NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 410.007.01.2016
P/16/065

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/065 - Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy

1. Magdalena Śleziak, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/7/2016 z dnia 5 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Dariusz Bienek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/26/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miejski w Żywcu[1], Rynek 2, 34-300 Żywiec

Kierownik jednostki kontrolowanej

Antoni Szlagor[2], burmistrz Miasta Żywca.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości[3] działalność Urzędu w zakresie eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Burmistrz oraz pracownicy Urzędu i Straży Miejskiej podejmowali działania na rzecz ograniczania niskiej emisji, jednak tempo i skala tych działań były zbyt niskie, aby osiągnąć normatywne poziomy stężeń substancji szkodliwych w powietrzu oraz liczby dni w poszczególnych latach, w których nie zostały przekroczone te normy, na poziomie zakładanym w Wojewódzkim Programie Ochrony Powietrza[4] przyjętym w 2014 r.

W sporządzonych dokumentach programowych dotyczących ochrony powietrza[5] zdefiniowano działania mające na celu ograniczenie niskiej emisji. *Program ograniczania niskiej emisji dla miasta Żywiec*[6], w okresie objętym kontrolą[7] stanowił

[1] Zwany dalej „Urzędem".

[2] Funkcję tę pełnił od 21 listopada 2010 r., zwany dalej „Burmistrzem".

[3] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

[4] Podjętego Uchwałą nr IV/57/3/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji oraz pułapu stężenia ekspozycji. Zwany dalej „POP". Dla Miasta Żywca założono ograniczenie do 2020 r. rocznej emisji: pyłu PM10 o 130,2 Mg, pyłu PM2,5 Mg o 79,42 Mg, benzo(a)pirenu 0,08 Mg.

[5] *Program ograniczania niskiej emisji dla miasta Żywiec* oraz w *Program Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żywca* opracowany w 2015 r.

[6] Zwany dalej „PONE". Został opracowany w 2005 r. i aktualizowany w 2010 r.

[7] Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli (trzy sezony grzewcze 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016). Badania kontrolne obejmowały również działania wcześniejsze, których skutki miały wpływ na realizację zadań z zakresu ochrony powietrza w kontrolowanym okresie.

podstawę działań obejmujących m.in. dofinansowanie realizowanych przez mieszkańców modernizacji systemów grzewczych, montażu kolektorów słonecznych oraz termomodernizacji przedszkola. W efekcie tych działań, w latach 2013-2015 zmodernizowano 101 systemów c.o. oraz zamontowano 23 instalacje solarne i 51 pomp cieplnych.

Założenia *Programu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żywca*[8] były spójne z POP, którego projekt został zaopiniowany przez Burmistrza terminowo, tj. przed upływem miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, zgodnie z przepisem art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[9].

Urząd posiadał aktualne informacje na temat stanu powietrza, które były przedmiotem analiz i monitorowania. Dane na temat przekroczonych stężeń dopuszczalnych pyłu PM 10 w powietrzu w Żywcu były na bieżąco udostępniane mieszkańcom poprzez stronę internetową miasta. Problem niskiej emisji był również celem działań edukacyjno-informacyjnych prowadzonych przez Urząd w całym okresie objętym kontrolą, które miały wpływ na wzrost świadomości mieszkańców Gminy Żywiec. Zadania realizowane ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach[10] rozliczono terminowo oraz prawidłowo pod względem formalnym i finansowym, a zaplanowane efekty rzeczowe i ekologiczne zostały osiągnięte.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w zasadach dofinansowania określono maksymalne wysokości dofinansowania do poszczególnych rodzajów inwestycji w wysokości 60 % ich kosztów, co spowodowało, że najwyższa maksymalna kwota dofinansowania została przewidziana dla inwestycji polegających na montażu instalacji solarnych, które mają najniższy wpływ na ograniczenie emisji PM 10 do powietrza.

Z ustaleń kontroli wynika, że funkcjonariusze Straży Miejskiej dokumentowali fakt przeprowadzenia kontroli pod kątem ewentualnego spalania śmieci w kotłowniach domowych w sposób niespełniający wymogów art. 380 u.p.o.ś (nie sporządzano stosownych protokołów kontroli, a jedynie dokonywano wpisów w notatnikach służbowych, kartach pracy i wprowadzano dane do systemu komputerowego SUMPro). Dopiero w trakcie niniejszej kontroli w Straży Miejskiej założono *Książkę kontroli* i sporządzano protokoły przeprowadzonych kontroli, a strażnicy zostali przeszkoleni w zakresie przeprowadzania kontroli oraz pobierania próbek popiołu celem poddania ich dalszej analizie.

NIK zwraca zarazem uwagę na niską skuteczność podejmowanych czynności kontrolnych (w 237 przypadkach na 262 przeprowadzone kontrole nie stwierdzono nieprawidłowości, w 14 przypadkach osoby spalające odpady zostały ukarane mandatami karnymi, a 11 osób pouczono).

Fakty powyższe dowodzą konieczności wzmożenia ze strony Burmistrza nadzoru nad działaniami tej formacji, a w szczególności poziomem wyszkolenia poszczególnych funkcjonariuszy w sprawach z zakresu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem.

---

[8] Zwany dalej „PGN"

[9] Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm., zwana dalej „u.p.o.ś".

[10] Zwany dalej: „WFOŚiGW".

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania gminy w celu poprawy jakości powietrza poprzez eliminację źródeł niskiej emisji, w tym przypadków spalania śmieci w kotłowniach przydomowych i gminnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Stan powietrza w gminie w okresie objętym kontrolą

W okresie objętym kontrolą realizacją zagadnień związanych z ochroną środowiska, ochroną powietrza oraz innych zadań wynikających z przepisów u.p.o.ś. zostały powierzone Wydziałowi Inżynierii Miejskiej, Ochrony Środowiska i Rozwoju Urbanistycznego Urzędu oraz Straży Miejskiej. Zadania wynikające z PONE realizowane były przy wsparciu Miejskiego Zakładu Energetyki Cieplnej „EKOTERM" sp. z o.o., pełniącego rolę operatora powyższego programu[11].

(Dowód akta kontroli: 410)

Informacje o stężeniu w powietrzu szkodliwych substancji związanych z niską emisją pozyskiwane były przez Gminę Żywiec bezpośrednio ze strony Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach[12] poświęconej systemowi monitoringu jakości powietrza[13] oraz z komunikatów otrzymywanych bezpośrednio od WIOŚ w przypadku wystąpienia na terenie Miasta Żywca znacznego przekroczenia stężenia szkodliwych substancji w środowisku.
Informowanie mieszkańców Żywca o aktualnej jakości powietrza odbywało się poprzez stronę internetową Miasta Żywiec[14].
Uzyskane dane były przedmiotem monitorowania i analizy w Urzędzie. Z analiz wynikało, że w 2014 r. i w 2015 r. odnotowano spadek stężenia w powietrzu szkodliwych substancji w porównaniu do lat poprzednich, na co wpływ miała wyższa średnia temperatura w poszczególnych miesiącach (1÷19°C w 2014 r. i -1÷20°C w 2015 r.) przy niższych wskazaniach w 2013 r. (-3÷18ºC). Z kolei w 2014 r. i 2015 r. stwierdzono wzrost zanieczyszczenia powietrza w październiku i listopadzie w odniesieniu do września ze względu na obniżenie się średniej temperatury powietrza (z 14°C do 10ºC w październiku 2014 r. – wzrost stężenia PM10 o 21 µg/m^3, analogicznie w 2015 r. z 13 °C do 7 °C – wzrost stężenia PM10 o 43 µg/m^3).
W trakcie opracowywania PGN wśród mieszkańców miasta, przedsiębiorców oraz administratorów budynków wielorodzinnych, wspólnot i obiektów użyteczności publicznej przeprowadzona została ankieta, w wyniku której ustalono, iż około 4 262 budynków było ogrzewanych z wykorzystaniem węgla[15].

(Dowód akta kontroli: 228, 352, 356-366,)

Dane o stężeniu szkodliwych substancji i źródłach niskiej emisji zostały częściowo[16] uwzględnione w przygotowaniu PGN, w którym na ich podstawie określono kierunki

[11] Zwanego dalej „Ekoterm". Do jego obowiązku należało m.in.: dokonanie wstępnego przeglądu obiektów objętych PONE w celu określenia zakresu prac do wykonania, oceny rozwiązań projektowych złożonych przez mieszkańca pod względem zgodności z przepisami prawa budowlanego oraz umów z instytucjami finansującymi, weryfikacji przedłożonego kosztorysu na wykonanie zadania, współpracy z wykonawcami (kontrola nad realizacją inwestycji oraz ich odbiór), kompletowanie dokumentacji i przedstawienie zamawiającemu dokumentów służących do rozliczenia inwestycji, pomoc techniczna dla inwestorów w zakresie realizacji warunków gwarancyjnych zainstalowanych urządzeń, prowadzenia punktu konsultacyjnego.

[12] Zwanego dalej „WIOŚ"

[13] http://powietrze.katowice.wios.gov.pl/

[14] Na stronie Urzędu w zakładce „Dla mieszkańców" pod hasłem „Jakość powietrza". Adres: http://www.zywiec.pl/jakosc-powietrza,186.html

[15] Wartość ta była szacunkowa. Wyniki ankiety nie rozróżniały typów pieców węglowych.

[16] PGN nie obejmował emisji pyłów i BaP do powierza. Jednak w przypadku realizacji wybranych działań mógł przyczynić się do redukcji ilości pyłów i substancji szkodliwych emitowanych do atmosfery.

działań mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (CO_2, CH_4), jak i zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza.

(Dowód akta kontroli: 207, 222, 231-254)

Wyniki badań jakości powietrza przeprowadzonych na terenie Żywca z trzech okresów grzewczych (2013/2014, 2014/2015, 2015/2016) począwszy od 1 września 2013 r., pochodziły ze stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie miasta, tj. przy ul. Słowackiego (stacja zamknięta 19.12.2014 r.) i ul. Kopernika. Wynikało z nich, że średnioroczne stężenie pyłu PM10 zmniejszyło się z 58,75 µg/m^3 w 2013 r. do 54,78 µg/m^3 w 2014 r. (tj. o 6,8%) i 45 µg/m^3 w 2015 r. (tj. o 23,4% w stosunku do 2013 r.), jednak we wszystkich badanych latach przekraczało dopuszczalną normę 40 µg/m^3. Na podstawie dostępnych danych stwierdzono również, że liczba dni, w których została przekroczona norma zapylenia powietrza (50 µg/m^3) nieznacznie zmniejszyła się w 2015 r. do 112 przy 122 dniach w 2014 r. Najwyższe średnie miesięczne stężenia odnotowano w latach objętych kontrolą w następujących miesiącach:

- w 2013 r.: styczeń - 117µg/m^3, luty - 120µg/m^3, marzec - 74µg/m^3, listopad - 69µg/m^3 i grudzień - 67µg/m^3;
- w 2014 r.: styczeń - 89µg/m^3, luty - 88µg/m^3, marzec - 66µg/m^3, listopad - 78µg/m^3 i grudzień - 91,4 µg/m^3;
- w 2015 r.: styczeń - 61µg/m^3, luty - 91µg/m^3, marzec - 60µg/m^3, październik - 69µg/m^3 i listopad - 60 µg/ m^3.

(Dowód akta kontroli: 361-366)

Burmistrz, wśród barier w podejmowaniu skutecznych działań w celu ograniczenia niskiej emisji występujących na terenie Żywca, wymienił m.in.:

- geograficzne, polegające na położeniu miasta w Kotlinie Żywieckiej[17], której ukształtowanie sprawia, że przy bezwietrznej pogodzie tworzą się w niej zastoiska zimnego powietrza oraz zwiększa okres trwania przymrozków wraz zanieczyszczeniem powietrza;
- sztuczny zbiornik wodny[18], który parując tworzy w Kotlinie Żywieckiej niekorzystny mikroklimat wpływający na zastój powietrza;
- kierunek wiatrów (północno-zachodni) powodujący napływ zanieczyszczeń z sąsiednich gmin położonych w Kotlinie Żywieckiej.
- uwarunkowanie społeczno-ekonomiczne (niskie dochody mieszkańców), które powodowały, że część mieszkańców Żywca spalała w kotłowniach przydomowych najtańsze, dostępne na rynku rodzaje węgla (muł węglowy, tzw. flot);
- wysoka cena paliw ekologicznych, która wzrastała[19] w miarę realizowania przez miasto programu wymiany starych kotłowni przydomowych, na piece opalane tzw. „eko-groszkiem".
- konieczność całkowitej likwidacji starych kotłowni przydomowych w przypadku skorzystania przez mieszkańców z dofinasowania w ramach realizowanych przez Miasto PONE[20].

---

[17] Kotlina Żywiecka ograniczoną jest od zachodu przez Beskid Śląski, od północny – przez Pogórze Śląskie (łączy się z nim przez Bramą Wilkowicką) i Beskid Mały, zaś od południowego wschodu i południa przez Beskid Makowski i Beskid Żywiecki. Ma trójkątny kształt, długość z zachodu na wschód około 20 km, szerokość z południa na północ około 15 km i powierzchnię około 320 km². Dno kotliny wznosi się na wysokość 340 – 500 m n.p.m. Centrum miasta Żywca znajduje się na wysokości około 345–350 m n.p.m.

[18] W latach 60-tych XX wieku poprzez budowę zapory w Tresnej (gm. Czernichów) spiętrzono wody rzeki Soły tworząc sztuczny zbiornik wodny pn. „Jezioro Żywieckie". Zbiornik ten spełnia, przede wszystkim, zadania zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

[19] Wg Burmistrza obecnie cena eko-groszku wynosi ok. 400 % ceny początkowej.

[20] Część mieszkańców chciała zostawić stare kotłownie jako alternatywne źródło ciepła, do wykorzystania w przypadku dalszego wzrostu cen paliw ekologicznych. Było to przyczyną rezygnacji części osób z przystąpienia do PONE.

Burmistrz zwrócił także uwagę na umiejscowienie stacji pomiarowej na południowym krańcu miasta, na który napływają masy powietrza z sąsiednich gmin Świnna i Jeleśnia.

(Dowód akta kontroli: 488)

1.2. Dokumenty programowe określające politykę gminy w zakresie ochrony powietrza przed niską emisją

Problematyka ograniczania niskiej emisji została zawarta w PONE opracowanym w 2005 r., a jego aktualizacja[21] została wykonana w 2010 r. Podstawowym założeniem PONE było obniżenie emisji zanieczyszczeń powietrza z kotłowni obiektów indywidualnych (domków jednorodzinnych) poprzez: wymianę nieefektywnych źródeł energii cieplnej na energooszczędne i ekologiczne, termomodernizację budynków i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (kolektory słoneczne, biomasa, pompy cieplne). Celem zaktualizowanego PONE była modernizacja 500 kotłowni (w okresie trzyletnim[22]) oraz dodatkowo w drugiej edycji działań - instalacja 1200 systemów solarnych. Wśród urządzeń wykorzystywanych w procesach spalania możliwych do zastosowania w ramach realizacji PONE wskazano kotły: gazowe, olejowe, na paliwo stałe z palnikiem retortowym oraz na biomasę. Dodatkowo określono wariantowo możliwości zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną, a tym samym zmniejszenie niskiej emisji poprzez termomodernizację budynków, instalację odnawialnych źródeł energii i optymalizację rodzaju źródła energii cieplnej. W okresie realizacji PONE (w latach 2011-2015) w Żywcu zmodernizowano 364 kotłowni[23] (72,8 % zakładanych modernizacji) oraz założono 148 zestawów solarnych (12,3 % zakładanej liczby instalacji) i 51 pomp ciepła.

(Dowód akta kontroli: 164-203, 218-222)

W 2015 r. został uchwalony[24] PGN z perspektywą do 2020 r., opracowany[25], m.in. w celu uzyskania środków finansowych dla przywrócenia standardów jakości powietrza w ramach *Programu kompleksowej likwidacji niskiej emisji w konurbacji śląsko-dąbrowskiej*[26]. W PGN określono kierunki działań dla Miasta Żywiec, w celu poprawy jakości powietrza i zmniejszenia CO_2 do atmosfery, uwzględniające ograniczenia natury budżetowej oraz uwarunkowania prawne podczas doboru działań związanych z ograniczeniem szeroko rozumianej emisji. Jako priorytetowe działania założono: inwestycje w postaci termomodernizacji obiektów miejskich, modernizację kotłowni oraz budowę instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii. Do działań pośrednich sprzyjających redukcji gazów cieplarnianych zaliczono promowanie wśród społeczeństwa zachowań i nawyków energooszczędnych. Założono, że PGN należy aktualizować ze względu na zmianę czynników trudnych do przewidzenia. Jako bazowy przyjęto 2013 r., w którym na terenie Żywca w wyniku inwentaryzacji emisji stwierdzono:

- zużycie energii na poziomie 2 034 681,65 GJ/rok;

---

[21] Przyjęta do realizacji 12 kwietnia 2010 r.

[22] W PONE nie został określony końcowy termin wykonania zadań, natomiast w PGN (przyjętym 27 sierpnia 2015 r.) rekomendowano kontynuację działań związanych z realizacją PONE.

[23] W tym zmodernizowano kotłownie węglowe na: kotły węglowe nowego typu – 125 szt., kotły gazowe – 26 szt., kotły olejowe – szt. 1 oraz podłączono do sieci ciepłowniczej – 30 nieruchmości.

[24] Uchwała nr XI/64/2015 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żywiec – obowiązującej od dnia podjęcia. Następna Uchwała nr XVI/109/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żywiec – obowiązującej od dnia podjęcia.

[25] Opracowany dla Urzędu Miejskiego w Żywcu przez Kreatus Sp. z o.o.

[26] Finansowanie programu przewidziane było ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020. Podstawą uzyskania dofinansowania projektów w ramach Programu były gminne plany gospodarki niskoemisyjnej. Rekomendowano w nim także kontynuację PONE.

- emisję CO_2 na poziomie 159 163,14 Mg CO_2/rok;
- produkcję energii ze źródeł odnawialnych na poziomie ok. 3 863 GJ/rok, co stanowiło 0,2 % energii zużywanej w mieście.

Na podstawie opracowanej bazy danych przedstawiono prognozę stanu do 2020 r. mając na uwadze realizację inwestycji zadeklarowanych przez Gminę Żywiec i interesariuszy PGN. Po konsultacjach społecznych przyjęto do realizacji i monitorowania cele ilościowe planu do 2020 r. na poziomie:

- zmniejszenia zużycia energii na terenie Żywca o 19 875,12 GJ (tj. 0,98 % w porównaniu do roku 2013);
- redukcji emisji CO_2 o 1 852 Mg CO_2 (ograniczenie emisji o 1,16 % w porównaniu do roku 2013);
- udział OZE na poziomie 0,3 % zużywanej w mieście energii (wzrost o 0,1 % w porównaniu do roku 2013).

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że w PGN nie określano celów dla pyłu PM10, gdyż dotyczył on sposobu realizacji zobowiązań ograniczenia emisji gazów cieplarnianych[27]. Dodała również, że w przypadku wybranych działań jego realizacja może przyczyniać się do redukcji ilości pyłów i substancji szkodliwych emitowanych do atmosfery.
W opisie stanu istniejącego środowiska naturalnego dokonano analizy powietrza atmosferycznego, monitoringu i stanu zanieczyszczeń powietrza. Wskazano m.in., że obszar Żywca charakteryzuje się znacznymi stężeniami zanieczyszczeń w powietrzu, na co główny wpływ ma położenie miasta w Kotlinie Żywieckiej, w której panują niekorzystne warunki przewietrzania (rocznie cisze trwają około 50 % czasu). Warunki te wpływają na pogorszenie jakości powietrza, zwłaszcza w okresie zimowym. Do czynników mających zasadniczy wpływ na jakość powietrza na obszarze Żywca zaliczono również: emisje z palenisk domowych (tzw. niska emisja), przemysłową, komunikacyjną, a także zanieczyszczenia napływające z masami powietrza z terenu Republiki Czeskiej (Karwińsko-Ostrawskiego Okręgu Przemysłowego).

(Dowód akta kontroli: 204-295, 507)

Kluczowe działaniach ujęte w PGN uwzględniały założenia zawarte w POP dotyczące ograniczenia niskiej emisji. Działania ww. programów spójne były w zakresie: ograniczenia emisji ze źródeł spalania paliw o małej mocy (do 1MW), ograniczenie emisji ze źródeł komunikacyjnych, ograniczenia emisji ze źródeł punktowych. W ramach ograniczenia niskiej emisji w obu programach uwzględniono szczegółowo działania takie jak: termomodernizacje budynków, modernizacje kotłowni, wykorzystanie odnawialnych źródeł ciepła, działania edukacyjno-informacyjne. Założenia były także tożsame w obu programach w zakresie osiągnięcia poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji[28].

(Dowód akta kontroli: 385-387)

Burmistrz 29 sierpnia 2014 r. pozytywnie zaopiniował projekt *Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mający na celu osiągnięcie poziomów*

[27] Wg Zastępcy Burmistrza służą do tego inne dokumenty strategiczne w Gminie Żywiec, m.in. PONE.

[28] Założenia w perspektywie do 2020 r.- Emisja: PM 10 (MG/rok) – 130,20, PM 2,5 (Mg/rok) -79,42, B(a)P (Mg/rok) -0,08, SO_2 (Mg/rok) -271,24 i NO_X(Mg/rok) 54,25.

dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji[29], spełniając tym samym wymóg art. 91 ust. 2 u.p.o.ś.

(Dowód akta kontroli: 352, 355, 510-511)

W założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Żywca[30] z 2000 r. uwzględniono konieczność poprawy powietrza (ograniczenia pyłu, dwutlenku siarki, tlenków azotu) z powodu znacznego udziału źródeł niskiej emisji pochodzącej z pieców i kotłów domowych oraz lokalnych kotłowni opalanych węglem[31]. W jednym z celów ww. założeń, określono poprawę jakości powietrza przez eliminowanie rozproszonych źródeł ciepła opartych na spalaniu węgla na rzecz wykorzystania gazu, oleju, energii elektrycznej, nowoczesnych i przyjaznych środowisku technologii spalania węgla oraz niekonwencjonalnych i odnawialnych źródeł energii.

Gmina Żywiec nie posiadała aktualnego Planu zaopatrzenia w ciepło, paliwo gazowe i energię elektryczną na lata 2013 – 2016. Jak wyjaśniła zastępca Burmistrza: „(…) *wszyscy operatorzy systemów energetycznych zobowiązani są przepisami ustawy – Prawo energetyczne do sporządzania Planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię*. (…) *Plany te obejmują w szczególności przewidywany zakres dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła; przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci oraz ewentualnych nowych źródeł paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, w tym źródeł odnawialnych* (…)". EKOTERM, prowadzący na terenie Gminy Żywiec działalność w zakresie produkcji oraz dystrybucji ciepła, posiadał „Plan zadań inwestycyjnych" na lata 2007-2025, w którym zostały ujęte zadania związane z podłączaniem do sieci ciepłowniczej budynków w centrum Miasta Żywca oraz w sąsiedztwie występowania istniejących sieci ciepłowniczych.

(Dowód akta kontroli: 296-308, 369, 394-395,404)

Na terenie Miasta Żywiec obowiązywał Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego[32], w którym w § 5 pkt 1 lit. b 1 w odniesieniu do środowiska naturalnego, ustalono nakazy zobowiązujące do stosowania proekologicznych źródeł ciepła dla celów grzewczych, socjalno-bytowych i produkcyjnych. Powyższe zasady spełniały wymóg zawarty w art. 1 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[33]. Urząd wraz z wypisem i wyrysem z MPZP (stanowiących podstawę do wykonywania dokumentacji projektowej) wydawał potencjalnemu inwestorowi wyciąg z uchwały Rady Miejskiej w Żywcu, zawierającej ww. nakaz zobowiązujący go do uwzględnienia w projekcie inwestycji wytycznych związanych ze stosowaniem proekologicznych źródeł ciepła.

(Dowód akta kontroli: 309-315, 369-370, 406)

---

[29] Projekt został przesłany do opiniowania 11 sierpnia 2014 r.

[30] Podjętych uchwałą nr XXVII/289/2000 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 26 października 2000 r. w sprawie: założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Żywca. Uchwalone do planu założenia obowiązywały do 2005 r. włącznie. Zwane dalej: „Założeniami do Planu".

[31] W odniesieniu do miejskiego systemu ciepłowniczego w okresie od 2000 do 2005 r. w przypadku odłączenia się od sieci ciepłowniczej określono obowiązek przedstawienia przez wnioskodawcę dokumentów potwierdzających dotrzymanie standardów ochrony środowiska po zmianie sytemu, natomiast dla nowego budownictwa obowiązek przyłączenia się do sieci ciepłowniczej (z wyjątkiem braku technicznych możliwości).

[32] Podjęty Uchwałą Nr LIII/377/2013 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28.11.2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żywca w granicach administracyjnych miasta. Obowiązującego od dnia 21.12.2013 r. Poprzedni Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Żywca został podjęty uchwałą nr XI/83/2011 Rady Miejskiej z dnia 30 czerwca 20111 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żywca w granicach administracyjnych miasta. Obowiązujący do dnia 20.12.2013 r. Nakaz zawarty w poprzednim planie brzmiał: stosowanie proekologicznych źródeł ciepła dla celów grzewczych i socjalno-bytowych. Dokument zwany dalej „MPZP".

[33] Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm., zwana dalej „ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym".

W kontrolowanym okresie w Gminie Żywiec obowiązywały dwa *Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Żywca*[34]. W obu Studiach uwarunkowań, w części I pn. *Uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska – uwarunkowania ekologiczne,* zawarto zasady ochrony powietrza atmosferycznego poprzez konsekwentne realizowanie polityki zmierzającej do likwidacji tzw. niskiej emisji, tj. kotłowni i palenisk domowych opalanych nieuszlachetnionym węglem, rozbudowania sieci cieplnej i gazowej, zmierzanie do ograniczenia ruchu pojazdów w centrum miasta (budowy obwodnicy) oraz nakładanie na zakłady przemysłowe obowiązku ograniczenia zanieczyszczania powietrza atmosferycznego.

(Dowód akta kontroli: 316-349)

W zasobach gminnych w kwietniu/maju 2016 r. znajdowało się jedno źródło zanieczyszczenia PM10 i B(a)P – stara kotłownia Przedszkola nr 1 (stanowiło to 4,5 % wszystkich budynków będących w tych zasobach). Miasto Żywiec ogłosiło przetarg na budowę nowego Przedszkola nr 1 w Żywcu Zabłociu, a termin zakończenia inwestycji określony został na 31 lipca 2017 r. Po wykonaniu ww. inwestycji stara kotłownia ulegnie likwidacji.

(Dowód akta kontroli: 370-371, 501)

Rada Miejska w Żywcu podczas obrad 30 grudnia 2015 r. rozpatrzyła informację o stanie środowiska za 2014 r. przesłaną przez WIOŚ 18 grudnia 2015 r., tym samym został spełniony obowiązek określony w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[35]. Jednocześnie przewodniczący Rady Miejskiej w Żywcu poinformował, że za lata 2013 i 2015 Rada Miejska nie otrzymała przedmiotowej informacji.

(Dowód akta kontroli: 396-399)

1.3. Finansowanie ochrony powietrza przed niską emisją w gminie

W latach 2013 - 2015 wysokość wpływów do budżetu Gminy Żywiec z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska wyniosła łącznie 1 787 678 zł, z których na przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza przed niską emisją wydatkowano 1 325 619 zł (74,15 %). W poszczególnych latach środki z ww. wpływów kształtowały się następująco: w 2013 r. - 351 363 zł. (w 100 % zostały przeznaczone na realizację PONE), w 2014 r. - 709 285 zł (na realizację PONE wydatkowano 420 234 zł, tj. 59,25 %)[36] i w 2015 r. - 727 030 zł (łącznie na przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza wydatkowano 554 022 zł, tj. 76,20 %)[37].

(Dowód akta kontroli: 352, 370)

---

[34] Pierwsze obowiązywało od 2010 do 2014 roku, przyjęte Uchwałą Nr LV/466/2010 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Żywca. Obowiązywało do dnia 29 października 2014 r. Drugie przyjęte Uchwałą Rady Miejskiej w Żywcu Nr LXVI/480/2014 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 30 października 2014 r. w sprawie uchwalenia zmian Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Żywca. Załącznik nr 1 do uchwały nr LXVI/480/2014 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 30 października 2014 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Żywca. Zwane dalej: „Studium uwarunkowań".

[35] Dz. U. z 2013, poz. 686 ze zm.

[36] Pozostałe środki zostały wydatkowane na: usuwanie i unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest (30 221,10 zł), opłacenie udziału w konkursie - Miasto Przyjazne mieszkańcom i środowisku (3 690 zł), realizację kampanii ekologicznej pn. „Segreguj śmieci póki czas, nasz trud nie pójdzie w las" (18 538,35 zł), opłatę członkostwa w Polskim Ruchu Czystszej Produkcji (1 440 zł), opłatę za aktualizację oprogramowania – Ewidencja danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie (224, 81 zł)..

[37] Na realizację PONE wydatkowano 508 267,12 zł, na opracowanie PGN 44 000 zł. oraz na opłatę artykułu związanego z ochroną powietrza pn. „Żywiec –Gmina Czystszej Produkcji" 1 755 zł. Pozostałe środki zostały wydatkowane na: usuwanie i unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest (26 408,59 zł), opłatę aktualizacji oprogramowania – Ewidencja danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie (224, 16 zł) oraz opłacenie członkostwa w Polskim Ruchu Czystszej Produkcji (1 440 zł).

W kolejnych latach objętych kontrolą Gmina Żywiec pozyskała środki na realizację zadań w zakresie ograniczenia zanieczyszczania powietrza z WFOŚiGW w wysokości 1 119 661 zł w 2013 r. i 330 081 zł. w 2014 r. Środki te zostały pozyskane na podstawie umów[38] zawartych odpowiednio w 2012 r. i 2014 r. w celu wymiany źródeł ciepła w nieruchomościach prywatnych oraz przeprowadzenia termomodernizacji Przedszkola nr 8.

(Dowód akta kontroli: 371,413-445)

W latach 2013-2016 (do czasu zakończenia kontroli) Gmina Żywiec wydatkowała z budżetu na ochronę powietrza 7 151 030 zł, z czego: 45 758 zł na wymianę kotłów, 13 198 zł na montaż pomp ciepła, 103 320 zł za pełnienie funkcji operatora PONE, 6 567 617 zł na przebudowę dróg, 337 786 zł na wykonanie instalacji c.o. i modernizację kotłowni w budynkach będących własnością Gminy Żywiec, 50 000 zł na modernizację kotłowni w Zespole Szkolno–Przedszkolnym nr 1 w Żywcu – Moszczanicy, 22 140 zł na modernizację węzła ciepłej wody użytkowej w przedszkolu nr 9 oraz 11 211 zł na wymianę okien w budynkach będących własnością Gminy Żywiec. Ponadto ze środków pozyskanych z:

- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej opłacono wykonanie PGN w wysokości 37 400 zł;

- środków Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Zespołu Szkolno–Przedszkolnego nr 1 w Żywcu Moszczanicy dofinansowano modernizację kotłowni w wysokości 50 000 zł;

- środków własnych Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego w Żywcu zakupiono autobusy za kwotę 3 736 684 zł;

- środków własnych Żywieckiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego zmodernizowano budynki będące jego własnością za kwotę 218 995 zł, w tym za 164 525 zł wymieniono okna.

(Dowód akta kontroli: 505-507)

W latach objętych kontrolą Gmina Żywiec realizowała działania związane z ograniczeniem niskiej emisji w ramach PONE. Źródłami finansowania poszczególnych działań były środki z WFOŚiGW, środki właścicieli nieruchomości oraz własne Gminy Żywiec. Z rozliczeń końcowych dwóch umów zawartych z WFOŚiGW wynikało, że środki finansowe na realizację zadań zostały wydatkowane zgodnie z zapisami ww. umów, w wysokości 1 449 742 zł. Ponadto na realizację ww. zadań, dofinansowanych przez Gminę Żywiec w wysokości 16 958 zł, właściciele nieruchomości wydali ze środków własnych 878 178 zł. Łączny koszt realizacji zadań w ramach ww. umów wyniósł 2 344 878 zł (tj. 96,91 % wszystkich kosztów poniesionych przez Gminę na ww. zadania). Ponadto w ramach środków z budżetu Gminy Żywiec na dofinansowanie wymiany nieekologicznych kotłów i zakup pomp, poza realizacją PONE, wydatkowano 41 998 zł oraz ze środków użytkowników budynku 32 658 zł. Koszt realizacji dodatkowych instalacji wyniósł 74 655 zł. (tj. 3,09 % łącznych kosztów). Łączne koszty w latach 2013-2015 związane z instalacją zmodernizowanych kotłów, instalacji solarnych, pompy ciepła i termomodernizacji budynku przedszkola wyniosły 2 419 533 zł.

W ramach PONE zrealizowano w Gminie Żywiec trzy zadania, które poddano szczegółowemu badaniu:

[38] Umowy z WFOŚiGW: nr 219/2012/257/OA/poe/U z dnia 18 grudnia 2012 r., aneksowana 29 stycznia 2014 r. w sprawie częściowego warunkowego umorzenia pożyczki nr 202/2009/257/OA/pone/P z dnia 14 września 2009 r. oraz nr 164/2014/257/OA/poe/U z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie częściowego warunkowego umorzenia pożyczki nr 122/2010/257/OA/pone/P z dnia 13 sierpnia 2010 r.

1. Na podstawie umowy z WFOŚiGW nr 219/2012/257/OA/poe/U zrealizowano zadanie pn. „Wdrożenie programu ograniczenia niskiej emisji w Gminie Żywiec – etap VII, VIII i IX. Rok 2013 -2015". Planowany efekt rzeczowy w latach 2013 – 2015 zakładał, że zostanie zmodernizowanych 138 instalacji, a rzeczywisty efekt w ramach umowy wyniósł 156 instalacji[39] (113,04 %). Planowany efekt ekologiczny w ramach ww. umowy zakładał na 2013 r.[40] zmniejszenie emisji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych do atmosfery w wysokościach odpowiednio: pył – 2 577 kg/a, SO_2 1.111 kg/a, NO_x – 50 kg/a, CO – 2.24 kg/a, BaP – 0.68 kg/a, CO_2 – 99.373 kg/a, produkcja ze źródeł odnawialnych – 208 GJ/a. Zgodnie z danymi zawartymi w rozliczeniu końcowym[41] PONE powyższy efekt został osiągnięty, a w kolejnych latach 2014-2015 zmniejszono zanieczyszczenie powietrza o następujące wartości w 2014r.: pył – 2 664 kg/a, SO_2 – 1.673 kg/a, NO_x – 72 kg/a, CO – 3.223 kg/a, BaP– 1.0 kg/a, CO_2 – 143.231 kg/a, natomiast w 2015 r.: pył – 2.997 kg/a, SO_2 – 1.70 kg/a, NO_x – 82,8 kg/a, CO – 3.70 kg/a, BaP – 1.1 kg/a, CO_2 – 143.442 kg/a. Produkcja ze źródeł odnawialnych wyniosła w: 2014 r. - 171 GJ/a i 2015 r. – 266,7 GJ/a.

Na realizację powyższego zadania pozyskano z WFOŚiGW w ramach ww. umowy i wydatkowano środki w wysokości 1 119 661 zł. Zadanie rozliczono terminowo oraz prawidłowo pod względem formalnym i finansowym, a także w zakresie efektów rzeczowych i ekologicznych.

2. Na podstawie umowy z WFOŚiGW nr 164/2014/257/A/poe/U zrealizowano zadanie pn. „Termomodernizacja budynku przedszkola nr 8 zlokalizowanego przy ul. Grunwaldzkiej 17 w Żywcu". Planowany efekt rzeczowy w ramach ww. umowy zakładał: wymianę okien na energooszczędne, zakup i montaż grzejników stalowych płytowych z zaworami termostatycznymi (24 szt.), zakup i montaż pozostałych materiałów koniecznych do budowy instalacji c.o. (rury, kształtki, armatura, izolacje) wraz z robotami elektrycznymi, ogólnobudowlanymi i demontażowymi w obrębie instalacji c.o., docieplenie ścian zewnętrznych, stropu i podłóg oraz wymianę drzwi zewnętrznych na energooszczędne. Zgodnie z przedstawionym do WFOŚiGW rozliczeniem umowy efekt rzeczowy został osiągnięty w 100 %. Planowany efekt ekologiczny przedstawiony w umowie zakładał zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza o następujące wartości: pył – 14,98 kg/a, SO_2 - 480.94 kg/a , NO_x - 141.45 kg/a , CO - 176.82 kg/a, BaP – 0.01 kg/a, CO_2 – 77 799.64 kg/a i zgodnie z rozliczeniem umowy został osiągnięty w 100 %. Na ww. zadnie pozyskano i rozliczono środki finansowe w wysokości 240 856 zł. Zadanie rozliczono terminowo oraz prawidłowo pod względem formalnymi finansowym.

3. Na podstawie umowy z WFOŚiGW nr 164/2014/257/)A/poe/U zrealizowano zadanie pn. „Wdrożenie programu ograniczenia niskiej emisji w Gminie Żywiec – etap VIII i IX". Planowany efekt rzeczowy na lata 2014 – 2015 zakładał, że zostanie zmodernizowanych 9 instalacji, a zmodernizowano/wymieniono 13 (tj. 144,44 %)[42]. Planowany efekt ekologiczny przedstawiony w umowie zakładał w 2014 r. redukcję

[39] Planowany efekt rzeczowy zakładał zrealizowanie 138 instalacji, z czego: 55 w 2013 r. (19 wymian starych kotłów, podłączenia 8 węzłów cieplnych, 11 montaży solarów i 17 pomp cieplnych), 36 w 2014 r. i 47 w 2015 r. Zrealizowany efekt rzeczowy w latach 2013 – 2015 to zamontowanych łącznie 156 instalacji, z czego: 55 w 2013 r. (w tym: 14 kotłów retortowych, 5 kotłów gazowych, 8 węzłów cieplnych, 11 solarów, 17 pomp cieplnych), 40 w 2014 r. (w tym: 22 kotły retortowe, 1 kocioł gazowy, 9 solarów i 8 pomp) oraz 61 w 2015 r. (w tym: 28 kotłów retortowych, 6 kotłów gazowych, 5 węzłów cieplnych, 1 solar i 21 pomp cieplnych).

[40] W umowie określono, że efekt ekologiczny na lata 2014 i 2015 zostanie zaplanowany i uzupełniony po opracowaniu i uchwaleniu PONE na w/w lata.

[41] Rozliczenie końcowe zostało przedstawione łącznie dla dwóch umów zawartych przez Gminę Żywiec w latach objętych kontrolą, tj. nr 164/2014/257/OA/poe/U z 2014 r. i nr 219/2012/257/OA/poe/U z 2012 r.

[42] Planowany efekt rzeczowy zakładał zamontowanie w ramach realizacji umowy 9 instalacji w tym: 7 systemów ogrzewania i 2 pompy cieplne. Zamontowano 13 instalacji, z czego w 2014 r. - 9 instalacji (w tym: 4 kotły retortowe, 2 kotły gazowe, 1 węzeł cieplny, 2 pompy cieplne) i wW 2015 r. – 4 instalacje (w tym: 1 kocioł retortowy, 2 solary, 1 pompa cieplna).

zanieczyszczenia w wysokości: pył – 2 664 kg/a, SO_2 – 1.673 kg/a, NO_x – 72 kg/a, CO – 3.223 kg/a, BaP – 1.0 kg/a, CO_2 – 143.231 kg/a oraz produkcję energii ze źródeł odnawialnych w wysokości 171 GJ/a. Zgodnie z rozliczeniem ww. umowy efekt został uzyskany. W umowie brak było informacji na temat planowanego efektu ekologicznego na 2015 r., natomiast z rozliczenia wynikało, że w wyniku realizacji zadania w 2015 r. uzyskano redukcję zanieczyszczenia powietrza w wysokości: pył – 2 997 kg/a, SO_2 – 1.70 kg/a, NO_x – 82,8 kg/a, CO – 3.70 kg/a, BaP – 1.1 kg/a, CO_2 – 143.442 kg/a, natomiast produkcja energii ze źródeł odnawialnych wyniosła 266,7 GJ/a. Na ww. zadanie pozyskano i rozliczono środki finansowe w wysokości 89 225 zł. Zadanie rozliczono terminowo oraz prawidłowo pod względem formalnym i finansowym.

W latach objętych kontrolą, w ramach zrealizowanych umów zawartych z WFOŚiGW w 2012 i 2014 roku, łącznie zmodernizowano 169 instalacji[43] (tj. o 14,97 % więcej niż zaplanowano), w tym zainstalowano: 69 kotły retortowe, 14 kotłów gazowych, 14 węzłów cieplnych, 23 solary, 49 pomp cieplnych. Ponadto, poza dofinansowaniem modernizacji systemów c.o. ze środków WFOŚiGW, z budżetu Gminy dofinansowano 6 instalacji w tym: 4 kotły retortowe i 2 pompy cieplne. Łącznie w latach 2013 – 2015 dokonano modernizacji 175 instalacji z zaplanowanych 147 instalacji (tj. 19,05 % więcej niż zaplanowano) oraz termomodernizacji budynku Przedszkola nr 8.

Łączny „efekt ekologiczny osiągnięty" w postaci ograniczenia emisji pyłu PM 10, podany w rozliczeniach ww. umów oraz w ramach zrealizowanych dodatkowo modernizacji instalacji ze środków własnych Gminy Żywiec, wyniósł latach[44] 2013 - 2015: 8 601,25 kg. Wydatki ze środków publicznych[45] na uzyskanie m.in. efektu ograniczenia emisji pyłu[46] PM 10 wyniosły w okresie objętym kontrolą łącznie 1 508 698 zł. Średni koszt uzyskania efektu ekologicznego m.in. w postaci zmniejszenia o 1 kg ilości pyłu PM 10 w powietrzu wyniósł 175,4 zł.

(Dowód akta kontroli: 413-475, 505-507, 512)

1.4. Działania edukacyjno-informacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczeń powietrza powodowanych przez niską emisję

W latach objętych kontrolą w Gminie Żywiec były prowadzone następujące działania informacyjno-edukacyjne o tematyce związanej z niską emisją:

– w 2015 r.: w ramach opracowywania PGN odbyło się seminarium[47], a Straż Miejska przeprowadziła w dniach 26 i 28 stycznia 2015 r. w trzech klasach Zespołu Szkół Budowlano-Drzewnych w Żywcu prelekcje nt. spalania śmieci, materiałów niedozwolonych i skutkach z tego wynikających;

– w marcu 2016 r. we współpracy z Fundacją Ekologiczną Arka oraz młodzieżą z Liceum Ogólnokształcącego w Żywcu przeprowadzone zostały warsztaty wraz z happeningiem na żywieckim rynku;

---

[43] Planowano 147 instalacji.

[44] W poszczególnych latach 2013 – 2015 wyniósł odpowiednio: 2768 kg/a (w tym: 2 577 kg/a z inwestycji dofinansowanych przez WFOŚiGW oraz 191kg/a z inwestycji dofinansowanych przez Gminę Żywiec), 2753 kg/a (w tym: 2 664 kg/a i 89 kg/a) i 3 080,25 kg/a (w tym: 2 997 kg/a z inwestycji dofinansowanych przez WFOŚiGW oraz 75 kg/a z inwestycji dofinansowanych przez Gminę Żywiec oraz 8,25 kg/a w wyniku przeprowadzenia termomodernizacji przedszkola).

[45] W tym ze środków WFOŚiGW – 1 449 742 zł i 58 956 zł ze środków Gminy Żywiec.

[46] W ramach tych działań uzyskano również efekt ekologiczny związany z ograniczeniem zawartości w powietrzu: SO_2, NO_x, CO, BaP i CO_2.

[47] Seminarium zrealizowane zostało w Urzędzie w ramach projektu „Opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żywca wraz ze stworzeniem bazy danych, szkoleniami pracowników, działaniami promocyjnymi i fakultatywnymi" 12 sierpnia 2015 r.

– na antenie Radia Bielsko systematycznie (w ramach dwutygodniowych audycji radiowych, zwłaszcza w okresie grzewczym), Burmistrz apelował do mieszkańców Żywca o niepalenie w kotłach centralnego ogrzewania nieodpowiedniego rodzaju paliwa mającego wpływ na pogorszenie się powietrza atmosferycznego. Apel taki pojawił się również na stronie internetowej miasta Żywca[48];

– Straż Miejska wydała ulotkę w liczbie 4000 egzemplarzy, która została rozdana mieszkańcom.

– społeczeństwo Żywca było informowane o możliwości uzyskania dofinansowania na modernizację kotłowni, montaż kolektorów słonecznych lub pomp ciepła poprzez informacje na stronach internetowych[49] Miasta Żywca i Ekotermu oraz na plakatach zamieszczanych na tablicach ogłoszeń ww. instytucji, jak i przekazywane przez Burmistrza w ramach co dwutygodniowych audycji radiowych. Ponadto pracownicy Wydziału Inżynierii Miejskiej, Ochrony Środowiska i Rozwoju Urbanistycznego Urzędu telefonicznie lub w bezpośredniej rozmowie z mieszkańcami Miasta Żywca informowali o możliwości uzyskania ww. dofinansowania.

W Urzędzie nie dokonywano ewaluacji oddziaływania ww. akcji.

(Dowód akta kontroli: 353-354, 370, 489-496)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Żywiec, w ramach PONE, działał system dofinansowania dla właścicieli nieruchomości przeprowadzających modernizację systemu ogrzewania (likwidacja starego systemu ogrzewania węglowego, zainstalowanie ogrzewania: węglowego retortowego niskoemisyjnego, gazowego, elektrycznego, olejowego lub wykonanie podłączenia do sieci ciepłowniczej). Każdy mieszkaniec już posiadający ekologiczne źródło mógł również uzyskać dofinansowanie do zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii cieplnej (zestawu solarnego lub pompy ciepła) współpracujących z istniejącym źródłem ciepła. Sposób uzyskania dofinansowania był uregulowany w zasadach udzielania dotacji celowej w ramach PONE[50]. W Zasadach dofinansowania określono warunki uczestnictwa w PONE dla inwestorów oraz wykonawców (instalatorów), sposób składania wniosków, sposób rozliczenia dotacji oraz ewentualne wykluczenie z objęcia dofinansowaniem lub zwrot środków. W Zasadach dofinansowania określono także maksymalne wysokości dofinansowania do poszczególnych rodzajów inwestycji na poziomie 60 % kosztów całkowitych nieprzekraczających jednocześnie następujących wartości: 7 200 zł – przy instalacji kotłów gazowych, olejowych i węglowych retortowych oraz w przypadku podłączenia przez węzeł wymiennikowy do miejskiej sieci ciepłowniczej, 9 000 zł – przy montażu kolektorów słonecznych i 6 600 zł – przy montażu pomp ciepła.

(Dowód akta kontroli: 376-383, 408, 411)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że najwyższa maksymalna kwota dofinansowania w ramach PONE została przewidziana dla inwestycji w postaci montażu solarów, które jak wynika z opracowanych parametrów eksploatacyjnych i emisyjnych (zawartych w PONE) mają najniższy[51] wpływ na ograniczenie emisji pyłu PM 10 do powietrza. Powyższe znajduje również potwierdzenie we *wskaźnikach efektywności kosztowej* stosowanych przez WFOŚiGW podczas oceny

[48] http://www.zywiec.pl/apel,244,akt.html

[49] Adres strony miasta - www.zywiec.pl i Ekotermu - www.ekoter.ig.pl

[50] Uchwalonych corocznie przez Rade Miejską w Żywcu. Zwanych dalej „Zasadami dofinansowania".

[51] Redukcja emisji pyłu PM 10 w przypadku montażu kolektorów słonecznych jako wspomagające źródło energii mogła wynieść od 1 do 361 kg/rok, natomiast inwestycje innego rodzaju (termomodernizacje, wymiany kotłów węglowych starego typu czy montaż pomp ciepła) mogły przynieść efekt w wysokości od 558 do 1472 kg/rok.

projektów (mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia powietrza) w zakresie uzyskania efektu ekologicznego dotyczącego redukcji pyłu PM10.

(Dowód akta kontroli: 173-190)

1.5. Współpraca gminy z jednostkami samorządu terytorialnego w celu poprawy jakości powietrza

Burmistrz 27 lutego 2015 r. podpisał[52] *List intencyjny o współpracy w zakresie ochrony powietrza i energetyki*, który określał m.in. współdziałanie gmin powiatu żywieckiego w zakresie ograniczania niskiej emisji. Koncepcja działań obejmowała okres do 2020 r. Określono w niej planowane działania odnoszące się do obszarowego PONE (m.in. termomodernizacje i wymianę źródeł ciepła w obiektach publicznych, wymianę kotłów węglowych oraz montaż odnawialnych źródeł ciepła w nieruchomościach prywatnych oraz podłączenie prywatnych nieruchomości do miejskiej sieci ciepłowniczej). Wśród propozycji działań wskazano również na wdrożenie platformy zakupowo-sprzedażowej energii, paliw i innych mediów. Na dzień zakończenia kontroli Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu opracowywał *Master Plan Ograniczenia Niskiej Emisji i Zarządzania Energią,* a gminy nieposiadające PGN były w trakcie ich opracowywania.

(Dowód akta kontroli: 388-393)

1.6. Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska dotyczących ochrony powietrza oraz przepisów o czystości i porządku w gminach w zakresie zagadnień, które mogą być powiązane z przeciwdziałaniem niskiej emisji

W imieniu Burmistrza kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska dotyczących ochrony powietrza sprawowała Straż Miejska. W latach 2013-2016 do Straży Miejskiej wpłynęło 248 zgłoszeń mieszkańców[53] związanych z zanieczyszczaniem powietrza. Wszystkie zgłoszenia skutkowały podjęciem czynności wyjaśniających/kontroli przez strażników miejskich. Sposób ich przeprowadzania oraz wyniki zostały opisane w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia.

(Dowód akta kontroli:121-123, 129-130, 138-140, 147, 384)

W latach 2013-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) Burmistrz nie kontrolował działalności Straży w zakresie przeprowadzania kontroli dotyczących emisji zanieczyszczeń powietrza.

(Dowód akta kontroli: 411)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że kontrolna działalność Straży Miejskiej wymaga wzmożonego nadzoru ze strony Burmistrza, a jego dotychczasowy poziom mógł mieć wpływ na nierzetelne i nie spełniające wymogów art. 380 u.p.o.ś. dokumentowanie tych czynności przez strażników.

Braki w ich przygotowaniu do kontrolowania emisji zanieczyszczeń powietrza oraz niską skuteczność działania opisano w pkt. 2.1 i 2.2. niniejszego wystąpienia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

[52] List został podpisany przez Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu, Starostwo Powiatowe w Żywcu oraz gminy.

[53] W 2013 r. – 70, w 2014 r. – 55, w 2015 r. – 94 i w pierwszym kwartale 2016 r. – 29.

2. Realizowanie przez Straż Miejską zadań kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie ochrony powietrza

Opis stanu faktycznego

2.1. Przygotowanie organizacyjne i merytoryczne Straży Miejskiej do wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie ochrony powietrza oraz przepisów o czystości i porządku w gminach.

Na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. Burmistrz z dniem 9 grudnia 2011 r. imiennie upoważnił (w formie pisemnej) 18 funkcjonariuszy Straży Miejskiej do przeprowadzania czynności kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania ww. ustawy na terenie Miasta Żywca.

(Dowód akta kontroli: str. 7-11)

Straż Miejska nie pobierała próbek popiołu do badania, nie korzystała też ze specjalistycznego sprzętu oraz usług rzeczoznawcy. Komendant Straży wyjaśnił, że przepis art. 379 ust. 3 pkt 1 u.p.o.ś nie precyzuje, o jakiego rzeczoznawcę chodzi (np. energetyki cieplnej, chemii, ochrony środowiska), jak również nie wskazuje sprzętu, jaki należy do tego celu użyć (…). Ponadto stwierdził, że obecność rzeczoznawcy byłaby wskazana wtedy, gdy kontrolujący nie dysponowałby stosowną wiedzą lub gdy zachodziłaby potrzeba użycia specjalistycznego sprzętu.

(Dowód akta kontroli: str. 12-56)

Straż posiadała wzór protokołu kontroli opracowany na potrzeby dokumentowania czynności kontrolnych, w którym określono, że *Kontrola przeprowadzona jest w oparciu o upoważnienia wydane przez Burmistrza Miasta Żywiec i dotyczy sprawdzenia przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska*. Z przeprowadzanych kontroli nie były sporządzane protokoły pokontrolne. Funkcjonariusze Straży Miejskiej zaczęli sporządzać protokoły pokontrolne w czasie kontroli NIK.

(Dowód akta kontroli: str. 12-15, 57-58, 153-157)

Strażnicy nie byli w okresie objętym kontrolą szkoleni w zakresie przeprowadzania kontroli w celu eliminacji spalania odpadów w kotłowniach przydomowych i gminnych. Komendant wyjaśnił, że takich szkoleń w Straży Miejskiej nie organizowano oraz że nie otrzymała ona ofert szkolenia od firm i instytucji. Szkolenie takie zostało przeprowadzone w czasie kontroli NIK, 11 maja 2016 r. (funkcjonariusze Straży Miejskiej zostali przeszkoleni[54] w zakresie przeprowadzania kontroli w związku ze spalaniem odpadów w kotłowniach domowych i gminnych).

(Dowód akta kontroli: str. 12-56, 151-152)

Regulamin Straży Miejskiej[55] określał m.in. zadania polegające na: informowaniu społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowaniu i uczestnictwie w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym

[54] Firma pn. Centrum Badań Środowiska SORBCHEM Sp. z o.o.

[55] Ustanowiony na podstawie Uchwały Nr LX/449/2014 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Straży Miejskiej w Żywcu,. Obowiązującego od dnia 12 czerwca 2014 r., uchwała poprzedzająca nr LIX/432/2014 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Straży Miejskiej w Żywcu(która nie weszła w życie z powodu nie zamieszczenia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego) oraz uchwała nr XII/118/2003 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 września 2003 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Straży Miejskiej w Żywcu, ze zm obowiązywała do dnia 11 czerwca 2014 r.

zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi (§ 5 pkt. 8). W ww. regulaminie zawarto również regulacje umożliwiające podejmowanie czynności kontrolnych w zakresie zapobiegania spalania odpadów w kotłowniach przydomowych i gminnych.

(Dowód akta kontroli: str. 59-71)

2.2. Liczba i rezultaty przeprowadzonych kontroli

W ramach udzielonych upoważnień na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 u.p.o.ś., Straż Miejska przeprowadzała czynności kontrolne w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy na terenie Miasta Żywca, z następującymi zastrzeżeniami: wejście na teren nieruchomości odbywało się tylko za zgodą właściciela lub zarządcy, nie pobierano próbek popiołu oraz nie sporządzano protokołów wymaganych art. 380 ust. 1 u.p.o.ś. Burmistrz wyjaśnił, że taki sposób przeprowadzania kontroli wynikał z podporządkowania się Straży Miejskiej treści stanowiska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – Departamentu Nadzoru[56]. Dodatkowo taka podstawa prawna i sposób przeprowadzania kontroli zostały wybrane celem uniknięcia ewentualnych zarzutów naruszenia miru domowego (art.193 Kodeksu karnego) oraz przekroczenia uprawnień (art. 231 § 1 Kodeksu karnego).

(Dowód akta kontroli: 12-25, 87-89)

Dokumentowanie kontroli w związku ze spalaniem odpadów w kotłowniach przydomowych i gminnych obywało się poprzez: odnotowanie zgłoszenia w książce wydarzeń przez dyżurnego; wprowadzenie danych dotyczących interwencji do systemu SUMPro przez strażnika (w kolejności: data, godzina, typ zdarzenia, dane osobowe osoby zgłaszającej interwencje, komu przekazano do realizacji, efekt: pouczenie czy mandat, miejsce wykroczenia, opis interwencji, dane funkcjonariuszy wychodzących na patrol oraz efekt końcowy interwencji – rejestruje się interwencje nie potwierdzone, pouczenie, mandat). Na koniec pracy każdy funkcjonariusz sporządzał kartę pracy do której wpisywał dane osobowe sprawców wykroczeń. W przypadku podjęcia czynności kontrolnych z własnej inicjatywy funkcjonariusz wpisywał do notatnika służbowego, a pozostałe czynności dokumentacyjne przeprowadzał jak wyżej. Czynności te wykonywały dwuosobowe patrole, które dokonywały oględzin kotłowni i paleniska tylko za zgodą właściciela. W przypadku stwierdzenia palenia odpadów funkcjonariusze pouczali lub nakładali na właściciela posesji mandat. Informacje o wyniku interwencji patrol przekazywał drogą radiową dyżurnemu, który odnotowywał ten fakt w książce wydarzeń (pouczenie, mandat, nie potwierdzono).

(Dowód akta kontroli: str. 90-121)

W trakcie niniejszej kontroli NIK w Straży Miejskiej założono Książkę kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie: stosowanego paliwa do ogrzewania nieruchomości w celach grzewczych. Ponadto przeprowadzone czynności w ww. zakresie zaczęto protokołować zgodnie z art.380 u.p.o.ś.

(Dowód akta kontroli: str. 153-157)

W okresie od początku 2013 r. do końca I kwartału 2016 r. Straż Miejska 262 razy kontrolowała spalanie odpadów w kotłowniach przydomowych i gminnych[57], w tym:

[56] Zaprezentowanego w piśmie z dnia 18 grudnia 2012 r. (znak: DN-NKSPP-026-212/2012).

[57] Liczba podjętych interwencji przez Straż w poszczególnych latach objętych kontrolą:

- 2013 r. – 73 interwencje, w tym: 3 (4,11 %) z własnej inicjatywy, a 70 (95,89 %) ze zgłoszeń mieszkańców, żadna interwencja nie zakończyła się pouczeniem lub mandatem karnym;

z własnej inicjatywy 14 (5,34 %), a ze zgłoszeń mieszkańców 248 (94,66 %). W ramach ww. kontroli 11 (4,20 %) zakończono pouczeniem w myśl art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[58], 14 (5,34 %) zakończono mandatami karnymi na łączną kwotę 1 640 zł., a w 237 (90,46 %) przypadkach nie potwierdzono naruszenia ww. przepisu.

(Dowód akta kontroli: str. 122-150)

Ustalone nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą NIK, tj. od początku 2013 r do końca I kwartału 2016 r. pomimo opracowanego wzoru protokołu kontroli, funkcjonariusze Straży nie dokumentowali protokołem kontroli czynności kontrolnych w zakresie eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych.

Zgodnie z art. 380 u.p.o.ś. z przeprowadzonych czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej.

(Dowód akta kontroli: str. 12-15, 57-58)

Jak wyjaśnił Komendant Straży Miejskiej, z przeprowadzanych działań kontrolnych nie były sporządzane protokoły kontrolne, a opis czynności i ich efekt był dokumentowany w notatnikach służbowych strażników. Z kolei w karcie pracy strażników znajdował się wykaz interwencji podjętych z własnej inicjatywy oraz na podstawie otrzymanych zgłoszeń.

(Dowód akta kontroli: str. 12-15)

Osobami odpowiedzialnymi za brak dokumentowania czynności kontrolnych byli funkcjonariusze Straży Miejskiej, natomiast osobą odpowiedzialną za nadzór nad prawidłowością wykonywanych obowiązków był Komendant.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli oraz biorąc pod uwagę działania podjęte w trakcie jej trwania, związane z dokumentowaniem przeprowadzanych kontroli spalania śmieci zgodnie z wymogami (sporządzanie protokołów pokontrolnych), Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[59] kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie

- 2014 r. – 59 interwencji, w tym: 4 (6,78 %) z własnej inicjatywy, a 55 (93,22 %) ze zgłoszeń mieszkańców, 3 (5,08 %) pouczenia, 3 (5,08 %) mandaty karne na łączną kwotę 300 zł oraz 53 (89,84 %) nie zostało potwierdzonych;

- 2015 r. – 101 interwencji, w tym: 7 (6,93 %) z własnej inicjatywy, 94 (99,07 %) ze zgłoszeń mieszkańców, 8 (7,92 %) pouczeń, 10 (9,90 %) mandatów karnych na łączną kwotę 1240 zł, 83 (82,18 %) nie zostało potwierdzonych;

- I kwartale 2016 r. – 29 interwencji, wszystkie ze zgłoszeń mieszkańców. Nikogo nie pouczono i wystawiono 1 (3,45 %) mandat karny na kwotę 100 zł., 28 (96,55 %) nie zostało potwierdzonych.

[58] Dz.U.2013 poz. 21 ze zm.

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

umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 28 lipca 2016 r.

Kontroler

Dariusz Bienek
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach