NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA–410.007.05.2016
P/16/065

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/065 – Eliminacja niskiej emisji[1] z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler

Waldemar Góra, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/37/2016 z 13 maja 2016 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana

Straż Miejska w Częstochowie[2],
42-200 Częstochowa, ul. Krakowska 80/3

Kierownik jednostki kontrolowanej

Artur Hołubiczko, Komendant Straży Miejskiej w Częstochowie[3].

[dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[4], pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Funkcjonariusze Straży przeprowadzali kontrole dotyczące ochrony powietrza przed niską emisją, podejmując w szczególności działania na podstawie zgłaszanych przez mieszkańców skarg, których przedmiotem było spalanie odpadów. W efekcie, w 125 przypadkach osoby spalające odpady zostały ukarane mandatami karnymi, w 5 skierowano wobec sprawców wnioski do sądu o ukaranie, a 788 osób pouczono[5].

Funkcjonariuszom przeprowadzającym kontrole umożliwiono udział w szkoleniach zapewniających merytoryczne przygotowanie do prowadzenia kontroli dotyczących ochrony powietrza przed niską emisją.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niesporządzania protokołów z kontroli obejmujących zagadnienia powiązane z ochroną powietrza przed niską emisją, przeprowadzanych na podstawie art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[6], co było niezgodne z art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[7] w związku z art. 9u ust. 2 upcg.

---

[1] Niska emisja jest to emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń.
[2] Zwana dalej „Strażą". Nr REGON 151406966.
[3] Pełni funkcję od 1991 r.
[4] NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[5] Dane liczbowe za okres od 1 stycznia 2013 r. do 23 maja 2016 r.
[6] Dz. U. z 2016 r. poz. 250 zwana dalej „ustawą upcg".
[7] Dz. U. z 2016 r. poz. 672, zwana dalej „Prawem ochrony środowiska".

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i realizacja kontroli związanych z ochroną powietrza ochrony powietrza przed niską emisją.

1.1. Uprawnienia funkcjonariuszy Straży Miejskiej do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie ochrony powietrza.

Opis stanu faktycznego

Straż Miejska w Częstochowie[8] została utworzona w 1991 r.[9] przez Prezydenta Miasta Częstochowy[10] i do 1999 r. działała w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta Częstochowy. Od 1 kwietnia 1999 r. Straż Miejska funkcjonuje jako jednostka organizacyjna Gminy Miasta Częstochowa[11].

[dowód: akta kontroli str. 5-27, 44-47]

W statucie Straży Miejskiej[12] zawarto zapis że wykonuje ona zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustawy i aktów prawa miejscowego i wyszczególniono obowiązki straży określone w art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych (w regulaminie organizacyjnym[13] zadania wynikające z przywołanego przepisu ustawy o strażach gminnych, zostały przypisane do realizacji przez Oddział Ochrony Porządku Publicznego Straży Miejskiej). W statucie, w regulaminie organizacyjnym ani w zakresach obowiązków strażników[14] Straży Miejskiej nie wyszczególniono zadań związanych z wykonywaniem kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska ani przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Funkcjonariusze Straży posiadali jednak imienne upoważnienia do wykonywania w imieniu Prezydenta Miasta kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska lub przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

[dowód: akta kontroli str. 24-27, 44-47, 96-98]

Na dzień 31 grudnia 2015 r. liczba pracowników Straży Miejskiej wynosiła 133 osoby[15], w tym 80 funkcjonariuszy, spośród których 77 osób posiadało upoważnienia Prezydenta Częstochowy wydane na podstawie art. 379 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[16] do wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska z zastrzeżeniem, że czynności te mogą być wykonywane wspólnie z upoważnionym pracownikiem Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu Miasta w Częstochowie[17]. Wszyscy funkcjonariusze posiadali ponadto upoważnienie do wykonywania kontroli, o których mowa w art. 9u ustawy ucpg[18].

---

[8] Zwana dalej „Strażą Miejską".
[9] Zarządzeniem Prezydenta Miasta Częstochowy nr 4/91 z 2 kwietnia 1991 r.
[10] Zwanego dalej „Prezydentem Częstochowy".
[11] Straż Miejska została wyłączona ze struktury Urzędu Uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 75/IX/99 z dnia 29 marca 1999 r.
[12] Statut Straży Miejskiej nadany Uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 960/LIX/2006 z dnia 22 maja 2006 r. i zmieniony uchwałą nr 167.XV.2015 z dnia 24 września 2015 r.
[13] Nadanym Uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 75/IX/99 z dnia 29 marca 1999 r. i zmienionym uchwałą nr 28/IV/2002 z dnia 19 grudnia 2002 r.
[14] Nadanych przez Komendanta Straży.
[15] Liczba pracowników Straży Miejskiej na dzień 1 stycznia 2013 r. 31 grudnia 2013 r. oraz 31 grudnia 2014 r. wynosiła odpowiednio 100, 114 i 125 osób, w tym na stanowiskach „mundurowych" zatrudnionych było w ww. okresie 76 osób. Upoważnienia Prezydenta Częstochowy posiadało odpowiednio 70, 69 i 71 pracowników.
[16] Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm., zwana dalej „Prawem ochrony środowiska".
[17] Zwany dalej „Wydziałem Ochrony Środowiska".
[18] Kontrola spełniania obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy upcg, które obejmują m.in. pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymogami kreślonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz realizację innych obowiązków określonych w tym regulaminie.

[dowód: akta kontroli str. 28-43, 111-112]

Pracownicy Straży Miejskiej brali udział w szkoleniach związanych z ochroną powietrza:

- w 2011 r. 17 funkcjonariuszy Straży Miejskiej wzięło udział w szkoleniu z zakresu współpracy inspektorów ochrony środowiska (pracowników Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta) ze strażami gminnymi w przypadkach kontroli spalania odpadów w piecach domowych w oparciu o upoważnienia wydane na podstawie Prawa ochrony środowiska, do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska[19];

- w latach 2012-2013 trzech strażników Straży Miejskiej wzięło udział w szkoleniu pn. „Ekologiczny strażnik miejski", którego celem było podniesienie świadomości strażników w zakresie gospodarowania odpadami ze szczególnym uwzględnieniem selektywnej zbiórki odpadów i recyklingu oraz kwestii związanych z funkcjonowaniem spalarni[20];

- w 2014 r. 44 strażników wzięło udział w szkoleniu z zakresu postępowania podczas zdarzeń z wystąpieniem tlenku węgla, zorganizowanym przez Jednostkę Ratowniczo–Gaśniczą Państwowej Straży Pożarnej dla funkcjonariuszy policji, straży miejskiej i straży pożarnej.

- w 2015 r. 16 funkcjonariuszy uczestniczyło w szkoleniu „Nie dla niskich emisji. Czy wiesz czym oddychasz?", którego celem było uświadomienie zagrożeń związanych z niską emisją, przyczyn jej występowania oraz możliwości przeciwdziałania[21].

Elżbieta Organa, Naczelnik Oddziału Organizacyjno – Prawnego Straży Miejskiej wyjaśniła, że zagadnienia związane z ochroną środowiska omawiane były również w trakcie szkolenia podstawowego strażników, które odbywał każdy strażnik, zgodnie z przepisem art. 25 ust. 1 ustawy o strażach gminnych.

[dowód: akta kontroli str. 48-58]

1.2. Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie ochrony powietrza, prowadzone przez Straż Miejską.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 23 maja 2016 r. funkcjonariusze Straży Miejskiej podejmowali czynności, w tym kontrole na podstawie art. 9u upcg, z których 7 413 obejmowało zagadnienia dotyczące spraw związanych z ochroną powietrza (3 896 w 2013 r., 1 897 w 2014 r., 1 072 w 2015 r. oraz 548 w 2016 r.; w 6 046 przypadkach działania zostały podjęte z własnej inicjatywy, a w pozostałych 1 367 – w wyniku otrzymanych zgłoszeń mieszkańców oraz innych podmiotów)[22], z tego 19 dotyczyło kontroli związanych ze spalaniem odpadów podejmowanych na wniosek Urzędu Miasta (Wydziału Ochrony Środowiska).
W wyniku podjętych działań 125 osób ukarano mandatami (na łączną kwotę 9,5 tys. zł), 788 osób pouczono, a w 5 przypadkach skierowano wnioski o ukaranie do sądu rejonowego, na podstawie których sąd wydał wyroki nakazowe za wykroczenia

[19] Szkolenie wewnętrzne zorganizowane wspólnie z pracownikami Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta w Częstochowie.
[20] Szkolenie zostało zorganizowane przez Przedsiębiorstwo Techniczno Handlowe „Technika" Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach.
[21] Szkolenie zostało zorganizowane przez Przedsiębiorstwo Techniczno Handlowe „Technika" Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach i było współfinansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
[22] 3 896 w 2013 r., 1 897 w 2014 r., 1 072 w 2015 r. oraz 548 w 2016 r. w 6 046 przypadkach działania zostały podjęte z własnej inicjatywy, a w pozostałych 1 367 – w wyniku otrzymanych zgłoszeń mieszkańców oraz innych podmiotów.

z art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[23]. Nakładanie grzywien w drodze mandatów karnych odbywało się w oparciu o art. 95 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[24] oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Przeprowadzane czynności funkcjonariusze dokumentowali wpisami w notatnikach służbowych.

[dowód: akta kontroli str. 59-66, 77-78, 86-95]

Czynności, o których mowa powyżej, były podejmowane przez strażników samodzielnie. Jak wyjaśnił Komendant Straży Miejskiej: „*Do oceny i podjęcia decyzji o zasadności prowadzonych czynności wystarczające było przygotowanie merytoryczne funkcjonariuszy wynikające z odbytego przez każdego strażnika szkolenia podstawowego oraz szkoleń kierunkowych (…)".* Wyjaśnił on również, że zakres prowadzonych przez funkcjonariuszy czynności nie wymagał posiadania sprzętu (strażnicy nie pobierali próbek), a wejście funkcjonariuszy straży na teren prywatny odbywało się wyłącznie za zgodą właściciela posesji (przy czym wszyscy funkcjonariusze posiadali imienne upoważnienia do przeprowadzania kontroli, o których mowa w art. 9u upcg). W razie natomiast odmowy wstępu, w przypadkach podejrzenia spalania odpadów, funkcjonariusze informowali o powyższym pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, którzy przeprowadzali wówczas kontrole na podstawie art. 379 Prawa ochrony środowiska. Zastępca Komendanta Straży Miejskiej wyjaśnił ponadto, że w przypadku kontroli przeprowadzanych przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, funkcjonariusze występowali „*wyłącznie jako podmiot asystujący ww. czynnościom, natomiast właściwe czynności kontrolne prowadzili wykwalifikowani inspektorzy ochrony środowiska z ww. Wydziału*".

[dowód: akta kontroli str. 72-76, 81-85, 96-98]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:
Przeprowadzając czynności kontrolne dotyczące przestrzegania i stosowania przepisów upcg, które obejmowały zagadnienia powiązane z ochroną powietrza przed niską emisją, funkcjonariusze Straży Miejskiej nie stosowali przepisów art. 9u ust. 2 upcg w związku z art. 380 POŚ. Z przeprowadzonych czynności nie sporządzano bowiem protokołów kontroli, lecz ich przeprowadzenie dokumentowano jedynie w notatniku służbowym funkcjonariusza prowadzącego czynności oraz w karcie zdarzenia prowadzonej w wersji elektronicznej przez dyżurnego Straży. Jak wyjaśnił Zastępca Komendanta Straży, ww. kontrole wykonywane były na podstawie art. 9u ustawy ucpg.

[dowód: akta kontroli str. 81-85, 96-98, 116-117]

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że czynności kontrolne wykonywane przez funkcjonariuszy Straży nie były prowadzone na podstawie art. 379 Prawa ochrony środowiska, lecz były to „*kontrole tytułem kompleksowego sprawdzenia prawidłowości w gospodarowaniu odpadami komunalnymi*" i w związku z powyższym nie sporządzano w ich wyniku protokołu, o którym mowa w art. 380 powołanej ustawy, a ich wyniki dokumentowano w notatniku służbowym

[23] Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm., zwana dalej „ustawą o odpadach". Zgodnie z art. 191 ustawy: „*kto termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów, podlega karze aresztu albo grzywny*".
[24] Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.

funkcjonariusza prowadzącego czynności oraz w karcie zdarzenia prowadzonej w wersji elektronicznej przez dyżurnego straży.

[dowód: akta kontroli str. 72-76]

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 9u ust. 2 ustawy ucpg, do takich kontroli zastosowanie mają przepisy art. 380 ustawy Prawo ochrony środowiska, który stanowi, że z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej. Sprawdzanie domowych kotłowni lub palenisk pod kątem sposobu pozbywania się zgromadzonych odpadów, w tym również w ramach kompleksowych kontroli prawidłowości w gospodarowaniu odpadami komunalnymi lub przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przez właścicieli nieruchomości, powinno w ocenie NIK odbywać się na podstawie art. 9u upcg lub art. 379-380 POŚ, który określa uprawnienia kontrolujących i odpowiadające im obowiązki kontrolowanych, pozwalając na skuteczną realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji, co jest szczególnie istotne, biorąc pod uwagę fakt, średnioroczne stężenia pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu w Mieście w całym okresie objętym kontrolą przekraczały dopuszczalne normy. Z czynności tych, stosownie do art. 380 POŚ, należy jednak sporządzić protokół kontroli.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[25], wnosi o:

Podjęcie działań mających na celu przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów upcg, podejmowanych na podstawie posiadanych przez funkcjonariuszy imiennych upoważnień, z zastosowaniem art. 9u ust. 2 upcg w związku z art. 380 POŚ, w tym sporządzanie protokołów z czynności kontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch 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 Katowicach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

[25] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm. Oraz z 2016 r. poz. 677, zwanej dalej „ustawą o NIK".

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.

Katowice, dnia 28 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Waldemar Góra
Specjalista kontroli państwowej

……