



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

STRAŻ MIEJSKA W OZESTOCHOWIE WIELYNEGO DNIA	
04.08.2016	
Nr	3050
Ilość zar.	..... podpis <i>Nikol</i> .....

LKA-410.007.05.2016

P/16/065

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/065 – Eliminacja niskiej emisji<sup>1</sup> z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach

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

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Straż Miejska w Częstochowie<sup>2</sup>,  
42-200 Częstochowa, ul. Krakowska 80/3

Kierownik jednostki kontrolowanej Artur Hołubiczko, Komendant Straży Miejskiej w Częstochowie<sup>3</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 3-4]

# II. Ocena kontrolowanej działalności

## Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>4</sup>, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## Uzasadnienie oceny ogólnej

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

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

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

<sup>1</sup> Niska emisja jest to emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń.

<sup>2</sup> Zwana dalej „Strażą”. Nr REGON 151406966.

<sup>3</sup> Pełni funkcję od 1991 r.

<sup>4</sup> NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>5</sup> Dane liczbowe za okres od 1 stycznia 2013 r. do 23 maja 2016 r.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 250 zwana dalej „ustawą upcg”.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 672, zwana dalej „Prawem ochrony środowiska”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu faktycznego

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

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

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

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

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

<sup>8</sup> Zwana dalej „Strażą Miejską”.

<sup>9</sup> Zarządzeniem Prezydenta Miasta Częstochowy nr 4/91 z 2 kwietnia 1991 r.

<sup>10</sup> Zwanego dalej „Prezydentem Częstochowy”.

<sup>11</sup> Straż Miejska została wyłączona ze struktury Urzędu Uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 75/IX/99 z dnia 29 marca 1999 r.

<sup>12</sup> Statut Straży Miejskiej nadany Uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 960/LIX/2006 z dnia 22 maja 2006 r. i zmieniony uchwałą nr 167.XV.2015 z dnia 24 września 2015 r.

<sup>13</sup> Nadanym Uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 75/IX/99 z dnia 29 marca 1999 r. i zmienionym uchwałą nr 28/IV/2002 z dnia 19 grudnia 2002 r.

<sup>14</sup> Nadanych przez Komendanta Straży.

<sup>15</sup> Liczba pracowników Straży Miejskiej na dzień 1 stycznia 2013 r. 31 grudnia 2013 r. oraz 31 grudnia 2014 r. wynosiła odpowiednio 100, 114 i 125 osób, w tym na stanowiskach „mundurowych” zatrudnionych było w ww. okresie 76 osób. Upoważnienia Prezydenta Częstochowy posiadało odpowiednio 70, 69 i 71 pracowników.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm., zwana dalej „Prawem ochrony środowiska”.

<sup>17</sup> Zwany dalej „Wydziałem Ochrony Środowiska”.

<sup>18</sup> Kontrola spełniania obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy upcg, które obejmują m.in. pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymogami określonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz realizację innych obowiązków określonych w tym regulaminie.

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

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

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

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

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

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

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

[dowód: akta kontroli str. 48-58]

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

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 23 maja 2016 r. funkcjonariusze Straży Miejskiej podejmowali czynności, w tym kontrole na podstawie art. 9u upcg, z których 7 413 obejmowało zagadnienia dotyczące spraw związanych z ochroną powietrza (3 896 w 2013 r., 1 897 w 2014 r., 1 072 w 2015 r. oraz 548 w 2016 r.; w 6 046 przypadkach działania zostały podjęte z własnej inicjatywy, a w pozostałych 1 367 – w wyniku otrzymanych zgłoszeń mieszkańców oraz innych podmiotów)<sup>22</sup>, z tego 19 dotyczyło kontroli związanych ze spalaniem odpadów podejmowanych na wniosek Urzędu Miasta (Wydziału Ochrony Środowiska).

W wyniku podjętych działań 125 osób ukarano mandatami (na łączną kwotę 9,5 tys. zł), 788 osób pouczone, a w 5 przypadkach skierowano wnioski o ukaranie do sądu rejonowego, na podstawie których sąd wydał wyroki nakazowe za wykroczenia

<sup>19</sup> Szkolenie wewnętrzne zorganizowane wspólnie z pracownikami Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta w Częstochowie.

<sup>20</sup> Szkolenie zostało zorganizowane przez Przedsiębiorstwo Techniczno Handlowe „Technika” Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach.

<sup>21</sup> Szkolenie zostało zorganizowane przez Przedsiębiorstwo Techniczno Handlowe „Technika” Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach i było współfinansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

<sup>22</sup> 3 896 w 2013 r., 1 897 w 2014 r., 1 072 w 2015 r. oraz 548 w 2016 r. w 6 046 przypadkach działania zostały podjęte z własnej inicjatywy, a w pozostałych 1 367 – w wyniku otrzymanych zgłoszeń mieszkańców oraz innych podmiotów.

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

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

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

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

Ustalone  
nieprawidłowości

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

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

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

<sup>23</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm., zwana dalej „ustawą o odpadach”. Zgodnie z art. 191 ustawy: „*kto termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów, podlega karze aresztu albo grzywny*”.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.

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

[dowód: akta kontroli str. 72-76]

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

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

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

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

<sup>25</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm. Orz. z 2016 r. poz. 677, zwanej dalej „ustawą o NIK”.

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

Katowice, dnia 28 lipca 2016 r.

**Kontroler**  
**Waldemar Góra**  
**Specjalista kontroli państwowej**

*Waldemar Góra*

**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Katowicach**

**DYREKTOR**  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
w Katowicach

*Piotr Mikiś*

Piotr Mikiś