



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.026.04.2017
P/17/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/078 – „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/180/2017 z dnia 16 października 2017 r. [Dowód: akta kontroli str. 1]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowej Rudzie, Rynek 1, 57-400 Nowa Ruda (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kiliński – Burmistrz Miasta Nowa Ruda ¹ (dalej: „Burmistrz”) [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK² w okresie objętym kontrolą³ Gmina Miejska Nowa Ruda (dalej: „Gmina” lub „Miasto”) podejmowała działania mające na celu ograniczenie zanieczyszczenia powietrza pyłami zawieszonymi (PM₁₀ i PM_{2,5})⁴ oraz bezno(a)pirenem (B(a)P)⁵.

Okazały się one jednak niewystarczające, gdyż w wyniku zrealizowanych zadań uzyskano efekty ekologiczne, które nie doprowadziły do istotnego obniżenia poziomu emisji zanieczyszczeń. W latach 2014-2016, jakość powietrza na obszarze Gminy znacząco odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, których dotrzymanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie⁶.

W dokumentach strategicznych Miasta ujęto zagadnienia ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami z zachowaniem spójności planowanych kierunków działań. NIK zwraca uwagę, że Miasto nie przeprowadziło szczegółowej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej. Zdaniem Izby, skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza na obszarze Gminy wymaga właściwego rozpoznania potrzeb,

¹ Od dnia 10 listopada 2002 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

³ Lata 2014-2017 (I półrocze).

⁴ PM – pył zawieszony (ang. *particulate matter*) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (m.in. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany. Cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem. Może on powodować lub pogłębiać choroby płuc i układu krążenia, zawał serca i arytmie. Wpływa również na ośrodkowy układ nerwowy i układ rozrodczy i może powodować choroby nowotworowe. W ostatecznym rezultacie może powodować przedwczesną śmierć. PM₁₀ i PM_{2,5} to odpowiednio cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 mikrometrów (µm) i mniejszej niż 2,5 µm.

⁵ Benzo(a)piren – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodórów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, powstającym w wyniku niskiej emisji.

⁶ Według danych pochodzących ze stacji pomiarowej zlokalizowanej na terenie Miasta w latach 2014-2016 nie były dotrzymane standardy jakości powietrza dotyczące PM₁₀. Stężenia średnioroczne tej substancji kształtowały się na poziomie od 114% do 123% poziomu dopuszczalnego, a liczba dni z przekroczeniem stężeń dobowych mieściła się w przedziale od 306% do 369% tego poziomu. W przypadku B(a)P stężenia średnioroczne zawierały się w przedziale od 1 530% do 1 770% wartości normatywnej.

zwłaszcza związanych z ograniczeniem niskiej emisji, która jest główną przyczyną przekroczeń wartości normatywnych PM10 i B(a)P.

W okresie objętym kontrolą Gmina w niewielkim zakresie i w zbyt wolnym tempie realizowała zadania określone w Programie ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego. Na działania sprzyjające ograniczeniu emisji liniowej (pochodzącej ze środków transportu) wydatkowano łącznie 4 509,0 tys. zł, w tym 1 928,0 tys. zł (42,8%) z budżetu Gminy. W ramach tych działań m.in. dokonano modernizacji i remontów łącznie 5,39 km dróg gminnych, przeprowadzono czyszczenie 54,3 km jezdni na mokro oraz zaplanowano budowę drogi rowerowej o długości 3,3 km. Ponadto Gmina ze środków własnych poniosła wydatki w łącznej wysokości 39,7 tys. zł na opracowanie w 2015 r. Programu Gospodarki Niskoemisyjnej oraz Programu Ograniczania Niskiej Emisji.

W latach 2014-2016 Miasto nie realizowało zadań związanych z obniżeniem emisji powierzchniowej, w tym z ogrzewania indywidualnego, chociaż w Programie ochrony powietrza wskazano, że należy podjąć działania skierowane przede wszystkim na redukcję emisji z tego obszaru. Dopiero w I połowie 2017 r. rozpoczęto wdrażanie zadań z tego zakresu (zlikwidowano 17 kotłów na paliwo stałe⁷). NIK zwraca przy tym uwagę, że najwyższą efektywnością kosztową pod względem redukcji emisji pyłów zawieszonych i B(a)P charakteryzują się działania związane z wymianą źródeł ciepła na paliwa stałe, a działania dotyczące emisji liniowej tylko w niewielkim zakresie wpływają na ograniczenie ww. zanieczyszczeń powietrza.

Jako przyczynę braku działań w zakresie ograniczenia niskiej emisji (tj. z sektora komunalno-bytowego) wskazano fakt, że Miasto nie pozyskało zakładanego dofinansowania realizacji tych działań ze źródeł zewnętrznych w wysokości ok. 5 560,0 tys. zł w związku z odstąpieniem w 2016 r. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: „NFOŚiGW”) od finansowania programu „Poprawa jakości powietrza. Część 2) KAWKA – Likwidacja niskiej emisji (...)” oraz z uwagi na dotychczasowy brak uruchomienia naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 (dalej: „RPO WD 2014-2020) w ramach działania 3B „Wymiana kotłów oraz inwestycje w odnawialne źródła energii”.

Służby gminne przeprowadzały kontrole w zakresie stosowanych paliw w instalacjach, przy czym skala tych kontroli w badanym okresie uległa zwiększeniu. W wyniku kontroli stwierdzono 110 przypadków spalania odpadów w instalacjach grzewczych (29,7% przeprowadzonych kontroli) i w związku z tym nałożono kary pieniężne w postępowaniu mandatowym (3,4 tys. zł). W kontrolowanym okresie podejmowane były ponadto cykliczne działania informacyjno-edukacyjne w zakresie ochrony środowiska, w tym szeroko rozumianej ochrony powietrza.

Dane przedstawione w sprawozdaniach złożonych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (uwzględniające informacje o działaniach w okresie 2014-2016 dotyczących wymiany indywidualnych źródeł ciepła, realizowanych przez mieszkańców Gminy we własnym zakresie) wyraźnie wskazują na ryzyko nieosiągnięcia przez Miasto założonych celów odnośnie do ograniczenia wielkości emisji ze źródeł powierzchniowych. W latach 2014-2016 osiągnięto na obszarze Miasta redukcję emisji PM10 ze źródeł powierzchniowych w wysokości 4,647 Mg, co stanowiło zaledwie 6,5% określonej w Programie Ograniczania Niskiej Emisji wartości docelowej (71,9 Mg⁸). Tym samym, przy dotychczasowym tempie

⁷ Instalując w zamian 15 nowoczesnych źródeł ciepła.

⁸ Założona w Programie ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego łączna redukcja emisji PM10 dla gminy miejskiej i gminy wiejskiej Nowa Ruda została ustalona na 2023 r. na poziomie 231,2 Mg. Dopiero

realizacji działań osiągnięcie założonej redukcji pyłu zawieszonego z sektora komunalno-bytowego nastąpi za ok. 47 lat, podczas gdy zakończenie realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego przewidziano na koniec 2023 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

[1] nieprzyjęciu Programu Ochrony Środowiska, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁹ (dalej: „POŚ”);

[2] nieobjęciu systemem zarządzania kryzysowego zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza oraz zadań określonych planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 POŚ, tj. elementu wymaganego art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁰ (dalej: „ustawa o zarządzaniu kryzysowym”);

[3] nieterminowym przekazywaniu Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdań z realizowanych działań naprawczych w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza.

Wykazane nieprawidłowości nie wpływały - w sposób bezpośredni – negatywnie na przedmiot kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dokumenty programowe

Opis stanu faktycznego

1. W „Strategii Rozwoju Gminy Miejskiej Nowa Ruda na lata 2014-2020”¹¹ (dalej: „strategia rozwoju”) wyznaczono m.in. cel strategiczny pn. „Ochrona środowiska naturalnego, efektywne wykorzystanie zasobów oraz dostosowanie do zmian klimatu i poprawa bezpieczeństwa” w ramach którego wyodrębniono cel szczegółowy „Poprawa jakości środowiska naturalnego”. Cel szczegółowy został dookreślony poprzez przypisanie kierunku pn. „Poprawa jakości powietrza atmosferycznego oraz ograniczenie niskiej emisji” oraz siedmiu działań służących jego realizacji, w tym w m.in. [1] opracowanie i wdrożenie programu związanego z niską emisją w Mieście; [2] realizacja oraz wspieranie inwestycji związanych z wykorzystaniem efektywności energetycznej; [3] edukacja ekologiczna dzieci i młodzieży w szkołach; [4] budowa systemu monitorowania jakości powietrza; [5] dążenie do wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

[Dowód: akta kontroli str. 4]

Istotnym dokumentem przejętym przez Radę Miejską w Nowej Rudzie (dalej: „Rada Miejska”) był „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej na lata 2014-2020”¹² (dalej: „PGN”). W dokumencie wskazano działania prowadzące do transformacji wszystkich sektorów gospodarki, których efektem będą: redukcja emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, poprawa efektywności gospodarowania odpadami, redukcja zużycia udziału energii finalnej poprzez podniesienie efektywności energetycznej oraz promocję nowych wzorców konsumpcji. Zaplanowane działania ukierunkowane zostały na poprawę stanu środowiska i jakości życia mieszkańców Miasta, a w dłuższej perspektywie również na rozwój gospodarczy.

[Dowód: akta kontroli str.5]

w Programie Ograniczania Niskiej Emisji sporządzonym w 2015 r. określono wymagany ładunek redukcji emisji PM10 odrębnie dla Miasta Nowa Ruda na poziomie 71,9 Mg.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 209 ze zm.

¹¹ Przyjęta uchwałą Nr 448/LI/14 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 30 lipca 2014 r.

¹² Uchwała Nr 106/X/15 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 2 września 2015 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej na lata 2014-2020 z perspektywą do 2030 r. dla Gminy Miejskiej Nowa Ruda z uwzględnieniem zapisów części wspólnej Planu dla Aglomeracji Wałbrzyskiej.

Rada Miejska uchwaliła w 2015 r.¹³ „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na lata 2015-2029”. Dokument ten¹⁴ na poziomie strategicznym określa oraz precyzuje politykę energetyczną Miasta. Zawiera on pełną charakterystykę Nowej Rudy w zakresie sposobów zasilania, sieci przesyłowych oraz instalacji odbiorczych wraz z bilansem zużycia energii i paliw. Określa potrzeby energetyczne Miasta oraz możliwości i sposób ich pokrycia. W ramach struktury zużycia paliw i energii na cele grzewcze¹⁵ wskazuje na dominujący udział węgla kamiennego (55,2%), a następnie gazu ziemnego (23,0%), ciepła sieciowego (13,4%), gazu LPG (3,6%), drewna (3,5%), energii elektrycznej (0,9%), oleju opałowego (0,3%) i odnawialnych źródeł energii (0,1%).

W zakresie zaopatrzenia budownictwa w ciepło zaleca realizację zadań zapewniających poprawę jakości powietrza, w szczególności poprzez eliminowanie zanieczyszczeń z niskiej emisji (wymiana niskosprawnych kotłów na paliwa stałe) i popularyzację przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 6, 304-308]

Sejmik Województwa Dolnośląskiego przyjął w 2014 r. Program ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego¹⁶, którego część stanowi „Program ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej” (dalej: „POP”).

POP został opracowany ze względu na naruszenie standardów jakości powietrza, szczególnie w wyniku przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz poziomów docelowych benzo(a)pirenu (dalej: „B(a)P”). W POP dla strefy dolnośląskiej, której obszar obejmuje Miasto Nowa Ruda, zidentyfikowano przyczyny powstawania ponadnormatywnych wartości substancji oraz wskazano rozwiązania prowadzące do poprawy stanu powietrza.

W POP wykazano, m.in. że:

[1] emisja łączna PM₁₀ w 2011 r. na obszarze gminy miejskiej i gminy wiejskiej Nowa Ruda wynosiła 83,5 Mg/rok¹⁷ - w latach 2014 - 2023 (10-letni okres obowiązywania POP) na obszarze tych gmin założono 60% redukcję emisję PM₁₀, tj. w wysokości 231,2 Mg¹⁸;

[2] emisja łączna B(a)P w 2011 r. na obszarze gminy miejskiej i gminy wiejskiej Nowa Ruda wynosiła 0,0065 Mg/rok - na obszarze tych gmin założono redukcję emisji B(a)P w wysokości 0,0239 Mg (według POP wykazana wielkość redukcji B(a)P nastąpi w wyniku 60% redukcji emisji pyłu PM₁₀¹⁹).

W celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza w POP zaproponowano realizację łącznie 13 działań naprawczych, spośród których dwa działania nie należały do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego²⁰. Określony w POP harmonogram rzeczowo-finansowy działań zmierzających do ograniczenia zanieczyszczeń powietrza pyłem zawieszonym PM₁₀ i B(a)P przede wszystkim z ogrzewania indywidualnego oraz z komunikacji, przewiduje dla gmin strefy dolnośląskiej 11 działań naprawczych, tj.:

¹³ Uchwała Nr 61/VI/15 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 29 kwietnia 2015 r.

¹⁴ Opracowany przez firmę ATMOTERM S.A. z Opola.

¹⁵ Stan na 2013 r. (ogrzewanie pomieszczeń, c.w.u., cele bytowe).

¹⁶ Przyjęty uchwałą Nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 985 ze zm.).

¹⁷ Powierzchnia przekroczeń - 2,5 km², liczba ludności - 1,5 tys. zł.

¹⁸ Szacunkowa liczba powierzchni użytkowej mieszkań podlegająca wymianie sposobu ogrzewania - 135 412 m².

¹⁹ Tj. w wyniku realizacji działań naprawczych zaproponowanych dla pyłu PM₁₀.

²⁰ Dotyczy: (1) działanie pn. „Ograniczenie emisji niezorganizowanej pyłów z kopalni” - realizowane przez odpowiednie podmioty gospodarcze; (2) działanie pn. „Stworzenie systemu oceny ryzyka przekroczeń poziomów kryterialnych pod kątem Planów Działań Krótkoterminowych” - realizowane przez WIOŚ przy współpracy z Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

- [1] działanie „Ograniczenie emisji z ogrzewania indywidualnego” (DssDsZSO) – podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymiana na ogrzewanie gazowe, elektryczne, pompy ciepła lub nowoczesne piece retortowe mieszkań ogrzewanych indywidualnie (głównie piecami węglowymi) w zabudowie wielorodzinnej oraz jednorodzinnej;
- [2] działanie „Podłączenie do sieci ciepłowniczej” (DssDsPSC) – systematyczne podłączanie do sieci ciepłowniczej zakładów przemysłowych, spółek miejskich i budynków użyteczności publicznej (wymiana ogrzewania węglowego) w rejonie gdzie sieć cieplna istnieje;
- [3] działanie „Wzrost efektywności energetycznej miast i gmin” (DssDsWEEG) - systematyczna wymiana starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane jest paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (retortowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłych oraz termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej;
- [4] działanie „Modernizacja i remonty dróg” (DssDsMRd) - modernizacja i remonty dróg na terenie miast województwa dolnośląskiego, w tym szczególnie likwidacja nawierzchni nieutwardzonych, gruntowych;
- [5] działanie „Czyszczenie ulic” (DssDsMMU) - czyszczenie ulic na mokro w okresie wiosna-jesień (z częstotliwością najlepiej 1 raz w tygodniu, przy braku opadów atmosferycznych);
- [6] działanie „Rozwój zintegrowanego systemu kierowania ruchem ulicznym” (DssDsSKR) – utworzenie zintegrowanego systemu kierowania ruchem ulicznym, mającego na celu między innymi: upłynnienie ruchu, stworzenie możliwości uprzywilejowania transportu zbiorowego;
- [7] działanie „Rozwój systemu ścieżek rowerowych i infrastruktury rowerowej” (DssDsSRo), w tym w pierwszym rzędzie: budowa odcinków dróg rowerowych pozwalających na połączenie w jeden ciąg dróg już istniejących, szczególnie w centrum miasta; budowa parkingów rowerowych, szczególnie zlokalizowanych w pobliżu kluczowych celów podróży (wyższe uczelnie, szkoły, urzędy administracji lokalnej i państwowej, obiekty kultury), a także w pobliżu węzłów przesiadkowych komunikacji zbiorowej; prawidłowa organizacja ruchu na styku ruch rowerowy - ruch samochodowy, pozwalająca na bezpieczne korzystanie z roweru;
- [8] działanie „Monitoring inwestycji budowlanych pod kątem ograniczenia nieorganizowanej emisji pyłu” (DssDsIB) - obniżenie emisji pyłu pochodzącej z inwestycji budowlanych poprzez m.in.: kontrole czystości kół w pojazdach wyjeżdżających z placów budów; kontrole czystości ulic przy wyjazdach z placów budów;
- [9] działanie „Zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miast” (DssDsZk) - zwiększanie udziału zieleni w przestrzeni miast, szczególnie poprzez: prowadzenie nowych obszarów zieleni wzdłuż szlaków komunikacyjnych; nasadzenia krzewów na istniejących skwerach, zieleńcach;
- [10] działanie „Zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego” (DssDsPZP) - stosowanie odpowiednich zapisów, umożliwiających ograniczenie stężeń pyłu zawieszonego PM10 oraz B(a)P, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dotyczących, np. układu zabudowy zapewniającego przewietrzanie miast, wprowadzania zieleni izolacyjnej (szczególnie wzdłuż ciągów komunikacyjnych), zagospodarowania przestrzeni publicznej, reorganizacji układu komunikacyjnego oraz wprowadzeniu stref zamkniętych dla ruchu samochodowego w ścisłym centrum miasta, konieczności budowy ścieżek rowerowych lub ciągów pieszo – rowerowych wzdłuż nowo budowanych dróg;
- [11] działanie „Edukacja ekologiczna” (DssDsEEK) – akcje edukacyjne mające na celu uświadamianie społeczeństwa w zakresie m.in.: szkodliwości spalania

odpadów w paleniskach domowych; korzyści płynących z podłączenia do scentralizowanych źródeł ciepła, termomodernizacji; promocji nowoczesnych niskoemisyjnych źródeł ciepła.

W POP nie określono szczegółowego harmonogramu rzeczowego działań naprawczych do wykonania w poszczególnych latach dla Miasta. Nie określono również wielkości nakładów niezbędnych na finasowanie tych działań. Wskazano, że obniżenie stężeń B(a)P w strefie dolnośląskiej (w tym na obszarze Miasta) do poziomu docelowego można uzyskać wyłącznie po niemalże całkowitym wyeliminowaniu ogrzewania paliwami stałymi (głównie węglem i drewnem). Tak szeroko zakrojone działania były w praktyce niemożliwe do zrealizowania ze względu na nadmierne koszty ekonomiczne i trudności techniczne oraz bariery społeczne. Dodatkowo barierą do przeprowadzenia takich działań był brak możliwości prawnego zmuszenia mieszkańców do likwidacji wysokoemisyjnych źródeł ciepła. W związku z tym, w celu redukcji stężeń B(a)P należało wykonywać zadania naprawcze zaproponowane dla pyłu zawieszonego PM10, które były zakrojone na bardzo dużą skalę oraz bardzo kosztowne. Działania te należało realizować stopniowo, w miarę możliwości technicznych i finansowych. Działania naprawcze mogły być realizowane w ramach Programu Ograniczenia Niskiej Emisji.

[Dowód: akta kontroli str.4-5, 98, 268-281]

Obowiązujący w okresie poddanym kontroli w Mieście Plan Zarządzania Kryzysowego²¹ (dalej: „PZK”), zatwierdzony przez Starostę Kłodzkiego²², nie uwzględniał zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, a także stosownych procedur reagowania kryzysowego.

[Dowód: akta kontroli str.77-79]

2. Informacje do planowania działań naprawczych

2. Źródłem informacji o jakości powietrza na terenie Gminy, były dane ze stacjonarnej stacji pomiarowej Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej: „WIOŚ”) zlokalizowanej na terenie Miasta²³. Na ww. stacji pomiary mierzone są metodą automatyczną (dotyczy pyłu PM10) oraz metodą manualną (dotyczy pyłu PM10 oraz zawartości w PM10: B(a)P, arsenu, ołowiu, kadmu i niklu).

Zgodnie z dyspozycją art. 8a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o *Inspekcji Ochrony Środowiska*²⁴ informacje WIOŚ o stanie środowiska na terenie województwa dolnośląskiego w 2013 r., w 2014 r., w 2015 r. i w 2016 r. były rozpatrywane przez Komisję Zdrowia i Ekologii Rady Miejskiej w Nowej Rudzie²⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 24, 75]

3. Gmina dysponowała informacjami na temat sposobów ogrzewania wykorzystywanych na jej terenie. Źródłem tych informacji było w szczególności opracowanie z marca 2012 r. pn. „Program naprawczy w zakresie redukcji emisji pyłu z procesów ogrzewania mieszkań w Gminie Miejskiej Nowa Ruda”²⁶. Dokument był rezultatem końcowej fazy prac przeprowadzonych w ramach projektu badawczego pt.: „Polepszenie jakości powietrza w rejonie przygranicznym Czechy – Polska”, realizowanego przez Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach z Wyższą Szkołą Górnictwa–Uniwersytetem Górnictwem w Ostrawie²⁷.

²¹ W latach 2014 – I półrocze 2017 obowiązywał plan zarządzania kryzysowego z 2010 r. i z kwietnia 2017 r.

²² Bez daty zatwierdzenia.

²³ Przy ul. Srebrnej 1a.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1688 ze zm.

²⁵ Kolejno: 21 maja 2014 r., 17 czerwca 2015 r., 22 czerwca 2016 r. i 14 czerwca 2017 r.

²⁶ Wzorzec dla ww. Programu stanowiła dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady – CAFE.

²⁷ W ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013.

Zawierał on m.in. propozycje różnych wariantów redukcji pyłu zawieszzonego PM10 dla poszczególnych dzielnic Miasta.

Do oceny stopnia zanieczyszczenia PM10 z ogrzewania lokali mieszkalnych (niska emisja) zastosowano metodykę polegającą na przeprowadzeniu szczegółowej inwentaryzacji zabudowy mieszkaniowej wraz z określeniem stopnia jej izolacji termicznej oraz struktury źródeł ciepła i paliw wykorzystywanych do ogrzewania mieszkań. Informacje te zostały opracowane na podstawie danych statystycznych pochodzących m.in. z Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2002 r., po ich przeszacowaniu do poziomu lat 2006 i 2007. Do obliczeń wielkości pyłu emitowanych z procesu ogrzewania mieszkań wykorzystano opracowany w ramach tego projektu badawczego program obliczeniowy pn. „Kalkulator emisji”²⁸.

Przed wykonaniem ostatecznej oceny rozkładu stężeń pyłu PM10 wykonano uszczegółowienie sporządzonej inwentaryzacji emisji, z wykorzystaniem informacji pozyskanych z Urzędu i danych zebranych podczas wizji lokalnej przeprowadzonej w terenie²⁹ oraz zakupionych przez realizatorów projektu dla terenu Miasta warstw informacyjnych GIS³⁰, tj.: mapy granic administracyjnych Gminy z granicami obrębów/dzielnicy; mapy budynków³¹ oraz mapy punktów adresowych³². Na podstawie tak zgromadzonych danych dla roku 2007 wykonano inwentaryzację źródeł emisji pyłu z ogrzewania mieszkań na terenie Miasta, traktując każdy budynek jako odrębne źródło punktowe³³. Wyniki inwentaryzacji wskazywały, że łączna powierzchnia lokali wynosząca 562,7 tys. m² była ogrzewana w 67,7% (379,5 tys. m²) kotłami węglowymi³⁴, a następnie w 26,8% (150,8 tys. m²) ciepłem sieciowym, w 2,3 % (13,1 tys. m²) kotłami gazowymi, w 2,0% (11,0 tys. m²) elektrycznymi urządzeniami grzewczymi oraz w 1,5% (8,3 tys. m²) kotłami olejowymi.

[Dowód: akta kontroli str. 6, 309-315]

Według PGN na koniec 2013 r. na terenie Miasta było łącznie 91,8 km dróg³⁵, w tym: wojewódzkich 18 km (19,6%), powiatowych 12 km (13,1%) i gminnych 61,8 km (67,3%). Natężenie ruchu na tych drogach³⁶ i emisja CO₂ wynosiły: [1] drogi wojewódzkie, kolejno: 1 491,9 tys. pojazdów/rok i 5 199,8 Mg/rok; [2] drogi powiatowe, kolejno: 763,2 tys. pojazdów/rok i 1 984,7 Mg/rok; [3] drogi gminne, kolejno: 373,0 tys. pojazdów/rok i 5 493,2 Mg/rok.³⁷

[Dowód: akta kontroli str. 20-23]

4. Miasto nie przeprowadzało inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej w poszczególnych obiektach.

Jak wskazał Burmistrz, przyczyną nieprzeprowadzenia ww. inwentaryzacji były problemy finansowe Miasta oraz brak wymogu prawnego dla takich działań.

[Dowód: akta kontroli str. 75, 294-296]

²⁸ <http://www.cleanborder.eu>, zakładka: Aplikacje, zakładka: Kalkulator zużycia energii i emisji ciepła.

²⁹ Przebieg sieci ciepłowniczej i sieci gazowej, ocena budynków mieszkalnych głównie pod względem ich izolacyjności cieplnej.

³⁰ Systemy Informacji Przestrzennej (ang. *Geographical Information Systems – GIS*) są to systemy komputerowe służące do pozyskiwania, analizowania i wizualizowania informacji przestrzennej.

³¹ Zawierająca informacje na temat: adresu budynku, powierzchni użytkowej, funkcji ogólnej, funkcji szczegółowej, liczby kondygnacji naziemnych i podziemnych, roku budowy.

³² Zawierająca m.in. informacje na temat liczby lokali mieszkalnych i całkowitej liczby lokatorów.

³³ Przypisując mu odpowiednią klasę ze względu na wysokość strat ciepła w budynku oraz odpowiedni rodzaj źródła ciepła.

³⁴ W tym: piece węglowe (kaflowe, żeliwne, kuchenne itp.) – 146,3 tys. m²; kotłownię węglowe – 233,3 tys. m².

³⁵ Długość dróg na terenie Miasta nie uległa zmianie w latach 2014-2017 (I półrocze).

³⁶ Łącznie dla samochodów osobowych, dostawczych, ciężarowych, autokarów i motocykli.

³⁷ Źródło danych: Plan Gospodarki Niskoemisyjnej na lata 2014-2020 z perspektywą do 2030 r. dla Gminy Miejskiej Nowa Ruda (...).

3. Realizacja zadań określonych w POP

5. W latach 2014 – 2016 Miasto nie realizowało działań w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych.

Burmistrz wskazał, że Miasto – z uwagi na trudną sytuację finansową – nie zabezpieczało w budżecie oraz nie finansowało ze środków własnych działań w zakresie ograniczenia niskiej emisji z ogrzewania indywidualnego. Nie pozyskano również środków zewnętrznych na finansowanie tych działań.

W okresie tym mieszkańcy we własnym zakresie realizowali zadania w zakresie ograniczenia niskiej emisji z ogrzewania indywidualnego³⁸. W 91 lokalach mieszkalnych i dwóch domach jednorodzinnych zlikwidowano źródła indywidualnego ogrzewania na paliwo stałe oraz zainstalowano 91 kotłowni gazowych, jeden niskoemisyjny kocioł na pellet (biomasę) i jedną pompę ciepła³⁹.

W latach 2014-2016 szacunkowe koszty realizacji zadań wyniosły 1 062,0 tys. zł i w 100% zostały sfinansowane środkami własnymi właścicieli lokali mieszkalnych⁴⁰.

W okresie I półrocza 2017 r. na wymianę indywidualnych źródeł ogrzewania osoby fizyczne wydatkowały łącznie kwotę 190,9 tys. zł, przy czym 87,5 tys. zł (tj. 46,1% wydatków) Miasto zrefundowało tym osobom w II półroczu 2017 r. Przekazane środki z tytułu wymiany źródeł ogrzewania Gmina pozyskała w formie pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: „WFOŚiGW” lub „Fundusz”) w ramach programu „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego”, co opisano w pkt 8 wystąpienia.

W wyniku realizacji wykazanych zadań⁴¹ uzyskano efekt ekologiczny polegający na redukcji emisji pyłu PM10 o 5,1 Mg oraz B(a)P o 0,00084 Mg⁴².

[Dowód: akta kontroli str. 100-113, 220-221, 243-249, 252-258, 294-302]

Wartość działań przygotowawczych i naprawczych zrealizowanych przez Miasto w ramach POP w okresie objętym kontrolą wyniosła łącznie 4 562,4 tys. zł⁴³, w tym w zakresie:

[1] programowania⁴⁴ – 39,7 tys. zł (0,7%) – dwa zadania;

W ramach programowania Miasto opracowało PONE i PGN. Działania sfinansowano w całości ze środków własnych Gminy.

[2] ograniczenia emisji ze źródeł liniowych – 4 509,0 tys. zł (77,6%) - 15 zadań;

W ramach ograniczania emisji ze źródeł liniowych⁴⁵:

- dokonano modernizacji i remontów łącznie 5,39 km dróg gminnych⁴⁶;

Na realizację zadań Miasto poniosło wydatki w wysokości 4 272,2 tys. zł⁴⁷, które w 60,4% (2 581,0 tys. zł) sfinansowano środkami ze źródeł zewnętrznych, w tym przekazanymi przez: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – 1 243,4 tys. zł (73,4%), Dolnośląski Fundusz Pomocy Rozwojowej – 1 067,9 tys. zł (63,2%) i Wałbrzyską

³⁸ Działanie POP pn. „Ograniczenie emisji z ogrzewania indywidualnego”.

³⁹ W tym w latach 2014-2016 - 78 kotłów gazowych w lokalach mieszkalnych (ww. dane - na potrzeby sprawozdań z realizacji POP - Urząd pozyskał od zarządów wspólnot mieszkaniowych); w I półroczu 2017 r. - 13 kotłów gazowych w lokalach mieszkalnych oraz jeden kocioł na pellet i jedną pompę ciepła w domach jednorodzinnych.

⁴⁰ Ww. dane - na potrzeby sprawozdań z realizacji POP - Urząd pozyskał od zarządów wspólnot mieszkaniowych.

⁴¹ Dotyczy zadań naprawczych w zakresie ograniczenia niskiej emisji zrealizowanych przez mieszkańców Miasta w latach 2014 – I półrocze 2017.

⁴² Efekt ekologiczny na podstawie obliczeń „kalkulatora” publikowanego na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

⁴³ W tym: 1 760,5 tys. zł (38,6%) w 2014 r.; 1 800,2 tys. zł (39,4%) w 2015 r.; 957,8 tys. zł (21,0%) w 2016 r. i 43,9 tys. zł (1,0%) w I półroczu 2017 r.

⁴⁴ Przygotowanie działań naprawczych.

⁴⁵ Działania POP pn. „Modernizacja i remonty dróg” i pn. „Czyszczenie ulic”.

⁴⁶ W tym: 2,03 km w 2014 r.; 1,69 km w 2015 r.; 1,67 km w 2016 r.

⁴⁷ W tym: 1 695,0 tys. zł w 2014 r.; 1 688,7 tys. zł w 2015 r.; 888,5 tys. zł w 2016 r.

Specjalną Strefę Ekonomiczną – 269,7 tys. zł (30,4%). Dla ww. zadań – zgodnie z POP – nie określono efektu ekologicznego z uwagi na brak możliwości jego oszacowania.

- dokonywano czyszczenia na mokro w okresie wiosna-jesień 54,3 km dróg gminnych⁴⁸;

W okresie objętym kontrolą łączny koszt realizacji zadania wyniósł 236,8 tys. tys. zł (sfinansowany w 100% środkami własnymi Gminy), a uzyskany efekt ekologiczny dotyczył redukcji 1,36 Mg PM10 rocznie.

[3] działań informacyjno-edukacyjne – 16 zadań na kwotę 14,1 tys. zł (0,2%);

W ramach ww. działań informacyjno-edukacyjnych⁴⁹ publikowano artykuły w prasie lokalnej oraz prowadzono akcję informacyjną poprzez rozwieszanie plakatów i rozdawanie ulotek o tematyce dotyczącej zanieczyszczeń powietrza i o zasadach prawidłowego palenia w piecach, organizowano spektakle ekologiczne dla dzieci do lat 10 na temat odpadów oraz zagrożeń wynikających z ich spalania, organizowano dla mieszkańców pokazy ekologicznego palenia węglem i drewnem. Podejmowane działania informacyjno-edukacyjne zostały szczegółowo opisane w pkt 17 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 100-113, 220-221, 243-249, 252-258, 294-302]

Gmina przystąpiła ponadto do realizacji zadań w ramach rozwoju ścieżek rowerowych i infrastruktury rowerowej⁵⁰ oraz w ramach zwiększenia udziału zieleni miejskiej w przestrzeni Miasta⁵¹, tj.:

[1] W dniu 24 maja 2017 r. Miasto zawarło umowę⁵² na wykonanie robót w ramach zadania pn. „Rowerowy region – Ziemia Noworudzko – Radkowsko – Broumovska”. Przedmiotem umowy była budowa drogi (ścieżki) dla rowerów, dwukierunkowej o długości 3,3 km, składającej się z dwóch odcinków: odcinek pierwszy: o długości ok. 1,9 km pomiędzy Centrum a dzielnicą Słupiec oraz odcinek drugi o długości 1,4 km w ciągu ul. Słonecznej w Nowej Rudzie. Termin realizacji wyznaczono do dnia 30 czerwca 2018 r., a koszty zadania w wysokości 2 560,0 tys. zł zaplanowano w 85% (2.176,0 tys. zł) współfinansować ze środków EFRR w ramach programu Interreg V-A republika Czeska-Polska⁵³.

[2] Umową z dnia 15 września 2017 r.⁵⁴ Gmina zleciła wykonanie w formule „zaprojektuj i wybuduj” zadania pn. „Poprawa jakości środowiska miejskiego w Gminie Miejskiej Nowa Ruda”. Zakres zadania obejmował m.in. utworzenie nowych terenów zieleni o powierzchni 7,48 ha na obszarze Miasta poprzez zasadzenie 158 szt. drzew, 5 482 szt. krzewów i 7 330 szt. roślin zielonych, które przyczynią się do oczyszczania powietrza z toksycznych związków⁵⁵. Termin realizacji wyznaczono do 20 czerwca 2018 r., a koszty zadania w wysokości 2 399,0 tys. zł zaplanowano w 85% (2 039,2 tys. zł) współfinansować ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020⁵⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 219]

⁴⁸ Z częstotliwością 1 raz w tygodniu.

⁴⁹ Działanie POP pn. „Edukacja ekologiczna”.

⁵⁰ Działania POP pn. „Rozwój systemu ścieżek rowerowych i infrastruktury rowerowej”.

⁵¹ Działania POP pn. „Zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miast”.

⁵² Nr WI.272.10.2017/MF (wykonawca wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego).

⁵³ Środki EFRR pozyskane przez Miasto na podstawie „Decyzji w sprawie przyznania dofinansowania dla projektu realizowanego w ramach programu Interreg V-A Republika Czeska-Polska” Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskiej Departament Europejskiej Współpracy Terytorialnej w Pradze z dnia 2 maja 2017 r.

⁵⁴ Nr WI.272.13.1-4.2017/MF (wykonawca wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego).

⁵⁵ Działania w ramach projektu obejmują również utworzenie placów zabaw, placów wypoczynkowych i stref rekreacyjnych oraz wprowadzenie rozwiązań korzystnych dla przyrody (stworzenie budek lęgowych i karmników dla ptaków, ogrodu roślin aromatycznych i pożytecznych dla owadów).

⁵⁶ Środki UE pozyskane przez Miasto na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIS.02.05.00-00-0017/16-00 Projektu „Poprawa środowiska miejskiego w Gminie Miejskiej Nowa Ruda” w ramach działania 2.5 oś priorytetowa II Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2016 zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w dniu 23 listopada 2016 r.

W porównywalnym okresie wcześniejszym, tj. w latach 2011 - I półrocze 2014, Miasto zrealizowało działania naprawcze w ramach POP, tj. w zakresie:

[1] ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych – jedno zadanie o wartości 390,5 tys. zł (dotyczy przeprowadzonej w 2013 r. modernizacji kotłowni w Szkole Podstawowej Nr 7⁵⁷), sfinansowane w ze środków własnych Miasta – 149,5 tys. zł (38,5%) oraz dotacją pozyskaną z WFOŚiGW - 4241,0 tys. zł (61,7%).

[2] ograniczenia emisji ze źródeł liniowych - 20 zadań o łącznej wartości 3 892,0 tys. zł., sfinansowanych ze środków własnych – 1 570,5 tys. zł (59,6%) oraz pozyskanymi środkami zewnętrznymi – 2 321,5 tys. zł (59,6%).

[Dowód: akta kontroli str. 221, 303]

Burmistrz wskazał, że Gmina nie realizowała wszystkich działań określonych w POP, m.in. ze względu na uwarunkowania obiektywne i techniczne występujące na obszarze Miasta (teren górski). Dotyczy to w szczególności: działania pn. „Podłączenie do sieci ciepłowniczej”⁵⁸ oraz działania pn. „Rozwój zintegrowanego systemu kierowania ruchem ulicznym”. Katalog działań naprawczych wykazanych w POP dotyczył wszystkich jednostek samorządu terytorialnego strefy dolnośląskiej i nie uwzględniał specyfiki poszczególnych gmin.

[Dowód: akta kontroli str. 282]

6. Według WIOŚ w okresie objętym kontrolą na terenie Nowej Rudy wystąpiło 56 przypadków⁵⁹ sytuacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, które skutkowały koniecznością wdrożenia zadań przewidzianych w Planie Działań Krótkoterminowych⁶⁰ (dalej: „PDK”). W ramach tych sytuacji WIOŚ stwierdził przypadki przekroczenia wartości progowej informowania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego dla PM10 (stężenie średniodobowe) – 19 razy⁶¹ oraz jeden raz przekroczenie poziomu alarmowego dla PM10 (stężenie średniodobowe) w I półroczu 2017 r.⁶², co kwalifikowało się do ogłoszenia, kolejno: III poziomu i IV poziomu alertu oraz podjęcia działań przewidzianych w PDK.

We wszystkich sytuacjach dotyczących uruchomienia PDK, WIOŚ informował m.in. za pośrednictwem Platformy Operacyjnej Zarządzania Kryzysowego⁶³ oraz swojej strony internetowej⁶⁴, a w przypadku przekroczenia wartości progowych informowania społeczeństwa i przekroczenia poziomu alarmowego – także pocztą elektroniczną bezpośrednio Burmistrza.

[Dowód: akta kontroli str. 83-91]

W latach 2014 – I półrocze 2017 r. w Nowej Rudzie nie uruchamiano PDK.

Według Burmistrza nie uruchamiano PDK, albowiem Miasto nie otrzymało dyspozycji z Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Kłodzku o uruchomieniu tego planu przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego⁶⁵.

⁵⁷ Likwidacja kotłów węglowych i montaż nowoczesnych kotłów gazowych.

⁵⁸ Utrudnienia w rozbudowie sieci ciepłowniczej z uwagi na ukształtowanie terenu, brak zainteresowania mieszkańców w podłączeniu do sieci.

⁵⁹ W tym: 5 w 2014 r.; 15 w 2015 r. 13 w 2016 r. i 23 w I półroczu 2017 r.

⁶⁰ Tj. zadań przewidzianych w planach działań krótkoterminowych, o których mowa w załączniku Nr 5 - *Plany działań krótkoterminowych* (część 4 - *Strefa dolnośląska*) do uchwały Nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego.

⁶¹ W tym: 1 raz w 2015 r.; cztery razy w 2016 r. i 14 razy w I półroczu 2017 r.

⁶² Tj. w dniu 14 lutego 2017 r. – stężenie średniodobowe PM10 wynosiło 360 µg/m³.

⁶³ Platforma serwerowa administrowana przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, umożliwiającą pełną koordynację działań oraz wymianę informacji pomiędzy służbami reagowania w sytuacjach kryzysowych z obszaru całego województwa dolnośląskiego, odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Dolnego Śląska, w zakresie wszelkich zagrożeń i klęsk.

⁶⁴ <www.wroclaw.pios.gov.pl> <air.wroclaw.pios.gov.pl>

⁶⁵ Zgodnie z załącznikiem nr 5 „*Plany działań krótkoterminowych*” do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia „Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego” wszystkie zadania krótkoterminowe są zarządzane przez Wojewodę Dolnośląskiego/ Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego.

W związku z nieuruchamianiem PDK, Miasto nie składało sprawozdań z realizacji tego planu. Pozyskiwane przez Gminę informacje z WIOŚ o stanie powietrza były na bieżąco publikowane na stronie BIP i na stronie internetowej Urzędu. Dodatkowo informacje takie były rozsyłane do mieszkańców Gminy załogowanych w Samorządowym Informatorze SMS, w tym do członków Zespołu Zarządzania Kryzysowego, naczelników wydziałów Urzędu, dyrektorów placówek oświatowych i opieki społecznej, Straży Miejskiej, Policji i Straży Pożarnej. Ponadto w okresach grzewczych Straż Miejska prowadziła wzmożone kontrole w zakresie materiałów spalanych w piecach w celu eliminacji spalania odpadów.

[Dowód: akta kontroli str. 77-80, 83-91]

W dniu 12 stycznia 2017 r. na stronie BIP Urzędu zamieszczono informację dla mieszkańców dotyczącą zanieczyszczeń powietrza pyłem PM10, ze wskazaniem m.in. przyczyn przekroczenia dopuszczalnych stężeń pyłu PM10, jego wpływu na zdrowie, wartości poziomu informowania i wartości poziomu alarmowego dla tych zanieczyszczeń, grup ludności najbardziej narażonych i zalecanego sposobu zachowania się mieszkańców podczas przekroczonych norm zanieczyszczeń powietrza (unikanie wychodzenia z domów i długotrwałego przebywania na otwartej przestrzeni, rezygnacja ze spacerów z dziećmi).

[Dowód: akta kontroli str. 81-82]

7. Miasto przekazało Zarządowi Województwa Dolnośląskiego roczne sprawozdania z realizacji POP za 2014 r., 2015 r. i 2016 r. dotyczące realizowanych działań pn. „Ograniczenie emisji z ogrzewania indywidualnego”, „Modernizacja i remonty dróg”, „Czyszczenie ulic” oraz „Edukacja ekologiczna”. Sprawozdania te sporządzano w formie tabelarycznej, według wzorów zawartych w POP, dla poszczególnych działań naprawczych. Wykazywano w nich osiągnięty efekt ekologiczny, tj.:

[1] w ramach działania pn. „Ograniczenie emisji z ogrzewania indywidualnego” - szacunkową redukcję emisji pyłu PM10: 1,375 Mg w 2014 r.; 2,230 Mg w 2015 r. i 1,042 Mg w 2016 r.⁶⁶;

[2] w ramach działania pn. „Czyszczenie ulic” – szacunkową redukcję emisji PM10 i PM2,5, kolejno: 1,36 Mg i 0,195 Mg w każdym z tych okresów sprawozdawczych⁶⁷.

Zgodnie z założeniami POP nie ustalano efektu ekologicznego w ramach działania pn. „Modernizacja i remonty dróg” i pn. „Edukacja ekologiczna” (brak możliwości ustalenia).

[Dowód: akta kontroli str. 100-119]

8. Rada Miejska w dniu 31 grudnia 2015 r. przyjęła Program Ograniczenia Niskiej Emisji⁶⁸ (dalej: „PONE”). Podstawą opracowania PONE były założenia POP oraz strategii rozwoju w związku z przekroczeniem dopuszczalnych i docelowych poziomów zanieczyszczeń powietrza występujących na obszarze Nowej Rudy.

Celem nadrzędnym realizacji PONE było uzyskanie efektu ekologicznego, poprzez obniżenie (redukcję) poziomu zanieczyszczeń w postaci pyłu zawieszonego PM10 i B(a)P pochodzących z indywidualnych źródeł ogrzewania na terenie Miasta.

Na potrzeby sporządzanego PONE Miasto przeprowadziło badanie ankietowe wśród mieszkańców Nowej Rudy w celu rozpoznania preferencji (deklaracji) ludności w zakresie zmiany systemu ogrzewania. Ankiety były dostępne na specjalnej platformie internetowej oraz (w wersji papierowej) w wybranych punktach Miasta

⁶⁶ W sprawozdaniach wykazano efekt ekologiczny uzyskany w wyniku realizacji zadań sfinansowanych w 100% ze środków własnych mieszkańców (zgodnie z POP jednostkami realizującymi ww. zadania są organy wykonawcze w gminach i wspólnoty mieszkaniowe).

⁶⁷ Wzór tego sprawozdania nie wymagał podania efektów ekologicznych dla B(a)P.

⁶⁸ Przyjęty uchwałą Nr 142/XIV/15 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ograniczenia Niskiej Emisji (PONE) dla Miasta Nowa Ruda” (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2016 r., poz. 76).

i w formie wkładki do gazety lokalnej w okresie od 24 listopada 2014 r. do 31 stycznia 2015 r. Spośród 658 udzielonych odpowiedzi 376 osób (57,1%) wyraziło chęć zmiany systemu ogrzewania na inny ekologiczny⁶⁹. Pozostałe 282 osoby (42,9%) nie zamierzały wprowadzić żadnych zmian.

Dalszą analizą objęto ankiety wypełnione przez osoby, które deklarowały zamiar zmiany systemu ogrzewania. I tak, 331 (88%) spośród tych osób zamieszkiwało w lokalach w budownictwie wielorodzinnym, a 45 (12%) w zabudowie jednorodzinnej⁷⁰. Deklarowany przez ankietowanych nowy rodzaj ogrzewania: [1] w budynkach jednorodzinnych dotyczył najczęściej nowoczesnych kotłów na ekogroszek – 32 (76%), a następnie ogrzewania gazowego – 3 (7%), ogrzewania gazowego lub kotła na ekogroszek – 2 (5%) i pozostałych systemów⁷¹ - 8 (12%); [2] w budynkach wielorodzinnych⁷² dominowało ogrzewanie gazowe - 311 (94,0%), a ponadto kotły na ekogroszek - 7 (2,1%), przyłączenie do sieci ciepłowniczej – 3 (0,9%); kotły na biomasę lub na ekogroszek - 2 (0,6%); ogrzewanie elektryczne – 2 (0,6%); pozostałe⁷³ - 6 (1,8%).

Burmistrz wskazał, uzyskane wyniki badania ankietowego stanowiły uśrednioną próbę bazową do opracowania PONE. Preferencje mieszkańców w zakresie wymiany systemu ogrzewania mogą ulegać jednak zmianom z uwagi np. na kształtowanie się cen nowych kotłów niskoemisyjnych oraz cen gazu, wysokiej jakości węgla czy energii elektrycznej.

W Programie dokonano analizy preferencji ludności w kwestii zmiany systemu ogrzewania zbadanych na podstawie ww. badania ankietowego wśród mieszkańców oraz ustalono efekt ekologiczny jaki osiągnie się w przypadku wymiany źródeł ogrzewania jakie zostały zadeklarowane w ankietach.

PONE obejmował plan działań umożliwiających obniżenie poziomu niskiej emisji dla budynków mieszkalnych i niemieszkalnych wraz z określeniem wsparcia finansowego dla realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych. W Programie przedstawiono również możliwości uzyskania dofinansowania pochodzącego ze źródeł zewnętrznych do modernizacji dotychczasowego (opartego na paliwach stałych) sposobu ogrzewania.

Podmiot zewnętrzny⁷⁴ sporządzający PONE na zlecenie Gminy wyliczył, że osiągnięcie założonej w POP redukcji emisji pyłu zawieszzonego PM10 w wysokości 231,2 Mg (wielkość redukcji określona została łącznie dla gminy miejskiej i gminy wiejskiej Nowa Ruda) w okresie 8 lat obowiązywania PONE wymagałoby realizacji ok. 3 970 zadań związanych z wymianą dotychczasowych źródeł ogrzewania na paliwo stałe (węgiel) na niskoemisyjne kotły, a szacunkowy koszt realizacji tych zadań wynosił aż 51 171,6 tys. zł.

Zgodnie z *Harmonogramem rzeczowo-finansowym* PONE⁷⁵ w latach 2016-2023 założono realizację 1 200 działań inwestycyjnych w zakresie zmiany sposobu ogrzewania⁷⁶ obejmujących: wymiany na nowoczesny kocioł węglowy (187 działań), podłączanie do miejskiej sieci ciepłowniczej (28 działań), wymiany na nowoczesny kocioł na biomasę (107 działań), wymiany na kocioł gazowy (820 działań), ogrzewanie elektryczne (13 działań), wymiany na kocioł olejowy (11 działań),

⁶⁹ Największy odsetek bo 66,0% (248 osób) stanowili mieszkańcy dzielnicy Centrum Miasta Nowa Ruda, a następnie dzielnicy Stupiec 31,9% (120 osób) i dzielnicy Drogosław 2,1% (8 osób).

⁷⁰ We wszystkich budynkach jednorodzinnych źródłem ciepła były wysokoemisyjne kotły na paliwa stała (węgiel, drewno).

⁷¹ Ogrzewanie olejowe, kolektory słoneczne, kocioł na ekogroszek i kolektory słoneczne.

⁷² W tym: 321 (97%) stanowiły lokale mieszkalne z wysokoemisyjnymi piecami na paliwo stałe.

⁷³ Ogrzewanie gazowe i kolektory słoneczne, ogrzewanie gazowe lub kocioł na ekogroszek, kocioł na biomasę lub ogrzewanie olejowe.

⁷⁴ ATMOTERM S.A. z Opoli.

⁷⁵ Wariant III harmonogramu dostosowany do warunków Miasta, uwzględniający preferencje mieszkańców otrzymane w procesie ankietyzacji przeprowadzonej w okresie od 24 listopada 2014 r. do 31 stycznia 2015 r.

⁷⁶ Po 150 działań w poszczególnych latach tego okresu.

montaż pompy ciepła (15 działań) oraz montaż kolektorów słonecznych (19 działań). W wyniku ww. działań założono redukcję ładunku pyłu PM10 w wysokości 71,9 Mg pyłu w okresie 8 lat realizacji tego Programu⁷⁷.

Łączna wartość inwestycji została wykazana w wysokości 18 208,0 tys. zł⁷⁸, w tym wsparcie (udział) mieszkańców na poziomie 10 924,8 tys. zł (60%). Jako źródła zewnętrzne finansowania PONE wskazano w szczególności: programy priorytetowe NFOŚiGW (m.in. KAWKA); Regionalny Program Operacyjny (oś priorytetowa 3) oraz kredyty preferencyjne oferowane przez BOŚ⁷⁹ i WFOŚiGW.

[Dowód: akta kontroli str.5-19, 294, 296]

Burmistrz wskazał, że w PONE urealniono przyjętą w POP łącznie dla gminy miejskiej i gminy wiejskiej Nowa Ruda wielkość redukcji emisji PM10, bazując na wynikach przeprowadzonego badania ankietowego mieszkańców w zakresie preferowanej przez nich wymiany źródła ogrzewania, z uwzględnieniem faktu, że aż ok. 43% spośród ankietowanych nie zamierzało zmieniać dotychczasowego źródła ogrzewania (Miasto nie posiada możliwości prawnego zmuszenia właścicieli lokali do zmiany systemu ogrzewania). Z uwagi na trudną sytuację finansową Miasta oraz konieczność realizacji innych zadań obowiązkowych (określonych ustawami) - założenia PONE były możliwe do realizacji tylko w sytuacji pozyskania przez Miasto środków zewnętrznych oraz finansowego zaangażowania mieszkańców. Burmistrz nie informował Marszałka Województwa Dolnośląskiego o wielkości redukcji pyłu zawieszzonego PM10 założonej w PONE z uwagi na brak takiego obowiązku ustawowego.

[Dowód: akta kontroli str.295-296]

W PONE – na podstawie analizy wskaźnika efektywności kosztowej uzyskania efektu ekologicznego - wykazano ponadto, że najbardziej efektywnym działaniem naprawczym przejawiającym się w postaci dużej redukcji zanieczyszczeń i stosunkowo małych nakładów finansowych jest zmiana systemu ogrzewania z węglowego na ogrzewania elektryczne, gazowe bądź podłączanie do miejskiej sieci ciepłowniczej.

[Dowód: akta kontroli str.5-18]

W dniu 30 listopada 2015 r. Burmistrz złożył WFOŚiGW wniosek o dofinansowanie zadania „Modernizacja źródeł ciepła na terenie Gminy Miejskiej Nowa Ruda” w ramach ogłoszonego przez NFOŚiGW w dniu 22 lipca 2015 r. programu priorytetowego pn. „Poprawa jakości powietrza. Część 2) KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii.” Z harmonogramu rzeczowo-finansowego zadania objętego ww. wnioskiem wynikało, że Miasto deklarowało realizację łącznie 194 działań w zakresie modernizacji źródeł ciepła⁸⁰, w tym: zakup i montaż 162 kotłów gazowych w lokalach mieszkalnych, montaż jednego ogrzewania elektrycznego, montaż 30 nowoczesnych kotłów węglowych w budynkach jednorodzinnych i jednego kotła węglowego w budynku wielorodzinnym⁸¹ w okresie od dnia 1 marca 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r.

Efekt ekologiczny związany z realizacją ww. działań zakładał zmniejszenie emisji (w Mg): pyłu PM2,5 - o 5,43 (o 92,5%); pyłu PM10 - o 6,09 (o 92,6%); SO₂ – o 23,53 (o 89,4%); NO_x – o 2,88 (62,5%); CO₂ – o 1 366,9 (o 49,9%) i B(a)P –

⁷⁷ W PONE nie określono wielkości redukcji emisji B(a)P.

⁷⁸ W tym: 2 245,6 tys. zł w 2016 r.; 2 245,8 tys. zł w 2017 r.; 2 275,7 tys. zł w 2018 r.; 2 275,8 tys. zł w 2019 r.; 2 275,8 tys. zł w 2020 r.; 2 287,8 tys. zł w 2021 r.; 2 288,9 tys. zł w 2022 r.; 2 312,6 tys. zł w 2013 r.

⁷⁹ Bank Ochrony Środowiska S.A.

⁸⁰ Likwidacja 194 starych, nie ekologicznych pieców/palenisk węglowych.

⁸¹ Dotyczy kotłów 5 generacji.

o 0,008 (o 100%). Łączny koszt realizacji zadania wynosił 2 850,3 tys. zł⁸², w tym środki Funduszu – 2 565,2 tys. zł⁸³ (90%).

Pismem z dnia 9 sierpnia 2016r.⁸⁴ Fundusz poinformował Burmistrza, że Zarząd NFOŚiGW nie wyraził zgody na udostępnienie środków finansowych w ramach ww. programu KAWKA. Nie podano przyczyny odstąpienia od finansowania programu.

[Dowód: akta kontroli str. 38-47]

Uchwałą⁸⁵ z dnia 31 maja 2017r.⁸⁶ Rada Miejska przyjęła regulamin udzielania dotacji osobom fizycznym oraz wspólnotom mieszkaniowym ze środków budżetu Gminy na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na zmianie systemu ogrzewania w ramach programu „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego”⁸⁷ przy wsparciu finansowym WFOŚiGW (dalej: „regulamin”). Zapisy ww. regulaminu stanowiły m.in., że:

[1] dofinansowaniem mogły być objęte wyłącznie przedsięwzięcia związane z ograniczeniem niskiej emisji, zlokalizowane na terenie Miasta, w szczególności: wymiana lokalnych źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi lub biomasą na nowoczesne źródło ciepła⁸⁸; likwidacja lokalnych źródeł zasilanych paliwami stałymi lub biomasą poprzez podłączenie budynków do lokalnej/miejskiej sieci ciepłowniczej oraz przez zastosowanie odnawialnych źródeł energii⁸⁹ (kolektory słoneczne, pompy ciepła, panele fotowoltaiczne, przydomowe elektrownie wiatrowe);

[2] beneficjentami mogły być osoby fizyczne⁹⁰, wspólnoty mieszkaniowe⁹¹ oraz właściciele, współwłaściciele i najemcy nieruchomości mieszkalnych (dalej: „beneficjenci”);

[3] dofinansowanie udzielane było osobno na każdy lokal mieszkalny lub budynek⁹², a przydzielana dotacja stanowiła do 50% wartości kosztów kwalifikowanych⁹³, przy górnych granicach tych kosztów: dla mieszkania w bloku wielorodzinnym – 14,0 tys. zł; dla domu jednorodzinnego – 20,0 tys. zł;

[4] okres kwalifikowalności kosztów rozpoczynał się w dniu 1 stycznia 2017 r., a za datę poniesienia kosztu uznawało się datę wystawienia faktury, rachunku lub równoważnego dokumentu księgowego;

W 2017 r. Gmina ogłosiła trzy nabory wniosków o udzielenie dotacji w ramach których do dnia 17 stycznia 2017 r. wnioski złożyło łącznie 162 beneficjentów, w tym:

[1] w pierwszym naborze 40 wniosków (termin składania wniosków – od 22 czerwca do 31 lipca 2017 r.; okres realizacji zadania – od 1 stycznia 2017 r. do terminu określonego w umowie zawartej przez Miasto w beneficjentem);

⁸² W tym: 1 454,8 tys. zł w 2016 r. i 1 395,5 tys. zł w 2017 r.

⁸³ W tym: 855,1 tys. zł - pożyczka WFOŚiGW; 1 282,6 tys. zł – dotacja NFOŚiGW; 427,5 tys. zł – dotacja WFOŚiGW.

⁸⁴ Znak: WB ZIPWB-4102-03-516/16.

⁸⁵ Nr 309/XXXIV/17.

⁸⁶ Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 2772.

⁸⁷ Ww. program został przyjęty uchwałą Nr 37/2017 Rady Nadzorczej WFOŚiGW we Wrocławiu z dnia 31 marca 2017 r. Zapisy programu wskazywały m.in., że nabór wniosków jednostek samorządu terytorialnego (jst) odbywa się w trybie ciągłym do końca października 2018 r. – jst może złożyć kilka wniosków, przy czym pojedynczy wniosek może dotyczyć minimum 10 nieruchomości. Budżet programu – zabezpieczony ze środków WFOŚiGW – wynosi 50 000 tys. zł. Nabór wniosków Fundusz ogłosił w dniu 28 kwietnia 2017 r.

⁸⁸ Kotły gazowe, kotły na lekki olej opałowy, piece zasilane prądem elektrycznym, kotły na paliwa stałe lub biomasę o parametrach co najmniej jak dla kotłów 5 klasy według PN-EN 303-5:2012.

⁸⁹ Kolektory słoneczne, pompy ciepła, panele fotowoltaiczne, przydomowe elektrownie wiatrowe.

⁹⁰ W tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w lokalu mieszkalnym zgłoszonym do dofinansowania.

⁹¹ Dotyczy wspólnot, których właściciele korzystają z ciepła wytworzonego we wspólnej kotłowni (dla pojedynczego budynku lub kilku budynków).

⁹² Obowiązuje zasada: jedna nieruchomość – jedno zgłoszenie.

⁹³ Do ww. kosztów zaliczy się w szczególności: koszt przygotowania dokumentacji technicznej, koszt demontażu starego źródła ciepła, koszt zakupu i montażu nowego źródła ciepła, koszt przyłączy gazowych i energetycznych, koszt zakupu i montażu źródła energii z odnawialnych źródeł energii, podatek VAT jeżeli beneficjent końcowy nie ma możliwości jego odliczenia.

[2] drugim naborze - 96 wniosków (termin składania wniosków – od 1 sierpnia do 31 października 2017 r.; okres realizacji zadania – do 30 czerwca 2018 r.);

[3] w trzecim naborze - 26 wniosków (termin składania wniosków – od 1 listopada 2017 r. do 28 lutego 2018 r.; okres realizacji zadania – do 30 września 2018 r.);

[Dowód: akta kontroli str. 123-124, 127]

Jak wskazał Burmistrz, na finasowanie ww. programu w zakresie ograniczenia niskiej emisji - w okresie jego obowiązywania (do końca kwietnia 2019 r.⁹⁴) - Miasto zamierza docelowo przeznaczyć środki w wysokości 1 000,0 tys. zł, które pozyska w ramach pożyczki z WFOŚiGW z możliwością jej umorzenia w 50% po 24 miesiącach spłaty. Nabór wniosków w ramach programu prowadzony jest przez Fundusz w trybie ciągłym do końca października 2018 r. – Miasto będzie aplikowało o środki pożyczki sukcesywnie w miarę napływu wniosków mieszkańców.

[Dowód: akta kontroli str. 226-239, 298, 302]

W dniu 14 listopada 2017 r. Miasto Nowa Ruda zawarło z WFOŚiGW umowę pożyczki⁹⁵, na podstawie której Miastu (pożyczkobiorca) została udzielona pożyczka w kwocie 121,8 tys. zł na dofinansowanie zadania pn. „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego – Miasto Nowa Ruda”. Zapisy umowy m.in. wskazywały, że: [1] całkowity planowany koszt zadania objętego dofinansowaniem wynosi 280,5 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 243,6 tys. zł⁹⁶; [2] realizacja zadania nastąpi w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 10 listopada 2017 r.; [3] w wyniku realizacji zadania zostanie osiągnięty efekt rzeczowy polegający na trwałej likwidacji 22 źródeł ciepła na paliwa stałe⁹⁷ oraz montaż w ich miejsce 15 kotłów gazowych, 4 kotły na biomase⁹⁸ i 1 pompę ciepłą efekt ekologiczny polegający na redukcji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych, tj.: pyłu PM10 – 0,613 Mg, pyłu PM2,5 – 0,596 Mg, B(a)P – 0,515 Mg, CO₂ – 54,810 Mg, NO_x – 0,173 Mg i SO₂ – 1,524 Mg; [4] pożyczka zostanie przekazana na rachunek Miasta w dwóch ratach, tj. I rata do kwoty 87,5 tys. zł w dniu 1 grudnia 2017 r. oraz II rata do kwoty 34,3 tys. zł w dniu 20 grudnia 2017 r.

Wykazana umowa została zawarta na wniosek Miasta z dnia 8 września 2017 r. i dotyczyła 20 beneficjentów, którzy zadeklarowali wymianę źródła ogrzewania w okresie od dnia 1 stycznia do 10 listopada 2017 r.⁹⁹

[Dowód: akta kontroli str. 124-125, 128-156]

W dniu 20 listopada 2017 r. (tj. w terminie spełniającym warunki umowy pożyczki) Miasto przekazało do Funduszu rozliczenie I raty pożyczki¹⁰⁰. Ww. rozliczenie zostało sporządzane zgodnie z umową pożyczki, obejmowało bowiem arkusz rozliczenia raty pożyczki wraz z kopiami faktur i protokołów, zbiorcze zestawianie faktur oraz potwierdzenie uzyskania efektu rzeczowego i ekologicznego zadania w zakresie działań finansowanych I ratą pożyczki¹⁰¹. Z rozliczenia wynikało, że w czterech domach jednorodzinnych i 11 lokalach mieszkalnych: [1] zlikwidowano łącznie 17 kotłów na paliwa stałe¹⁰², w tym 16 węglowych i jeden na biomase; [2] zainstalowano łącznie 15 nowych źródeł ciepła, w tym: 13 kotłów gazowych,

⁹⁴ Z możliwością wydłużenie do roku 2020 (według założeń WFOŚiGW).

⁹⁵ Nr 341/P/OA/WB/2017. Zgodnie z umową: „pożyczka zostanie przez Miasto spłacona w 13 ratach w okresie od 16 stycznia 2018 r. do 16 stycznia 2021 r.”; „oprocentowanie pożyczki jest stałe i wynosi 2,75% w stosunku rocznym.

⁹⁶ Udzielona pożyczka WFOŚiGW w wysokości 121,8 tys. zł stanowiła wkład własny Miasta w realizację projektu, pozostałe koszty (280,5 tys. zł – 121,8 tys. zł) pokrywali mieszkańcy we własnym zakresie.

⁹⁷ W tym: 16 źródeł ciepła w 15 lokalach mieszkalnych i 6 źródeł ciepła w 5 domach jednorodzinnych.

⁹⁸ Kotły na biomase spełniające co najmniej 5 klasę według normy PN-EN 303-5:2012.

⁹⁹ Dotyczy części właścicieli lokali mieszkalnych, którzy wystąpili o dofinansowanie wymiany źródła ogrzewania w pierwszym naborze wniosków przeprowadzonym przez Miasto.

¹⁰⁰ Dotyczy mieszkańców, którzy dokonali wymiany źródła ciepła w okresie I półrocza 2017 r.

¹⁰¹ Uzyskany efekt rzeczowy i ekologiczny Miasto przekazało w wymaganym umową pożyczki załączniku Nr 2/B „Efekt rzeczowy i ekologiczny”.

¹⁰² W tym: 5 źródeł ciepła w 4 domach jednorodzinnych oraz 12 źródeł ciepła w 11 prywatnych lokalach mieszkalnych.

jedną pompę ciepła i jeden niskoemisyjny kocioł na biomasę; [3] uzyskano efekt ekologiczny polegający na redukcji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych, tj.: pyłu PM10 – 0,453 Mg (73,9% założeń umowy), pyłu PM2,5 – 0,419 Mg (73,8%), B(a)P – 0,385 kg (35,8%), CO₂ – 42,630 Mg (77,8%), NO_x – 0,131 Mg (75,7%) i SO₂ – 1,146 Mg (75,2%); [4] koszty zadania wyniosły 190,8 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 175,0 tys. zł, a wnioskowana wielkość dofinansowania 87,5 tys. zł¹⁰³.

Wnioskowaną kwotę (I rata pożyczki - 87,5 tys. zł) Fundusz przekazał na rachunek Miasta w dniu 1 grudnia 2017 r. Pozyskane z WFOŚiGW środki Miasto w całości przekazało – w formie dotacji (dofinansowania) – beneficjentom, którzy dokonali wymiany źródeł ciepła, ujętych w rozliczeniu I raty pożyczki¹⁰⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 125, 157-162, 172]

Badanie próby kontrolnej 10 dobranych w sposób celowy beneficjentów¹⁰⁵, którym przyznano i rozliczano dofinansowanie w ramach I raty pożyczki WFOŚiGW w łącznej kwocie 56,8 tys. zł (64,9%¹⁰⁶) w związku z likwidacją dotychczasowego systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym (węgiel) i jego wymianą na kocioł gazowy (w dziewięciu przypadkach) oraz niskoemisyjny kocioł na biomasę (w jednym przypadku), wykazało, że:

[1] wnioski beneficjentów o udzielenie dotacji były kompletne (zawierały wszystkie dokumenty określone regulaminem udzielania dotacji) zostały złożone w wymaganej formie oraz przez osoby upoważnione;

[2] zapewniono równe traktowanie beneficjentów podczas realizacji Programu;

[3] zrealizowane zadania zostały rozliczone prawidłowo, zarówno pod względem formalnym i finansowym, a także w zakresie uzyskanych efektów rzeczonych i ekologicznych;

[4] zgodnie z wymogami regulaminu udzielania dotacji przypadku wszystkich zadań – przed udzieleniem dofinansowania - dokonano sprawdzenia (kontroli) rzeczywistej likwidacji dotychczasowego źródła ogrzewania i montażu nowych kotłów poprzez wizytacje w lokalach beneficjentów i sporządzenie stosownych protokołów;

[5] w umowach dotacji zawieranych z beneficjentami Miasto zastrzegło sobie prawo do kontroli dotowanego zadania w zakresie zgodności jego stanu faktycznego z dokumentami przedłożonymi wraz z rozliczeniem dotacji – w terminie do trzech lat licząc od daty przekazania dotacji.

[Dowód: akta kontroli str. 174-209]

9. W okresie objętym kontrolą Miasto nie podejmowało działań naprawczych w zakresie ograniczenia niskiej emisji z ogrzewania indywidualnego.

Działania takie podejmowali i finansowali w całości we własnym zakresie mieszkańcy. W wyniku ich realizacji na terenie Miasta w 93 lokalach mieszkalnych (w zabudowie jedno i wielorodzinnej) zlikwidowano źródła indywidualnego ogrzewania na paliwo stałe oraz zainstalowano 91 kotłowni gazowych, jeden niskoemisyjny kocioł na pellet (biomasę) i jedną pompę ciepła, co opisano w pkt 5 wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 14, 174-209]

Burmistrz wskazał, że brak realizacji zakresu rzeczowo-finansowego harmonogramu PONE, był wynikiem niepozyskania przez Miasto zakładanego dofinansowania wykonania tych zadań ze źródeł zewnętrznych w wysokości ok. 5 560,0 tys. zł. W związku z odstąpieniem w 2016 r. przez NFOŚiGW od finansowania programu „Poprawa jakości powietrza. Część 2) KAWKA – Likwidacja niskiej emisji (...)”,

¹⁰³ Tj. 50% kosztów kwalifikowanych.

¹⁰⁴ Dofinansowanie ze środków WFOŚiGW przekazano mieszkańcom w okresie od 4 grudnia do 13 grudnia 2017 r. W niniejszym wystąpieniu nie ustosunkowano się do rozliczenia II raty pożyczki.

¹⁰⁵ Po pięć przypadków udzielenia dotacji o najwyższej i najniższej wartości.

¹⁰⁶ Dofinansowania sfinansowanego I ratą pożyczki WFOŚiGW.

pomimo ogłoszonego w lipcu 2015 r. naboru wniosków, nie pozyskało dofinansowania w wysokości 2 560,0 tys. zł¹⁰⁷, o które Gmina aplikowała. Dotychczas nie został ponadto uruchomiony nabór wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla RPO WD 2014-2020 działanie 3B „Wymiana kotłów oraz inwestycje w odnawialne źródła energii”¹⁰⁸ w ramach którego Miasto zakładało pozyskanie dofinansowania na ograniczenie niskiej emisji w wysokości ok. 3 000,0 tys. zł¹⁰⁹. Niezwłocznie po ogłoszeniu naboru Miasto wystąpi o pozyskanie tych środków.

W ocenie Burmistrza, przy założeniu, iż pozyskano by ww. środki dofinansowania w ramach programu KAWKA i RPO WD 2014-2020, przy wsparciu finansowym Miasta oraz beneficjentów końcowych, w latach 2016 – 2020 można by było dokonać wymiany łącznie 474 źródeł ogrzewania indywidualnego¹¹⁰, co stanowiło 63,2% założeń harmonogramu PONE w tym okresie.

[Dowód: akta kontroli str. 297-302]

10. WIOŚ we Wrocławiu nie przeprowadzał w Mieście kontroli w zakresie realizacji działań przewidzianych w POP.

[Dowód: akta kontroli str. 75]

11. W latach 2014-2016 – wobec małej skali działań naprawczych – jakość powietrza na terenie Gminy nie uległa poprawie. Według pomiarów WIOŚ odnotowano nieznaczny spadek średniorocznego poziomu stężenie pyłu zawieszonego PM10 z 49 µg/m³ w 2014 r. - poprzez 46,5 µg/m³ w 2015 r. – do 45,5 µg/m³ w 2016 r., to jednak wartości te stanowiły, kolejno: 123%, 116% i 114% dopuszczalnej normy¹¹¹. Stężenie tego pyłu w okresie grzewczym¹¹² wynosiło średnio, odpowiednio: 73 µg/m³, 69 µg/m³ i 66,3 µg/m³, natomiast w okresie pozagrzewczym nie przekraczało poziomu dopuszczalnego¹¹³. Stężenie dobowe PM10, którego dopuszczalny poziom wynosi 50 µg/m³ z możliwością przekroczenia do 35 dni w danym roku, zostało przekroczone przez 129 dni w 2014 r., 113 dni w 2015 r. oraz 107 dni w 2016 r.

Na wysokim poziomie utrzymywało się również średnioroczne stężenie B(a)P, które wynosiło 17 ng/m³ (1 700% poziomu docelowego) w 2014 r., 15,3 ng/m³ (1 530% wartości docelowej) w 2015 r. i 17,7 ng/m³ (1 770%) w 2016 r. Średnie stężenie B(a) było szczególnie wysokie w okresie grzewczym, bowiem wynosiło, odpowiednio: 31 ng/m³, 27,9 ng/m³ i 31,2 ng/m³. W okresie pozagrzewczym średnie stężenie B(a)P też przekraczało wartość docelową, kształtując się na poziomie, kolejno: 3,5 ng/m³, 3 ng/m³ i 4,2 ng/m³.

Według WIOŚ główną przyczyną wysokiego poziomu stężenia B(a)P, przy wykazanej tendencji spadkowej poziomu pyłu PM10, była niska jakość spalanego paliwa stałego w sezonie grzewczym.

[Dowód: akta kontroli str. 120-122, 241-242]

¹⁰⁷ Dofinansowanie 90% kosztów realizacji zadań.

¹⁰⁸ W dniu 1 maja 2015 r. opublikowany został pierwszy harmonogram naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla RPO WD 2014-2020 na 2016 rok w którym działanie 3.4 B Wymiana kotłów oraz inwestycje w odnawialne źródła energii zostało zaplanowane do opublikowania ogłoszenia o konkursie na kwiecień 2016. Z uwagi na wnioski samorządów dolnośląskich o rozszerzenie katalogu budynków na wielorodzinne do wymiany źródeł ciepła (konkurs dotyczył tylko jednorodzinnych) Instytucja Zarządzająca Regionalnym RPO WD 2014-2020 podjęła starania o dokonanie zmian w Programie Operacyjnym w Komisji Europejskiej. W aktualnym harmonogramie naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla RPO WD 2014-2020 na 2018 ustalono datę opublikowania ogłoszenia na dzień 5 czerwca 2018 r. z adnotacją zakres konkursu może ulec zmianie w związku z procesem negocjacji zmian RPO z KE.

¹⁰⁹ Dofinansowanie do 85% kosztów kwalifikowanych projektu.

¹¹⁰ W tym 194 w ramach programu Kawki w latach 2016 -2017 oraz 280 w ramach RPO WD w latach 2017-2020.

¹¹¹ Dopuszczalny poziom średnioroczny pyłu zawieszonego PM10 wynosi 40 µg/m³.

¹¹² Miesiące: styczeń – marzec, październik – grudzień. Najwyższe stężenia PM10 występowały styczniu i lutym, w dniach, które charakteryzowały się niskimi temperaturami, brakiem wiatru i inwersją termiczną.

¹¹³ Średnie stężenie PM10 w sezonie pozagrzewczym (miesiące: kwiecień - wrzesień) wynosiło 25 µg/m³ w 2014 r., 23,5 µg/m³ w 2015 r. i 24,6 µg/m³ w 2016 r.

Pismem z dnia 4 stycznia 2018 r. Burmistrz zwrócił się z apelem do Ministra Energii o niezwłoczne wprowadzenie norm jakości węgla oraz skutecznego systemu kontroli i certyfikacji tego paliwa. Burmistrz wskazał m.in., że nadal można legalnie sprzedawać odpady węglowe, a także węgiel zasiarczony, zawilgocony oraz węgiel o wysokiej zawartości popiołu. W ocenie Burmistrza przyjęcie odpowiednich norm jakości węgla - których parametry będą podyktowane troską o zdrowie obywateli - oraz systemu kontroli i certyfikacji tego paliwa, jest koniecznym warunkiem do poprawy jakości powietrza w naszym kraju.

Do dnia 19 stycznia 2018 r. Minister Energii nie zajął stanowiska w przedmiotowej sprawie.

[Dowód: akta kontroli str. 260-261]

Według Burmistrza najistotniejsze bariery w podejmowaniu skutecznych działań w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza, w tym niskiej emisji w ramach PONE, to szczególności:

- bardzo ograniczone możliwości budżetu Miasta w zakresie finansowania działań naprawczych – bez wsparcia środkami zewnętrznymi i bez zaangażowania finansowego mieszkańców Nowa Ruda nie rozwiąże problemu emisji zanieczyszczeń;
- brak wystarczającej wielkości środków zewnętrznych oraz stabilnych warunków dofinansowania realizacji działań naprawczych (np. anulowanie dofinansowania wymiany źródeł ogrzewania po przeprowadzonym naborze wniosków w ramach programu KAWKA);
- niechęć części mieszkańców do zmiany dotychczasowego systemu ogrzewania spowodowana m.in. ich trudną sytuacją materialną (otrzymanie dofinansowania do wymiany źródła ogrzewania wymaga zaangażowania środków osób fizycznych), jak również starzeniem się społeczeństwa (osoby starsze są mniej skłonne do zmiany swoich poglądów i przyzwyczajzeń, w tym w zakresie stosowanych źródeł ogrzewania)¹¹⁴;
- bagatelizowanie problemu zanieczyszczenia powietrza i smogu przez część mieszkańców;
- brak budowy sieci gazowniczej przez Polską Spółkę Gazownictwa S.A. na znacznym obszarze Miasta (sieci gazowniczej jest pozbawiona m.in. dzielnica Drogosław);
- długa procedura czasowa wydawania pozwolenia na budowę wymaganego przy wykonaniu instalacji do kotłów gazowych oraz możliwość wystąpienia braku mocy przerobowych firm instalacyjnych¹¹⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 297-299]

4. Inne zadania sprzyjające poprawie jakości powietrza

12. W latach 2014 - I półrocze 2017 Rada Miejska uchwaliła dziewięć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla łącznego obszaru o powierzchni ok. 300 ha¹¹⁶. Zapisy tych planów dopuszczają możliwość stosowania tylko proekologicznych źródeł ogrzewania o wysokiej sprawności grzewczej i niskiej emisji zanieczyszczeń.

Kierownik Referatu Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wskazał, że ww. zapisy – jakkolwiek nie określają kategoriycznych parametrów ani rozwiązań

¹¹⁴ W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez Miasto ok. 43% właścicieli bądź najemców lokali mieszkalnych nie zamierzało zamieniać sposoby ogrzewania.

¹¹⁵ Sąsiednie gminy również przystąpiły naboru wniosków w ramach ogłoszonego przez WFOŚiGW programu „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego”.

¹¹⁶ Obszar Nowej Rudy wynosi ok. 3 700 ha, w tym obszar objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosi ok. 900 ha (24,2%).

technicznych – ukierunkowują przyszłych inwestorów w kwestii rozwiązań jakie mają zastosować w wypadku zaopatrzenia w energię ciepłą.

[Dowód: akta kontroli str. 262-267]

W wpływających do Urzędu decyzjach Starosty Kłodzkiego w sprawie wydania pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych na terenie Miasta nie zamieszczano informacji określających dopuszczone do stosowania źródła ogrzewania tych budynków. Burmistrz zadeklarował, że wystąpi do Starosty Kłodzkiego o przekazywanie informacji w przedmiotowym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 316-318]

Miasto nie zakupiło do placówek edukacyjnych (szkoły, przedszkola) oczyszczaczy powietrza.

Burmistrz wskazał, że brak zakupu ww. urządzeń wynikał z trudności finansowych Gminy. Zadeklarował ponadto, że przy dalszym występowaniu przypadków przekroczenia stanów alarmowych pyłu PM10 Miasto rozważy ich zakup.

[Dowód: akta kontroli str. 298-302]

13. Jak wskazał Burmistrz, Gmina - ze względu na trudną sytuację finansową - nie ustanowiła i nie planuje przyjęcia programu osłonowego zapewniającego dopłaty z własnych środków do wyższych cen nośników energii po wymianie niskosprawnego kotła na paliwo stałe na inny rodzaj ogrzewania (np. gazowe, olejowe, ciepło sieciowe) lub kocioł nowszej generacji.

Miasto udziela pomocy materialnej na zakup opału¹¹⁷ osobom/rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej. Nie wprowadzono warunku zakupu odpowiedniej jakości paliwa stałego w ramach udzielania gminnej pomocy społecznej.

Według informacji Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowej Rudzie pomoc taką przyznano: 347 osobom/rodzinom w 2014 r.; 339 w 2015 r., 273 w 2016 r. i 34 w I połowie 2017 r. Rodziny korzystające z tej formy wsparcia swoje lokale mieszkalne ogrzewają tradycyjnymi piecami węglowymi. Z otrzymanych środków finansowych zakupują opał w legalnie działających składach opałowych. Na potwierdzenie właściwego wykorzystania zasiłku przedkładają pracownikowi socjalnemu faktury za zakupiony opał.

[Dowód: akta kontroli str. 75-76]

14. Gmina nie posiadała spółki komunalnej dostarczającej ciepło sieciowe lub wytwarzającej ciepło. Na terenie Miasta funkcjonowały dwa komercyjne przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą polegającą na eksploatacji systemów ciepłowniczych¹¹⁸, tj.:

[1] „Ciepłownictwo” Sp. z o.o. – w dzielnicy Słupiec, posiadającą kotłownię z kotłem PWRp – 20/8M o wydajności 8 MW¹¹⁹, w którym spalany jest miał węglowy;

[2] „Calor Energetyka Ciepła” Sp. z o.o. – w dzielnicy Centrum, posiadającą kotłownię gazową o mocy 2,1 MW.

Podmioty te zaopatrują w ciepło sieciowe budynki spółdzielni mieszkaniowych.

W latach 2014 – 2017 (I półrocze) osoby fizyczne lub wspólnoty mieszkaniowe nie kierowały do Miasta wniosków o dofinansowanie podłączenia budynków do lokalnej sieci ciepłowniczej¹²⁰.

¹¹⁷ W formie świadczenia finansowego w postaci zasiłków celowych lub socjalnych zasiłków celowych.

¹¹⁸ Wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja ciepła.

¹¹⁹ W 2012 r. przedsiębiorstwo dokonało modernizacji kotła w celu obniżenia emisji zanieczyszczeń do powietrza oraz dostosowania mocy zainstalowanej do aktualnych i przewidywanych potrzeb odbiorców.

¹²⁰ Np. zgodnie z obowiązującym Regulaminem udzielania dotacji celowych osobom fizycznym oraz wspólnotom mieszkaniowym ze środków budżetu gminy na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na zmianie systemu ogrzewania w ramach programu „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego” przy wsparciu finansowym WFOŚiGW we Wrocławiu (regulamin przyjęty uchwałą Nr 309/XXXIV/17 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 31 maja 2017 r.), dofinansowaniem mogą być objęte przedsięwzięcia obejmujące

tego zadania uzależniona będzie od możliwości finansowych Gminy oraz od możliwości pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych.

[Dowód: akta kontroli str. 225]

17. Miasto w szerokim zakresie prowadziło działania informacyjne – edukacyjne w zakresie zanieczyszczenia powietrza (*działanie dwunaste POP*). Obejmowały one w szczególności publikację stosownych artykułów w bezpłatnym informatorze samorządowym¹²⁹ oraz w prasie lokalnej¹³⁰. W badanym okresie opublikowano co najmniej 15 takich artykułów¹³¹, w tym m.in. o szkodliwości palenia śmieci¹³² oraz o ekologicznym spalaniu drewna i węgla w piecach¹³³. W 2014 r. wydrukowano 200 plakatów o tematyce niskiej emisji, które rozwieszono w budynkach administracji publicznej, w placówkach oświatowych i na terenie Miasta.

W dniu 2 lutego 2017 r. na Rynku w Nowej Rudzie oraz w dzielnicy Słupiec zorganizowano dla mieszkańców pokazy dotyczące technik ekologicznego spalania paliw stałych. Pokazy te - na zlecenie Miasta – przeprowadziła firma z Wrocławia. W marcu 2017 r. wydrukowano i rozprowadzono 50 plakatów oraz 300 ulotek informujących o technikach ekologicznego i ekonomicznego spalania węgla i drewna.

W ramach działań edukacyjnych zorganizowano spektakle edukacyjne dla dzieci czterech noworudzkich szkół w wieku 5-10 lat, prowadzone przez Krakowskie Biuro Promocji i Kultury z Krakowa w dniach 21 marca 2015 r., 21 marca 2017 r. i 10 listopada 2017 r.¹³⁴ Zadaniem tych spektakli było poszerzenie wiedzy w zakresie m.in. segregacji odpadów, przyczyn powstawania niskiej emisji (np. spalanie śmieci w piecach), zanieczyszczenia powietrza (smog, spaliny) oraz zdrowego stylu życia. Prowadzone one były przez profesjonalnych aktorów teatralnych z czynnym udziałem dzieci.

Dodatkowo działania ekologiczne prowadzono w ramach działalności placówek oświatowych Miasta. Miały one na celu: budowanie świadomości dzieci i młodzieży szkolnej o szkodliwym działaniu zanieczyszczeń zawartych w powietrzu na zdrowie i otoczenie; wskazywanie pozytywnych i negatywnych zachowań i postaw, które mają wpływ na ochronę powietrza; uświadamianie, że za stan jakości powietrza w naszym otoczeniu odpowiedzialny jest każdy człowiek. Działania te przejawiały się m.in. w uczestnictwie uczniów w zajęciach szkolnych kół ekologicznych oraz w programie „Czyste powietrze wokół nas”, w sadzeniu drzew podczas „Święta Drzewa”¹³⁵, w udziale młodzieży szkolnej w cyklicznych seminariach uczniowskich pt. „Problemy ochrony środowiska Ziemi Noworudzkiej”¹³⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 113-116, 243-249, 252-258, 279, 302]

18. W okresie objętym kontrolą Miasto uzyskało dochody z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie 757,1 tys. zł, w tym: 27,1 tys. zł w 2014 r.; 694,4 tys. zł¹³⁷ w 2015 r.; 18,0 tys. zł w 2016 r. i 17,6 tys. zł w I półroczu

¹²⁹ "Kurier Noworudzko-Radkowski" - bezpłatny dwutygodnik wydawany z inicjatywy i porozumienia: Miasta Nowa Ruda i Gminy Radków oraz ARR "Agroreg" w Nowej Rudzie (wydawca). Informator kolportowany w sklepach i instytucjach na obszarze ww. gmin.

¹³⁰ „Noworudzianin” – tygodnik społeczno-kulturalny.

¹³¹ W tym: trzy artykuły w 2014 r.; cztery w 2015 r., pięć w 2016 r. i trzy w I półroczu 2017 r.

¹³² Artykuł pn. „Zadbajmy o nasze powietrze” (Noworudzianin Nr 206, 24-30 listopada 2015 r.).

¹³³ Artykuł pn. „Czyste ogrzewanie – ekologiczne spalanie drewna i węgla”, w którym przedstawiono metody poprawnego palenia z piecach, w tym zasady górnego spalania. (Noworudzianin Nr 264; 20-26 stycznia 2017 r.).

¹³⁴ Spektakle edukacyjne, kolejno: „Tajemnice niezwykłego Miasta”, „Szukając zielonej planety”, „Baron Smog”

¹³⁵ Akcja ekologiczna pod patronatem Urzędu i Nadleśnictwa Jugów.

¹³⁶ Projekt realizowany przez Fundację Odnowy Ziemi Noworudzkiej we współpracy z Urzędem, Nadleśnictwem Jugów i Polskim Klubem Ekologicznym. Podczas seminarium uczniowie (działający w klubach ekologicznych) prezentują plakaty, filmy, reportaże, prace plastyczne kontrastując piękno przyrody w zderzeniu ze skutkami działalności ludzkiej – zniszczoną infrastrukturą, smogiem i dymami z kominów.

¹³⁷ W tym: 675,7 tys. zł (97,3%) opłata wniesiona przez kopalnię odkrywkową kruszywa (kamieniołom) z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów.

[Dowód: akta kontroli str. 75]

15. W kontrolowanym okresie Straż Miejska w Nowej Rudzie przeprowadziła łącznie 370 kontroli w zakresie stosowanych paliw stałych w instalacjach grzewczych¹²¹, w tym: 19 kontroli w 2014 r.; 47 w 2015 r.; 230 w 2016 r. i 74 w I półroczu 2017 r. Kontrole zostały przeprowadzone w wyniku telefonicznych zgłoszeń mieszkańców – w 224 (60,5%) przypadkach oraz z inicjatywy Staży Miejskiej¹²² - w 146 (39,5%) przypadkach. W wyniku kontroli nieprawidłowości stwierdzono w 110 (29,7%) przypadkach, w tym 108 przypadkach dotyczyły one lokali i budynków mieszkalnych oraz w dwóch przypadkach obiektów instytucji i podmiotów gospodarczych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami nałożono 23 kary w postępowaniu mandatowym w łącznej kwocie 3 350 zł¹²³ oraz udzielono 87 upomnień¹²⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 27-27]

W latach 2014 – I półrocze 2017 r. w Straży Miejskiej zatrudnionych było 10 strażników, z których każdy posiadał pisemne upoważnienie Burmistrza¹²⁵ do wykonywania funkcji kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, a w szczególności w zakresie spalania odpadów w instalacjach grzewczych budynków. W ramach ww. upoważnień strażnicy wykonujący kontrolę mieli m.in. prawo wstępu¹²⁶ przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona była działalność gospodarcza, a w godzinach od 6.00 do 22.00 na pozostały teren (tj. do obiektów i lokali mieszkalnych).

W trakcie przeprowadzonych kontroli nie pobierano próbek z palenisk – ustaleń dokonywano na podstawie oględzin tych palenisk, w tym materiału spalanego i popiołu, oraz oględzin pomieszczeń w których były zlokalizowane paleniska.

[Dowód: akta kontroli str. 27-37]

16. W latach 2014-2017 (I półrocze) na terenie Gminy funkcjonowało łącznie 19 obiektów użyteczności publicznej, przy czym: [1] w pięciu obiektach źródłem ogrzewania były kotły na paliwa stałe (węglowe) o parametrach niespełniających wymogów jak dla kotłów 5 klasy (według PN-EN 303-5:2012)¹²⁷, [2] w 13 obiektach kotły gazowane oraz [3] jeden obiekt podłączony był do sieci ciepłowniczej.

W II półroczu 2017 r. kocioł węglowy w jednym z tych obiektów (Szkoła Podstawowa nr 6) został wymieniony na nowoczesny kocioł opalany biomasa o parametrach jak dla kotłów 5 klasy. Wydatki z tytułu wymiany kotła w wysokości 160,0 tys. zł zostały sfinansowane ze środków własnych Miasta – 24,0 tys. zł (15%) oraz ze środków Regionalnego Programu Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 – 136,0 tys. zł (85%)¹²⁸.

Jak wskazał Burmistrz, wymiana pozostałych źródeł ciepła na paliwa stałe w budynkach użyteczności publicznej planowana jest do końca 2023 r. Realizacja

m.in. likwidację lokalnych źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi poprzez podłączenie budynków do lokalnej sieci ciepłowniczej.

¹²¹ W tym: 325 kontroli w lokalach i budynkach mieszkalnych i 45 kontroli w obiektach instytucji i podmiotów gospodarczych.

¹²² W wyniku działalności operacyjnej w trakcie służby patrolowej.

¹²³ W tym: jeden mandat w wysokości 200 zł podmiotowi gospodarczemu.

¹²⁴ W tym: jeden upomnienie kierownikowi instytucji (placówka Poczty Polskiej).

¹²⁵ Upoważnienia wydane na podstawie art. 379 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

¹²⁶ Wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem.

¹²⁷ W tym: Szkoła Podstawowa Nr 1, ul. Srebrna – 2 źródła ciepła na paliwo stałe (2 obiekty); Miejska Biblioteka Publiczna (Drogosław) – 1 źródło ciepła (1 obiekt); Szkoła Podstawowa Nr 6 (Drogosław) – 2 źródła ciepła (2 obiekty).

¹²⁸ Wymiana źródła ciepła została zrealizowana w ramach zadania „Termomodernizacja - Miejski Zespół Szkół Nr 1 w Nowej Rudzie” o łącznej wartości 1 777,7 tys. zł, przy 85% dofinansowaniu ze środków RPO WD 2014-2020. Z dniem 1 września 2017 r. Miejski Zespół Szkół Nr 1 został przekształcony w Szkołę Podstawową Nr 6.

2. W Nowej Rudzie nie objęto systemem zarządzania kryzysowego zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, w szczególności w PZK:

- nie uwzględniono zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, pomimo pośredniego¹⁴⁵ wskazania tego obszaru w art. 5 ust. 2 pkt 1 lit d ustawy o zarządzaniu kryzysowym;

- na potrzeby PZK nie opracowano w myśl art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. c ww. ustawy stosownych procedur reagowania kryzysowego dotyczących zanieczyszczenia powietrza oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych;

- nie wskazano zadań określonych planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *prawo ochrony środowiska*¹⁴⁶, tj. elementu wymaganego art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o zarządzaniu kryzysowym;

- w latach 2014-2017 (I półrocze) na terenie miasta Nowej Rudy nie uruchamiano Planu działań krótkoterminowych w sytuacjach zanieczyszczenia powietrza, które pociągały za sobą konieczność wdrożenia zadań przewidzianych w PDK, o czym informował Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (WIOŚ), m.in. za pośrednictwem systemu POZK¹⁴⁷, poczty elektronicznej oraz swojej strony internetowej.

W konsekwencji, w sytuacji kiedy w dniu 14 lutego 2017 r.¹⁴⁸ stężenie średniodobowe pyłu zawieszonego PM10 w Nowej Rudzie wynosiło 360 µg/m³, nie ogłoszono alarmu smogowego¹⁴⁹ (o czym szerzej w pkt 6 wystąpienia).

Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi na przeoczenie w PZK nie uwzględniono zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, jak również nie opracowano stosownych procedur zarządzania kryzysowego. Starosta Kłodzki zatwierdzający ten dokument również nie zwrócił uwagi na brak wskazania zadań wynikających z planów działań krótkoterminowych.

[Dowód: akta kontroli str. 77-80]

3. Miasto nieterminowo składało Zarządowi Województwa dolnośląskiego sprawozdania z działań naprawczych zrealizowanych w ramach POP.

Sprawozdania z działania pierwszego, czwartego i piątego za 2014 r. Miasto złożyło w dniu 4 kwietnia 2016 r. (tj. ze zwłoką 11 miesięcy od terminu wskazanego w POP¹⁵⁰), a sprawozdania w ww. działań za 2016 r. w dniu 30 czerwca 2017 r. (tj. ze zwłoką 2 miesięcy)¹⁵¹. W przypadku sprawozdań z działania dwunastego¹⁵² za 2014 r., 2015 r. i 2016 r. zostały one złożone dopiero w dniu 5 stycznia 2018 r. (tj. ze zwłoką, odpowiednio: 32, 20

¹⁴⁵ Według art. 92 POŚ, plany działań krótkoterminowych tworzy się dla tych obszarów, które mają problem z ponadnormatywnym zanieczyszczeniem powietrza.

¹⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm. (dot. załącznik Nr 5 - *Plany działań krótkoterminowych* do uchwały Nr XLVII/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r.: Część 4 - *Strefa dolnośląska*).

¹⁴⁷ „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego), administrowany przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Platforma serwerowa, umożliwiająca pełną koordynację działań oraz wymianę informacji pomiędzy służbami reagowania w sytuacjach kryzysowych z obszaru całego województwa dolnośląskiego, odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Dolnego Śląska, w zakresie wszelkich zagrożeń i klęsk.

¹⁴⁸ Komunikat WIOŚ z dnia 15 lutego 2017 r.

¹⁴⁹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu – załącznik nr 4 (Dz.U. z 2012 r. poz. 1031), poziom alarmowy dla pyłu zawieszonego PM10 (stężenie całodobowe) wynosi 300 µg/m³.

¹⁵⁰ Do 30 kwietnia po zakończeniu roku objętego okresem sprawozdawczym.

¹⁵¹ Sprawozdania z wykazanych działań za 2015 r. Miasto złożyło w terminie spełniającym wymogi POP (4 kwietnia 2016 r.).

¹⁵² Działanie pn. „Edukacja ekologiczna”.

2017 r. Z wykazanych dochodów wydatkowano na ochronę powietrza 138,3 tys. zł w 2015 r. oraz 1,0 tys. zł w 2016 r.¹³⁸

[Dowód: akta kontroli str. 25]

19. Miasto nie pobierało opłaty miejscowej, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 19 stycznia 1991 r. o podatkach i opatach lokalnych¹³⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 75]

20. W okresie objętym kontrolą Miasto nie współpracowało z sąsiednimi gminami w celu poprawy jakości powietrza. Nie występowały problemy we współpracy z WIOŚ odpowiedzialnym za ochronę powietrza na terenie województwa dolnośląskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 75]

Miasto nie otrzymało od Ministerstwa Środowiska zaproszenia do włączenia się do *Partnerstwa na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce*¹⁴⁰. Gmina samodzielnie nie podjęła działań o włączenie się do ww. inicjatywy.

[Dowód: akta kontroli str. 292-293]

W nawiązaniu do organizowanej z inicjatywy Marszałka Senatu RP konferencji pt. „Współpraca administracji rządowej i samorządowej – niezbędne narzędzie poprawy jakości powietrza w Polsce” Dyrektor Gabinetu Marszałka Senatu RP pismem z dnia 3 stycznia 2018 r.¹⁴¹ zwrócił się do Burmistrza o przesłanie postulatów w zakresie systemu ochrony powietrza. Do dnia 19 stycznia 2018 r. Burmistrz nie udzielił odpowiedzi w przedmiotowej sprawie.

[Dowód: akta kontroli str. 259]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz nie sporządził Programu Ochrony Środowiska na lata 2013-2017, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 POŚ. Dopiero umową z dnia 14 lipca 2017 r. Gmina zleciła pomiotowi zewnętrznemu¹⁴² opracowanie tego dokumentu, a następnie Rada Miejska uchwałą¹⁴³ z dnia 28 grudnia 2017 r. przyjęła Program Ochrony Środowiska na lata 2017 – 2020 z perspektywą do roku 2025¹⁴⁴.

Burmistrz wyjaśnił, że powodem takiego stanu rzeczy były trudności finansowe Miasta. W latach 2013-2017 Gmina koncentrowała się na opracowaniu innych, również istotnych dokumentów strategicznych, niezbędnych m.in. przy aplikowaniu po środki UE (np. Lokalny Program Rewitalizacji; Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; Plan Gospodarki Niskoemisyjnej; Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, PONE) zlecając ich opracowanie podmiotom zewnętrznym. Miasto nie było w stanie samodzielnie sporządzać tych opracowań z uwagi na brak odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia pracowników Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 6, 75, 92-97, 294-295]

¹³⁸ W 2014 r. i w I półroczu 2017 r. Miasto nie finansowało wydatków na ochronę powietrza uzyskanymi wpływami z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska.

¹³⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.

¹⁴⁰ Przyjęty w 2015 r. Krajowy Program Ochrony Powietrza zakłada utworzenie *Partnerstwa na rzecz ochrony poprawy jakości powietrza w Polsce*. Celem powyższej inicjatywy było w szczególności podniesienie świadomości wśród decydentów różnego szczebla, dotyczącej znaczenia jakości powietrza dla zdrowia obywateli i stanu środowiska i wpływie ich decyzji na jakość powietrza. Do udziału w Partnerstwie miały być zaproszone m. in. jednostki samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego.

¹⁴¹ Pismo wpłynęło do Urzędu w dniu 11 stycznia 2018 r.

¹⁴² ATMOTERM S.A. z Opola.

¹⁴³ Nr 377/XLI/17.

¹⁴⁴ Wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.

i 8 miesięcy). Marszałek Województwa Dolnośląskiego nie występował do Miasta o terminowe składanie sprawozdań z realizacji POP.

Inspektor w Wydziale Mienia Komunalnego Urzędu odpowiedzialny za sporządzanie przedmiotowych sprawozdań¹⁵³ wyjaśnił, że sporządzenie i przekazanie sprawozdań z POP ze zwłoką nastąpiło w wyniku jego przeczenia spowodowanego dużym zaangażowaniem w realizację bieżących obowiązków służbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 98-99, 116-118]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Miasto nie przeprowadziło szczegółowej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, która jest główną przyczyną przekroczeń wartości normatywnych PM10 i B(a)P na terenie Gminy. Celem takiej inwentaryzacji powinno być w szczególności ustalenie rzeczywistej liczby źródeł ciepła na paliwo stałe w sektorze komunalno-bytowym, a także określenie stanu budynków w zakresie energooszczędności. Zdaniem NIK, skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza na obszarze gminy wymaga właściwego rozpoznania potrzeb zwłaszcza związanych z ograniczeniem niskiej emisji. Dane te powinny być podstawą do ustalenia skali działań i oszacowania ich kosztów, a także rozplanowania tych zadań w poszczególnych okresach, uwzględniając realne możliwości do ich wykonania. Zauważyć należy, że pozyskanie wiarygodnych i jak najpełniejszych danych o źródłach ciepła na terenie Miasta będzie szczególnie istotne po wejściu w życie przepisów tzw. uchwały antysmogowej dla województwa dolnośląskiego (z wyłączeniem obszaru Wrocławia i uzdrowisk). W celu prawidłowego wdrożenia tych przepisów i zapewnienia ich przestrzegania Miasto powinno posiadać nie tylko informacje o rzeczywistej liczbie źródeł ciepła na paliwo stałe, ale również o ich parametrach. Parametry te będą decydować o tym czy spełnione zostały wymogi określone w uchwale antysmogowej, a także wyznaczać perspektywę czasową do wymiany kotłów i kominków na paliwa stałe, które nie osiągają wyznaczonych w tych przepisach standardów.
2. Dotychczasowe tempo i efekty działań naprawczych ograniczenia niskiej emisji realizowane na terenie Gminy jednoznacznie wskazują na ryzyko nieosiągnięcia założeń docelowych w tym zakresie. W okresie 2014-2016 osiągnięto w Mieście redukcję emisji PM10 ze źródeł powierzchniowych (według danych ze sprawozdań z realizacji POP¹⁵⁴) w wysokości 4,647 Mg, tj. na poziomie zaledwie 6,5% określonej w PONE wartości docelowej (71,9 Mg). Tym samym, przy dotychczasowym tempie realizacji działań ograniczania niskiej emisji osiągnięcie założonej redukcji pyłu zawieszzonego nastąpi za ok. 47 lat.

¹⁵³ Na podstawie ustnej dyspozycji Naczelnika Wydziału Mienia Komunalnego Urzędu.

¹⁵⁴ W sprawozdaniach tych wykazano efekt ekologiczny uzyskany w wyniku realizacji zadań dotyczących wymiany źródeł ciepła realizowanych przez mieszkańców Gminy we własnym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵⁵ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Objęcie systemem zarządzania kryzysowego zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, w szczególności uwzględnienie w Planie Zarządzania Kryzysowego zadań określonych planami działań krótkoterminowych zgodnie w wymogami art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz opracowanie procedur reagowania kryzysowego dotyczących zanieczyszczeń powietrza stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. c ww. ustawy.
2. Terminowe przekazywanie Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdań z realizacji POP.
3. Intensyfikację działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji, w szczególności w zakresie wymiany nieefektywnych źródeł ogrzewania na paliwo stałe w sektorze komunalno-bytowym.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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


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

Wrocław, dnia 26 lutego 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

Kontroler
Zdzisław Błauciak
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


.....
podpis

¹⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.