NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.10.2016
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 z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Mariusz Klimontowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/46/2016 z dnia 19 maja 2016 r. Aleksander Górniak główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/39/2016 z dnia 16 maja 2016 r. [Dowód: akta kontroli str.1-2]
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska w Bielsku-Białej[1], ul. Hugona Kołłątaja 10, 43-300 Bielsko-Biała
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Gładysz Komendant[2] [Dowód: akta kontroli str.3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą strażnicy Straży Miejskiej w Bielsku-Białej podejmowali działania związane z ochroną powietrza przed niską emisją[3] z własnej inicjatywy oraz reagując na otrzymywane zgłoszenia. W rezultacie tych działań ujawniono 427 przypadków termicznego przekształcania odpadów poza spalarniami lub współspalarniami odpadów[4]. Z tego tytułu grzywną w drodze mandatu karnego ukarano 209 osób, wobec 10 skierowano wnioski do sądu o ukaranie, a 208 osób pouczono o obowiązujących przepisach w zakresie spalania odpadów.
Funkcjonariusze Straży posiadali upoważnienia do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, o których mowa w art. 379 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[5]. Mimo tego do 2016 r. nie przeprowadzali kontroli stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska na podstawie unormowań art. 379-380 POŚ ani art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[6], które określają

[1] Zwana dalej także: „SM"
[2] Od dnia 4 stycznia 2016 r.
[3] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.
[4] Dotyczy to wszystkich przypadków termicznego przekształcania odpadów poza spalarniami lub współspalarniami odpadów, w tym również spalania odpadów poza kotłowniami i piecami grzewczymi, np. na wolnym powietrzu czy w miejscach publicznych.
[5] Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm., zwanej dalej „POŚ".
[6] Dz. U. z 2016 r. poz. 250, zwanej dalej „upcg". Wg art. 9u ust. 1-2 upcg wójt, burmistrz prezydenta miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy, a do kontroli tej stosuje się przepisy art. 379-380 POŚ.

uprawnienia kontrolujących[7] i odpowiadające im obowiązki kontrolowanych, pozwalając na skuteczną realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych nie były sporządzane protokoły, wymagane przepisem art. 280 POŚ. Według wyjaśnień Komendanta, podejmowane działania prowadzili na podstawie ustawy z dnia 9 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[8], dokumentując je w notatnikach służbowych lub notatkach urzędowych.

Jako przyczynę niestosowania w latach 2013-2015 unormowań art. 379-380 POŚ Komendant wskazywał konieczność udziału rzeczoznawcy w czynnościach kontrolnych. Mimo tego nie podjęto skutecznych działań w celu zapewnienia funkcjonariuszom możliwości korzystania ze wsparcia rzeczoznawcy w sytuacji, gdy uznano to za potrzebne, w związku np. z brakiem odpowiedniego przygotowania merytorycznego strażników, a także w związku z potrzebą zapewnienia możliwości przeprowadzania badań laboratoryjnych pobieranych w trakcie kontroli, w razie takiej potrzeby, próbek.

NIK podkreśla, że zapewnienie prawidłowej i skutecznej realizacji zadań podejmowanych w celu ograniczenia niskiej emisji jest zagadnieniem szczególnie istotnym, biorąc pod uwagę fakt, że niska emisja, do której przyczynia się m.in. spalanie odpadów w domowych kotłach czy piecach, stanowi obecnie jeden z głównych problemów ochrony powietrza w województwie śląskim, w tym także szczególnie istotny problem na terenie Miasta[9], m.in. ze względu na negatywne skutki zdrowotne eskpozycji na wysokie stężenia substancji szkodliwych emitowanych do atmosfery. Z tego powodu zdaniem NIK należy wykorzystywać wszystkie właściwe i skuteczne instrumenty pozwalające na przeciwdziałanie temu problemowi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie i realizacja kontroli związanych z ochroną powietrza.

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

Opis stanu faktycznego

Zadania, struktura organizacyjna oraz sposób funkcjonowania Straży Miejskiej określone zostały w Statucie oraz Regulaminie Organizacyjnym, nadanym jej uchwałą Rady Miejskiej z 27 czerwca 2006 r. W marcu 2016 r. utworzono w strukturze organizacyjnej SM Referat Ochrony Środowiska i Profilaktyki. Funkcjonariusze Straży Miejskiej posiadali upoważnienia do wykonywania funkcji kontrolnych obejmujące przestrzeganie i stosowanie przepisów o ochronie środowiska[10], wydane przez Prezydenta Miasta Bielska-Białej.

[Dowód: akta kontroli str.25-33, 36, 212]

[7] w tym m.in. możliwość skorzystania z udziału rzeczoznawców w czynnościach kontrolnych oraz przeprowadzania badań, co jest szczególnie istotne w sytuacjach spornych.

[8] Dz. U. z 2016 r. poz. 706, zwanej dalej „ustawą o strażach".

[9] O czym świadczy wysoki poziom zanieczyszczenia pyłowego, a zwłaszcza znacznie wyższą od dopuszczalnej częstość przekraczania dobowych stężeń pyłu zawieszonego PM10 odnotowywana na terenie Miasta przez stację pomiarową WIOŚ.

[10] Funkcjonariusze SM w okresie objętym kontrolą nie posiadali odrębnego upoważnienia wydanego na podstawie art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) do prowadzenia czynności kontrolnych.

Upoważnienia do przeprowadzania kontroli, udzielone przez Prezydenta Miasta na podstawie art. 379 POŚ posiadało 64 funkcjonariuszy SM. Funkcjonariuszom przeprowadzającym kontrole zapewniono udział w szkoleniach związanych z ochroną powietrza przed zanieczyszczeniem, takich jak:

– „Ekologiczny Strażnik Miejski", „Ekologiczny Strażnik Miejski 2, poziom podstawowy" – czterech funkcjonariuszy legitymowało się certyfikatami i zaświadczeniami ukończenia ww. kursów;
– „Ekologiczny Strażnik Miejski 2, poziom rozszerzony" - dwóch funkcjonariuszy legitymowało się certyfikatami i zaświadczeniami ukończenia ww. kursów;
– szkolenie e-learningowe „Nie dla Niskiej Emisji czyli czy wiesz czym oddychasz?" – dwóch funkcjonariuszy legitymowało się certyfikatami i zaświadczeniami ukończenia ww. kursów.
– seminarium „Praktyczne aspekty prowadzenia postępowań mandatowych przez strażników gminnych i inne uprawnione organy w zakresie kontroli wykonania obowiązków ustawowych z zakresu ochrony środowiska" - dwóch funkcjonariuszy legitymowało się zaświadczeniami uczestnictwa w seminarium.

[Dowód: akta kontroli str.36-37,80-100]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Referatowi Ochrony Środowiska i Profilaktyki, który funkcjonuje w strukturze organizacyjnej Straży od marca 2016 r. nie zostały przypisane konkretne zadania[11]. Jak wyjaśnił w tej sprawie Komendant: „*sporządzenie zakresów zadań dla poszczególnych referatów [..] jest w trakcie realizacji. Zarówno brak przedmiotowych dokumentów, jak i nieutworzenie ww. referatu związane było z ówczesna polityką administracyjną jednostki*".

[Dowód: akta kontroli str. 4-15, 199]

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą SM otrzymała łącznie 1001 zgłoszeń dotyczących zadymienia. Funkcjonariusze Straży podejmowali działania w odpowiedzi na wszystkie odebrane zgłoszenia[12]. W wyniku podejmowanych czynności ujawniono 427 przypadków termicznego przekształcania odpadów poza spalarniami lub współspalarniami odpadów[13]. Z tego tytułu ukarano grzywną w drodze mandatu karnego 209 osób, na łączną kwotę 8.960 zł, zaś w 10 przypadkach skierowano wniosek o ukaranie do sądu. W 208 przypadkach funkcjonariusze udzielili pouczeń o obowiązujących przepisach w zakresie spalania odpadów. Czynności przeprowadzane przez funkcjonariuszy były dokumentowane w formie notatek lub zapisów w notatnikach służbowych funkcjonariuszy. W latach 2013-2015 funkcjonariusze SM nie przeprowadzali kontroli spalania odpadów w piecach i kotłowniach przydomowych na podstawie przepisów art. 379-380 POŚ. Jako podstawę prawną podejmowanych przez funkcjonariuszy czynności Komendant

[11] Zgodnie ze standardem 3 określonym w załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych „Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika".

[12] Funkcjonariusze podjęli także 23 interwencje z własnej inicjatywy.

[13] w tym również spalanie odpadów poza kotłowniami i piecami grzewczymi, np. na wolnym powietrzu lub w miejscach publicznych.

wskazał w wyjaśnieniach przepisy ustawy o strażach. Dopiero od 2016 r. funkcjonariusze SM zaczęli przeprowadzać kontrole wg unormowań art. 379-380 POŚ. Łącznie przeprowadzili 10 takich kontroli, które zostały udokumentowane protokołami podpisanymi przez kontrolującego funkcjonariusza i właściciela kontrolowanej nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 16-24, 36-40, 41-78, 180-186, 191-194, 200-205]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2013-2015, w odniesieniu do zagadnień związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji, funkcjonariusze Straży nie przeprowadzali kontroli stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska lub czystości i porządku na podstawie unormowań art. 379-380 POŚ i art. 9u ucpg[14]. Stosownie do art. 379-380 POŚ kontrole, o których mowa, wykonuje się na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta[15], a z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządza się protokół. Tymczasem, czynności podejmowane przez funkcjonariuszy w związku z informacjami o możliwości spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych SM określano jako tzw. „sprawdzenia", wykonywane na podstawie przepisów ustawy o strażach i dokumentowano je w formie notatek lub zapisów w notatnikach służbowych funkcjonariuszy. Dopiero od 2016 r. kontrole prowadzone były przez Straż na podstawie art. 379-380 POŚ i dokumentowane protokołem kontroli.

[dowód: akta kontroli, str. 23-26,91-98]

Jak wyjaśnił Komendant, niestosowanie w latach 2013-2015 unormowań art. 379-380 POŚ wynikało z *powoływania się na niewłaściwą interpretację przepisu dokonaną przez Departament Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 2012 r. zawartą w piśmie DN-NKSPP-026-212/2012 przedmiotowe czynności kontrolne wykonywane były bez sporządzania protokołu i uznawane za sprawdzenia*". Ponadto w wyjaśnieniach Komendant, przyznając, iż „*przeprowadzane przez funkcjonariuszy tutejszej jednostki tzw. sprawdzenia w ocenianym okresie faktycznie miały charakter czynności kontrolnych w myśl art. 379 cytowanej ustawy",* podał również, że „*po otrzymaniu z końcem czerwca 2015 r. stanowiska Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska w tej sprawie, które jasno wskazywało, że obecność rzeczoznawcy podczas kontroli nie jest konieczna, tutejsza jednostka od 1 grudnia 2015 r. z czynności kontrolnych sporządza protokół*"[16].

[Dowód: akta kontroli, str. 215-217]

Przyjmując wyjaśnienia Komendanta NIK ocenia, że skorzystanie z usług innych podmiotów (jako rzeczoznawców) może być potrzebne np. w sytuacji niedysponowania poziomem przygotowania merytorycznego pozwalającym na prawidłowe przeprowadzenie czynności kontrolnych, o których mowa, w tym m.in. gdy dla ustalenia stanu faktycznego zachodzi potrzeba uzyskania wyników specjalistycznych badań (np. przebadania próbek pobranych w trakcie kontroli).

W ocenie NIK, nie kwestionując zadań strażników wynikających z ustawy o strażach, KPW i rozporządzenia w sprawie mandatów (w sytuacji ujawnienia

[14] Wg art. 9u ust. 1-2 upcg wójt, burmistrz, prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy, a do kontroli tej stosuje się przepisy art. 379-380 POŚ. Art. 5 ust. 1 upcg określa obowiązki właścicieli nieruchomości, które obejmują m.in. zgodne z przepisami zbieranie oraz pozbywania się powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych.

[15] Przeprowadzanie kontroli, o których mowa w art. 379 POŚ, jest obowiązkiem spoczywającym na Prezydencie Miasta, który do wykonywania funkcji kontrolnych w tym zakresie upoważnił funkcjonariuszy Straży, wydając im imienne upoważnienia.

[16] W 2016 r. SM wykonała 10 takich kontroli.

wykroczeń, o których tam mowa) - kontrolowanie domowych kotłowni lub palenisk powinno odbywać się na podstawie unormowań art. 379-380 POŚ, które określają uprawnienia kontrolujących i odpowiadające im obowiązki kontrolowanych (np. w zakresie przeprowadzania badań oraz wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych). Pozwalają tym samym na odpowiednią skuteczną realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę fakt, że niska emisja stanowi na terenie Miasta szczególnie istotny problem[17], a jej głównym źródłem jest spalanie paliw stałych, ale także odpadów w domowych instalacjach grzewczych. Z czynności kontrolnych, o których mowa w art. 379 POŚ, należy sporządzić protokół.

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[18], wnosi o:

zapewnienie przeprowadzania i dokumentowania kontroli zagadnień związanych z ochroną powietrza przed niską emisją, stosownie do unormowań art. 379-380 POŚ.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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.

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 9 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler nadzorujący
Bogusław Gębica
doradca ekonomiczny

.....

[17] O czym świadczy wysoki poziom zanieczyszczenia pyłowego, a zwłaszcza znacznie wyższa od dopuszczalnej częstość przekraczania dobowych stężeń pyłu zawieszonego PM10 odnotowywana na terenie Miasta przez stację pomiarową WIOŚ.
[18] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK".