



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.009.08.2020

Krzysztof Mechliński  
Komendant Straży Miejskiej  
ul. Klonowica 1B  
71-214 Szczecin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Straż Miejska w Szczecinie <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Mechliński, Komendant Straży od 20 listopada 2019 r. <sup>2</sup> Poprzednio, w okresie od 1 kwietnia 2003 r. do 19 listopada 2019 r., funkcję Komendanta pełnił Leon Gajewski.
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 <sup>3</sup> , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Sylwia Książopolska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/97/2020 z 22 maja 2020 r.  (dowód: akta kontroli str. 1, 8, 9)

### OCENA OGÓLNA

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Straż kontrolowała na terenie Gminy Miasto Szczecin<sup>6</sup> przestrzeganie przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym sposób postępowania z odpadami przez właścicieli nieruchomości<sup>7</sup>. Kontrole przeprowadzane były z własnej inicjatywy lub na podstawie uzyskanych informacji, bez sporządzenia uprzednio planów kontroli<sup>8</sup>. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, Straż prowadziła działania zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt. 1, 4, 5, 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>9</sup> oraz w trybie i zakresie określonym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>10</sup>. Straż zwracała się także o pomoc m.in. w przeprowadzeniu czynności kontrolnych do instytucji

<sup>1</sup> Dalej: Straż.

<sup>2</sup> Dalej: Komendant.

<sup>3</sup> Tj. do 11 września 2020 r.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>6</sup> Dalej: Gmina.

<sup>7</sup> Wynikającymi m.in. z: ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu porządku), ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.; dalej: Prawo ochrony środowiska), ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. 2019 r. poz. 1610 ze zm.), ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. 2019 r. poz. 1895 ze zm.), ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. 2019 r., poz. 521 ze zm.) oraz aktów prawa miejscowego.

<sup>8</sup> W okresie od kwietnia 2017 r. do czerwca 2020 r. (za wyjątkiem sierpnia 2018 r., października i grudnia 2019 r. oraz kwietnia i maja 2020 r.) kontrole czystości prowadzono na podstawie miesięcznych harmonogramów zawierających dokładne terminy ich przeprowadzenia. Harmonogramy nie były sporządzane za okres od stycznia 2016 r. do marca 2017 r.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1795; dalej: ustawa o strażach gminnych.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 729 ze zm.; dalej: kodeks w sprawach o wykroczenia.

państwowych i samorządowych, w tym do Urzędu Miasta Szczecin<sup>11</sup>, Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie, Policji, Straży Pożarnej. Z przeprowadzonych czynności funkcjonariusze nie sporządzali protokołów kontroli. Były one dokumentowane notatkami służbowymi, raportami dziennymi oraz w elektronicznym systemie wspomaganym eM@ndat. Komendant 27 lutego 2020 r., przed rozpoczęciem niniejszej kontroli NIK, wprowadził wzór „protokołu kontroli spalania” oraz obowiązek jego sporządzania.

W jednostce prowadzono ewidencje: etatów, wyposażenia i wyników działania Straży. Informacje o danych w nich zawartych terminowo przekazywano Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Szczecinie. Stwierdzone różnice dotyczyły liczby podjętych środków oddziaływania wychowawczego i kwoty nałożonych grzywien.

Straż monitorowała możliwość spalania odpadów na miejscach ich składowania. O podejrzeniu wystąpienia pożaru informowała Straż Pożarną, a także prowadziła kontrole i podejmowała działania zmierzające do likwidacji nielegalnych miejsc składowania odpadów.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego 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

1.1. Strukturę organizacyjną Straży określał regulamin, nadany przez Radę Miasta Szczecina<sup>12</sup>. Straż zobowiązano m.in. do kontrolowania, podejmowania stosownych działań i egzekwowania właściwego wykonywania obowiązku utrzymywania porządku i czystości w Gminie, na terenie budynków mieszkalnych, obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz otoczenia instytucji, zakładów pracy i posesji prywatnych. W regulaminie nie wyodrębniono komórki organizacyjnej właściwej wyłącznie do kontroli realizacji przepisów ustawy o utrzymaniu porządku, prawa ochrony środowiska, ustawy o odpadach. Natomiast dwie komórki odpowiedzialne były m.in. za przygotowanie oraz prowadzenie spraw o wykroczenia<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 10-27)

Według stanu na 1 stycznia 2016 r. w Straży zatrudnionych było 125 strażników, a w kolejnych latach, odpowiednio na koniec: 2016 r. 121, 2017 r. 126, 2018 r. 125, 2019 r. 121, na 30 czerwca 2020 r. 120. Wykształcenie wyższe posiadało ok. 70% wszystkich zatrudnionych funkcjonariuszy, a średnie ok. 30%<sup>14</sup>.

W latach objętych kontrolą, szkolenie podstawowe z wynikiem pozytywnym ukończyli wszyscy funkcjonariusze, za wyjątkiem sześciu osób przyjętych w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 33, 45, 81, 115, 151, 207, 209, 696)

<sup>11</sup> Dalej: Urząd.

<sup>12</sup> Uchwała nr XIV/342/15 z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie nadania Statutu oraz Regulaminu organizacyjnego Straży Miejskiej w Szczecinie; dalej: regulamin.

<sup>13</sup> Oddział interwencyjno-prewencyjny odpowiedzialny za bieżącą realizację spraw oraz prewencję w zakresie porządku na terenie Szczecina, a referat wykroczeń za prowadzenie czynności wyjaśniających oraz sprawdzających.

<sup>14</sup> Odpowiednio w 2016 r. 69% z wykształceniem wyższym i 31% ze średnim, 2017 i 2018 r. po 67 % i 33% a w 2019 r. 68% i 32%.

Analiza zakresów obowiązków i odpowiedzialności 23 strażników (ze 120) wykazała, że były one jednolite, dotyczyły m.in. patrolowania ulic, kontroli pod względem przestrzegania przepisów wynikających z ustawy o strażach gminnych oraz działalności prewencyjnej. Funkcjonariuszy zobowiązano także do należytego i dokładnego opracowania materiałów i sprawozdań z prowadzonych spraw (notatki służbowe, raporty, notatnik służbowy), prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia zgodnie z posiadanymi uprawnieniami.

(dowód: akta kontroli str. 33, 37-41)

W 2016 i w 2019 r. wszyscy zatrudnieni strażnicy posiadali upoważnienie Komendanta do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone m.in. w ustawie o utrzymaniu porządku, ustawie o odpadach, prawie ochrony środowiska, ustawie o recyklingu, ustawie o zużytych sprzęcie, ustawie o bateriach i akumulatorach oraz aktach prawa miejscowego. W 2017 r. takie upoważnienie posiadało 125 (ze 126) funkcjonariuszy, a w 2020 r. 114 (ze 120). Natomiast obowiązek przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez osoby niebędące przedsiębiorcami, Prezydent Miasta Szczecin na podstawie w art. 379 ust. 2 Prawa ochrony środowiska delegował na 66 funkcjonariuszy<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 33-36, 39-43)

W planach finansowych Straży nie wyodrębniano środków finansowych na realizację zadań związanych z ochroną porządku publicznego i wynikających z przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisów ochrony środowiska. Powyższe zadania realizowane były w ramach całego budżetu jednostki. Wykonane wydatki w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, rozdziale 75416 „Straż Miejska” wyniosły łącznie w 2016 r. 10 118,8 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach i odpowiednio w: 2017 r. 10 402,6 tys. zł, 2018 r. 10 722,1 tys. zł oraz 2019 r. 11 872 tys. zł, tj. po 99% planu po zmianach w każdym roku<sup>16</sup>. Największą część wydatków<sup>17</sup> stanowiły wynagrodzenia (od 65 do 70% wykonanych wydatków<sup>18</sup>). Na 30 czerwca 2020 r. wykonane wydatki wyniosły łącznie 5 560,9 tys. zł, tj. 46% planu po zmianach<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 28-33)

**1.2.** W latach objętych kontrolą w Straży nie ustalano rocznego planu kontroli w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy. Określano natomiast kierunki działań Straży, obejmujące m.in. poprawę porządku publicznego i czystości na terenie Gminy<sup>20</sup>. O stopniu ich realizacji w latach 2016-2018 świadczyć miały osiągnięte wskaźniki dotyczące wzrostu ilości działań strażników „osiedlowych” w zakresie przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku: w 2016 r. o 10% w stosunku do 2015 r.; w 2017 r. wzrost miał wynieść 5% w stosunku do 2016 r., a w 2018 r. o 3% w stosunku do 2017 r. Wszystkie wskaźniki zostały osiągnięte w wyznaczonym okresie powyżej planowanego poziomu<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 234, 237, 642-644)

<sup>15</sup> Łącznie w latach objętych kontrolą, a w poszczególnych latach upoważnienie Prezydenta Miasta Szczecin posiadało: 2016 r. 31 funkcjonariuszy, 2017 r. 35, 2018 r. 46, 2019 r. 57 oraz na 30 czerwca 2020 r. 55.

<sup>16</sup> Plan po zmianach na 2016 r. wynosił 10 419,1 tys. zł, na 2017 r. 10 448,4 tys. zł, na 2018 r. 10 772 tys. zł, na 2019 r. 11 904 tys. zł.

<sup>17</sup> Paragraf 4010 wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym (paragraf 4040).

<sup>18</sup> W 2016 r. 6 598,4 tys. zł (65,2% wszystkich wydatków), 2017 r. 7 202,5 tys. zł (69,2%) oraz 2018 r. 7 515,8 tys. zł i 2019 r. 8 370 tys. zł (po 70%).

<sup>19</sup> Na 30 czerwca 2020 r. plan po zmianach wynosił 12 006,8 tys. zł.

<sup>20</sup> Kierunki zamieszczano w formie prezentacji na stronie internetowej Straży [www.sm.szczecin.pl/nasze-dzialania/sprawozdania-roczne.sm](http://www.sm.szczecin.pl/nasze-dzialania/sprawozdania-roczne.sm).

<sup>21</sup> W 2016 r. osiągnięto wskaźnik 13,5%, 2017 r. 7,7%, I połowa 2018 r. 12%.

Celem/priorytetem działalności Straży w latach 2019-2020 był m.in. wzrost jakości życia mieszkańców, który miał być osiągnięty m.in. poprzez zwiększenie czystości Gminy i poprawy jakości powietrza. Nie zostały określone wskaźniki planowane do osiągnięcia. Ze sprawozdania za 2019 r. wynikało, że liczba działań zrealizowanych przez strażników w obszarze „Czystość i porządek publiczny”<sup>22</sup> wzrosła o ok. 2,5% w stosunku do roku poprzedniego, a w obszarze „Spalanie odpadów”<sup>23</sup> o ponad 66%.

(dowód: akta kontroli str. 234, 293, 296-297, 301)

1.2.1. Podstawą przeprowadzanych kontroli czystości na terenie Gminy w okresie od kwietnia 2017 r. do czerwca 2020 r. (za wyjątkiem sierpnia 2018 r., października i grudnia 2019 r. oraz marca i kwietnia 2020 r.) były miesięczne harmonogramy zamieszczane na stronie internetowej Straży.

(dowód: akta kontroli str. 237-239)

W związku z brakiem harmonogramów kontroli czystości za okres od stycznia 2016 r. do marca 2017 r. a także za powyżej wskazane miesiące, Zastępca Komendanta wyjaśnił: *W 2016 r. kontrole i interwencje /.../ były realizowane priorytetowo przez strażników „osiedlowych” oraz doraźnie przez funkcjonariuszy z patroli interwencyjnych. /.../ Na odprawie służbowej za 2015 r. wskazano potrzebę szerszego zaangażowania Straży w działania na rzecz porządku publicznego. Mimo, iż nie sporządzano harmonogramów kontroli /.../ strażnicy na bieżąco realizowali zgłoszenia od mieszkańców i instytucji oraz wykonywali je również w ramach działań własnych. Niemniej od kwietnia 2017 r., mając na uwadze transparentność działań naszej jednostki oraz usystematyzowanie realizacji zadań, podjęto decyzję o sporządzaniu harmonogramów kontroli w tym zakresie oraz ich publikowaniu na stronie internetowej. /.../. Brak planów kontroli czystości za miesiąc sierpień 2018 r. spowodował okres urlopowy i zmniejszenie ilości pracowników /.../ Okres letni to wzmożony ruch turystyczny w naszym mieście i pojawiające się tzw. wykroczenia sezonowe /.../ Nie chcieliśmy wiązać konkretnych strażników osiedlowych z konkretnymi datami wskazywanymi w planach kontroli czystości, co nie oznacza, iż zadania z tego zakresu nie były realizowane. Październik 2019 r. /.../ brak umieszczenia planu kontroli czystości spowodowany był /.../ przeoczeniem. Zauważono błąd w połowie miesiąca i doszliśmy do wniosku, że to już zbyt późno aby taki plan umieszczać. Grudzień 2019 r. – w związku z ostatnim miesiącem w roku zobligowani byliśmy do finalizacji zobowiązań wobec postawionych nam zadań związanych z radykalnym rozliczaniem kierowców nieprawidłowo parkujących w naszym mieście w 2019 r./.../ ponownie zdecydowana większość funkcjonariuszy wypełniała bieżące zadania wynikające ze zgłoszeń od mieszkańców, jak /.../ kontrole antysmogowe we współpracy z Urzędem przy użyciu drona antysmogowego. /.../ Plany kontroli za miesiące marzec i kwiecień 2020 nie były zamieszczane /.../ z powodu epidemii spowodowanej wirusem Covid-19. /.../ Nasze działania zostały przekierowane początkowo na profilaktykę zapobiegania rozprzestrzeniania się koronawirusa /.../.*

(dowód: akta kontroli str. 209, 425-426, 635-639)

Publikowane w okresie od kwietnia 2017 do czerwca 2020 harmonogramy zostały terminowo zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 647-688)

1.2.2. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Straż przeprowadziła łącznie 28 967 interwencji i kontroli przestrzegania ustawy o utrzymaniu porządku oraz regulaminu

<sup>22</sup> Z 6 020 działań zrealizowanych w 2018 r. do 6 165 w 2019 r.

<sup>23</sup> Z 1 799 działań zrealizowanych w 2018 r. do 2 988 w 2019 r.

utrzymania czystości i porządku na terenie Szczecina (8,7% wszystkich podjętych<sup>24</sup>). W badanym okresie przeprowadzono odpowiednio: 5 953, 6 649, 6 127, 6 165, 4 073 kontroli. Podstawą ich wszczęcia była inicjatywa własna Straży oraz zgłoszenia, o których mowa w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Największa liczba kontroli dotyczyła spalania odpadów w instalacjach grzewczych (łącznie 8 851, w ich wyniku ujawniono 499 wykroczeń<sup>25</sup>). Pozostałe dotyczyły m.in. porzucania pojazdów<sup>26</sup>, śmiecenia<sup>27</sup>, czystości i porządku w obrębie nieruchomości<sup>28</sup>, pozbywania się odpadów niezgodnie z regulaminem utrzymania czystości i porządku<sup>29</sup>, posiadania pojemników na odpady przez właścicieli nieruchomości<sup>30</sup>. Mandatami ukarano łącznie 1 810 osób na łączną kwotę 200,4 tys. zł<sup>31</sup> oraz pouczone 1 233 osób<sup>32</sup>. Do sądu skierowano 46 wniosków o ukaranie<sup>33</sup>, z tego: z powodu naruszenia art. 10 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu porządku (32 sprawy), art. 145 kodeksu wykroczeń (10 spraw) oraz art. 48 ustawy o recyklingu (cztery sprawy).

(dowód: akta kontroli str. 53-178, 87-112, 122-148, 158-206, 234-235)

W kontrolowanym okresie Straż zwracała się o pomoc m.in. w przeprowadzeniu czynności kontrolnych do instytucji państwowych i samorządowych, w tym do Urzędu<sup>34</sup>, Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie, Towarzystwa Budownictwa Społecznego, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Policji, Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 236)

Funkcjonariusze Straży z przeprowadzanych czynności sporządzali notatki służbowe, raporty dzienne oraz odnotowywali je w elektronicznym systemie wspomaganym eM@ndat. W kontrolowanym okresie nie sporządzano protokołów z kontroli, a do 28 lutego 2020 r. również tych, których obowiązek sporządzenia wynika z art. 379-380 Prawa ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 234-236, 425, 430, 638, 692)

Komendant wyjaśnił: */.../ Funkcjonariusze nie sporządzają protokołów kontroli czystości z uwagi na brak wskazań prawnych do ich wykonywania oraz ekonomikę służby – wypełnianie dokumentów jest czynnością czasochłonną co przekładałoby się na wydłużenie czasu reakcji patroli na zgłoszenia mieszkańców. Zalecenia pokontrolne odnotowywane są w dokumentacji służbowej – notatniku służbowym, raporcie dziennym oraz w aplikacji E – Mandat. W sytuacjach, w których strażnik*

<sup>24</sup> Łącznie 332 358 kontroli i interwencji, z tego: w 2016 r. 69 153, 2017 r. 72 432, 2018 r. 67 481, 2019 r. 87 333, w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 35 959.

<sup>25</sup> Odpowiednio w 2016 r. przeprowadzono 1 146 kontroli i interwencji/ ujawniono 100 wykroczeń wynikających z art. 96 prawa ochrony środowiska, 2017 r. 1 575/106, 2018 r. 1 799/115, 2019 r. 2 989/121 i w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 1 342/57.

<sup>26</sup> Łącznie 6 603 kontroli i interwencji, tj.: w poszczególnych latach odpowiednio: 1 321, 1 427, 1 489, 1 609, 757.

<sup>27</sup> W tym także miejsc publicznych, łącznie 4 410 kontroli i interwencji, tj.: w poszczególnych latach odpowiednio: 1 065, 1 079, 815, 775, 676.

<sup>28</sup> Łącznie 1 078 kontroli i interwencji, tj.: w poszczególnych latach odpowiednio: 197, 205, 213, 298, 165.

<sup>29</sup> Łącznie 719 kontroli i interwencji, tj.: w poszczególnych latach odpowiednio: 161, 211, 157, 112, 78.

<sup>30</sup> W tym także do selektywnego ich zbierania, łącznie 523 kontroli i interwencji, w poszczególnych latach odpowiednio: 171, 29, 176, 97, 50.

<sup>31</sup> Z tego: w 2016 r. 516 osób na łączną sumę 56,2 tys. zł, 2017 r. 452 osoby na łączną sumę 48,8 tys. zł, 2018 r. 232 osoby na łączną sumę 27,5 tys. zł, 2019 r. 415 osób na łączną sumę 46,1 tys. zł i w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 195 osób na łączną sumę 21,8 tys. zł. Mandaty nakładano m.in. z powodu niewyposażenia posesji w pojemnik na odpady (grzywna do 100 zł), braku umowy na wywóz odpadów (grzywna do 500 zł), pozbywanie się odpadów niezgodnie z Regulaminem utrzymania czystości i porządku w Szczecinie (grzywna do 500 zł), niezbieganie odpadów z terenu nieruchomości (grzywna do 100 zł).

<sup>32</sup> Z tego: w 2016 r. 260 osób, 2017 r. 235 osób, 2018 r. 148 osób, 2019 r. 209 osób i w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 381 osób. Pouczenia dotyczyły głównie przywrócenia do stanu poprzedniego (np. uprzątnięcie zaśmieconego miejsca), wykonania zaniechanego obowiązku (np. uprzątnięcie posesji).

<sup>33</sup> Z tego: w 2016 i 2017 r. po 15 wniosków, 2018 r. 10, 2019 r. cztery i w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. dwa.

<sup>34</sup> W szczególności do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

*stwierdza np. dużą ilość odpadów na terenie nieruchomości, oblodzenie chodnika itp. oraz gdy zachowanie sprawcy wskazuje, iż wykroczenie będzie kontynuowane funkcjonariusz wydaje polecenie w formie pisemnej. W razie konieczności kierowania sprawy do Sądu taki dokument dołączany jest do akt.*

(dowód: akta kontroli str. 691-693)

1.2.3. Analiza losowo wybranych 25 spraw zewidencjonowanych w systemie eM@ndat (po pięć z każdego roku), których zakres obejmował m.in. kontrolę gospodarki odpadami oraz stanu sanitarno-porządkowego nieruchomości wykazała, że podstawą przeprowadzenia 20 kontroli było zgłoszenie telefoniczne mieszkańców, dwóch – Urzędu, a trzech - interwencja własna Straży. Potwierdzono zasadność otrzymanych 22 zgłoszeń. Nieprawidłowości dotyczyły termicznego przekształcania śmieci (osiem spraw), zaśmiecania (cztery), braku pojemników na odpady, mycia i/lub naprawy pojazdów w miejscach niedozwolonych (po trzy), sprawdzenia posiadania umowy na wywóz odpadów oraz niewłaściwego rodzaju odpadu w pojemnikach (po dwa) a także demontażu w miejscu niedozwolonym auta wycofanego z użytkowania, oblodzonego chodnika oraz palenia ogniska w miejscu niedozwolonym (po jednym przypadku). We wszystkich 25 przypadkach ustalono sprawców, których zobowiązywano do usunięcia nieprawidłowości, pouczone jednego nieletniego, wystawiono 21 mandatów na łączną sumę 3 650 zł oraz skierowano do sądu pięć wniosków o ukaranie<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 444, 491, 526, 554, 594)

Kontrole sprawdzające podjęto w 11 przypadkach<sup>36</sup> (z ww. 25). W dwóch, z uwagi na uchylanie się od obowiązku usunięcia nieprawidłowości, podjęto decyzję o skierowaniu do sądu wniosków o ukaranie<sup>37</sup>. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w pozostałych 14 przypadkach nie przeprowadzono czynności sprawdzających, ponieważ sprawcy w momencie ujawnienia wykroczenia zaprzestali popełniania czynu zabronionego i/lub usunęli nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 425-430)

1.3. Zgodnie z art. 9a ust. 1 ustawy o strażach gminnych, w latach objętych kontrolą prowadzono ewidencję etatów, wyposażenia oraz wyników działań Straży<sup>38</sup>. Spełniając wymogi określone w art. 9b ust. 1 ww. ustawy, informacje o danych zawartych w ewidencji za lata 2016-2019 były przekazywane Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Szczecinie do dnia 31 stycznia każdego roku. W ewidencji wskazano realizację zadań z zakresu kontroli utrzymania czystości i porządku w Gminie, a ponadto realizację zadań wynikających m.in. ustawy o odpadach, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>39</sup> i innych aktów prawnych, które zawierają obowiązki przypisane strażom miejskim. Wśród działań podjętych przez Straż wskazano m.in.: środki oddziaływania wychowawczego, mandaty, wnioski o ukaranie do sądu oraz sprawy przekazane innym organom lub instytucjom.

(dowód: akta kontroli str. 44-206, 303-424)

1.3.1. Dane przedstawione w informacjach, przekazanych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Szczecinie za lata 2016-2017, były zgodne z prowadzonymi przez Straż ewidencjami. W informacji za 2018 r. wykazano zastosowanie jednego

<sup>35</sup> Na 20 sierpnia 2020 r. sąd wydał rozstrzygnięcia w czterech sprawach nakładając na obwinionych grzywny w wysokości od 100 do 500 zł (łącznie 1 100 zł).

<sup>36</sup> Tj. w sytuacji niezaprzestania popełniania czynu zabronionego w trakcie kontroli lub interwencji funkcjonariuszy Straży.

<sup>37</sup> Do 20 sierpnia 2020 r. nie wpłynęły rozstrzygnięcia w tych sprawach.

<sup>38</sup> Dalej: „ewidencję działań Straży”.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.

„środka oddziaływania wychowawczego” (pozycja III.9), a w ewidencji odnotowano dwa pouczenia. Z kolei w informacji za 2019 r. podano mniejszą liczbą i kwotę nałożonych grzywien (pozycja III.6 – 96 grzywien na kwotę 12 280 zł) niż wynikająca z ewidencji (faktycznie było to 97 grzywien na łączną kwotę 12 330 zł).

(dowód: akta kontroli str. 117, 148, 153, 158-160)

Zastępca Komendanta wyjaśnił: *Dane do sprawozdania za 2018 r. pozyskane zostały z systemu eM@ndat 10 stycznia 2019 r. /.../. W systemie figurowało na ten czas jedno pouczenie, karta z drugim pouczeniem zamknięta została 17 stycznia 2019 r. i dopiero od tego momentu zostało ono zaewidencjonowane i widoczne. /.../ Różnica w sprawozdaniu za 2019 r. wynika najprawdopodobniej ze sposobu przyporządkowania rodzaju czynności bądź działań przez system. Nie potwierdzono /.../ błędu ludzkiego przy wprowadzaniu danych do omawianego systemu, bowiem analiza generowanych zapytań oraz wydruki z kart czynności w tym obszarze nie wskazują na takie postępowanie. /.../ Podjęto decyzję o przekazaniu sprawy wykonawcy oprogramowania do weryfikacji i wdrożenia ewentualnej poprawki do aplikacji.*

(dowód: akta kontroli str. 207-208, 211-212)

1.3. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Straż podjęła łącznie 2 751 kontroli i interwencji w związku z nielegalnym porzucaniem odpadów na terenie Szczecina, odpowiednio w każdym roku: 550; 587; 648; 732; 234 (I połowa 2020 r.).

(dowód: akta kontroli str. 213-233)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że wykryto łącznie 46 sprawców nielegalnego porzucania odpadów, odpowiednio w każdym roku: 14; 13; ośmiu; dziewięciu; dwóch. Na ustalone osoby nałożono łącznie osiem mandatów karnych, pouczone 35 sprawców i w trzech przypadkach skierowano do sądu wnioski o ukaranie.

(dowód: akta kontroli str. 207, 211-212, 697)

Ewidencję miejsc występowania zdarzeń porzucenia odpadów prowadzono w systemie wspomaganym eM@ndant.

(dowód: akta kontroli str. 213-233)

Komendant wyjaśnił, że w przypadku porzucanych pojazdów na terenie Szczecina, zostały one odholowane na parking strzeżony przy ul. Hangarowej w Szczecinie przez firmy zewnętrzne, z którymi Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie zawierał umowy. W latach 2016-2020 odholowano: 89, 124, 110, 110 i 85 pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 207, 210-211, 693)

1.4. Na skutek 16 421 zgłoszeń<sup>40</sup> wpływających do Straży w kontrolowanym okresie<sup>41</sup>, podjęto 16 262 kontrole interwencyjne<sup>42</sup> dotyczące niezgodnego z przepisami postępowania z odpadami (98% wszystkich zgłoszeń). Kontrole dotyczyły m.in. braku pojemnika na odpady, braku umowy na wywóz odpadów, pozbywania się odpadów niezgodnie z regulaminem czystości i porządku obowiązującym na terenie Gminy, zaśmiecania terenu i/lub otoczenia posesji, spalania odpadów w instalacjach grzewczych, pojazdów wycofanych z eksploatacji. Bez rozpatrzenia pozostało 396 spraw (2% wszystkich zgłoszeń), z tego: w 104 przypadkach z powodu braku

<sup>40</sup> Z tego w: 2016 r. 3 492, 2017 r. 3 752, 2018 r. 3 631, 2019 r. 4 164, w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 1 619.

<sup>41</sup> Spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych dotyczyło łącznie 5 605 zgłoszeń, z tego w: 2016 r. 751, 2017 r. 1 293, 2018 r. 1 306, 2019 r. 1 659, w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 596.

Wycofanych z eksploatacji pojazdów dotyczyło łącznie 2 462, w tym w: 2016 r. 583, 2017 r. 567, 2018 r. 570, 2019 r. 530, w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 212.

Nieprzestrzegania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczyło łącznie 8 591 zgłoszeń, z tego w: 2016 r. 2 158, 2017 r. 1 892, 2018 r. 1 755, 2019 r. 1 975, w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 811.

<sup>42</sup> Z tego w: 2016 r. 3 426, 2017 r. 3 643, 2018 r. 3 536, 2019 r. 4 074, w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 1 583.



umocowania prawnego do realizacji zgłoszenia<sup>43</sup>, w 127 - patrol Straży wysłany na miejsce nie potwierdził zdarzenia<sup>44</sup>, w 165 - odwołano zgłoszenia w sytuacji, gdy sprawa była już prowadzona<sup>45</sup>. Spośród wszystkich zgłoszeń, które wpłynęły do Straży w latach 2016-2020 (do 30 czerwca), 2 283 przekazane zostały przez Urząd, a 3 829 przez inne jednostki organizacyjne Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 640)

Analiza 20 losowo wybranych pisemnych zgłoszeń, wykazała, że dotyczyły one: zalegania (składowania) odpadów na terenie posesji (siedem); spalania odpadów w piecach grzewczych (pięć); posiadania umowy na wywóz odpadów (dwa); opróżniania bezodpływowych zbiorników (dwa); porzuconych pojazdów (dwa); nielegalnej wycinki drzew i niewłaściwego stanu drogi pożarowej (po jednym). Kontrolę podjęto w przypadku każdego analizowanego zgłoszenia.

(akta kontroli str. 694-695)

1.5. Straż w celu zapobiegania powstawania pożarów miejsc deponowania odpadów kontrolowała teren Gminy (w tym posesji prywatnych), ujawniała i ewidencjonowała nielegalne wysypiska, podejmowała interwencje po otrzymaniu zgłoszeń, wzywała Straż Pożarną i przekazywała informacje do służb sprzątających oraz zarządów nieruchomości. W kontrolowanym okresie Straż interweniowała 22 razy w związku z pożarem w miejscu nielegalnego deponowania odpadów, z tego: w: 2016 r. cztery, 2017 r. osiem, 2018 i 2019 r. po cztery i do 20 czerwca 2020 r. dwa. W żadnym z 22 przypadków nie powiadomiono organów ścigania, nie ustalano przyczyn ich powstania, a także sposobu zakończenia spraw.

(dowód: akta kontroli str. 644-646)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Przeprowadzone od stycznia 2016 r. do 28 lutego 2020 r. kontrole prawidłowości eksploatacji instalacji, w których następowało spalanie paliw (6 707<sup>46</sup>), nie zostały udokumentowane, wbrew przepisowi art. 380 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, protokołem kontroli. Funkcjonariusze Straży z przeprowadzanych czynności sporządzali notatki służbowe, raporty dzienne, odnotowywali je w elektronicznym systemie wspomaganym eM@ndat. Zgodnie z przepisem art. 380 ust. 2 ww. ustawy protokół podpisują kontrolujący oraz kierownik kontrolowanego podmiotu lub kontrolowana osoba fizyczna, którzy mogą wnieść do protokołu zastrzeżenia i uwagi wraz z uzasadnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 234-236, 425, 430, 638, 692)

Realizację powyższego obowiązku rozpoczęto 1 marca 2020 r., w związku z wejściem w życie zarządzenia Komendanta nr 4/2020, wprowadzającego wzór „protokołu kontroli spalania”, który miał być podpisany przez kontrolowanego, lub zawierać adnotację o odmowie podpisania protokołu.

(dowód: akta kontroli str. 431-433, 689-690)

Zastępca Komendanta wyjaśnił: */.../ Fakt przeprowadzania czynności był odnotowywany w notatniku służbowym oraz raporcie dziennym. Przyjęto taki sposób postępowania ponieważ traktowano, iż kontrole i interwencje podejmowane*

<sup>43</sup> Łącznie w kontrolowanym okresie, z tego w: 2016 r. 12, 2017 r. 25, 2018 r. 44, 2019 r. 17, w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. sześć.

<sup>44</sup> Łącznie w kontrolowanym okresie, z tego w: 2016 r. 20, 2017 r. 21, 2018 r. 17, 2019 r. 54, w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 15.

<sup>45</sup> Łącznie w kontrolowanym okresie, z tego w: 2016 r. 34, 2017 r. 63, 2018 r. 34, 2019 r. 19, w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. 15.

<sup>46</sup> Tj. w latach 2016-2020 (do 30 czerwca), odpowiednio: 733, 1 248, 1 535, 2 607 i 584.

*były w związku z potencjalnym wykroczeniem, więc tryb podejmowanych działań był taki sam jak przy innych czynach zabronionych (np. z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym). /.../.*

(dowód: akta kontroli str. 425, 430)

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

#### **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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia 19 października 2020 r.

Kontroler  
Sylvia Księżopolska  
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor