



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.03.2020

Pan
Jarosław Lipiński
Komendant Straży Miejskiej w Olsztynie
Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 11/17
10 – 959 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Straż Miejska w Olsztynie (dalej: „Straż”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Lipiński, Komendant Straży Miejskiej w Olsztynie, na stanowisku od 16 czerwca 2014 r. (dalej: „Komendant”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi na terenie gminy
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 10 listopada 2020 r., 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/59/2020 z 2 lipca 2020 r. Justyna Lis, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/60/2020 z 2 lipca 2020 r.

(akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W badanym okresie, w Straży Miejskiej w Olsztynie planowano i przeprowadzano kontrole z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie oraz gospodarowania odpadami komunalnymi, a dotyczyły one m.in. spalania odpadów w instalacjach grzewczych, podrzucania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych oraz gromadzenia odpadów w sposób grożący wystąpieniem pożaru.

W Straży rozpatrywano również zgłoszenia o naruszeniach przepisów z zakresu gospodarki odpadami i podejmowano działania interwencyjne. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości zobowiązywano właściciela do ich usunięcia, a następnie przeprowadzano ponowne kontrole w celu sprawdzenia, czy kontrolowani stosowali się do wskazówek i nakazów strażników. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminie przez właścicieli nieruchomości stosowano środki oddziaływania wychowawczego tj. pouczenie, ostrzeżenie – stosownie do art. 41 Kodeksu wykroczeń³, nakładano grzywny oraz kierowano wnioski o ukaranie do sądu. Podejmowano także działania mające na celu zapobieganie powstaniu pożarów miejsc deponowania odpadów, poprzez m.in. kontrole nieruchomości, na których gromadzono odpady łatwopalne.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niesporządzenia w latach 2016-2017 protokołów z 226 spośród 1278 kontroli nieruchomości przeprowadzonych

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

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

³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.); dalej: „Kodeks wykroczeń”.

na podstawie art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska⁴ pod kątem spalania odpadów w instalacjach grzewczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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 Straż Miejska w Olsztynie została utworzona 15 kwietnia 1991 r. na mocy Zarządzenia nr 1 Prezydenta Miasta Olsztyna z dnia 10 kwietnia 1991 r. jako jednostka organizacyjna Miasta Olsztyna.

Zadania, struktura organizacyjna oraz sposób funkcjonowania Straży określone zostały w statucie oraz regulaminie organizacyjnym. W Statucie Straży⁵ wskazano przepisy będące podstawą jej działalności⁶ oraz określono jej zadania, w tym m.in.: ochronę spokoju i porządku w miejscach publicznych, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń. Natomiast w Regulaminie organizacyjnym Straży Miejskiej w Olsztynie nadanym⁷ przez Radę Miasta Olsztyna określono strukturę organizacyjną Straży oraz wskazano zadania i formy jej działania zgodnie z art. 11 ustawy o strażach gminnych.

W strukturze organizacyjnej Straży wyodrębniono m.in.:

- Wydział Patrolowo – Interwencyjny (Wydział I), do zadań którego należało m.in.: patrolowanie przypisanych rejonów, diagnozowanie występujących tam zagrożeń, podejmowanie w tym zakresie współpracy z innymi podmiotami, instytucjami i społecznością lokalną;
- Wydział Dzielnicowych (Wydział II), który oprócz ww. zadań zajmował się także stałą kontrolą czystości i porządku w danej dzielnicy.

Obowiązek kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska⁸ i utrzymania czystości i porządku w gminach⁹ powierzono w zakresach obowiązków Strażnikom zatrudnionym w ww. wydziałach. Liczba zatrudnionych strażników wykonujących te zadania wzrosła z 43 (58,1% strażników z tych wydziałów) na koniec 2016 r. do 47 (70,2%) na 7 lipca 2020 r. Strażnikom tym przypisano w zakresach obowiązków m.in. następujące zadania:

- prowadzenie systematycznych kontroli osiedli pod względem przestrzegania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności: przegląd posesji i terenów w mieście pod względem wykonania porządków oraz kontrola miejsc stale zanieczyszczonych,
- kontrola ogródków działkowych, w tym sprawdzenie czystości i porządku.

Ponadto, wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r., 52 strażników posiadało upoważnienia do kontroli nieruchomości (mieszkań, obiektów lub ich części) pod

⁴ Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.); dalej: „ustawa Prawo ochrony środowiska”.

⁵ Nadanym uchwałą Nr LVIII/649/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 27 stycznia 2010 r.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U z 2019 r., poz. 1795); dalej: „ustawa o strażach gminnych”.

⁷ Uchwała Nr XXXIV/617/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Straży Miejskiej w Olsztynie, Uchwała Nr VII/107/19 Rady Miasta Olsztyna z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Straży Miejskiej w Olsztynie.

⁸ Na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁹ Ustawa 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 czystości i porządku w gminach”.

kątem spalania odpadów oraz utrzymania czystości i porządku, wydane przez Prezydenta Miasta Olsztyna na podstawie art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 3-41)

Zaplanowane i zrealizowane wydatki Straży w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio: w 2016 r. – 5 341,5 tys. zł i 5 305,6 tys. zł (tj. 99,3 % planowanych), w 2017 r. – 5 548,2 tys. zł i 5 536,8 tys. zł (99,8 %), w 2018 r. – 6 168,6 tys. zł i 6 152,1 tys. zł (99,7 %), w 2019 r. – 6 343,7 tys. zł i 6 284,0 tys. zł (99,1 % planu). Na 2020 r. zaplanowano kwotę 5 925,4 tys. zł.

W strukturze wydatków Straży w latach 2016-2020 wydatki bieżące, tj. na wynagrodzenia i utrzymanie jednostki stanowiły od 93,9 % do 100 % ogółu wydatków.

Wydatki inwestycyjne poniesiono na zakup: w 2016 r. – specjalistycznej siatki do odławiania zwierząt (18,0 tys. zł); w 2017 r. – pojazdu ze specjalistycznym sprzętem niezbędnym w celu realizacji projektu ochrony i ratowania zwierząt dziko żyjących i ptaków (64,3 tys. zł); w 2018 r. – sześciu samochodów osobowych ze specjalnym wyposażeniem przeznaczonym do przewozu osób zatrzymanych i centrali telefonicznej (374,7 tys. zł). W 2020 r. nie zaplanowano wydatków inwestycyjnych.

W kontrolowanym okresie Straż nie wyodrębniła w planie finansowym środków na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 42-81)

1.2 W okresie objętym kontrolą Komendant sporządzał co roku plan pracy Straży na dany rok kalendarzowy, który podlegał zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta Olsztyna. W planach tych ujmowano zadania (bez określania liczby planowanych kontroli) do wykonania dla komórek organizacyjnych w poszczególnych miesiącach m.in. kontrolę utrzymania porządku i czystości w gminach, w tym sposobu postępowania z odpadami przez właścicieli nieruchomości. Zadania planowane do wykonania w badanym okresie to m.in.:

- systematyczne kontrole osiedli pod względem przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- przegląd terenów w mieście pod względem utrzymania porządku,
- monitorowanie wysypisk śmieci i „dzikich” wysypisk śmieci na terenie gminy,
- kontrola umów zawartych z firmami wywozowymi na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości płynnych na terenie gminy,
- kontrola ogródków działkowych z uwagi na utrzymanie czystości i porządku,
- prowadzenie dokumentacji i prowadzenie rejestru dotyczącego wywozu pojazdów (tzw. „wraki”),
- realizacja zadań i zgłoszeń wpływających do dyżurnego Straży,
- współpraca z m.in. administratorami terenów, jednostkami gminy, policją i radami osiedla.

(akta kontroli str.82-197)

W okresie objętym kontrolą strażnicy miejscy podejmowali interwencje i przeprowadzali kontrole dotyczące porządku i czystości w gminach w oparciu o przyjęty plan pracy na dany rok. Od stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. przeprowadzono łącznie 13 235 takich kontroli (z czego: w 2016 r. – 3 015, w 2017 r. – 2 771, w 2018 r. – 3 052, w 2019 r. – 3 156, w 2020 r. – 1 241).

Dotyczyły one takich obszarów jak:

- przestrzeganie przez mieszkańców gminy warunków określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie¹⁰ w zakresie: selektywnej zbiórki odpadów, przepełnionych kontenerów, gromadzenia odpadów wielkogabarytowych, zaśmiecania odpadami terenów ogólnodostępnych – 9 715¹¹ kontrole (w tym: w 2016 r. – 2 506, w 2017 r. – 2 192, w 2018 r. – 1 857, w 2019 r. – 2 305, w 2020 r. – 855);
- spalanie odpadów w instalacjach grzewczych – 1 898 kontroli¹² (w tym: w 2016 r. – 216, w 2017 r. – 276, w 2018 r. – 689, w 2019 r. – 487, w 2020 r. – 230);
- posiadanie umów i rachunków na wywóz nieczystości lub odpadów (w tym: kontrola ogródków działkowych) – 354 kontrole (w tym w: 2016 r. – 56, 2017 r. – 44, 2018 r. – 154, 2019 r. – 95, 2020 r. – 7; z czego kontrole dotyczące ogrodów działkowych stanowiły odpowiednio: 39%, 45%, 10%, 27%, 42%);
- podrzucanie odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (tzw. „dzikie” wysypiska śmieci) – 56 kontroli (w tym: w 2016 r. – 24, w 2017 r. – 13, w 2018 r. – osiem, w 2019 r. – pięć, w 2020 r. – sześć);
- działania, w wyniku których Straż lub właściciel usunął pojazd, w tym tzw. „usuwanie wraków” – 1 148 kontroli (w tym: w 2016 r. – 184, w 2017 r. – 235, w 2018 r. – 333, w 2019 r. – 258, w 2020 r. – 138);
- opróżnianie szamb na prywatnych działkach i posesjach – 45 kontroli (w tym: w 2016 r. – 25, w 2017 r. – siedem, w 2018 r. – pięć, w 2019 r. – cztery, w 2020 r. – cztery);
- kontrola nieruchomości, na których gromadzono odpady m.in. w zakresie celu i legalności ich gromadzenia oraz zagrożenia wystąpienia pożaru – 19 kontroli (w tym: w 2016 r. – cztery, w 2017 r. – sześć, w 2018 r. – sześć, w 2019 r. – dwie, w 2020 r. – jedna).

(akta kontroli str.198-202, 214-217)

W latach 2016 – 2020 (I półrocze) 56% kontroli wszczęto w wyniku interwencji własnych¹³, prowadzonych w ramach codziennych działań wykonywanych przez służby patrolowe i dzielnicowych, zaś w pozostałych przypadkach podstawą wszczęcia kontroli były zgłoszenia mieszkańców lub podmiotów publicznych.

(akta kontroli str. 198-202)

W wyniku przeprowadzonych przez Straż kontroli w okresie 2016 – 2020 (do 30 czerwca) stwierdzono 900 naruszeń przepisów dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminie, co skutkowało zastosowaniem w 518 przypadkach środków oddziaływania wychowawczego zgodnie z art. 41 Kodeksu wykroczeń¹⁴ i nałożeniem 355 grzywn w postaci mandatu karnego na łączną kwotę 43 570,0 zł oraz skierowaniem 29 wniosków o ukaranie do sądu¹⁵, a mianowicie ustalono:

¹⁰ Uchwała Nr XV/191/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 28 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn oraz Uchwała Nr XXXVII/641/17 Rady Miasta Olsztyn z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn; dalej: „regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy”.

¹¹ Z czego: 312 kontroli było prowadzonych wspólnie z Wydziałem Środowiska Urzędu Miasta Olsztyna.

¹² W tym: 1 278 kontroli z wejściem na teren nieruchomości: w 2016 r. – 159, w 2017 r. – 93, w 2018 r. – 541, w 2019 r. – 348, w 2020 r. – 137.

¹³ Interwencja własna – to reakcja na zdarzenie podejmowana w ramach codziennych działań strażników miejskich, bez otrzymania dyspozycji od dyżurnego.

¹⁴ Pouczenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie lub inny środek oddziaływania wychowawczego.

¹⁵ W niektórych przypadkach skierowano sprawę do sądu, a w wyniku rozstrzygnięcia sądu nałożono grzywnę.

- 504 naruszenia z art. 191 ustawy o odpadach¹⁶, polegające na spalaniu odpadów w instalacjach grzewczych, w efekcie czego 249 razy pouczono, ostrzeżono lub zwrócono uwagę sprawcy czynu, wystawiono 247 mandatów na łączną kwotę 30 820,0 zł oraz skierowano 8 wniosków o ukaranie do sądu;
- 207 naruszeń z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dotyczące m.in. nieprawidłowości w zakresie selektywnej zbiórki odpadów, braku utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, „dzikich wysypisk”, zaśmiecania terenów ogólnodostępnych, nielegalnego gromadzenia odpadów) oraz dwa naruszenia z art. 478 ustawy Prawo wodne¹⁷ (tj. opróżnianie szamb w sposób niedozwolony); w efekcie czego 129 razy pouczono, ostrzeżono lub zwrócono uwagę, wystawiono 66 mandatów na łączną kwotę 8 400,0 zł, skierowano 16 wniosków o ukaranie do sądu;
- 110 naruszeń z art. 72 Kodeksu wykroczeń związane z porzuceniem pojazdów i brakiem odpowiedniego zabezpieczenia miejsca niebezpiecznego dla życia lub zdrowia człowieka – 84 razy pouczono, ostrzeżono lub zwrócono uwagę, wystawiono 21 mandatów na łączną kwotę 2 450,0 zł, skierowano 5 wniosków o ukaranie do sądu; w efekcie doprowadzono do usunięcia 467 nieużywanych pojazdów (tzw. „wraków”);
- 77 naruszeń z art. 177 ustawy o odpadach, tj. naruszenie warunków zbierania odpadów przez podmiot prowadzący nieprofesjonalną działalność w zakresie zbierania odpadów, w tym posiadanie umów i rachunków na odbiór odpadów – 56 razy pouczono, ostrzeżono lub zwrócono uwagę oraz wystawiono 21 mandatów na łączną kwotę 1 900,0 zł.

W przypadku kontroli dotyczących usuwania tzw. „wraków” Straż zwracała się w 29 przypadkach o pomoc do Policji i ją uzyskała.

(akta kontroli str. 198-202)

W okresie 2016 – 2020 (do 30 czerwca) strażnicy dokumentowali przeprowadzone czynności kontrolne poprzez: wpisy w notatnikach służbowych, sporządzenie notatek lub protokołów. W przypadku 1 898 kontroli nieruchomości pod kątem spalania odpadów strażnicy w 1 278 przypadkach skorzystali z uprawnienia przysługującego im z art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska i weszli na teren kontrolowanej nieruchomości, a z czynności tych sporządzono 1 052 protokoły kontroli. W pozostałych 226¹⁸ przypadkach nie sporządzono protokołów kontroli (a sporządzono 8 notatek służbowych i 218 wpisów do notatników służbowych oraz elektronicznej książki Dyżurnego Straży), mimo, iż zgodnie z art. 380 ust. 1 ww. ustawy obowiązek taki istniał.

(akta kontroli str. 198-217)

Analiza 25 losowo wybranych dokumentów (protokołów z kontroli i notatek) z okresu 2017 – 2020¹⁹ sporządzonych przez Straż z kontroli nieruchomości w zakresie spalania odpadów wykazała, że:

- w 11 przypadkach przyczyną przeprowadzenia kontroli było zgłoszenie od mieszkańca, a pozostałych 14 kontrolę podjęto w wyniku interwencji własnej strażnika (w trakcie wykonywania patrolu lub kontroli planowych),
- w sześciu – stwierdzono naruszenie przepisów z art. 191 ustawy o odpadach polegające na spalaniu odpadów w instalacjach grzewczych,

¹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.); dalej: „ustawa o odpadach”.

¹⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.); dalej: „ustawa Prawo wodne”.

¹⁸ Brak 159 protokołów kontroli spalania odpadów w 2016 r. i 67 w 2017 r.

¹⁹ Pięć dokumentów z 2017 r., osiem z 2018 r., siedem z 2019 r. i pięć z 2020 r. W roku 2016 nie dokumentowano kontroli nieruchomości pod kątem spalania odpadów za pomocą protokołów lub notatek urzędowych.

w wyniku czego nałożono na kontrolowanych grzywny w postaci mandatu karnego (od 100 do 500 zł) oraz wydano zalecenia pokontrolne (zakaz spalania odpadów w piecu, nakaz udokumentowania przekazania odpadów budowlanych i materiałowych koncesjonowanej firmie),

- w żadnym przypadku nie pobierano próbek popiołu do specjalistycznych badań ani nie proszono rzeczoznawcy o udział w czynnościach kontrolnych,
- w 22 przypadkach został sporządzony protokół z kontroli nieruchomości w zakresie spalania odpadów, a w 3 - notatka urzędowa,
- wszystkie protokoły z kontroli zawierały: datę i czas przeprowadzenia czynności kontrolnych, dane adresowe kontrolowanej nieruchomości, imię i nazwisko osoby kontrolowanej oraz jej adres zamieszkania, imię i nazwisko strażnika dokonującego kontroli oraz jego stanowisko służbowe, przyczynę wszczęcia kontroli, opis stwierdzonych faktów w wyniku przeprowadzenia czynności kontrolnych, informację o wykonanej dokumentacji fotograficznej, informację o wręczeniu kopii protokołu osobie kontrolowanej, informację o wynikach kontroli – zastosowane środki przewidziane prawem oraz zalecenia pokontrolne, pouczenie w razie odmowy podpisania protokołu przez kontrolowaną osobę oraz podpis osoby kontrolującej (strażnika/strażników).

(akta kontroli str. 218-270)

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 3 ustawy o strażach gminnych, prowadzono ewidencję wyników działań Straży. W ewidencji tej wykazywano rodzaje wykroczeń zawartych m.in. w: ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, ustawie Prawo ochrony środowiska oraz ustawie o odpadach. Podawano także (w ujęciu ilościowym) zastosowane w wyniku przeprowadzonych czynności środki oddziaływania wychowawczego, nałożone grzywny w drodze mandatu karnego, skierowane wnioski do sądu lub inny sposób załatwienia czynności²⁰. Komendant Straży przekazywał co roku Komendantowi Wojewódzkiemu Policji informacje o danych zawartych w ewidencji, zgodnie z art. 9b ust. 1 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 271-333)

1.3 Na podstawie analizy 26 (spośród 1 110) dokumentów z przeprowadzonych przez Straż w okresie 2016 – 2020 (do 31 lipca) czynności kontrolnych w zakresie postępowania z odpadami ustalono m.in., że:

- w 10 przypadkach kontrole dotyczyły posiadania przez podmioty gospodarcze złożonych deklaracji na odpady zmieszane oraz umów na odpady przemysłowe; skontrolowano łącznie 69 podmiotów²¹; stwierdzono brak umów u 19 podmiotów oraz sześć niezłożonych deklaracji; zobowiązano wszystkie firmy do złożenia stosownych deklaracji i podpisania umów; nałożono siedem mandatów karnych w związku z naruszeniem art. 177 ustawy o odpadach oraz dwa mandaty z art. 54 Kodeksu wykroczeń (od 50 do 500 zł²²); w sześciu przypadkach przeprowadzono ponowne kontrole w okresie od dwóch do 15 dni od stwierdzenia nieprawidłowości w celu ustalenia czy deklaracje zostały złożone a umowy zawarte; kontrole te potwierdziły naprawę stanu nieprawidłowego;

²⁰ Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez strażę gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (Dz.U. z 2017 r., poz.1502).

²¹ W ramach jednej kontroli skontrolowano od jednego do 22 podmiotów.

²² Trzy mandaty na 50 zł, cztery na 100 zł z art. 177 ustawy o odpadach oraz jeden na 150 zł i jeden na 500 zł z art. 54 Kodeksu wykroczeń.

- w 11 przypadkach kontrole dotyczyły miejsc składowania odpadów pod kątem: segregacji odpadów, czystości tych miejsc, nagromadzenia odpadów remontowo – budowlanych, wielkogabarytowych lub z działalności gospodarczej w punktach gromadzenia odpadów komunalnych; w pięciu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości; przekazano właścicielom nieruchomości tereny do uporządkowania lub powiadomiono administratora osiedla o wynikach kontroli; w dwóch przypadkach nałożono mandaty karne z art. 54 Kodeksu wykroczeń (150 zł i 500 zł); przeprowadzono ponowne kontrole celem ustalenia czy zaśmiecone tereny zostały uporządkowane; w dwóch przypadkach przeprowadzono (w okresie od dwóch dni do miesiąca od stwierdzenia nieprawidłowości) ponowne kontrole celem ustalenia, czy zaśmiecone tereny zostały uporządkowane; kontrole te potwierdziły usunięcie nieprawidłowości w ww. zakresie;
- w dwóch przypadkach kontrole dotyczyły nielegalnego składowania opon; w jednym przypadku nie ustalono właściciela (sporządzono dokumentację fotograficzną i przekazano sprawę do Wydziału Środowiska Urzędu Miasta w Olsztynie), a w jednym przypadku zobowiązano właściciela nieruchomości do uprzątnięcia opon, a po ośmiu dniach przeprowadzono rekontrolę, która potwierdziła, że opony zostały usunięte;
- w jednym przypadku kontrola wykazała magazynowanie beczek z nieznanymi chemikaliami na terenie opuszczonej nieruchomości; sprawę przekazano do Wydziału Środowiska Urzędu Miasta w Olsztynie;
- w dwóch przypadkach kontrola dotyczyła wycieku nieczystości ciekłych; w jednym przypadku nie stwierdzono wycieku, a właściciel nieruchomości posiadał faktury na wywóz nieczystości ciekłych; w jednym przypadku zlokalizowano miejsce zanieczyszczenia, ustalono sprawcę czynu i przyczyny wycieku (awaria techniczna w jednej z firm); w zakładzie tym przeprowadzono rekontrolę, która potwierdziła usunięcie awarii;
- we wszystkich 26 przypadkach czynności kontrolne były udokumentowane w postaci: notatki urzędowej strażnika wykonującego kontrolę lub notatki odręcznej strażnika sporządzonej na piśmie otrzymanym od przełożonego o sposobie załatwienia sprawy oraz w postaci korespondencji z Wydziałem Środowiska Urzędu Miasta w Olsztynie.

Ponadto Komendant wyjaśnił, że po zlokalizowaniu nielegalnego miejsca podrzucania odpadów, w każdym przypadku strażnicy podejmowali próby ustalenia sprawców wykroczenia. Jak podał, w tym celu dokonywano przeszukania wyrzuconych odpadów pod kątem znalezienia ewentualnych dowodów, mogących doprowadzić do ustalenia sprawcy. Szukano i rozpytywano ewentualnych świadków zdarzenia, w miarę możliwości korzystano z monitoringów sklepów i lokali użytkowych.

Wyjaśnił także, że Strażnicy dzielnicowi monitorowali w swoich rejonach miejsca podrzucania odpadów, prowadzili także ich ewidencję w celu wyegzekwowania posprzątania terenu oraz wyeliminowania podrzucania odpadów.

(akta kontroli str. 203-213, 334-339, 383)

W latach 2016-2020 (do 31 lipca) w wyniku działań Straży usunięto 467 porzuconych pojazdów, z czego 424 zostały usunięte przez właścicieli, zaś 43 - przez Straż na podstawie art. 50a ustawy Prawo o ruchu drogowym²³.

²³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2020 r., poz.110, ze zm.), dalej: „ustawa Prawo o ruchu drogowym”).

Analiza dokumentów jednej losowo wybranej sprawy dotyczącej usunięcia pojazdu (tzw. „wraku”) wykazała, że:

- interwencja została wszczęta 27 maja 2019 r. na skutek zgłoszenia od mieszkańca do Dyżurnego Straży (zgłoszenie zostało zaewidencjonowane w elektronicznej książce zdarzeń Straży – tego samego dnia utworzono dla zdarzenia kartę zdarzenia nr 8584/2019);
- zgłoszenie zostało niezwłocznie²⁴ przekazane strażnikom pełniącym służbę patrolową;
- na miejscu zdarzenia strażnicy ustalili zaparkowany w pasie drogowym pojazd z oznakami dewastacji (m.in. z wybitymi szybami: tylną oraz bocznymi od strony pasażera); sporządzono dokumentację fotograficzną; wezwano patrol policji i ustalono, że pojazd nie figurował jako utracony; skontaktowano się z mieszkańcami celem ustalenia właściciela oraz z dzielnicowym policji celem potwierdzenia, że nie były wcześniej prowadzone czynności związane z usunięciem tego pojazdu; informacje z wykonanych czynności zamieszczono w notatce urzędowej strażnika oraz w elektronicznej karcie zdarzenia;
- ustalono właściciela pojazdu²⁵ i wystosowano do niego pismo wzywające do osobistego stawiennictwa w siedzibie Straży Miejskiej w charakterze osoby podejrzanej o popełnię wykroczenia z art. 72 Kodeksu wykroczeń (brak odpowiedniego zabezpieczenia pojazdu); w piśmie poinformowano także, że w przypadku gdy pojazd nie zostanie zabrany w ciągu siedmiu dni od dnia podjęcia korespondencji zostanie usunięty przez Straż na podstawie art. 50a ustawy Prawo o ruchu drogowym;
- dnia 19 lipca 2019 r. Straż działając na podstawie art. 50a ustawy Prawo o ruchu drogowym wystosowała dyspozycję usunięcia pojazdu (6/2019) z drogi na parking depozytowy; ww. dyspozycję oraz dokumentację dotyczącą usunięcia pojazdu przekazano do Wydziału Komunikacji Urzędu Miasta Olsztyna;
- dnia 16 grudnia 2019 r. Prezydent Miasta Olsztyna skierował pismo do właściciela pojazdu z informacją o przejściu pojazdu na własność Gminy Olsztyn z mocy art. 50a ust 2 ww. ustawy w związku z nieodebraniem go z parkingu depozytowego; Straż otrzymała ww. pismo do wiadomości i załączyła do akt sprawy.

(akta kontroli str. 340-373)

1.4 W badanym okresie do Straży wpłynęło 5 851 zgłoszeń o naruszeniu przepisów z zakresu gospodarki odpadami (7,8% wszystkich zgłoszeń z tego okresu), z czego 19% stanowiły zgłoszenia przekierowane do Straży z gminy²⁶. Najwięcej zgłoszeń odnotowano w 2016 r. – 1 612, następnie 1 336 w 2018 r., 1 315 w 2019 r., 1 038 w 2017 r. i 550 w I półroczu 2020 r.

Zgłoszenia z badanego okresu dotyczyły:

- nieprawidłowości w selektywnej zbiórce odpadów, przepełnionych kontenerów, zalegających odpadów (np. wielkogabarytowych, budowlano – remontowych) - 2 194 zgłoszenia (tj. 37,5% wszystkich zgłoszeń o naruszenie przepisów z zakresu gospodarki odpadami), w tym 1 586 od mieszkańców (72,3%

²⁴ 27 maja 2019 r.

²⁵ Wysłano trzy pisma do właścicieli pojazdu: pierwsze pismo z dnia 28 maja 2019 r. (adresat przedstawił 10 czerwca 2019 r. umowę kupna - sprzedaży pojazdu i podał dane nowego właściciela), drugie pismo z dnia 10 czerwca 2019 r. (adresat przedstawił 18 czerwca 2019 r. umowę kupna - sprzedaży pojazdu i podał dane kolejnego nowego właściciela), trzecie pismo z dnia 19 czerwca 2019 r. (adresat odebrał korespondencję 25 czerwca 2019 r.).

²⁶ Zgłoszenia skierowane do Dyżurnego Straży Miejskiej oraz pisma z gminy skierowane do Straży.

zgłoszeń dotyczących selektywnej zbiórki odpadów), a 608 z gminy (27,7% zgłoszeń z tej kategorii);

- spalania odpadów w instalacjach grzewczych – 1 399 zgłoszenia (tj. 23,9% wszystkich zgłoszeń o naruszenie przepisów z zakresu gospodarki odpadami), w tym od mieszkańców 1 373, a z gminy 26 (odpowiednio 98,1% i 0,9% zgłoszeń dotyczących spalania odpadów);
- zaśmiecania odpadami terenów ogólnodostępnych (parków, skwerów, deptaków, pasów drogowych, pasów zieleni) – 1 164 zgłoszenia (tj. 19,9% wszystkich zgłoszeń o naruszenie przepisów z zakresu gospodarki odpadami), w tym 884 od mieszkańców, a 280 z gminy (odpowiednio 75,9% i 24,1% zgłoszeń związanych z zaśmiecaniem);
- porzuconych pojazdów (w tym tzw. „wraków”) – 893 zgłoszenia (tj. 15,3% wszystkich zgłoszeń), w tym 820 od mieszkańców, a 73 z gminy (odpowiednio 91,8% i 8,2% zgłoszeń dotyczących porzuconych pojazdów);
- posiadania umów i rachunków na wywóz nieczystości/opadów – 101 (tj. 1,7% wszystkich zgłoszeń o naruszenie przepisów z zakresu gospodarki odpadami), w tym 7 od mieszkańców, a 94 z gminy (odpowiednio 6,9% i 93,1% zgłoszeń z tej kategorii);
- porzucania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (np. „dzikie” wysypiska śmieci) – 53 zgłoszenia (tj. 0,9% wszystkich zgłoszeń o naruszenie przepisów z zakresu gospodarki odpadami), w tym od mieszkańców - 35 i z gminy 18 (odpowiednio 66% i 34% zgłoszeń z tej kategorii);
- opróżniania szamb na prywatnych działkach i posesjach – 33 zgłoszenia (tj. 0,6% wszystkich zgłoszeń o naruszenie przepisów z zakresu gospodarki odpadami), w tym od mieszkańców 26 i 7 z gminy (odpowiednio 78,8% i 21,2% zgłoszeń z tej kategorii);
- legalności i celu gromadzenia odpadów, w tym zagrożenia wystąpienia pożaru – 14 zgłoszeń (tj. 0,2% wszystkich zgłoszeń o naruszenie przepisów z zakresu gospodarki odpadami), w tym 11 od mieszkańców, a 3 z gminy (odpowiednio 78,6% i 21,4% zgłoszeń z tej kategorii).

Wszystkie otrzymane zgłoszenia rozpatrzono. Kontroli nie wszczęto jedynie w pięciu przypadkach, kiedy zgłoszenia dotyczyły interwencji poza terenem działania Straży. W takich sytuacjach informowano osobę zgłaszającą o braku możliwości podjęcia interwencji przez Straż Miejską w Olsztynie lub przekazywano sprawę Policji lub Straży Miejskiej w Barczewie.

(akta kontroli str. 374)

1.5 W latach 2016 – 2020 (I półrocze) Straż nie otrzymała żadnego zgłoszenia dotyczącego pożaru miejsc deponowania odpadów (składowisko, magazyn, hala produkcyjna, las, teren posesji). Komendant Straży Miejskiej uczestniczył w dniu 24 maja 2018 r. w posiedzeniu Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego²⁷, zwołanym przez Prezydenta Miasta Olsztyna w związku z trwającym (od wczesnych godzin rannych) pożarem odpadów wielkogabarytowych magazynowanych na terenie Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Olsztynie²⁸. Jak wyjaśnił, w trakcie posiedzenia Prezes ZGOK informował ww. zespół o bieżącej sytuacji występującej w Zakładzie, działaniach podejmowanych w celu ugaszenia ognia oraz zminimalizowania zagrożeń zdrowotnych dla mieszkańców. Akcją gaśniczą kierowała Straż Pożarna, natomiast Policja zabezpieczała miejsce zdarzenia oraz

²⁷ Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego powołano Zarządzeniem Nr 539 Prezydenta Olsztyna z dnia 24 grudnia 2012 r.

²⁸ dalej: „ZGOK” lub „Zakład”.

dowody w celu ustalenia przyczyn powstania pożaru. Zespół na posiedzeniu nie podejmował żadnych decyzji dotyczących tego pożaru.

(akta kontroli str. 203-213, 375-381)

W badanym okresie Straż przeprowadziła 19 kontroli nieruchomości, na których gromadzono odpady. Kontrole te dotyczyły m.in. ustalenia celu i legalności ich gromadzenia oraz zagrożenia wystąpienia pożaru (opony, ciecze, benzyna, olej napędowy). Ustalono osiem naruszeń z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w wyniku czego sześć razy pouczone, ostrzeżone lub zwrócono uwagę, wystawiono dwa mandaty na łączną kwotę 600,00 zł, skierowano dwa wnioski o ukaranie do sądu. Komendant wyjaśnił, że Straż w toku codziennej służby kontroluje miejsca gromadzenia odpadów, a w momencie stwierdzenia naruszeń interweniuje u właściciela lub zarządcy terenu oraz przekazuje informację odpowiednim organom i służbom.

(akta kontroli str. 198-202)

Od 2016 roku do 30 czerwca 2020 r. Straż podjęła 16 interwencji związanych z palącymi się śmietnikami i śmietniczkami ulicznymi. Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że najczęściej strażnicy samodzielnie podejmowali działania w celu ugaszenia pożaru, jedynie w przypadku większych pożarów śmietników informowano Straż Pożarną.

(akta kontroli str. 203-213, 382)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W badanym okresie strażnicy w przypadku 226 spośród 1278 kontroli²⁹ nieruchomości, przeprowadzonych w związku z podejrzeniem spalania odpadów w instalacjach grzewczych nie sporządzili protokołów z czynności kontrolnych. I tak:

- w 2016 r. - nie sporządzono żadnego protokołu ze 159 przeprowadzonych w tym roku kontroli,
- w 2017 r. - nie sporządzono 67 protokołów z 93 przeprowadzonych kontroli.

Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w przepisach art. 9u ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach w związku z art. 380 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym z przeprowadzonych czynności sporządza się protokoły kontroli.

Komendant wyjaśnił, że w 2016 r. z powyższych kontroli nie sporządzano protokołów, bo tematy związane z ekologią, w tym ze spalaniem odpadów dopiero zaczynały nabierać na sile, a ilość zgłoszeń od mieszkańców, w porównaniu do innych zgłaszanych problemów, była znikoma. Podał także, że od stycznia 2017 r. Straż wprowadziła obowiązek sporządzania protokołów, jednak część strażników dokumentowała wejście na posesję notatką, co wynikało z braku odpowiednich druków protokołów podczas kontroli³⁰.

(akta kontroli str.198-217)

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając działania podjęte przez Kontrolowanego, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków ani uwag.

²⁹ Kontrole związane z wejściem na teren nieruchomości.

³⁰ W latach 2018-2020 (I połowa) nie stwierdzono przypadku braku udokumentowania protokołem kontroli nieruchomości przeprowadzonych w związku z podejrzeniem spalania odpadów w instalacjach grzewczych.

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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 20 listopada 2020 r.

Kontroler
Olga Ratkiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis