NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.12.2016
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

Marian Dłucik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/8/2016 z dnia 5 kwietnia 2016 r.
Bogusław Gębica, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/47/2016 z dnia 23 maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2a)

Jednostka kontrolowana

Straż Miejska w Sosnowcu ul. Małachowskiego 3, 41-200 Sosnowiec[1]

Kierownik jednostki kontrolowanej

Zbigniew Krupa, Komendant Straży Miejskiej w Sosnowcu[2].

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym[3] kontrolą strażnicy Straży Miejskiej w Sosnowcu[4] podejmowali doraźne działania, reagując na zgłaszane przez mieszkańców podejrzenia spalania odpadów w kotłowniach lub paleniskach. Działania te prowadzili na podstawie ustawy z dnia 9 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[5], a także ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[6]. Nie przeprowadzali jednak kontroli stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, o których mowa w art. 379-380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[7], pomimo iż w latach 2013-2014[8] posiadali upoważnienia do realizacji funkcji kontrolnych w tym zakresie udzielone im przez Prezydenta Miasta Sosnowca.

Funkcjonariusze Straży nie zostali przeszkoleni w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną powietrza przed niską emisją, w tym przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Działania podejmowane przez Komendanta, mające na celu zapewnienie strażnikom merytorycznego przygotowania do realizacji tych zadań, były niewystarczające. Dopiero bowiem w marcu 2016 r. zapewniono funkcjonariuszom możliwość korzystania ze wsparcia w postaci usług podmiotu prowadzącego działalność w zakresie ochrony środowiska, polegające m.in. na wykonywaniu badań pobieranych w trakcie kontroli próbek (wcześniej nie mieli oni takiej możliwości).

---

[1] Zwaną dalej „Strażą".
[2] Zwany dalej „Komendantem Straży".
[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] Zwanej dalej „Strażą".
[5] Dz. U. z 2016 r. poz. 706, zwanej dalej „ustawą o strażach".
[6] Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm., zwanej dalej „KPW".
[7] Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm., zwanej dalej „POŚ".
[8] Upoważnienia dla funkcjonariuszy Straży były wydawane przez Prezydenta Miasta na czas określony. W latach 2015-2016 (do czasu kontroli NIK) upoważnień tych nie posiadali.

W ocenie NIK niekorzystanie przez funkcjonariuszy z posiadanych upoważnień do kontroli oraz niezapewnienie im przeszkolenia dotyczącego przeprowadzania tych kontroli, obniżało skuteczność działań podejmowanych w celu ograniczenie niskiej emisji. Zapewnienie prawidłowej i skutecznej realizacji tego zadania jest zagadnieniem szczególnie istotnym ze względu na negatywne skutki zdrowotne ekspozycji na wysokie stężenia substancji szkodliwych emitowanych do atmosfery przez przestarzałe domowe instalacje grzewcze[9], jakie notowano na terenie aglomeracji górnośląskiej, do której należy Miasto Sosnowiec.

1. Wykonywanie przez straż miejską kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie ochrony powietrza.

1.1. Przygotowanie organizacyjne i merytoryczne straży miejskiej do wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie ochrony powietrza oraz przepisów o czystości i porządku w gminach.

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Nr 111/XIII/91 z dnia 13 czerwca 1991 r. Rada Miejska w Sosnowcu utworzyła jednostkę budżetową – Straż Miejską, działającą w granicach administracyjnych miasta Sosnowca.

(dowód: akta kontroli, str.6)

Statut Straży nadany został uchwałą Nr 1039/LVII/06 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2006 r[10]. W dokumencie tym określono przepisy będące podstawą działania Straży[11] oraz przedmiot podstawowej działalności i zadania Straży, w tym m.in. (…) *informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń* (…). Organizację i zasady funkcjonowania Straży określał Regulamin Straży Miejskiej w Sosnowcu, nadany uchwałą Nr 482/XXXVI/08 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 listopada 2008 r[12]. Strażą kierował Komendant, który wykonywał swoje zadania przy pomocy Komendy[13]. W części uchwały dotyczącej uprawnień i obowiązków strażników i innych pracowników zatrudnionych w Straży, wskazano ustawy o strażach gminnych, o pracownikach samorządowych i przepisy wykonawcze do tych ustaw.

(dowód: akta kontroli, str. 7-20)

---

[9] Na terenie aglomeracji górnośląskiej występują znaczne przekroczenia dopuszczalnych stężeń zwłaszcza pyłu PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Ponadto Stacja pomiarowa WIOŚ usytuowana na terenie Sosnowca wykazuje znaczne przekroczenia dopuszczalnej liczby dni z ponadnormatywnymi stężeniami pyłu PM10.

[10] Straciła moc uchwała Nr 152/XVI/91 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 3 października 1991 r. w sprawie zatwierdzenia Statutu Straży Miejskiej.

[11] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 o strażach gminnych oraz akty wykonawcze, w tym m.in. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17.11.2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 208, poz. 2026).

[12] Zmienioną uchwałą Nr 786/LVII/10 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie zmian w uchwale Nr 482/XXXVI/08 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej w Sosnowcu.

[13] W skład Komendy wchodziły:
- służba kierująco-organizacyjna - sprawowała nadzór i koordynowała działania służby terenowej i monitorowania miasta oraz zapewniała obsługę księgową, kadrową, zaopatrzeniową i kancelaryjno biurową Straży,
- służba terenowa, wykonująca zadania w terenie,
- służba monitorowania miasta – obsługiwała system miejskiego monitoringu wizyjnego i patrolowała teren objęty monitoringiem wizyjnym.

W styczniu 2013 r. Prezydent Miasta Sosnowca[14] upoważnił 50 funkcjonariuszy Straży do wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[15] Upoważnienia te ważne były do 31 grudnia 2014 r., a po upływie tego terminu Prezydent Miasta nie upoważnił funkcjonariuszy Straży do wykonywania funkcji kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska[16]. Jak wyjaśnił upoważniony przez Komendanta Straży funkcjonariusz, (…) *Obecnie w wyniku uzgodnień Prezydenta Miasta Sosnowca z Komendantem Straży Miejskiej w Sosnowcu, które miały miejsce w miesiącu lutym 2016 r. ustalono, że zostaną wydane w najbliższym czasie nowe upoważnienia dotyczące przedmiotowego zakresu* (…).

(dowód: akta kontroli, str. 21-24)

W dniu 22 marca 2016 r. pomiędzy Strażą (Zleceniodawcą) a Centrum Badań Środowiska „SORBCHEM" sp. z o.o. (Zleceniobiorcą) została zawarta umowa, w której Zleceniobiorca zobowiązał się do specjalistycznej pomocy przy czynnościach funkcjonariuszy Straży, związanych z kontrolą spalania odpadów w paleniskach domowych mieszkańców miasta Sosnowca (w tym bezpośredni udział przy kontroli domów i lokali mieszkalnych, ewentualny pobór próbek popiołu i ich badanie laboratoryjne).

(dowód: akta kontroli, str.28-30)

1.2. Kontrole dotyczące ochrony powietrza przed niską emisją

W latach 2013-2015 w „zeszytach interwencji bieżących" odnotowano 908 zgłoszeń mieszkańców o przypadkach zadymienia (z czego 185 dotyczyło podejrzeń spalania odpadów w piecach i kotłowniach przydomowych), w tym dotyczących możliwości spalania odpadów na terenie posesji[17]. Funkcjonariusze Straży podejmowali działania w odpowiedzi na wszystkie odebrane zgłoszenia. Na podstawie podjętych w wyniku zgłoszeń czynności, z tytułu termicznego przekształcania odpadów poza spalarniami lub współspalarniami odpadów, ukarano grzywną w drodze mandatu karnego pięć osób na łączną kwotę 370 zł, a w stosunku do jednej osoby, skierowano do Sądu Rejonowego w Sosnowcu wniosek o ukaranie. Sąd uznał obwinionego za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu i wymierzył mu karę grzywny w wysokości 100 zł. Przeprowadzenie tych czynności dokumentowane były w notatnikach służbowych.

(dowód: akta kontroli, str. 53-90,116)

Ustalone nieprawidłowości

W kontrolowanym okresie funkcjonariusze Straży nie przeprowadzali kontroli stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska[18], o których mowa w art. 379 POŚ, w tym w odniesieniu do zagadnień związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji. Tymczasem stanowi ona na terenie aglomeracji górnośląskiej, do której należy Sosnowiec[19], szczególnie istotny problem, a jej głównym źródłem jest spalanie paliw stałych, ale także odpadów w domowych instalacjach grzewczych.

[14] Zwany dalej Prezydentem Miasta.
[15] Art. 379-380 tej ustawy Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm. zwanej dalej „przepisami o ochronie środowiska" lub „ustawą o ochronie środowiska"
[16] W 2015 r. i 2016 r. (Do czasu kontroli NIK) nowe upoważnienia nie zostały wydane.
[17] w I kwartale 2016 r. odnotowano 72 zgłoszenia, z czego 30 dotyczyło podejrzeń spalania odpadów w piecach i kotłowniach przydomowych.
[18] 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.
[19] Na terenie aglomeracji górnośląskiej występują znaczne przekroczenia dopuszczalnych stężeń zwłaszcza pyłu PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Ponadto Stacja pomiarowa WIOŚ usytuowana na terenie Sosnowca wykazuje znaczne przekroczenia dopuszczalnej liczby dni z ponadnormatywnymi stężeniami pyłu PM10.

Stosownie do art. 379 ust. 2 POŚ kontrole, o których mowa, wykonuje się na podstawie upoważnień wydanych przez Prezydenta Miasta[20], a stosownie do art. 380 POŚ z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządza się protokół.

(dowód: akta kontroli, str. 23-26,91-98)

Jako przyczynę nieprowadzenia przez funkcjonariuszy Straży kontroli, o których mowa w art. 379 POŚ, w odpowiedzi udzielonej w tej sprawie z upoważnienia Komendanta[21], wskazano „*brak rzeczoznawców*". Powołano się przy tym na stanowisko Departamentu Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (pismo z grudnia 2012 r.)[22], zgodnie z którym „(…) *strażnicy miejscy posiadający upoważnienie wydane na podstawie art. 379 ustawy Prawo Ochrony Środowiska mają prawo przeprowadzenia kontroli, która wiąże się z wstępem na teren nieruchomości wyłącznie z rzeczoznawcą*", a także na stanowisko Wojewody Śląskiego, znajdujące wyraz w wystąpieniach pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych w innych strażach przez funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach z upoważnienia Wojewody (wystąpienia z lipca 2012 r. i z lipca 2013 r.), w których przypadki, gdy „*strażnicy dokonali wejścia na teren nieruchomości bez rzeczoznawcy i niezbędnego sprzętu celem przeprowadzenia kontroli palenisk w piecach tej nieruchomości pod kątem przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i odpadach*", uznano za nieprawidłowe. Wskazano ponadto, że „*Mając na uwadze powyższe, Komendant Straży Miejskiej w Sosnowcu wystąpił w styczniu 2014 r. z pisemnym zapytaniem do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach o udostępnienie wykazu rzeczoznawców działających na terenie naszego województwa*", a WIOŚ „*udzielił odpowiedzi*[23]*, z której wynika, że od 1 stycznia 2000 r. nie ma powołanych biegłych rzeczoznawców w ww. zakresie oraz iż brak jest uregulowań prawnych na okoliczność uzyskiwania uprawnień, powoływania lub wyznaczania rzeczoznawców w zakresie ochrony środowiska, a ich rolę mogą obecnie pełnić jednostki naukowo-badawcze lub firmy prowadzące działalność w omawianym zakresie*".

(dowód: akta kontroli, str. 41-52,99-110)

W ocenie NIK nie podjęto jednak wystarczających działań w celu zapewnienia funkcjonariuszom możliwości przeprowadzanie wskazanych wyżej kontroli, w tym działań mających na celu zapewnienie im odpowiedniego przeszkolenia, ani też działań[24], aby zapewnić możliwość korzystania przez nich ze wsparcia w postaci usług podmiotu prowadzącego działalność w zakresie ochrony środowiska (w sytuacji, gdyby uznano to za potrzebne, w związku m.in. 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). Strażnicy nie mieli tym samym m.in. możliwości pobierania i przekazywania do badania próbek popiołu, co może mieć znaczenie w sytuacjach spornych, gdy nie ma możliwości jednoznacznego ustalenia stanu faktycznego w inny sposób, a także korzystania z innych uprawnień przysługujących kontrolującemu. Dopiero w marcu 2016 r.[25] Komendant zawarł umowę z podmiotem świadczącym usługi w ww. zakresie (wg wyjaśnień, „*ww. firma zobowiązała się do przeprowadzenia nieodpłatnego*

[20] 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 (obowiązujące do końca 2014 r.).

[21] W odpowiedzi na pismo o wyjaśnienia skierowane w toku kontroli do Komendanta, w związku z jego nieobecnością.

[22] Pismo nr DN-NKSPP-026-212/2012 Zastępcy Dyrektora ww. departamentu z 18.12.2012 r.

[23] Pismem IN.VI.021.4.2014 z 07.02.2014 r.

[24] Do marca 2016 r. (kiedy to zawarto wspomnianą wcześniej umowę z SORBCHEM Sp. z o.o.), tj. przez cały okres, gdy strażnicy posiadali upoważnienia do przeprowadzania kontroli, o których mowa.

[25] W latach 2013-2015 środki

szkolenia dla 14 strażników miejskich w zakresie kontroli spalania odpadów w paleniskach domowych, przy czym zobowiązania takiego nie ujęto w treści zawartej umowy). Jedynie dwóch strażników miejskich, w październiku 2013 r., uczestniczyło w sesji szkoleniowej i panelu dyskusyjnym, które były powiązane z problematyką zanieczyszczenia powietrza w regionie oraz wdrażania systemu gospodarki odpadami w mieście. Strażnicy nie byli zatem merytorycznie przygotowani do realizowania zadań związanych z ochroną powietrza przed niską emisją, a Komendant nie podejmował działań, aby zapewnić ich przeszkolenie (jak wyjaśnił upoważniony przez Komendanta funkcjonariusz Straży, przeszli oni jedynie podstawowe szkolenie, które nie obejmowało tematyki związanej z tym zagadnieniem). Zdaniem NIK, brak przygotowania merytorycznego czy organizacyjnego nie powinien stanowić usprawiedliwienia dla nierealizowania zadań kontrolnych, o których mowa, biorąc pod uwagę istotność problemów związanych z niską emisją.

(dowód: akta kontroli, str. 27-30,111-114)

Zauważyć ponadto należy, że zadania kontrolne, o których mowa w art. 379 POŚ, wykonywane są z upoważnienia i w imieniu Prezydenta Miasta jako organu sprawującego kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, natomiast czynności nadzorcze Wojewody, przywołane w wyjaśnieniach jako przyczyna nieprzeprowadzania przez Straż kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, prowadzone były na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o strażach gminnych (które to unormowania nie dotyczą zadań kontrolnych określonych w art. 379 POŚ). W ocenie NIK możliwość skorzystania z usług rzeczoznawców jest uprawnieniem kontrolującego, z którego może on korzystać np. w sytuacji, gdy niedysponowania poziomem przygotowania merytorycznego pozwalającym na prawidłowe przeprowadzenie czynności kontrolnych, o których mowa, w tym m.in. gdy zachodzi potrzeba uzyskania wyników specjalistycznych badań (np. przebadania pobranych próbek w odpowiednim laboratorium).

Pomimo nieprowadzenia wskazanych wyżej kontroli, strażnicy podejmowali doraźne działania, reagując na zgłoszenia mieszkańców bądź innych podmiotów. Jak wyjaśnił Komendant, czynności te wykonywali na podstawie ustawy o strażach, KPW i rozporządzenia w sprawie mandatów, dokumentując je w notatnikach urzędowych. Brali oni też udział – wg wyjaśnień, jedynie w charakterze „asysty" – w kontrolach przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów w piecach lub kotłach) przeprowadzanych samodzielnie przez pracowników Urzędu Miasta Sosnowca na podstawie upoważnień wydanych im przez Prezydenta Miasta, również w oparciu o art. 379 POŚ (należy przy tym zauważyć, że kontroli takich przeprowadzono w kontrolowanym okresie tylko 10[26] i dotyczyły one jedynie tych zgłoszeń mieszkańców, które wpłynęły do Urzędu Miejskiego), co w ocenie NIK, wobec nieprzeprowadzania kontroli przez Straż, nie było wystarczające dla skutecznej realizacji wspomnianych zadań.

W ocenie NIK – nie kwestionując przy tym uprawnień strażników wynikających z ustawy o strażach oraz KPW – dokonywanie sprawdzenia domowych kotłowni lub pieców, powinno odbywać się z wykorzystaniem unormowań art. 379-380 POŚ, które określają uprawnienia kontrolujących i odpowiadające im obowiązki kontrolowanych, pozwalając na skuteczną realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji, co jest szczególnie istotne, biorąc pod uwagę

[26] Z tego w 2013 r. - 3, w 2014 r. - 2 (ponadto, w jednym przypadku nie przeprowadzono kontroli w budynku, ponieważ nie zastano jego użytkownika), w 2015 r. - 4 i w 2016 r. - 1.

negatywne skutki zdrowotne ekspozycji na wysokie stężenia substancji szkodliwych, które w wyniku niskiej emisji są emitowane do atmosfery.

IV. Uwagi i 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[27], wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie funkcjonariuszom Straży przeszkolenia w zakresie prawidłowej realizacji zadań związanych z ochroną powietrza przed niską emisją.

2. Podjęcie działań mających na celu objęcie zagadnień powiązanych z ochroną powietrza przed niską emisją (w tym sposobu pozbywania się gromadzonych odpadów przez właścicieli nieruchomości, w szczególności przestrzegania zakazu pozbywania się odpadów poprzez ich spalanie w domowych kotłowniach czy paleniskach) kontrolami przeprowadzanymi na podstawie art. 379-380 POŚ, w razie uzyskania przez funkcjonariuszy upoważnień do przeprowadzania takich kontroli na kolejny okres.

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 28 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler

Gł. specjalista k.p.
Marian Dłucik

.....

[27] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.