NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.08.2016
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	Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/33/2016 z dnia 11 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sosnowcu[1], aleja Zwycięstwa nr 20, 41-200 Sosnowiec.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Chęciński, Prezydent Miasta Sosnowca. (dowód: akta kontroli str. 3 – 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli[2] Prezydent Miasta Sosnowca 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 programie ochrony powietrza przyjętym w 2014 r.

W sporządzonych dokumentach programowych dotyczących ochrony środowiska[3] 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.

W Mieście został opracowany „Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Sosnowiec"[4], Kompleksowy Plan Gospodarki Niskoemisyjnej oraz inne dokumenty, które w okresie objętym kontrolą[5] stanowiły podstawę działań 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.

W rezultacie działań podejmowanych przez Miasto w latach 2013-2015 ograniczono emisję zanieczyszczeń do atmosfery, w tym pyłów PM10 o 81,67 Mg/rok i PM2,5

[1] Zwany dalej „Urzędem".
[2] Zwana dalej „NIK". Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[3] M.in. Programie ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Sosnowiec oraz w uchwałach Rady Miejskiej określających zasady i tryb udzielania oraz sposób rozliczania dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza.
[4] Zwany dalej „PONE". Został opracowany w 2011 r.
[5] 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.

o 40,73 Mg/rok oraz benzo(a)pirenu o 7,19 kg/rok[6]. Dofinansowano również realizację 184 projektów wymiany starych niskosprawnych systemów ogrzewania w budynkach mieszkalnych (poprzez wymianę kotłów lub przyłączenie budynku do sieci ciepłowniczej), obejmujących łącznie 548 mieszkań, co stanowiło tylko 2,3 % szacunkowej liczby mieszkań, w których wg PONE powinno zostać wymienione źródło ciepła.

1. Stan powietrza w Sosnowcu w okresie objętym kontrolą.

Miasto Sosnowiec nie prowadziło własnych pomiarów jakości powietrza, źródłem informacji o stężeniu szkodliwych substancji były dane przekazywane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach[7]. Dane dotyczące Sosnowca pochodziły z punktu pomiarowego znajdującego się w Sosnowcu[8], który monitorował wartość pyłu zawieszonego PM10.

Pomiary prowadzone przez stację WIOŚ w Sosnowcu wykazały nieznaczne zmniejszenie średniorocznych stężeń pyłu PM10[9], które w 2013 r. przekraczało wielkość dopuszczalną i wynosiło 44 µg/m^3, natomiast w roku 2014 – 39 µg/m^3, a w 2015 r - 37 µg/m^3. (poniżej poziomu dopuszczalnego). W okresie objętym kontrolą zmniejszała się również częstość przekraczania dobowych stężeń pyłu zawieszonego PM10, która jednak w kolejnych latach znacznie przekraczała dopuszczalny poziom[10]: 106 dni w 2013 r., 79 dni w 2014 r. i 69 w 2015 r.

Do Urzędu wpływały ponadto codziennie informacje z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Katowicach dotyczące stężeń substancji związanych z niską emisją. Informacje o przekroczeniu stężeń dopuszczalnych były publikowane w internecie na stronie Miasta, a zarejestrowani mieszkańcy byli o tym informowani poprzez miejski serwis sms.
Jak wyjaśniła Kierownik Referatu ds. Ochrony Środowiska, wyniki przeprowadzonych pomiarów były podstawą do podejmowania działań w zakresie ograniczania niskiej emisji jakie były planowane w dokumentach strategicznych i realizowane przez Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 30 – 36)

Liczba niskosprawnych systemów ogrzewania, które powinny zostać wymienione oszacowana została w opracowanym w 2011 r. „Programie ograniczania niskiej emisji dla Miasta Sosnowiec[11]" na liczbę 23 750. Zastępca Prezydenta Miasta Krzysztof Haładus podał w wyjaśnieniach, że na potrzeby PONE rozprowadzono wśród mieszkańców 5000 ankiet liczby dotyczących lokalnych kotłowni i palenisk opalanych paliwami stałymi. W związku z małą liczbą otrzymanych wypełnionych ankiet (75) oraz małą ilością otrzymanych danych, istniejący stan został oceniony

---

[6] W wojewódzkim programie ochrony powietrza przewidywano dla Miasta Sosnowca ograniczenie do 2020 r. rocznej emisji pyłu PM10 o 406,6 Mg, pyłu PM2,5 o 254,60 Mg, benzo(a)pirenu 0,25 Mg.
[7] Zwany w dalszym ciągu „WIOŚ".
[8] Przy ul. Lubelskiej. Stacja nie mierzyła stężeń pyłu PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Jednak ich wartości dla aglomeracji górnośląskiej, w której znajduje się Sosnowiec wykazywały w okresie objętym kontrolą znaczne przekroczenia w stosunku do dopuszczalnych stężeń: PM2,5 w 2013 r. 33-37 µg/m^3, w 2014 r. – 33-38 µg/m^3, w 2015 r. 2-33 µg/m^3. B(a)P: w 2013 r. 5-8 ng/m^3, w 2014 r. 4-9 ng/m^3 i w 2015 r. – 5-9 ng/m^3.
[9] 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) dopuszczalne stężenie średnioroczne wynosiło 40 µg/m^3.
[10] dopuszczalna częstość przekraczania poziomu dobowego stężenia PM10 (50 µg/m^3) w roku kalendarzowym – 35 razy.
[11] Zwanym dalej „PONE".

i liczba palenisk domowych oszacowana została na podstawie informacji zawartych w Programie Ochrony Powietrza dla województwa śląskiego[12].

(dowód: akta kontroli str. 36, 73, 87-88)

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

Miasto posiadało „Program ograniczania niskiej emisji dla Miasta Sosnowiec[13]", opracowanym w 2011 r. Celem programu było określenie działań zmierzających do zmniejszenia emisji zanieczyszczań pyłowo-gazowych wprowadzanych do powietrza atmosferycznego z indywidualnych źródeł ciepła. Jako cel długoterminowy – do 2018 r. wskazano osiągnięcie wartości stężeń zanieczyszczeń powietrza na poziomie dopuszczalnym, poprzez m.in. kontynuowanie likwidacji lub modernizację lokalnych kotłowni opalanych paliwem stałym i wysokoemisyjne piece na paliwo stałe. Problematyka ograniczania niskiej emisji była poruszona również w „Kompleksowym Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Sosnowiec"[14], aktualizacji „Programu Ochrony Środowiska dla miasta Sosnowca na lata 2013-2016 z perspektywą na lata 2017-2020"[15], a także w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Sosnowca na lata 2011 – 2020[16], w którym - jako jeden z celów strategicznych przyjęto poprawę stanu środowiska w Mieście.

(dowód: akta kontroli str. 73 – 84)

W przyjętej uchwałą Nr 177/XI/2011 Rady Miejskiej w Sosnowcu w dniu 31 sierpnia 2011 roku aktualizacji „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze miasta Sosnowca", wskazano działania, jakie Miasto powinno podjąć w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń wyprowadzanych do powietrza, a pochodzących ze źródeł energetycznych, zarówno tych szkodliwych, będących zagrożeniem dla zdrowia (w tym SO_2, NOx, pyły, benzo(α)piren), jak i tzw. gazów cieplarnianych (CO_2), w szczególności:

- akceptować budowę tylko niskoemisyjnych źródeł ciepła, tj. system ciepłowniczy oraz kotłownie opalane gazem sieciowym, gazem płynnym, olejem opałowym, drewnem, dobrej jakości węglem spalanym w nowoczesnych wysokosprawnych kotłach, wykorzystanie OZE[17] np. jako wspomaganie rozwiązań tradycyjnych oraz ogrzewanie elektryczne, a także
- zachęcać mieszkańców do zmiany obecnego, często przestarzałego, ogrzewania z wykorzystaniem węgla spalanego w sposób „tradycyjny" (a czasami nawet odpadów) na wykorzystanie nośników energii, które nie powodują pogorszenia stanu środowiska (w tym dobrej jakości węgla kamiennego spalanego w nowoczesnych wysokosprawnych kotłach).

(dowód: akta kontroli str. 105-127)

Od 2013 r. dla obszaru Miasta Sosnowiec przyjęto 8 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których wprowadzono ustalenia dotyczące ochrony i poprawy jakości powietrza. W planach tych założono ograniczenie emisji pyłu PM10 poprzez zwiększenie wykorzystania źródeł energii odnawialnej, energii

---

[12] „Program ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu" został przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr III/52/15/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r.

[13] Zwanym dalej „PONE".

[14] uchwała nr 93/X/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r., zmieniona uchwałą nr 252/XXII/2015 z dnia 26 listopada 2015 r.

[15] Przyjętą uchwałą Nr 850/LI/2013 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 listopada 2013 r.

[16] przyjętą uchwalą Nr 909/LXV/10 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 października 2010 r.

[17] Odnawialne źródła energii.

elektrycznej i paliwa gazowego oraz olejowego dla celów grzewczych, wprowadzanie do eksploatacji instalacji opartych o niskoemisyjne techniki spalania paliw, podłączenie nowych i istniejących budynków do sieci ciepłowniczej oraz termomodernizację istniejących budynków. Zakazano stosowania materiałów pylących do utwardzania nawierzchni dróg i zespołów miejsc postojowych, a także budowy i rozbudowy kotłowni lokalnych, bazujących na bezpośrednim spalaniu nieuszlachetnionego węgla i odpadów oraz stosowania systemów opartych o spalanie paliw o sprawności energetycznej poniżej 80 %.

(dowód: akta kontroli str. 11 – 15)

Według stanu na dzień kontroli[18], w zasobach gminnych znajdowało się 165 budynków użyteczności publicznej (placówki oświatowe, budynki rekreacji i sportu itp.), z czego 17 (10,3 %) było wyposażonych w kotłownie węglowe[19].

(dowód: akta kontroli str. 128)

Dokumenty programowe obowiązujące w Mieście Sosnowiec, uchwalone po wejściu w życie „Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji", przyjętego uchwałą NR IV/57/3/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 listopada 2014 r.) były spójne z wojewódzkim programem ochrony powietrza w zakresie ograniczania niskiej emisji.

(dowód: akta kontroli str. 139 – 143)

W latach 2013 – 2016 Rada Miejska w Sosnowcu corocznie rozpatrywała informację Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach o stanie środowiska na terenie województwa śląskiego i miasta Sosnowca za rok poprzedni, na sesjach w dniach: 25 kwietnia 2013 r., 24 kwietnia 2014 r., 24 kwietnia 2015 r. i 19 maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 22 – 33)

Prezydent Miasta[20] zaopiniował pozytywnie projekt „Programu ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji"[21]. W swojej opinii wskazał na zasadność uzupełnienia zapisów Programu m.in. o określenie wymagań jakościowych dla kotłów na paliwa stałe, które miałyby być dofinansowane.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 20)

W Mieście wprowadzono, kolejnymi uchwałami Rady Miejskiej[22], system dofinansowania inwestycji, które mają na celu osiągnięcie poprawy stanu środowiska i zmniejszenia uciążliwości dla mieszkańców wynikających z zanieczyszczenia środowiska. Uchwały te obowiązywały w okresie od 20 czerwca 2011 r. do 18 lutego 2016 r. (uchwała z 2011 r.) i od 19 lutego 2016 r. – uchwała z 2016 r., i określały zasady i tryb udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków

---

[18] 30 czerwca 2016 r.

[19] Ponadto własnością lub współwłasnością Gminy było 585 budynków mieszkalnych (wielomieszkaniowych), z których 417 było opalanych węglem (71,3 %).

[20] Pismo z dnia 4 września 2014 r.

[21] Program został przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/57/3/2014 z dnia 17 listopada 2014 roku w sprawie: przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji.

[22] Uchwała nr 111/VII/2011 z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad i trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Sosnowiec na realizację zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz nr 302/XXVI/2016 z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie zasad i trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Sosnowca na realizację zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

budżetu Miasta Sosnowca na zadania ochrony środowiska. Wysokość dotacji wynosiła do 50 % poniesionych kosztów inwestycyjnych, a w przypadku zadania polegającego na modernizacji systemu grzewczego w lokalu mieszkalnym, polegającym na przyłączeniu do sieci ciepłowniczej – nie więcej niż 3 tys. zł (do 2016 r. – 2,5 tys. zł), na zakupie kotła gazowego centralnego ogrzewania lub olejowego, wykonaniu ogrzewania elektrycznego – do 3 tys. zł (do 2016 r. – 2 tys. zł). Od 2016 r. nie jest udzielana dotacja na zakup kotła retortowego na paliwo stałe. Wg regulaminów upoważnieni pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu[23] mieli dokonywać kontroli przestrzegania warunków udzielenia dotacji w terminie 5 lat od dnia jej przekazania. W okresie objętym kontrolą dofinansowano 184 inwestycje likwidacji niskosprawnych instalacji grzewczych[24] (poprzez wymianę lub przyłączenie nieruchomości do sieci ciepłowniczej) wydatkowano 1.074,2 tys. zł[25], co stanowiło 66,5 % środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie Miasta[26]

(dowód: akta kontroli str. 8–17, 42–72, 251–255)

W latach 2013-2015 pracownicy Wydziału przeprowadzając kontrolę wykonania zadania inwestycyjnego, obejmującego modernizację systemu grzewczego poprzez likwidację źródła węglowego, na które to zadanie została przyznana dotacja, dokonali łącznie 242 oględzin[27] obiektu w celu potwierdzenia wykonania inwestycji oraz zgodności informacji złożonych we wniosku rozliczającym przyznaną dotację. Oględziny te zostały przeprowadzone we wszystkich przypadkach udzielonej dotacji

(dowód: akta kontroli str. 268)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż na niepełne wykorzystanie środków zabezpieczonych na dofinansowanie modernizacji systemów grzewczych może mieć wpływ utrudniony dostęp do informacji dotyczących możliwości i warunków uzyskania dofinansowania. Na stronie internetowej Urzędu, nie było widocznych ikon, zakładek lub linków pozwalających w prosty sposób pozyskać informację o możliwości ubiegania się o dotację na zmianę systemu ogrzewania i zachęcające mieszkańców Sosnowca do pożądanych działań w celu eliminacji niskiej emisji. Dopiero w toku kontroli NIK w dniu 15 czerwca 2016 r. na głównej stronie internetowej Urzędu zamieszczono informację o terminie składania wniosków o dotacje celowe na zadania z zakresu ochrony środowiska.

3. Finansowanie ochrony powietrza przed niską emisją w Sosnowcu.

W latach 2013 – 2016[28] Miasto Sosnowiec uzyskało[29] środki z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i za usuwanie drzew w wysokości: w 2013 r. – 2.769,8 tys. zł, w 2014 r. – 2.718,1 tys. zł, w 2015 r. – 3.295,6 tys. zł i w I kw. 2016 r. – 2.825,2 tys. zł. W latach 2013 – 2015 na ochronę powietrza przed niską emisją wydatkowano odpowiednio: 871,9 tys. zł (tj. 31,5 % uzyskanych środków), 1.444,0 tys. zł (53,2 %) i 1.040,7 tys. zł (31,6 %).

---

[23] Zwany dalej również „Wydziałem".

[24] W tym 130 zainstalowano kotłów gazowych, 13 kotłów retortowych, 18 elektrycznych systemów ogrzewania oraz przyłączono do sieci ciepłowniczej 16 budynków. Łączna liczba lokali mieszkalnych, w których zlikwidowano system ogrzewania wyniosła 548 (przyłączenia do sieci oraz część kotłów gazowych wykonano w budynkach wielorodzinnych,

[25] W tym: 344,8 tys. zł w 2013 r., 355,9 tys. zł w 2014 r. i 373,5 tys. zł w 2015 r.

[26] 1.615,4 tys. zł, w tym: 380 tys. zł w 2013 r., 405 tys. zł w 2014 r. i 830,4 tys. zł w 2015 r.

[27] W 2013 r. – 34 oględziny, w 2014 r. – 108 oględzin i w 2015 r. – 100 oględzin.

[28] Do dnia kontroli, tj. 15 maja 2016 r.

[29] Miasto na prawach powiatu, uzyskiwało środki należne gminie i powiatowi..

W okresie objętym kontrolą Miasto pozyskało środki ze źródeł zewnętrznych w łącznej wysokości 6.072,9 tys. zł[30]. Środki te wykorzystano na opracowanie PGN oraz kompleksową termomodernizację budynku Zespołu Szkół Elektronicznych i Informatycznych przy ul. Jagiellońskiej i Zespołu Opiekuńczo – Wychowawczego przy ul. Szczecińskiej.

(dowód: akta kontroli str. 144 – 146

Ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska Miasto zrealizowało w latach 2013 – 2015 łącznie 23 projekty dotyczące ochrony powietrza przed niską emisją, tym w 2013 r. 6, w 2014 r. 9 i w 2015 r. – 8. Ponadto Miasto ze środków budżetowych zrealizowało dodatkowo 20 projektów (odpowiednio: 1, 10 i 9). Projekty te dotyczyły działań mających na celu zmniejszenie kosztów ogrzewania poprzez termomodernizację, wymianę drzwi i okien, wymianę przestarzałych kotów węglowych na systemy ekologiczne, a także opracowania koncepcyjne w zakresie eliminowania niskiej emisji.

W wyniku dofinansowanej ze środków Miasta wymiany systemów ogrzewania, w latach 2013 – 2015 zostało zlikwidowanych odpowiednio: 187, 248 i 219 niskosprawnych palenisk węglowych. Natomiast uzyskane efekty ekologiczne to ograniczenie emisji PM10 odpowiednio o: 21,2 Mg/rok, 32,9 Mg/rok i 27,5 Mg/rok; PM2,5 – o: 10,6 Mg/rok, 16,43 Mg/rok i 13,7 Mg/rok oraz benzo(a)pirenu o: 1,87 kg/rok, 2,89 kg/rok i 2,43 kg/rok. Ponadto w przypadkach termomodernizacji uzyskano efekt w postaci zmniejszenia zużycia energii.

(dowód: akta kontroli str. 147 – 151)

Do szczegółowej analizy wybrano 3 projekty o najwyższej wartości z roku 2013, 2014 i 2015, polegające na kompleksowej termomodernizacji budynków Zespołu Szkół Elektronicznych i Informatycznych przy ul. Jagiellońskiej i Zespołu Opiekuńczo-Wychowawczego przy ul. Szczecińskiej (dofinansowane ze środków WFOŚiGW) oraz Gimnazjum w ZSO nr 10 finansowanej ze środków własnych). W dofinansowanych inwestycjach osiągnięto efekt ekologiczny[31].

W przypadku dwóch dofinansowanych inwestycji, w których założono zmniejszenie emisji pyłu o 80 kg/rok i 6280 kg / rok, koszt eliminacji 1 kg pyłu wyniósł odpowiednio 11.480,55 zł i 60,56 zł[32]. Badane projekty zostały prawidłowo rozliczone, pod względem formalnym i finansowym, z donatorami.

(dowód: akta kontroli str. 174-219)

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

Miasto w ramach działań informacyjno-edukacyjnych w latach 2013 – 2014 uczestniczyło w projektach ekologicznych „Take a Breath", współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu dla Europy Środkowej oraz w projekcie „LISTY DO ZIEMI" Fundacji ARKA.

W ramach projektu „Take a Breath", zostały przeprowadzone szkolenia dla nauczycieli ze szkół, przedszkoli, Uniwersytetu Trzeciego Wieku oraz dla funkcjonariuszy, które miały na celu podniesienie poziomu wiedzy na temat problemu zanieczyszczenia powietrza w regionie, poznanie jego źródeł i wpływu na jakość życia mieszkańców. Uczestnicy szkolenia (przedstawiciele szkół w Sosnowcu) otrzymali materiały szkoleniowe zawierające scenariusze lekcji oraz

[30] z Regionalnego Programu Operacyjnego - w wysokości 5.373,7 tys. zł, z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w wysokości 418,8 tys. zł, przy czym kwota 111,3 tys. zł była dotacją, a kwota 307,5 tys. zł było pożyczką, z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w wysokości 280,5 tys. zł.

[31] Umowy z WFOŚiGW z dnia 20 października 2014 r. nr 288/2014/71/al/P i nr 333/2014/71/al./D.

[32] W przypadku trzeciej inwestycji nie określono wielkości planowanej do likwidacji pyłów.

materiały edukacyjne. Informacje o prowadzonym projekcie były upowszechniane w lokalnej prasie.
Ponadto prowadzona była akcja „Gadżety za bilety", promująca korzystanie z transportu publicznego.
W drugim projekcie wzięło udział 15 szkół podstawowych i 13 przedszkoli, którym przekazano bezpłatne materiały (pakiety edukacyjne, papiery listowe, plakaty itp.).
W 2015 r. Miasto nie prowadziło żadnych akcji informacyjno-edukacyjnych dotyczących niskiej emisji.
W 2016 r. – Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę nr 316/XXVII/2016 w dniu 25 lutego 2016 r. w sprawie udziału gminy Sosnowiec w międzynarodowy projekcie pn. „CLAiR-CITY – zaangażowanie obywateli w działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia powietrza w miastach".
W wyjaśnieniach Zastępca Prezydenta podał, że corocznie w sezonie grzewczym rozpropagowywane były plakaty i ulotki informacyjne, dotyczące problemu palenia śmieci w piecach, pozostałe po realizowanej w 2010 r. akcji „Kochasz dzieci, nie pal śmieci".

(dowód: akta kontroli str. 89 – 90, 220 – 250)

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

Współpraca Miasta Sosnowiec z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu poprawy jakości powietrza ograniczała się do wymiany doświadczeń podczas różnego rodzaju konferencji, spotkań, szkoleń organizowanych przez Śląski Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach lub inne organizacje. Zdaniem Zastępcy Prezydenta Miasta, nie stwierdzono występowania problemów lub barier w tej współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 90, 221)

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.

Zgodnie z art. 379 ust. 2 Prawa ochrony środowiska[33], Prezydent Miasta upoważnił do przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska 16 pracowników Wydziału Ochrony Środowiska[34]. Urząd nie przeprowadzał planowych kontroli w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów, wszystkie czynności kontrolne, dokonywane przez upoważnionych pracowników Wydziału były prowadzone w związku ze zgłoszeniami mieszkańców. W Wydziale Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu nie prowadzono ewidencji zgłoszeń mieszkańców dotyczących spalania odpadów w paleniskach domowych, jak podała bowiem Kierownik Referatu ds. ochrony środowiska, były to w większości zgłoszenia anonimowe i były przekazywane do Straży Miejskiej w celu podjęcia interwencji. Łącznie, w latach 2013 – 2016 (do 30 maja), pracownicy Wydziału przeprowadzili 10 kontroli[35], wszystkie kontrole były prowadzone z udziałem funkcjonariuszy Straży Miejskiej. Czynności kontrolne dokumentowano

[33] Dz. U. z 2013 r., poz.1232 ze zm., dalej zwanej „POŚ".
[34] Osoby te posiadały imienne upoważnienia Prezydenta do wykonywania w jego imieniu kontroli w ww. zakresie. Upoważnienia były wydane bezterminowo.
[35] W 2013 r. – 3 kontrole, w 2014 r. – 2 kontrole, w 2015 r. – 4 kontroli oraz w 2016 r. – 1 kontrolę. Jedna kontrola, z której sporządzono protokół datowany na 11 listopada 2015 r. faktycznie nie została przeprowadzona, gdyż nie zastano właściciela budynku.

w sporządzanych przez pracowników protokołach. W wyniku żadnej z przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono spalania odpadów w palenisku.

dowód: akta kontroli str. 262 – 267)

Ustalone nieprawidłowości

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

Zgodnie z art. 379 ust. 1 POŚ sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska jest obowiązkiem Prezydenta Miasta, który może do wykonywania go w jego imieniu upoważnić pracowników Urzędu lub funkcjonariuszy straży gminnych. W okresie objętym kontrolą upoważnieni pracownicy przeprowadzali je w bardzo ograniczonym, w ocenie NIK niewystarczającym zakresie.

Wprawdzie w okresie od 3 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r., upoważnienia do wykonywania funkcji kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska posiadało również 50 funkcjonariuszy Straży Miejskiej[36], jednak funkcjonariusze Straży Miejskiej w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzali ww. kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 256 – 262)

W sprawie sposobu sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w szczególności dotyczących zagadnień związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji, Zastępca Prezydenta Krzysztof Haładus wyjaśnił, że kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie zagadnień związanych z niską emisją przeprowadzane były przez upoważnionych pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miasta, którzy prowadzili działania interwencyjne w związku ze zgłoszeniami mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 87)

Kierownik Referatu ds. Ochrony Środowiska Wydziału wyjaśnił, że wszystkie czynności kontrolne były prowadzone w związku ze zgłoszeniami mieszkańców (najczęściej anonimowymi). Pracownicy Wydziału brali udział w interwencyjnych (niezapowiedzianych) kontrolach, zawsze przy udziale Straży Miejskiej. Podczas takich kontroli przeprowadzano oględziny pomieszczenia kotłowni w zakresie typu i rodzaju pieca, opału znajdującego się w kotłowni i źródła jego zakupu.

(dowód: akta kontroli str. 257)

Zastępca Prezydenta Krzysztof Haładus wskazał ponadto, że upoważnieni pracownicy przeprowadzali również kontrole w zakresie usunięcia wszystkich źródeł węglowych w budynkach/lokalach, objętych dotacją celową do modernizacji ogrzewania.

(dowód: akta kontroli str. 87)

Mając na uwadze fakt, że niska emisja, której główne źródło stanowi spalanie paliw stałych, ale także odpadów w domowych instalacjach grzewczych, stanowi obecnie jeden z głównych problemów ochrony powietrza w aglomeracji górnośląskiej, do której należy Sosnowiec[37], NIK wskazuje, że przeprowadzanie rocznie 2-4 kontroli związanych z ochroną powietrza przed niską emisją nie zapewnia skutecznej realizacji obowiązku wynikającego z art. 379 ust. 1 POŚ w tym zakresie.

W ocenie NIK nie można również uznać za wypełnienie obowiązku sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska wzmiankowanych w wyjaśnieniu usunięcia wszystkich źródeł węglowych

[36] Po utracie ważności ww. upoważnień, do dnia kontroli, tj. 17 czerwca 2016 r., nowe upoważnienia dla funkcjonariuszy Straży Miejskiej nie zostały wydane.

[37] fakt, że na terenie aglomeracji górnośląskiej występują znaczne przekroczenia dopuszczalnych stężeń zwłaszcza pyłu PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Ponadto Stacja pomiarowa WIOŚ usytuowana na terenie Sosnowca wykazuje znaczne przekroczenia dopuszczalnej liczby dni z ponadnormatywnymi stężeniami pyłu PM10.

w budynkach/lokalach, objętych dotacją celową do modernizacji ogrzewania, które stanowiły element procedury przyznawania i rozliczania dotacji z budżetu miasta i ich przeprowadzanie wynikało z regulaminów udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Sosnowca na zadania ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Miasta Sosnowca[38].

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[39], wnosi o:

Podjęcie działań mających na celu objęcie w szerszym zakresie zagadnień powiązanych z ochroną powietrza przed niską emisją (w tym sposobu pozbywania się gromadzonych odpadów przez właścicieli nieruchomości, w szczególności przestrzegania zakazu pozbywania się odpadów poprzez ich spalanie w domowych kotłowniach czy paleniskach) kontrolami przeprowadzanymi na podstawie art. 379-380 POŚ.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 28 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Anna Hulboj,
główny specjalista
kontroli państwowej

.....

[38] § 9 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Sosnowcu nr 111/VII/2011 z dnia 27 kwietnia 2011 r. oraz § 7 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Sosnowcu nr 302/XXVI/2016 z dnia 28 stycznia 2016 r.

[39] Dz. U. z 2015 r., poz.1096 j.t.