NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA–410.007.07.2016
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[1] z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler

Waldemar Góra, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/6/2016 z 5 kwietnia 2016 r. oraz LKA/48/2016 z 23 maja 2016 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Częstochowy[2],
42-217 Częstochowa, ul. Śląska 11/13

Kierownik jednostki kontrolowanej

Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Miasta Częstochowy[3].

[dowód: akta kontroli str. 3-5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli[4] Prezydent Miasta Częstochowy oraz pracownicy Urzędu podejmowali działania na rzecz ograniczania niskiej emisji, jednak ich tempo i skala były zbyt niskie aby osiągnąć nie tylko normatywne poziomy stężeń substancji szkodliwych w powietrzu, ale również redukcję emisji zanieczyszczenia powietrza ze źródeł powierzchniowych w terminie i na poziomie zakładanym w wojewódzkim programem ochrony powietrza przyjętym w 2014 r.[5]

W sporządzonych dokumentach programowych dotyczących ochrony środowiska[6] zdefiniowano niezbędne działania mające na celu osiągnięcie normatywnych stężeń substancji szkodliwych związanych z niską emisją, a ww. dokumenty były spójne z wojewódzkim programem ochrony powietrza. Ww. program został zaopiniowany przez Prezydenta Miasta 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[7].

W Mieście został opracowany Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Częstochowy[8], który w okresie objętym kontrolą[9] stanowił podstawę działań

---

[1] Niska emisja jest to emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń.
[2] Zwany dalej „Urzędem". Nr Regonu Gminy Miasta Częstochowy: 151399002.
[3] Zwany dalej „Prezydentem". Pełni funkcję od 10 grudnia 2010 r.
[4] Zwana dalej „NIK". Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[5] W wojewódzkim programie ochrony powietrza przewidywano dla Miasta Częstochowy ograniczenie do 2020 r. rocznej emisji pyłu PM10 o 145,9 Mg, pyłu PM2,5 Mg o 91,4 Mg, benzo(a)pirenu 0,08 Mg.
[6] M.in. Programie ograniczenia niskiej emisji, Programie likwidacji niskiej emisji w obszarze I i II Alei Najświętszej Maryi Panny w Częstochowie oraz w uchwałach Rady Miasta Częstochowy określających zasady i tryb udzielania oraz sposób rozliczania dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza.
[7] Dz. U. z 2016 r. poz. 672, zwana dalej „Prawem ochrony środowiska".
[8] Zwany dalej „PONE". Został opracowany na lata 2007-2015. Aktualizacja programu została opracowana w 2012 r. Program objął teren Miasta z wyłączeniem obszaru I i II Alei Najświętszej Maryi Panny, dla którego opracowano odrębny program likwidacji niskiej emisji.

obejmujących m.in. dofinansowanie inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania i termomodernizacją w budynkach mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta oraz w budynkach użyteczności publicznej należących do Miasta, a także dofinansowanie realizowanych przez mieszkańców modernizacji systemów grzewczych i montaż kolektorów słonecznych. W efekcie tych działań, w latach 2013-2015 zlikwidowano 160 tradycyjnych kotłów węglowych w zabudowie jednorodzinnej, zainstalowano 60 instalacji solarnych (kolektorów słonecznych) oraz zlikwidowano 159 źródeł ciepła starego typu w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta. Założone w PONE cele nie zostały jednak w pełni osiągnięte, gdyż przewidywano w nim likwidację 540 kotłów opalanych tradycyjnym paliwem węglowym i wymianę ich na ekologiczne wysokosprawne źródło ciepła. Faktycznie udało się wymienić 319 kotłów[10], co stanowiło 59,1 % przewidzianej w programie liczby kotłów.

NIK zwraca również uwagę na wydatkowanie w okresie objętym kontrolą ze środków budżetu Miasta Częstochowy wyższej kwoty na przedsięwzięcia, które w niewielkim stopniu wpływały na ograniczenie niskiej emisji[11], takich jak montaż instalacji solarnych[12] czy częściowa termomodernizacja budynków[13], niż na takie, które zapewniały najefektywniejsze wykorzystanie środków (wymiana kotłów grzewczych lub podłączaniu nieruchomości do sieci ciepłowniczej[14]).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Stan powietrza w Mieście w okresie objętym kontrolą.

Opis stanu faktycznego

Realizacja zagadnień związanych z ochroną środowiska, ochroną powietrza oraz innych zadań wynikających z przepisów Prawa ochrony środowiska, została powierzona Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu[15].

[dowód: akta kontroli str. 6-15]

Głównym źródłem informacji o stężeniu szkodliwych substancji związanych z niską emisją były dane prezentowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach[16], m.in. wyniki pomiarów jakości powietrza[17], prognozy średniego dobowego wskaźnika jakości powietrza, w tym dla pyłów PM10 i PM2,5 oraz powiadomienia dotyczące przekroczenia poziomu informowania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia poziomu alarmowego pyłu zawieszonego PM10.

---

[9] 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.

[10] W tym 160 w budynkach jednorodzinnych i 159 w budynkach wielorodzinnych.

[11] W latach 2013-2015 na alternatywne źródła energii i wymianę stolarki okiennej wydano łącznie 2 681,4 tys. zł, co stanowiło 11,3 % środków wydatkowanych na ograniczanie niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych, podczas gdy na wymianę kotłów grzewczych wydatkowano 2 045,1 tys. zł 8,5 %.

[12] Wg analizy ekonomicznej zawartej w POP z 2014 r. kolektory słoneczne „*dają mały efekt ekologiczny, natomiast koszty inwestycyjne i eksploatacyjne nie dają wymaganej efektywności ekologicznej*".

[13] Wymiana stolarki okiennej.

[14] W przypadku wymiany kotłów i przyłączeń do sieci ciepłowniczej w Częstochowie w latach 2013-2015 koszt redukcji poziomu zanieczyszczenia powietrza o 1 Mg pyłu PM10 wyniósł 113 974 zł, natomiast w przypadku instalacji alternatywnych źródeł energii – 5,4 mln. zł.

[15] Zwanemu dalej „Wydziałem Ochrony Środowiska".

[16] Zwany dalej „WIOŚ".

[17] Dane uzyskiwane ze stacji pomiarowej zlokalizowanej w Częstochowie, przy ul. Armii Krajowej / Jana Pawła II. Stacja dokonuje pomiarów CO (tlenku węgla), NO (tlenku azotu), NO_2 (dwutlenku azotu), NO_X (tlenków azotu), PM10 (pyłu zawieszonego PM10), SO2 (dwutlenku siarki).

Uzyskane dane były rejestrowane i analizowane przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, którzy w przypadku przekroczenia poziomów dopuszczalnych, informowali o powyższym Prezydenta Miasta oraz mieszkańców[18]. Każdorazowo analizowano przyczyny przekroczenia dopuszczalnych stężeń jakości powietrza.

[dowód: akta kontroli str. 638]

Inwentaryzacja źródeł niskiej emisji występujących na terenie Miasta została przeprowadzona na potrzeby sporządzenia PONE, w 2009 r. a w 2012 r. dane te zostały ponownie zweryfikowane na potrzeby aktualizacji PONE.

Inwentaryzacją objęto wybrane jako reprezentatywne 4 452 budynki mieszkalne z terenu Miasta, wśród których stwierdzono m.in. 1 987 budynków opalanych węglem, 757 ekogroszkiem, 417 miałem węglowym[19].

Zastępca Prezydenta Miasta Mirosław Soborak wyjaśnił, że w związku z rozproszoną zabudową jednorodzinną na terenie Miasta przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji wszystkich źródeł ciepła w budynkach wiązałoby się z bardzo wysokimi kosztami (ok. 400 tys. zł). Ponadto stwierdził, że w planowanej na 2016 r. kolejnej aktualizacji PONE zostanie również zawarta bieżąca informacja m.in. o liczbie palenisk węglowych.

[dowód: akta kontroli str. 476-483, 639]

Opalane węglem lub miałem kotłownie starego typu funkcjonowały w czterech (2,3%) budynkach użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie Miasta. Piece kaflowe stanowiły źródło ciepła w 231 budynkach (31,0%) będących w zasobach gminy (będących własnością lub współwłasnością gminy) . We wszystkich wielorodzinnych budynkach mieszkalnych znajdujących się na terenie Miasta kotłownie zostały wymienione na zasilane paliwem ekologicznym.

Dane o stężeniu szkodliwych substancji i źródłach niskiej emisji zostały uwzględnione w przygotowaniu dokumentów programowych dotyczących ochrony środowiska, m.in. Programie Ochrony Środowiska dla miasta Częstochowy na lata 2004-2015[20] oraz PONE.

[dowód: akta kontroli str. 388-511, 536-581, 639, 1018]

Jakość powietrza w Mieście była badana przez trzy stacje pomiarowe należące do Delegatury WIOŚ w Częstochowie[21]. Badania te wykazały, iż średnioroczne stężenia pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu w 2015 r. nieznacznie zmniejszyły się w stosunku do lat poprzednich:

- pył zawieszony PM10[22]: 35,05 µg/m^3 w 2013 r., 35,9 w 2014 r. oraz 32,34 w 2015 r.
- pył zawieszony PM2,5[23]: 28,6 µg/m^3 w 2013 r., 29,72 w 2014 r. oraz 26,0 w 2015 r.
- benzo(a)piren[24]: 3,05 ng/m^3 w 2013 r., 3,11 w 2014 r. oraz 2,99 w 2015 r.

---

[18] Na stronie internetowej Urzędu (http://www.czestochowa.pl/page/4834,aktualny-stan-jakosci-powietrza-w-czestochowie.html) zamieszczono odnośnik „Aktualny stan jakości powietrza", umożliwiający mieszkańcom sprawdzenie stanu jakości powietrza w Mieście i zapoznanie się z danymi prezentowanymi przez WIOŚ.

[19] Ponadto: 973 gazem, 80 olejem opałowym, 16 energią elektryczną, 108 z centralnego ogrzewania z sieci, 98 drewnem, 12 koksem, 4 pompą ciepła.

[20] Zwanym dalej „Programem ochrony środowiska". Program został przyjęty uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 375/XXXI/2004 z dnia 31 maja 2004 r.

[21] Stacja tła miejskiego przy ul. Baczyńskiego, stacja komunikacyjna na skrzyżowaniu Al. Jana Pawła II i Armii Krajowej oraz stacja do wyznaczenia wskaźnika średniego narażenia dla PM2.5 przy ul. Zana.

[22] Dane ze stacji przy ul. Baczyńskiego, norma średnioroczna 40 µg/m^3.

[23] Dane ze stacji przy ul. Zana, norma średnioroczna 25 µg/m^3.

[24] Dane ze stacji przy ul. Baczyńskiego, norma 1 ng/m^3.

W latach 2014-2015 zmniejszyła się również liczba dni w roku, w trakcie których przekroczone zostały dzienne normy dla stężenia pyłu zawieszonego PM10: stacja przy ul. Baczyńskiego wykazała 61 dni w 2013 r., 53 dni w 2014 r. oraz 46 dni w 2015 r., stacja na skrzyżowaniu Al. Jana Pawła II i Armii Krajowej wykazała 131 dni w 2014 r. oraz 96 dni w 2015 r. (brak danych za 2013 r.)[25].

Zastępca Prezydenta Miasta, Ryszard Stefaniak wyjaśnił, że wpływ na poziom stężenia pyłu PM10 miały czynniki zewnętrzne, niezależne od działań prowadzonych przez Urząd, m.in. warunki meteorologiczne, w tym siła wiatru, wilgotność powietrza, czy ilość opadów, a przekroczenia dziennej normy pyłu występują w okresach długotrwałej suszy oraz przy bezwietrznej pogodzie. Dodał ponadto, że różnice w liczbie dni z przekroczeniami poziomu pyłu na dwóch ww. stacjach wynikały z ich lokalizacji. Na wielkość pomiarów na stacji zlokalizowanej na skrzyżowaniu Al. Jana Pawła II i Armii Krajowej zasadniczy wpływ miał ruch komunikacyjny. Zgodnie z Programem ochrony powietrza, udział źródeł lokalnych w zanieczyszczeniu powietrza w Częstochowie to ok. 48 %, w tym 19 % stanowią źródła komunikacyjne, a 18 % - źródła powierzchniowe lokalne (paleniska domowe).

Zastępca Prezydenta Miasta wskazał w wyjaśnieniu, że głównymi barierami w osiągnięciu znacznej poprawy jakości powietrza jest brak wpływu samorządu terytorialnego na wprowadzenie w życie skutecznych rozwiązań prawnych powodujących podwyższenie efektywności działań podejmowanych przez gminy, np.:

– brak określenia w przepisach prawa parametrów jakości paliw dopuszczonych do spalania w instalacjach grzewczych oraz zakazu sprzedaży odpadów powstających przy wydobyciu węgla,
– brak zakazu wprowadzania na rynek kotłów, w których można spalać paliwo gorszego gatunku lub odpady,
– wysokie koszty zakupu paliwa gazowego, olejowego i dobrych gatunków paliw stałych oraz wysokie koszty ogrzewania energią elektryczną, a także brak zachęt ze strony państwa dla stosowania paliw ekologicznych,
– brak wpływu na stan i rodzaj pojazdów poruszających się po drogach.

Zastępca Prezydenta Miasta Mirosław Soborak wskazał również, że istotną barierą w osiągnięciu poprawy stanu powietrza na terenie miasta Częstochowy jest napływ zanieczyszczeń spoza terenu Miasta, które stanowią ok. 62 % ogółu zanieczyszczeń[26].

[dowód: akta kontroli str. 856-857, 872-876, 1007, 1018-1019]

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

Zapisy odnoszące się do problematyki ograniczania niskiej emisji w Mieście zostały zawarte w PONE, Programie likwidacji niskiej emisji w obszarze I i II Alei Najświętszej Maryi Panny w Częstochowie[27], Programie ochrony środowiska oraz w uchwałach Rady Miasta Częstochowy określających zasady i tryb udzielania oraz

[25] Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1031), dopuszczalna częstość (35 razy) przekraczania poziomu dziennego stężenia PM10 (50 $\mu g/m^3$) w roku kalendarzowym.
[26] Powyższe ustalono na podstawie danych dotyczących napływu zanieczyszczeń spoza terenu Miasta zaprezentowanych w Programie ochrony powietrza.
[27] Zwanym dalej „Programem likwidacji niskiej emisji w I i II Alei NMP", który został opracowany we wrześniu 2011 r.

sposób rozliczania dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza.

[dowód: akta kontroli str. 20-21, 26-238, 388-635]

PONE miał na celu redukcję emisji pyłowo-gazowej pochodzącej ze spalania paliw w budynkach jednorodzinnych i miał umożliwić uzyskanie dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach[28] na modernizację kotłowni grzewczych. W zakres programu weszły m.in.:

– analiza stanu jakości powietrza atmosferycznego na terenie Miasta,
– aktualizacja inwentaryzacji źródeł niskiej emisji z podziałem na dzielnice,
– przedstawienie wyników przeprowadzonych ankiet, pod kątem rodzajów źródeł ciepła zainstalowanych w budynkach jednorodzinnych oraz planowanych modernizacji,
– wyznaczenie efektu ekologicznego po przeprowadzeniu zaplanowanych w programie działań modernizacyjnych,
– harmonogram rzeczowo – finansowy przedsięwzięć modernizacyjnych.

Po przeprowadzeniu analizy inwentaryzacji źródeł niskiej emisji z zabudowy jednorodzinnej na terenie Miasta określono zakres możliwych do przeprowadzenia modernizacji w latach 2013-2015:

– likwidację 540 kotłów opalanych tradycyjnym paliwem węglowym i wymianę ich na ekologiczne wysokosprawne źródło ciepła opalane ekogroszkiem lub gazem,
– dofinansowanie odnawialnych źródeł energii, tj. kolektorów słonecznych i pomp ciepła.

Zakładane w PONE modernizacje nie zostały w pełni wykonane, gdyż wymieniono jedynie 319 kotłów (co opisano szczegółowo w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego NIK, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*).

[dowód: akta kontroli str. 443-511, 1016]

Opracowanie Programu likwidacji niskiej emisji w I i II Alei NMP[29] miało na celu poprawę jakości powietrza atmosferycznego w obrębie dwóch ww. ulic w latach 2013-2014, poprzez wyeliminowanie szkodliwych związków powstających przy spalaniu węgla w budynkach mieszkalnych i handlowo-usługowych w tej lokalizacji[30], z których większość ogrzewana była paliwami stałymi. W celu osiągnięcia jak najlepszego efektu ekologicznego w ww. programie zalecono podłączenie wszystkich obiektów i lokali do systemu ciepłowniczego lub do sieci gazowej.

W Programie zalecono podłączenie wszystkich obiektów i lokali do systemu ciepłowniczego lub do sieci gazowej. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, w związku z rozproszoną strukturą własności budynków zlokalizowanych na terenie I i II Alei NMP, z których większość jest własnością prywatną, decyzja o podjęciu modernizacji systemu grzewczego na większości posesji leży po stronie ich właścicieli i lokatorów. Właściciele lokali mieszkalnych mogli korzystać z realizowanego przez Miasto programu dofinansowania modernizacji systemów grzewczych., Program likwidacji niskiej emisji w I i II Alei NMP zostanie zaktualizowany po wypracowaniu przez samorząd wojewódzki zasad i metod ograniczania niskiej emisji na terenie województwa śląskiego i przystosowany do realizacji w ramach posiadanych i przyznanych na ten cel środków.

[dowód: akta kontroli str. 512-535, 1018]

---

[28] Zwany dalej „WFOŚiGW".

[29] I i II Aleja NMP to ulica w Częstochowie będąca główną arterią komunikacyjną w centrum miasta. Ma długość 1,5 km i szerokość 44 metrów. Dwie dwupasmowe jezdnie przedzielone są biegnącym pomiędzy nimi bulwarem.

[30] Na terenie dwóch ww. alei znajduje się 146 budynków o łącznej powierzchni 56,3 tys. m^2.

Stosownie do art. 17 ust. 1 i art. 18 Prawa ochrony środowiska, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, w Mieście sporządzono i uchwalono Program Ochrony Środowiska, w którym jako jeden z celów strategicznych podano polepszenie jakości powietrza, m.in. poprzez redukcję niskiej emisji, ograniczenie emisji CO_2 (oraz NO_X + SO_X) i ograniczenie strat energetycznych. Definiując źródła emisji zanieczyszczeń do powietrza podano, że udział poszczególnych sektorów w zanieczyszczeniu powietrza w Mieście wynosi: motoryzacja 50 %, przemysł i energetyka 30 % oraz paleniska domowe 20 %.
Określając główne problemy ekologiczne Miasta w zakresie jakości powietrza podano, że zanieczyszczenie powietrza spowodowane jest główne pyłami, tlenkami węgla i azotu oraz węglowodorami produkowanymi przede wszystkim przez zakłady przemysłowe.
Dokumenty programowe obejmujące tematykę ochrony powietrza przed niską emisją obowiązujące w Mieście, były spójne z Programem ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającym na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji[31], w których na podstawie danych z monitoringu zanieczyszczeń powietrza określono kierunki działań mających na celu ograniczenie szkodliwej emisji. W Programie Ochrony Środowiska, jako jeden z kierunków działań mający na celu poprawę jakości powietrza w Mieście, podano ograniczenie niskiej emisji poprzez modernizację lokalnych kotłowni węglowych i palenisk domowych opalanych węglem lub koksem. Opracowanie i wdrożenie programu ograniczenia niskiej emisji dla Miasta zostało wskazane jako jedno z zadań w celu obniżenia zawartości zanieczyszczeń w powietrzu, które miało być zrealizowane wspólnie przez Urząd i inwestorów ze środków z budżetu miasta, WFOŚiGW, środki pomocowe i budżet inwestorów.

[dowód: akta kontroli str. 536-581]

Głównym celem w Programie ochrony powietrza była ochrona zdrowia mieszkańców. Program ten został opracowany dla pięciu stref w województwie śląskim[32], w tym dla Miasta, ze względu na przekroczenie:

- dopuszczalnej wartości stężenia średniorocznego oraz liczby przekroczeń dopuszczalnej wartości stężenia 24-godzinnego pyłu zawieszonego PM10,
- dopuszczalnej wartości stężenia średniorocznego pyłu zawieszonego PM2,5 powiększonej o margines tolerancji,
- docelowej wartości stężenia średniorocznego benzo(a)pirenu,
- dopuszczalnej wartości stężenia średniorocznego dwutlenku azotu.

Jako obowiązek Prezydenta Miasta w ramach realizacji Programu Ochrony Powietrza wskazano m.in.:

- realizację działania związanego z ograniczeniem emisji z urządzeń małej mocy (do 1 MW), w ramach systemu zachęt finansowych do wymiany systemów grzewczych,
- wymiana ogrzewania węglowego w obiektach użyteczności publicznej,
- działania promocyjne i edukacyjne, a w tym promowanie i wspieranie działań zmierzających do pozyskania wsparcia z Unii Europejskiej.

Prezydent Miasta zaopiniował[33] projekt uchwały Zarządu Województwa w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu

[31] Zwany dalej „Programem ochrony powietrza". Został przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/57/3/2014 z dnia 17 listopada 2014 r. Wcześniej obowiązywał „Program ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu", opracowany w czerwcu 2010 r.
[32] Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. z 2012 r., poz. 914).
[33] W piśmie nr OŚR-I.602.7.2014 z 22 sierpnia 2014 r.

stężeń ekspozycji" terminowo (tj. przed upływem miesiąca od dnia otrzymania tego projektu).

[dowód: akta kontroli str. 25-25B, 388-442]

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[34], zostały opracowane i uchwalone „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Częstochowy"[35], w których zawarto zapisy dotyczące konieczności poprawy jakości powietrza w Mieście oraz likwidacji niskiej emisji w zasobach mieszkaniowych.

[dowód: akta kontroli str. 26-238]

Postanowienia oddziałujące na jakość powietrza zostały zawarte w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Częstochowy[36] zawarto zapisy dopuszczające zabudowę pod warunkiem stosowania niskoemisyjnych urządzeń grzewczych oraz zapisy zakazujące lub ograniczające takie zagospodarowanie terenu, które mogłoby spowodować zwiększenie zanieczyszczenia powietrza.
Natomiast w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego[37] zawarto zapisy nakazujące stosowanie rozwiązań charakteryzujących się niską emisją substancji do powietrza.
Ponadto, w wydawanych przez Prezydenta Miasta decyzjach o warunkach zabudowy[38] zawarto zalecenia dotyczące stosowania nośników proekologicznych przy zaopatrzeniu nowych inwestycji w energię cieplną.

[dowód: akta kontroli str. 239-271]

W Programie ochrony powietrza termin uzyskania planowanych efektów, w tym zmniejszenia stężeń PM10, PM2,5 i b(a)p, określono na 2020 rok.
Program ten był jednym z dokumentów, na podstawie których opracowano obowiązujące w Mieście PONE oraz Program ochrony środowiska, które były spójne w zakresie ograniczenia niskiej emisji, m.in.: poprzez tożsame określenie działań mających na celu redukcję emisji substancji ze źródeł spalania paliw w budynkach zabudowy jednorodzinnej.
Także w sporządzonych „Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe" określono zakres zadań wymagających realizacji, np. modernizację systemowych i lokalnych źródeł ciepła z uwzględnieniem zmiany paliwa na proekologiczne oraz wszelkie działania racjonalizujące użytkowanie energii cieplnej, w tym modernizację sieci ciepłowniczych i działania termomodernizacyjne obiektów.

[dowód: akta kontroli str. 236-238, 391, 507, 571, 574]

Znajdujące się w zasobach gminnych źródła zanieczyszczeń PM10, PM2,5 i b(a)p ograniczane były poprzez termomodernizację, likwidację lub wymianę źródeł ciepła starszego typu. W latach 2013-2015 zlikwidowano 160 tradycyjnych kotłów węglowych w zabudowie jednorodzinnej za łączną kwotę dofinansowania 173,8 tys.

---

[34] Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm., zwana dalej „Prawem energetycznym".

[35] Zwane dalej „Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe", przyjęte uchwałą Rady Miasta nr 22/IV/2011 z dnia 18 stycznia 2011 r., a następnie zaktualizowane uchwałą nr 990/LV/2014 z dnia 25 września 2014 r.

[36] Zwanym dalej „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego". Ostatnie zmiany Studium zostały przyjęte uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 120.XIII.2015 z dnia 2 lipca 2015 r.

[37] Np. w planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przez Radę Miasta Częstochowy w dniu 28 stycznia 2016 r. (uchwała nr 251.XXI.2016), w dniu 30 grudnia 2015 r. (uchwała nr 227.XIX.2015) i z dnia 29 października 2015 r. (uchwała nr 183.XVI.2015).

[38] Powyższe stwierdzono na podstawie badania czterech losowo wybranych decyzji: nr 56 z 29 stycznia 2014 r., nr 602 z 2 października 2014 r., nr 305 z 27 maja 2015 r. i nr 208 z 7 kwietnia 2016 r.

zł[39], a także zainstalowano 60 instalacji solarnych (kolektorów słonecznych) za łączną kwotę 120,0 tys. zł[40].Zlikwidowano ponadto 159 źródeł ciepła starego typu w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta[41].

Szacunkowa redukcja emisji pyłu zawieszonego PM10 uzyskana dzięki wymianie systemów grzewczych wyniosła 3,258 Mg w 2013 r., 7,231 Mg w 2014 r. oraz 7,454 Mg w 2015 r., w związku z czym szacunkowy koszt redukcji 1 kg PM10 wyniósł 113,74 zł/kg w 2013 r. 41,11 zł/kg w 2014 r. oraz 27,22 zł/kg w 2015 r.[42]

Ponadto, w 2014 r. rozpoczęto termomodernizację 11 placówek oświatowych z terenu Miasta, polegającą na wymianie stolarki okiennej, docieplenu ścian i stropodachów, kompleksowej wymianie instalacji co i cwu. W poszczególnych obiektach zaplanowano zmianę źródła ciepła z kotłowni gazowej na ciepło sieciowe, zamianę kotłowni olejowej na gazową oraz montaż instalacji solarnej na potrzeby cwu[43].

Monitorowanie realizacji Programu ochrony powietrza odbywało się corocznie, poprzez sporządzanie sprawozdania przekazywanego Marszałkowi Województwa Śląskiego. Ponadto prowadzono ewidencję liczby złożonych wniosków, udzielonych dofinansowań i wielkości wypłaconych wnioskodawcom środków na wymianę kotłów węglowych i montaż instalacji solarnych.

[dowód: akta kontroli str. 641, 773, 788-853, 911-918, 1007]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na niepełną realizację założeń PONE, w którym przewidywano likwidację 540 kotłów opalanych tradycyjnym paliwem węglowym i wymianę ich na ekologiczne wysokosprawne źródło ciepła, a faktycznie wymieniono 319 kotłów[44] (59,1%).

Zastępca Prezydenta Miasta Mirosław Soborak wyjaśnił, że mniejsza od zakładanej realizacja założeń określonych w PONE na lata 2013-2015 wynikała z liczby wniosków składanych przez mieszkańców Miasta: „W latach tych zrealizowano wszystkie prawidłowo złożone wnioski przez osoby fizyczne. Urząd Miasta, pomimo prowadzonych działań informacyjnych i edukacyjnych nie ma bezpośredniego wpływu na podjęcie decyzji przez indywidualnych mieszkańców w kwestii wymiany systemu grzewczego, a co za tym idzie na ilość złożonych wniosków i dokonanych modernizacji".

[dowód: akta kontroli str. 1016]

Zdaniem NIK, wobec niższej niż zakładano liczby składanych wniosków o dofinansowanie wymiany kotłów, niezbędne jest dokonanie analizy przyczyn tego stanu rzeczy oraz możliwości wdrożenia rozwiązań, które pozwolą na eliminację przestarzałych instalacji cieplnych, stanowiących główne źródło niskiej emisji na terenie Miasta.

2) W latach 2013-2015 Rada Miasta Częstochowy nie rozpatrywała informacji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stanie środowiska na obszarze

---

[39] 61 pieców w 2013 r., koszt całkowity wymiany 370 556,76 zł, kwota dofinansowania 60 865,50 zł, w 2014 r. 57 pieców, koszt całkowity wymiany 297 239,31 zł, kwota dofinansowania 56 790,50 zł, w 2015 r. 42 pieców, koszt całkowity wymiany 202 893,36 zł, kwota dofinansowania 56 138,31 zł

[40] 28 kolektorów w 2013 r. koszt całkowity 474 434,49 zł, kwota dofinansowania 56 000,00 zł, w 2014 r. 24 kolektory, koszt całkowity wymiany 480 408,50 zł, kwota dofinansowania 48 000 zł, w 2015 r. 8 kolektorów, koszt całkowity wymiany 67 873,59 zł, kwota dofinansowania 15 990,33 zł.

[41] 82 w 2013 r., 15 w 2014 r. oraz 62 w 2015 r.

[42] Zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniach z realizacji programu ochrony powietrza za lata 2013-2015. Koszt redukcji 1 kg pyłu wyliczono jako iloraz kosztów całkowitych i szacunkowej wielkości ograniczenia pyłu w Mg i wyniósł w 2013 r. 113,74 zł /kg (370 556,76 : 3,258 Mg), w 2014 r. 41,11 zł /kg (297 239,31 zł : 7,231 Mg) oraz w 2015 r. 27,22 zł/kg (202 893,36 zł / 7,454 Mg)

[43] Termin ukończenia inwestycji uzależniony jest od uzyskania dofinansowania inwestycji ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

[44] W tym 160 w budynkach jednorodzinnych i 159 w budynkach wielorodzinnych.

województwa, które w myśl przepisu art. 8a ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska podlegają rozpatrzeniu przez Radę Miejską przynajmniej raz w roku. Zdaniem NIK, skutkiem powyższego radni nie posiadali pełnej informacji o stanie środowiska, w tym także o jakości powietrza, obszarach przekroczeń średnich stężeń rocznych pyłów, czy krótkoterminowych prognoz stężeń substancji szkodliwych.

[dowód: akta kontroli str. 17, 765-768]

1.3. Finansowanie ochrony powietrza przed niską emisją.

W latach 2013-2015 wysokość opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych w Mieście wyniosła 3 722,7 tys. zł[45] i odpowiadająca im kwota została przeznaczona na wydatki związane z utrzymaniem zieleni miejskiej[46].

W ww. okresie na zadania związane z ochroną powietrza przed niską emisją Miasto pozyskało środki zewnętrzne z:

– Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013[47] w wysokości 1 849,2 tys. zł na projekt pn. „Zmniejszenie stopnia zanieczyszczenia powietrza dzięki kompleksowej termomodernizacji w budynkach Szkoły Podstawowej nr 13 i Gimnazjum nr 16 w Częstochowie";

– Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 65 850,0 tys. zł na zakup 40 nowych ekologicznych niskopodłogowych autobusów hybrydowych o napędzie gazowo-elektrycznym;

– Budżetu państwa i budżetu Unii Europejskiej w łącznej kwocie 178 819,8 tys. zł na inwestycje drogowe, w ramach których stosowano rozwiązania mające pozytywny wpływ na środowisko, poprzez usprawnienie ruchu, eliminowanie korków drogowych czy montaż oświetlenia typu led.

[dowód: akta kontroli str. 771-779]

W latach 2013-2015 Miasto zrealizowało poniższe projekty dotyczące ochrony powietrza przed niską emisją:

1) 93 inwestycje polegające na wymianie systemu ogrzewania i termomodernizacji budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta o łącznej wartości 33 857,3 tys. zł[48], z czego kwota sfinansowana ze środków własnych Miasta wyniosła 16 737,9 tys. zł, a pozostała kwota (17 119,4 tys. zł) została sfinansowana z kredytu inwestycyjnego zaciągniętego w Banku PKO BP,

2) 13 inwestycji polegających na zmianie systemu ogrzewania i termomodernizacji budynków użyteczności publicznej należących do Miasta (m.in. szkoły, żłobki, bursy) o łącznej wartości 4 738,5 tys. zł[49] w całości sfinansowanej z budżetu Miasta,

3) dofinansowanie osobom fizycznym wymiany 160 systemów grzewczych i montażu 60 kolektorów słonecznych wspomagających system grzewczy lub służących wytwarzaniu ciepłej wody. Całkowity koszt tych inwestycji wyniósł 1 893,4 tys. zł, z czego Miasto udzieliło dotacji w łącznej kwocie 293,8 tys. zł.

4) 5 inwestycji dotyczących transportu miejskiego i pozostałych inwestycji drogowych, polegających na zakupie 10 sztuk nowych autobusów spełniających

[45] 753 584,02 zł w 2013 r., 1 462 682,60 zł w 2014 r. oraz 1 506 406,55 zł w 2015 r.
[46] Tj. zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 29, w związku z art. 403 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska.
[47] Zwany dalej „EFRR: RPO WSL 2007-2013"
[48] 13 365 733,46 zł w 2013 r., 14 033 856,22 zł w 2014 r. oraz 6 457 710,58 zł w 2015 r.
[49] 968 147,58 zł w 2013 r., 1 895 740,94 zł w 2014 r. oraz 1 874 593,54 zł w 2015 r.

normę emisji spalin EURO-6[50] za kwotę 7 906,8 tys. zł oraz przebudowie czterech sygnalizacji świetlnych na ulicach Miasta za łączną kwotę 1 468,0 tys. zł[51]. Inwestycje zostały w całości zrealizowane ze środków własnych Miasta.

Miasto uczestniczyło ponadto w dofinansowaniu projektu „EURONET 50/50 MAX" , który realizowany był w 12 szkołach z terenu Miasta (podstawowych i gimnazjach) i polegał na połączeniu edukacji energetycznej z oszczędzaniem energii. W efekcie ww. projektu Miasto wypłaciło szkołom dofinansowanie w łącznej kwocie 19,6 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 772-787]

W okresie objętym kontrolą dzięki wymianie systemów grzewczych i termomodernizacji Miasto oszacowało efekt ekologiczny w postaci redukcji pyłu zawieszonego PM10 w ilościach (w Mg/rok): 33,979 w 2013 r., 16,081 w 2014 r. oraz 12,425 w 2015 r. Średni koszt redukcji 1 kg pyłu wyniósł 20,01 zł w 2013 r., 17,58 zł w 2014 r. oraz 115,61 zł w 2015 r., przy czym w 2015 r. zmianie uległ sposób obliczania efektu ekologicznego (nie obliczano, jak w latach poprzednich, efektu dla zadań związanych z termomodernizacją).[52]

[dowód: akta kontroli str. 772-787, 872-878]

Szczegółowym badaniem objęto nw. projekty zrealizowane w badanym okresie:

1) projekt pn. „Zmniejszenie stopnia zanieczyszczenia powietrza dzięki kompleksowej termomodernizacji w budynkach Szkoły Podstawowej nr 13 i Gimnazjum nr 16 w Częstochowie" współfinansowany z EFRR: RPO WSL 2007-2013.

We wniosku o dofinansowanie projektu określono m.in. następujące wskaźniki produktu (poz. a-d) i rezultatu (poz. e-i):

a) liczba obiektów objętych termomodernizacją: 2 szt.,

b) liczba wymienionych źródeł ciepła / wymienników: 2 szt.,

c) kubatura budynków poddanych modernizacji: 28 930 m^3,

d) moc nowego systemu grzewczego: 0,243 MW,

e) liczba zlikwidowanych źródeł niskiej emisji: 2 szt.,

f) zmniejszenie emisji do atmosfery SO_2: 0,437 t/rok,

g) zmniejszenie emisji do atmosfery NO_X: 0,36731 t/rok,

h) zmniejszenie emisji do atmosfery CO_2: 291,31 t/rok,

i) zmniejszenie emisji do atmosfery pyłów: 0,02837 t/rok.

Potwierdzeniem osiągnięcia realizacji rzeczowej projektu były protokoły odbioru. Szacunkowy koszt zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza o 1 kg PM10 wyniósł w ww. inwestycji 6 524,51 zł.

[dowód: akta kontroli str. 872-876, 879-910]

2) 3 dotacje przyznane osobom fizycznym na wymianę systemów grzewczych w domach jednorodzinnych o łącznej wartości 4 000 zł. Badaniu poddano po jednej

---

[50] Norma dopuszczalnych emisji spalin w nowych pojazdach sprzedawanych na terenie Unii Europejskiej.

[51] W tym: 1) przebudowa sygnalizacji świetlnej w ciągu Al. Niepodległości i ul. Popiełuszki o wartości 600 000,00 zł, 2) przebudowa sygnalizacji świetlnej w ciągu ul. Św. Barbary o wartości 186 960,00 zł, 3) przebudowa sygnalizacji świetlnej w ciągu Al. Jana Pawła II i ul. Dekabrystów o wartości 39 000,01 zł 4) koordynacja sygnalizacji świetlnej w ciągu Al. Armii Krajowej, ul. Kisielewskiego, ul. Obrońców Westerplatte oraz ul. Szajnowicza – Iwanowa o wartości 642 060,00 zł.

[52] Zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniach z realizacji programu ochrony powietrza za lata 2013-2015. W2015 r. zmianie uległy formularze sprawozdania, jak również sposób obliczenia efektu ekologicznego, który był obliczany tylko dla wymiany systemów grzewczych na podstawie wskaźników stosowanych przez WFOŚiGW w Katowicach do obliczania efektu ekologicznego inwestycji (metodologia dostępna na stronie internetowej www.wfosigw.katowice.pl).

dotacji z każdego roku (2013-2015), spośród dotacji przyznanych 160 wnioskodawcom w łącznej wysokości 173 794,31 zł[53].

3) 3 dotacje przyznane osobom fizycznym na montaż kolektorów słonecznych w domach jednorodzinnych o łącznej wartości 6 000 zł. Badaniu poddano po jednej dotacji z każdego roku (2013-2015), spośród dotacji przyznanych 60 wnioskodawcom o łącznej wartości 119 990,33 zł[54].

Objęte szczegółowym badaniem dotacje zostały wypłacone w wielkościach i terminach określonych w umowach zawartych z beneficjentami oraz w obowiązujących regulaminach przyjętych uchwałami Rady Miasta Częstochowy. Od złożenia wniosku do podpisania umowy upływało średnio 93 dni (od 42 do 182 dni), a średni czas od złożenia wniosku do wypłaty dotacji wynosił 151 dni (od 105 do 204 dni): w trzech przypadkach od złożenia wniosku do wypłaty środków upłynęło trzy miesiące (105, 118 i 119 dni[55]), w jednym przypadku pięć miesięcy (177 dni[56]), a w dwóch przypadkach ponad pół roku (184 i 204 dni[57]).

Szacunkowy efekt ekologiczny uzyskany w wyniku realizacji 6 ww. projektów dotyczących wymiany systemów grzewczych i montażu kolektorów słonecznych wyniósł 0,3266 Mg/rok[58].

[dowód: akta kontroli str. 872-876, 911-1003, 1006-1007, 1012]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1) NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą ze środków budżetu Miasta Częstochowy wydatkowano 2 681 407 zł na montaż instalacji solarnych czy częściową termomodernizację budynków[59], natomiast 2 045 081 zł na wymianę kotłów grzewczych oraz podłączanie nieruchomości do sieci ciepłowniczej, tj. działania znacznie bardziej efektywne kosztowo. Jak wynika z udostępnionych w toku kontroli danych, w przypadku wymiany kotłów i przyłączeń do sieci ciepłowniczej w Częstochowie w latach 2013-2015 koszt redukcji poziomu zanieczyszczenia powietrza o 1 Mg pyłu PM10 wyniósł 110 864 zł/1 Mg zł, natomiast w przypadku instalacji alternatywnych źródeł energii – 5,4 mln. zł (koszt redukcji zanieczyszczenia pyłem PM10 dla alternatywnych źródeł energii obliczono na podstawie danych za lata 2013-2014).

Zastępca Prezydenta Miasta Mirosław Soborak wyjaśnił: „Realizacja przedstawionych zadań może nie przekładać się znacząco na uzyskany efekt ekologiczny w skali całego miasta, jednakże ma duży wpływ na jakość lokali komunalnych oraz komfort życia mieszkańców. (…) w rezultacie opisanych działań, ilość ciepła potrzebna do ogrzania poszczególnych mieszkań została w niektórych przypadkach zredukowana nawet o kilkadziesiąt procent".

[dowód: akta kontroli str. 865-871, 1016-1017]

---

[53] W 2013 r. przyznano dotacje 61 osobom o łącznej wartości 60 865,50 zł (59 osobom w kwotach po 1 000 zł, dwóm osobom w kwotach 968,50 zł i 897,00 zł), w 2014 r. dotacje 57 osobom o łącznej wartości 56 790,50 zł (54 osobom po 1 000 zł, trzem osobom w wartościach od 894 zł do 999 zł), w 2015 r. 42 osobom o łącznej wartości 56 138,31 zł (w kwotach zróżnicowanych od 895 zł do 2 000 zł).

[54] W 2013 r. przyznano dotacje 28 osobom o łącznej wartości 56 000 zł (po 2 000 zł każda), w 2014 r. przyznano dotacje 24 osobom o łącznej wartości 48 000 zł (po 2 000 zł każda), w 2015 r. 8 osobom o łącznej wartości 15 990,33 zł (7 osobom po 2 000 zł i jednej osobie w wysokości 1 990,33 zł)

[55] Sprawy zakończone podpisaniem umów nr: OSR.272.61.28.2013 CRU/4669/13 z 10 grudnia 2013 r. (105 dni), OSR.272.60.16.2013 CRU/4073/2013 z 30 października 2013 r. (118 dni) oraz OSR.272.11.15.2014 CRU/6196/2014 z 1 grudnia 2014 r. (119 dni).

[56] Sprawa zakończona podpisaniem umowy nr CRU/3763/2015 z 4 sierpnia 2015 r.

[57] Sprawy zakończone podpisaniem umów nr: CRU/4216/2015 OSR.272.5.40.2015 z 24 sierpnia 2015 r. (184 dni) oraz OSR.272.10.7.2014 CRU/6116/2014 z 1 grudnia 2014 r. (204 dni).

[58] W 2013 r. 0,062 Mg/rok dzięki realizacji inwestycji przy ul. Kawodrzańskiej, oraz 0,012 Mg/rok przy ul. Ikara; w 2014 r. 0,0665 Mg/rok dzięki inwestycji przy ul. Pszennej oraz 0,00643 dzięki inwestycji przy ul. Syna Pułku 9; w 2015 r. 0,179735 dzięki inwestycji przy ul. Wypalanki. W 2015 r. nie obliczono efektu ekologicznego dla zadań związanych z termomodernizacją.

[59] Wymiana stolarki okiennej.

2) NIK zwraca uwagę, na wydłużony okres oczekiwania na otrzymanie, przyznanych wnioskodawcom środków na dofinansowanie modernizacji systemów grzewczych. W 6 zbadanych przypadkach czas ten wynosił średnio 151 dni: w trzech przypadkach od złożenia wniosku do wypłaty środków upłynęło trzy miesiące (105, 118 i 119 dni[60]), w jednym przypadku pięć miesięcy (177 dni[61]), a w dwóch przypadkach ponad pół roku (184 i 204 dni[62]).

Zastępca Prezydenta Miasta Ryszard Stefaniak oraz Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnili, że kwoty dotacji przekazywane były wnioskodawcom w terminach określonych w zawartych umowach, zgodnie z zapisami zawartymi w uchwalonych przez Radę Miasta regulaminach określających sposób i tryb przyznawania dotacji.

Zdaniem NIK, pomimo faktu, że wypłaty dofinansowania dokonywano zgodnie z przyjętymi uregulowaniami, czas oczekiwania wnioskodawców na wypłatę środków mógł być jedną z przyczyn niskiego zainteresowania uzyskaniem dofinansowania.

[dowód: akta kontroli str. 872-876, 911-1003, 1006-1007, 1012]

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

Działania edukacyjno-informacyjne mające na celu upowszechnienie wiedzy o potrzebie ochrony powietrza prowadzone były w Mieście m.in. poprzez organizację imprez i konkursów dotyczących problematyki szkodliwości zanieczyszczeń powietrza i źródeł niskiej emisji:

– „Miejskie dni inteligentnej energii" – coroczna impreza mająca na celu propagowanie działań i zachowań proekologicznych związanych z oszczędzaniem energii. W 2015 r. w ramach ww. imprezy została zorganizowana konferencja pn. „Gmina jako istotny kreator lokalnej polityki energetycznej", w trakcie której zaprezentowano m.in. wykłady nt. „Ograniczenie niskiej emisji w gminach" i „Dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki niskoemisyjnej". W 2014 r. w Urzędzie zostało zorganizowane lokalne forum na rzecz zrównoważonej energii.

– „Ogród nad głową – upowszechnienie koncepcji zielonych dachów i żyjących ścian jako innowacyjnego działania w gminach do uwzględnienia Planach Gospodarki Niskoemisyjnej" – w 2015 r. w ramach ww. projektu w Urzędzie zorganizowano seminarium przygotowane przez Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cites".

– „Dzień bez samochodu" – coroczny program organizowany w ramach Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu we współpracy ze Związkiem Harcerstwa Polskiego[63]. Celami programu było m.in. kształtowanie postaw proekologicznych wśród mieszkańców miasta oraz zwiększenie wiedzy o negatywnych skutkach motoryzacji.

Ponadto Urząd uczestniczył w organizacji konkursów ekologicznych (np. „Ty i środowisko", „Ja filmuję jak sortuję"), mających na celu propagowanie wśród młodzieży szkolnej wiedzy z zakresu ochrony środowiska, w tym poprawy jakości powietrza. Ponadto Miasto uczestniczyło w projektach edukacyjnych realizowanych w placówkach edukacyjnych z terenu Miasta „EURONET 50/50 MAX" (opisanym

[60] Sprawy zakończone podpisaniem umów nr: OSR.272.61.28.2013 CRU/4669/13 z 10 grudnia 2013 r. (105 dni), OSR.272.60.16.2013 CRU/4073/2013 z 30 października 2013 r. (118 dni) oraz OSR.272.11.15.2014 CRU/6196/2014 z 1 grudnia 2014 r. (119 dni).

[61] Sprawa zakończona podpisaniem umowy nr CRU/3763/2015 z 4 sierpnia 2015 r.

[62] Sprawy zakończone podpisaniem umów nr: CRU/4216/2015 OSR.272.5.40.2015 z 24 sierpnia 2015 r. (184 dni) oraz OSR.272.10.7.2014 CRU/6116/2014 z 1 grudnia 2014 r. (204 dni).

[63] Związek Harcerstwa Polskiego, Chorągiew Śląska, Hufiec Częstochowa, zwany dalej „ZHP".

w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia) oraz „Kropla do kropli", polegających na łączeniu edukacji energetycznej z oszczędzaniem energii.

[dowód: akta kontroli str. 272-378, 773-775]

W trakcie prowadzonych ww. akcji, mieszkańcom Miasta przedstawiano zasady dofinansowania do wymiany systemów grzewczych i rozpowszechniano informacje na temat możliwości jego uzyskania.
Ocena podejmowanych działań prowadzona była przez Wydział Ochrony Środowiska, który w efekcie m.in. wprowadził zmiany w obowiązującym w Mieście regulaminie dotacji na modernizację systemów grzewczych w zakresie sposobu i trybu przyznawania dotacji oraz dotowanych kwot.

[dowód: akta kontroli str. 23]

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

W ramach współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego[64], Miasto przystąpiło[65] do „Porozumienia między burmistrzami" dotyczącego opracowania i realizacji działań na rzecz zrównoważonej energii. W efekcie, w 2014 r. przyjęty został „Plan działań na rzecz zrównoważonej energii dla miasta Częstochowy"[66], w którym jako cel główny wskazano ograniczenie emisji CO_2 do 2020 r. w stosunku do roku bazowego (2005)[67].
W ww. Planie założono ograniczenie emisji CO_2 m.in. poprzez poprawę efektywności wykorzystania paliw i energii poprzez termomodernizację i zmianę sposobu ogrzewania, działania realizowane przez przedsiębiorstwa energetyczne mające na celu poprawę efektywności energetycznej, a także realizację działań edukacyjnych i informacyjnych.
W ramach realizacji ww. Planu Miasto zakupiło 40 ekologicznych niskopodłogowych autobusów hybrydowych o napędzie gazowo-elektrycznym (co opisano w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz rozpoczęło projekty m.in. dotyczące poprawy efektywności energetycznej oświetlenia miejskiego, czy termomodernizację obiektów użyteczności publicznej (pływalni krytej, sali sportowej i obiektów szkół).

[dowód: akta kontroli str. 379-387, 859-864]

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

Zgodnie z art. 379 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska, Prezydent Miasta powierzył obowiązki w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska pracownikom Wydziału Ochrony Środowiska. 15 pracowników tego Wydziału posiadało imienne upoważnienia Prezydenta do wykonywania w jego imieniu kontroli w ww. zakresie. Także funkcjonariusze Straży Miejskiej

---

[64] Zwanymi dalej „jst".
[65] Na podstawie uchwały Rady Miasta Częstochowy Nr 509/XXVIII/2012 z dnia 22 listopada 2012 r. Do ww. porozumienia burmistrzów przystąpiło ponad 5,5 tys. europejskich miast i gmin zaangażowanych w działania na rzecz ochrony klimatu.
[66] Przyjęty uchwałą Rady Miasta Częstochowy Nr 899/L/2014 z dnia 24 marca 2014 r. Aktualizacja planu została przyjęta uchwałą Rady Miasta Częstochowy Nr 119.XIII.2015 z dnia 2 lipca 2015 r. Na potrzeby ewaluacji i monitoringu Planu, zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 335.2015 z 18 czerwca 2015 r. powołany został Zespół ds. wdrażania i raportowania Planu oraz zakresu jego działalności.
[67] W roku bazowym 2005 emisja CO_2 wyniosła 717 321 Mg (nie wliczając przemysłu). Aby osiągnąć zakładane cele ograniczenia emisji, w roku 2020 emisja CO_2 nie powinna przekroczyć 573 857 Mg CO_2.

w Częstochowie posiadali upoważnienia Prezydenta Miasta wydane na podstawie art. 379 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, do wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, z zastrzeżeniem, że czynności te mogą być wykonywane wspólnie z upoważnionym pracownikiem Wydziału Ochrony Środowiska. Ponadto funkcjonariusze posiadali upoważnienia Prezydenta do wykonywania kontroli, o których mowa w art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o ucpg, tj. kontroli przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy[68].

[dowód: akta kontroli str. 7, 642-647]

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 42 zgłoszenia mieszkańców dotyczące zanieczyszczenia powietrza, z prośbą o interwencję[69]. Pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska każdorazowo reagowali na ww. zgłoszenia, przeprowadzając kontrole samodzielnie[70] lub zgłaszając sprawę do zbadania przez Straż Miejską (m.in. zwracając się do straży o skontrolowanie właścicieli nieruchomości pod kątem realizacji zapisów regulaminu utrzymania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy), Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (w zakresie prawidłowości wykonania i eksploatacji instalacji grzewczych w obiektach mieszkalnych, warsztatowych, przemysłowych i gospodarczych) lub na podstawie art. 379 ust. 5 Prawa ochrony środowiska do WIOŚ[71] (w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą). Z kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu, zgodnie z art. 380 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy sporządzano protokół, którego jeden egzemplarz przekazywano kontrolowanemu. W efekcie podejmowanych działań, w jednym przypadku osoba spalająca odpady poprodukcyjne została ukarana mandatem karnym przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej. W każdym przypadku pisemnie informowano zgłaszającego o wynikach przeprowadzonych czynności.

[dowód: akta kontroli str. 648-762, 1020-1042]

IV. 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[72], kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od

[68] Obowiązki właścicieli nieruchomości, określone w art. 5 ust. 1 upcg obejmują m.in. pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymogami kreślonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz realizację innych obowiązków określonych w tym regulaminie.

[69] Przekazywane do Urzędu osobiście, listownie, telefonicznie lub za pośrednictwem faksu oraz poczty elektronicznej, także anonimowo.

[70] Spośród 42 zgłoszeń, w 4 przypadkach pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska przeprowadzili kontrole na podstawie art. 379 Prawa ochrony środowiska, w 8 przypadkach przeprowadzono oględziny pod zgłoszonym adresem, w pozostałych przypadkach przekazano sprawy do rozpoznania innym instytucjom.

[71] Powyższe stwierdzono na podstawie wybranej do badania próby 15 spośród ww. zgłoszeń mieszkańców z lat 2013-2015, po 5 z każdego roku. W 5 przypadkach pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole samodzielnie, w 12 przypadkach zwrócili się z prośbą o przeprowadzenie kontroli przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej, w 4 przypadkach przez PINB, w 2 przypadkach przez WIOŚ.

[72] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK".

dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice 28 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler:
Waldemar Góra
Specjalista kontroli państwowej

....