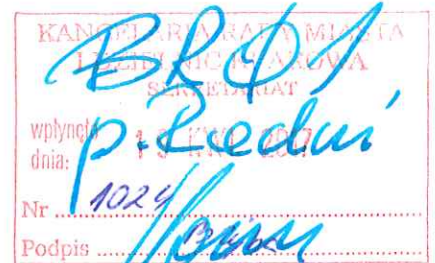




PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

OR-06.0004.1.2017



Kraków,

13.04.2017

Pan
Bogusław Kośmider
Przewodniczący Rady Miasta Krakowa

Vide handwritten note: Witam Pana Przewodniczący!

W nawiązaniu do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie możliwości kontroli spalania śmieci przez funkcjonariuszy krakowskiej Straży Miejskiej w gminach ościennych wniesionego przez Klub Przyjazny Kraków – druk nr 1842 – przekazanego pismem z dnia 3 kwietnia 2017 r. znak BR.01.0006.1842.2017, uprzejmie informuję:

W ramach wieloaspektowych działań ukierunkowanych na dalszą poprawę jakości powietrza istotną rolę odgrywają działania kontrolne (wraz z wynikającymi z tego sankcjami). Mimo swojej doniosłości, działania te stanowią winny uzupełnienie względem takich form, jak edukacja i informacja oraz instrumenty wsparcia ekonomicznego.

Szczególne znaczenie praktyczne ma egzekwowanie zakazu wynikającego z art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 z późn. zm.). Czyn określony w tym przepisie stanowi wykroczenie, a sposób postępowania w przypadku jego naruszenia określa ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1713 z późn. zm.).

Organami właściwymi do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym ich właściwością, w tym do prowadzenia kontroli termicznego przekształcania odpadów poza spalarniami odpadów lub współspalarniami odpadów (art. 191 ustawy o odpadach) są:

- marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta zgodnie z art. 379 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), którzy mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych;
- Inspekcja Ochrony Środowiska w zakresie zgodnym z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1688), zatem bez możliwości kontroli osób fizycznych nie wymienionych w przywoływanym przepisie.

Zgodnie z art. 9v ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.) wójt, burmistrz, prezydent miasta może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeśli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych, a komendant Policji ma obowiązek zapewnienia pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych.

Ujawnienie wykroczenia określonego w art. 191 ustawy o odpadach może powodować następujące konsekwencje:

- zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego (np. pouczenie) – do udzielania, zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1094) upoważnieni są wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub

osoby przez nich upoważnione, strażnik gminny, policjant oraz inspektor Inspekcji Ochrony Środowiska;

- orzeczenie kary w postępowaniu przed sądem powszechnym – z wnioskiem o ukaranie wystąpić mogą zgodnie z art. 379 ust. 4 ustawy prawo ochrony środowiska upoważnieni są wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione, strażnik gminny, Policja na podstawie art. 17 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz Inspekcja Ochrony Środowiska na podstawie art. 14 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska,
- nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego – zastosować może strażnik gminny na podstawie § 2 ust. 1 pkt 10 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 (Dz. U. z 2003 r., poz. 2026 z późn. zm.), policjant na podstawie art. 95 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz inspektor Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie § 2 ust. 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2002 r. poz. 1253 z późn. zm.).

Powyższe uprawnienia nie naruszają kompetencji prokuratury.

Straże gminne nie są jedynymi podmiotami upoważnionymi (a tym samym zobowiązanymi) do prowadzenia kontroli i podejmowania działań represyjnych w związku z naruszeniami art. 191 ustawy o odpadach. Podmioty te jak dotychczas wykazują zróżnicowaną aktywność. Wybrane dane z terenu Krakowa za okres grzewczy 2015/2016 i obecny pokazują, że:

- Straż Miejska Miasta Krakowa przeprowadziła 3338 kontroli ujawniając 364 wykroczenia, a na sprawców nałożono 202 mandaty, udzielono 146 pouczeń oraz skierowano 16 wniosków o ukaranie do sądu rejonowego,
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska ujawnił 1 wykroczenie, za które na sprawcę nałożono mandat karny.

Przy podejmowaniu rozstrzygnięć związanych z powołaniem straży międzygminnej należy uwzględnić ponadto wskazane niżej kwestie. Stosownie do brzmienia art. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa mogą zawrzeć, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, porozumienie o utworzeniu wspólnej straży. W świetle obowiązujących przepisów przedmiotowe porozumienie określa w szczególności: zasięg terytorialny wspólnej straży, sposób jej finansowania, radę gminy nadającej statut i mogącej ją rozwiązać, wskazuje wójta, burmistrza, prezydenta, któremu formacja będzie podlegać. Z analizy przywołanego wyżej aktu wynika, iż zakres zadań, uprawnienia, jak również obowiązki ciążące na samorządowych formacjach ochrony porządku publicznego określone są w sposób tożsamy zarówno dla straży działających jako samoistne jednostki, jak i tych tworzonych przez kilka wspólnot samorządowych. Jak wynika z wieloletniej, ogólnopolskiej praktyki przedmiotowe rozwiązanie wykorzystywane jest sporadycznie, przez małe sąsiadujące ze sobą gminy.

W świetle powyższych danych przedstawiony wyżej model funkcjonowania – tworzenie wspólnych straży – wydaje się być optymalny dla niewielkich wspólnot samorządowych, które ze względów organizacyjno-finansowych, do wykonywania zadań z zakresu ochrony porządku publicznego na swoim terenie nie powołują (lub nie są w stanie powołać) odrębnych, samodzielnych formacji.

Odnosząc się przez pryzmat przedstawionego stanu faktycznego i prawnego do zaproponowanego w projekcie uchwały kierunku działania polegającego na dokonywaniu przez nowoutworzoną, wspólną straż, kontroli procesu spalania w instalacjach grzewczych na terenie gmin ościennych (do terenu Krakowa przylega bezpośrednio 13 gmin, z których 5 posiada własną straż gminną/miejską) podkreślić należy, iż rozwiązanie takie, pomimo, iż jest prawnie dopuszczalne, budzi szereg wątpliwości natury organizacyjno-prawnej; jawi się jako

całkowicie nieuzasadnione ekonomicznie, a dodatkowo wydaje się, iż nie służy ochronie interesu Gminy Miejskiej Kraków.

Z uwagi na funkcjonowanie na terenie Krakowa Straży Miejskiej Miasta Krakowa powołanie straży międzygminnej wiązałoby się z koniecznością dokonania dogłębnej analizy prawnej i rozstrzygnięcia, czy utworzenie nowej międzygminnej jednostki winno zostać poprzedzone rozwiązaniem działającej, a następnie powołaniem nowej formacji (przy tym wariantcie należałoby wziąć pod uwagę wypłatę odpraw), czy też wystarczyłoby dokonanie przekształcenia. Przy czym zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku podjęcie decyzji o utworzeniu jednostki działającej na terenie kilku gmin wiązałoby się z koniecznością nadania nowego statutu, regulaminu, określenia terenu działania, siedziby, sposobu finansowania, podległości formacji. W praktyce pociągnęłoby to za sobą dodatkowo między innymi konieczność:

- zmiany umów o pracę dla wszystkich funkcjonariuszy i pracowników obecnie zatrudnionych w Straży Miejskiej Miasta Krakowa (ok. 470 osób),
- ponowne określenie miejsca świadczenia pracy,
- zmianę aktów wewnętrznych jednostki,
- aneksowanie zawartych dotychczas przez krakowską jednostkę straży umów i porozumień,
- zmianę dotychczas wydanych dla strażników upoważnień do realizacji poszczególnych czynności służbowych.

Oceniając zasadność i celowość wprowadzenia zaproponowanego w projekcie rozwiązania nie sposób pominąć także wiążącej się z tym konieczności zapewnienia strażnikom realizującym na terenie gmin ościennych zadań związanych z kontrolą spalania zaplecza kadrowo-księgowego, logistycznego w tym środków łączności, pojazdów służbowych, umundurowania, wyposażenia w środki przymusu bezpośredniego. Nie można pominąć także kwestii szkoleń, nadzoru, obsługi kancelaryjnej i merytorycznej związanej chociażby z prowadzeniem czynności wyjaśniających, czy koniecznością zapewniania zastępstwa w poszczególnych gminach ościennych w sytuacji zdarzeń losowych, absencji chorobowych, urlopów wypoczynkowych realizujących tam zadania funkcjonariuszy. Biorąc pod uwagę posiadane przez krakowską jednostkę siły i środki wypełnianie wskazanych wyżej dodatkowych zadań obciążałoby największą tworzącą wspólną straż gminę, co nawet przy założeniu partycypacji finansowej pozostałych jednostek samorządu terytorialnego powodowałoby dezorganizację i utrudnienia w realizacji ustawowych zadań na macierzystym terenie.

Rozważając decyzję o tworzeniu wspólnej straży gminnej istotną wydaje się być informacja, iż rzeczywisty roczny koszt utrzymania etatu w Straży Miejskiej w 2017 r. wyniesie 94 000 zł, w tym wynagrodzenie osobowe 87 000 zł, koszty rzeczowe 7 000 zł. Wartości te nie zawierają kosztów mediów, utrzymania budynków, najmu, itd. Podane kwoty nie uwzględniają również tzw. pierwszego wyposażenia niezbędnego do uruchomienia działalności, którymi są koszty:

- wydatków inwestycyjnych na zakup pojazdów, sprzętu łączności,
- przeprowadzenia naboru/szkolenia oraz badań lekarskich,
- pierwszego umundurowania strażników około 4 500 zł na osobę,
- dostosowanie lokali do potrzeb SMMK i wymogów BHP,
- wyposażenie stanowisk pracy (komputery, aplikacje, biurka, sprzęt biurowy, itd.)

Dodatkowo, nie mniej istotną kwestią, którą należy podnieść, będącą następstwem zawartego w treści projektu rozwiązania jest konieczność przyjmowania zgłoszeń interwencyjnych z gmin ościennych oraz realizacji całego przewidzianego w ustawie regulującej funkcjonowanie formacji spectrum działań we wszystkich przystępujących do porozumienia gminach. Ustawodawca nie dopuszcza bowiem wybiórczości w realizacji zadań, ani też nie daje podstaw do odmowy przyjęcia zgłaszanych przez mieszkańców interwencji, o ile oczywiście mieszczą się w ustawowo wyznaczonym zakresie zadań.

Podsumowując, postulowane rozwiązanie służące realizacji jednego, ściśle określonego, sezonowego zadania, we wskazanych godzinach, przez jednego/dwóch strażników na terenie poszczególnych (bliżej nieokreślonych liczebnie) gmin ościennych w zestawieniu ze wskazanymi

wyżej konsekwencjami jest niewspółmierne do nakładów, które należałoby poczynić i efektów, które potencjalnie można by osiągnąć (realizacja przez strażę zadania związanego z kontrolą spalania jest jedynie elementem wspomagającym, nie zaś kluczowym dla rozwiązania problemu zanieczyszczenia powietrza w Małopolsce; w świetle statystyk 10 % przeprowadzonych w tym zakresie kontroli wykazuje nieprawidłowości, w pozostałych przypadkach proces spalania w świetle obowiązujących przepisów jest zgodny z prawem, a pomimo to spalane w instalacjach węgiel i drewno są źródłem niskiej emisji). Argumentem przemawiającym przeciwko wprowadzaniu omawianego rozwiązania, prócz wskazanych wyżej problematycznych kwestii, jest przywołany już fakt, iż poszczególne gminy na mocy obowiązujących przepisów wyposażone są w analogiczne, jak Gmina Miejska Kraków, instrumenty służące szeroko rozumianej walce ze smogiem.

Popierając cel projektu uchwały Straż Miejska Miasta Krakowa jest otwarta na wspieranie gmin ościennych w zakresie szkolenia i doskonalenia umiejętności pracowników realizujących wskazane kontrole, czego dowodem jest przeprowadzone szkolenie w zakresie kontroli spalania odpadów dla pracowników i strażników gmin wchodzących w skład Metropolii Krakowskiej w ubiegłym roku kalendarzowym.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują;

1. Adresat
2. Pan Witold Śmiałek, Doradca Prezydenta Miasta Krakowa ds. Jakości Powietrza
3. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego
4. Straż Miejska Miasta Krakowa
5. Wydział Kształtowania Środowiska
6. aa