



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.002.11.2020

**Pan
Zbigniew Leszczyński
Komendant Straży Miejskiej
Miasta st. Warszawy
ul. Młynarska 43/45
01-170 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/045 – Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i użytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Straż Miejska m.st. Warszawy, ul. Młynarska 43/45, 01-170 Warszawa (dalej: <i>Straż Miejska lub SM</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Leszczyński, Komendant Straży Miejskiej m.st. Warszawy w Warszawie (dalej: <i>Komendant</i>) od 9 maja 2007 r. (akta kontroli str. 2-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi na terenie gminy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Halina Błaszczuk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/43/2020 z 27 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 – dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Straż Miejską w zakresie kontroli utrzymania czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy.

Funkcjonariusze SM przeprowadzili na terenie m.st. Warszawy, w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2020 r., 24 714 kontroli przestrzegania przepisów dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, m.in. w zakresie sposobu postępowania z nimi przez właścicieli nieruchomości. Działania te realizowali funkcjonariusze Referatu ds. Kontroli Środowiska Oddziału Ochrony Środowiska oraz funkcjonariusze Referatów ds. Komunalnych Oddziałów Terenowych SM. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez właścicieli nieruchomości udzielano im pouczeń, nakładano grzywny w postępowaniu mandatowym, bądź kierowano wnioski o ukaranie do sądu.

Straż Miejska rzetelnie reagowała na interwencje zgłaszane przez mieszkańców dotyczące niezgodnego z przepisami gospodarowania odpadami i nie pozostawiła bez rozpatrzenia żadnej ze zgłoszonych interwencji. Usuwano również pojazdy porzucone na terenie m.st. Warszawy.

Krytycznie natomiast ocenić należy, że w 5 z 7 poddanych szczegółowej analizie przypadków kontroli sprawdzających, funkcjonariusze SM nie sporządzili protokołów, co stanowiło naruszenie art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³.

Najwyższa Izba Kontroli nie aprobuje również praktyki nieprzechowywania kopii protokołów z przeprowadzanych przez SM kontroli, jak również kopii sporządzanych notatek urzędowych. Utrudnia to, a niejednokrotnie wręcz uniemożliwia, ocenę prawidłowości realizacji ustawowych zadań Straży Miejskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków dla właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz sprawowanie skutecznego nadzoru nad rynkiem odpadów komunalnych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały 4 regulaminy wewnętrzne wprowadzane zarządzeniami Komendanta⁵, wydanymi na podstawie § 7 ust. 3 Regulaminu SM wprowadzonego uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 2 marca 2007 r.⁶, w których określono zakresy działania komórek zajmujących się ochroną

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm. – dalej: *Poś*.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Regulamin wewnętrzny SM stanowił załącznik do zarządzeń Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy: Zarządzenia Nr 3/2012 z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Wewnętrznego Straży Miejskiej m.st. Warszawy, Zarządzenia Nr 4 /2016 z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Straży Miejskiej m.st. Warszawy, Zarządzenia Nr 1/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Straży Miejskiej m.st. Warszawy i Zarządzenia Nr 45/2018 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Straży Miejskiej m.st. Warszawy (w dwóch ostatnich nie wprowadzono zmian dla Oddziału Ochrony Środowiska i Referatów ds. Komunalnych w Oddziałach Terenowych SM).

⁶ Regulamin SM stanowił załącznik do uchwały Nr VI/59/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej m.st. Warszawy.

środowiska. I tak: w okresie od 1 marca 2012 r. do 14 kwietnia 2016 r. w Straży Miejskiej m.st. Warszawy obowiązywał Regulamin Wewnętrzny wprowadzony Zarządzeniem Komendanta Nr 3/2012 z dnia 6 lutego 2012 r., zgodnie z którym zadaniami w zakresie ochrony środowiska zajmował się Referat ds. Ekologicznych w Oddziale Specjalistycznym, jak również funkcjonariusze Referatów ds. Komunalnych w Oddziałach Terenowych. Od 15 kwietnia 2016 r. obowiązywało Zarządzenie Nr 4/2016 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Straży Miejskiej m.st. Warszawy, zgodnie z którym, ze względu na powierzenie Straży Miejskiej nowych zadań określonych w art. 379 Poś, utworzono Oddział Ochrony Środowiska (dalej: „OOS”), w którym zostały wyodrębnione trzy referaty: Referat ds. Ekologicznych, Referat ds. Pojazdów oraz Referat ds. Kontroli Środowiska. Do zadań Referatu ds. Kontroli Środowiska należało w szczególności:

- współpraca z właściwymi jednostkami miejskimi w sprawach z zakresu kontroli ochrony środowiska;
- podejmowanie działań kontrolnych i profilaktycznych, ograniczających zjawiska degradacji środowiska naturalnego, w tym przeciwdziałających niszczeniu zieleni i zanieczyszczeniu powietrza, wód i gleby;
- egzekwowanie przestrzegania zasad postępowania z odpadami;
- we współpracy z oddziałami terenowymi monitorowanie terenu m.st. Warszawy i lokalizowanie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, w tym podejmowanie czynności zmierzających do ustalenia sprawcy zanieczyszczenia terenu;
- wykonywanie na podstawie upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy funkcji kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów z zakresu ochrony środowiska oraz utrzymania czystości i porządku.

W Referacie ds. Komunalnych w Oddziałach Terenowych (dalej: „OT”) w zakresie ochrony środowiska, funkcjonariusze podejmowali działania dla ograniczenia degradacji środowiska.

(akta kontroli str. 6-139, 412-417)

W latach 2016-2020 (do 31 sierpnia) zadania dotyczące ochrony środowiska i porządku realizowało odpowiednio: 67 strażników miejskich (31 z OOS i 36 z siedmiu OT), 177 (37 z OOS i 140 z siedmiu OT), 177 (42 z OOS i 135 z siedmiu OT), 186 (48 z OOS i 138 z siedmiu OT), 153 (44 z OOS i 109 z siedmiu OT). W zakresach obowiązków pracowników Referatu ds. Kontroli Środowiska OOS wskazano, m.in.:

- podejmowanie działań kontrolnych i profilaktycznych ograniczających zjawiska degradacji środowiska naturalnego, w tym przeciwdziałających niszczeniu zieleni i zanieczyszczeniu powietrza, wód i gleby, egzekwowanie przestrzegania zasad postępowania z odpadami;
- monitorowanie terenu m.st. Warszawy i lokalizowanie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, w tym podejmowanie czynności zmierzających do ustalenia sprawcy zanieczyszczenia terenu;
- wykonywanie na podstawie upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy czynności kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów z zakresu ochrony środowiska oraz utrzymania czystości i porządku.

(akta kontroli str. 146-161, 166-177, 188-201, 205-208, 212-223)

W zakresach obowiązków pracowników Referatów ds. Komunalnych OT wskazano m.in.:

- podejmowanie działań w zakresie egzekwowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wynikających z niej przepisów prawa miejscowego;
- podejmowanie działań dla ograniczenia zjawisk degradacji środowiska naturalnego, a w szczególności egzekwowanie przestrzegania zasad postępowania z odpadami oraz przeciwdziałanie niszczeniu zieleni miejskiej, obiektów przyrodniczych, kompleksów leśno-parkowych oraz zanieczyszczenia wód.

(akta kontroli str. 162-165, 178-181, 202-204, 209-211)

W kontrolowanym okresie na zadania SM w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami wydatkowano łącznie 41 517,2 tys. zł, z tego w poszczególnych latach:

- w 2016 r. – 7 723,7 tys. zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne (OOŚ) – 5 131,0 tys. zł, zakupy inwestycyjne – 2 222,1 tys. zł (mobilny system kontrolno-pomiarowy stanu środowiska), inne (OOŚ) – 370,6 tys. zł (m.in. zakupy paliwa, napraw pojazdów, mycia pojazdów, zakupu wyposażenia, przeglądu i naprawy urządzeń);
- w 2017 r. – 8 097,7 tys. zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne (OOŚ) – 7 574,4 tys. zł, inne (OOŚ) – 523,3 tys. zł (m.in. zakupy paliwa, napraw pojazdów, mycia pojazdów, zakupu wyposażenia, przeglądu i naprawy urządzeń⁷);
- w 2018 r. – 8 705,3 tys. zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne (OOŚ) 7 932,8 tys. zł, zakupy inwestycyjne – 399,3 tys. zł (bezzałogowe statki powietrzne), inne (OOŚ) – 373,2 tys. zł (m.in. zakupy paliwa, napraw pojazdów, mycia pojazdów, zakupu wyposażenia, przeglądu i naprawy urządzeń);
- w 2019 r. – 10 698,0 tys. zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne (OOŚ) 8 587,6 tys. zł, zakupy inwestycyjne 1 362,2 tys. zł (zakup 5 samochodów elektrycznych i 3 stacji ładowania), inne (OOŚ) 748,5 tys. zł (m.in. zakupy paliwa, napraw pojazdów, mycia pojazdów, zakupu wyposażenia, przeglądu i naprawy urządzeń, ubezpieczenie dronów);
- w 2020 r. (do 31 sierpnia) – 6 292,5 tys. zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne (OOŚ) 5 976,4 tys. zł, inne (OOŚ) – 316,1 tys. zł (m.in. zakupy paliwa, napraw pojazdów, mycia pojazdów, zakupu wyposażenia, przeglądu i naprawy urządzeń, ubezpieczenie dronów).

(akta kontroli str. 142-143, 224-353, 354-380)

W latach 2016-2019 SM zorganizowała szkolenia specjalistyczne dla pracowników OOŚ, m.in. dotyczące postępowania z odpadami, i tak:

- w 2016 r. 4 szkolenia: Spalanie odpadów; Szkolenie upoważniające do kontroli w zakresie przestrzegania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; Efektywne ograniczanie niskiej emisji; Zadania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli gospodarowania odpadami;
- w 2017 r. jedno szkolenie dotyczące pobieranie próbek odpadów paleniskowych w ramach prowadzenia czynności kontrolnych przeprowadzanych przez straże miejskie i gminne;

⁷ W planie finansowym SM od 2017 r. wyodrębniano pozycję pn.: *Zakupy artykułów dla OOŚ*

- w 2018 r. jedno szkolenie z zakresu identyfikacji pojazdów samochodowych, kwalifikacji użytkowej pojazdów porzuconych, oceny technicznej, kwalifikacji prawnych, recyklingu pojazdów samochodowych;
- w 2019 r. jedno szkolenie z zakresu przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto na 2020 r. (październik/listopad) zaplanowano szkolenie specjalistyczne dotyczące ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gospodarki odpadami, spalania odpadów.

(akta kontroli str. 143-145)

Funkcjonariusze SM przeprowadzali kontrole w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸ oraz przepisów uchwały Nr XIV/292/2015 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta stołecznego Warszawy⁹ oraz uchwały Nr LXI/1631/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy¹⁰, związane z kontrolą gospodarki odpadami komunalnymi. Kontrole te w przeważającej części realizowane były przez funkcjonariuszy Referatu ds. Kontroli Środowiska OOS oraz przez funkcjonariuszy Referatów ds. Komunalnych OT.

Z upoważnienia Komendanta II Zastępcą Komendanta podał m.in., że: *Powyższe wytyczne spowodowały wdrożenie cyklicznych i zaplanowanych czynności w zakresie kontroli gospodarki odpadami komunalnymi na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Działania te miały jednak złożony charakter i uzależnione były od następujących czynników:*

- *działania planowe – każdy z funkcjonariuszy Referatu ds. Kontroli Środowiska otrzymywał wykaz konkretnych ulic zlokalizowanych na obszarze Warszawy, w których dokonywał funkcji kontrolnych we wszystkich zlokalizowanych przy tych ulicach nieruchomościach zamieszkałych i niezamieszkałych;*
- *działania interwencyjne – związane były z interwencjami wpływającymi od mieszkańców i instytucji w przedmiocie ujawnienia lub podejrzenia występowania nieprawidłowości na konkretnej nieruchomości. Zgłoszenia na numer 986, 19 115 lub wpływające pisma;*
- *kontrole warsztatów samochodowych – działania obejmowały swym zasięgiem tylko i wyłącznie kontrole podmiotów gospodarczych zajmujących się działalnością związaną z mechaniką samochodową;*
- *harmonogramy kontroli otrzymywane od Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi (obecnie Biuro Gospodarki Odpadami Urzędu m.st. Warszawy) – harmonogramy dostarczane w cyklach miesięcznych z wykazem kilkudziesięciu nieruchomości niezamieszkałych, wobec których Biuro Gospodarki Odpadami podejrzewało występowanie nieprawidłowości. W roku 2016 pracownicy Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi¹¹ uczestniczyli osobiście w wykonywaniu czynności we wskazanych przez nich nieruchomościach. Harmonogramy kontroli wprowadzono we współpracy i w porozumieniu od roku 2017 (pracownicy BGOK wycofali się z uczestnictwa w kontrolach).*

(akta kontroli str. 420-421, 425-591)

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 – dalej: *ucpg*.

⁹ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6697, ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1968, ze zm.

¹¹ Dalej: *BGOK* (przyp. kontrolera).

Funkcjonariusze SM na podstawie imiennych upoważnień Prezydenta m.st. Warszawy do przeprowadzenia kontroli w trybie art. 379 ust. 1 i ust. 2 Poś przeprowadzili w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2020 r. w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi 24 714 kontroli zakończonych protokołem, z tego:

- w roku 2016 – 4 497 kontroli (OOŚ sporządził 4 348 protokołów kontroli, OT – 149);
- w roku 2017 – 5 337 kontroli (OOŚ sporządził 4 960 protokołów kontroli, OT – 377);
- w roku 2018 – 5 586 kontroli (OOŚ sporządził 5411 protokołów kontroli, OT – 175);
- w roku 2019 – 6 228 kontroli (OOŚ sporządził 6064 protokołów kontroli, OT – 164);
- w roku 2020 (do 31 sierpnia) – 3 066 kontroli (OOŚ sporządził 3030 protokołów kontroli, OT – 36).

(akta kontroli str. 421, 728-734)

Podczas przeprowadzania kontroli, w oparciu o art. 380 Poś, był sporządzany protokół kontroli w dwóch egzemplarzach, z których jeden pozostawał u osoby kontrolowanej, a drugi był przekazywany do Biura Gospodarki Odpadami¹² (BGOK). Do protokołu sporządzany był aneks, który dotyczył innych ustaleń funkcjonariuszy (np. lokalizacji azbestu na nieruchomości, formy ogrzewania danej posesji – w myśl zapisów tzw. uchwały antysmogowej¹³) i był przekazywany do Biura Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej Urzędu m.st. Warszawy.

Z up. Komendanta SM II Zastępcą Komendanta m.in. wyjaśnił, że: *W przypadku ujawnienia nieprawidłowości na danej nieruchomości funkcjonariusze wykonywali rekontrole, z których sporządzane były notatki służbowe lub notatki urzędowe. Notatki te także przekazywano do Biura Gospodarki Odpadami Urzędu m.st. Warszawy.*

(akta kontroli str. 421-422, 739-761)

W okresie objętym kontrolą SM prowadziła ewidencję przeprowadzonych kontroli w Systemie Wspomagania Dowodzenia (dalej: SWD). Jednak w latach 2016-2017 ewidencja przeprowadzonych kontroli (zakończonych protokołami kontroli) nie uwzględniała ich wyników. II Zastępcą Komendanta w wyjaśnieniu m.in. podał, że ww. ewidencja zawierająca jedynie datę, miejsce i komórkę realizującą kontrolę, nie uwzględniała wyników prowadzonych kontroli i brak było możliwości uzupełnienia bazy o wspomnianą daną. II Zastępcą Komendanta dalej wyjaśnił, że: *zbieranie takich danych w tym okresie było wystarczające. Sporządzane przez funkcjonariuszy protokoły z przeprowadzanych kontroli zawierały stwierdzony stan faktyczny. Natomiast ocena ustaleń kontroli należała do jednostki nadrzędnej, tj. właściwego biura Urzędu m.st. Warszawy. Prowadzona baza od 2018 roku została rozszerzona o informację dotyczącą wyniku przeprowadzonej kontroli.*

(akta kontroli str. 1252)

W latach 2018-2020 (do 31 sierpnia) przeprowadzono 2 004 kontroli (tj. 13,5% wszystkich kontroli), w których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące gromadzenia/składowania i segregowania odpadów stałych oraz spalania odpadów. W poszczególnych latach nieprawidłowości te wystąpiły odpowiednio w: 922 (16,5%), 793 (12,7%), 289 (9,4%) kontrolach. W wyniku tych kontroli SM:

¹² Dalej: BGO

¹³ Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego Nr 162/2017 z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw – Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 9600.

- zastosowała łącznie 449 środków oddziaływania wychowawczego na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń¹⁴ (pouczenia i ostrzeżenia), z tego: 226 w 2018 r., 157 w 2019 r. i 66 w 2020 r.;
- nałożyła 1 517 grzywien w drodze mandatu karnego na łączną kwotę 191,2 tys. zł, z tego: w 2018 r. – 660 grzywien na łączną kwotę 75,2 tys. zł, w 2019 r. – 643 grzywny na łączną kwotę 77,4 tys. zł, w 2020 r. – 214 grzywien na łączną kwotę 38,6 tys. zł;
- skierowała 8 wniosków do sądu, z tego: 3 w 2018 r. (dot. art. 10 ucp); 4 w 2019 r. (2 wnioski – art. 10 ucp i 2 wnioski – art. 191 ustawy o odpadach¹⁵), jeden w 2020 r. (dot. art. 10 ucp).

(akta kontroli str. 1253-1254)

Na podstawie wykazu z systemu informatycznego SWD do szczegółowego badania wybrano losowo 25 protokołów (po pięć z każdego roku okresu objętego kontrolą)¹⁶. W SM nie przechowywano kopii protokołów z przeprowadzonych przez funkcjonariuszy kontroli. II Zastępca Komendanta, jako przyczyny niepozostawiania w SM kopii protokołów podał m.in., że: *obowiązek sporządzenia protokołu kontroli wynika z zapisu wskazanego w art. 380 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Na podstawie tych zapisów jeden z egzemplarzy pozostawia się u osoby kontrolowanej, a drugi egzemplarz jest przekazywany do Biura Gospodarki Odpadami Urzędu m.st. Warszawy. Wskazane biuro, zgodnie ze swoimi kompetencjami, może wszcząć postępowanie administracyjne wobec właścicieli lub zarządzających daną nieruchomością w przypadku ujawnienia uchybień podczas funkcji kontrolnych. Uprawnień tych na chwilę obecną nie posiada straż miejska.*

(akta kontroli str. 739-741)

O udostępnienie kopii wylosowanych protokołów Komendant SM zwrócił się pismem do Zastępcy Dyrektora Biura Gospodarki Odpadami Urzędu m.st. Warszawy. Otrzymano jedynie 14 kopii protokołów¹⁷ z 25 wskazanych. Zakres tych kontroli

¹⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń – Dz. U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.

¹⁶ Wylosowane protokoły kontroli (25 szt.) dot. nieruchomości zlokalizowanych przy: ul. Orłów Piastowskich – kontrola przeprowadzona w dniu 09.05.2016 r.(SWD 1700331), ul. Burakowska – kontrola przeprowadzona w dniu 06.06.2016 r. (SWD 1740351), ul. Postępu – kontrola przeprowadzona w dniu 23.08.2016 r. (SWD 1836405), ul. Twarda – kontrola przeprowadzona w dniu 24.08.2016r. (SWD 1837936), ul. Ruczaj – kontrola przeprowadzona w dniu 23.11.2016 r. (SWD 1963952), ul. Konwaliowa – kontrola przeprowadzona w dniu 05.01.2017 r. (SWD 2018544), ul. Drawska – kontrola przeprowadzona w dniu 11.01.2017 r. (SWD 2025014), ul. Krakowskie Przedmieście – kontrola przeprowadzona w dniu 16.08.2017 r. (SWD 2328793), ul. Przepiórki – kontrola przeprowadzona w dniu 17.08.2017 r. (SWD 2329975), ul. Chełmżyńska – kontrola przeprowadzona w dniu 27.09.2017 r.(SWD 2384664), Aleje Jerozolimskie – kontrola przeprowadzona w dniu 04.01.2018 r.(SWD 2523283), ul. Gruszy – kontrola przeprowadzona w dniu 08.01.2018 r. (SWD 2528841), ul. Modlińska – kontrola przeprowadzona w dniu 09.01.2018 r. (SWD 2528269), ul. Czerniakowska – kontrola przeprowadzona w dniu 09.01.2018 r.(SWD 2529818), ul. Żąbkowska – kontrola przeprowadzona w dniu 08.03.2018 r.(SWD 2611414), ul. Gdańska – kontrola przeprowadzona w dniu 03.01.2019 r. (SWD 3067230), ul. gen. Augusta Emila Fieldorfa – kontrola przeprowadzona w dniu 04.01.2019 r. (SWD 3068836), ul. Postępu – kontrola przeprowadzona w dniu 09.01.2019 r. (SWD 3076163), ul. Płochocińska– kontrola przeprowadzona w dniu 29.01.2019 r. (SWD 3105532), ul. Gładka – kontrola przeprowadzona w dniu 31.01.2019 r. (SWD 3108193), ul. Rozmarynu – kontrola przeprowadzona w dniu 31.01.2020 r. (SWD 3642328), ul. Lustrzana – kontrola przeprowadzona w dniu 31.01.2020 r. (SWD 3643106), ul. Wyspiarska – kontrola przeprowadzona w dniu 26.02.2020 r. (SWD 3678565), ul. Krzysztofa Kolumba – kontrola przeprowadzona w dniu 22.07.2020 r. (SWD 3814082), ul. Ignacego Paderewskiego – kontrola przeprowadzona w dniu 28.08.2020 r. (SWD 3851777).

¹⁷ Otrzymano 7 protokołów kontroli z BGO Urzędu m.st. Warszawy, tj.: protokół z kontroli SWD 1836405 dot. ul. Postępu, SWD 1837936 dot. ul. Twardej, SWD 2055014 dot. ul. Drawska, SWD 2529841 dot. ul. Gruszy wraz z notatką, SWD 2528269 dot. ul. Modlińska wraz z notatką, SWD 2529818 dot. ul. Czerniakowska, SWD 3108193 dot. ul. Gładka wraz z notatką oraz 7 protokołów z poszczególnych Urzędów Dzielnic m.st. Warszawy, tj.: protokół kontroli SWD 1700331 dot. ul. Orłów Piastowskich (Ursus), SWD 2328793 dot. ul. Krakowskie Przedmieście (Śródmieście), SWD 2523283 dot. ul. Aleje Jerozolimskie (Ursus), SWD

obejmował kontrolę gospodarki odpadami oraz stan sanitarno-porządkowy nieruchomości. W 9 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i wydano zalecenia pokontrolne. Jeden z kontrolowanych właścicieli nieruchomości wykonał wydane zalecenia jeszcze podczas kontroli. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku złożenia deklaracji na odbiór odpadów komunalnych, tym samym brak było odpowiednich pojemników operatora na terenie nieruchomości, mieszania odpadów komunalnych z niebezpiecznymi (warsztat samochodowy), przepełnionych pojemników na szkło opakowaniowe i odpady segregowane, nieoznaczonych nazwą użytkownika pojemników. W pozostałych 5 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 738, 762-836, 1080-1150)

Spośród 8 kontroli, w których wydano zalecenia pokontrolne, do 3 protokołów BGO na prośbę SM dołączyło notatki urzędowe z przeprowadzonych przez funkcjonariuszy SM kontroli sprawdzających (w notatkach używano nazwy *rekontrola*), w których to odnotowano realizację zaleceń pokontrolnych. Dla pozostałych 5 kontroli, w przypadku których wydano zalecenia pokontrolne brak było dokumentów potwierdzających przeprowadzenie kontroli sprawdzających. II Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w 2 przypadkach sporządzono notatki urzędowe z rekontroli, które zostały przekazane do BGOK (obecnie BGO), w jednym przypadku, ze względu na stwierdzone liczne nieprawidłowości zaistniała konieczność dokonania ponownej kontroli (w tym przypadku sporządzono protokół kontroli, który również został przekazany do BGOK), a w kolejnym przypadku protokół kontroli wraz z informacją odnoszącą się do zapisów harmonogramu został przekazany do wydziału prowadzącego w BGOK postępowania administracyjne (dalsze czynności w tej sprawie prowadziło BGOK). Natomiast przypadek nieprzeprowadzenia kontroli sprawdzającej zaleceń pokontrolnych z kontroli wykonanej 31 stycznia 2020 r., II Zastępca Komendanta wyjaśniał tym, że: *Ze względu na okres związany z pandemią koronawirusa SARS-Cov-2 wszelkie działania kontrolne na nieruchomościach zamieszkałych i niezamieszkałych zostały wstrzymane. Funkcjonariusze straży miejskiej zgodnie z decyzją wojewody zostali skierowani do wsparcia czynności prowadzonych przez Policję. Realizacja zaległych rekontroli jest aktualnie wdrażana i sukcesywnie realizowana po uprzednim uzgodnieniu terminu z właścicielami lub zarządcami nieruchomości.*

Protokoły kontroli, notatki służbowe i urzędowe były przekazywane przez SM do BGOK (BGO) Urzędu m.st. Warszawy sukcesywnie z pismami przewodnimi.

(akta kontroli str. 801, 792-811, 818-827, 1143-1152, 1242-1247, 1257-1262)

W okresie objętym kontrolą w SWD odnotowano łącznie 101 380 zgłoszeń dotyczących niezgodnego z przepisami postępowania z odpadami, kierowanych głównie przez mieszkańców, instytucje oraz samych funkcjonariuszy SM, z tego: 48 593 zgłoszeń telefonicznych, 19 248 pisemnych, 33 539 w wyniku interwencji funkcjonariuszy SM. W poszczególnych latach odnotowano następujące ilości zgłoszeń:

- w 2016 r. – 16 252, z tego: 1 627 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości, 12 510 – składowania odpadów na terenie nieruchomości, 2 115 – innych nieprawidłowości¹⁸;

2611414 dot. ul. Ząbkowska (Praga Północ), SWD 3067230 dot. ul. Gdańska (Bielany), SWD 3814082 dot. ul. Krzysztofa Kolumba (Włochy), SWD 3642328 dot. ul. Rozmarynu (Wawer).

¹⁸ *Inne nieprawidłowości* obejmują m.in.: prowadzenie punktu zbierania odpadów z naruszeniem obowiązków, leki/odpady biologiczne, przepełnione śmietniki/kosze uliczne, umieszczenie zużytego sprzętu elektronicznego z innymi odpadami, umieszczanie zużytych baterii i akumulatorów z innymi odpadami, zanieczyszczanie/zaśmiecianie terenów.

- w 2017 r. – 24 104, z tego: 2 452 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości, 19 280 – składowania odpadów na terenie nieruchomości, 2 282 innych nieprawidłowości;
- w 2018 r. – 24 419 zgłoszeń, z tego: 2 748 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości, 17 185 – składowania odpadów na terenie nieruchomości, 2 220 – spalania odpadów w piecach grzewczych, 2 266 – innych nieprawidłowości;
- w 2019 r. – 22 387 zgłoszeń, z tego: 2 398 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości 11 276 – składowania odpadów na terenie nieruchomości, 6 334 – spalania odpadów w piecach grzewczych, 2 379 – innych nieprawidłowości;
- w 2020 r. (do 31 sierpnia) – 14 218 zgłoszeń, z tego: 1 717 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości, 7 711 – składowania odpadów na terenie nieruchomości, 3 653 – spalania odpadów w piecach grzewczych, 1 137 – innych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 837-840, 842-845, 1255-1256)

Wszelkie zgłoszenia telefoniczne wpływające do Straży Miejskiej oraz interwencje podejmowane z własnej inicjatywy przez strażników ewidencjonowane były w systemie SWD, natomiast zawiadomienia wpływające w formie pisemnej zarówno do kancelarii straży jak i bezpośrednio do komórek organizacyjnych, ewidencjonowane były zgodnie z obowiązującą w SM Instrukcją kancelaryjną w Rejestrach przesyłek wpływających i następnie przekazywane do realizacji przez strażników z poszczególnych referatów.

(akta kontroli str. 843-845)

W rejestrze skarg i wniosków, w latach 2016-2020 (do 31 sierpnia), nie odnotowano skarg dotyczących niezapewnienia właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nadzoru nad tą działalnością.

(akta kontroli str. 846-859)

Funkcjonariusze Straży Miejskiej we współpracy z Wydziałami Ochrony Środowiska poszczególnych Urzędów Dzielnic, a także we współpracy z Biurem Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy, monitorowali miejsca nielegalnego porzucania odpadów. Za każdym razem podejmowano próby ustalenia sprawców tych wykroczeń. Niejednokrotnie informacje o tych ustaleniach przekazywano do Komendy Stołecznej Policji lub poszczególnych Komisariatów Policji.

(akta kontroli str. 422)

W latach 2016-2020 (do 31 sierpnia) zgłoszono 3 927 interwencji dotyczących porzucania odpadów na terenie m.st. Warszawy, odpowiednio: 878, 950, 877, 727, 495. Interwencje SM dotyczyły: nielegalnych wysypisk – 437 przypadków, porzucania odpadów (zdarzenia dotyczące braku utrzymania czystości i porządku w gminie) – 3 019 przypadków, porzucania odpadów innych niż komunalne – 460 przypadków, umieszczanie zużytego sprzętu elektronicznego z innymi odpadami – 10 przypadków i jeden przypadek umieszczenia zużytych baterii i akumulatorów z innymi odpadami.

Na 3 927 zgłoszonych interwencji, funkcjonariusze SM potwierdzili 3 229 (tj. 82,2%) zdarzeń porzucania odpadów. Wśród działań podjętych przez SM w wyniku tych interwencji wskazano m.in.: mandaty, środki oddziaływania wychowawczego, wnioski o ukaranie do sądu oraz sprawy przekazane innym organom lub instytucjom.

(akta kontroli str. 422, 964-969)

Do szczegółowego badania wybrano losowo 15 interwencji dotyczących porzucania odpadów¹⁹ z ewidencji zdarzeń-interwencji dotyczących porzucania odpadów na terenie m.st. Warszawy. W 9 przypadkach były to zgłoszenia mieszkańców, 2 interwencje własne, 3 interwencje patrolu SM współpracującego z Zarządem Oczyszczania Miasta, jedno zgłoszenie kierownika przychodni. Interwencje dotyczyły porzucenia m.in. kartonów papierowych, papieru, szkła, elementów drewnianych butów, transparentów, składowania przyzmy piachu w pasie drogowym, wysypywaniu z samochodu odpadów roślinnych, wysypiska odpadów na skwerku, zalegania worków z odpadami na terenach zielonych. Wszystkie interwencje zostały podjęte przez funkcjonariuszy SM, dwie z 15 interwencji nie potwierdziły zgłoszonych zdarzeń. W wyniku przeprowadzonych interwencji, funkcjonariusze podjęli działania dot. uprzątnięcia terenu, zastosowali pouczenia, ukarali mandatem karnym kredytowym w wysokości 100 zł, skierowali jeden wniosek o ukaranie do Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa a także sprawy przekazywali innym organom.

(akta kontroli str. 622-625, 970-1079)

W zakresie działań związanych z usuwaniem pojazdów, w Oddziale Ochrony Środowiska SM został wyodrębniony zespół funkcjonariuszy, którzy wydawali dyspozycję usunięcia aut na podstawie art. 50a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁰.

W latach 2016-2020 (do 31 sierpnia) funkcjonariusze SM usunęli z terenów m.st. Warszawy 13 255 pojazdów, w tym odpowiednio w poszczególnych latach: 2 405, 2 773, 2 959, 2 989, 2 129. Czynności podejmowano m.in. wobec aut zdewastowanych, nieużytkowanych, pojazdów spalonych i pokolizyjnych. W okresie objętym kontrolą 7 065 pojazdów – odpowiednio w poszczególnych latach: 1 305, 1 483, 1 544, 1 509, 1 224 – zostało usuniętych przez Straż Miejską i trafiło na parking strzeżony, natomiast w 6 190 przypadkach – odpowiednio w poszczególnych latach: 1 100, 1 290, 1 415, 1 480, 905 – pojazdy zostały usunięte przez właścicieli lub użytkowników na wniosek SM.

(akta kontroli str. 423, 662-727)

SM na skutek ujawnienia nieprawidłowości w zakresie gospodarki odpadami lub gospodarki materiałami palnymi służącymi do ogrzewania posesji, powiadamiała następujące instytucje:

- Biuro Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy,
- Wydziały Ochrony Środowiska poszczególnych Urzędów Dzielnic,
- Biuro Infrastruktury Urzędu m.st. Warszawy,
- Biuro Gospodarki Odpadami Komunalnymi Urzędu m.st. Warszawy,
- Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska,
- Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie,
- Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka Akcyjna,
- Biuro Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej Urzędu m.st. Warszawy,
- Komendę Stołeczną Policji,
- Komisariaty Policji.

¹⁹ Dotyczy zgłoszeń: ZD 1597039 ul. Wolicka, ZD 1641393 ul. Elektoralna, ZD 1743577 ul. J. Kowalczyka, ZD 2057736 ul. Meksykańska, ZD 2066804 ul. Grójecka, ZD 2101798 ul. Wileńska, ZD 2519079 ul. Okopowa, ZD 2575147 ul. Suwalska, ZD 2577590 ul. Ciesielskich, ZD 3090291 ul. Wolna, ZD 3111227 ul. A. Mickiewicza, ZD 3187708 ul. Senatorska, ZD 361 91 78 ul. Husarska, ZD 3645035 ul. Lipska, ZD 3686976 ul. Cienista.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

Podjęte działania polegały na przekazaniu właściwym organom pełnej zgromadzonej dokumentacji z wnioskiem o kontynuowanie czynności – zgodnie z posiadanymi kompetencjami, lub na czynnym udzieleniu asysty danej instytucji.

(akta kontroli str. 420-424)

II Zastępca Komendanta jako pożary miejsc deponowania odpadów w kontrolowanym okresie na terenie m.st. Warszawy wykazał drobne zdarzenia, powstałe w wyniku zaproszenia ognia. Po weryfikacji zdarzeń stwierdzono, że dotyczyły one w przeważającej większości incydentów związanych z powstaniem ognia, w szczególności w altanach śmietnikowych, czy koszach ulicznych. Jedynym poważnym przypadkiem był pożar dzikiego wysypiska odpadów zlokalizowanego przy ul. Annapol w dniu 2 stycznia 2020 r. Wskazana lokalizacja podlegała bieżącemu monitorowaniu przez funkcjonariuszy, co potwierdzają notatki służbowe (z dnia 2 stycznia 2020 r. i 13 stycznia 2020 r.). W przedmiotowej sprawie w dniu 15 stycznia 2020 r. skierowano wystąpienie do władz Dzielnicy Białołęka, informujące o nielegalnym zgromadzeniu odpadów, a także o fakcie ich podpalenia. Zwrócono się również do Wydziału Ochrony Środowiska dla Dzielnicy Białołęka z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego oraz podjęcie działań eliminujących powstawanie nielegalnych wysypisk odpadów. Ponadto do Komisariatu Policji Warszawa Białołęka zostało złożone zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2020 r. w systemie SWD odnotowano łącznie 131 zgłoszeń. Przedmiotowe zgłoszenia dotyczyły drobnych zdarzeń, z wyjątkiem wyżej opisanego pożaru.

Funkcjonariusze Straży Miejskiej m.st. Warszawy prowadzili kontrole posesji oraz innych miejsc, gdzie gromadzone są odpady. Informacje o miejscach gromadzenia odpadów pozyskiwane były od mieszkańców, instytucji samorządowych oraz z własnych interwencji strażników. W przypadku powstania pożaru w miejscach deponowania odpadów strażnicy zabezpieczali miejsce zdarzenia przed dostępem osób postronnych do momentu przybycia Straży Pożarnej, a także ustalali w miarę możliwości świadków zdarzenia, bądź informowali odpowiednie służby.

(akta kontroli str. 1153-1198)

Zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych²¹ SM prowadziła ewidencję wyników działań. Na podstawie art. 9b ust. 1 tej ustawy, Komendant SM zobowiązany był przekazywać Komendantowi Stołecznemu Policji, do dnia 31 stycznia każdego roku, informacje o danych zawartych w ewidencji.

Komendant SM w latach objętych kontrolą terminowo realizował ten obowiązek. Informacje były sporządzane zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży²². W SM prowadzona była ponadto ewidencja etatów i wyposażenia.

(akta kontroli str. 1750-1803)

Zgodnie z § 14 ust. 2 Regulaminu SM, Komendant SM przekazał sprawozdanie z działalności SM za 2016 r. Prezydentowi m.st. Warszawy, Wojewodzie Mazowieckiemu oraz Przewodniczącemu Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady m.st. Warszawy.

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz.1795.

²² Dz. U. z 2017 r. poz.1502.

Zgodnie z § 15 ust. 2 Statutu Straży Miejskiej m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik do uchwały Nr IX/158/2011 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 lutego 2011 r. roku w sprawie nadania statutu Straży Miejskiej m.st. Warszawy²³, Komendant SM przekazywał terminowo, do końca lutego każdego roku sprawozdania z działalności SM za 2017, 2018 i 2019 rok: m.in. Prezydentowi m.st. Warszawy, Wojewodzie Mazowieckiemu, Komendantowi Stołecznemu Policji, Przewodniczącemu Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady m.st. Warszawy. Sprawozdania objęły m.in. działalność SM w zakresie bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego, działania w obszarze bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, ochronę środowiska, działania związane z ochroną zwierząt na terenie stolicy, współpracę z policją.

(akta kontroli str. 1266-1361)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 5²⁴ z 7 poddanych szczegółowej analizie przypadków kontroli sprawdzających, funkcjonariusze SM nie sporządzili protokołów. W wymienianych wyżej przypadkach funkcjonariusze SM sporządzali notatki służbowe bądź urzędowe (przy stwierdzeniu nieprawidłowości), co było niezgodne z art. 380 Poś, który wskazuje, że z czynności kontrolnych sporządza się protokół kontroli, którego jeden egzemplarz doręcza się kontrolowanemu, tym samym umożliwiając mu odnieść się do ustaleń, wnieść do protokołu zastrzeżenia i uwagi.

II Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: *podczas wykonywania tzw. rekontroli funkcjonariusze straży miejskiej sporządzają notatki służbowe w sytuacji nie stwierdzenia żadnych nieprawidłowości lub notatki urzędowe w sytuacji, gdy stwierdzane są dalej nieprawidłowości. W dniu rekontroli nie dokonuje się na nieruchomościach zamieszkałych czy niezamieszkałych innych funkcji kontrolnych (pełnych), poza sprawdzeniem samego usunięcia nieprawidłowości. Tym samym brak jest uzasadnienia do wypełnienia kolejnego „Protokołu kontroli”.*

NIK nie podziela stanowiska SM – niesporządzanie protokołów z kontroli bez względu na fakt, że były to kontrole sprawdzające jest naruszeniem art. 380 Poś i jednocześnie narusza zasadę kontrydiktoryjności postępowania względem kontrolowanego, który pozbawiony zostaje możliwości zapoznania się z ustaleniami kontroli lub odwołania się od tych ustaleń.

(akta kontroli str. 792-811, 818-827, 1151-1152, 1245-1247)

²³ Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 31, poz. 988.

²⁴ SWD: 2529841, 2528269, 3108193, 2328793, 2611414.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- sporządzanie protokołów, zgodnie z art. 380 Poś, po każdej kontroli przeprowadzonej na podstawie art. 379 Poś.

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 Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Warszawa, dnia 27 października 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor
Departamentu Środowiska
z up.

Kontroler

Dariusz Bojanowski
p.o. Wicedyrektor

Halina Błaszczuk
Doradca techniczny