



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.10.3.2024

Andrzej Krajewski
Komendant
Straży Miejskiej we Włocławku
ul. Bojańczyka 11/13
87-800 Włocławek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/009/LBY Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-131 Bydgoszcz
tel. 48525675800, lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Straż Miejska we Włocławku ¹ , 87-800 Włocławek, ul. Bojańczyka 11/13
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Krajewski – Komendant Straży Miejskiej ² , od 13 maja 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Bogdan Mielniczek, od 12 listopada 2015 r. do 21 kwietnia 2021 r. oraz Henryk Witczak, od 22 kwietnia do 12 maja 2021 r., upoważnieni do wykonywania czynności z zakresu kompetencji Komendanta.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego i ich skuteczność.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Grzymysławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/153/2024 z 15 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Straż Miejska”.

² Dalej: „Komendant”.

³ Czynności kontrolne w jednostce zakończono 17 stycznia 2025 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Straż Miejską obowiązków dotyczących kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie powietrza.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia w szczególności: przygotowanie organizacyjne i kadrowe Straży Miejskiej do realizacji ww. zadań, prawidłowe przeprowadzanie kontroli indywidualnych systemów grzewczych oraz właściwe reagowanie na zgłoszenia dotyczące spalania odpadów lub paliw nieodpowiedniej jakości w kotłach i piecach. W objętych badaniem 20 kontrolach przestrzeganie zakazu spalania odpadów w kotłach i piecach weryfikowano każdorazowo poprzez oględziny zawartości palenisk urządzeń grzewczych. W jednym przypadku pobrano i przekazano do analizy próbkę popiołu. W dwóch przypadkach kontrole obejmowały sprawdzenie m.in. standardu urządzenia grzewczego oraz certyfikatu jakości paliwa stałego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. W Straży Miejskiej zadania dotyczące kontrolowania właścicieli nieruchomości pod kątem spalania odpadów oraz podejmowania działań związanych z nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska były przypisane funkcjonariuszom Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego i wyodrębnionego w ramach tego wydziału Zespołu Ekologicznego⁷.

Kontrole w powyższym zakresie przeprowadzono na podstawie i na zasadach określonych w art. 379 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸ oraz w udzielonych przez Prezydenta Miasta Włocławek funkcjonariuszom Straży Miejskiej upoważnieniach do przeprowadzania ww. kontroli. W Straży Miejskiej nie było przyjętych odrębnych uregulowań wewnętrznych dotyczących zasad przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych pod kątem przestrzegania uchwał antysmogowych i zakazu spalania odpadów.

(akta kontroli str. 5-62, 116-135)

2. Komendant wskazał, że Straż Miejska do przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych w latach 2021-2022 i 2023-2024 dysponowała odpowiednio sześcioma i ośmioma osobami, których podstawowe

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Na podstawie odpowiednio: § 20 pkt 13 Regulaminu Straży Miejskiej we Włocławku, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLIV/61/2018 Rady Miasta Włocławek z 5 czerwca 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej we Włocławku (dalej: „regulamin Straży Miejskiej”); pkt 1 i 2 załącznika nr 3 do zarządzenia Nr 12/2018 Komendanta Straży Miejskiej we Włocławku z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie wyodrębnienia w strukturach organizacyjnych Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego zespołów do wykonywania zadań specjalistycznych; zakresów obowiązków funkcjonariuszy Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.; dalej: „POŚ”.

zadania obejmowały ww. rodzaj działań, a w miarę potrzeb, także pozostałymi funkcjonariuszami tej jednostki⁹.

(akta kontroli str. 5-12, 32-34, 63-71)

Od grudnia 2018 r. Straż Miejska dysponowała pojazdem specjalnym, wyposażonym w aparaturę do pomiaru czystości powietrza (analizator zanieczyszczeń powietrza model DR-1000).

(akta kontroli str. 5-12, 114-115)

W planach finansowych Straży Miejskiej na lata 2021-2024 nie było wyodrębnionych wydatków w ujęciu dotyczącym kontroli indywidualnych systemów grzewczych.

Plan wydatków na 2024 r. został w marcu tego roku zwiększony (w dziale 754¹⁰ rozdziale 75416¹¹ § 4390¹²) o 10 tys. zł tytułem zabezpieczenia środków finansowych na przeprowadzenie analiz i ekspertyz próbek odpadów paleniskowych.

(akta kontroli str. 6, 76-113)

W ocenie Komendanta, zasoby kadrowe, sprzętowe i finansowe Straży Miejskiej w latach 2021-2024 były wystarczające do przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych. Komendant nie zgłaszał Prezydentowi potrzeb w tym zakresie.

(akta kontroli str. 5-12)

3. Komendant wskazał, że kontrole indywidualnych systemów grzewczych w latach 2021-2024 były przeprowadzane corocznie od października do marca w oparciu o posiadane w tym czasie siły i środki. Zadań tych nie realizowano na podstawie przygotowanych wcześniej planów oraz nie wykorzystywano w tym celu danych zawartych w CEEB¹³ i deklaracjach o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw.

W regulaminie Straży Miejskiej nie było określonych zadań dotyczących planowania kontroli z wykorzystaniem CEEB. Kontrole przeprowadzano na podstawie bieżących zgłoszeń dotyczących spalania odpadów lub paliw nieodpowiedniej jakości w kotłach i piecach.

(akta kontroli str. 5-31)

Założenia dotyczące liczby kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów na terenie strefy miasto Włocławek były określone w programie

⁹ Wg stanu na koniec lat 2021-2023 i na 30 września 2024 r., na stanowiskach strażników miejskich było zatrudnionych odpowiednio: 52, 55, 53 i 57 pracowników.

¹⁰ „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”.

¹¹ „Straż Miejska”.

¹² „Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz analiz i opinii”.

¹³ Tj., w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (dalej: „CEEB”), o której mowa w rozdziale 5a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. z 2024 r. poz. 1446, ze zm., dalej: „ustawa o termomodernizacji”).

ochrony powietrza dla tej strefy¹⁴, który zobowiązywał samorząd lokalny¹⁵ do przeprowadzenia minimum dziesięciu ww. kontroli w sezonie grzewczym w latach 2021-2023 oraz co najmniej po 100 kontroli w latach 2024-2028.

(akta kontroli str. 259-261)

4. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej próby 20 kontroli przeprowadzonych przez Straż Miejską w latach 2021-2024¹⁶ w zakresie ochrony środowiska ustalono, że:

- czynności kontrolne były przeprowadzone przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej na podstawie udzielonych przez Prezydenta Miasta Włocławek upoważnień do sprawowania w jego imieniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie ochrony środowiska oraz kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie utrzymania porządku i czystości;
- kontrolujący, zgodnie z art. 379 ust. 3 POŚ, byli uprawnieni do: 1) wstępu przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 - na pozostały teren; 2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; 3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; 4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli;
- z czynności kontrolnych sporządzono protokoły, zgodnie z art. 380 ust. 1-3 POŚ;
- w wyniku siedmiu (tj. 35%) z 20 kontroli stwierdzono nieprawidłowości, w związku z którymi: w jednym przypadku zastosowano pouczenie, w trzech innych, sprawców wykroczeń ukarano mandatami karnymi, a w pozostałych trzech, skierowano do Sądu wnioski o ukaranie.

(akta kontroli str. 116-135, 176-258)

5. W latach 2021-2024 Straż Miejska przeprowadziła odpowiednio: 216, 103, 214 i 111 (łącznie 644) kontroli w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów w kotłach i piecach oraz 138, 346, 285 i 348 (łącznie 1 117) kontroli (pomiarów) jakości powietrza.

W Straży Miejskiej nie było zbiorczych danych w ujęciu dotyczącym sprawdzania w ramach przeprowadzanych kontroli standardów urządzeń grzewczych oraz zgodności wykorzystywanych paliw stałych z wymogami uchwały

¹⁴ Tj., programie ochrony powietrza określonym w uchwale Nr XXIII/338/20 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 22 czerwca 2020 roku w sprawie określenia programu ochrony powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu dla strefy miasto Włocławek (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 3280) oraz w uchwale nr LIX/803/23 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 czerwca 2023 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM10, PM2,5 oraz benzo(a)pirenu dla strefy miasto Włocławek – aktualizacja (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 4380); dalej: „POP”.

¹⁵ Tj., Gminę Miasto Włocławek, dalej: „Miasto”.

¹⁶ Badaniem objęto 20 protokołów kontroli z lat 2021-2024 (po pięć z każdego roku) wraz z pozostałą dokumentacją dot. tych kontroli (w tym, m.in.: notatki urzędowe, wyniki analiz próbek powietrza, mandaty karne, wnioski o ukaranie).

antysmogowej¹⁷. W objętych badaniem 20 protokołach kontroli, w dwóch przypadkach były zapisy dotyczące standardu urządzenia grzewczego oraz certyfikatu jakości paliwa stałego. Przestrzeganie zakazu spalania odpadów w kotłach i piecach weryfikowano każdorazowo poprzez oględziny zawartości palenisk urządzeń grzewczych. W jednym przypadku pobrano i przekazano do analizy próbkę popiołu¹⁸. W ramach kontroli jakości powietrza dokonywano pobrania i analizy próbek zanieczyszczeń powietrza pochodzących z indywidualnych systemów grzewczych. Podmiotami kontrolowanymi były osoby fizyczne.

W wyniku przeprowadzonych przez Straż Miejską w latach 2021-2024 (do 17 października) 597 kontroli palenisk, w 221 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, w związku z którymi: udzielono 50 pouczeń, nałożono 154 mandaty karne na kwotę łącznie 24,5 tys. zł oraz skierowano do Sądu 17 wniosków o ukaranie (skutkujących w każdym przypadku skazaniem sprawców wykroczeń).

(akta kontroli str. 5-12, 176-258)

Komendant wskazał, że w związku z przeprowadzanymi kontrolami nie dokonywano weryfikacji i aktualizacji danych w CEEB.

W regulaminie Straży Miejskiej oraz w zakresach obowiązków funkcjonariuszy tej jednostki nie było określonych zadań w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 5-62)

W okresie objętym kontrolą do Straży Miejskiej nie wpływały skargi¹⁹ dotyczące spalania odpadów/paliw stałych nieodpowiedniej jakości w indywidualnych systemach grzewczych.

W latach 2021-2024 (do 11 grudnia) w Straży Miejskiej odnotowano odpowiednio: 406, 258, 237 i 213 zgłoszeń, dotyczących m.in.: zadymienia, podejrzenia spalania odpadów itp., skutkujących każdorazowo podjęciem interwencji, w wyniku których potwierdzono zasadność odpowiednio: 255, 154, 164 i 153 ww. zgłoszeń.

W Straży Miejskiej nie było danych dotyczących liczby punktów adresowych na terenie Miasta z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwo stałe oraz danych dotyczących otrzymania przez Miasto z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego mobilnego terminala lub terminali do samodzielnego prowadzenia terenowych kontroli stanu budynków i ich charakterystyki energetycznej.

(akta kontroli str. 136-175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁷ Komendant wskazał, że w większości kontroli sprawdzany jest certyfikat jakości zakupionego paliwa.

¹⁸ Tj., w przypadku 5% kontroli objętych badaniem. W wyniku przeprowadzonych analiz (sitowej, fizykochemicznej i porównawczej) próbki odpadu paleniskowego nie stwierdzono termicznego przekształcania materiałów bądź substancji niedozwolonych.

¹⁹ W rozumieniu art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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.

Bydgoszcz, 5 marca 2025 r.

Kontroler

(-) Andrzej Grzymysławski

Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor

(-) Tomasz Sobecki