



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.012.01.2023

Pani
Gabriela Placha
Wójt Gminy Goczałkowice-Zdrój

Urząd Gminy Goczałkowice-Zdrój
ul. Szkolna 13 43-230 Goczałkowice-Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/063 – Działania na rzecz odpowiedniej jakości powietrza w uzdrowiskach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Goczałkowice-Zdrój ¹ , ul. Szkolna 13 43-230 Goczałkowice-Zdrój
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gabriela Placha, Wójt Gminy Goczałkowice-Zdrój ² , od 24 maja 2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Proces oceny i weryfikacji dotrzymywania przez gminy uzdrowiskowe wymagań dotyczących jakości powietrza w kontekście potwierdzenia spełnienia warunków do utrzymania statusu uzdrowiska i zachowania jego funkcji, z uwzględnieniem stanu realizacji wniosków z kontroli NIK nr P/17/078 skierowanych do Ministra Zdrowia.2. Działania gminy uzdrowiskowej w celu poprawy jakości powietrza bądź jej utrzymania na wymaganych poziomach.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary (w szczególności będzie to dotyczyło działań i dokumentów mających na celu potwierdzenie spełnienia przez uzdrowisko warunków określonych przepisami prawa) lub gromadzonych w celach ustalenia tendencji badanych zjawisk (dane zbierane w celach porównawczych).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Monika Kopczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/124/230 z 18 maja 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 1-9)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Goczałkowice-Zdrój⁵ w okresie objętym kontrolą podjęła szereg działań na rzecz zapewnienia jakości powietrza pozwalającej na utrzymanie statusu i spełnianie funkcji uzdrowiska, jednakże działania te, w ocenie NIK, nie zawsze były realizowane prawidłowo oraz nie były w pełni skuteczne.

W Urzędzie terminowo podjęto w 2018 r. działania, celem uzyskania potwierdzenia przez Ministra Zdrowia spełniania przez obszar Gminy wymagań określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁶, w szczególności uzyskano świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu oraz zapewniono sporządzenie operatu uzdrowiskowego. Dokumentacja przedstawiona Ministrowi Zdrowia nie zawierała jednak pełnej i rzetelnej informacji o stanie aerosanitarnym, w tym wyników udokumentowanych badań wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki stwierdzonych przekroczeń poziomów normatywnych zanieczyszczeń powietrza, wbrew wymogom ustawy o uzdrowiskach. Pozostałe nieprawidłowości w tym zakresie polegały na: realizacji zadań określonych w ustawie o uzdrowiskach w odniesieniu do obszaru Uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój⁷, rozszerzonego na podstawie decyzji Ministra Zdrowia o jednostkę pomocniczą Gminy Strumień, w sytuacji gdy nie ustalono z Gminą Strumień podmiotu uprawnionego do realizacji takich zadań oraz zasad ich finansowania; nienaliczeniu i niedochodzeniu kary umownej z tytułu opóźnienia w realizacji zamówienia⁸; wydaniu przez Wójta zarządzenia w sprawie przyjęcia i przekazania Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego z 2018 r., pomimo że projekt tego dokumentu nie został zaopiniowany przez komisję uzdrowiskową (powołaną przez Radę Gminy Goczałkowice-Zdrój⁹), która wydała opinię dopiero w dniu następnym.

W latach 2018–2022 w Gminie realizowano działania naprawcze określone w obowiązujących w województwie śląskim programach ochrony powietrza, dotyczące ograniczenia emisji z sektora komunalno-bytowego. Realizowano również działania określone w dokumentach przyjętych przez Radę Gminy, w szczególności w programie ograniczenia niskiej emisji (w zakresie wymiany nieefektywnych źródeł ciepła oraz termomodernizacji prowadzonych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych). Ponadto prowadzono inne działania, m.in. uczestniczono w Programie Priorytetowym "Czyste powietrze"¹⁰ i Priorytetowym Programie „Ciepłe mieszkanie”¹¹ (w celu wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych), jak również przygotowano projekt pn. *Odnawialne źródła energii w gminie uzdrowiskowej Goczałkowice-Zdrój*. Realizacja działań w zakresie ograniczania niskiej emisji była możliwa dzięki aktywnemu występowaniu do właściwych instytucji w celu pozyskania dofinansowania (Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹²,

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 151. Dalej: ustawa o uzdrowiskach.

⁷ Dalej: Uzdrowisko.

⁸ II etap zamówienia pn. *Badania jakości powietrza atmosferycznego dla potrzeb oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowiska Goczałkowice – Zdrój*.

⁹ Dalej: Rada Gminy.

¹⁰ Dalej: PPCP.

¹¹ Dalej: PPCM.

¹² Dalej: NFOŚiGW.

Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach¹³, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego¹⁴).

Nieprawidłowości dotyczące realizacji działań w zakresie ograniczenia niskiej emisji polegały na: nieupowszechnianiu w wymagany sposób informacji zawartych w otrzymanych komunikatach o II lub III poziomie ostrzegania o złej jakości powietrza; nieprzeprowadzeniu wymaganej liczby kontroli instalacji spalania paliw stałych w niektórych dniach objętych tymi komunikatami; nierzetelnej realizacji zadania kontroli indywidualnych systemów grzewczych, z uwagi na niepobieranie próbek popiołów z palenisk do dalszych badań analitycznych; błędnej prezentacji niektórych wymaganych informacji w sprawozdaniach z realizacji programów ochrony powietrza.

Pomimo podejmowanych działań w zakresie wymiany źródeł ciepła, udział kotłów pozaklasowych (w największym stopniu przyczyniających się do emisji zanieczyszczeń powietrza) w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe zlokalizowanych na terenie Gminy, wciąż był znaczny i wynosił 43,5% (według danych z bazy CEEB¹⁵ pozyskanych przez NIK z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego¹⁶) i 34,4% (według danych z bazy CEEB przedstawionych przez Gminę)¹⁷. Analiza przeprowadzona przez NIK wykazała, że przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018–2022 wyeliminowanie wszystkich kotłów poniżej V klasy zajmie od czterech do dziewięciu lat i może wykroczyć poza ramy czasowe programu ochrony powietrza z 2020 r. (2026 r.), jak i wymagane terminy pełnego wdrożenia ograniczeń i zakazów wynikających z uchwały antysmogowej obowiązującej na terenie Gminy (1 stycznia 2028 r.).

W rezultacie podejmowanych działań, w okresie objętym kontrolą jakość powietrza w Gminie ulegała stopniowej poprawie. Dotyczyło to przede wszystkim pyłu PM₁₀, którego stężenie średnioroczne w latach 2020–2022 spadło poniżej wartości dopuszczalnej. Stężenie średnioroczne pyłu PM_{2,5} i benzo(a)pirenu również ulegało stopniowemu obniżeniu, jednakże w dalszym ciągu w całym analizowanym okresie przekraczało poziomy normatywny określone dla tych substancji¹⁸. Szczególne zagrożenie mogło stanowić przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu, sklasyfikowanego przez Międzynarodową Agencję Badań nad Rakiem (stanowiącą agendę Światowej Organizacji Zdrowia) jako czynnik rakotwórczy dla ludzi. Ponadto znacznemu pogorszeniu ulegała jakość powietrza w tzw. sezonie chłodnym (dla celów kontroli przyjęto, że jest to pierwszy i ostatni kwartał danego roku)¹⁹. Mogło to negatywnie oddziaływać na zdrowie ludzi, zwłaszcza osób należących do grupy o podwyższonym ryzyku ostrych i nasilonych skutków zdrowotnych krótkotrwałej ekspozycji na zanieczyszczenie powietrza, w tym przebywających w uzdrowisku kuracjuszy. Równocześnie w latach 2018–2022, w ramach planów działań krótkoterminowych (PDK), ogłoszono dla obszaru obejmującego również Gminę między 114 a 130 komunikatów (otrzymane dane z różnych jednostek były rozbieżne) o wprowadzeniu poszczególnych poziomów zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza pyłem PM₁₀.

¹³ Dalej: WFOŚiGW.

¹⁴ Dalej: UM WSL.

¹⁵ Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków.

¹⁶ Dalej: GUNB.

¹⁷ Dane z CEEB przedstawione przez GUNB i Gminę w toku kontroli były rozbieżne.

¹⁸ Zgodnie z wynikami pomiarów ze stacji PMŚ zlokalizowanej w strefie „A” ochrony uzdrowskiej, w 2022 r. średnioroczne stężenie PM_{2,5} (23 µg/m³) stanowiło 115% poziomu dopuszczalnego, a średnioroczne stężenie B(a)P (5 ng/m³) ze stacji reprezentatywnej dla Uzdrowska stanowiło 500% poziomu docelowego ustalonego dla tej substancji.

¹⁹ Przykładowo stężenia PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P w sezonie chłodnym w 2022 r. były wyższe odpowiednio o: 25,9%, 34,8% i 80% od stężeń średniorocznych.

NIK zwraca uwagę, iż obecnie trwają prace nad nowelizacją tzw. *Dyrektywy CAFE*²⁰, a zaproponowane nowe poziomy normatywne dla pyłów zawieszonych są znacznie niższe od dotychczasowych²¹. Oznacza to również, że obecne parametry jakości powietrza w Gminie nie będą w przyszłości gwarantować spełnienia wymagań w stosunku do środowiska, które stanowią jedną z przesłanek do utrzymania statusu uzdrowiska, określoną w art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o uzdrowiskach.

NIK zwraca również uwagę na potrzebę wzmocnienia współpracy Gminy Goczałkowice-Zdrój z gminami sąsiednimi. Dostępne dane wskazują bowiem, że w otoczeniu Gminy zlokalizowanych jest do 31,6 tys. kotłów na paliwo stałe, z czego aż 14,3 tys. urządzeń (45%) stanowią kotły pozaklasowe, które w największym stopniu przyczyniają się do emisji zanieczyszczeń powietrza.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Proces oceny i weryfikacji dotrzymywania przez gminy uzdrowiskowe wymagań dotyczących jakości powietrza w kontekście potwierdzenia spełnienia warunków do utrzymania statusu uzdrowiska i zachowania jego funkcji

Opis stanu faktycznego

1. W związku z wejściem w życie w dniu 2 października 2005 r. przepisów ustawy o uzdrowiskach, w Urzędzie uzyskano dla Uzdrowiska potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu w formie świadectwa. W świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu, wydanym 28 lipca 2008 r. przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego Polskiej Akademii Nauk²³, stwierdzono, że „...*miejsce Goczałkowice-Zdrój (...) charakteryzuje się parametrami sanitarnymi powietrza zgodnymi z obowiązującymi normami oraz warunkami bioklimatycznymi spełniającymi normy w tym zakresie...*” Jednakże następujące zapisy wskazywały, że IGiPZ PAN ma zastrzeżenia do jakości powietrza: „*Przeciwwskazania dotyczą pacjentów z przewlekłymi schorzeniami dróg oddechowych (w tym astmą), problemami kardiologicznymi i neurologicznymi*” oraz „*Stan czystości powietrza w Goczałkowicach-Zdroju spełnia w chwili obecnej normy sanitarne przewidziane dla uzdrowisk (za wyjątkiem ozonu i benzo(a)pirenu)*”. Wyróżniono również cztery rodzaje obszarów Uzdrowiska pod kątem ich przydatności dla leczenia klimatycznego (1 – bardzo korzystne, 2 – umiarkowanie korzystne, 3 – niekorzystne i 4 – zdecydowanie niekorzystne), w ramach których (z wyjątkiem pierwszego) wydzielono podobszary (A, B, C). W podobszarze 2C zwrócono uwagę na podwyższony lokalny poziom hałasu i zanieczyszczeń powietrza wśród zabudowy,

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L z 2008 r. Nr 152, str. 1 ze zm.) jest jednym z głównych aktów prawnych, który w bezpośredni sposób wpływa na sposób realizacji ochrony powietrza w krajach Wspólnoty Europejskiej.

²¹ Propozycja zakłada obniżenie normy średniorocznej dla PM10 do 20 µg/m³, a w przypadku stężeń 24-godzinnych obniżenie pułapu do 45 µg/m³ i ograniczenie liczby przypadków przekroczeń do 18 dni w roku kalendarzowym. Natomiast dla pyłu PM2,5 przewidziano obniżenie dopuszczalnego stężenia średniorocznego do 10 µg/m³ oraz wprowadzenie limitu 18 dni w roku kalendarzowym ze stężeniami 24-godzinnymi tej substancji powyżej 25 µg/m³.

²² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²³ Dalej: IGiPZ PAN.

a w podobszarze 3C (pomiędzy drogą krajową DK-1 i tranzytową linią kolejową) – na podwyższony poziom hałasu i zanieczyszczeń komunikacyjnych.

(akta kontroli tom I str. 10-13)

We wrześniu 2008 r. firma zewnętrzna na zlecenie Urzędu sporządziła operat uzdrowiskowy, który Gmina przedłożyła Ministrowi Zdrowia 14 października 2008 r.²⁴

(akta kontroli tom I str. 10)

Pismem z 3 grudnia 2008 r. Minister Zdrowia zgłosił uwagi do tego dokumentu. Odnośnie do jakości powietrza, poddał w wątpliwość świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu, z uwagi na przedstawione w dokumentacji przedłożonej przez Gminę stwierdzenia: „co wynika z bezpośredniego sąsiedztwa z drogą krajową, która stanowi główne źródło emisji tlenków azotu, tlenków węgla, węglowodorów, metali ciężkich (głównie ołowiu), pyłu, i sadzy” oraz „można przypuszczać, że w strefie uzdrowiskowej poziom stężenia zanieczyszczeń powietrza przekracza dopuszczalne normy określone dla uzdrowisk”. Jak podał Minister Zdrowia, „...bez wykonania jakichkolwiek pomiarów w strefie gdzie prowadzone jest leczenie uzdrowiskowe, czyni to świadectwo mało wiarygodnym. Proponuję wykonanie podstawowych badań potwierdzających jakość sanitarną powietrza. Z przedstawionego opisu klimatu wynika, że w uzdrowisku Goczałkowice nie ma warunków do leczenia chorób dróg oddechowych”.

(akta kontroli tom I str. 14-16)

IGiPZ PAN ustosunkował się do powyższych uwag w piśmie z 18 grudnia 2008 r. skierowanym do Ministra Zdrowia oraz w piśmie z 15 marca 2009 r. skierowanym do firmy, która sporządziła operat uzdrowiskowy. Jak podał IGiPZ PAN, ocena stanu sanitarnego powietrza, wobec braku bezpośrednich pomiarów na obszarze Goczałkowic-Zdroju, została dokonana na podstawie dostępnych materiałów Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach²⁵ dotyczących strefy bieruńsko-pszczyńskiej, gdzie stan czystości powietrza został określony symbolem „A”, oznaczającym brak przekroczeń dopuszczalnych norm zanieczyszczeń. Jak dalej wskazał, nie ma podstaw do stwierdzenia, że warunki aerosanitarnie są nieodpowiednie do leczenia klimatycznego, jednakże dostrzeżono poważne zagrożenia w tym zakresie²⁶ i zalecono prowadzenie stałego monitoringu czystości powietrza przez co najmniej 12 miesięcy. W celu doprecyzowania swojego stanowiska, IGiPZ PAN sporządził w dniu 18 marca 2009 r. nową wersję świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu. W stosunku do wersji z 28 lipca 2008 r. zmianie uległy wyżej cytowane zapisy (z wyjątkiem dotyczących przeciwwskazań do leczenia) na następujące: „...miejscoowość Goczałkowice-Zdrój (...) charakteryzuje się warunkami bioklimatycznymi spełniającymi większość norm w tym zakresie, parametrami sanitarnymi powietrza, które – na podstawie szacunkowych danych WIOŚ w Katowicach – są na koniec 2007 r. zgodne z obowiązującymi normami (za wyjątkiem ozonu i benzo(a)pirenu, dla których istnieją okresy dostosowawcze, odpowiednio 2010 i 2013)...” oraz „Stan czystości powietrza według danych szacunkowych WIOŚ w Katowicach spełnia w chwili obecnej normy sanitarnie przewidziane dla uzdrowisk. Wyjątkiem jest poziom ozonu i benzo(a)pirenu, dla których to zanieczyszczeń okresy dostosowawcze zostały w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. (...) ustalone do roku 2010 (ozon) i 2013

²⁴ Pismem z 9 października 2008 r.

²⁵ Dalej: WIOŚ.

²⁶ Z opracowania pn. *Właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój* (które cytowano w operacie uzdrowiskowym w zakresie stanu sanitarnego powietrza) wynikało, że zagrożen tych IGiPZ PAN upatruje w bliskim sąsiedztwie strefy „A” ochrony uzdrowiskowej z drogą krajową DK-1.

(benzo(a)piren). Rzeczywisty stan aerosanitarny musi być potwierdzony w oparciu o kilkuletnie pomiary w strefie A ochrony uzdrowskiej”.

(akta kontroli tom I str. 17-19, 21-23)

Pismem z 3 kwietnia 2009 r. Gmina przekazała do Ministra Zdrowia uzupełniony operat uzdrowski, załączając m.in. świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu z 18 marca 2009 r. oraz ww. pisma IGiPZ PAN i jego opracowanie pn. *Właściwości lecznicze klimatu uzdrowska Goczałkowice-Zdrój*.

(akta kontroli tom I str. 20-46)

W dniu 30 kwietnia 2009 r. Minister Zdrowia wydał decyzję²⁷, w której:

- potwierdził możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego na obszarze uznanym za uzdrowsko w następujących kierunkach leczniczych: choroby ortopedyczno-urazowe, choroby układu nerwowego, choroby reumatologiczne, osteoporoza²⁸;
- stwierdził nieprawidłowości „...w zakresie przekroczenia zmierzonych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu dotyczących bezo(a)pirenu, pyłu zawieszonego i poziomów hałasu” i wyznaczył termin na usunięcie tych nieprawidłowości do 31 grudnia 2013 r. Z uwagi na brak stacji pomiaru zanieczyszczeń powietrza na terenie Uzdrowska, Minister Zdrowia wskazał na potrzebę jej uruchomienia w strefie „A” ochrony uzdrowskiej i zalecił systematyczną analizę warunków sanitarnych powietrza (pozostałe zalecenia dotyczyły monitoringu poziom hałasu i działań w celu ograniczenia emisji akustycznej²⁹).

(akta kontroli tom I str. 47-61, 72-89, 107-110)

W piśmie z 8 stycznia 2013 r. Wójt przedstawiając działania podjęte w celu usunięcia nieprawidłowości wskazała, że na ich efekty ekologiczne trzeba poczekać i zwróciła się do Ministra Zdrowia o przedłużenie ww. terminu do czasu sporządzenia nowego operatu uzdrowskiego w 2018 r. W decyzji z 13 marca 2013 r.³⁰ Minister Zdrowia przedłużył ww. termin do 31 grudnia 2016 r.

(akta kontroli tom I str. 87-90)

W dniu 16 września 2014 r. Gmina zawarła z Gminą Strumień porozumienie o współpracy w zakresie dotyczącym rozszerzenia strefy „C” Uzdrowska o obszar Sołectwa Zabłocie-Solanka (jednostki pomocniczej Gminy Strumień). Na mocy § 2 tego porozumienia, w dniu 19 grudnia 2014 r. Gmina przekazała Ministrowi Zdrowia korektę operatu uzdrowskiego. Decyzją z 7 stycznia 2015 r.³¹ Minister Zdrowia zmienił decyzję z 30 kwietnia 2009 r. w zakresie rozszerzenia powierzchni strefy „C” ochrony uzdrowskiej Uzdrowska o Sołectwo Zabłocie-Solanka oraz potwierdził właściwości lecznicze pochodzącej stamtąd borowiny. Wskazał również, że przedstawiona korekta operatu uzdrowskiego stanowi postawę do uchwalenia nowego statutu Uzdrowska, który powinien zostać ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W dniu 23 stycznia 2015 r. Gmina sporządziła wniosek do Ministra Zdrowia o uzupełnienie rozstrzygnięcia zawartego w decyzji z 7 stycznia 2015 r. w zakresie dotyczącym właściwości leczniczych wód z ujęcia

²⁷ Decyzja nr 30 (MZ-OZU-520-16128-3/GR/09).

²⁸ W decyzji wymieniono następujące rodzaje zakładów lecznictwa uzdrowskiego: szpital uzdrowski, szpital uzdrowski dla dzieci, dwa sanatoria uzdrowskie, dwa zakłady przyrodolecnicze, przychodnia uzdrowska. Jako urządzenia lecznictwa uzdrowskiego wskazano park zdrojowy i baseny.

²⁹ W Urzędzie podejmowano działania w celu wybudowania ekranów akustycznych wzdłuż drogi krajowej nr 1 (co nastąpiło w 2015 r.) oraz wzdłuż torów kolejowych (zadanie w trakcie realizacji), a także przebudowywano infrastrukturę drogową.

³⁰ Decyzja nr 67 (MZ-OZU-520-31126-1/WS/13).

³¹ Decyzja nr 30A (MZ-OZU-523-445/WS/14).

„Korona” w Sołectwie Zabłocie-Solanka. W dniu 3 lutego 2015 r. Minister Zdrowia wydał postanowienie³² zgodnie z wnioskiem Gminy. Minister Zdrowia nie wystąpił jednak z wnioskiem do Rady Ministrów, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o uzdrowiskach, a w konsekwencji nie zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów, o którym mowa w art. 42 ust. 2 ustawy o uzdrowiskach, nadające Sołectwu Zabłocie -Solanka status uzdrowiska i określające m.in. granice Uzdrowiska po rozszerzeniu o ww. obszar. W piśmie z 26 kwietnia 2017 r. Gmina wystąpiła do Ministerstwa Zdrowia o wykładnię obowiązujących przepisów wskazując, że, wobec braku ww. rozporządzenia, Rada Gminy nie może uchwalić stosownej zmiany Statutu Uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój³³. W piśmie z dnia 29 czerwca 2017 r. udzielono odpowiedzi, iż w powyższym przypadku nie ma zastosowania art. 42, lecz art. 43 ustawy o uzdrowiskach, a w konsekwencji Minister Zdrowia dokonuje jedynie potwierdzenia spełnienia warunków ustawowych dotyczących możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego (co nastąpiło w decyzji z 7 stycznia 2015 r.).

W sprawie niedokonania zmiany Statutu Uzdrowiska Wójt wyjaśniła: *„...Wydając powyższą decyzję Minister nie powołał się na żaden przepis ustawy (...) o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (...). W ostatnim akapicie uzasadnienia decyzji Minister wskazał wprawdzie, że przedstawiona korekta operatu stanowi podstawę do uchwalenia przez Radę Gminy nowego statutu uzdrowiska lecz nie podał żadnej informacji dodatkowej w zakresie odstąpienia od procedury określonej w art. 42 ust. 1 ustawy, dotyczącej wystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem o nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej. W ocenie Gminy zmiana Statutu Uzdrowiska winna być poprzedzona nadaniem obszarowi sołectwa Zabłocie - Solanka statusu uzdrowiska w trybie art. 42 ust. 2 ustawy tj. przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia. W Dziennikach Ustaw, w latach 2015-2022 opublikowano 8 rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie nadania sołectwom statusu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej. W Dzienniku Ustaw z dnia 8 maja 2013r. opublikowano Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 maja 2013 r. w sprawie nadania statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej Osiedlu Zdrojowemu położonemu na obszarze miasta na prawach powiatu Skierniewice oraz sołectwom: Maków, Krężce i Dąbrowice położonym na obszarze gminy Maków (Dz. U. poz. 604). To ostatnie rozporządzenie, podobnie jak w przedmiotowej sprawie, dotyczy również dwóch odrębnych jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku Minister wydał stosowne rozporządzenie natomiast nie uczynił tego w odniesieniu do gminy Goczałkowice-Zdrój oraz sołectwa Zabłocie - Solanka położonego na terenie gminy Strumień. Kwestia nadania statutu uzdrowiska była przedmiotem wystąpienia do Ministra Zdrowia w 2014r., tj. przed wydaniem Decyzji (...) z dnia 07.01.2015r. (...), w którym Burmistrz Strumienia wystąpił o pomoc w ustaleniu prawidłowej procedury i zajęcie stanowiska co do założonego toku postępowania. W punktach 4 i 5 procedury poruszono kwestię wydania Rozporządzenia oraz zmiany Statutu. W odpowiedzi Minister Zdrowia przyjął zaakceptował przedstawiony harmonogram prac uznając, że spełnia on warunki zapisane w ustawie (...) o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (...). Wobec powyższego dokonanie zmiany Statutu Uzdrowiska (...) stanowiłoby w ocenie Gminy procedowanie aktu prawa miejscowego bez podstawy prawnej, ze skutkiem w postaci jego unieważnienia w wyniku czynności nadzorczych Wojewody”.*

³² OZU.523.100.2015.

³³ Uchwała Rady Gminy nr XXVI/164/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój. Dalej: Statut Uzdrowiska.

Pomimo wydania przez Ministra Zdrowia decyzji z 7 stycznia 2015 r. w zakresie rozszerzenia powierzchni strefy „C” ochrony uzdrowskiej Uzdrowiska o Sołectwo Zabłocie-Solanka, Gmina nie utworzyła z Gminą Strumień związku międzygminnego, ani do dnia 17 października 2018 r. nie zawarła porozumienia międzygminnego na podstawie art. 3 ustawy o uzdrowskach, w celu ustalenia podmiotu uprawnionego do realizacji zadań określonych w ustawie o uzdrowskach (przejmującego związane z tym prawa i obowiązki) oraz zasad ich finansowania. Realizowała jednak te zadania, w odniesieniu do rozszerzonego obszaru Uzdrowiska, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 91-106, 300-301, 452-458; tom III str. 110, 116)

Od wejścia w życie ustawy o uzdrowskach do sporządzenia ostatecznego operatu uzdrowskowego (w 2018 r.) nie wystąpił przypadek, o którym mowa w art. 44 ust. 1 ustawy o uzdrowskach, tj. wystąpienia Ministra Zdrowia do Gminy o podjęcie działań koniecznych w celu przywrócenia warunków uzasadniających nadanie statusu uzdrowska (w razie ustania tych warunków).

(akta kontroli tom III str. 49, 54)

2. Po wydaniu decyzji Ministra Zdrowia z 30 kwietnia 2009 r. w Urzędzie podjęto następujące działania w celu usunięcia nieprawidłowości i realizacji zalecenia (dotyczących stanu sanitarnego powietrza) w terminie do 31 grudnia 2016 r.:

a) w zakresie realizacji zalecenia systematycznej analizy warunków sanitarnych powietrza:

- prowadzenie w latach 2009–2011 rozmów / korespondencji z pracownikami WIOŚ w celu umieszczenia stacji pomiarowej na terenie Uzdrowiska;
- prowadzenie w latach 2011–2012 rozmów / korespondencji z pracownikami UM WSL w celu przeprowadzenia badań jakości powietrza na terenie Uzdrowiska w ramach *Programu ochrony powietrza dla terenu byłej strefy bieruńsko-pszczyńskiej województwa śląskiego, gdzie stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu*. W rezultacie, UM WSL zlecił firmie zewnętrznej przeprowadzenie takich badań w okresie 12 miesięcy (lata 2012–2013);
- zlecenie przez Gminę Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowemu Instytutowi Badawczemu³⁴ realizacji zadania pn. *Badania jakości powietrza atmosferycznego dla potrzeb oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowska Goczałkowice-Zdrój* (w tym zainstalowanie stacji monitoringowej w strefie „A” ochrony uzdrowskiej i przeprowadzenie nieprzerwanej piętnastomiesięcznej serii pomiarów stężeń pyłu PM10) na podstawie umowy z 22 stycznia 2014 r., w wyniku której poniesiono wydatki w kwocie 153,8 tys. zł (z tego 123,0 tys. zł z dotacji udzielonej przez WFOŚiGW i 30,8 tys. zł ze środków własnych Gminy);
- zlecenie przez Gminę IMGW PIB kontynuacji realizacji zadania pn. *Badania jakości powietrza atmosferycznego dla potrzeb oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowska Goczałkowice-Zdrój* (w tym zainstalowanie stacji monitoringowej w strefie „A” ochrony uzdrowskiej i przeprowadzenie dziewięciomiesięcznej serii pomiarów stężeń pyłu PM10) na podstawie umowy z 11 sierpnia 2015 r., w wyniku której poniesiono wydatki w kwocie 86,1 tys. zł (z tego 68,9 tys. zł z dotacji udzielonej przez WFOŚiGW i 17,2 tys. zł ze środków własnych Gminy);

³⁴ Dalej: IMGW PIB.

b) w zakresie usunięcia nieprawidłowości polegających na przekroczeniu norm stężeń zanieczyszczeń w powietrzu:

- wykonanie termomodernizacji budynków gminnych, tj. budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Goczałkowicach-Zdroju³⁵ (wraz z likwidacją starych kotłów gazowych i montażem nowoczesnego kotła gazowego) oraz budynku Przedszkola Publicznego nr 1 w Goczałkowicach-Zdroju (2010 r.), jak również części budynku Urzędu (2012 r.);
- budowa / przebudowa / remont infrastruktury drogowej w latach 2009–2016 i zmiatanie ulic, m.in. w celu zmniejszenia pylenia wtórnego³⁶.

Ponadto, działania skutkujące poprawą jakości powietrza w Uzdrowisku podejmowały w powyższym okresie dwa podmioty prowadzące lecznictwo uzdrowskowe na terenie Gminy (w zakresie termomodernizacji, wymiany kotłowni, instalacji odnawialnych źródeł energii³⁷), a największe w Gminie gospodarstwo ogrodnicze wymieniło ogrzewanie olejowe na gazowe, co wiązało się z rozbudową sieci gazowej.

W pismach z 6 grudnia 2012 r., 8 stycznia 2013 r. i 14 stycznia 2016 r. skierowanych do Ministerstwa Zdrowia w sprawie działań naprawczych podejmowanych w Gminie wskazano również działania podejmowane przed wydaniem decyzji z 30 kwietnia 2009 r., tj. wymianę 679 starych kotłów na nowoczesne źródła ciepła w ramach programu ograniczenia niskiej emisji realizowanego w latach 2004–2008. W piśmie z 6 grudnia 2012 r. następująco zidentyfikowano przyczyny występowania (pomimo podejmowania powyższych działań) złej jakości powietrza: „*Uzdrowisko Goczałkowice-Zdrój znalazło się w trudnym położeniu. Lokalizacja obiektów zdroju wraz ze strefą A ochrony uzdrowskowej przy rzece Wiśle, będącej jednocześnie granicą administracyjną gminy, uniemożliwia wyznaczenie odpowiedniej szerokości stref B i C, w związku z powyższym zanieczyszczenia powietrza przedostają się z terenu sąsiednich miast i gmin, na które Gmina Goczałkowice-Zdrój nie ma wpływu, dotyczy to także drogi krajowej Nr 1 i torów kolejowych*”.

(akta kontroli tom I str. 72-89, 107-110, 132-159; tom III str. 50-51, 58-62)

Stosownie do wymogu określonego przez Dyrektora Departamentu Organizacji i Ochrony Zdrowia w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 12 lutego 2016 r., Wójt przekazała pismem z dnia 16 czerwca 2016 r. m.in. świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu wydane przez IMGW PIB 15 czerwca 2016 r. wraz z dokumentacją z badań będących podstawą wydania tego świadectwa. W związku z powyższym, w piśmie z 29 lipca 2016 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia stwierdził usunięcie nieprawidłowości wskazanych w decyzji w 30 kwietnia 2009 r.

(akta kontroli tom I str. 107-131)

3. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o uzdrowskach, w Rada Gminy powołała stałą komisję uzdrowskową³⁸, określając przedmiot jej działania³⁹ oraz skład osobowy,

³⁵ Dalej: GOK.

³⁶ Niezorganizowana emisja do atmosfery cząstek pyłu z różnych powierzchni na skutek oddziaływania sił zewnętrznych na złoża. Najczęściej pobudzone do emisji cząstki były uprzednio osadzone na powierzchni pod wpływem opadania grawitacyjnego.

³⁷ Dalej: OZE.

³⁸ Dalej: Komisja Uzdrowskowa.

³⁹ Sprawy związane z realizacją obowiązków i uprawnień wynikających z przepisów szczególnych, dotyczących uzdrowsk i gmin uzdrowskowych (w tym zadania wymienione w art. 47 ust. 2 ustawy o uzdrowskach i opiniowanie planu ochrony obszaru Natura 2000).

w tym przewodniczącego (w okresie objętym kontrolą Komisja Uzdrawiskowa liczyła początkowo osiem osób⁴⁰, a od 20 listopada 2018 r. – trzy osoby⁴¹).

(akta kontroli tom I str. 160-166)

Kwestie dotyczące jakości powietrza w Gminie pojawiły się na następujących posiedzeniach Komisji Uzdrawiskowej:

a) W dniu 24 września 2019 r. przedstawiciel firmy z Krakowa przedstawił ofertę usługi monitoringu jakości powietrza (pyłu PM₁₀ i PM_{2,5}). Oferty nie przyjęto, z uwagi na wątpliwości co do wiarygodności wyników takiego monitoringu i możliwości ich wykorzystania, jak również z uwagi na podejmowanie działań w celu uruchomienia stacji pomiarowej w strefie „A” ochrony uzdrawiskowej w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska⁴² (stację w ramach PMS uruchomiono w tym samym roku).

b) W dniu 16 marca 2021 r. pracownik Urzędu przedstawił efekty realizacji II etapu oraz plany dotyczące III etapu *Programu Ograniczenia Niskiej Emisji dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2018–2023*⁴³. Jeden z członków Komisji Uzdrawiskowej zwrócił uwagę na wielokrotne przekraczanie norm dotyczących jakości powietrza w Gminie i śmiertelność spowodowaną smogiem w województwie śląskim, w związku z czym (m.in. w celu ochrony Gminy przed utratą statusu gminy uzdrawiskowej) sformułował wniosek w sprawie podjęcia następujących działań:

- przyjęcie nowego gminnego programu całkowitej likwidacji niskiej emisji pod roboczą nazwą „Smog zabija”, w celu wymiany wszystkich kotłów węglowych używanych w gospodarstwach domowych na terenie Gminy na ekologiczne źródła energii w terminie do końca września 2023 r., co będzie kosztować nie mniej niż 6 mln zł (z tego 2 mln zł z budżetu Gminy w 2021 r. z nadwyżki budżetowej za 2020 r. oraz ze zmniejszenia wydatków na budowę zbiornika retencyjnego);
- powołanie straży gminnej, której podstawowym zadaniem będzie kontrola palenisk na terenie Gminy, w szczególności eksploatacja instalacji grzewczej niezgodnie z uchwałą antysmogową;
- przyjęcie przez Radę Gminy uchwały intencyjnej wprowadzającej całkowity zakaz palenia węglem w gospodarstwach domowych od października 2023 r.

Powyższy wniosek Komisja Uzdrawiskowa przyjęła jednogłośnie. Został on poddany pod głosowanie na sesji Rady Gminy w dniu 30 marca 2021 r. i nie został przyjęty, zważywszy na to, że mieszkańcy Gminy nie mogliby używać kotłów węglowych V klasy niedawno zamontowanych w ramach PONE.

Ponadto, na posiedzeniu Komisji Uzdrawiskowej wywiązała się dyskusja o potrzebie zastosowania alternatywnych (w stosunku do węgla i gazu) rozwiązań w ogrzewaniu budynków (fotowoltaika, piece elektrodowe zasilane panelami słonecznymi). Zaznaczono, że jakość powietrza nie ulegnie znaczącej poprawie jeśli skutecznych działań nie podejmą również gminy sąsiednie. Ustalenia dotyczące działań w Gminie

⁴⁰ Uchwały Rady Gminy: nr I/8/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie powołania Komisji Uzdrawiskowej oraz nr I/9/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia wyboru Przewodniczących Komisji. Pierwsza z ww. uchwał została zmieniona uchwałami Rady Gminy: nr XIII/109/2016 z 23 lutego 2016 r. i nr XV/129/2016 z 10 maja 2016 r.

⁴¹ Uchwały Rady Gminy: nr I/7/2018 z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie powołania Komisji Uzdrawiskowej oraz nr I/8/2018 z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie zatwierdzenia wyboru Przewodniczącego Komisji Uzdrawiskowej.

⁴² Dalej: PMS.

⁴³ Dalej PONE. Uchwały Rady Gminy: nr XXXVI/267/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ograniczenia Niskiej Emisji dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2018–2023” oraz nr XII/74/2019 z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Aktualizacji Programu Ograniczenia Niskiej Emisji dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2018–2023”.

dotyczących instalacji OZE i współpracy z sąsiednimi gminami przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego (pkt 2.2.).

c) W dniu 19 kwietnia 2022 r. pracownik Urzędu przedstawił zasady działania PPCP realizowanego na obszarze województwa śląskiego przez WFOŚiGW, w związku z funkcjonowaniem w Gminie punktu konsultacyjno-informacyjnego w ramach tego programu. Ponadto, Przewodniczący Komisji Uzdrawiskowej poinformował o planowanym wyjeździe do Gminy Rabka w celu zapoznania się z rozwiązaniami dotyczącymi walki ze smogiem. Jak podał później w sprawozdaniu z pracy Komisji Uzdrawiskowej, rozwiązaniami tymi były: restrykcyjna uchwała antysmogowa i inwestycje w OZE.

(akta kontroli tom I str. 167-201; tom III str. 49-50, 55-58)

4. W Urzędzie zapewniono sporządzenie operatu uzdrawiskowego, stosownie do wymogu określonego w art. 43 ust. 1 ustawy o uzdrawiskach.

W związku z powyższym wymogiem udzielono nw. zamówień o łącznej wartości 274,7 tys. zł (według umów / zleceń), które pięciu wykonawców zrealizowało za wynagrodzeniem w łącznej kwocie 268,2 tys. zł⁴⁴, z tego:

- 35,0 tys. zł za sporządzenie operatu uzdrawiskowego (umowa z 11 maja 2018 r.);
- 190,7 tys. zł za realizację zamówienia pn. *Badania jakości powietrza atmosferycznego dla potrzeb oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrawiska Goczałkowice – Zdrój*, obejmującego m.in. zainstalowanie stacji monitoringowej w strefie „A” ochrony uzdrawiskowej, przeprowadzenie 21 miesięcznej serii pomiarów stężeń pyłu PM10 i opracowane wyników badań, a dodatkowo, na żądanie zamawiającego, wydanie świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu (umowa z 29 czerwca 2017 r.);
- 21,9 tys. zł za wydanie świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych (zlecenie z 6 marca 2018 r.);
- 16,6 tys. zł za wykonanie pomiarów hałasu i opracowanie wyników badań (zlecenie z 19 marca 2018 r.);
- 4,1 tys. zł za wykonanie pomiarów pola elektromagnetycznego i opracowanie wyników badań (zlecenie z 25 kwietnia 2018 r.).

Z uwagi na to, że wartość zamówienia pn. *Badania jakości powietrza atmosferycznego dla potrzeb oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrawiska Goczałkowice – Zdrój* przekroczyła kwotę określoną w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁵ (30,0 tys. euro) zastosowano tryb określony w art. 39 tej ustawy (przetarg nieograniczony). Pierwsze postępowanie o udzielenie zamówienia unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy pzp, gdyż cena podana w jedynej złożonej ofercie przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W drugim postępowaniu⁴⁶ również wpłynęła jedna oferta i umowę podpisano z wykonawcą, który ją złożył (IMGW PIB)⁴⁷.

⁴⁴ Wykonawca nie wydał świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze jednego z surowców naturalnych, gdyż uznał, że poprzednio wydane świadectwo dla tego surowca jest aktualne. W związku z powyższym wynagrodzenie wypłacone wykonawcy zostało pomniejszone o wynagrodzenie przewidziane w zleceniu za to świadectwo.

⁴⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.). Dalej: ustawa pzp.

⁴⁶ Kryteria oceny ofert i punktacja określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia przedstawiały się następująco: cena – 60 pkt, warunki płatności – 15 pkt, wysokość kary umownej za opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy – 15 pkt, wysokość kary umownej za opóźnienie w usunięciu wad w dokumentacji – 10 pkt.

⁴⁷ W toku niniejszej kontroli nie badano szczegółowo przestrzegania przepisów ustawy pzp.

Pozostałych zamówień udzielono na podstawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwot 30.000 euro*⁴⁸. Wykonawcę zamówienia na sporządzenie operatu uzdrowskiego wybrano stosując § 6 Regulaminu UZP. Sporządzono zapytania cenowe, które skierowano do pięciu podmiotów, w wyniku czego otrzymano dwie oferty. Wybrano wykonawcę, który zaoferował niższą cenę. Cena ta uległa obniżeniu wskutek przeprowadzonych negocjacji. Postępowanie o udzielenie zamówienia udokumentowano zgodnie z § 6 ust. 19 Regulaminu UZP, sporządzając, według wymaganych wzorów, wnioski o dokonanie zamówienia, zapytania cenowe, protokoły z przeprowadzonego zapytania cenowego oraz umowę.

Odnośnie rozważenia powierzenia zadania sporządzenia operatu uzdrowskiego pracownikom Urzędu Wójt wyjaśniła: „*Sporządzenie operatu jest (...) zadaniem realizowanym jednorazowo w dużym przedziale czasowym (...) ma znaczenie kluczowe w gminie uzdrowskiej. Z tych względów wykonanie operatu powierza się firmie zewnętrznej specjalizującej się w takich opracowaniach, posiadającej odpowiednie zasoby techniczne i kadrowe oraz wiedzę i doświadczenie. Wykonanie operatu jest czasochłonne, wymaga nie tylko dużej wiedzy i doświadczenia oraz umiejętności praktycznych w zakresie tworzenia tego typu dokumentów, a także zgromadzenia wielu informacji, danych i dokumentów źródłowych niezbędnych do jego sporządzenia. Pociąga za sobą konieczność weryfikacji i aktualizacji zebranych danych (...) Ponadto powierzenie dodatkowych zadań pracownikom nie było możliwe w warunkach ówczesnej obsady kadrowej. Żaden z pracowników Urzędu Gminy nie posiadał doświadczenia w tym zakresie. Prowadzenie spraw w zakresie ustawy o lecznictwie uzdrowskim i uzdrowskich należało do obowiązków pracownika na stanowisku ds. architektury i zagospodarowania przestrzennego. Nałożenie na pracownika dodatkowego zadania polegającego na sporządzeniu operatu uzdrowskiego w obowiązującym go czasie pracy nie było możliwe. Operat jest też dokumentem, który należy przedłożyć Ministrowi Zdrowia w określonym terminie. Jakikolwiek opóźnienie mogłoby spowodować katastrofalne skutki dla Gminy i funkcjonujących na jej terenie zakładów lecznictwa uzdrowskiego*”.

Wykonawcy zrealizowali zamówienia w terminach określonych w umowach/zleceniach, z wyjątkiem II etapu zamówienia pn. *Badania jakości powietrza atmosferycznego dla potrzeb oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowska Goczałkowice – Zdrój*, który wykonano z pięciodniowym opóźnieniem. W Urzędzie nie naliczono i nie dochodzono kary umownej z tego tytułu, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. We wszystkich przypadkach Urząd zapłacił wynagrodzenie w kwotach i terminach określonych w umowach / zleceniach.

W dniu 17 października 2018 r. Gmina zawarła z Gminą Strumień porozumienie w sprawie powierzenia Gminie niektórych zadań przewidzianych w ustawie o uzdrowskach, w związku z rozszerzeniem powierzchni strefy „C” Uzdrowska o jednostkę pomocniczą Gminy Strumień – Sołectwo Zabłocie-Solanka. Na jego mocy Gminie powierzono zadania sporządzenia operatu uzdrowskiego i przekazania go do Ministra Zdrowia oraz aktualizacji Statutu Uzdrowska. Zgodnie z § 6 ust. 1 ww. porozumienia, Gmina otrzymała od Gminy Strumień 25,0 tys. zł z tytułu udziału w kosztach realizacji zadań objętych tym porozumieniem.

Ponadto, 50% wynagrodzenia wykonawcy zadania pn. *Badania jakości powietrza atmosferycznego dla potrzeb oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowska*

⁴⁸ Zarządzenie Wójta nr 5/2014 z dnia 5 września 2014 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwot 30.000 euro (ze zm.). Dalej: Regulamin UZP.

Goczałkowice – Zdrój (95,3 tys. zł) zostało zapłacone ze środków WFOŚiGW. Pozostałe wydatki w kwocie 147,9 tys. zł Gmina pokryła ze środków własnych.

(akta kontroli tom I str. 202-301)

5. W dniu 10 sierpnia 2018 r. IMGW PIB wydał dla Uzdrowiska świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu⁴⁹ w oparciu o opracowanie sporządzone przez tę jednostkę pn. *Badanie właściwości leczniczych klimatu Uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój*⁵⁰.

W Świadectwie (w ślad za konkluzjami ww. Opracowania) podano, że przekroczono obowiązujące normy prawne określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu⁵¹, dotyczące pyłu PM10 (dopuszczalnego stężenia średniego rocznego⁵² i dopuszczalnej częstości przekraczania⁵³ dopuszczalnego stężenia średniego dobowego⁵⁴) oraz bezno(a)pirenu (docelowego stężenia średniego rocznego⁵⁵), natomiast poziom stężenia pozostałych zanieczyszczeń pozostawał w normie.

Szerzej przedstawiono parametry odnoszące się do stanu sanitarnego powietrza w Opracowaniu. W dokumencie tym wskazano wyniki klasyfikacji za lata 2016–2017 m.in. dla strefy śląskiej (w której położone jest Uzdrowisko) ze względu na ochronę zdrowia ludzi w odniesieniu do wszystkich 12 substancji, dla których ustalono poziomy dopuszczalne lub docelowe. Natomiast szczegółowe informacje o jakości powietrza w Uzdrowisku (parametry charakteryzujące poszczególne substancje na tle poziomów normatywnych) przedstawiono za lata 2013–2017 na podstawie wyników pomiarów dokonywanych na stacji prowadzonej na zlecenie Gminy przez IMGW PIB w strefie „A” Uzdrowiska (PM10), a w przypadku pozostałych substancji (BaP, NO₂, SO₂, O₃) – na trzech stacjach PMS (cyt.) „o dużej reprezentatywności dla Goczałkowic-Zdroju” (działających w Pszczynie, Tychach i Bielsku-Białej). W *Opracowaniu* nie wykorzystywano danych z modelowania matematycznego o stężeniach wybranych substancji na terenie Uzdrowiska / Gminy, chociaż w świetle prawa modelowanie matematyczne stanowiło i nadal stanowi jedną z metod oceny jakości powietrza. Wzięty pod uwagę przedział czasowy dla parametrów charakteryzujących jakość powietrza odpowiadał wymogom § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości⁵⁶, które nakazywały dokonanie oceny właściwości leczniczych klimatu na podstawie udokumentowanych badań przeprowadzonych w okresie 24 miesięcy przed złożeniem wniosku o potwierdzenie właściwości leczniczych klimatu. Dane te wskazano (uwzględniając wszystkie ww. źródła informacji) dla następujących substancji: pył PM10, benzo(a)piren, ozon (O₃), dwutlenek azotu (NO₂) i dwutlenek siarki (SO₂).

Stosownie do postanowień pkt 2 załącznika nr 3 do rozporządzenia MZ w sprawie zakresu badań, ocena właściwości leczniczych klimatu obejmuje określenie zanieczyszczenia powietrza poprzez ocenę jakości powietrza, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 oraz art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia

⁴⁹ Dalej: Świadectwo.

⁵⁰ Dalej: Opracowanie.

⁵¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 845. Dalej: rozporządzenie MŚ w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

⁵² 40 µg/m³.

⁵³ 35 razy w roku.

⁵⁴ 50 µg/m³.

⁵⁵ 1 ng/m³.

⁵⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 605. Dalej: rozporządzenie MZ w sprawie zakresu badań.

2021 r. Prawo ochrony środowiska⁵⁷. Z przywołanych w powyższych przepisach rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy wynika, że:

- poziomy dopuszczalne i docelowe ze względu na ochronę zdrowia ludzi zostały (obecnie) określone odpowiednio dla siedmiu i pięciu substancji w powietrzu⁵⁸ (odpowiednio w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia MŚ w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu, wydanego na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska),
- oceny poziomów substancji w powietrzu dokonuje się w odniesieniu do poziomów dopuszczalnych i docelowych substancji w powietrzu, a metodami dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu są pomiary ciągłe, pomiary wskaźnikowe oraz metody szacowania, w tym modelowanie matematyczne transportu i przemian substancji w powietrzu (§ 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu⁵⁹, wydanego na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Biorąc pod uwagę przedstawione w Opracowaniu dane o jakości powietrza (ze stacji pomiarowych PMS w Pszczynie, Tychach i Bielsku-Białej, stacji pomiarowej IMGW PIB w Goczałkowicach-Zdroju) oraz możliwe do pozyskania z GIOŚ / WIOŚ wyniki modelowania matematycznego, w dokumencie tym nie podano wartości stężeń dla następujących substancji⁶⁰:

- pyłu zawieszonego PM_{2,5}: średniorocznych za lata 2016–2017 (modelowanie matematyczne);
- tlenku węgla: maksymalnych średnich ośmiogodzinnych za lata 2016–2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego (stacja WIOŚ w Bielsku-Białej lub modelowanie matematyczne);
- metali ciężkich (arsen, kadm, nikiel, ołów): średniorocznych za lata 2016–2017 (stacja WIOŚ w Pszczynie lub Bielsku-Białej).

W Opracowaniu zawarto ogólny zapis odwołujący się do wyników klasyfikacji w strefie śląskiej o następującej treści „*Na podstawie oceny rocznej przeprowadzanej dla stref jakości powietrza w województwie śląskim przez WIOŚ w Katowicach stężenia następujących substancji: As(PM₁₀), C₆H₆, CO, Cd(PM₁₀), NO₂, Ni(PM₁₀), Pb(PM₁₀) i SO₂ na obszarze gminy Goczałkowice-Zdrój w roku 2017 nie przekraczały obowiązujących norm prawnych*”.

IMGW PIB wskazał w Opracowaniu, że „*standardy jakości powietrza w strefie „A” ochrony uzdrowskiej nie są dotrzymane w zakresie: PM₁₀ (stężenie średnie roczne i liczba dni z przekroczeniem średniego dobowego stężenia PM₁₀ >50 µg/m³, PM_{2,5} (stężenie średnie roczne), benzo(a)pirenu (stężenie docelowe), ozonu przyziemny (poziom docelowy)*”. Jak wykazano wcześniej, w Opracowaniu nie zostały podane wartości stężeń dla pyłu PM_{2,5}, chociaż w dokumencie tym zamieszczono zapis „*specjalnie dla potrzeb badania właściwości leczniczych klimatu Goczałkowice Zdroju w strefie A uzdrowska IMGW-PIB na zlecenie gminy Goczałkowice Zdrój prowadzi bezpośrednie pomiary stężeń pyłu PM₁₀ i PM_{2,5}*”. Równocześnie NIK dostrzega,

⁵⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm. Dalej: ustawa Prawo ochrony środowiska.

⁵⁸ Poziomy dopuszczalne dla: benzenu (C₆H₆), dwutlenku azotu (NO₂), dwutlenku siarki (SO₂), ołowiu (Pb), pyłów zawieszonych PM_{2,5} i PM₁₀ oraz tlenku węgla (CO). Poziomy docelowe dla: arsenu (As), benzo(a)pirenu (BaP), kadmu (Cd), niklu (Ni) oraz ozonu (O₃).

⁵⁹ Dz. U. poz. 2279, ze zm. Wcześniej w tym zakresie obowiązywały rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2018 r. (Dz. U. poz. 1119) oraz z dnia 13 września 2012 r. (Dz. U. poz. 1032).

⁶⁰ Na wskazanych stacjach nie prowadzono pomiarów stężeń benzenu (C₆H₆); nie były również dostępne wyniki modelowania matematycznego dla tej substancji dla obszaru gminy/uzdrowska Goczałkowice-Zdrój.

że według wyników modelowania matematycznego, pozyskanych z GIOŚ w toku niniejszej kontroli⁶¹, stężenia pyłu PM_{2,5} na terenie Goczałkowic-Zdroju w latach 2016–2017 mogły przekraczać poziom dopuszczalny i wskazywały na stężenia średnioroczne tej substancji sięgające do 28 i 29 µg/m³ (przy poziomie dopuszczalnym wynoszącym 25 µg/m³). Podkreślić również należy, że ww. zapisy przedstawione w Opracowaniu nie były tożsame z informacjami wskazanymi w Świadectwie. W świadectwie tym nie wskazano bowiem na przekroczenia poziomów normatywnych dla pyłu PM_{2,5} oraz ozonu.

NIK zauważa, że jakość powietrza w sezonie chłodnym (I oraz IV kwartał danego roku)⁶², ulegała wyraźnemu pogorszeniu, a skala przekroczeń poziomów normatywnych pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz B(a)P była bardzo wysoka. Według danych ze stacji pomiarowej PMS w Pszczynie (uznanej za reprezentatywną dla Goczałkowic-Zdroju):

- średnioroczne stężenia PM₁₀ za 2016 r. i 2017 r. wyniosły odpowiednio 51 i 56 µg/m³, a w sezonie chłodnym odpowiednio 71 i 84 µg/m³;
- liczba dni ze stężeniami dobowymi PM₁₀ powyżej 50 µg/m³ wyniosła w latach 2016–2017 odpowiednio 101 i 102 dni, z czego na sezon chłodny przypadało odpowiednio aż 81 (80%) i 94 dni (92%);
- średnioroczne stężenia B(a)P za 2016 r. i 2017 r. wyniosły odpowiednio 11 i 14 ng/m³, a w sezonie chłodnym odpowiednio 20 i 27 ng/m³.

Natomiast maksymalne odnotowane w latach 2016–2017 na ww. stacji pomiarowej stężenia (w okresie 24 godzin) wyniosły 504 µg/m³ dla pyłu PM₁₀ oraz 116 ng/m³ dla B(a)P⁶³.

W Świadectwie podano: *„klimat lokalny uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój charakteryzuje się korzystnymi warunkami do prowadzenia klimatoterapii w zakresie aeroterapii i kinezyterapii. Warunki klimatu lokalnego uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój mieszczą się w normach dla uzdrowisk środkowoeuropejskich i przez zdecydowaną większość czasu w roku nie wpływają obciążająco na organizm osób przebywających w uzdrowisku i może być wykorzystywany w leczeniu uzdrowiskowym w zakresie następujących kierunków leczniczych: choroby ortopedyczno-urazowe, choroby układu nerwowego, choroby reumatologiczne, osteoporoza, a uściślając, z punktu widzenia klimatologicznego brak jest przeciwwskazań do prowadzenia leczenia uzdrowiskowego z tego zakresu poza zastrzeżeniami dotyczącymi parametrów jakości powietrza”*.

W Świadectwie nie sformułowano zaleceń związanych ze stanem sanitarnym powietrza.

Jak podano powyżej, w Świadectwie IMGW PIB stwierdził, że *„warunki klimatu lokalnego uzdrowiska (...) przez zdecydowaną większość czasu w roku nie wpływają obciążająco na organizm osób przebywających w uzdrowisku”*. Ze stwierdzenia tego

⁶¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶² Taki okres został przyjęty na potrzeby kontroli NIK (w uzgodnieniu z Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska), aby możliwe było właściwe zaprezentowanie różnicowanie jakości powietrza w tym okresie na tle stężeń średniorocznych; w przypadku tzw. sezonu grzewczego takie porównanie nie jest adekwatne, ponieważ sezon grzewczy obejmuje okres (zazwyczaj koniec jednego roku i początek roku następnego), w którym warunki atmosferyczne powodują konieczność ciągłego dostarczania ciepła w celu ogrzewania obiektów, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz.U. Nr 16, poz. 92).

⁶³ Dane ustalone na podstawie informacji opublikowanych przez GIOŚ na portalu jakości powietrza (<https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/home>), zakładka Bank danych pomiarowych, funkcja Wyszukiwanie danych, kod stacji pomiarowej SIPszczBoged (dane za 2016 i 2017 r.); zakładka Bank danych pomiarowych, plik Statystyki z lat 2000-2022.xlsx; dostęp 07.09.2023 r.).

wprost wynika, że w części roku warunki klimatu negatywnie oddziałują na zdrowie kuracjuszy, w Świadectwie nie wskazano jednak jakiego okresu to dotyczy. Nie odniesiono się do możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w sezonie chłodnym, w sytuacji gdy w Opracowaniu podano, że występujące wówczas warunki meteorologiczne powodują niedotrzymanie standardów jakości powietrza w zakresie pyłu PM10 i benzo(a)pirenu. W latach 2015–2018 stężenie tych substancji w sezonie chłodnym było znacznie wyższe, co mogło wpływać na zwiększenie ryzyka negatywnego oddziaływania na zdrowie ludzi.

Jak podano powyżej, IMGW PIB zawarł w Świadectwie i Opracowaniu zapisy o korzystnych warunkach do prowadzenia klimatoterapii. Sugerowało to korzyści dla kuracjuszy wynikające ze stanu sanitarnego powietrza⁶⁴. Tymczasem w tych samych dokumentach stwierdzono przekroczenie obowiązujących norm, w szczególności zanieczyszczenie pyłem PM10 i bezno(a)pirenem dalece odbiegało od ustanowionych wymagań.

W Świadectwie, jak również w Opracowaniu, IMGW PIB nie zawarł informacji o przeprowadzeniu badań i ocenie jakości powietrza, pod kątem zanieczyszczenia pyłami PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenem, wewnątrz pomieszczeń w budynkach, w których prowadzono lecznictwo uzdrowiskowe (badania takie nie były wykonywane).

Nadmienić należy, że wyniki eksperymentu przeprowadzonego przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie, na zlecenie NIK w ramach kontroli P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, a także pomiary wykonane w wyniku inicjatywy Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy, wskazały, że w czasie tzw. epizodów smogowych stężenia PM10 i B(a)P wewnątrz pomieszczeń mogą przekraczać poziomy normatywne ustalone dla tych substancji w otaczającym powietrzu, tym samym jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń może nie gwarantować całkowitej ochrony przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego. Średni współczynnik stężeń PM10 i B(a)P w powietrzu otaczającym i wewnątrz pomieszczeń wyniósł odpowiednio 36% i 42%⁶⁵. Natomiast wyniki opracowania *Indoor Air Quality in a Selected Health Resort Facility: Analysis of PM₁₀, PM_{2.5} and 222Rn Concentrations*⁶⁶ wskazują na jeszcze mocniejszy związek między jakością powietrza zewnętrznego i wewnętrznego. W przeprowadzonych badaniach wykonano m.in. pomiary 24-godzinnych stężeń PM10 i PM2,5 w okresie od 5 do 25 lutego 2021 r. w gabinecie zabiegowym jednego z polskich uzdrowisk położonych na Dolnym Śląsku. Zaobserwowano związek pomiędzy zmiennością stężeń PM2,5 i PM10 w pomieszczeniach a zmiennością stężeń PM10 mierzonych w powietrzu zewnętrznym (współczynnik 0,8). Przedstawione analizy wykazały, że na stężenia badanych zanieczyszczeń miała wpływ wymiana i infiltracja powietrza z zewnątrz do wewnątrz. Biorąc pod uwagę ww. współczynniki (ok. 0,4-0,8) oraz jakość powietrza za lata 2016–2017 na stacji w Pszczynie, uznanej przez IMGW PIB za reprezentatywną dla Goczałkowic-Zdroju⁶⁷, dobowe stężenia ww. substancji w placówkach prowadzących lecznictwo uzdrowiskowe w Gminie mogły osiągać maksymalne wartości z przedziału 201-403 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ dla PM10 (przy poziomie dopuszczalnym dla powietrza zewnętrznego wynoszącym 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$

⁶⁴ Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN*, *korzystny* oznacza *odpowiadający którymś wymaganiom, sprzyjający czemuś*.

⁶⁵ Należy jednak odnotować, że pomiary prowadzone były w dniach wolnych od pracy, a zatem nie występowała tak duża jak w dniach roboczych wymiana powietrza „z zewnątrz do wewnątrz”.

⁶⁶ Źródło: <http://www.jeeng.net/Indoor-Air-Quality-in-a-Selected-Health-Resort-Facility-Analysis-of-PM-10-PM-2-5,152312,0,1.html> (dostęp: 06.09.2023 r.).

⁶⁷ Maksymalne odnotowane stężenia PM10 i B(a)P w okresie 24 godzin wyniosły odpowiednio 503,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz 115,8 ng/m^3 .

i rekomendowanym obecnie przez WHO⁶⁸ w wysokości 45 µg/m³) oraz 46-93 ng/m³ dla B(a)P (wobec poziomu docelowego dla powietrza zewnętrznego wynoszącego 1 ng/m³ w skali roku oraz poziomu rekomendowanego przez WHO dla powietrza wewnątrz pomieszczeń w wysokości 0,12 ng/m³ przy ryzyku zachorowalności na raka na poziomie 1/100 000⁶⁹).

(akta kontroli tom I str. 305-326; tom III str. 14, 16, 21, 23, 191-197, 219-244)

W Świadectwie, ani w Opracowaniu, IMGW PIB nie zawarł wyników udokumentowanych badań wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki stwierdzonych przekroczeń poziomów normatywnych zanieczyszczeń powietrza, w sytuacji gdy art. 36 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym wymagał takich badań dla potwierdzenia właściwości leczniczych klimatu. Pomimo tego, w Urzędzie odebrano bez uwag powyższe dokumenty, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 272-275, 305-326)

W części opisowej operatu uzdrowiskowego z 2018 r. uwzględniono m.in. elementy określone w art. 39 ust. 4 pkt 5, 6, 8 i 11 ustawy o uzdrowiskach. I tak:

a) W pkt 8.2. *Informacje o klimacie oraz stanie sanitarnym powietrza, natężeniu hałasu i pól elektromagnetycznych i ich właściwości lecznicze* przedstawiono informacje w oparciu o Świadectwo oraz Opracowanie IMGW PIB.

Podano m.in., że klimat lokalny Uzdrowiska mieści się w normach dla uzdrowisk środkowoeuropejskich i przez zdecydowaną większość czasu w roku nie wpływa obciążająco na organizmy osób przebywających na jego obszarze. Charakteryzuje się korzystnymi warunkami do prowadzenia klimatoterapii w zakresie aeroterapii i kinezyterapii. Przedstawiono wnioski z analizy danych dotyczących: temperatury powietrza, usłonecznienia, opadów, mgły, wiatru oraz ciśnienia atmosferycznego. Podsumowano te wnioski stwierdzeniem o stabilności klimatu i korzystnych warunkach wentylacyjnych oraz wskazano miejsce, w którym występuje najlepsze warunki do leczenia klimatoterapią (centralna część strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, pomiędzy stawami rybnymi).

Odnośnie do warunków sanitarnych powietrza podano, iż nie są dotrzymane standardy jakości w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej w zakresie: pyłu PM10 (dopuszczalnego stężenia średniego rocznego⁷⁰ i dopuszczalnej częstości przekraczania⁷¹ dopuszczalnego stężenia średniego dobowego⁷²), pyłu PM2,5 (dopuszczalnego stężenia średniego rocznego⁷³), bezno(a)pirenu (docelowego stężenia średniego rocznego⁷⁴) oraz ozonu przyziemnego (docelowego stężenia średniego w okresie ośmiu godzin⁷⁵). Zauważono przy tym, że wahania wartości wskaźników dotyczących PM10 i bezno(a)pirenu są silnie zależne od zmiennego z roku na rok przebiegu warunków meteorologicznych.

W ślad za Świadectwem i Opracowaniem IMGW PIB podano, że z punktu widzenia klimatologicznego brak jest przeciwwskazań do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w kierunkach leczniczych: choroby ortopedyczno-urazowe, choroby układu nerwowego, choroby reumatologiczne i osteoporoza. Pominięto jednak

⁶⁸ Światowa Organizacja Zdrowia.

⁶⁹ WHO guidelines for indoor air quality: selected pollutants, WHO, 2010 r. Źródło: <https://www.who.int/publications/i/item/9789289002134> (dostęp: 06.09.2023 r.).

⁷⁰ 40 µg/m³.

⁷¹ 35 razy w roku.

⁷² 50 µg/m³.

⁷³ 25 µg/m³.

⁷⁴ 1 ng/m³.

⁷⁵ 120 µg/m³.

podany w ww. dokumentach wyjątek: „...poza zastrzeżeniami dotyczącymi parametrów jakości powietrza”.

b) W pkt 9 *Świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu* wymieniono posiadane świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze klimatu i świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych.

c) W pkt 11 *Wskazanie kierunków leczniczych* podano (w odniesieniu do ww. czterech kierunków) wskazania i przeciwwskazania do leczenia uzdrowiskowego w poszczególnych rodzajach zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, według załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu kierowania i kwalifikowania pacjentów do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego⁷⁶.

d) W pkt 14 *Informacje o stanie czystości powietrza oraz natężeniu hałasu, opracowane zgodnie z odrębnymi przepisami* przedstawiono (w ślad za Opracowaniem IMGW PIB) przeprowadzoną przez WIOŚ roczną ocenę jakości powietrza dla strefy śląskiej za 2017 r. I tak, odnośnie siedmiu substancji, dla których określono poziom dopuszczalny lub docelowy w rozporządzeniu MŚ w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu, tj. benzenu (C₆H₆), dwutlenku azotu (NO₂), ołowiu (Pb), tlenku węgla (CO), arsenu (As), kadmu (Cd) i niklu (Ni) podano, że nie zostały przekroczone poziomy normatywne, a odnośnie pozostałych pięciu, tj. dwutlenku siarki (SO₂), pyłów zawieszonych PM_{2,5} i PM₁₀, bezno(a)pirenu (BaP) i ozonu (O₃) podano, że poziomy te zostały przekroczone.

W operacie uzdrowiskowym z 2018 r. nie przedstawiono rzetelnie informacji dotyczących stanu sanitarnego powietrza zawartych w Świadectwie i Opracowaniu IMGW PIB, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W operacie uzdrowiskowym nie zawarto również wyników udokumentowanych badań wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki stwierdzonych przekroczeń poziomów normatywnych zanieczyszczeń powietrza, z uwagi na nieprzedstawienie wyników takich badań przez IMGW PIB.

(akta kontroli tom I str. 62, 67, 305-355)

6. W dniu 8 października 2018 r. Wójt zarządziła przyjęcie operatu uzdrowiskowego i przekazanie go Ministrowi Zdrowia⁷⁷, pomimo że projekt tego dokumentu nie został zaopiniowany przez Komisję Uzdrowiskową, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Organ ten zaopiniował operat uzdrowiskowy w dniu następnym, 9 października 2018 r. (w całości pozytywnie, bez odnoszenia się do przedstawionych w nim zagadnień, w tym jakości powietrza).

(akta kontroli tom I str. 356-360)

Stosownie do wymogu określonego w art. 43 ust. 1 ustawy o uzdrowiskach, w dniu 12 października 2018 r.⁷⁸ operat uzdrowiskowy wraz ze świadectwami potwierdzającymi właściwości lecznicze naturalnych surowców i klimatu przedstawiono Ministrowi Zdrowia, dochowując wymaganej częstotliwości (nie rzadziej niż raz na 10 lat).

(akta kontroli tom I str. 361)

⁷⁶ Dz.U. poz. 14.

⁷⁷ Zarządzenie Wójta nr 0050/136/2018 z dnia 8 października 2018 r. w sprawie przyjęcia i przekazania Ministrowi Zdrowia Operatu Uzdrowiska Goczałkowice-Zdrój.

⁷⁸ Pismem z dnia 9 października 2018 r.

Pismem z dnia 29 października 2018 r. Minister Zdrowia zwrócił się do Gminy o uzupełnienie informacji przedstawionych w operacie uzdrowskowym i załączonych dokumentach. W zakresie dotyczącym jakości powietrza zwrócił się o:

- potwierdzenie spełniania wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska;
- przedłożenie szczegółowych informacji dotyczących okresu prowadzonych badań potwierdzających właściwości lecznicze klimatu;
- przedłożenie informacji o planowanych działaniach Gminy w związku z przedstawionymi danymi o przekroczeniu poziomów dopuszczalnych dla pyłu PM10 (stężenia średnioroczne i liczby dni z przekroczeniem dopuszczalnego stężenia dobowego) oraz poziomu docelowego dla B(a)P.

Wójt dokonała wymaganych uzupełnień w piśmie z dnia 16 stycznia 2019 r., w którym odnośnie ww. kwestii (w zakresie dotyczącym jakości powietrza):

- podała, że zostały spełnione wymogi określone w rozporządzeniach wydanych przez Ministra Środowiska, z wyjątkiem wymogów określonych w rozporządzeniu MŚ w sprawie w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu, przekroczone bowiem poziomy dopuszczalne dla pyłu PM10 (stężenie średnioroczne i liczbę dni z przekroczeniem dopuszczalnego stężenia dobowego) i dla pyłu PM2,5 (stężenie średnioroczne) oraz poziom docelowy dla B(a)P (stężenie średnioroczne); przytoczyła informacje podane w Opracowaniu IMGW PIB o: średniorocznych stężeniach pyłu PM10 (poziom dopuszczalny przekroczone o 20% w latach 2013–2015 i w 2017 r. oraz o 37,5% w 2016 r.), liczbie dni z przekroczeniem dopuszczalnego stężenia dobowego pyłu PM10: („...mimo znacząco przekraczającej dopuszczalny poziom tego parametru liczby przekroczeń, obserwuje się systematyczny spadek takich sytuacji”), okolicznościach występowania przekroczeń (niesprzyjające warunki meteorologiczne, lokalizacja źródeł emisji zanieczyszczeń poza obszarem Gminy);
- poinformowała, że badanie jakości powietrza odbyło się w okresie od stycznia 2013 r. do lipca 2018 r., w oparciu o informację przekazaną przez IMGW PIB w piśmie z dnia 15 listopada 2018 r.;
- poinformowała, że: realizowany jest pierwszy etap (zawieranie umów w wyniku naboru wniosków i ich rozliczanie) i planowane są kolejne etapy realizacji PONE 2018–2023; pod koniec 2018 r. w publicznych przedszkolach zainstalowano oczyszczacze powietrza; informacje o jakości powietrza są codziennie przekazywane do gminnych jednostek organizacyjnych i zakładów leczniczych poprzez uruchomioną w 2018 r. stronę internetową wraz z newsletterem; w zakresie niskoemisyjnego transportu miejskiego planowane są następujące działania: realizacja wspólnie z gminami Pszczyna, Strumień, Chybie i Czechowice-Dziedzice projektu budowy trasy rowerowej wokół Jeziora Goczałkowickiego, realizacja usługi wypożyczania rowerów miejskich w ramach systemu wprowadzonego wspólnie z Gminą Pszczyna, budowa centrum przesiadkowego; prowadzone są działania w zakresie usuwania azbestu i gospodarowania odpadami.

(akta kontroli tom I str. 362-375)

W piśmie⁷⁹ z dnia 24 września 2019 r. Minister Zdrowia potwierdził spełnianie przez Uzdrowsko wymagań określonych w art. 34 ust. 1 ustawy o uzdrowskach.

⁷⁹ Nr SZU.533.121.2019.AM.

Jednocześnie w tym samym piśmie podano informacje o niedotrzymaniu standardów jakości powietrza w strefie „A” ochrony uzdrowskiej w zakresie: pyłów PM10 i PM2,5, B(a)P oraz ozonu przyziemnego. Wskazano, że „...w związku z istniejącym ryzykiem przekroczenia dopuszczalnych stężeń benzo(a)pirenu oraz ozonu konieczna jest weryfikacja tego zagrożenia poprzez dokonywanie bezpośrednich pomiarów w uzdrowsku”. Pomimo takich ustaleń, Minister Zdrowia nie zastosował ponownie (jak to miało miejsce w decyzji z 30 kwietnia 2009 r.) art. 43 ust. 2 ustawy o uzdrowskach, zobowiązującego do wyznaczenia okresu dostosowawczego (nie dłuższego niż pięć lat) w celu usunięcia nieprawidłowości w razie ich stwierdzenia na podstawie złożonego operatu uzdrowskowego. Uznał, że „...realizacja ustawowego obowiązku przez gminę powinna być weryfikowana przez pryzmat działań, jakie w tym celu podejmuje”, a działania Gminy (przedstawione w piśmie z 16 stycznia 2019 r.) „...skutkują systematycznym spadkiem badanych stężeń i parametrów jakości powietrza”.

(akta kontroli tom I str. 376-384)

W wyniku prowadzonego w Urzędzie monitoringu stanu sanitarnego powietrza, nie stwierdzono jego pogorszenia w stosunku do stanu objętego ostatnim operatem uzdrowskowym z 2018 r., tj. nie stwierdzono okoliczności uzasadniających zastosowanie art. 43 ust. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowskowym, zobowiązującego do sporządzenia przez Gminę (w związku z wystąpieniem istotnych zmian na jej obszarze) uzupełnienia operatu uzdrowskowego i przedstawienia go Ministrowi Zdrowia. Jak wyjaśniła Wójt: „Z monitoringu bieżącego jakości powietrza prowadzonego przez gminę oraz analiz w ramach rocznych ocen jakości powietrza wynika zdecydowana poprawa jakości powietrza w zakresie poziomów zanieczyszczeń pyłowych oraz zmniejszenie liczby dni z przekroczeniem dopuszczalnych poziomów stężeń”.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek, o którym mowa w art. 44 ust. 1 ustawy o uzdrowskach, tj. wystąpienia Ministra Zdrowia do Gminy o podjęcie działań koniecznych w celu przywrócenia warunków uzasadniających nadanie statusu uzdrowska (w razie ustania tych warunków).

(akta kontroli tom III str. 49, 54, 110, 117)

7. W okresie objętym kontrolą (do 2022 r.) Gmina pobrała środki z tytułu opłaty uzdrowskiej w łącznej kwocie 929,2 tys. zł (0,3% dochodów Gminy, 0,6% dochodów własnych Gminy), z tego 237,6 tys. zł w 2018 r., 236,8 tys. zł w 2019 r., 60,5 tys. zł w 2020 r., 146,4 tys. zł w 2021 r. i 247,8 tys. zł w 2022 r. Wpływy z tytułu dotacji uzdrowskiej z budżetu państwa wyniosły w tym okresie 1 003,9 tys. zł (0,4% dochodów Gminy, 0,7% dochodów własnych Gminy), z tego 231,9 tys. zł w 2018 r., 237,1 tys. zł w 2019 r., 237,6 tys. zł w 2020 r., 236,8 tys. zł w 2021 r. i 60,5 tys. zł w 2022 r. W Gminie nie wprowadzono opłaty miejscowej (cały jej obszar stanowiły strefy ochrony uzdrowskiej „A”, „B” i „C”).

Obniżenie wpływów z tytułu opłaty uzdrowskiej w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do 2019 r. o odpowiednio 74,4% i 38,2 % było skutkiem zmniejszenia liczby osób odwiedzających Gminę, co z kolei było spowodowane pandemią COVID-19. Sytuacja ta znalazła odzwierciedlenie w wysokości wpływów z tytułu dotacji uzdrowskiej w 2022 r., które obniżyły się o 74,4% w porównaniu do 2021 r., gdyż, stosownie do art. 49 ust. 1 ustawy uzdrowskiej, są one uzależnione od wpływów z tytułu opłaty uzdrowskiej uzyskanych dwa lata wcześniej.

(akta kontroli tom I str. 385-441, 449)

Wójt wyjaśniła, że środki z tytułu opłaty uzdrowskiej zostały wykorzystane (razem ze środkami z innych tytułów) na sfinansowanie realizacji takich zadań jak: sporządzenie operatu uzdrowskiego, realizacja PONE, funkcjonowanie systemu rowerów miejskich, utrzymanie Centrum Obsługi Ruchu Turystycznego w budynku Starego Dworca, odśnieżanie i utrzymanie zieleni (w tym w Parku Zdrojowym), remonty i inwestycje dotyczące infrastruktury drogowej, rekreacyjnej i kulturalnej, utrzymanie czystości w miejscach atrakcyjnych turystycznie. Dotacja uzdrowska została wykorzystana na utrzymanie zieleni w Gminie.

(akta kontroli tom I str. 443-448; tom III str. 53, 68)

Jak wyjaśniła Wójt, Gmina zachęcała do przyjazdu do Uzdrowska poprzez następujące działania:

- organizację wydarzeń rozrywkowych, kulturalnych, sportowych, również w partnerstwie z podmiotami prowadzącymi lecznictwo uzdrowskie na terenie Gminy (m.in. „Goczałkowicki Festiwal Róż”, „Dni Goczałkowic”, koncerty, wystawy);
- udział w akcjach promocyjnych i konkursach realizowanych przez Stowarzyszenie Gmin Uzdrowskich RP, którego Gmina jest członkiem;
- realizację programów ekologicznych i działań edukacyjnych w tym zakresie, których efektem były nagrody i wyróżnienia oraz publikacje w mediach, m.in. pierwsze miejsce w ogólnopolskim rankingu najbardziej aktywnych gmin w PPCP za 2022 r. oraz nagroda przyznana w 2022 r. w kategorii „Gmina przyjazna dla czystego powietrza” w konkursie „Zielone Czeki” organizowanym przez WFOŚiGW z okazji „Dnia Ziemi”;
- współpracę z podmiotem prowadzącym lecznictwo uzdrowskie w zakresie promocji projektu zgłoszonego do Marszałkowskiego Budżetu Obywatelskiego, polegającego na budowie inhalatorium wraz z eko-zakątkiem (projekt uzyskał finansowanie i jest realizowany);
- zapewnienie w sąsiedztwie zakładów lecznictwa uzdrowskiego infrastruktury drogowej, turystycznej i kulturalnej, poprzez:
 - prowadzenie Centrum Obsługi Ruchu Turystycznego oraz punktu informacji turystycznej w zrewitalizowanym budynku Starego Dworca, gdzie dostępne są materiały promocyjne i informacyjne oraz można uzyskać informacje o atrakcjach turystycznych Gminy i okolicy;
 - wyremontowanie zabytkowego budynku Górnika, w którym siedzibę mają m.in. Gminna Biblioteka Publiczna w Goczałkowicach-Zdroju oraz GOK (koszt 1 065,7 tys. zł);
 - utrzymywanie zrewitalizowanego Parku Zdrojowego (koszt 921,4 tys. zł w latach 2018–2022);
 - wybudowanie łącznika ul. Borowinowej i ul. Zielonej wraz z parkingiem (koszt 1 561,9 tys. zł), parkingu przy ul. Uzdrowskiej i ul. Zielonej (koszt 1 591,0 tys. zł), centrów przesiadkowych przy ul. Parkowej i ul. PCK (koszty odpowiednio 4 594,2 tys. zł i 3 410,6 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 443-448; tom III str. 53, 66-67)

8. W toku kontroli stwierdzono następujące stany problematyczne, które nie stanowią nieprawidłowości w działalności kontrolowanej Gminy, lecz mogą niekorzystnie wpływać na wykonanie zadań z zakresu lecznictwa uzdrowskiego:

a) Z dostępnych opracowań⁸⁰ wynika w szczególności, że:

- osobami należącymi do grupy o podwyższonym ryzyku ostrych i nasilonych skutków zdrowotnych krótkotrwałej ekspozycji na zanieczyszczenie powietrza są: chorzy na przewlekłe schorzenia układu sercowo-naczyniowego lub oddechowego, dzieci w wieku poniżej pięciu lat, seniorzy oraz kobiety w ciąży;
- w zaleceniach dla pacjentów podano: „*jeżeli należę do grupy podwyższonego ryzyka, na miejsca wakacyjnego wypoczynku oraz leczenia sanatoryjnego wybieram regiony z dobrą jakością powietrza*”⁸¹;
- „*nawet krótkotrwałe narażenie na oddychanie powietrzem o wysokim poziomie zanieczyszczeń znacząco wpływa na nasze zdrowie i samopoczucie (...) w poważniejszych przypadkach krótkotrwała ekspozycja może prowadzić do potrzeby hospitalizacji, a nawet nagłego zgonu*”⁸².

W dokumentacji sporządzonej w ramach procesu potwierdzania statusu Uzdrowiska nie sformułowano zaleceń lub ograniczeń odnośnie do leczenia uzdrowiskowego dla pacjentów określanych jako szczególnie wrażliwych na zanieczyszczenia powietrza. Tymczasem w latach 2018–2022 do Uzdrowiska w sezonie chłodnym, który jak wskazano wyżej nie został zdefiniowany w przepisach – charakteryzującym się znacznie gorszą jakością powietrza niż w pozostałej części roku – Narodowy Fundusz Zdrowia⁸³ skierował do leczenia uzdrowiskowego 7 645 pacjentów dorosłych (w tym czterech z chorobami układu oddechowego oraz 89 z chorobami układu krążenia), 831 pacjentów dziecięcych oraz 525 osób w ramach rehabilitacji po COVID-19. Szczegółowe dane NFZ przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego;

b) W ramach ostatniego procesu oceny właściwości leczniczych klimatu Uzdrowiska nie badano jakości powietrza wewnątrz pomieszczeń, w których prowadzone było leczenie uzdrowiskowe pod względem stężeń pyłów zawieszonych i B(a)P (z uwagi na przekroczenia wartości normatywnych dla tych substancji w powietrzu otaczającym). Działanie takie nie było obligatoryjne, ponieważ nie zostały wydane właściwe przepisy przez Ministra Zdrowia, lecz przywołane w obszarze 1 pkt 5 wystąpienia pokontrolnego opracowania wskazują, że w czasie wysokich stężeń PM10 i B(a)P w powietrzu otaczającym (zewnątrznym) jego jakość wewnątrz pomieszczeń mogła nie gwarantować całkowitej ochrony przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego.

Biorąc pod uwagę współczynniki wynikające z tych opracowań oraz jakości powietrza za lata 2016–2017 na stacji w Pszczynie, uznanej przez IMGW PIB za

⁸⁰ Raport *Działania indywidualne i informowanie o ryzyku w związku z zanieczyszczeniem powietrza zalecenia przygotowane przez grupę ekspertów Światowej Organizacji Zdrowia z krajowymi rekomendacjami dla Polski*, przy czym zalecenia przygotowane przez grupę ekspertów WHO w raporcie zostały przetłumaczone na język polski przez Zespół Roboczy ds. Wpływu Zanieczyszczeń Powietrza na Zdrowie przy Radzie Zdrowia Publicznego, który opracował w oparciu o raport WHO dostosowany do warunków krajowych katalog rekomendacji dla ludności oraz dla pracowników służby zdrowia w Polsce (zawarty w tej publikacji przyjętej uchwałą Nr 1/2022 Zespołu z dnia 31 stycznia 2022 r.). Podane informacje ujęto na str. 6 dokumentu (pkt 3 *Jakie są skutki zanieczyszczenia powietrza? Jakie są grupy o podwyższonym ryzyku?*). Źródło: <https://www.gov.pl/attachment/fd31f4d6-a817-486e-86ab-d02952109895> (dostęp: 06.09.2023 r.).

⁸¹ Str. 9 dokumentu (*Zalecenia dla pacjentów*, pkt 2 *Minimalizacja narażenia na zanieczyszczenie powietrza*).

⁸² Opracowanie *Chorzy na smog. Jak dni z wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza wpływają na nasze zdrowie i samopoczucie?* Publikacja HEAL (ang. *Health and Environment Alliance*) oraz PAS (*Polskiego Alarmu Smogowego*) z wykorzystaniem analizy warunków atmosferycznych przygotowanej przez Europejskie Centrum Czystego Powietrza (ECAC), maj 2023 r. Przywołane cytaty pochodzą ze str. 6 wskazanego opracowania. Źródło: <https://polskialarmsmogowy.pl/wp-content/uploads/2023/05/Raport-PAS-HEAL-Chorzy-na-smog-16-maja-2023.pdf> (dostęp: 07.09.2023 r.)

⁸³ Dalej: NFZ.

reprezentatywną dla Goczałkowic-Zdroju⁸⁴, dobowe stężenia ww. substancji w placówkach prowadzących lecznictwo uzdrowiskowe mogły osiągać maksymalne wartości z przedziału 201-403 µg/m³ dla PM10 (przy poziomie dopuszczalnym dla powietrza zewnętrznego wynoszącym 50 µg/m³ i rekomendowanym obecnie przez WHO w wysokości 45 µg/m³) oraz 46-93 ng/m³ dla B(a)P (wobec poziomu docelowego dla powietrza zewnętrznego wynoszącego 1 ng/m³ w skali roku oraz poziomu rekomendowanego przez WHO dla powietrza wewnątrz pomieszczeń w wysokości 0,12 ng/m³ przy ryzyku zachorowalności na raka na poziomie 1/100 000).

Podkreślić przy tym należy, że w informacji o wynikach kontroli NIK Nr P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* skierowano do Ministra Zdrowia wniosek dotyczący podjęcia działań mających na celu zapewnienie wykonywania badań jakości powietrza wewnątrz budynków pod względem zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi i B(a)P oraz przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści możliwego zastosowania urządzeń ochronnych w tym zakresie (np. oczyszczaczy powietrza). Niemniej jednak w ramach prac nad zmianą rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego⁸⁵, nie została uregulowana kwestia jakości powietrza wewnątrz pomieszczeń pod względem stężeń pyłów PM10 i PM2,5 oraz B(a)P oraz stosowania urządzeń mających na celu poprawę jakości powietrza wewnętrznego. Faktycznie zakłady lecznictwa uzdrowiskowego działające w Gminie (w ostatniej decyzji uzdrowiskowej wskazano siedem takich zakładów, prowadzonych przez dwa podmioty) nie stosowały, z wyjątkiem dwóch oczyszczaczy powietrza, urządzeń mających na celu redukcję pyłowych lub gazowych zanieczyszczeń powietrza (dane w tym zakresie przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli tom I str. 305-326; tom II str. 539-543; tom III str. 16, 23, 191-197, 219-244)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie realizowano zadania określone w ustawie o uzdrowiskach (m.in. w zakresie udzielania i realizacji zamówień związanych ze sporządzeniem operatu uzdrowiskowego) w odniesieniu do obszaru Uzdrowiska rozszerzonego o jednostkę pomocniczą Gminy Strumień na podstawie decyzji Ministra Zdrowia z 7 stycznia 2015 r., w sytuacji gdy Gmina nie utworzyła z Gminą Strumień związku międzygminnego, ani do dnia 17 października 2018 r. nie zawarła porozumienia międzygminnego, o których mowa w art. 64–74 ustawy o samorządzie gminnym⁸⁶, w celu ustalenia, zgodnie z art. 3 ustawy o uzdrowiskach, podmiotu uprawnionego do realizacji zadań określonych w ustawie o uzdrowiskach (przejmującego związane z tym prawa i obowiązki) oraz zasad ich finansowania. Porozumienie międzygminne na podstawie art. 3 ustawy o uzdrowiskach zawarto z Gminą Strumień dopiero po ponad trzech latach i dziewięciu miesiącach od wydania przez Ministra Zdrowia decyzji z 7 stycznia 2015 r. (17 października 2018 r.) i dotyczyło ono powierzenia Gminie tylko wybranych zadań (sporządzenia operatu uzdrowiskowego i przedstawienia go Ministrowi Zdrowia oraz zaktualizowania Statutu Uzdrowiska),

⁸⁴ Maksymalne odnotowane stężenia PM10 i B(a)P w okresie 24 godzin wyniosły odpowiednio 503,5 µg/m³ oraz 115,8 ng/m³.

⁸⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 161.

⁸⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm. Dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

które (z wyjątkiem zaktualizowania Statutu Uzdrawiska) zostały wykonane przez Gminę przed zawarciem ww. porozumienia (Minister Zdrowia otrzymał operat uzdrawiskowy 12 października 2018 r.).

(akta kontroli tom I str. 97-102, 215, 300-301, 356-361)

Wójt wyjaśniła „...po wydaniu przez Ministra Zdrowia decyzji z dnia 7 stycznia 2015 r., a przed zawarciem porozumienia, o którym mowa w zapytaniu zainteresowane gminy winny były przeprowadzić rozmowy i negocjacje oraz dokonać stosownych ustaleń co do treści takiego porozumienia. Rozmowy te nie miały miejsca, z wyjątkiem rozmów, których tematem było opracowanie operatu uzdrawiskowego w 2018 r. Gmina Strumień nie wystąpiła do gminy Goczałkowice-Zdrój z inicjatywą przekazania wszystkich dodatkowych zadań własnych należących do gminy uzdrawiskowej lub gminy posiadającej status obszaru ochrony uzdrawiskowej, wymienionych w art. 46 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrawiskowym, uzdrawiskach i obszarach ochrony uzdrawiskowej oraz o gminach uzdrawiskowych. Gmina Goczałkowice-Zdrój nie była zainteresowana przekazaniem gminie Strumień swoich zadań własnych do realizacji”.

Odnosnie do zawarcia porozumienia z Gminą Strumień po sporządzeniu i przekazaniu do Ministra Zdrowa operatu uzdrawiskowego Wójt wyjaśniła: „Kwestia zawarcia porozumienia z 17 października 2018r. pojawiła się w I półroczu 2018r. w czasie m.in. prac związanych z wyborem wykonawcy operatu uzdrawiskowego. Była to wspólne działania organów wykonawczych gmin. Podpisanie porozumienia wymagało czasu ze względu na konieczność podjęcia stosownych uchwał przez Rady Gmin, a także zabezpieczenia odpowiednich środków w budżecie gminy Strumień”.

(akta kontroli tom III str. 52, 63, 89, 96)

NIK zauważa, że w myśl art. 3 w zw. z art. 33 ustawy o uzdrawiskach, jeśli w granicach uzdrawiska znajdują się obszary dwóch gmin (lub ich jednostek pomocniczych) to należy ustalić, która z nich będzie wykonywać zadania określone w ustawie o uzdrawiskach, bądź utworzyć w tym celu związek międzygminny. Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień, żadna z gmin nie była zainteresowana uregulowaniem tej kwestii przez ponad trzy lata. Pomimo tego, Gmina wykonywała zadania określone w ustawie o uzdrawiskach, w odniesieniu do obszaru Uzdrawiska rozszerzonego o jednostkę pomocniczą Gminy Strumień.

2. W Urzędzie nie naliczono i nie dochodzą od IMGW PIB zapłaty kary umownej w wysokości 1,5 tys. zł⁸⁷ z tytułu pięciodniowego opóźnienia w realizacji II etapu zamówienia pn. *Badania jakości powietrza atmosferycznego dla potrzeb oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrawiska Goczałkowice – Zdrój* na podstawie umowy zawartej 29 czerwca 2017 r., podczas gdy zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁸, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W dniu 5 czerwca 2019 r. sporządzono protokół dokumentujący odbiór od IMGW PIB pisemnego opracowania wyników badań (jego sporządzenie stanowiło drugi z dwóch etapów realizacji zamówienia), w sytuacji gdy w § 2 ust. 1 umowy IMGW PIB zobowiązał się do realizacji przedmiotu zamówienia w terminie do 31 maja 2019 r. Z kolei w § 6 ust. 2 pkt 1 umowy, IMGW PIB zobowiązał się do zapłacenia Gminie kary umownej w wysokości 0,4% kwoty brutto wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki

⁸⁷ 1 525,20 zł.

⁸⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

w wykonaniu przedmiotu umowy, licząc od ustalonego w umowie terminu. Zgodnie z § 4 ust. 1 lit. b umowy, wynagrodzenie brutto za wykonanie II etapu przedmiotu zamówienia wynosiło 76,3 tys. zł⁸⁹. W dniu 8 lipca 2019 r. zaakceptowano pod względem merytorycznym fakturę wystawioną przez IMGW PIB 28 czerwca 2019 r. na ww. kwotę i zapłacono ją w dniu 10 lipca 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 265-268, 272-275)

Wójt i Sekretarz Gminy, która podpisała ww. protokoły i zaakceptowała fakturę pod względem merytorycznym wyjaśniły, że nieumyślnie popełniono błąd na etapie przygotowania dokumentacji do drugiego przetargu (pierwszy przetarg został unieważniony) i pozostawiono bez zmian termin na wykonanie przedmiotu zamówienia (31 maja 2019 r.), podczas gdy termin ten winien zostać zaktualizowany zgodnie z nowymi założeniami. Jak dalej wyjaśniły, pismem z dnia 25 maja 2017 r. zwrócono się do WFOŚiGW, który miał dofinansować realizację zamówienia, o wyrażenie zgody na zmianę terminów, tj. prowadzenie badań od lipca 2017 r. do marca 2019 r., opracowanie ich wyników, sporządzenie raportu, weryfikację dokumentacji i rozliczenie z wykonawcą w okresie od kwietnia do czerwca 2019 r. oraz zakończenie realizacji zadania w lipcu 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 462-469; tom III str. 91, 107-108, 121-122)

NIK zwraca uwagę, że, pomimo niedokonania zmiany ww. terminu w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wykonawca przystąpił do przetargu, w umowie z 29 czerwca 2017 r. zobowiązał się do zrealizowania zamówienia do 31 maja 2019 r. i nie kwestionował na dalszym etapie możliwości jego wykonania w tym terminie. Gminie przysługiwało zatem prawo do naliczenia kary umownej z tytułu opóźnienia w realizacji II etapu. Tymczasem w Urzędzie nie odnotowano tego opóźnienia ani w protokole odbioru, ani przedstawiając na fakturze z 28 czerwca 2019 r. wynik jej merytorycznej weryfikacji i w rezultacie została ona zapłacona w pełnej wysokości.

(akta kontroli tom I str. 258, 265, 272, 275)

3. W dniu 8 października 2018 r. Wójt wydała zarządzenie w sprawie przyjęcia i przekazania Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego, pomimo że projekt tego dokumentu nie został zaopiniowany przez Komisję Uzdrowiskową, która zrobiła to dopiero w dniu następnym (9 października 2018 r.), czym naruszono art. 47 ust. 2 pkt 1 ustawy o uzdrowiskach.

Ponadto, data wydania powyższego zarządzenia była wcześniejsza niż data sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego (9 października 2018 r.), dokumentującego odbiór przedmiotu zamówienia zrealizowanego przez wykonawcę na podstawie umowy na sporządzenie operatu uzdrowiskowego z 11 maja 2018 r.

(akta kontroli tom I str. 235-236, 356-360)

Wójt wyjaśniła: *„Wydanie zarządzenia (...) z datą 8 października 2018r. stanowi niedopatrzenie i miało miejsce w wyniku przeoczenia”*.

(akta kontroli tom III str. 52, 62)

4. Wójt wydała zarządzenie w sprawie przyjęcia i przekazania Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego w brzmieniu otrzymanym od wykonawcy i zarządzenie to wykonano, pomimo że w operacie uzdrowiskowym z 2018 r. nie przedstawiono rzetelnie kompletnych informacji o stanie czystości powietrza i o przeciwwskazaniach w prowadzeniu lecznictwa uzdrowiskowego, wymaganych w art. 39 ust. 4 pkt 8 i 11

⁸⁹ 76 260,00 zł.

ustawy o uzdrowiskach. Informacje w tym zakresie zamieszczono w Świadectwie i Opracowaniu sporządzonych przez IMGW PIB na zlecenie Gminy, w uwagi na obowiązek przedstawienia Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego w 2018 r., określony w art. 43 ust. 1 ustawy o uzdrowiskach. W Opracowaniu przedstawiono:

- przeprowadzoną przez WIOŚ roczną ocenę jakości powietrza dla strefy śląskiej za lata 2016–2017;
- wyniki pomiarów przeprowadzonych przez WIOŚ w latach 2013–2017 na stacjach o dużej reprezentatywności dla Gminy ;
- wyniki pomiarów dotyczących pyłu PM10 dokonywanych w latach 2013–2017 oraz od sierpnia 2017 r. do lipca 2018 r. przez stację zainstalowaną w Gminie w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej;

z których w operacie uzdrowiskowym zaprezentowano jedynie roczną ocenę jakości powietrza dla strefy śląskiej za 2017 r.

Ponadto, w operacie uzdrowiskowym (pkt 8.2. *Informacje o klimacie oraz stanie sanitarnym powietrza, natężeniu hałasu i pól elektromagnetycznych i ich właściwości lecznicze*), podano w ślad za Świadectwem i Opracowaniem IMGW PIB, że z punktu widzenia klimatologicznego brak jest przeciwwskazań do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w kierunkach leczniczych określonych w § 8 Statutu Uzdrowiska. Pominęto jednak podany w ww. dokumentach wyjątek: „...poza zastrzeżeniami dotyczącymi parametrów jakości powietrza”.

(akta kontroli tom I str. 317-322, 326-355, 356, 361)

W rezultacie, pismem z dnia 29 października 2018 r. Minister Zdrowia zwrócił się do Gminy o uzupełnienie informacji przedstawionych w operacie uzdrowiskowym, m.in. o potwierdzenie spełniania wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska oraz przedłożenie szczegółowych informacji dotyczących okresu prowadzonych badań potwierdzających właściwości lecznicze klimatu.

(akta kontroli tom I str. 362-363)

Wójt wyjaśniła, że:

- Gmina zleciła wykonanie operatu uzdrowiskowego podmiotowi zewnętrznemu posiadającemu odpowiednie zasoby, wiedze i doświadczenie w sporządzaniu takich dokumentów, który był zobowiązany do sporządzenia operatu zgodnie z aktualną wiedzą, z uwzględnieniem potrzeb i specyfiki zamówienia, zgodnie z przepisami ustawy o uzdrowiskach i przepisami wykonawczymi, do czego został zobowiązany w umowie zawartej z Gminą;
- w umowie wykonawca zobowiązał się do sporządzenia wyjaśnień oraz ewentualnego uzupełnienia informacji, o które wystąpi Minister Zdrowia w toku postępowania w sprawie potwierdzenia możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze, dla którego sporządzono operat uzdrowiskowy;
- w operacie uzdrowiskowym informacje o stanie czystości powietrza zawarto w dwóch rozdziałach (8 i 14), a świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu stanowiło integralną część dokumentacji przekazanej do Ministerstwa Zdrowia;
- w ramach odbioru operatu uzdrowiskowego zweryfikowano przedłożony dokument pod względem formalnym (zgodność z art. 39 ust. 2-6 ustawy o uzdrowiskach) oraz merytorycznym (poprawność wszelkich danych dotyczących Gminy określonych w części opisowej operatu zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy o uzdrowiskach), za wyjątkiem danych, o których mowa w pkt 5, 6

i 11, w szczególności związanych z właściwościami leczniczymi naturalnych surowców leczniczych oraz właściwościami leczniczymi klimatu i stanem sanitarnym (żaden z pracowników Urzędu Gminy nie posiadał odpowiedniego przygotowania zawodowego, wiedzy ani doświadczenia w zakresie balneologii i klimatologii);

- przyjęto, iż merytoryczną weryfikację treści zawartych zarówno w operacie jak i świadectwie klimatycznym dokonuje Minister Zdrowia.

(akta kontroli tom III str. 89-90, 97-98)

NIK zauważa, iż w myśl art. 43 ust. 1 ustawy o uzdrowiskach, to na Gminie ciążył obowiązek sporządzenia operatu uzdrowiskowego i Gmina winna wypełnić ten obowiązek z należytą starannością, weryfikując otrzymane od wykonawcy opracowanie nie tylko pod względem zgodności z przepisami prawa, ale również pod względem rzetelnego przedstawienia stanu faktycznego. Zdaniem NIK nie wymagało specjalistycznej wiedzy dostrzeżenie, iż dokument przedstawiony przez wykonawcę wybiórczo, w porównaniu do Świadectwa i Opracowania IMGW PIB, prezentował kwestię stanu sanitarnego powietrza. W szczególności pominięto zastrzeżenie co do braku przeciwskażeń do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego oraz wyniki badań bezpośrednich przeprowadzonych w oparciu o pomiary stężeń pyłu PM10, dokonywane przez stację monitoringową zainstalowaną w Gminie w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej, pomimo że takie badania i pomiary były zlecane IMGW PIB przez Gminę od 2014 r.

(akta kontroli tom I str. 132-159, 265-268, 317-322, 326-355, 356, 361)

5. W Urzędzie odebrano od IMGW PIB bez uwag przedmiot II etapu zamówienia pn. *Badania jakości powietrza atmosferycznego dla potrzeb oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowiska Goczałkowice – Zdrój* (w tym wydane Świadectwo i Opracowanie będące jego uzasadnieniem), co skutkowało zapłatą w dniu 10 lipca 2019 r. wynagrodzenia określonego w umowie z 29 czerwca 2017 r. w kwocie 76,3 tys. zł, pomimo że przekazana przez IMGW PIB dokumentacja:

- nie zawierała wyników udokumentowanych badań wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki stwierdzonych w latach 2016–2017 przekroczeń wartości normatywnych PM10, PM2,5 i B(a)P, w sytuacji gdy art. 36 ust. 3 ustawy o uzdrowiskach wymagał takich badań dla potwierdzenia właściwości leczniczych klimatu;
- zawierała częściowo nierzetelne zapisy, ponieważ w *Konkluzji* (podsumowaniu) Opracowania, a także w Świadectwie nie wskazano na przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla PM2,5 choć informacje o takich przekroczeniach w latach 2016–2017 zamieszczono w części szczegółowej (*Warunki sanitarne powietrza*) Opracowania.
- nie zawierała danych (parametrów) o poziomie stężeń PM2,5 i metali ciężkich (arsen, kadm, nikiel, ołów) na terenie Gminy w latach 2016–2017, mimo że były możliwe do pozyskania z GIOŚ w ramach wykonanego modelowania matematycznego oraz z wyników pomiarów ze stacji PMŚ uznanych przez IMGW PIB za reprezentatywne dla Uzdrowiska (stacje w Pszczynie i w Bielsku-Białej), a odwołanie się w tym zakresie tylko do wyników klasyfikacji w strefie śląskiej⁹⁰ nie stanowiło informacji – choćby przybliżonej – o poziomie tych substancji

⁹⁰ Stosowana była m.in. następująca nomenklatura do wyników klasyfikacji w strefach, w których dokonuje się oceny jakości powietrza: Klasa A – jeżeli stężenia danej substancji nie przekraczają poziomów normatywnych na terenie strefy; Klasa C – jeżeli stężenia danej substancji przekraczają poziom normatywny na terenie strefy. Poza tym w *Strefie śląskiej* położone były oprócz Aglomeracji Górnośląskiej, Jastrzębskiej, Bielska-Białej i Częstochowy wszystkie pozostałe gminy z województwa śląskiego.

w Gminie. Według danych GIOŚ z modelowania matematycznego, pozyskanych przez NIK w toku kontroli, stężenia średnioroczne PM_{2,5} w Gminie mieściły się w przedziale 18-28 µg/m³ w 2016 r. i 17-29 µg/m³ w 2017 r. (wobec poziomu dopuszczalnego wynoszącego 25 µg/m³). Z kolei stężenia średnioroczne metali ciężkich nie przekraczały w latach 2016–2017 wartości normatywnych, niemniej jednak niewskazanie tych stężeń w postaci konkretnych wartości liczbowych nie umożliwiło stwierdzenia w jakim stopniu dany parametr zbliżał się do ustalonej normy. Stosownie do pkt 2 załącznika nr 3 do rozporządzenia MZ w sprawie zakresu badań, ocena właściwości leczniczych klimatu obejmuje określenie zanieczyszczenia powietrza poprzez ocenę jakości powietrza, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 oraz art. 90 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska. W załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia MŚ w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu, wydanego na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, określono poziomy dopuszczalne i docelowe, ze względu na ochronę zdrowia ludzi, dla następujących 12 substancji: benzen, dwutlenek azotu, dwutlenek siarki, ołów, pył zawieszony PM_{2,5}, pył zawieszony PM₁₀, tlenek węgla, arsen, benzo(a)piren, kadm, nikiel, ozon. Stosownie do § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu⁹¹, wydanego na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, oceny poziomów substancji w powietrzu dokonuje się w odniesieniu do poziomów dopuszczalnych i docelowych substancji w powietrzu, a metodami dokonywania tej oceny są pomiary ciągłe, pomiary wskaźnikowe oraz metody szacowania, w tym modelowanie matematyczne transportu i przemian substancji w powietrzu.

W konsekwencji powyższych braków Gmina nie miała możliwości przedstawienia wszystkich wymaganych parametrów dotyczących stanu sanitarnego powietrza w operacie uzdrowskim.

(akta kontroli tom I str. 265-275, 305-355; tom III str. 192, 199, 202-203, 207)

Wójt wyjaśniła, że zleciła badania właściwości leczniczych klimatu i wydanie świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu jednostce uprawnionej, posiadającej odpowiedni potencjał naukowy, a Minister Zdrowia potwierdzając spełnianie przez obszar Uzdrowiska wymagań określonych w ustawie o uzdrowskach również nie zakwestionował przedstawionej mu dokumentacji.

(akta kontroli tom III str. 90, 99)

Zdaniem NIK, powyższe ustalenia świadczą o braku należytej staranności ze strony Gminy w egzekwowaniu od podmiotu wykonującego przedmiotową dokumentację, prawidłowego jej wykonania. Dokumentacja ta, wobec stwierdzonego braku wyników udokumentowanych badań wykluczających negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi występujących w Gminie w latach 2016–2017 przekroczeń wartości normatywnych PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P oraz braku parametrów stężeń PM_{2,5} i metali ciężkich, nie zapewniała istotnych informacji dla procesu decyzyjnego realizowanego przez Ministra Zdrowia, co w konsekwencji mogło nie gwarantować odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa kuracjuszy przebywających w Uzdrowsku, zwłaszcza w sezonie chłodnym, w którym jakość powietrza ulegała znaczącemu pogorszeniu.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Gminie funkcjonowała Komisja Uzdrowskowa, którą powołała Rada Gminy określając przedmiot jej działania i skład osobowy, zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o uzdrowskach.

⁹¹ Dz.U. poz. 1119. Uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.

W Urzędzie prawidłowo udzielono zamówień publicznych w związku z obowiązkami określonymi w art. 43 ust. 1 ustawy o uzdrowiskach, sporządzenia i przedstawienia Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego w 2018 r., celem potwierdzenia spełniania przez obszar Gminy wymagań określonych w ustawie o uzdrowiskach. Spełniono przy tym wymóg realizacji tych obowiązków w okresie nieprzekraczającym 10 lat od przedstawienia Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego w 2008 r. Zarządzenie Wójta w sprawie przyjęcia i przekazania Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego z 2018 r. zostało jednakże wydane pomimo że projekt tego dokumentu nie został zaopiniowany przez Komisję Uzdrowiskową, która zrobiła to dopiero w dniu następnym. Ponadto, nie naliczono i nie dochodzą od IMGW PIB zapłaty kary umownej w wysokości 1,5 tys. zł z tytułu pięciodniowego opóźnienia w realizacji II etapu jednego z powyższych zamówień.

W Urzędzie realizowano zadania określone w ustawie o uzdrowiskach w odniesieniu do obszaru Uzdrowiska rozszerzonego o jednostkę pomocniczą Gminy Strumień na podstawie decyzji Ministra Zdrowia z 7 stycznia 2015 r., w sytuacji gdy Gmina nie utworzyła z Gminą Strumień związku międzygminnego, ani do dnia 17 października 2018 r. nie zawarła porozumienia międzygminnego, o których mowa w art. 64–74 ustawy o samorządzie gminnym, w celu ustalenia, zgodnie z art. 3 ustawy o uzdrowiskach, podmiotu uprawnionego do realizacji zadań określonych w ustawie o uzdrowiskach (przejmującego związane z tym prawa i obowiązki) oraz zasad ich finansowania. Porozumienie międzygminne na podstawie art. 3 ustawy o uzdrowiskach zawarto z Gminą Strumień dopiero po ponad trzech latach i dziewięciu miesiącach od wydania przez Ministra Zdrowia decyzji z 7 stycznia 2015 r. (17 października 2018 r.) i dotyczyło ono powierzenia Gminie tylko wybranych zadań (m.in. sporządzenia operatu uzdrowiskowego i przedstawienia go Ministrowi Zdrowia, co i tak nastąpiło już przed zawarciem tego porozumienia).

W części opisowej operatu uzdrowiskowego z 2018 r. uwzględniono m.in. elementy określone w art. 39 ust. 4 pkt 5, 6, 8 i 11 ustawy o uzdrowiskach, tj. opis właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu, wskazanie kierunków leczniczych, informacje o stanie czystości powietrza i natężeniu hałasu. Nie przedstawiono jednak rzetelnie informacji o stanie czystości powietrza i o przeciwwskazaniach w prowadzeniu lecznictwa uzdrowiskowego. W operacie uzdrowiskowym zaprezentowano jedynie roczną ocenę jakości powietrza dla strefy śląskiej za 2017 r., spośród przedstawionych w Opracowaniu IMGW PIB: rocznej oceny jakości powietrza dla strefy śląskiej za lata 2016–2017, wyników pomiarów przeprowadzonych przez WIOŚ w latach 2013–2017 na stacjach o dużej reprezentatywności dla Gminy oraz wyników pomiarów dokonywanych w powyższym okresie oraz od sierpnia 2017 r. do lipca 2018 r. przez stację zainstalowaną w Gminie w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej. W operacie uzdrowiskowym pominięto również informację podaną w Świadectwie i Opracowaniu IMGW PIB o zastrzeżeniach dotyczących parametrów jakości powietrza w stwierdzeniu o braku przeciwwskazań do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w kierunkach leczniczych określonych w § 8 Statutu Uzdrowiska. Pomimo że IMGW PIB nie przedstawił danych o poziomie stężeń PM_{2,5} i metali ciężkich w powietrzu na obszarze Uzdrowiska oraz wyników udokumentowanych badań wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki stwierdzonych przekroczeń poziomów normatywnych zanieczyszczeń powietrza, w sytuacji gdy art. 36 ust. 3 ustawy o uzdrowiskach wymagał takich badań dla potwierdzenia właściwości leczniczych klimatu, w Urzędzie odebrano od IMGW PIB bez uwag przedmiot zamówienia.

NIK zwraca uwagę przy tym, że brak dowodów wykluczających negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi stwierdzonych w Gminie przekroczeń wartości

normatywnych niektórych substancji w powietrzu nie zapewniał istotnych dla procesu decyzyjnego realizowanego przez Ministra Zdrowia informacji dotyczących spełniania przez Uzdrowisko wymagań określonych w ustawie o uzdrowiskach. Podkreślić również należy, że skala odnotowanych przekroczeń B(a)P była wysoka (1100% i 1400% normy w latach 2016–2017 według IMGW PIB), a substancja ta została sklasyfikowana przez Międzynarodową Agencję Badań nad Rakiem (stanowiącą agendę WHO) jako czynnik rakotwórczy dla ludzi. Ponadto jakość powietrza w sezonie chłodnym ulegała znacznemu pogorszeniu, co mogło wpływać na zwiększenie ryzyka negatywnego oddziaływania na zdrowie ludzi. Tymczasem w latach 2018–2022 w sezonie chłodnym z lecznictwa uzdrowiskowego w Gminie korzystało (dane NFZ) łącznie 7 645 pacjentów dorosłych (w tym czterech z chorobami układu oddechowego oraz 89 z chorobami układu krążenia) oraz 831 dzieci, a także 525 osób w ramach rehabilitacji po COVID-19 (56% wszystkich osób rehabilitowanych po tej chorobie).

OBSZAR

2. Działania gminy uzdrowiskowej w celu poprawy jakości powietrza bądź jej utrzymania na wymaganych poziomach

2.1 Skala, skutki i koszty działań przewidzianych w POP i uchwałach antysmogowych dotyczących ograniczenia niskiej emisji (emisji z sektora komunalno-bytowego)

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały programy ochrony powietrza z 2017 r. i 2020 r.⁹² oraz zawarte w nich plany działań krótkoterminowych⁹³. W POP 2020 w harmonogramie działań naprawczych dla strefy śląskiej, do której należy Gmina, przewidziano trzy działania naprawcze dotyczące ograniczenia emisji z sektora komunalno-bytowego:

- ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych – wartość docelową efektu rzeczowego (powierzchnia, na której wymagana jest zmiana sposobu ogrzewania) do osiągnięcia przez Gminę w latach 2020–2026 określono na poziomie 4 100 m² (w tym 290 m² w 2020 r., 410 m² w 2021 r. 650 m² w 2022 r., 700 m² w 2023 r.)⁹⁴; szacunkowy koszt tego działania określono dla Gminy na poziomie 1 055,0 tys. zł⁹⁵;
- prowadzenie edukacji ekologicznej związanej z ochroną powietrza – minimum dwa wydarzenia edukacyjne związane z ochroną powietrza w każdej gminie, po jednym w każdym półroczu; szacunkowy koszt tego działania określono dla Gminy na poziomie 350,0 tys. zł⁹⁶;
- przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów –

⁹² Dalej: POP, odpowiednio POP 2017 i POP 2020. Przyjęte uchwałami Sejmiku Województwa Śląskiego odpowiednio: nr VI/47/5/2017 z dnia 18 grudnia 2017 r. (wejście w życie 12 stycznia 2018 r. i utrata mocy z dniem 13 lipca 2020 r.) i nr VI/21/12/2020 z dnia 22 czerwca 2020 r. (wejście w życie 14 lipca 2020 r.).

⁹³ Dalej: PDK, odpowiednio PDK 2017 i PDK 2020.

⁹⁴ Tabela 131. *Efekt rzeczowy dla realizacji działania naprawczego PL2405_ZSO dla poszczególnych gmin strefy śląskiej w poszczególnych latach realizacji Programu.*

⁹⁵ Tabela 132. *Zestawienie szacunkowych kosztów realizacji działań naprawczych wskazanych w harmonogramach w poszczególnych gminach województwa śląskiego w latach 2020–2026.*

⁹⁶ Jw.

minimum 10 kontroli w każdej gminie w której liczba mieszkańców jest mniejsza niż 50 tys. i minimum 20 kontroli w pozostałych gminach; szacunkowy koszt tego działania określono dla Gminy na poziomie 210,0 tys. zł⁹⁷.

Działania te przewidziano również w POP 2017⁹⁸ (dwa w harmonogramie działań naprawczych dla strefy śląskiej, a trzecie – w katalogu dobrych praktyk). Według tego dokumentu, w wyniku realizacji działania ograniczenia emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych, Gmina miała osiągnąć do 2027 r. efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji szkodliwych substancji na poziomie: pyłu PM10 – 25,1 Mg/rok (w tym do roku 2021 r. – 2,5 Mg/rok, w latach 2022–2023 – 7,5 Mg/rok)⁹⁹, pyłu PM2,5 19,5 Mg/rok (w tym do roku 2021 r. – 2,0 Mg/rok, w latach 2022–2023 – 5,8 Mg/rok)¹⁰⁰, benzo(a)pirenu – 10,0 kg/rok (w tym do roku 2021 r. – 1,0 kg/rok, w latach 2022–2023 – 3,0 kg/rok)¹⁰¹. Szacunkowy koszt tego działania określono dla Gminy na poziomie 15 072,0 tys. zł¹⁰².

(akta kontroli tom II str. 3-29, 48-75)

Powyższe działania miały na celu poprawę jakości powietrza, m.in. poprzez zapewnienie przestrzegania zakazów określonych w tzw. uchwale antysmogowej obowiązującej na obszarze województwa śląskiego¹⁰³, tj. zakazów stosowania:

- węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla;
- mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem;
- paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%;
- biomasy stałej, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20%;

w instalacjach, w których następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne¹⁰⁴ (w szczególności kocioł, kominek i piec), jeżeli: dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub wydzielają ciepło albo przynoszą je do innego nośnika. Do eksploatacji dopuszczono przy tym wyłącznie:

- instalacje dostarczające ciepło do systemu centralnego ogrzewania, które spełniają minimum standard emisyjny zgodny z V klasą pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012 (co potwierdza się zaświadczeniem wydanym przez jednostkę posiadającą w tym zakresie akredytację Polskiego Centrum Akredytacji lub innej jednostki akredytującej w Europie, będącej sygnatariuszem wielostronnego porozumienia

⁹⁷ Jw.

⁹⁸ Ponadto przewidziano dwa działania: ograniczenie emisji ze źródeł komunikacyjnych oraz ograniczenie emisji wtórnej pyłu poprzez czyszczenie dróg na mokro.

⁹⁹ Tabela 87. Zestawienie przewidzianych efektów ekologicznych dla pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 uzyskanych w wyniku przeprowadzenia działań naprawczych zgonie z kodem SlsŚl_ZSO w poszczególnych gminach strefy śląskiej oraz szacunkowych kosztów tych działań.

¹⁰⁰ Jw.

¹⁰¹ Tabela 88. Zestawienie przewidzianych efektów ekologicznych dla benzo(a)pirenu uzyskanych w wyniku przeprowadzenia działań naprawczych zgonie z kodem SlsŚl_ZSO w poszczególnych gminach strefy śląskiej.

¹⁰² Tabela 87. Zestawienie przewidzianych efektów ekologicznych dla pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 uzyskanych w wyniku przeprowadzenia działań naprawczych zgonie z kodem SlsŚl_ZSO w poszczególnych gminach strefy śląskiej oraz szacunkowych kosztów tych działań.

¹⁰³ Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr V/36/1/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (wejście w życie 1 września 2017 r.).

¹⁰⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.

o wzajemnym uznawaniu akredytacji EA¹⁰⁵), przy czym powyższe wymagania dla instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 września 2017 r. będą obowiązywać: od 1 stycznia 2022 r. w przypadku instalacji eksploatowanych w okresie powyżej 10 lat od daty ich produkcji lub nieposiadających tabliczki znamionowej; od 1 stycznia 2024 r. w przypadku instalacji eksploatowanych w okresie od 5 do 10 lat od daty ich produkcji; od 1 stycznia 2026 r. w przypadku instalacji eksploatowanych w okresie poniżej 5 lat od daty ich produkcji; od 1 stycznia 2028 r. w przypadku instalacji spełniających wymagania w zakresie emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3 lub klasy 4 według normy PN-EN 303-5:2012;

- instalacje wydzielające ciepło oraz instalacje wydzielające ciepło i przenoszące je do innego nośnika, które spełniają minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń określone w punkcie 1 i 2 załącznika II do Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 roku w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe¹⁰⁶ (co podmiot eksploatujący instalację jest zobowiązany do wykazania poprzez przedstawienie instrukcji dla instalatorów i użytkowników, o której mowa w punkcie 3 lit. a załącznika II ww. rozporządzenia), przy czym powyższe wymagania dla instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 września 2017 r. będą obowiązywać od 1 stycznia 2023 r., chyba że instalacje te będą osiągać sprawność cieplną na poziomie co najmniej 80 % lub zostaną wyposażone w urządzenie zapewniające redukcję emisji pyłu do wartości określonych w punkcie 2 lit. a załącznika II do ww. rozporządzenia.

(akta kontroli tom II str. 1-2)

Na obszarze Gminy nie wprowadzono lokalnej (bardziej rygorystycznej) uchwały antysmogowej. Wójt wyjaśniła: „*Kwestie wprowadzenia zakazu spalania paliw stałych na terenie Gminy konsultowano (...) telefonicznie z pracownikami Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego (...). W opinii Zarządu Województwa uchwalona uchwała antysmogowa przyjęła możliwie najbardziej optymalne rozwiązania (...). Na dzień dzisiejszy w żadnej z gmin woj. śląskiego nie wprowadzono „lokalnej” uchwały antysmogowej, określającej bardziej rygorystyczne wymagania sprzyjające znaczącej poprawie jakości powietrza*”.

(akta kontroli tom III str. 70, 79-80)

Tym niemniej, zakaz stosowania w nowych budynkach instalacji grzewczych opartych na spalaniu paliw stałych (z wyjątkiem kominków, o ile nie będą one głównym źródłem zaopatrzenia w ciepło oraz spełniać będą wymogi dotyczące ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe) wprowadzono w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów południowych Gminy¹⁰⁷ (§ 13 ust. 1 pkt 4), obejmującym powierzchnię ok. 935 ha (19,2% obszaru Uzdrowiska¹⁰⁸).

(akta kontroli tom I str. 63; tom II str. 108-113)

1.1. W latach 2018–2022 w Gminie zrealizowano 622 przedsięwzięcia, w ramach których zlikwidowano / wymieniono źródła ciepła na paliwa stałe (z tego 41 w 2018 r., 82 w 2019 r., 109 w 2020 r., 201 w 2021 r., 189 w 2022 r.), dotyczące łącznej powierzchni użytkowej 111,7 tys. m² (z tego odpowiednio 6,7; 25,6; 18,6; 30,9; 29,8).

¹⁰⁵ European co-operation for Accreditation.

¹⁰⁶ Dz.U UE L 193/1 z 21 lipca 2015 r.

¹⁰⁷ Uchwała Rady Gminy nr XLVI/303/2022 z dnia 29 listopada 2022 r. (wejście w życie 21 stycznia 2023 r.).

¹⁰⁸ 4864 ha.

Powierzchnia użytkowa, na której zlikwidowano / wymieniono źródła ciepła na paliwa stałe w latach 2020–2022 (79,3 tys. m²) przekroczyła ponad dziewiętnaście razy wartość docelową założoną do osiągnięcia przez Gminę w latach 2020–2026 (4,1 tys. m²) w POP 2020.

Źródła ciepła na paliwa stałe wymieniono w większości przypadków wyłącznie na kotły gazowe. W pozostałych przypadkach zainstalowano inne źródła ciepła:

- w 2018 r. – kocioł węglowy V klasy (10 przypadków, tj. 24,4% przedsięwzięć zrealizowanych w 2018 r.);
- w 2019 r. – kocioł węglowy V klasy (22 przypadki), pompę ciepła (jeden przypadek) – łącznie 23 (28,0% przedsięwzięć zrealizowanych w 2019 r.), w tym OZE stanowił jeden przypadek (odpowiednio 1,2%), który dotyczył 110 m² powierzchni użytkowej;
- w 2020 r. – kocioł węglowy V klasy (13 przypadków), pompę ciepła (jeden przypadek) – łącznie 14 (12,8% przedsięwzięć zrealizowanych w 2020 r.), w tym OZE stanowił jeden przypadek (odpowiednio 0,9%), przy czym w Urzędzie nie posiadano informacji o powierzchni użytkowej dotyczącej tego przypadku;
- w 2021 r. – kocioł węglowy V klasy (siedem przypadków, w tym w dwóch zamontowano również panele fotowoltaiczne), pompę ciepła (14 przypadków, w tym w 11 zamontowano również panele fotowoltaiczne), kocioł gazowy razem z panelami fotowoltaicznymi (siedem przypadków), kocioł na biomasę V klasy (jeden przypadek), ogrzewanie elektryczne (jeden przypadek) – łącznie 30 (14,9% przedsięwzięć zrealizowanych w 2021 r.), w tym OZE stanowiły 23 przypadki (odpowiednio 11,4%), które dotyczyły 4,0 tys. m² powierzchni użytkowej;
- w 2022 r. – kocioł węglowy V klasy (jeden przypadek, w którym zamontowano również panele fotowoltaiczne), pompę ciepła (15 przypadków, w tym w siedmiu zamontowano również panele fotowoltaiczne), kocioł gazowy razem z panelami fotowoltaicznymi (15 przypadków), kocioł na biomasę V klasy (jeden przypadek), ogrzewanie elektryczne (jeden przypadek, w którym zamontowano również panele fotowoltaiczne) – łącznie 33 (17,5% przedsięwzięć zrealizowanych w 2022 r.), w tym OZE stanowiły 32 przypadki (odpowiednio 16,9%), które dotyczyły 5,4 tys. m² powierzchni użytkowej.

W latach 2018–2022 w Gminie zrealizowano 294 przedsięwzięcia, w ramach których przeprowadzono termomodernizację¹⁰⁹, tj. docieplenie ścian / stropu / dachu lub wymianę okien / drzwi (z tego 42 w 2019 r., 44 w 2020 r., 97 w 2021 r. i 111 w 2022 r.) dotyczące łącznej powierzchni użytkowej 46,6 tys. m² (z tego odpowiednio 6,2 tys. m², 7,7 tys. m², 15,1 tys. m² i 17,6 tys. m²).

Łączny koszt powyższych przedsięwzięć wyniósł 17 911,2 tys. zł (z tego 574,8 tys. zł w 2018 r., 2 119,9 tys. zł w 2019 r., 2 812,5 tys. zł w 2020 r., 6 661,6 tys. zł w 2021 r., 5 742,4 tys. zł w 2022 r.), w tym 9 881,4 tys. zł (55,2%) stanowiło dofinansowanie w ramach PONE lub PPCP (odpowiednio 341,7 tys. zł, tj. 59,4%, 1 184,7 tys. zł, tj. 55,9%, 1 540,9 tys. zł, tj. 54,8%, 3 011,8 tys. zł, tj. 45,2%, 3 802,3 tys. zł, tj. 66,2%).

W wyniku realizacji powyższych przedsięwzięć uzyskano efekty ekologiczne w postaci redukcji m.in.:

¹⁰⁹ Przedsięwzięcia te zrealizowano łącznie z likwidacją / wymianą źródła ciepła na paliwa stałe lub bez takich prac.

- pyłu PM10 o 50,3 Mg/rok, z tego 3,0 w 2018 r., 11,4 w 2019 r., 8,2 w 2020 r., 13,9 w 2021 r., 13,8 w 2022 r., co stanowiło 200,4% wartości docelowej założonej do osiągnięcia przez Gminę do 2027 r. (25,1 Mg/rok) w POP 2017;
- pyłu PM2,5 o 41,8 Mg/rok, z tego 2,3 w 2018 r., 8,8 w 2019 r., 6,4 w 2020 r., 10,7 w 2021 r., 13,6 w 2022 r., co stanowiło 214,4% wartości docelowej założonej do osiągnięcia przez Gminę do 2027 r. (19,5 Mg/rok) w POP 2017;
- bezno(a)pirenu o 20,7 kg/rok, z tego 1,0 w 2018 r., 4,0 w 2019 r., 2,9 w 2020 r., 4,9 w 2021 r., 7,9 w 2022 r., co stanowiło 207,0% wartości docelowej założonej do osiągnięcia przez Gminę do 2027 r. (10,0 kg/rok) w POP 2017.

(akta kontroli tom II str. 124-125, 131)

1.2. W Gminie nie wprowadzono procedury przeprowadzania kontroli palenisk pod kątem przestrzegania zakazu spalania odpadów w kotłach i piecach oraz zakazów wynikających z uchwały antysmogowej. Wójt wyjaśniła: *„Stosowany podczas kontroli wzór protokołu został przygotowany przez pracowników Urzędu Gminy zgodnie z zaleceniami przekazywanymi podczas szkoleń (...) Urzędnicy prowadzący kontrole uczestniczyli w szkoleniach, warsztatach i konferencjach dotyczących realizacji Programu ochrony powietrza oraz uchwały antysmogowej dla woj. śląskiego, a także warsztatach poświęconych pobieraniu próbek odpadów paleniskowych w ramach prowadzenia czynności kontrolnych przeprowadzanych przez straże miejskie i gminne oraz pracowników samorządowych. Kontrole przeprowadzono w zespołach dwuosobowych, zarówno w dni robocze jak i w dni wolne od pracy, w godzinach 6.00-22.00. (...) W latach 2018–2019 część kontroli odbywała się w asyście policjanta dzielnicowego. (...) Podmioty do kontroli typowane były losowo, na podstawie obserwacji w terenie (dym z komina), na podstawie interwencji. W kolejnych latach wykorzystywano także dane z bazy CEEB (kotły na paliwo stałe)”*.

W latach 2018–2022 pracownicy Urzędu przeprowadzili na podstawie art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska 582 kontrole przestrzegania zakazu spalania odpadów w kotłach / piecach (art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹¹⁰) lub zakazów wynikających z uchwały antysmogowej (w tym kontrole w czasie trwania poziomów ostrzegania wymagane w PDK), z tego 40 w 2018 r., 185 w 2019 r., 170 w 2020 r., 132 w 2021 r. i 55 w 2022 r., spełniając wymóg określony w POP 2020 minimum 10 kontroli rocznie. Nieprawidłowości stwierdzono lub podejrzewano w 37 (6,4%) kontrolach, z tego 13 (32,5%) w 2018 r., 14 (7,6%) w 2019 r., jednej (0,6%) w 2020 r., trzech (2,3%) w 2021 r., sześciu (10,9%) w 2022 r. Stwierdzono palenie odpadami, jak również mokrym drewnem, flotokoncentratem lub trocinami zmieszany z olejem, a ponadto – nieaktualne dane w deklaracji CEEB oraz brak tabliczek znamionowych na kotłach. Wystąpiły także przypadki, w których stwierdzono okoliczności wskazujące na możliwość wystąpienia nieprawidłowości, tj. składowanie w pobliżu pieca / kotła odpadów lub mułu, albo zakup węgla brunatnego. We wszystkich powyższych przypadkach kontrolowanych pouczano / informowano o obowiązujących zakazach wynikających z uchwały antysmogowej oraz ustawy o odpadach, w tym w trzech przypadkach w 2018 r. sprawców wykroczeń ukarano karą grzywny w formie mandatu karnego¹¹¹ na łączną kwotę 700 zł (dwa razy po 300 zł i raz 100 zł). Nie wystąpiły przypadki skierowania do sądu wniosku o ukaranie, ani przypadki skierowania do badania próbki z paleniska. Taki sposób realizacji zadania kontroli indywidualnych systemów grzewczych nie

¹¹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 699, ze zm. Dalej: ustawa o odpadach.

¹¹¹ Mandaty wystawili funkcjonariusze policji uczestniczący w kontrolach, gdyż pracownicy Urzędu nie mieli takich uprawnień (w Gminie nie utworzono straży gminnej). W kolejnych latach (po 7 maja 2019 r.) kontrole przeprowadzali wyłącznie pracownicy Urzędu.

spełniał kryterium rzetelności, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2018–2022 koszty kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w kotłach / piecach (oprócz kosztów z tytułu wynagrodzeń osobowych pracowników przeprowadzających kontrole i realizujących również inne zadania) wyniosły 7,3 tys. zł i dotyczyły umów zleceń zawartych z pracownikami na przeprowadzanie kontroli podczas poziomów ostrzegania ogłoszonych w dniach wolnych od pracy.

(akta kontroli tom II str. 114-153; tom III str. 70, 81-82, 126, 129-130)

1.3. W PDK 2017 (pkt 1.8.) wprowadzono trzy poziomy ostrzegania o złej jakości powietrza: I (żółty)¹¹², II (pomarańczowy)¹¹³, III (czerwony)¹¹⁴. Schemat przekazywania informacji ustalono następująco: WIOŚ → WCZK¹¹⁵ i UM WSL, WCZK → PCZK¹¹⁶, PCZK → samorzady gminne na danym obszarze. Ponadto, PCZK winien przekazać informacje (w przypadku ogłoszenia II i III poziomu ostrzegania) dla dyrektorów placówek ochrony zdrowia na administrowanym terenie (o możliwości wystąpienia większej ilości przypadków nagłych z powodu wysokich stężeń zanieczyszczeń) oraz (w przypadku ogłoszenia II poziomu ostrzegania), za pośrednictwem samorządów gminnych, dla dyrektorów podległych placówek oświatowych i opiekuńczych (o wskazanym ograniczeniu długotrwałego przebywania podopiecznych na otwartej przestrzeni w celu uniknięcia narażenia na wysokie stężenia zanieczyszczeń).

W PDK 2017 samorzady gminne zostały zobowiązane do podjęcia następujących działań informacyjnych:

a) umieszczenia na stronach internetowych informacji o jakości powietrza lub link do strony WIOŚ oraz następujących informacji wymaganych przy poszczególnych poziomach ostrzegania:

- I – rodzaj i stopień poziomu ostrzegania, obszar objęty ogłoszeniem, przyczynę wystąpienia przekroczenia, informacje o działaniach do podjęcia;
- II i III – rodzaj poziomu ostrzegania, obszar objęty przekroczeniem, możliwość wystąpienia negatywnych skutków zdrowotnych zgodnie z zaleceniami wojewódzkiego inspektora sanitarno-epidemiologicznego, informacje o działaniach krótkoterminowych koniecznych do podjęcia i innych środkach zaradczych (głównie działaniach informacyjnych), wskazanie grup ludności wrażliwych na wysokie stężenia zanieczyszczeń w powietrzu oraz środki ostrożności, które powinny być przez te grupy podjęte;

¹¹² Po uzyskaniu informacji z WIOŚ o wystąpieniu:

- przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla pyłu PM10 (40 µg/m³ z ostatnich 12 miesięcy, 35 dni ze stężeniem powyżej 50 µg/m³ spośród średnich dobowych stężeń z ostatnich 12 miesięcy lub w danym roku);
- przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla pyłu PM2,5 (25 µg/m³ z ostatnich 12 miesięcy);
- przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla NO₂ (18 godzin ze stężeniem powyżej 200 µg/m³ z 12 miesięcy);
- przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla SO₂ (trzy dni ze stężeniami dobowymi powyżej 125 µg/m³);
- ryzyka przekroczenia poziomu docelowego dla B(a)P (1 ng/m³ z ostatnich 12 miesięcy).

¹¹³ Po uzyskaniu informacji z WIOŚ o wystąpieniu przekroczenia poziomu pyłu PM10 wynoszącego 150 µg/m³ w pomiarach z ostatniej doby.

¹¹⁴ Po uzyskaniu informacji z WIOŚ o wystąpieniu:

- ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu PM10 (200 µg/m³ w pomiarach z ostatniej doby) i przekroczenia tego poziomu (300 µg/m³ w pomiarach z ostatniej doby);
- przekroczenia poziomu alarmowego dla O₃ (240 µg/m³ przez kolejne trzy godziny);
- przekroczenia poziomu alarmowego dla SO₂ (500 µg/m³ przez kolejne dwie godziny);
- przekroczenie poziomu alarmowego dla NO₂ (400 µg/m³ przez kolejne dwie godziny).

¹¹⁵ Wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego.

¹¹⁶ Powiatowe centrum zarządzania kryzysowego.

b) w przypadku ogłoszenia II lub III poziomu ostrzegania – przekazania informacji dla dyrektorów placówek opiekuńczych, żłobków, przedszkoli, placówek pomocy społecznej o wskazanym ograniczeniu długotrwałego przebywania podopiecznych na otwartej przestrzeni w celu uniknięcia narażenia na wysokie stężenia zanieczyszczeń;

c) w przypadku ogłoszenia III poziomu ostrzegania – informowanie o wystąpieniu lub możliwości wystąpienia wysokich stężeń zanieczyszczeń poprzez lokalne rozgłoszenie, ogłoszenia prasowe; informowanie o stężeniu pyłu z poprzedniej doby i podawanie zakładanych na dzień bieżący informacji meteorologicznych na portalach internetowych lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób, podczas zapowiedzi prognoz pogody w telewizji, w radiu regionalnym; przekazywanie komunikatów w sposób zwyczajowo przyjęty dla szkół, przedszkoli, szpitali, przychodni i placówek opieki społecznej, na portalach społecznościowych jednostek samorządu gminnego, w ogłoszeniach wywieszanych na terenie urzędów.

PCZK oraz samorządy gminne zostały również zobowiązane do przygotowania i corocznej aktualizacji szczegółowej listy adresowej instytucji (samorządowych i innych), które należy powiadomić w razie ogłoszenia II bądź III poziomu ostrzegania.

W PDK 2017 samorządy gminne zostały zobowiązane do podjęcia następujących działań operacyjnych dotyczących sektora komunalno-bytowego: intensywne kontrole instalacji spalania paliw stałych (przynajmniej pięć w czasie trwania III poziomu ostrzegania¹¹⁷), kontrole w zakresie zakazu spalania pozostałości roślinnych na powierzchni ziemi w obszarach zabudowanych, wprowadzenie zalecenia ograniczenia / zakazu stosowania kominków.

(akta kontroli tom II str. 30-47)

W PDK 2020 (pkt 1.11.) wprowadzono trzy poziomy ostrzegania o złej jakości powietrza: I (żółty)¹¹⁸, II (czerwony)¹¹⁹, III (brązowy)¹²⁰. Schemat przekazywania informacji ustalono następująco: GIOŚ → WCZK i UM WSL, WCZK → PCZK, PCZK → samorządy gminne na danym obszarze. Ponadto, w przypadku ogłoszenia II i III poziomu ostrzegania, PCZK winien przekazać informacje dla dyrektorów placówek ochrony zdrowia na administrowanym terenie (o możliwości wystąpienia większej ilości przypadków nagłych z powodu wysokich stężeń zanieczyszczeń) oraz dla dyrektorów placówek opiekuńczych, żłobków, przedszkoli, placówek pomocy społecznej (o wskazanym ograniczeniu długotrwałego przebywania podopiecznych na otwartej przestrzeni w celu uniknięcia narażenia na wysokie stężenia zanieczyszczeń).

¹¹⁷ Liczba określona dla gmin i miast poniżej 50 tys. mieszkańców.

¹¹⁸ Po uzyskaniu informacji z GIOŚ o wystąpieniu:

- przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla pyłu PM10 (40 µg/m³ z ostatnich 12 miesięcy, 35 dni ze stężeniem powyżej 50 µg/m³ spośród średnich dobowych stężeń z ostatnich 12 miesięcy lub w danym roku);
- przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu PM2,5 (20 µg/m³ z ostatnich 12 miesięcy);
- przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla NO₂ (18 godzin ze stężeniem powyżej 200 µg/m³ z 12 miesięcy);
- przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla SO₂ (trzy dni ze stężeniami dobowymi powyżej 125 µg/m³);
- przekroczenia poziomu docelowego dla B(a)P (1 ng/m³ z ostatnich 12 miesięcy).

¹¹⁹ Po uzyskaniu informacji z GIOŚ o wystąpieniu ryzyka przekroczenia poziomu informowania dla pyłu PM10 (100 µg/m³).

¹²⁰ Po uzyskaniu informacji z GIOŚ o ryzyku wystąpienia:

- przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu PM10 (150 µg/m³);
- przekroczenia poziomu alarmowego dla O₃ (240 µg/m³ przez kolejne trzy godziny);
- przekroczenia poziomu alarmowego dla SO₂ (500 µg/m³ przez kolejne trzy godziny);
- przekroczenie poziomu alarmowego dla NO₂ (400 µg/m³ przez kolejne dwie godziny).

W PDK 2020 samorządy gminne zostały zobowiązane do podjęcia następujących działań informacyjnych:

a) umieszczenia na stronach internetowych informacji o jakości powietrza lub link do strony GIOŚ oraz następujących informacji wymaganych przy poszczególnych poziomach ostrzegania:

- I – rodzaj i stopień poziomu ostrzegania, obszar objęty ogłoszeniem, przyczynę wystąpienia przekroczenia, informacje o działaniach do podjęcia;
- II i III – rodzaj poziomu ostrzegania, obszar objęty ryzykiem przekroczenia, możliwość wystąpienia negatywnych skutków zdrowotnych zgodnie z zaleceniami wojewódzkiego inspektora sanitarno-epidemiologicznego, informacje o działaniach krótkoterminowych koniecznych do podjęcia i innych środkach zaradczych (głównie działaniach informacyjnych), wskazanie grup ludności wrażliwych na wysokie stężenia zanieczyszczeń w powietrzu oraz środki ostrożności, które powinny być przez te grupy podjęte;

b) w przypadku ogłoszenia II i III poziomu ostrzegania – informowanie o wystąpieniu lub ryzyku wystąpienia wysokich stężeń zanieczyszczeń poprzez lokalne rozgłoszenie, ogłoszenia prasowe; informowanie o stężeniu pyłu z poprzedniej doby i podawanie zakładanych na dzień bieżący informacji meteorologicznych na portalach internetowych lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób, podczas zapowiedzi prognoz pogody w telewizji, w radiu regionalnym; przekazywanie lokalnym mediom komunikatów o ogłoszonym alarmie, przyczynach wystąpienia alarmu, szacunkowej lokalizacji wystąpienia wysokich stężeń substancji w powietrzu, informacjach o działaniach krótkoterminowych koniecznych do podjęcia i innych środkach zaradczych (głównie działaniach informacyjnych), wskazaniu grup ludności wrażliwych na wysokie stężenia zanieczyszczeń w powietrzu oraz środki ostrożności, które powinny być przez te grupy podjęte.

PCZK oraz samorządy gminne zostały również zobowiązane do przygotowania i bieżącej aktualizacji szczegółowej listy adresowej instytucji (samorządowych i innych), które należy powiadomić w razie ogłoszenia II bądź III poziomu ostrzegania.

W PDK 2020 samorządy gminne zostały zobowiązane do podjęcia następujących działań operacyjnych dotyczących sektora komunalno-bytowego: intensywne kontrole instalacji spalania paliw stałych (przynajmniej dwie w czasie każdej doby trwania II poziomu ostrzegania i pięć w czasie każdej doby trwania III poziomu ostrzegania¹²¹), kontrole w zakresie zakazu spalania pozostałości roślinnych na powierzchni ziemi w obszarach zabudowanych, wprowadzenie zalecenia ograniczenia stosowania kominków.

(akta kontroli tom II str. 76-107)

Według informacji uzyskanych od WCZK:

- w ramach PDK 2017 wydano: dla pyłu PM10 dwa komunikaty (po jednym w 2018 r. i 2019 r.) o I poziomie ostrzegania, 30 komunikatów (14 w 2018 r., 16 w 2019 r.) o II poziomie ostrzegania i 13 komunikatów (dwa w 2018 r., 11 w 2019 r.) o III poziomie ostrzegania – łącznie 45; dla benzo(a)pirenu jeden komunikat (w 2018 r.) o I poziomie ostrzegania;
- w ramach PDK 2020 wydano: dla pyłu PM10 trzy komunikaty (dwa w 2020 r., jeden w 2022 r.) o I poziomie ostrzegania, 60 komunikatów (23 w 2020 r., 23 w 2021 r., 14 w 2022 r.) o II poziomie ostrzegania i 11 komunikatów (pięć w 2020 r., pięć w 2021 r., jeden w 2022 r.) o III poziomie ostrzegania – łącznie 74;

¹²¹ Liczby określone dla gmin poniżej 50 tys. mieszkańców.

dla pyłu PM_{2,5} trzy komunikaty (po jednym w 2020 r., 2021 r. i 2022 r.) o I poziomie ostrzegania; dla benzo(a)pirenu trzy komunikaty (po jednym w 2020 r., 2021 r. i 2022 r.) o I poziomie ostrzegania.

Według informacji uzyskanych od PCZK w Pszczynie:

- w ramach PDK 2017 wydano: dla pyłu PM₁₀ jeden komunikat (w 2020 r.) o I poziomie ostrzegania, 30 komunikatów (pięć w 2018 r., 14 w 2019 r., 11 w 2020 r.) o II poziomie ostrzegania i 22 komunikaty (osiem w 2018 r., 11 w 2019 r., trzy w 2020 r.) o III poziomie ostrzegania – łącznie 53; dla ozonu jeden komunikat (w 2019 r.) o III poziomie ostrzegania;
- w ramach PDK 2020 wydano: dla pyłu PM₁₀ cztery komunikaty (trzy w 2021 r., jeden w 2022 r.) o I poziomie ostrzegania, 62 komunikaty (13 w 2020 r., 32 w 2021 r., 17 w 2022 r.) o II poziomie ostrzegania i 11 komunikatów (trzy w 2020 r., siedem w 2021 r., jeden w 2022 r.) o III poziomie ostrzegania – łącznie 77; dla pyłu PM_{2,5} jeden komunikat (w 2021 r.) o I poziomie ostrzegania; dla benzo(a)pirenu jeden komunikat (w 2022 r.) o I poziomie ostrzegania; dla ozonu dwa komunikaty (po jednym w 2021 r. i 2022 r.) o III poziomie ostrzegania.;
- PCZK w Pszczynie przekazywał komunikaty na adresy mailowe Gminy oraz występujących na jej terenie dwóch podmiotów prowadzących lecznictwo uzdrowiskowe i dwóch niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, a od listopada 2020 r. – również szkół, przedszkoli, żłobka i Ośrodka Pomocy Społecznej w Goczałkowicach-Zdroju¹²².

(akta kontroli tom III str. 1-13)

Według informacji przekazanych przez Urząd:

- w ramach PDK 2017 wydano dla pyłu PM₁₀ 34 komunikaty (11 w 2018 r., 13 w 2019 r., 10 w 2020 r.) o II poziomie ostrzegania i 14 komunikatów (jeden w 2018 r., 10 w 2019 r., trzy w 2020 r.) o III poziomie ostrzegania – łącznie 48;
- w ramach PDK 2020 wydano: dla pyłu PM₁₀ trzy komunikaty (dwa w 2021 r., jeden w 2022 r.) o I poziomie ostrzegania, 53 komunikaty (13 w 2020 r., 25 w 2021 r., 15 w 2022 r.) o II poziomie ostrzegania i 10 komunikatów (trzy w 2020 r., sześć w 2021 r., jeden w 2022 r.) o III poziomie ostrzegania – łącznie 66; dla pyłu PM_{2,5} jeden komunikat o I poziomie ostrzegania (w 2022 r.); dla benzo(a)pirenu jeden komunikat o I poziomie ostrzegania (w 2022 r.).

Otrzymane komunikaty o poszczególnych poziomach ostrzegania o złej jakości powietrza zamieszczano na stronie internetowej Urzędu w zakładce *Jakość powietrza* (w formie tabelarycznej wychodzącej z WIOŚ / GIOŚ). Zawierały one informacje wymagane przez PDK, m.in. wrażliwe grupy ludności (np. osoby starsze, dzieci, kobiety w ciąży, osoby cierpiące z powodu przewlekłych chorób układu oddechowego), możliwe negatywne skutki dla zdrowia oraz zalecane środki ostrożności (np. ograniczenie palenia w kominku). Nie upowszechniano jednak tych informacji w inny sposób niż poprzez Internet (np. poprzez lokalne rozgłoszenie, ogłoszenia prasowe, w ogłoszeniach wywieszanych na terenie Urzędu), w sytuacji gdy wymagał tego PDK 2017 r. (w przypadku ogłoszenia III poziomu ostrzegania) i PDK 2020 (w przypadku ogłoszenia II i III poziomu ostrzegania), co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W czasie trwania ogłoszonych poziomów ostrzegania pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole instalacji spalania paliw stałych, spełniając wymóg przeprowadzenia dwóch takich kontroli w czasie trwania II poziomu ostrzegania

¹²² Dalej: OPS.

i pięciu – w czasie trwania III poziomu ostrzegania, z wyjątkami opisanymi w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Urzędzie funkcjonowała lista adresów e-mail instytucji, do których Gmina kierowała w okresie objętym kontrolą komunikaty o poszczególnych poziomach ostrzegania (podmioty prowadzące lecznictwo uzdrowiskowe, publiczne oraz prywatne szkoły, przedszkola i żłobki, OPS, Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Goczałkowicach-Zdroju¹²³, Ochotnicza Straż Pożarna Goczałkowice-Zdrój, Administracja Zasobów Komunalnych w Goczałkowicach-Zdroju).

(akta kontroli tom II str. 739-747; tom III str. 146-176, 212)

1.4. W latach 2018–2022 w Gminie prowadzono działania edukacyjne związane z ochroną powietrza, spełniając wymóg określony w POP 2020 minimum dwóch wydarzeń edukacyjnych w roku. Działania te były realizowane przez Urząd oraz gminne przedszkola i szkołę. Polegały m.in. na: zamieszczaniu artykułów w gminnej gazecie „Wiadomości Goczałkowickie”, rozdawaniu ulotek, zamieszczaniu informacji na stronach internetowych gminnych jednostek organizacyjnych, organizowaniu spotkań informacyjnych i prowadzeniu konsultacji w ramach działalności punktu konsultacyjno-informacyjnego PPCP, prowadzeniu w szkole i przedszkolach zajęć o tematyce dotyczącej jakości powietrza w formie warsztatów, konkursów, zabaw badawczych oraz redagowaniu gazetek na ten temat. Działania te były zazwyczaj prowadzone w ramach bieżącej działalności gminnych jednostek organizacyjnych i nie generowały dodatkowych kosztów. W powyższym okresie dodatkowe koszty poniesiono w łącznej kwocie 2,2 tys. zł, z tego 0,5 tys. zł w 2020 r., 1,1 tys. zł w 2021 r. i 0,6 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 127, 129-130)

1.5. W Urzędzie terminowo i według wymaganego wzoru sporządzono roczne sprawozdania z realizacji POP za lata 2018–2022. W poszczególnych tabelach przedstawiono: działania związane z ograniczeniem emisji z indywidualnych systemów grzewczych (tabela 1), działania związane z ograniczeniem emisji komunikacyjnej z dróg (tabela 2 za lata 2018–2019), działania edukacyjne (tabela 3) oraz działania kontrolne (tabela 4). W niektórych przypadkach w tabelach 1 i 4 błędnie podano wymagane informacje, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 450-451; tom III str. 177-188, 214-215)

1.6. W latach 2018–2023 w Gminie nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne w zakresie realizacji działań określonych w POP 2017 lub POP 2020.

W wyniku kontroli wykonywania zadań określonych w programie ochrony powietrza z 2014 r.¹²⁴, przeprowadzonej w Gminie przez WIOŚ w 2016 r., w dniu 12 lutego 2018 r. Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wydał na podstawie art. 315a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska decyzję o wymierzeniu Wójtowi administracyjnej kary pieniężnej w kwocie 10,0 tys. zł za brak podjęcia działań krótkoterminowych po otrzymaniu powiadomień o zagrożeniu zanieczyszczeniem powietrza na poziomie III w dniach 8 i 20 stycznia 2016 r. W dniu 16 marca 2018 r. decyzja ta została przez ww. organ uchylona, a postępowanie umorzone jako bezprzedmiotowe, wskutek odwołania wniesionego przez Wójt,

¹²³ Dalej: GOSiR.

¹²⁴ Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/57/3/2014 z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji.

która wykazała nieprawidłowości w kierowaniu do Gminy powiadomień przez Powiatowe Centrum Powiadomiania Kryzysowego w Pszczynie.

(akta kontroli tom II str. 154-180)

2. W latach 2018–2022¹²⁵ parametry jakości powietrza w Gminie (w oparciu o dane udostępnione NIK przez GIOŚ) przedstawiały się następująco:

- stężenie średnioroczne pyłu PM10 (w $\mu\text{g}/\text{m}^3$) wynosiło w poszczególnych latach, odpowiednio: 55, 44, 35, 37 i 27, a w sezonie chłodnym tych lat (I i IV kwartał) – 78, 62, 44, 52 i 34 (było od 25,7% do 41,8% wyższe); przekroczenie poziomu dopuszczalnego ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$) wystąpiło zatem w latach 2018–2019 i wynosiło odpowiednio 37,5% i 10,0%¹²⁶;
- liczba dni ze stężeniami dobowymi pyłu PM10 powyżej $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wyniosła w poszczególnych latach, odpowiednio: 125, 106, 68, 76 i 34, a zdecydowana większość takich dni wystąpiła w sezonie chłodnym tych lat – 114 (91,2%), 92 (86,8%), 55 (80,9%), 72 (94,7%) i 34 (100,0); przekroczenie poziomu dopuszczalnego (35 dni ze stężeniami dobowymi pyłu PM10 powyżej $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) wystąpiło zatem w latach 2018–2021¹²⁷;
- stężenie średnioroczne pyłu PM2,5 (w $\mu\text{g}/\text{m}^3$) kształtowało się w latach 2018–2019 w przedziałach odpowiednio 25-27 i 20-29, w latach 2020–2022 wynosiło odpowiednio 30, 33 i 23, a w sezonie chłodnym tych trzech lat – 41, 49 i 31 (było od 34,8% do 48,5% wyższe); przekroczenie poziomu dopuszczalnego ($25 \mu\text{g}/\text{m}^3$, a od 2020 r. – $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$) wystąpiło zatem we wszystkich latach objętych analizą (biorąc pod uwagę górne wartości ww. przedziałów) i wynosiło, odpowiednio: 8,0%, 16,0%, 20,0%, 65,0% i 15,0%¹²⁸;
- stężenie średnioroczne benzo(a)pirenu (w ng/m^3) wynosiło w poszczególnych latach odpowiednio – według wyników modelowania w przedziale: 4-12, 1-4, 1-6, 2-6 i 2-5; według danych pomiarowych ze stacji w Pszczynie: 9, 7, 6, 6 i 5, a w sezonie chłodnym tych lat (I i IV kwartał) – 17, 13, 11, 10 i 9 (było od 66,7% do 88,9% wyższe); poziom docelowy ($1 \text{ng}/\text{m}^3$) został zatem przekroczony we wszystkich latach objętych analizą.

Zróznicowanie jakości powietrza w trakcie roku kalendarzowego zauważalne jest także biorąc pod uwagę średnie stężenia: PM10 i PM2,5 w powietrzu na obszarze strefy „A” ochrony uzdrowiskowej Uzdrowiska obliczone w okresach miesięcznych danego roku kalendarzowego. Mieściły się one w przedziałach:

- w przypadku PM10 w latach 2018–2022, odpowiednio: 55-101, 47-77, 28-61, 36-83, 22-62 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w sezonie chłodnym oraz 25-44, 23-44, 19-47, 15-34 i 16-25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w pozostałej części roku;
- w przypadku PM2,5 w latach 2020–2022, odpowiednio: 24-58, 33-77, 20-56 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w sezonie chłodnym (w latach 2020–2022) oraz 12-35, 11-30 i 12-23 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w pozostałej części roku.

¹²⁵ Dane za 2018-2019 podano na podstawie wyników modelowania matematycznego oraz wyników pomiarów ze stacji pomiarowej PMS w Pszczynie oddalonej o 10 km, która została wyszczególniona przez IMGW w Opracowaniu jako stacja o dużej reprezentatywności dla Goczałkowic-Zdroju, a dane za lata 2020-2022 według wskazań ze stacji PMS zlokalizowanej w Gminie, z wyjątkiem stężeń B(a)P, które nie były mierzone na tej stacji. Dane pozyskane z GIOŚ przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹²⁶ Dane za lata 2018–2019 podano ze stacji pomiarowej w Pszczynie oddalonej o 10 km.

¹²⁷ Jw.

¹²⁸ Dane za lata 2018–2019 podano na podstawie wyników modelowania matematycznego.

Natomiast maksymalne odnotowane w latach 2020–2022 stężenia analizowanych substancji¹²⁹ na obszarze strefy A ochrony uzdrowiskowej w okresie uśredniania 1-godzinnym wyniosły odpowiednio: 601,2; 375,1 i 246,5 µg/m³ – w przypadku pyłu PM10 oraz: 586,9; 367,6 i 238,9 µg/m³ – w przypadku pyłu PM2,5.

(akta kontroli tom III str. 191-197)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2018–2022 nie realizowano rzetelnie zadania kontroli indywidualnych systemów grzewczych, w sytuacji gdy art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska zobowiązywał wójta, w zakresie objętym właściwością tego organu, do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, zakazujących m.in. spalania odpadów (art. 30 ust. 1 ustawy o odpadach) i złej jakości paliw (uchwała antysmogowa).

W latach 2018–2022 pracownicy Urzędu przeprowadzili 582 kontrole indywidualnych systemów grzewczych, w tym w 31 (5,3%) stwierdzono bądź podejrzewano palenie odpadami lub niedozwolonymi paliwami. W żadnym przypadku nie pobrano próbki popiołów z paleniska do dalszych badań analitycznych (nie wprowadzono procedury określającej zasady wykonywania takich czynności), nie posiadano zatem dowodów na poparcie ewentualnych wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń, w sytuacji gdy przepisy art. 379 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 17 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹³⁰ uprawniały wójta do kierowania do sądu takich wniosków oraz występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. Jedynie w 2018 r., kiedy pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole w asyście policji, w trzech przypadkach sprawców wykroczeń ukarano karą grzywny w formie mandatu karnego.

Wójt wyjaśniając brak procedury powołała się na obowiązywanie art. 379 i art. 380 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz materiały udostępnione przez UM WSL oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów¹³¹. Jak dalej wyjaśniła: *„W okresie objętym kontrolą nie pobrano próbek, gdyż w ocenie pracowników merytorycznych przeprowadzających kontrole nie zachodziła taka potrzeba. Kontrolujący byli w stanie ustalić jakie paliwo znajdowało się w kotłowni lub komorze spalania. W latach 2018–2019 kontrole przestrzegania wymogów uchwały antysmogowej były prowadzone przez przeszkolonych pracowników Urzędu Gminy wraz z funkcjonariuszami Policji. Policjanci posiadając pełną kompetencję do reagowania na wykroczenia, w tym uprawnienia do wystawienia mandatu, korzystali w trakcie kontroli z uprawnienia do*

¹²⁹ Dane ustalone na podstawie informacji opublikowanych przez GIOŚ na portalu jakości powietrza: zakładka *Bank danych pomiarowych*, funkcja *Wyszukiwanie danych*, kod stacji pomiarowej *SlGoczaUzdromOB* (dane za 2022 r.); zakładka *Bank danych pomiarowych*, plik *Statystyki z lat 2000-2022.xlsx* (pozostały okres; dostęp 07.09.2023 r.).

¹³⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1124, ze zm.

¹³¹ Przewodnik dla pracowników gmin i straży gminnych. Aktywne wdrażanie zapisów uchwały antysmogowej w województwie śląskim opracowany przez Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego (sierpień 2017r.).

<https://powietrze.slaskie.pl/content/przewodnik-dla-pracownikow-gmin-i-straży-gminnych>

Rekomendacje – analiza uwarunkowań dotyczących obowiązków jest związanych z wdrażaniem tzw. uchwały antysmogowej opracowane przez Zespół roboczy ds. wdrażania przepisów tzw. uchwały antysmogowej (wersja 1.5 z 20 sierpnia 2021 r.).

<https://silesia.org.pl/dokumenty-i-stanowiska/opinie-rekomendacje-i-inne-pisma/>

Kontrola indywidualnych urządzeń grzewczych w ramach harmonogramu działań naprawczych. Broszura informacyjna dotycząca kontroli przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej przez mieszkańców województwa śląskiego oraz wykrywania procederu spalania / współspalania odpadów w gospodarstwach domowych (2022 r.).

www.slaskie.przywracamy.blekit.broszura.kontrola.indywidualnych.urzadzen.grzewczych.w.ramach.harmonogramu.dzialan.naprawczych-3.pdf

stosowania środków oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia. W kolejnych latach pracownicy Urzędu Gminy w trakcie kontroli korzystali z doświadczeń z kontroli prowadzonych wspólnie z Policją. Tak więc kontrolujący urzędnicy w trakcie kontroli, nie mając innych uprawnień, w sytuacji podejrzenia naruszenia przez kontrolowanego przepisów uchwały antyśmogowej, biorąc pod uwagę zachowanie kontrolowanego, jego status materialny oraz stopień szkodliwości społecznej decydowali na miejscu, czy ostrzeżenie lub pouczenie o niewłaściwym zachowaniu jest wystarczające i spełni swoją funkcję zapobieżenia ewentualnych naruszeń w przyszłości. I z takiej możliwości korzystali”.

(akta kontroli tom II str. 1-2, 114-153; tom III str. 70, 81-82, 109, 112-114, 126)

Zdaniem NIK, w celu stwierdzenia rzeczywistego stanu w zakresie wykorzystywanego paliwa stałego w urządzeniu grzewczym, pod kątem przestrzegania zakazów określonych w uchwale antyśmogowej i ustawy o odpadach, niezbędne jest pobranie próbki popiołu z paleniska i poddanie jej stosowanej analizie. Zgodnie z art. 96 ust. 9 ustawy Prawo ochrony środowiska, uchwała antyśmogowa jest aktem prawa miejscowego, a zatem przestrzeganie przewidzianych w niej ograniczeń i zakazów jest obligatoryjne.

NIK zauważa, że skierowanie do sądu wniosku o ukaranie byłoby uzasadnione w sytuacji pozyskania dowodu na złamanie zakazów określonych w uchwale antyśmogowej, tj. wyników badań próbki z paleniska potwierdzających palenie niedozwolonym paliwem lub odpadami. W sytuacji powzięcia podejrzenia takiego postępowania pracownicy Urzędu nie kierowali jednak do badania próbki z paleniska, poprzestając (z wyjątkiem powyższych trzech przypadków, które wystąpiły ponad cztery lata temu) na pouczeniu kontrolowanego. NIK zwraca uwagę, że taka praktyka może powodować poczucie bezkarności wśród osób palących w kotłach / piecach niedozwolonym paliwem lub odpadami i kontynuowanie takiego postępowania, a w konsekwencji – występowanie ponadnormatywnych poziomów substancji szkodliwych w powietrzu, co, zwłaszcza w gminie posiadającej i pragnącej utrzymać status gminy uzdrowiskowej, nie powinno mieć miejsca.

2. W dniach 8 listopada, 11, 17 i 19 grudnia 2019 r. oraz 24 i 28 stycznia 2020 r. (III poziom ostrzegania) oraz w dniu 9 lutego 2021 r. (II poziom ostrzegania) nie przeprowadzono żadnych wymaganych w PDK kontroli instalacji spalania paliw stałych (dwóch w czasie trwania II poziomu ostrzegania i pięciu w czasie trwania III poziomu ostrzegania). Wymaganą liczbę kontroli w każdym z tych przypadków przeprowadzono dopiero w dniu następnym.

W dniach 26 listopada 2019 r. i 13 grudnia 2021 r. (III poziom ostrzegania), nie przeprowadzono odpowiednio czterech i jednej z pięciu kontroli wymaganych w każdym z ww. dni. Brakujące kontrole w tych przypadkach przeprowadzono dopiero w dniu następnym.

W dniach 25 listopada 2019 r. (III poziom ostrzegania) i 29 kwietnia 2021 r. (II poziom ostrzegania) nie przeprowadzono odpowiednio dwóch z pięciu i jednej z dwóch wymaganych kontroli.

Wójt wyjaśniła: „Odnosząc się do przeprowadzonych kontroli pragnę nadmienić, że system powiadamiania i obowiązujące w tamtym okresie procedury nie uwzględniały odmiennych regulacji ustawowych dotyczących zarządzania kryzysowego w administracji rządowej i samorządowej, na szczeblu powiatów, gmin oraz miast na prawach powiatu. Opierały się bowiem na założeniu że w gminach funkcjonują gminne centra zarządzania kryzysowego, pełniące całodobowy dyżur, tak aby w każdej chwili mogły przyjąć zgłoszenie od Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska i podjąć stosowne działania. Tymczasem Urząd Gminy pracuje w określonych godzinach, a w oparciu o art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 3.02.2017r.

w sprawie zarządzania kryzysowego (...) wójt może (a nie musi) tworzyć gminnego centrum zarządzania kryzysowego. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 4 tej ustawy organem pomocniczym wójta jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, na którym nie ciąży obowiązek pełnienia całodobowych dyżurów. W gminie Goczałkowice-Zdrój nie zostało utworzone gminne centrum zarządzania kryzysowego, gdyż nie ma takiego prawnego obowiązku. W Gminie nie ma straży gminnej. Zatem w tych warunkach dochowanie wymogów w zakresie terminu przeprowadzania kontroli nastęrcza duże trudności organizacyjne. Gmina dokładała starań by kontrole miały miejsce i by były przeprowadzane niezwłocznie. Wątpliwości w tamtym okresie dotyczyły również terminu w jakim te kontrole winny być przeprowadzane bowiem w Planie działań krótkoterminowych są pewne nieścisłości, m.in. w rozdziale 1.8.2. Tryb wdrażania i ogłaszania działań krótkoterminowych (str. 169) określono, że poziom III ogłasza się na 24 godziny bezpośrednio po przekazaniu przez WIOŚ informacji o przekroczeniu poziomu alarmowego. Z kolei na stronie 176 w rozdziale 1.8.3. Działania krótkoterminowe ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych, docelowych oraz alarmowych jest mowa o przeprowadzaniu określonej liczby kontroli w ciągu trwania alarmu, co oznacza, że w zależności od godziny przekazania informacji o przekroczeniu poziomów zanieczyszczeń alarm ogłoszony w jednym dniu może dotyczyć także następnego dnia”.

(akta kontroli tom III str. 91, 103-105, 110, 114-115, 146-176, 212)

NIK zauważa, iż Gmina była zobowiązana do przeprowadzenia wymaganej liczby kontroli w trakcie trwania II lub III poziomu ostrzegania na podstawie PDK zawartych w POP, które są aktami prawa miejscowego. W sytuacji rezygnacji z utworzenia straży gminnej oraz z podejmowania działań zmierzających do zawarcia w tym celu porozumienia z gminami sąsiednimi, realizacja zadań kontrolnych spoczywała na pracownikach Urzędu i winna być zorganizowana tak, aby wypełnić powyższy obowiązek, w razie konieczności, również po godzinach pracy Urzędu (np. problem przeprowadzania kontroli podczas poziomów ostrzegania ogłoszonych w dniach wolnych od pracy został rozwiązany poprzez zawieranie z pracownikami umów zlecenia). W większości komunikatów wpływających w ww. dniach do Urzędu podane były godziny trwania poziomów ostrzegania (od godz. 9.00 do godz. 24.00), jeżeli jednak odnośnie PDK 2017 r. wystąpiły wątpliwości co do terminu w jakim kontrole powinny być przeprowadzone, Urząd winien, zdaniem NIK, wystąpić do UM WSL w celu ich wyjaśnienia. Według informacji uzyskanych w toku kontroli NIK z Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych UM WSL: „Wskazana w PDK (POP 2017) wymagana liczba kontroli dotyczy alarmu smogowego, który występuje wyłącznie podczas poziomu III (ilość dotyczy każdej rozpoczętej doby trwania alarmu) (...). Obecnie nie istnieje przepis ani procedura umożliwiająca wykonanie kontroli dnia następnego po wystąpieniu poziomu (...). Ponadto w wygaszonym Programie (POP 2017) również nie było takiej możliwości, niezależnie od sytuacji...”.

(akta kontroli tom III str. 43-46, 146-176, 189-190)

3. Informacje zawarte w otrzymanych komunikatach o poziomach ostrzegania o złej jakości powietrza nie były upowszechniane wśród mieszkańców Gminy w inny sposób niż poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu (np. poprzez lokalne rozgłoszenie, w ogłoszeniach zamieszczanych na terenie Gminy), nie spełniono zatem wymogów określonych w pkt 1.8.2. Tryb wdrażania i ogłaszania działań krótkoterminowych PDK 2017 (w przypadku ogłoszenia III poziomu ostrzegania) i pkt 1.11.3. Tryb wdrażania i ogłaszania działań krótkoterminowych PDK 2020 (w przypadku ogłoszenia II i III poziomu ostrzegania).

Wójt wyjaśniła m.in: „Gmina wydaje gazetę samorządową *Wiadomości Goczałkowickie* cyklicznie, 10 numerów w ciągu roku, zatem brak możliwości wypełnienia obowiązków informacyjnych za pośrednictwem ogłoszeń prasowych. Informacje o ogłoszeniach, o których mowa w zapytaniu są również publikowane na lokalnym portalu internetowym www.pless.pl, przy czym informacje te są zamieszczane bez udziału Gminy. W gminie nie funkcjonuje żadna lokalna rozgłośnia ani telewizja, które mogłyby być wykorzystane jako kanały dystrybucji powiadomień. Z uwagi na specyfikę ogłoszeń i czasokres, w jaki ogłoszenia powinny być publikowane, w ocenie gminy tablice ogłoszeń nie spełniają wymogu niezwłoczności”.

(akta kontroli tom III str. 70, 76-77)

NIK zauważa, że przyjęty w Urzędzie sposób informowania o poziomach ostrzegania nie uwzględnia osób niekorzystających z Internetu, wśród których mogą być w większości osoby starsze, szczególnie narażone na dolegliwości powodowane złą jakością powietrza.

4. W sprawozdaniach z realizacji POP błędnie podano niektóre wymagane informacje. I tak:

a) W tabeli 1. *Sprawozdanie w zakresie działań związanych z ograniczeniem emisji z indywidualnych systemów grzewczych*:

- w kol. 7 (poz. 18 i 26 sprawozdania za 2018 r., poz. 10 sprawozdania za 2019 r., poz. 8, 13, 18, 59-64 sprawozdania za 2020 r.) podano, że likwidacja dotyczyła kotła węglowego podczas gdy zlikwidowano kocioł gazowy (sprawozdania nie przewidywały wykazywania takich przedsięwzięć);
- w kol. 10 (poz. 46, 99, 173, 179, 181, 187, 189, 199, 208-210, 216, 223, 224 sprawozdania za 2022 r.) podano, że przeprowadzono termomodernizacje podczas gdy nie miały one miejsca, a w jednym przypadku (poz. 1 sprawozdania za 2019 r.) nie uwzględniono przeprowadzonej termomodernizacji;
- podano powierzchnie lokali, których dotyczyła wymiana źródła ciepła w niewłaściwej kol. (poz. 38 sprawozdania za 2018 r., poz. 20, 44, 52, 74, 96, 109 sprawozdania za 2019 r., poz. 3, 6, 7, 54-48, 114 sprawozdania za 2020 r., poz. 139, 179, 203, 206 sprawozdania za 2021 r., poz. 173 sprawozdania za 2022 r.) lub w ogóle nie podano powierzchni lokalu (poz. 156 sprawozdania za 2020 r.), co spowodowało nieprawidłowe wyliczenie (za pomocą formuły Excel) efektów ekologicznych (*in plus* bądź *in minus*);
- w kol. 6 podano błędny (poz. 112 sprawozdania za 2021 r.) lub niekompletny (poz. 168, 170 sprawozdania za 2022 r.) opis przeprowadzonych działań w ramach inwestycji;

b) W tabeli 4 *Sprawozdanie w zakresie podejmowanych działań kontrolnych (bieżących oraz w ramach PDK)* w sprawozdaniach za lata 2019–2021 podano, że przeprowadzono odpowiednio 200, 110 i 133 kontroli, podczas gdy przeprowadzono ich 185 (o 15 mniej), 170 (o 60 więcej) i 132 (o jedną mniej).

Wójt oraz Podinspektor zatrudniona w Referacie Planowania i Rozwoju ds. Ochrony Powietrza, która sporządziła sprawozdanie za 2022 r. wyjaśniły, że w ww. pkt a przypadkach dotyczących termomodernizacji, zmianie źródła ogrzewania towarzyszył montaż instalacji fotowoltaicznej, a w POP 2020 podano następującą definicję termomodernizacji: „*przedsięwzięcie mające na celu zmniejszenie zapotrzebowania i zużycia energii cieplnej w danym obiekcie budowlanym; termomodernizacja obejmuje zmiany zarówno w systemach ogrzewania i wentylacji, jak i strukturze budynku oraz instalacjach doprowadzających ciepło*”. Stąd w przypadkach, w których zamontowano instalację fotowoltaiczną w sprawozdaniach zaznaczono, że została

przeprowadzona termomodernizacja. Zdaniem NIK, jest to błędna interpretacja, gdyż w przypadkach tych nie nastąpiła zmiana w strukturze budynku, o której mowa w powyższej definicji.

Odnosnie pozostałych błędów Wójt wyjaśniła, że były one prawdopodobnie spowodowane pomyłkami pracowników sporządzających sprawozdania (pracownicy sporządzający sprawozdania za lata 2018–2021 nie byli już zatrudnieni w Urzędzie).

(akta kontroli tom I str. 450-451; tom III str. 90-91, 101-103, 123)

2.2 Inne działania dotyczące ograniczenia niskiej emisji

Opis stanu faktycznego

1. W PONE przyjętym 26 czerwca 2018 r. i jego aktualizacji z 29 października 2019 r. przewidziano realizację następujących przedsięwzięć w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych na terenie Gminy:

- wymianę niskowydajnych i nieekologicznych źródeł ciepła, tj.:
 - kotła węglowego zasypowego lub retortowego (ośmioletniego lub starszego) na wysokosprawny kocioł gazowy, kocioł węglowy klasy V lub kocioł na biomasę klasy V (od 1 stycznia 2020 r. kotły na paliwo stałe miały spełniać wymagania określone w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe¹³²);
 - kotła olejowego (ośmioletniego lub starszego) na wysokosprawny kocioł gazowy;
 - kotła gazowego (dziesięcioletniego lub starszego) na wysokosprawny kocioł gazowy;
- montaż OZE (kolektory słoneczne, ogniwa fotowoltaiczne);
- termomodernizację budynków w zakresie docieplenia ścian, stropów, dachów oraz wymiany okien w części mieszkalnej budynku przy źródle ciepła w postaci kotła gazowego.

W PONE przyjętym 26 czerwca 2018 r. założono realizację 555 przedsięwzięć, z tego 137 w 2018 r., 181 w 2019 r., 136 w 2020 r., 22 w 2021 r., 16 w 2022 r. i 63 w 2023 r. Miały one polegać na:

- likwidacji 190 kotłów węglowych i zastąpieniu ich kotłami gazowymi w 122 przypadkach, kotłami węglowymi V klasy w 67 przypadkach i kotłem na biomasę w jednym przypadku;
- likwidacji 22 kotłów gazowych i zastąpieniu ich wysokosprawnymi kotłami gazowymi w 21 przypadkach i pompą ciepła w jednym przypadku;
- montażu 122 OZE, tj. kolektorów słonecznych w 50 przypadkach i ogniw fotowoltaicznych w 72 przypadkach;

¹³² Dz.U UE L 193/100 z 21 lipca 2015 r.

- przeprowadzeniu 221 termomodernizacji, tj. dociepleniu ścian w 104 przypadkach, dociepleniu stropów / dachów w 81 przypadkach i wymiany okien w 36 przypadkach.

Założono, że w wyniku realizacji powyższych przedsięwzięć efekt ekologiczny w postaci redukcji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych (pył, dwutlenek siarki, tlenek węgla, tlenki azotu, beznzo(a)piren) wyniesie ok. 83,5 Mg/rok, a dwutlenku węgla – ok. 2 123 Mg/rok¹³³.

W aktualizacji PONE z 29 października 2019 r. zwiększono liczbę planowanych przedsięwzięć do 1312 (o 136,4%), z tego 180 w 2018 r., 140 w 2019 r., 245 w 2020 r., 257 w 2021 r., 245 w 2022 r. i 245 w 2023 r. Miały one polegać na:

- likwidacji 710 kotłów węglowych (373,7% wartości założonej w PONE z 26 czerwca 2018 r.) i zastąpieniu ich kotłami gazowymi w 555 przypadkach, kotłami węglowymi V klasy w 130 przypadkach, kotłami na biomasę w 20 przypadkach i pompami ciepła w pięciu przypadkach;
- likwidacji 160 kotłów gazowych (odpowiednio 727,3%) i zastąpieniu ich wysokosprawnymi kotłami gazowymi w 155 przypadkach i pompami ciepła w pięciu przypadkach;
- montażu 122 OZE (odpowiednio 100,0%), tj kolektorów słonecznych w 50 przypadkach i ogniw fotowoltaicznych w 72 przypadkach;
- przeprowadzeniu 320 termomodernizacji (odpowiednio 144,8%), tj. dociepleniu ścian w 105 przypadkach, dociepleniu stropów / dachów w 105 przypadkach i wymiany okien w 110 przypadkach.

Założono, że w wyniku realizacji powyższych przedsięwzięć efekt ekologiczny w postaci redukcji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych (pył, dwutlenek siarki, tlenek węgla, tlenki azotu, beznzo(a)piren) wyniesie ok. 360,9 Mg/rok, a dwutlenku węgla – ok. 7 412 Mg/rok¹³⁴.

(akta kontroli tom II str. 181-234)

W związku z powyższym określono *Zasady udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła oraz poprawy efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, realizowanych w ramach „Programu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój”*¹³⁵. Poziomy dofinansowania ustalone w tym dokumencie przedstawiały się następująco:

- wymiana na kocioł węglowy klasy V – 60,0% kosztów kwalifikowalnych, maksymalnie 7,2 tys. zł;
- wymiana na kocioł gazowy – 80,0% kosztów kwalifikowalnych, maksymalnie 9,6 tys. zł (przy wymianie kotła węglowego) i 7,2 tys. zł (przy wymianie kotła gazowego);
- docieplenie ścian zewnętrznych budynku mieszkalnego – 80,0% kosztów kwalifikowalnych, maksymalnie 12,0 tys. zł;

¹³³ Przy obliczaniu efektu ekologicznego zastosowano metodologię przyjętą przez WFOŚiGW.

¹³⁴ Jw.

¹³⁵ Dalej: *Zasady udzielania dotacji celowej w ramach PONE*. Uchwała Rady Gminy nr XXXVII/273/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła oraz poprawy efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, realizowanych w ramach „Programu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój”, zmieniona uchwałami Rady Gminy: nr XII/75/2019 z dnia 29 października 2019 r., nr XXXVIII/285/2018 z dnia 2 października 2018 r., nr XXIII/148/2020 z dnia 15 grudnia 2020 r., nr XXX/192/2021 z dnia 24 sierpnia 2021 r. i nr XLIX/335/2023 z dnia 28 lutego 2023 r.

- docieplenie stropodachu / dachu budynku mieszkalnego – 80,0% kosztów kwalifikowalnych, maksymalnie 7,2 tys. zł;
- wymiana okien w części mieszkalnej budynku – 80,0% kosztów kwalifikowalnych, maksymalnie 9,0 tys. zł.

Dotacja celowa miała być przekazywana ze środków pochodzących z dotacji/ pożyczki udzielonej Gminie przez WFOŚiGW, a od 11 września 2021 r.¹³⁶ – również ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli tom II str. 235-250)

W dniu 20 lipca 2018 r. wprowadzono *Regulamin udziału w Programie ograniczenia niskiej emisji w Gminie Goczałkowice-Zdrój dotyczący wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji*¹³⁷.

(akta kontroli tom II str. 251-305)

Według stanu na 30 czerwca 2023 r. zrealizowano 720 przedsięwzięć (129,7% wielkości założonej w PONE przed aktualizacją i 54,9% – po aktualizacji), z tego 180 zakończono w latach 2018–2019 r., 140 w 2020 r., 134 w 2021 r., 253 w 2022 r. i 13 w 2023 r. Polegały one na:

- likwidacji 458 kotłów węglowych (odpowiednio 241,1% i 64,5%) i zastąpieniu ich kotłami gazowymi w 399 przypadkach i kotłami węglowymi V klasy w 59 przypadkach;
- likwidacji 96 kotłów gazowych (odpowiednio 436,4% i 60,0%) i zastąpieniu ich wysokosprawnymi kotłami gazowymi;
- przeprowadzeniu 166 termomodernizacji (odpowiednio 75,1% i 51,9%), tj. dociepleni ścian w 46 przypadkach, dociepleni stropów / dachów w 55 przypadkach i wymiany okien w 65 przypadkach.

W wyniku realizacji przedsięwzięć dofinansowanych ze środków pochodzących z dotacji / pożyczki udzielonej przez WFOŚiGW¹³⁸ efekt ekologiczny w postaci redukcji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych wyniósł 81,2 Mg/rok, a dwutlenku węgla – 1 550,0 Mg/rok, co stanowiło odpowiednio 97,2% i 73,0% wartości założonych w PONE przed aktualizacją oraz 22,5% i 20,9% założonych w PONE po aktualizacji. Były to efekty ekologiczne przedsięwzięć przedstawionych powyżej, z wyjątkiem przeprowadzonych w latach 2022–2023 (stan na 30 czerwca) likwidacji 90 kotłów (59 węglowych i 31 gazowych wraz z wymianą na kotły gazowe) oraz sześciu termomodernizacji (pięciu przypadków ocieplenia stropu / dachu i jednego przypadku ocieplenia ścian), które zostały dofinansowane wyłącznie ze środków własnych Gminy i nie obliczono dla nich efektu ekologicznego. Jak wyjaśniła Wójt: „Z uwagi na to, że Gmina planuje realizację kolejnych inwestycji do końca 2023 r., wyliczenie osiągniętego efektu ekologicznego planuje się wykonać dopiero po zakończeniu Programu, kiedy znana będzie ostateczna ilość zrealizowanych inwestycji”.

Koszt całkowity realizacji powyższych przedsięwzięć wyniósł 11 536,7 tys. zł, z tego 5 615,0 tys. zł (48,7%) stanowiły środki pochodzące z dotacji / pożyczki udzielonej

¹³⁶ Data wejścia w życie uchwały Rady Gminy nr XXX/192/2021 z dnia 24 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła oraz poprawy efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, realizowanych w ramach „Programu ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój”.

¹³⁷ Dalej: *Regulamin udziału w PONE*. Zarządzenie Wójt nr 0050/106/2018, zmienione zarządzeniami: nr 0050/205/2019 z dnia 10 września 2019 r., nr 0050/132/2019 z dnia 9 października 2019 r., nr 0050/129/2020 z dnia 18 września 2020 r., nr 0050/48/2021 z dnia 12 kwietnia 2021 r., nr 0050/109/2021 z dnia 14 września 2021 r., nr 0050/79/2023 z dnia 19 kwietnia 2023 r.

¹³⁸ W 2021 r. również ze środków własnych Gminy.

przez WFOŚiGW, 5 073,9 tys. zł (44,0%) – środki mieszkańców Gminy, 847,7 tys. zł (7,3%) – środki własne Gminy. W podziale na lata koszty te wyniosły: 579,5 tys. zł w 2018 r., 2 156,4 tys. zł w 2019 r., 2 075,1 tys. zł w 2020 r., 2 579,1 tys. zł w 2021 r., 3 948,0 tys. zł w 2022 r. i 198,6 tys. zł w I półroczu 2023 r.

(akta kontroli tom III str. 89, 95, 132-134)

Ponadto, Gmina poniosła koszty z tytułu wynagrodzenia dla firmy zewnętrznej w łącznej kwocie 251,8 tys. zł, z tego 16,6 tys. zł za opracowanie projektu PONE i jego aktualizacji, 11,1 tys. zł za opracowanie czterech wniosków do WFOŚiGW o dofinansowanie realizacji przedsięwzięć oraz 224,1 tys. zł za obsługę PONE w latach 2018–2022 (cztery etapy).

(akta kontroli to II str. 306-419; tom III str. 135)

W sprawie przyczyn dokonania aktualizacji PONE i niepełnej realizacji liczby założonych w niej przedsięwzięć Wójt wyjaśniła: „W związku z dużym zainteresowaniem mieszkańców Programem ograniczenia niskiej emisji i złożonymi wnioskami na wymianę źródeł ciepła w I etapie, podjęto decyzję o zwiększeniu ilości inwestycji, a co za tym idzie aktualizacji Programu. Ilość zrealizowanych inwestycji była uzależniona od możliwości finansowych gminy oraz środków pozyskanych z WFOŚiGW (pożyczka, dotacja). W czterech etapach gmina na realizację PONE otrzymała pożyczkę ze środków pochodzących z WFOŚiGW, a tylko w I etapie otrzymała dotację do wymiany źródeł ciepła (węgiel – węgiel, węgiel-gaz) w wysokości 2 000,00 zł do jednej inwestycji. W kolejnych latach środki na realizację PONE pochodziły z pożyczki z WFOŚiGW oraz ze środków własnych budżetu gminy. Zgodnie z zapisami Programu, dla uzyskania maksymalnego efektu ekologicznego i walki z niską emisją zanieczyszczeń z budynków jednorodzinnych przyjęto jako priorytet wymianę starych, nieefektywnych i nieekologicznych kotłów wykorzystujących paliwo stałe. Promowane były kotły na paliwa inne niż węgiel, dlatego mieszkańcy, którzy wymienili stary kocioł węglowy na gazowy mogli otrzymać wyższą dotację (nie więcej niż 80%). Zakładano, by w możliwie najkrótszym czasie uzyskać jak największe efekty w postaci zmniejszenia zanieczyszczeń, a dopiero po wykonaniu wszystkich modernizacji źródła ciepła przystąpić do innych działań i inwestować środki na dalsze prace związane z oszczędzaniem energii i redukcją niskiej emisji czyli termomodernizację. Z tego powodu gmina wnioskując o środki z WFOŚiGW w pierwszej kolejności planowała realizację wymiany kotłów. Inną z przyczyn realizacji mniejszej niż zakładano w programie liczby inwestycji termomodernizacji budynków był fakt, iż są to inwestycje dużo droższe, wymagające większych nakładów finansowych i większego wkładu własnego mieszkańców, a czas ich realizacji jest dłuższy niż wymiana kotłów i zależy również od czynników zewnętrznych tj. m.in. pogody. Gmina wnioskując do WFOŚiGW o pożyczkę na określoną ilość inwestycji musiała mieć gwarancję, że wszystkie inwestycje zostaną zrealizowane i rozliczone w terminie określonym w umowie z WFOŚiGW i że tym samym założony we wniosku o dofinansowanie z WFOŚiGW efekt ekologiczny zostanie osiągnięty w 100%”.

Pomimo założenia w PONE i jego aktualizacji realizacji przedsięwzięć w zakresie OZE, nie określono poziomu ich dofinansowania w Zasadach udzielania dotacji celowej w ramach PONE, wskutek czego przedsięwzięcia takie nie były w ramach ww. programu realizowane.

(akta kontroli tom II str. 196, 220, 240-241, 262, 278-279, 292, 299-300; tom III str. 132-133)

Wójt wyjaśniła, że nie określono poziomu dofinansowania ww. przedsięwzięć: „...ze względu na przyjęte w Programie priorytety. Program opracowano m.in. mając

na względzie wyniki ankietyzacji przeprowadzonej w 2018r. które wskazywały potrzeby i preferencje właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi. Z uwagi na duży wpływ niskiej emisji tj. emisji powierzchniowej pochodzącej głównie z sektora bytowego na zanieczyszczenie powietrza przyjęto, że w pierwszej kolejności powinny zostać wymienione stare, nieekologiczne źródła ciepła, niskowydajne, w których często spalane jest paliwo gorszej jakości. Wdrażając Program uwzględniono również przepisy tzw. uchwały antysmogowej obowiązującej w województwie śląskim nakazującej wymianę kotłów w określonych przedziałach czasowych. Przyjęto też, iż pozostałe działania i związane z tym dofinansowanie będzie możliwe dopiero po wykonaniu modernizacji źródła ciepła. Inwestycje polegające na wymianie starego kotła węglowego na pompę ciepła lub kocioł na biomasę nie zostały uwzględnione z powodu bardzo małego zainteresowania ze strony mieszkańców na tego typu inwestycje, o czym świadczą wyniki ankiety przeprowadzonej w 2018 r. Zwiększenie planowanej liczby inwestycji polegających na wymianie kotłów węglowych na kotły na biomasę – z 1 do 20 oraz wymianie kotłów na pompy ciepła – z 1 do 10 stanowi prognozę (plan) na etapie sporządzania Aktualizacji Programu obwarowaną zapisem, iż „Ostateczna liczba inwestycji zostanie sprecyzowana na podstawie złożonych przez mieszkańców wniosków o udział w PONE” (str. 54)”. Wójt wskazała również, że w 2023 r. podjęto działania w celu uzyskania dofinansowania pn. *Odnawialne źródła energii w Gminie Goczałkowice-Zdrój* i oczekuje się na rozstrzygnięcie w tym zakresie.

(akta kontroli tom III str. 88-89, 92-94)

2. W Gminie obowiązywały również:

- *Program ochrony środowiska Gminy Goczałkowice-Zdrój*¹³⁹;
- *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2012–2030*¹⁴⁰;
- *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Goczałkowice-Zdrój*¹⁴¹.

(akta kontroli tom II str. 420-485)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2012–2030* przewidziano m.in. „...podejmowanie przedsięwzięć związanych ze zwiększeniem efektywności wykorzystania energii cieplnej w obiektach gminnych (termorenowacja i termomodernizacja budynków, modernizacja wewnętrznych systemów instalacji ciepłowniczych oraz wyposażanie w elementy pomiarowe i regulacyjne)...”.

Według stanu na koniec 2017 r., spośród 10 użytkowanych budynków będących własnością Gminy:

- w jednym przypadku (budynek mieszkalny) funkcjonowały źródła ciepła na paliwo stałe, z których część została następnie wymieniona w latach 2019–2020 na kotły gazowe (koszt w kwocie 55,8 tys. zł, w całości sfinansowany ze środków Gminy);
- w czterech przypadkach istniała potrzeba wykonania termomodernizacji, którą następnie przeprowadzono:
 - w 2020 r. w budynku GOSiR – koszt w kwocie 394,4 tys. zł poniesiony ze środków Gminy (60,0 tys. zł) i WFOŚiGW;

¹³⁹ Uchwała Rady Gminy nr XIX/95/2004 z dnia 9 marca 2004 r.

¹⁴⁰ Uchwała Rady Gminy nr XXVII/171/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2012–2030.

¹⁴¹ Uchwała Rady Gminy nr XVII/141/2016 z dnia 7 czerwca 2016 r.

- w 2022 r. w budynku mieszkalnym – koszt w kwocie 697,8 tys. zł poniesiony ze środków Gminy (208,8 tys. zł) i WFOŚiGW;
- w 2023 r. w budynku Urzędu – koszt w kwocie 1 250,0 tys. zł poniesiony ze środków Gminy (538,6 tys. zł) i NFOŚiGW;
- w 2023 r. w budynku Szkoły Podstawowej nr 1 w Goczałkowicach-Zdroju¹⁴² (w trakcie realizacji) – koszt w kwocie 1 094,2 tys. zł do poniesienia ze środków Gminy (328,3 tys. zł) i NFOŚiGW;
- OZE stosowano w budynku GOSiR (kolektory słoneczne), a w 2023 r. zainstalowano panele fotowoltaiczne w budynku Urzędu – koszt w kwocie 59,8 tys. zł poniesiony ze środków Gminy (25,8 tys. zł) i NFOŚiGW oraz w budynku SP nr 1 – koszt w kwocie 206,0 tys. zł poniesiony ze środków Gminy (61,8 tys. zł) i NFOŚiGW.

Łączne koszty powyższych przedsięwzięć wyniosły 3 758,1 tys. zł (w tym 1 279,0 tys. zł ze środków Gminy), z tego: 55,8 tys. zł na wymianę źródeł ciepła na paliwo stałe, 265,8 tys. zł – na instalacje OZE, 3 436,5 tys. zł – na termomodernizacje i dotyczyły budynków o łącznej powierzchni użytkowej 11,1 tys. m².

(akta kontroli tom II str. 442, 486-488; tom III str. 129-130)

W *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Goczałkowice-Zdrój* przewidziano rozbudowę w latach 2016–2020 istniejącej strony internetowej o nowe i bardziej dostępne dla mieszkańców informacje dotyczące ochrony środowiska. W zakresie dotyczącym jakości powietrza zostało ono zrealizowane. Na stronie internetowej Gminy:

- w zakładce *Czyste powietrze punkt informacyjny*¹⁴³ zamieszczono informacje o działalności punktu konsultacyjno-informacyjnego utworzonego na podstawie porozumienia z WFOŚiG oraz o możliwości uzyskania dofinansowania w ramach PPCP;
- w zakładce *Walczymy ze smogiem*¹⁴⁴ zamieszczono informacje o działaniach podejmowanych w Gminie w celu polepszenia jakości powietrza, m.in. o możliwości uzyskania dofinansowania w ramach PPCP oraz PONE, niższym podatku od nieruchomości dla budynków, w których dla celów grzewczych zainstalowano wyłącznie ekologiczne źródła ciepła, kontrolach palenisk przeprowadzanych przez pracowników Urzędu, przystąpieniu Gminy do PPCM, funkcjonowaniu samoobsługowej wypożyczalni rowerów, zamontowaniu w dwóch gminnych przedszkolach oczyszczaczy powietrza;
- w zakładce *Jakość powietrza*¹⁴⁵ zamieszczono komunikaty WIOŚ / GIOŚ dotyczące poszczególnych poziomów ostrzegania, poziomu informowania i poziomu alarmowego; szczegółowe informacje o zasadach funkcjonowania PONE (zakładka *PONE*), odnośniki do strony GIOŚ prezentującej wyniki prowadzonych w Gminie automatycznych pomiarów substancji szkodliwych w powietrzu (zakładka *Jakość powietrza*), prognozy dotyczące poziomów tych substancji na obszarze województwa śląskiego (zakładka *System prognoz jakości powietrza*), mapę Polski z zaznaczonymi stacjami pomiarowymi i wyniki pomiarów w tych stacjach (zakładka *Mapa monitoringu jakości powietrza*).

(akta kontroli tom II str. 479, 678-705)

¹⁴² Dalej: SP nr 1.

¹⁴³ https://goczałkowiczedroj.pl/aktualnosc-41245-ruszył_gminny_punkt_programu_czyste.html

¹⁴⁴ https://goczałkowiczedroj.pl/aktualnosc-2-28389-goczałkowice_walczą_ze_smogiem.html

¹⁴⁵ <https://powietrze.goczałkowiczedroj.pl/>

W pozostałym zakresie cele / działania określone w ww. trzech dokumentach nie dotyczyły ograniczenia emisji z sektora komunalno-bytowego, bądź ich zakres pokrywał się z zakresem działań określonych w POP lub PONE.

(akta kontroli tom II str. 420-485)

Statut Uzdrowiska nie zawierał uregulowań mających wpływ na jakość powietrza w uzdrowisku.

(akta kontroli tom I str. 62-71)

3. W Gminie realizowano również inne działania (poza wynikającymi z POP oraz gminnych dokumentów, o których mowa powyżej w pkt 1 i 2), dotyczące ograniczenia niskiej emisji.

3.1. Zgodnie z § 2 ust. 1 porozumienia zawartego z WFOŚiGW 10 maja 2021 r. (aneksowanego 21 września 2022 r.) w ramach PPCP, Gmina utworzyła i prowadziła (od czerwca 2021 r.) punkt konsultacyjno-informacyjny, który był obsługiwany przez pracownika Urzędu zatrudnionego w wymiarze ½ etatu. Według stanu na koniec 2022 r., koszty z tego tytułu wyniosły 77,3 tys. zł (16,2 tys. zł ze środków własnych Gminy i 61,1 tys. ze środków WFOŚiGW).

Według stanu na koniec 2022 r., mieszkańcy Gminy złożyli 364 wnioski o dofinansowanie w ramach PPCP (w tym 138 w punkcie konsultacyjno-informacyjnym), a kwota dotacji wypłaconych mieszkańcom Gminy wyniosła 1 395,8 tys. zł. Pozwoliło to Gminie zająć pierwsze miejsce w rankingu aktywności za 2022 r. opublikowanym na stronie internetowej PPCP¹⁴⁶ (aktywność mierzono liczbą złożonych wniosków z obszaru danej gminy w przeliczeniu na tysiąc budynków jednorodzinnych). Według informacji uzyskanej od WFOŚiGW (stan na koniec 2022 r.) w ramach PPCP w Gminie wymieniono 101 źródeł ciepła na paliwo stałe, z tego trzy w 2019 r., osiem w 2020 r., 21 w 2021 r. i 69 w 2022 r.

(akta kontroli tom II str. 489-521; tom III str. 26-31, 127, 129-130)

3.2. W latach 2018–2022 porad w zakresie ekodoradztwa udzielali mieszkańcom Gminy przedstawiciele firmy zewnętrznej podczas dyżurów w Urzędzie (raz w tygodniu), w ramach umów zawartych z Gminą na obsługę PONE (koszty z tego tytułu przedstawiono powyżej w pkt 1). Ponadto, jak wyjaśniła Wójt, udostępniono sale na potrzeby spotkań mieszkańców z przedstawicielami firm prowadzących doradztwo i realizację inwestycji, przede wszystkim w zakresie OZE.

(akta kontroli tom II str. 330-331, 354-355, 362-363, 376-377, 387-388; tom III str. 69, 73, 127)

3.3. W Urzędzie podejmowano działania w celu wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w lokalach znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych. W wyniku złożenia do WFOŚiGW wniosku o dofinansowanie w ramach PPCM, uzyskano dotację w kwocie 1 128,0 tys. zł ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW dla 50 beneficjentów końcowych, na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy Gminą i WFOŚiGW (podpisanej przez Wójt w dniu 6 marca 2023 r.) z terminem realizacji do 30 września 2024 r. W dniu 11 kwietnia 2023 r. wprowadzono regulamin naboru wniosków o dofinansowanie w ramach PPCM, wzory i instrukcje wypełniania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność oraz wzór umowy o dofinansowanie¹⁴⁷, a następnie ogłoszono nabór. Według stanu na dzień 21 sierpnia 2023 r., w Urzędzie

¹⁴⁶ <https://czystepowietrze.gov.pl/>

<https://krakowskialarmsmogowy.pl/ranking/>

¹⁴⁷ Zarządzenie Wójt nr 0050/75/2023.

złożono dwa wnioski o dofinansowanie, z tego w jednym przypadku inwestycję rozliczono, w drugim – wniosek był w trakcie weryfikacji.

(akta kontroli tom II str. 546-568, 747)

3.4. W 2023 r. w Urzędzie podejmowano działania w celu realizacji przedsięwzięć w zakresie instalacji OZE. W dniu 21 czerwca 2023 r. wprowadzono regulamin realizacji projektu pn. *Odnawialne źródła energii w gminie uzdrowskiej Goczałkowice-Zdrój*¹⁴⁸. Do UM WSL złożono wniosek z 26 lipca 2023 r. o dofinansowanie realizacji ww. projektu w kwocie 9 001,3 tys. zł w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021–2027 (Priorytet X *Fundusze Europejskie na transformację Działanie 10.6 Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii*). Wnioskowane dofinansowanie dotyczyło montażu: 200 instalacji fotowoltaicznych, 30 pomp ciepła, 240 magazynów energii elektrycznej, pięciu magazynów energii cieplnej (wydatki kwalifikowalne: 10 589,8 tys. zł, okres realizacji projektu: od 1 kwietnia 2024 r. do 31 grudnia 2025 r.). Na dzień zakończenia kontroli nie zapadło rozstrzygnięcie w sprawie powyższego wniosku.

(akta kontroli tom II str. 569-616)

3.5. W latach 2017–2018 Gmina podejmowała działania w celu poprawy jakości powietrza poprzez zastosowanie elektrofiltrów kominowych. W dniu 13 marca 2017 r. (przed uchwaleniem uchwały antysmogowej) Wójt podpisał wraz z podmiotem prywatnym *List intencyjny dotyczący współpracy w zakresie poszukiwania innowacyjnych rozwiązań technicznych służących poprawie jakości powietrza w obszarze tzw. „emisji niskiej”*. Współpraca miała polegać m.in. na uruchomieniu pilotażowego programu wdrażającego innowacyjne rozwiązania techniczne opracowane przez zespół naukowców Politechniki Śląskiej w Gliwicach, obejmującego instalację elektrofiltrów kominowych na kanałach dymowych, odprowadzających spaliny z domowych instalacji spalania paliw stałych, źródeł rozproszonych i niskotemperaturowych. Udział w ww. programie zadeklarowali właściciele 62 budynków. Planowane przedsięwzięcie nie uzyskało jednak dofinansowania z NFOŚiGW i odstąpiono od jego realizacji.

(akta kontroli tom II str. 706-738)

3.6. W Gminie utworzono mechanizm wsparcia nastawiony m.in. na łagodzenie skutków ekonomicznych przeprowadzonej wymiany kotłów, polegający na wprowadzeniu preferencyjnej rocznej stawki podatku od nieruchomości w kwocie 10 gr/m² (w latach 2021–2022) i 12 gr/m² (od 1 stycznia 2023 r.) dla budynków lub ich części mieszkalnych, w których dla celów grzewczych zainstalowano wyłącznie ekologiczne źródła ciepła rozumiane jako: pompa ciepła, źródło ogrzewania wykorzystujące energię elektryczną, gaz lub olej opałowy oraz sieć ciepłownicza¹⁴⁹ (stawka podstawowa dla budynków mieszkalnych wynosiła w latach 2021–2023 odpowiednio 63, 66 i 73 gr/m²¹⁵⁰). Z preferencyjnych stawek skorzystało w 2021 r. 278, a w 2022 r. 400 właścicieli budynków. Gmina uzyskała z tego tytułu niższe dochody o 56,7 tys. zł (24,8 tys. zł w 2021 r. i 31,9 tys. zł w 2022 r.).

(akta kontroli tom II str. 522-529; tom III str. 128-130)

¹⁴⁸ Zarządzenie Wójt nr 0050/115/2023.

¹⁴⁹ Uchwały Rady Gminy w sprawie określenia wysokości stawki podatku od nieruchomości stosowanej dla budynków mieszkalnych lub ich części, w których zastosowano wyłącznie ekologiczne źródła ciepła: nr XXII/142/2020 z dnia 30 listopada 2020 r. i nr XLV/293/2022 z dnia 22 listopada 2022 r.

¹⁵⁰ Uchwały Rady Gminy w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości: nr XXI/135/2020 z dnia 27 października 2020 r., nr XXXIII/213/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. i nr XLV/292/2022 z dnia 22 listopada 2022 r.

3.7. W raportach o stanie Gminy, sporządzanych za poszczególne lata objęte kontrolą na podstawie art. 28aa ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przedstawiono dane dotyczące ubóstwa wśród jej mieszkańców, natomiast szczególna kategoria tego zjawiska, jakim jest ubóstwo energetyczne nie było przedmiotem odrębnych analiz. Niemniej jednak w latach 2018–2021 Gmina przyznawała zasiłki z przeznaczeniem na opał oraz ogrzewanie – w 2018 r. wsparciem objęto 58 rodzin na kwotę 20,4 tys. zł, w 2019 r. – 68 rodzin na kwotę 31,8 tys. zł, w 2020 r. – 80 rodzin na kwotę 33,8 tys. zł, w 2021 r. – 70 rodzin na kwotę 36,8 tys. zł.

Ponadto, dzięki darowiźnie kopalni z terenu Czechowic-Dziedzic w 2022 r. 71 rodzin zaopatrzone w węgiel (75 Mg).

(akta kontroli tom II str. 655-674; tom III str. 36-42, 69, 74-75, 128-129)

3.8. W okresie objętym kontrolą Gmina podjęła działania w celu nawiązania współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu ograniczenia niskiej emisji. W dniu 30 marca 2021 r. Rada Gminy przyjęła wniosek Komisji Gospodarki i Finansów o wystąpienie do gmin powiatu pszczyńskiego (Pszczyna, Kobiór, Pawłowice, Miedźna, Suszec) oraz samorządów miast Tychy, Czechowice-Dziedzice, Jastrzębie-Zdrój i Żory o przedstawienie stanowiska w sprawie działań podejmowanych na rzecz poprawy jakości powietrza w regionie. W wyniku skierowania stosownych pism do organów wykonawczych ww. samorządów odpowiedzi udzielili jedynie Burmistrz Czechowic-Dziedzic i Zastępca Prezydenta Miasta Tychy (wśród realizowanych programów / projektów wymienili program ograniczania niskiej emisji, *Odnawialne Źródła Energii szansą na poprawę jakości powietrza w Tychach, Niskoenergetyczne budynki użyteczności publicznej, Bank drzew*).

W sprawie posiadania danych dotyczących gmin sąsiednich (o udziale źródeł ciepła na paliwa stałe w łącznej liczbie źródeł ciepła oraz o odsetku kotłów na paliwa stałe spełniających wymagania V klasy oraz ekoprojektu) Wójt wyjaśniła: „*Gmina nie posiada w/w informacji dotyczących gmin sąsiadujących. Działania Gminy na rzecz poprawy stanu powietrza miały na celu przede wszystkim poprawę jakości życia mieszkańców Gminy. Nie zbierano i nie gromadzono takich danych ponieważ nie było to niezbędne do bieżącego zarządzania gminą, natomiast w okresie objętym kontrolą nie sporządzano programów ani planów, które wymagałyby pozyskania tychże danych z gmin sąsiadujących*”.

Urząd posiadał jednak prezentację oceny stanu powietrza w Gminie na tle innych gmin województwa śląskiego przedstawioną przez przedstawiciela GIOŚ na sesji Rady Gminy w dniu 25 maja 2021r. (na wniosek Komisji Gospodarki i Finansów przyjęty przez Radę Gminy 30 marca 2021 r.)

Biorąc pod uwagę wyniki pomiarów ze stacji PMS dotyczące średniorocznego stężenia PM₁₀ w powietrzu oraz liczby dni ze stężeniem dobowym PM₁₀ powyżej poziomu dopuszczalnego 50 µg/m³ za lata 2020–2022, jakość powietrza w Goczałkowicach-Zdroju była lepsza w porównaniu do sąsiedniej Gminy Pszczyna (w Goczałkowicach Zdroju odnotowano średnioroczne stężenia PM₁₀ na poziomie odpowiednio: 35; 37; 27 µg/m³, a w Pszczynie – 38; 39; 37 µg/m³, z kolei liczba dni z przekroczeniem stężenia dobowego PM₁₀ powyżej poziomu dopuszczalnego 50 µg/m³ wynosiła w Goczałkowicach-Zdroju odpowiednio: 69, 76 i 34 dni wobec 75, 80 i 75 dni w Pszczynie).

Według danych pozyskanych przez NIK z CEEB (stan na 15 marca 2023 r.), w gminach sąsiadujących z Gminą Goczałkowice-Zdrój (gminy miejsko-wiejskie: Czechowice-Dziedzice, Pszczyna, Strumień oraz gmina wiejska Chybie) znajdowało się łącznie 59,3 tys. źródeł ciepła, w tym nawet do 31,6 tys. kotłów na paliwa stałe.

Spośród kotłów na paliwa stałe 14,3 tys. (45%) było kotłami pozaklasowymi, a 6,6 tys. (21%) spełniało wymagania dla V klasy i 517 (2%) wymagania dla ekoprojektu.

(akta kontroli tom II str. 617-654; tom III str. 70, 83-84, 144-145, 243)

3.9. Informacje o stosowanym pod danym adresem źródłem ciepła i rodzajem opału gromadzono podczas przeprowadzanych kontroli instalacji grzewczych (informacje te odnotowywano w protokołach kontroli). W 2018 r. na potrzeby opracowania PONE przeprowadzono ankietyzację celem rozeznania potrzeb oraz określenia preferencji właścicieli budynków mieszkalnych co do źródeł ciepła. Kompleksowa inwentaryzacja źródeł ciepła nie została jednak przeprowadzona. Jak wyjaśniła Wójt „*Źródłem wiedzy o ilości i rodzaju źródeł ciepła na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój obecnie jest baza CEEB, która jest na bieżąco aktualizowana, po złożeniu stosownych deklaracji przez właścicieli budynków*”.

(akta kontroli tom II str. 114-153, 189-190; tom III str. 69, 73-74, 127)

W Urzędzie podejmowano działania w celu uzupełnienia bazy CEEB polegające na identyfikacji przypadków niezłożenia wymaganej deklaracji podczas kontroli instalacji grzewczych i egzekwowaniu wypełnienia tego obowiązku. Informowano o nim również zamieszczając artykuły w gminnym miesięczniku „Wiadomości Goczałkowickie” oraz informacje na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli tom II str. 150, 151, 153, 675-677; tom III str. 91, 105-106)

Według informacji uzyskanych z GUNB dotyczących Gminy (dane z bazy CEEB – stan na 15 marca 2023 r.):

- zidentyfikowano 2067 punktów adresowych, a dla 1703 punktów adresowych złożono co najmniej jedną deklarację, zatem bazę CEEB wypełniono na poziomie 82,4%;
- złożono 2023 deklaracje, z tego 1896 dotyczyło budynków mieszkalnych, a 127 – budynków niemieszkalnych;
- zidentyfikowano 3214 źródeł ciepła, z tego: 1512 (47,0%) trzonów kuchennych / piecokuchni / kuchni węglowych, 758 (23,6%) kotłów na paliwo stałe (węgiel, drewno, pelet lub inny rodzaj biomasy), 424 (13,2%) pomp ciepła, 327 (10,2%) kolektorów słonecznych (do ciepłej wody użytkowej lub z funkcją wspomaganie ogrzewania), 67 (2,1%) przypadków ogrzewania przez lokalną sieć ciepłowniczą, 49 (1,5%) kominków / kóz / ogrzewaczy powietrza na paliwo stałe, 46 (1,4%) kotłów gazowych / bojlerów gazowych / podgrzewaczy gazowych przepływowych / kominków gazowych, 24 (0,7%) kotłów olejowych, pięć (0,2%) przypadków ogrzewania elektrycznego / bojlerów elektrycznych i dwa (0,1%) piece kafłowe na paliwo stałe;
- udział poszczególnych rodzajów paliwa kotłów na paliwa stałe przedstawiał się następująco: 75,0% stanowiły kotły na węgiel i paliwa węglopochodne, 21,2% – drewno kawałkowe, 3,1% – pelet drzewny, 0,7% – inny rodzaj biomasy;
- udział poszczególnych klas kotłów na paliwa stałe przedstawiał się następująco: 43,5% stanowiły kotły poniżej klasy III lub bez informacji w tym zakresie, 17,3% – klasy III, 14,2% – klasy IV, 21,8% – klasy V, 3,2% – spełniające wymogi ekoprojektu.

Mając na uwadze, że według danych przekazanych przez GUNB w Gminie występowało 1071 kotłów na paliwo stałe poniżej V klasy, a POP 2020 miał być realizowany w okresie siedmiu lat, wyeliminowanie wszystkich tych kotłów w powyższym okresie byłoby możliwe gdyby średniorocznie wymieniano 153 kotły

(1071 / 7). Występujące w Gminie średnie tempo wymiany kotłów było jednak mniejsze i wynosiło 124 kotły na rok (622 / 5), co daje możliwość wymiany wszystkich kotłów na paliwo stałe poniżej V klasy dopiero w okresie dziewięciu lat (1071 / 124)¹⁵¹.

Według danych przekazanych przez GUNB, na jeden punkt adresowy w Gminie przypadało średnio 1,6 źródła ciepła na paliwa stałe. Odsetek budynków, w których pracownicy Urzędu przeprowadzili w latach 2018–2022 kontrole indywidualnych systemów grzewczych wynosił 28,2% (582 / 2067). Średnioroczna liczba takich kontroli wynosiła 116 (582 / 5). W tym tempie, w okresie realizacji POP 2020 (siedem lat) możliwe jest do skontrolowania 56,0% wszystkich 2321 źródeł ciepła na paliwo stałe (116 x 1,6 x 7 / 2321), a okres potrzebny do skontrolowania 20,0% takich źródeł to trzy lata ((2321 x 20,0%) / (116 x 1,6))¹⁵².

(akta kontroli tom III str. 142-145)

Według informacji przedstawionych przez Urząd (dane z bazy CEEB – stan na 16 sierpnia 2023 r.):

- zidentyfikowano 1906 punktów adresowych, a dla 1625 punktów adresowych złożono co najmniej jedną deklarację, zatem bazę CEEB wypełniono na poziomie 85,0%;
- zidentyfikowano 3289 źródeł ciepła, z tego: 1630 (49,6%) kotłów gazowych, 633 (19,2%) kotłów na paliwo stałe, 52 (1,6%) pompy ciepła, 89 (2,7%) kolektorów słonecznych, pięć (0,1%) przypadków ciepła systemowego, 394 (12,0%) kominki, 36 (1,1%) trzonów kuchennych, dwa (0,1%) kotły olejowe, 424 (12,9%) przypadków ogrzewania elektrycznego i 24 (0,7%) piece kaflowe;
- udział poszczególnych klas kotłów na paliwa stałe przedstawiał się następująco: 34,4% stanowiły kotły poniżej klasy III lub bez informacji w tym zakresie, 18,2% – klasy III, 16,3% – klasy IV, 27,4% – klasy V, 3,7% – spełniające wymogi ekoprojektu.

Mając na uwadze, że według danych przedstawionych przez Urząd w Gminie występowało 431 kotłów na paliwo stałe poniżej V klasy, a POP 2020 miał być realizowany w okresie siedmiu lat, wyeliminowanie wszystkich tych kotłów w powyższym okresie byłoby możliwe gdyby średniorocznie wymieniano 62 kotły (431 / 7). Występujące w Gminie średnie tempo wymiany kotłów było większe i wynosiło 124 kotły na rok (622 / 5), co daje możliwość wymiany wszystkich kotłów na paliwo stałe poniżej V klasy już w okresie czterech lat (431 / 124)¹⁵³.

Według danych przedstawionych przez Urząd, na jeden punkt adresowy w Gminie przypadało średnio 1,7 źródła ciepła na paliwa stałe. Odsetek budynków, w których pracownicy Urzędu przeprowadzili w latach 2018–2022 kontrole indywidualnych systemów grzewczych wynosił 30,5% (582 / 1906). Średnioroczna liczba takich kontroli wynosiła 116 (582 / 5). W tym tempie, w okresie realizacji POP 2020 (siedem lat) możliwe jest do skontrolowania 127,0% wszystkich 1087 źródeł ciepła na paliwo stałe (116 x 1,7 x 7 / 1087), a okres potrzebny do skontrolowania 20,0% takich źródeł to dwa lata ((1087 x 20,0%) / (116 x 1,7))¹⁵⁴.

(akta kontroli tom III str. 136-141)

Wójt wyjaśniła: „W ostatnim miesiącach trwają prace związane z wdrożeniem nowego systemu Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków. Prace te powodują przejściowe

¹⁵¹ Wynik zaokrąglono w górę do pełnych lat.

¹⁵² Jw.

¹⁵³ Jw.

¹⁵⁴ Jw.

trudności w działaniu systemu. Zgodnie z komunikatami Ministra Rozwoju i Technologii termin wdrożenia pełnej wersji systemu i uruchomienia wszystkich funkcjonalności CEEB określono na dzień 18 września 2023r. Do tego czasu należy się liczyć z usterkami po migracji danych i koniecznością wnoszenia poprawek”.

(akta kontroli tom III str. 106)

3.10. Według Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Goczałkowice-Zdrój, na koniec 2014 r. na terenie Gminy występowało 1458 przyłączy do sieci gazowej, w tym 1391 dotyczyło budynków mieszkalnych. W Urzędzie nie posiadano informacji o liczbie nowych przyłączy do tej sieci. Wójt wyjaśniła: *„...otrzymujemy jedynie informację o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu takich zamierzeń Staroście Pszczyńskiemu, natomiast nie jest to jednoznaczne z liczbą faktycznie wykonanych podłączeń”.* Według informacji uzyskanej od dystrybutora gazu, w latach 2018–2022 liczba nowych przyłączy na terenie Gminy wyniosła 208, z tego 32 w 2018 r., 26 w 2019 r., 72 w 2020 r., 47 w 2021 r. i 31 w 2022 r.

Na terenie Gminy nie występował scentralizowany system ciepłowniczy. Jak podano w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2012–2030*, „*Położenie Gminy w stosunku do funkcjonujących najbliższych systemów ciepłowniczych oraz uwarunkowania lokalne nie dają przesłanek działania w zakresie budowy magistral ciepłowniczych łączących Gminę z gminami sąsiednimi”.*

(akta kontroli tom II str. 461, 473; tom III str. 32-35, 69, 76, 124)

3.11. Według stanu na koniec 2017 r.:

- w 14 budynkach spółki prowadzącej lecznictwo uzdrowiskowe nie stosowano OZE, natomiast w zakładzie przyrodolecznictwa (pawilony 1, 2, 3, 4) były zainstalowane kolektory słoneczne, następnie w 2018 r. zainstalowano w nim również panele fotowoltaiczne i pompy ciepła, a w czterech innych budynkach – panele fotowoltaiczne (łącznie koszt: 2 515,8 tys. zł brutto);
- w budynku, w którym lecznictwo uzdrowiskowe prowadził drugi podmiot występowały kolektory słoneczne, a w latach 2018–2023 nie instalowano innych OZE;
- w żadnym budynku, w którym prowadzone było lecznictwo uzdrowiskowe nie stosowano źródeł ciepła na paliwo stałe, ani nie wystąpiła potrzeba przeprowadzenia termomodernizacji i w związku z tym w latach 2018–2023 nie podejmowano działań w zakresie wymiany źródła ciepła bądź docieplenia budynków.

Spółka prowadząca lecznictwo uzdrowiskowe poinformowała, że nie stosowała urządzeń mających zapewnić lepszą jakość powietrza, a drugi podmiot poinformował, że od czerwca 2018 r. stosował dwa oczyszczacze powietrza. Obydwa podmioty udzieliły odpowiedzi negatywnej na pytania: czy wprowadziły system bieżącego powiadamiania kuracjuszy o niedostatecznej jakości powietrza na zewnątrz; czy w budynkach, w których prowadzone było lecznictwo uzdrowiskowe wykonywane były badania jakości powietrza wewnątrz pomieszczeń oraz czy występowały ograniczenia w prowadzeniu w okresie jesienno-zimowym leczenia uzdrowiskowego osób z chorobami górnych lub dolnych dróg oddechowych albo osób z chorobami układu krążenia. Jak podał jeden z nich: *„...w uzdrowisku może być prowadzone (ustalone przez Ministerstwo Zdrowia) jedynie leczenie uzdrowiskowe w następujących kierunkach leczniczych: choroby ortopedyczno-urazowe, reumatologiczne, układu nerwowego i osteoporoza. W związku z powyższym osoby z poważnymi schorzeniami dróg oddechowych i układu krążenia*

są kierowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia do innych uzdrowisk i to zatrudniani w nim lekarze specjaliści podejmują decyzję o odpowiedniej dla danego pacjenta lokalizacji...”

(akta kontroli tom II str. 476; tom III 14-25, 71, 85-87)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3 Dane przedstawione w celach informacyjnych

Opis stanu
faktycznego

Gmina wypłaciła dodatek węglowy w łącznej kwocie 1 722,0 tys. zł 574 gospodarstwom domowym, w których głównym źródłem ogrzewania było urządzenie wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym¹⁵⁵, tj. kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, wpisane lub zgłoszone do bazy CEEB (wyплаты nastąpiły w 2022 r.).

(akta kontroli tom II str. 530)

Gmina wypłaciła dodatek osłonowy w łącznej kwocie 123,7 tys. zł 163 gospodarstwom domowym, w których głównym źródłem ogrzewania było urządzenie wymienione w art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym¹⁵⁶ (jw.), zasilane węglem lub paliwami węglopochodnymi, zgłoszone do bazy CEEB (wyплаты nastąpiły w 2022 r.).

(akta kontroli tom II str. 531-532)

Według danych dostępnych w Urzędzie:

- liczba osób korzystających z turystycznej bazy noclegowej i leczniczej bazy noclegowej na obszarze Gminy, wyliczona w oparciu o pobraną opłatę uzdrowską, wyniosła: 6855 w 2018 r., 6908 w 2019 r., 1552 w 2020 r., 4192 w 2021 r. i 5830 w 2022 r.;
- liczba kuracjuszy leczonych w zakładach lecznictwa uzdrowskiego znajdujących się na terenie Gminy (na podstawie danych uzyskanych z tych zakładów) wyniosła: 6837 w 2018 r., 6867 w 2019 r., 1782 w 2020 r., 4520 w 2021 r. i 6825 w 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 53, 67)

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących Gminy:

- liczba osób korzystających z turystycznej bazy noclegowej wyniosła: 6 270 w 2018 r., 6 521 w 2019 r., 2 655 w 2020 r., 3 416 w 2021 r., 4 251 w 2022 r. – łącznie 23 113, w tym w sezonie chłodnym – odpowiednio 2 723 (43,4%), 3 105 (47,6%), 1 554 (58,5%), 1 364 (39,9%) i 1 959 (46,1%) – łącznie 10 705 (46,3%);
- nie wystąpiło zjawisko korzystania przez turystów z noclegów w zakładach lecznictwa uzdrowskiego;
- liczba kuracjuszy / pacjentów leczonych w zakładach lecznictwa uzdrowskiego (opieka stacjonarna) wyniosła: 7 480 w 2018 r., 7 519 w 2019 r., 1 744 w 2020 r., 5 021 w 2021 r. i 6 472 w 2022 r. – łącznie 28 236, w tym:

¹⁵⁵ Dz.U. z 2023 r. poz.141, ze zm.

¹⁵⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 759.

- dzieci i młodzież do lat 18 – odpowiednio 544 (7,2%), 501 (6,7%), 139 (8,0%), 299 (6,0%) i 523 (8,1%) – łącznie 2 006 (7,1%);
- osoby w wieku 65 lat i więcej – odpowiednio 3 843 (51,4%), 3 810 (50,7%), 937 (53,7%), 3 195 (63,6%) i 3 061 (47,3%) – łącznie 14 846 (52,6%);
- liczba kuracjuszy / pacjentów leczonych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego (tryb ambulatoryjny) wyniosła: 465 w 2018 r., 605 w 2019 r., 39 w 2020 r., 439 w 2021 r. i 368 w 2022 r. – łącznie 1 916, w tym:
 - dzieci i młodzież do lat 18 – odpowiednio dwoje (0,4%), 24 (4,0%), troje (7,7%), 125 (28,5%) i 270 (73,4%) – łącznie 424 (22,1%);
 - osoby w wieku 65 lat i więcej – odpowiednio 70 (15,1%), 95 (15,7%), dziewięć (23,1%), 104 (23,7%) i 25 (6,8%) – łącznie 303 (15,8%).

(akta kontroli tom II str. 533-538)

Według danych NFZ dotyczących Gminy:

- liczba pacjentów korzystających ze świadczeń w rodzaju lecznictwo uzdrowiskowe wyniosła: 5 268 w 2018 r., 5 216 w 2019 r., 1 128 w 2020 r., 3 149 w 2021 r. i 4 882 w 2022 r. – łącznie 19 643, w tym:
 - pacjenci w sezonie chłodnym – odpowiednio 2 007 (38,1%), 1 997 (38,3%), 963 (85,4%), 827 (26,3%) i 1 851 (37,9%) – łącznie 7 645 (38,9%);
 - pacjenci z chorobami układu krążenia – odpowiednio 95 (1,8%), 65 (1,2%), 17 (1,5%), 20 (0,6%) i 20 (0,4%) – łącznie 217 (1,1%), w tym w sezonie chłodnym – odpowiednio 34, 29, 12, trzech i 11 – łącznie 89;
 - pacjenci z chorobami układu oddechowego – ośmiu (0,15%) w 2018 r. i jeden w 2019 r. (0,02%) – łącznie dziewięciu (0,05%), w tym w sezonie chłodnym czterech w 2018 r.;
- liczba dzieci korzystających ze świadczeń uzdrowiskowych szpitalnych / sanatoryjnych wyniosła: 643 w 2018 r., 585 w 2019 r., 163 w 2020 r., 331 w 2021 r. i 575 w 2022 r. – łącznie 2 297, w tym:
 - dzieci w sezonie chłodnym – odpowiednio 193 (30,0%), 201 (34,4%), 133 (81,6%), 95 (28,7%) i 209 (36,3%) – łącznie 831 (36,2%);
 - dzieci z chorobami układu oddechowego – jedno w 2018 r. poza sezonem chłodnym (dzieci z chorobami układu krążenia nie wystąpiły);
- liczba pacjentów korzystających ze świadczenia rehabilitacji po przebytej chorobie COVID-19 wyniosła: 560 w okresie od maja do grudnia 2021 r. (sfinansowana przez NFZ w kwocie 1 836,6 tys. zł) i 381 w I półroczu 2022 r. (sfinansowana przez NFZ w kwocie 1 410,6 tys. zł) – łącznie 941 (3 247,2 tys. zł), w tym w sezonie chłodnym – odpowiednio 304 (1 041,7 tys. zł) i 221 (721,7 tys. zł) – łącznie 525 (1 763,4 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 539-543)

Nie wystąpiły przypadki osób korzystających z finansowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kosztów rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej.

(akta kontroli tom II str. 544-545)

W toku kontroli stwierdzono następujący stan problematyczny, który nie stanowi nieprawidłowości w działalności kontrolowanej jednostki, lecz utrudnia osiągnięcie celów dotyczących redukcji niskiej emisji:

- znacząca poprawa jakości powietrza w Uzdrowisku może wymagać zacieśnienia współpracy z gminami sąsiadującymi, choć działania takie nie są obligatoryjne i nie wynikają z dokumentów programowych. Niemniej jednak pozyskane przez NIK dane z CEEB (na 15 marca 2023 r.) pokazują, że w otoczeniu Goczałkowic-Zdroju mogło być zlokalizowanych nawet do 31,6 tys. kotłów na paliwo stałe, z czego 14,3 tys. urządzeń stanowiły kotły pozaklasowe (45% wszystkich kotłów zasilanych takim paliwem), z których emisja pyłu jest ok. dziesięciokrotnie wyższa niż dla kotłów klasy V. Natomiast 7,1 tys. kotłów na paliwo stałe (22,5%) spełniało najwyższe wymagania zgodne z wymogami dla klasy 5 lub ekoprojektu, a taki właśnie docelowy standard wynika z uchwały antysmogowej obowiązującej na terenie Gminy i w gminach ościennych. Ponadto w *Polityce energetycznej Polski do 2040 r.*¹⁵⁷ przewidziano odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r., a na obszarach wiejskich do 2040 r., przy utrzymaniu możliwości wykorzystania paliwa bezdymnego do 2040 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018–2022 w Gminie realizowano działania naprawcze określone w POP, dotyczące ograniczenia emisji z sektora komunalno-bytowego, przekraczając zakładane wartości docelowe efektów ekologicznych i rzeczowych. Wykonano 622 przedsięwzięcia, w ramach których zlikwidowano / wymieniono źródła ciepła na paliwa stałe. Dotyczyło to łącznej powierzchni użytkowej 111,7 tys. m², w tym 79,3 tys. m² dotyczyło przedsięwzięć zrealizowanych w latach 2020–2022. Tym samym przekroczono ponad dziewiętnaście razy wartość docelową założoną w POP 2020 do osiągnięcia przez Gminę w latach 2020–2026 (4,1 tys. m²). W ramach 294 przedsięwzięć przeprowadzono termomodernizację (46,6 tys. m²), a w ramach 57 – zainstalowano OZE (9,6 tys. m²). W wyniku realizacji powyższych przedsięwzięć zredukowano emisję: pyłu PM10 o 50,3 Mg/rok, pyłu PM2,5 o 41,8 Mg/rok i bezno(a)pirenu o 20,7 kg/rok, co stanowiło odpowiednio 200,4%, 214,4% i 207,0% wartości docelowych założonych w POP 2017 do osiągnięcia przez Gminę do 2027 r. W latach 2018–2022 pracownicy Urzędu przeprowadzili 582 kontrole przestrzegania zakazu spalania odpadów w kotłach / piecach lub zakazów wynikających z uchwały antysmogowej, spełniając wymóg określony w POP 2020 minimum 10 kontroli rocznie, jednakże zadanie to nie było wykonywane rzetelnie, z uwagi na niepobieranie próbek popiołów z palenisk do dalszych badań analitycznych. W konsekwencji tego nie zapewniono realnej kontroli Gminy nad przestrzeganiem przez mieszkańców wymagań uchwały antysmogowej w zakresie jakości stosowanych paliw stałych, do czego obowiązały wójt przepisy art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Realizowano działania określone w PDK zawartych w POP, z wyjątkiem wymogu upowszechniania informacji, zawartych w otrzymanych komunikatach o II lub III poziomie ostrzegania o złej jakości powietrza, wśród mieszkańców Gminy w inny sposób niż poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu. Ponadto, w przypadku dziewięciu dni objętych III poziomem ostrzegania i dwóch dni objętych II poziomem ostrzegania, nie przeprowadzono wymaganej w PDK liczby kontroli, które w dziewięciu z 11 przypadków zrealizowano w dniu następnym. Urząd oraz gminne przedszkola i szkoła prowadziły wymagane w POP działania edukacyjne związane z ochroną powietrza, spełniając wymóg określony w POP 2020 minimum dwóch wydarzeń edukacyjnych w roku. W Urzędzie terminowo i według wymaganego wzoru sporządzono roczne sprawozdania z realizacji POP, jednak w niektórych

¹⁵⁷ Źródło: <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (dostęp: 07.09.2023 r.).

przypadkach błędnie podano wymagane informacje dotyczące zrealizowanych przedsięwzięć (likwidacji / wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji) oraz liczby przeprowadzonych kontroli.

Na przedsięwzięcia wykazywane w sprawozdaniach z realizacji POP składały się przedsięwzięcia realizowane w ramach PONE oraz przedsięwzięcia realizowane w ramach PPCP. Według stanu na 30 czerwca 2023 r., w ramach PONE od 2018 r. zrealizowano 720 przedsięwzięć, tj. 129,7% wielkości założonej w PONE przed aktualizacją i 54,9% – po jego aktualizacji, polegających nie tylko na likwidacji / wymianie kotłów na paliwa stałe lub termomodernizacji, ale również na likwidacji / wymianie starych kotłów gazowych. Wykonanie PONE w takim zakresie było możliwe przede wszystkim dzięki podjęciu przez Gminę skutecznych działań w zakresie pozyskania dofinansowania z WFOŚiGW w łącznej kwocie 5 615,0 tys. zł, stanowiącej 48,7% całkowitego kosztu realizacji przedsięwzięć. W ramach PONE nie były jednak realizowane zaplanowane w tym dokumencie na lata 2018–2023 przedsięwzięcia w zakresie OZE, gdyż pominięto je określając poziomy dofinansowania z dotacji celowej. Dopiero w 2023 r. podjęto działania w celu realizacji inwestycji w zakresie OZE, składając wniosek o dofinansowanie projektu pn. *Odnawialne źródła energii w gminie uzdrowskiej Goczałkowice-Zdrój* w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021–2027 i określając regulamin realizacji tego projektu.

W Gminie realizowano także działania przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2012–2030* oraz *Planie gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Goczałkowice-Zdrój*, tj. odpowiednio inwestycje w budynkach gminnych (w zakresie wymiany źródeł ciepła, termomodernizacji lub instalacji OZE) oraz rozbudowę strony internetowej o nowe informacje dotyczące ochrony powietrza.

W Gminie realizowano również inne działania dotyczące ograniczenia niskiej emisji, m.in. takie jak: prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego w ramach PPCP, zapewnienie mieszkańcom Gminy możliwości skorzystania z porad w zakresie ekodoradztwa, przystąpienie do PPCM w celu wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, wsparcie właścicieli budynków, w których zainstalowano wyłącznie ekologiczne źródła ciepła.

Pomimo podejmowanych działań w zakresie wymiany źródeł ciepła, udział kotłów pozaklasowych (w największym stopniu przyczyniających się do emisji zanieczyszczeń powietrza) w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe zlokalizowanych na terenie Gminy, wciąż był znaczny i wynosił 43,5% (według danych z bazy CEEB pozyskanych przez NIK z GUNB, stan na 15 marca 2023 r.) i 34,4% (według danych z bazy CEEB przedstawionych przez Gminę, stan na 16 sierpnia 2023 r.). Analiza przeprowadzona przez NIK wykazała, że przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018–2022 (124 kotły rocznie) wyeliminowanie wszystkich kotłów poniżej V klasy zajmie od czterech (według danych od Gminy) do dziewięciu lat (według danych z GUNB) i może wykroczyć zarówno poza ramy czasowe POP 2020 (2026 r.), jak i wymagane terminy pełnego wdrożenia ograniczeń i zakazów wynikających z uchwały antysmogowej obowiązującej na terenie Gminy (1 stycznia 2028 r.).

Wprowadzie m.in. w efekcie działań naprawczych w latach 2018–2022 w odniesieniu do stanu w 2017 r. osiągnięto poprawę jakości powietrza w Gminie pod względem stężeń pyłów zawieszonych (PM10, PM2,5) i benzo(a)pirenu, tj. substancji w największym stopniu pochodzących z niskiej emisji, jednak wciąż największym problemem w ww. okresie pozostawały zbyt wysokie średnioroczne stężenia benzo(a)pirenu (200%-500% normy w 2022 r.), których przekroczenia odnotowane

zostały w całym tym okresie. Ponadto wyniki pomiarów za lata 2020-2022 ze stacji PMŚ zlokalizowanej w Uzdrowisku wskazują na przekroczenia wartości normatywnej dla pyłu PM_{2,5}, który jest szczególnie groźny dla zdrowia.

NIK zwraca również uwagę na znaczne pogorszenie jakości powietrza w *sezonie chłodnym*, o czym świadczą wyższe wartości odnotowywanych stężeń w tym okresie¹⁵⁸.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na potrzebę:

Uwagi

1. zapewnienia, w trakcie kolejnego procesu uzyskiwania potwierdzenia spełnienia przez obszar Gminy wymagań określonych w ustawie o uzdrowiskach, weryfikacji dokumentacji otrzymanej od wykonawców¹⁵⁹ pod względem zgodności z przepisami prawa oraz pod względem rzetelnego przedstawienia stanu faktycznego dotyczącego stanu sanitarnego powietrza, przeciwwskazań do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego i badań wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki stwierdzonych przekroczeń poziomów normatywnych zanieczyszczeń powietrza, a także zapewnienia, przed wydaniem zarządzenia w sprawie przyjęcia operatu uzdrowiskowego i przekazania do Ministra Zdrowia, zaopiniowania projektu tego dokumentu przez komisję uzdrowiskową;
2. podjęcia działań zapewniających naliczenie i dochodzenie kary umownej w razie wystąpienia przypadku opóźnienia wykonawcy w realizacji przedmiotu zamówienia;

oraz wnosi o podjęcie działań w celu:

Wnioski

1. ustalenia z Gminą Strumień, zgodnie z art. 3 ustawy o uzdrowiskach, podmiotu uprawnionego do realizacji zadań określonych w ustawie o uzdrowiskach (nieobjętych porozumieniem z 17 października 2018 r.) oraz zasad ich finansowania, w związku z rozszerzeniem obszaru Uzdrowiska o Sołectwo Zabłocie-Solanka na podstawie decyzji Ministra Zdrowia z 7 stycznia 2015 r.;
2. przyjęcia procedury przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych, określającej zasady pobierania próbek popiołów z palenisk do dalszych badań analitycznych oraz wykorzystywania ich wyników przy kierowaniu do sądu wniosków o ukaranie;
3. upowszechniania wśród mieszkańców Gminy informacji, zawartych w otrzymanych komunikatach o II i III poziomie ostrzegania o złej jakości powietrza, również w inny sposób niż poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu¹⁶⁰, zgodnie z wymogiem określonym w pkt 1.11.3. *Tryb wdrażania i ogłaszania działań krótkoterminowych* PDK 2020;
4. przeprowadzania kontroli instalacji spalania paliw stałych w każdym dniu objętym II lub III poziomem ostrzegania o złej jakości powietrza, w liczbie wymaganej w PDK 2020;

¹⁵⁸ W latach 2020-2022 były one o 26%-49% wyższe niż stężenia średnioroczne w przypadku pyłów zawieszonych oraz od 67% do 89% wyższe w przypadku B(a)P.

¹⁵⁹ Operatu uzdrowiskowego, świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu i jego uzasadnienia.

¹⁶⁰ Np. poprzez lokalne rozgłośnie.

5. skorygowania błędów w sprawozdaniach z realizacji POP za lata 2018–2022 w zakresie przedstawionym w pkt 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w podobszarze 2.1.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 12 października 2023 r.

Kontroler
Monika Kopczyk
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....