



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 410.007.04.2016

P/16/065

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/065 - Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Dariusz Bienek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/26/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Wodzisławia Śląskiego ¹ , ul. Bogumińska 4, 44-300 Wodzisław Śląski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kieca ² , Prezydent Miasta Wodzisławia Śląskiego . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości³ działalność Urzędu w zakresie eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezydent Miasta oraz pracownicy Urzędu i Straży Miejskiej w Wodzisławiu Śląskim⁴ podejmowali działania na rzecz ograniczania niskiej emisji, jednak tempo i skala tych działań były zbyt niskie, aby osiągnąć normatywne poziomy stężenie substancji szkodliwych w powietrzu oraz liczby dni w poszczególnych latach, w których nie zostały przekroczone te normy, na poziomie zakładanym w Wojewódzkim Programie Ochrony Powietrza⁵ przyjętym w 2014 r.

W sporządzonych dokumentach programowych dotyczących ochrony powietrza⁶ zdefiniowano działania mające na celu ograniczenie niskiej emisji. POP oraz *Program Ochrony Środowiska dla miasta Wodzisławia Śląskiego do roku 2015 w perspektywie działań na lata 2016-2019*⁷ w okresie objętym kontrolą⁸ stanowiły podstawę działań obejmujących m.in. dofinansowanie realizowanych przez mieszkańców modernizacji systemów grzewczych, montażu kolektorów słonecznych

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Funkcję tę pełnił od 5 grudnia 2010 r., zwany dalej „Prezydentem Miasta”.

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

⁴ Zwana dalej „Strażą Miejską”.

⁵ Podjętego Uchwałą nr IV/57/3/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa Śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji oraz pułapu stężenia ekspozycji. Zwany dalej „POP”. Dla Wodzisławia Śląskiego założono ograniczenie do 2020 r. rocznej emisji: pyłu PM10 o 141,19 Mg, pyłu PM2,5 Mg o 86,12 Mg, benzo(a)pirenu 0,09 Mg.

⁶ Program Ochrony Środowiska dla miasta Wodzisławia Śląskiego do roku 2015 w perspektywie działań na lata 2016-2019 oraz Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Wodzisławia Śląskiego do roku 2020.

⁷ Aktualizacja została opracowana w 2012 r. i przyjęta uchwałą Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego nr XXVIII/280/13 z dnia 30 stycznia 2013 r. Po raz pierwszy ww. program został przyjęty w 2004 r. Zwany dalej „Programem”.

⁸ Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli (trzy sezony grzewcze 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016). Badania kontrolne obejmowały również działania wcześniejsze, których skutki miały wpływ na realizację zadań z zakresu ochrony powietrza w kontrolowanym okresie.

oraz termomodernizacji budynków Urzędu. W efekcie tych działań, w latach 2013-2015 zmodernizowano 35 systemów c.o., podłączono trzy nieruchomości (w tym budynki Urzędu) do sieci ciepłowniczej oraz zamontowano pięć instalacji solarnych i cztery pompy ciepła. Ponadto wykonano termomodernizację trzech budynków Urzędu.

Założenia *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Wodzisławia Śląskiego do roku 2020*⁹ były spójne z POP, którego projekt został negatywnie zaopiniowany przez Prezydenta Miasta przed upływem miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, zgodnie z przepisem art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰.

Urząd posiadał aktualne informacje na temat stanu powietrza, które były przedmiotem analiz i monitorowania. Dane na temat przekroczonych stężeń dopuszczalnych pyłu PM 10 w powietrzu w Wodzisławiu Śląskim były na bieżąco udostępniane mieszkańcom poprzez stronę internetową miasta. Problem niskiej emisji był również celem działań edukacyjno-informacyjnych prowadzonych przez Urząd w całym okresie objętym kontrolą, które miały wpływ na wzrost świadomości mieszkańców Wodzisławia Śląskiego. Zadania realizowane ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach¹¹ rozliczono terminowo oraz prawidłowo pod względem formalnym i finansowym, a zaplanowane efekty rzeczowe i ekologiczne zostały osiągnięte.

Nieprawidłowość w działaniu Straży Miejskiej polegała na braku udokumentowania (w postaci protokołów) dwóch kontroli w 2014 r. przeprowadzonych przez strażników, mimo wymogu określonego w art. 380 u.p.o.ś.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Stan powietrza w gminie w okresie objętym kontrolą

W okresie objętym kontrolą realizacja zagadnień związanych z ochroną środowiska oraz ochroną powietrza została powierzona Wydziałowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej Urzędu¹². Spośród pracowników WOŚiGK 14 było upoważnionych przez Prezydenta Miasta do prowadzenia kontroli na podstawie art. 379 u.p.o.ś.

(Dowód akta kontroli: 17, 32, 40, 46, 56, 77, 493-494)

Informacje o stężeniu w powietrzu szkodliwych substancji związanych z niską emisją pozyskiwane były przez Miasto Wodzisław Śląski bezpośrednio ze strony Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach¹³ poświęconej systemowi monitoringu jakości powietrza¹⁴ oraz z komunikatów otrzymywanych drogą elektroniczną z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego

Opis stanu faktycznego

⁹ Przyjętego Uchwałą Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego nr IV/39/15 z dnia 25 lutego 2015 r., zwany dalej „PGN”.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm., zwana dalej „u.p.o.ś”.

¹¹ Zwany dalej: „WFOŚiGW”.

¹² Zwany dalej „WOŚiGK”.

¹³ Zwanego dalej „WIOŚ”.

¹⁴ <http://powietrze.katowice.wios.gov.pl/>

Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego o braku przekroczeń lub powiadomień o przekroczeniu norm jakości powietrza.

Dane były przedmiotem monitorowania i analizy w Urzędzie, co pozwalało na sporządzenie dokumentów programowych oraz podejmowanie decyzji w zakresie działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia powietrza¹⁵. Nie opracowywano analiz w formie pisemnej.

Informowanie mieszkańców o jakości powietrza odbywało się za pomocą strony internetowej Urzędu¹⁶. Ponadto każdy mieszkaniec mógł być informowany wiadomością sms o aktualnym stanie powietrza poprzez Samorządowy Informator SMS po uprzednim bezpłatnym zarejestrowaniu się w systemie¹⁷.

Miasto Wodzisław Śląski przeprowadziło w 2014 r. inwentaryzację źródeł niskiej emisji w ramach przygotowywania PGN. Według stanu na wrzesień 2014 r. 91,1% źródeł energii cieplnej w nieruchomościach prywatnych i publicznych stanowiły kotły węglowe (5376 szt.) spośród których ok. 10% było to kotły ekologiczne. Kotły gazowe (463 szt.) stanowiły 7,5% wszystkich indywidualnych źródeł ciepła, natomiast kotły olejowe, kominki, kotły na biomasę czy pompy ciepła (84 szt.) stanowiły 1,4%. Ponadto na terenie miasta zlokalizowano 194 instalacje solarne (ok. 3% budynków).

(Dowód akta kontroli: 157-158, 175, 249-250, 407-427, 437-471, 765-769)

Dane o stężeniu szkodliwych substancji i źródłach niskiej emisji zostały uwzględnione w przygotowaniu PGN, w którym na ich podstawie określono *Cel szczegółowy II - redukcja zanieczyszczeń szczególnie PM 10 i CO₂ pochodzących zwłaszcza z indywidualnych źródeł ciepła.*

(Dowód akta kontroli: 153, 183)

Wyniki badań jakości powietrza przeprowadzonych na terenie Wodzisławia Śląskiego z trzech okresów grzewczych (2013/2014, 2014/2015, 2015/2016) począwszy od 1 września 2013 r., pochodziły ze stacji pomiarowej zlokalizowanej na terenie miasta, tj. przy ul. Gałczyńskiego. Wynikało z nich, że średnioroczne stężenie pyłu PM₁₀ zmniejszyło się z 57 µg/m³ w 2013 r. do 52 µg/m³ w 2014 r. i 46 µg/m³ w 2015 r., jednak we wszystkich badanych latach przekraczało dopuszczalną normę 40 µg/m³. Na podstawie dostępnych danych stwierdzono, że również liczba dni, z przekroczeniem normatywnego stężenia pyłu PM₁₀ (50 µg/m³) zmniejszyła się w 2015 r. do 112 przy 135 dniach w 2014 r. i 147 dniach w 2013 r. Najwyższe średnie miesięczne stężenia odnotowano w latach objętych kontrolą w następujących miesiącach:

- w 2013 r.: styczeń - 106µg/m³, luty - 110µg/m³, marzec - 84µg/m³, kwiecień - 66 µg/m³, październik - 58µg/m³ i listopad - 64µg/m³;
- w 2014 r.: styczeń - 78µg/m³, luty - 91µg/m³, marzec - 74µg/m³, październik - 60µg/m³, listopad - 70µg/m³ i grudzień - 77 µg/m³;
- w 2015 r.: styczeń - 58µg/m³, luty - 80µg/m³, marzec - 69µg/m³, październik - 59µg/m³ i listopad - 68 µg/m³.

(Dowód akta kontroli: 79-81, 428-431, 464)

Prezydent, wśród barier w podejmowaniu skutecznych działań w celu ograniczenia niskiej emisji występujących na terenie Wodzisławia Śląskiego, wymienił m.in.:

¹⁵ M.in. opracowanie: *Programu ochrony środowiska dla miasta Wodzisławia Śląskiego do roku 2015 w perspektywie działań na lata 2016-2019 wraz z raportami o realizacji zadań z niego wynikającymi, Programu Gospodarki Niskoemisyjnej.*

¹⁶ W okienku *Jakość powietrza* znajdowały się aktualne dane dotyczące aktualnych stężeń NO₂, SO₂, O₃, PM₁₀ i CO.

¹⁷ Wiadomości dla Samorządowego Informatora SMS powstawały w Biurze Zarządzania Kryzysowego Wodzisławia Śląskiego na podstawie prowadzonych obserwacji wskazań ze stacji pomiarowej przy ul. Gałczyńskiego oraz ewentualnych ostrzeżeń wysyłanych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach. Informacje o przekroczonych stanach stężeń m.in. pyłu PM₁₀ w powietrzu miasto otrzymywało następnego dnia po stwierdzonym przekroczeniu wraz z ewentualnymi prognozami na kolejny dzień. Wiadomości sms były przekazywane wszystkim zainteresowanym, którzy zainstalowali stosowną aplikację w swoim telefonie komórkowym, dostępną pod adresem: <http://wodzislaw-slaski.pl/zapoznaj-sie-z-sisms>.

- geograficzną związaną z położeniem miasta, które skutkuje napływem zanieczyszczeń transgranicznych poprzez Bramę Morawską z Zagłębia Ostrawsko-Karwińskiego oraz jego układ topograficzny (wiele dolin, centrum położone w najniższym punkcie) powodujący kumulację zanieczyszczeń w niektórych okresach roku w ścisłym centrum miasta;
- prawną polegającą na braku przepisów niedopuszczających do handlu i zabraniających spalania złej jakości paliw (muły i mieszanki węglowe o bardzo niskiej cenie i złej jakości)¹⁸;
- zbyt małą świadomość społeczeństwa (w szczególności starszego pokolenia) w zakresie zagrożeń, jakie niesie za sobą spalanie paliw złej jakości i odpadów oraz konieczność likwidacji starych źródeł ciepła w momencie skorzystania z dofinansowania wymiany źródła pozyskiwania energii cieplnej (aspekt ekonomiczny spowodował, że w latach 2008 – 2010 na przygotowanych 350 możliwych do przeprowadzenia modernizacji, wykonano niewiele ponad 160;
- finansową polegającą na ograniczeniach budżetu miasta, które zobowiązane jest do realizacji zadań z zakresu Programu Ochrony Powietrza Województwa Śląskiego oraz spłaty pożyczek, jakie zostały zaciągnięte z WFOŚiGW na realizację w latach 2008 – 2010 PONE¹⁹.

(Dowód akta kontroli: 635-636)

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

Problematyka ograniczania niskiej emisji została zawarta w POŚ, który określał cele krótko (do 2015 r.) i średniookresowe (do 2019 r.) w zakresie ochrony powietrza. Cele krótkookresowe zakładały przekształcenie istniejącego systemu ogrzewania w bardziej przyjazny środowisku, promowanie wykorzystania alternatywnych źródeł energii oraz eliminację paliw węglowych niskiej jakości. Cele średniookresowe zakładały: współpracę przy tworzeniu baz danych dotyczących powietrza wraz z systemem monitorowania, wprowadzanie nowych systemów ogrzewania (gazyfikacja), edukację ekologiczną i podnoszenia świadomości społecznej co do zagrożeń płynących z zanieczyszczenia powietrza, poprawę stanu nawierzchni dróg, zintegrowanie i rozbudowę systemu ciepłowniczego regionu i systemu wspierania inwestycji w odnawialne źródła energii. Powyższe cele miały zostać osiągnięte m.in. poprzez sukcesywną wymianę przestarzałych kotłów węglowych, edukację oraz promowanie działań mających na celu eliminację strat ciepła z budynków i stosowanie paliw proekologicznych. Wskaźnikami realizacji ww. celów były: poziom zanieczyszczenia powietrza (ocena roczna), liczba zmodernizowanych kotłowni, długość wybudowanych odcinków dróg, łączna liczba przyłączy do sieci ciepłowniczej w roku, liczba budynków po termomodernizacji wraz z ich powierzchnią oraz liczba godzin i jednostkowych przedsięwzięć związanych z edukacją ekologiczną. Nie zostały określone wartości docelowe poszczególnych wskaźników. W Programie założono dwuletni okres raportowania o jego realizacji. Pierwszy *Raport z wykonania Programu* w latach 2012 - 2013 r. został opracowany w październiku 2014 r.

(Dowód akta kontroli: 104-105, 139)

¹⁸ W opinii Prezydenta niejasność przepisów prawa widoczna jest w różnych interpretacjach art. 379 ustawy Prawo Ochrony Środowiska w zakresie możliwości kontroli popiołów z palenisk w gospodarstwach domowych. Z dostępnych informacji wynikało, że nawet służby Wojewody Śląskiego kwestionowały kontrole spalania odpadów w oparciu o te przepisy (wbrew interpretacjom Ministra Środowiska). W tak niejednoznacznej sytuacji prawnej rola gminy jest trudna i powoduje konieczność wykonywania obowiązków ustawowych w poczuciu braku wsparcia innych organów.

¹⁹ Z powodu spłaty pożyczek i ograniczeń finansowych miasta dofinansowanie wymiany starych kotłów w latach objętych kontrolą wynosiło maks. 1400 zł.

W 2015 r. został uchwalony²⁰ PGN, opracowany²¹ m.in. w celu zapewnienia korzyści ekonomicznych, społecznych i środowiskowych płynących z działań zmniejszających emisję gazów cieplarnianych osiąganych poprzez wzrost innowacyjności i wdrożenie nowych technologii oraz zmniejszenie energochłonności. W PGN określono następujące działania dla Wodzisławia Śląskiego, w celu poprawy jakości powietrza i zmniejszenia CO₂ do atmosfery: podłączenie do sieci ciepłowniczej obiektów mieszkaniowych, wymianę źródeł ciepła na paliwo stałe na kotły gazowe lub kotły retortowe, dopłaty do montażu instalacji Odnawialnych Źródeł Energii²², wprowadzenie w dokumentach planistycznych zapisów dotyczących stosowania na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową sugerowanych źródeł ciepła (podłączenie do sieci, gaz, OZE) oraz zakazu stosowania paliw stałych, zakup oraz montaż elektrowni słonecznych na budynkach użyteczności publicznej, likwidacja pojedynczych źródeł ciepła w kamienicach (pieców kaflowych) poprzez wykonanie wewnętrznych instalacji centralnego ogrzewania i podgrzewania wody, wymienników ciepła (podłączenie do sieci ciepłowniczej) oraz wykonanie przyłączy do budynków. Założono, że do 2020 r. w wyniku realizacji zadań określonych w PGN Miasto Wodzisław Śląski osiągnie następujące wskaźniki:

- redukcja emisji CO₂ o 7 084 Mg CO₂ (ograniczenie emisji o 2,1 % w porównaniu do lat poprzednich);
- udział OZE na poziomie 18 128 MWh (2,8 % zużywanej w mieście energii);

W opisie stanu istniejącego środowiska naturalnego dokonano analizy powietrza atmosferycznego, monitoringu i stanu zanieczyszczeń powietrza. Wskazano m.in., że obszar Wodzisławia Śląskiego charakteryzował się stężeniami zanieczyszczeń w powietrzu przekraczającymi (w przypadku PM 10) dopuszczalne stany, na co główny wpływ miało położenie miasta w pasie transgranicznym oraz układ topograficzny. Warunki te wpływają na pogorszenie jakości powietrza, zwłaszcza w okresie zimowym. Do czynników mających zasadniczy wpływ na jakość powietrza na obszarze Wodzisławia Śląskiego zaliczono również: emisje z palenisk domowych (tzw. niska emisja), komunikacyjną (wzrost od 1990 r. o 211% tj. o 728,9 ton CO₂), a także zanieczyszczenia napływające z masami powietrza z terenu Republiki Czeskiej (Karwińsko-Ostrawskiego Okręgu Przemysłowego).

(Dowód akta kontroli: 168, 174-175)

Działania ujęte w PGN uwzględniały założenia zawarte w POP dotyczące ograniczenia niskiej emisji i były spójne w zakresie: termomodernizacji budynków, modernizacji kotłowni, wykorzystania odnawialnych źródeł ciepła, uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego wymogów dotyczących zaopatrywania mieszkań w ciepło, działania edukacyjno-informacyjne. Założenia PGN nie obejmowały poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu (w tym PM 10) oraz pułapu stężenia ekspozycji.

(Dowód akta kontroli: 151-200, 651-653)

Prezydent Miasta pismem nr OŚiGK-I.621.00010.2014 z dnia 5 września 2014 r. negatywnie zaopiniował projekt²³ POP, realizując tym samym wymóg art. 91 ust. 2 u.p.o.ś. W opinii zwrócił uwagę na: zbyt wysoki zaplanowany do osiągnięcia do 2020 r. efekt ekologiczny dla całej strefy (bez szczegółowego określenia zadań dla poszczególnych gmin), konieczność zindywidualizowania zadań dla poszczególnych

²⁰ Uchwała nr IV/39/15 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Wodzisławia Śląskiego – obowiązującej od dnia podjęcia.

²¹ Opracowany przez Grupę Doradczą Altima Sp. z o.o. w Katowicach.

²² Zwanych dalej „OZE”.

²³ Przysłany 7 sierpnia 2014 r.

gmin (również sposobu wymierzania kar), brak wskaźników emisji zanieczyszczeń do obliczania efektu ekologicznego oraz nadmierne obciążenie budżetów gmin związane z realizacją wszystkich zadań.

(Dowód akta kontroli:250, 432-436)

W *Projekcie założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Wodzisławia Śląskiego*²⁴ z 2004 r. uwzględniono konieczność poprawy powietrza (ograniczenia pyłu, dwutlenku siarki, tlenków azotu) z powodu znacznego udziału źródeł niskiej emisji pochodzącej z pieców i kotłów domowych oraz lokalnych kotłowni opalanych węglem. Miasto było w trakcie sporządzania aktualnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po uchwaleniu którego przystąpić miało do aktualizacji przedmiotowych założeń.

(Dowód akta kontroli: 205-222, 277, 755-764)

Na terenie Wodzisławia Śląskiego w okresie objętym kontrolą obowiązywał Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego²⁵, w którym w § 29 ust. 9 pkt 2 w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą ustalono stosowanie indywidualnych instalacji centralnego ogrzewania, w tym ogrzewanie: elektryczne, kotłownie gazowe i olejowe z wyłączeniem indywidualnych źródeł na paliwo stałe o sprawności mniejszej niż 80%. Powyższa zasada spełniała wymóg zawarty w art. 1 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶. Urząd, wraz z wydawanymi wypisami z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przekazywał wnioskodawcom kopie ww. planów informując tym samym o wymogach odnoszących się stosowania źródeł energii cieplnej w planowanych inwestycjach.

(Dowód akta kontroli: 223-235, 754)

Miasto posiadało *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Wodzisławia Śląskiego*, którego zmiana została uchwalona²⁷ w 2012 r. W rozdziale 5 pkt 4 ppkt c) Studium zawarto zapisy odnoszące się do zaopatrzenia w ciepło²⁸. Wskazano w nim również na możliwości ograniczenia niskiej emisji m.in., poprzez zmianę ogrzewania budynków szkolnych oraz termoizolację budynków z „wielkiej płyty” i wymianę stolarki okiennej.

(Dowód akta kontroli: 236-244)

W zasobach gminnych w czerwcu 2016 r. znajdowało się dziewięć budynków (23,7% wszystkich budynków publicznych administrowanych przez Miasto), w których energia cieplna była pozyskiwana ze źródeł wykorzystujących węgiel²⁹. Z wyjaśnień Prezydenta wynikało, że wszystkie budynki oświatowe wyposażone

²⁴ Podjętego uchwałą nr XXVIII/284/04 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 26 grudnia 2004 r. w sprawie: Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Wodzisławia Śląskiego. Uchwalone do planu założenia obowiązywały do 2005 r. włącznie. Zwane dalej: „Założeniami do Planu”.

²⁵ Podjęty uchwałą Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego Nr XLIX/449/2014 z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego. Obowiązywał do dnia 25 kwietnia 2016 r. Poprzedni Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego został podjęty uchwałą nr XXVI/249/08 Rady Miejskiej z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego w którym w § 8 ust 2 pkt 2 ppkt c) wskazano jako źródło ciepła sieć ciepłowniczą lub proekologiczne indywidualne systemy ciepłne, zakazując jednocześnie stosowania kotłowni węglowych o sprawności mniejszej niż 80%. W kolejnym Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przez Radę Miejską w dniu 11 kwietnia 2016 r. w § 29 ust. 9 pkt 2 zakazano stosowania niskosprawnych (o sprawności energetycznej poniżej 80%) systemów grzewczych opartych na spalaniu paliw. Zwany dalej „MPZP”.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., zwana dalej „ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym”.

²⁷ Uchwała Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego nr XXIV/232/12 z dnia 26 września 2012 r. Zwane dalej „Studium”.

²⁸ Wskazano podstawowych administratorów dostawy ciepła oraz wskazano rozkład typów ogrzewania w ok. 5000 budynkach mieszkalnych (66,8% węglowe, 22,5% gazowe, 6,9% węglowe ekologiczne, 2% olejowe, 1,5% elektryczne i 0,3% system ciepłowniczy).

²⁹ Trzy budynki placówek oświatowych, pięć budynków Ochotniczych Straży Pożarnych oraz jeden Służb Komunalnych Miasta.

w piece węglowe były po termomodernizacji. Miasto planowało w 2016 r.: zmianę kotła węglowego na gazowy w Publicznym Przedszkolu nr 1, a w Zespole Szkół nr 2 (po zakończeniu eksploatacji kotłów węglowych zamontowanych w 2002 r.) zmianę ogrzewania na gazowe lub podłączenie do sieci ciepłowniczej. Natomiast w Zespole Szkolno-Przedszkolny nr 3 jeden z kotłów węglowych został wymieniony w 2014 r., a dwa pozostałe³⁰ zostaną wymienione po zakończeniu okresu ich eksploatacji. W pięciu budynkach OSP nie były zaplanowane zmiany źródła energii cieplnej, a w Obieckie Służb Komunalnych Miasta planowano wymianę pieca węglowego w 2017 r.

Ponadto w 2016 r. planowano wymianę wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania w ośmiu budynkach oświatowych. W tym celu złożono wnioski o dotację i pożyczkę do WFOŚiGW. W pozostałych budynkach, w których nie była modernizowana instalacja centralnego ogrzewania, planowano jej wymianę w ramach posiadanych środków.

(Dowód akta kontroli: 533-535, 634-635, 650)

Rada Miejska w Wodzisławiu Śląskim rozpatrzyła informację o stanie środowiska za 2012 r. podczas obrad 26 listopada 2013 r. natomiast informację za 2014 r. podczas posiedzenia Komisji Strategii i Ochrony Środowiska Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego³¹ w dniu 9 grudnia 2015 r., tym samym został spełniony obowiązek określony w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska³².

(Dowód akta kontroli: 512-522)

1.3. Finansowanie ochrony powietrza przed niską emisją w gminie

W latach 2013 r. do 2016 r. (I kwartał) wysokość wpływów do budżetu Miasta Wodzisławia Śląskiego z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska wyniosła łącznie 220 873 zł, z których na przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza przed niską emisją wydatkowano 52 543 zł (23,79%)³³. W poszczególnych latach środki z ww. wpływów kształtowały się następująco: w 2013 r. – 35 731 zł. (15 854 zł zostało przeznaczone na realizację ww. zadań – 44,37%), w 2014 r. – 103 846 zł (23 507 zł – 22,64%), w 2015 r. – 78 521 zł (12 183 zł -15,52%) i w I kwartale 2016 r. – 2 775 (1 000 zł - 36,04%).

(Dowód akta kontroli: 536-541, 654-657)

W latach 2013-2015 Wodzisław Śląski pozyskał środki³⁴ na remont, przebudowę i termomodernizację budynków Urzędu w wysokości 908 789 zł z Narodowego

³⁰ Kotły węglowe z podajnikiem z 2002 r.

³¹ Przewodniczący Rady Miejskiej w Wodzisławiu Śląskim poinformował, że problematyka niskiej emisji i jej wpływu na stan środowiska była omawiana na posiedzeniach niniejszej komisji w kontekście: możliwości pozyskiwania środków na jej ograniczenie, zaopiniowania projektu PGN oraz możliwości zwolnień podatkowych dla nieruchomości, w których były przeprowadzone termomodernizacje.

³² Dz. U. z 2013, poz. 686 ze zm.

³³ Środki zostały wydatkowane na następujące działania związane z ONE: dofinansowanie do modernizacji systemów ogrzewania – 46 841 zł, zakup żarówek energooszczędnych dla placówek oświatowych - 3 183 zł i opracowanie PGN - 2 519 zł. Pozostała część środków została wydatkowana na: - dofinansowanie do utylizacji wyrobów azbestowych (35 906 zł), ochrona wód – czyszczenie rowów melioracyjnych na gruntach miejskich (85 332 zł), zakup sadzonek drzew i krzewów do nasadzeń na gruntach miejskich (7 986 zł) i finansowanie zajęć ekologicznych (8 635 zł).

³⁴ Środki na remont, przebudowę i termomodernizację budynków Urzędu zostały pozyskane na podstawie umów z:

- WFOŚiGW: nr 148/2014/84/OA/oe/U z dnia 22 listopada 2014 r. (aneksowana 30 września 2015 r.) w sprawie częściowego warunkowego umorzenia pożyczki nr 54/2008/84/OA/po/P z dnia 22 lipca 2008 r., nr 100/2015/84/OA/oe/U z dnia 30 września 2015 r. w sprawie częściowego warunkowego umorzenia pożyczki udzielonej na podstawie umowy nr 83/2009/84/OA/po/P z dnia 8 lipca 2009 r. oraz nr 99/2015/84/OA/oe/U z dnia 30 września 2015 r. w sprawie częściowego warunkowego umorzenia pożyczki udzielonej na podstawie umowy nr 332/2009/84/OW/os/P z dnia 22 grudnia 2009 r.;

Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³⁵ oraz 210 463 zł z WFOŚiGW. Z kolei na edukację ekologiczną³⁶ z ww. źródeł pozyskał odpowiednio 42 762 zł i 8 076 zł.

Na udrożnienie ruchu w Wodzisławiu Śląskim pozyskano w latach 2013-2014 łącznie 2 504 148 zł, z czego: 1 562 609 zł ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013³⁷, 441 539 zł z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych oraz 500 000 zł z Powiatu Wodzisławskiego. Na prace termomodernizacyjne w ramach przebudowy basenu w dzielnicy Wilchwy Gmina pozyskała 374 472 zł z RPO. Ponadto na budowę sygnalizacji świetlnej acyklicznej na skrzyżowaniu dróg wojewódzkich nr 933 i 932 Gmina w 2015 r. pozyskała 609 234 zł ze środków samorządowych Województwa Śląskiego.

Łącznie na zadania związane z ochroną powietrza Wodzisław Śląski w latach 2013-2015 pozyskał środki w wysokości 4 657 943 zł.

(Dowód akta kontroli: 546-551, 558-561, 567-570, 594-613, 700-702)

W latach 2013-2016³⁸ Wodzisław Śląski wydatkował z budżetu Gminy³⁹ na ochronę powietrza, realizując zadania wynikające z programów ochrony powietrza dla województwa śląskiego (PL0204)⁴⁰ 26 802 077 zł, z czego: 184 088 zł na wymianę źródeł ciepła⁴¹ (z czego 46 842 zł w domach jednorodzinnych), 36 900 zł za opracowanie PGN, 6 850 018 zł za termomodernizację budynków wspólnot mieszkaniowych i budynków placówek oświatowych oraz 3 357 447 zł za termomodernizację budynków Urzędu, 16 334 zł na edukację ekologiczną i 1 788 zł na szkolenia z zakresu ochrony powietrza, 8 767 140 zł na budowę lub modernizację dróg na terenie Miasta oraz 67 693 zł na budowę sygnalizacji świetlnej acyklicznej na skrzyżowaniu dróg wojewódzkich nr 933 i 932, 16 000 zł na zakup żarówek energooszczędnych do budynków placówek oświatowych, 10 947 zł na bazę danych systemu zarządzania energią oraz 5 972 zł na monitoring emisji gazów, 586 884 zł za czyszczenie ulic na mokro, 6 722 891 zł za organizację komunikacji miejskiej⁴² i 173 054 zł organizację miejsc parkingowych w centrum miasta.

(Dowód akta kontroli: 170-173, 329-406, 654-657)

W latach 2013-2016 Gmina Wodzisław Śląski w ramach działania polegającego na modernizacji systemów ogrzewania z własnego budżetu dofinansowała inwestycje w postaci: montażu 13 (po pięć w 2013 r. i 2014 r. oraz trzy w 2015 r.) kotłów gazowych w wysokości 12 841 zł i 22 (siedem w 2013 r., 10 w 2014 r. i pięć w 2015 r.) węglowych kotłów retortowych w wysokości 22 000 zł oraz trzech podłączeń nieruchomości (w tym budynku Urzędu) do sieci ciepłowniczej

- Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nr 19/2012/Wn-12/OA-TR/U z dnia 26 września 2012 r. (aneksowanej w dniu 26 października 2014 r.) w sprawie częściowego umorzenia pożyczki na podstawie umowy nr 338/2003/Wn12/OW-OK/P z dnia 25 sierpnia 2003 r.

³⁵ Zwany dalej „NFOŚiGW”.

³⁶ Środki wykorzystane zostały na edukację mieszkańców i uczniów klas piątych.

³⁷ Zwanego dalej „RPO”.

³⁸ Do roku 2013 Gmina Wodzisław Śląski realizowała następujące zadania związane z ochroną powietrza. Dofinansowała m.in.: wymianę palenisk węglowych lub zakup ekologicznych kotłów węglowych – 904 szt., wymianę lub zakup 145 kotłów gazowych, wymianę lub zakup 31 kotłów olejowych, instalację 36 kolektorów słonecznych oraz 4 pomp ciepła. Wykonała również termomodernizację: 88 budynków administrowanych przez Miasto i 3, w których Gmina posiadała lokale mieszkalne, 19 budynków placówek oświatowych oraz 4 budynki użyteczności publicznej.

³⁹ W tym środki z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska.

⁴⁰ "Programu ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu" z 2010 r. oraz POP.

⁴¹ W ramach tych wydatków podłączono do sieci ciepłowniczej m.in. budynki Urzędu.

⁴² Podczas wyboru usługodawcy zostały określone wymogi związane z emisją spalin przez pojazdy wykonujące usługę.

w wysokości 9 006 zł. Łącznie na ww. zadania wydatkowała 43 847 zł. Ponadto w latach 2013-2015 dofinansowano w wysokości 5 000 zł montaż pięciu instalacji solarnych oraz w wysokości 4 000 zł czterech pomp ciepła.

Całkowity koszt⁴³ termomodernizacji trzech budynków Urzędu wyniósł 4 973 972 zł, z czego 3 463 509,00 zł wydatkowano z budżetu Gminy, 1 300 000 zł ze środków pozyskanych NFOŚiGW oraz 210 463 zł ze środków pozyskanych z WFOŚiGW.

(Dowód akta kontroli: 497-503, 654-657, 778-779)

W ramach umów zawartych z WFOŚiGW oraz NFOŚiGW zrealizowano w Wodzisławiu Śląskim dwa zadania, które poddano szczegółowemu badaniu:

1. Na podstawie umów z WFOŚiGW nr nr 148/2014/84/OA/oe/U z dnia 22 listopada 2014 r., nr 100/2015/84/OA/oe/U z dnia 30 września 2015 r. i nr 99/2015/84OA/oe/U z dnia 30 września 2015 r. zrealizowano zadanie pn. „Remont, przebudowa i termomodernizacja budynków 4 i 4a Urzędu Miasta w Wodzisławiu Śląskim”. Planowany efekt rzeczowy zakładał m.in. ograniczenie energochłonności z podniesieniem komfortu cieplnego pomieszczeń użytkowych oraz wymianę stolarki okiennej i drzwiowej zewnętrznej, docieplenie poddasza i modernizację c.o. Planowany efekt ekologiczny w ramach ww. umowy zakładał zmniejszenie emisji pyłów o 1 625,05 kg/rok. Zgodnie z danymi zawartymi w rozliczeniu końcowym powyższy efekt ekologiczny oraz rzeczowy został osiągnięty.

Na realizację powyższego zadania pozyskano z WFOŚiGW w ramach ww. umów i wydatkowano środki w wysokości 210 463 zł. Zadanie rozliczono terminowo oraz prawidłowo pod względem formalnym i finansowym⁴⁴, a także w zakresie efektów rzeczowych i ekologicznych.

2. Na podstawie umowy z NFOŚiGW nr 19/2012/Wn-12/OA-TR/U zrealizowano zadanie pn. „Remont, przebudowa i termomodernizacja budynku 4b Urzędu Miasta w Wodzisławiu Śląskim” i „Remont, przebudowa i termomodernizacja budynków 4 i 4a Urzędu Miasta w Wodzisławiu Śląskim”. Planowany efekt rzeczowy w ramach ww. umowy zakładał: wykonanie dokumentacji, docieplenie ścian i stropu, obróbki blacharskie, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, modernizację instalacji c.o., elektrycznej i sieci komputerowej oraz wykonanie drenażu opaskowego i innych robót budowlanych. Zgodnie z wnioskiem o umorzenie częściowe pożyczki oraz Harmonogramem rzeczowo-finansowym (stanowiącym jego część), przedstawionym NFOŚiGW, efekt rzeczowy oraz planowany szacunkowy efekt ekologiczny został osiągnięty. Szacunkowy efekt ekologiczny zakładał zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza o następujące wartości: pył – 301,2 kg/t, SO₂ – 321,3 kg/t, NO₂ – 28,7 kg/t, CO – 1 291,2 kg/t, BaP – 0,402 kg/t, CO₂ – 47 384,9 kg/t. Na ww. zadanie pozyskano i rozliczono środki finansowe w wysokości 1 300 000 zł. Zadanie rozliczono terminowo oraz prawidłowo pod względem formalnym i finansowym.

Łączny efekt ekologiczny (w odniesieniu do PM 10)⁴⁵ osiągnięty w latach 2013-2015, podany w rozliczeniu umów z WFOŚiGW, oszacowany we wniosku do NFOŚiGW oraz w ramach wykonanych modernizacji instalacji ze środków własnych Gminy, wyniósł 4 848,34 kg/rok. Wydatki ze środków publicznych na uzyskanie m.in.

⁴³ Poniesiony w latach 2012-2015. W latach 2013-2015 poniesiono koszt ze środków budżetu Gminy (3 357 447 zł), WFOŚiGW (210 463 zł) i NFOŚiGW (908 789 zł).

⁴⁴ W ramach rozliczenia zadania Gmina terminowo zwróciła kwotę 6 394 zł, która została zakwestionowana wskutek zamontowania mniejszej liczby grzejników.

⁴⁵ W poszczególnych latach 2013 – 2015 wyniósł odpowiednio: 1193,15 kg/a (w ramach inwestycji dofinansowanych przez Gminę), 1315,85 kg/a (w tym: 301,2 kg/a w wyniku termomodernizacji Urzędu dofinansowanej przez NFOŚiGW i 1014,65 kg/a w ramach inwestycji dofinansowanych przez Gminę) oraz 2339,34 kg/a (w tym: 1625,05 kg/a w wyniku termomodernizacji Urzędu dofinansowanych przez NFOŚiGW i WFOŚiGW oraz 714,29 kg/a z inwestycji dofinansowanych przez Gminę).

efektu ograniczenia emisji pyłu⁴⁶ PM 10 wyniosły łącznie⁴⁷ 5 017 819 zł. Średni koszt uzyskania efektu ekologicznego m.in. w postaci zmniejszenia o 1 kg ilości pyłu PM 10 w powietrzu wyniósł 1 035 zł.

(Dowód akta kontroli: 505-510, 542-630, 654-659, 700-702, 778-779)

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

W latach objętych kontrolą w Wodzisławiu Śląskim były prowadzone działania informacyjno-edukacyjne o tematyce związanej z niską emisją w postaci:

- zajęć i akcji edukacyjnych⁴⁸ w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach;

- kampanii informacyjno – edukacyjnych skierowanych do wszystkich mieszkańców: „Wszystkie śmieci są” nt. gospodarki odpadami na terenie gminy⁴⁹, „Kochasz życie nie pal śmieci” dotycząca spalania odpadów w domowych kotłach c.o.⁵⁰, „Niska emisja to zagrożenie dla zdrowia i życia” dotycząca proekologicznych programów pomocowych⁵¹.

- spotkania (przeprowadzonego 26 listopada 2015 r. w Wodzisławskim Centrum Kultury) poświęconego możliwości podłączenia budynków do sieci Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej⁵².

Ponadto Miasto Wodzisław Śląski złożyło deklarację przystąpienia do projektu edukacyjno-ekologicznego w zakresie ograniczenia niskiej emisji na terenie całego subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego w latach 2016-2018.

W Urzędzie nie dokonywano ewaluacji oddziaływania ww. akcji, jednak o ich skuteczności może świadczyć większa liczba złożonych wniosków (241) od liczby miejsc przewidzianych w programie „KAWKA” (120).

(Dowód akta kontroli: 251-252, 472-483, 485-489)

Do 27 lipca 2015 r. na terenie Wodzisławia Śląskiego działał system dofinansowania⁵³ z budżetu Miasta do modernizacji systemów ogrzewania (likwidacja ogrzewania węglowego, zainstalowanie ogrzewania gazowego, elektrycznego, olejowego, węglowego retortowego lub podłączenia budynku do zdalaczynnego źródła ciepła) i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii dla osób fizycznych (właścicieli nieruchomości). O dotację

⁴⁶ W ramach tych działań uzyskano również efekt ekologiczny związany z ograniczeniem zawartości w powietrzu: SO₂, NO_x, CO, BaP i CO₂.

⁴⁷ Część wydatków 497 274 zł (w tym: 391 211 zł ze środków NFOŚiGW) została poniesiona również przed 2013 r.

⁴⁸ Zajęcia edukacyjne pt. „Czyste powietrze wokół nas”, „Zanieczyszczenia powietrza i ich wpływ na człowieka i przyrodę”, „Kochasz dzieci - nie pal śmieci”, „Dziękuję - nie truję”. Akcje: „Dzień Ziemi”, „Sprzątanie Świata”, „Wiosenne zadrzewianie”.

⁴⁹ Przeprowadzona w 2013 r. i dofinansowana ze środków WFOŚiGW w wysokości 53% całkowitych kosztów zadania. W ramach kampanii wydrukowano 15 tys. szt. ulotek, bilbordy, zorganizowano konkurs fotograficzny z nagrodami, nagrano spoty radiowe.

⁵⁰ Przeprowadzona w 2013 r., w ramach której wydrukowano i przekazano uczniom szkół podstawowych i gimnazjów z terenu Gminy 5 tys. ulotek informacyjnych, 150 szt. plakatów oraz 5 tys. notesów.

⁵¹ Przeprowadzona w 2016 r. przedstawiała możliwości uzyskania dotacji ze środków budżetu miasta i WFOŚiGW do modernizacji systemów ogrzewania i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, zwolnienia z podatku od nieruchomości w zamian za przeprowadzenie termomodernizacji oraz możliwości przystąpienia do Programu „RYS” realizowanego przez WFOŚiGW. W ramach kampanii wydrukowano 10 tys. ulotek, które wraz z decyzją podatkową dostarczone zostały do wszystkich mieszkańców zabudowy jednorodzinnej.

⁵² W trakcie spotkania mieszkańcy mogli uzyskać informacje z zakresu kosztów realizacji przedsięwzięcia, wymogów formalnych oraz proponowanego dofinansowania inwestycji ze strony Miasta Wodzisławia Śląskiego.

⁵³ Wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego Nr OR-I-0050.00201.2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie regulaminu udzielania dotacji do modernizacji systemów ogrzewania i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii

w wysokości 1 000 zł (jednak nie więcej niż 50% wartości montowanego urządzenia) mógł się ubiegać każdy właściciel nieruchomości w ciągu 12 miesięcy od zakończenia modernizacji źródła ciepła (data wystawienia faktury za zakup urządzenia bądź za podłączenie do sieci ciepłowniczej).

(Dowód akta kontroli: 265-268,485-489)

Kolejny Regulamin udzielania dotacji z budżetu miasta do modernizacji systemów ogrzewania i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii został wprowadzony Zarządzeniem⁵⁴ Prezydenta Miasta 27 lipca 2015 r. W ww. Regulaminie określono możliwość dofinansowania do inwestycji przeprowadzonych w ciągu 12 miesięcy od zakończenia inwestycji przez osoby fizyczne polegającej na:

- modernizacji istniejącego systemu ogrzewania, poprzez likwidację niskosprawnego⁵⁵ kotła węglowego lub pieca węglowego będącego podstawowym źródłem ciepła w budynku, na ogrzewanie: gazowe, elektryczne, olejowe, wykorzystujące biomasę lub paliwa stałe⁵⁶ w kotłach z automatycznym podajnikiem bądź podłączenie do sieci ciepłowniczej;
- montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii w budynku, w którym źródłem ciepła był wysokosprawny kocioł niskoemisyjny spełniający wymagania normy PN-EN 303-5:2012 zarówno w zakresie sprawności cieplnej, jak i granicznych wartości emisji.

W regulaminie tym określono również maksymalne (nie większe niż 50% wartości urządzenia grzewczego bez kosztów montażu) wartości dofinansowań w zależności od rodzaju inwestycji. I tak wartość dofinansowania mogła wynieść: 1 400 zł w przypadku podłączenia do sieci ciepłowniczej, 1 200 zł w przypadku zakupu kotła opalanego gazem lub olejem, 1 000 zł w przypadku zakupu urządzenia opalanego paliwem stałym lub elektrycznego i 800 zł w przypadku montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii.

(Dowód akta kontroli: 269-272)

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego nr OR-I.0050.466.2015 z dnia 4 grudnia 2015 r. wprowadzono Regulamin dofinansowania wymiany źródeł ciepła na nowe niskoemisyjne i montaż OZE ze środków WFOŚiGW lub NFOŚiGW (w ramach programu KAWKA⁵⁷). W ramach ww. środków dofinansowane mogły być inwestycje polegające na wymianie starych źródeł ciepła (likwidacja kotłowni lub palenisk węglowych, kotłów gazowych lub olejowych poprzez zastąpienie ich przez źródło o wyższej niż dotychczas sprawności wytwarzania ciepła lub podłączeni do sieci ciepłowniczej) oraz montażu OZE w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w latach 2016-2020. Dofinansowanie miało objąć 40 inwestycji rocznie (120 w okresie trzech lat). Wymagania w zakresie dofinansowania inwestycji w postaci kotłów na paliwa stałe określone zostały na poziomie klasy 5 (wg normy PN-EN 303-5:2012) i 85% sprawności przemiany energetycznej⁵⁸, natomiast dla kotłów na biomasę na poziomie klasy 4 lub 5 wg powyższej normy. Ponadto montowane kotły nie mogły posiadać dodatkowej komory spalania, a konstrukcja kotła na biomasę nie mogła umożliwiać spalania węgla. Warunkiem otrzymania dofinansowania była także likwidacja starego źródła ciepła potwierdzona

⁵⁴ Zarządzenie nr OR-I.0050.292.2015

⁵⁵ Jego sprawność musiała być niższa aniżeli wymagana zgodnie z normą PN-EN 303-5:2012.

⁵⁶ Dofinansowanie do kotła na paliwo stałe możliwe było tylko w przypadku, gdy podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowniczej było nieuzasadnione technologicznie i ekonomicznie. Ponadto montowane kotły musiały spełniać wymagania klasy 4 lub 5 w 2015 r., a od 2016 r. wyłącznie klasy 5, wg normy PN-EN 303-5:2012.

⁵⁷ Wniosek o przystąpienie do programu Urząd złożył 16 października 2015 r.

⁵⁸ Musiały również być wyposażone w automatyczny podajnik paliwa i nie mogły posiadać rusztu awaryjnego, ani elementów pozwalających jego zamontowanie.

przedstawieniem dokumentu złomowania (w przypadku palenisk węglowych – protokół likwidacji sporządzony przez inwestora). Wartości dofinansowania zostały określone na następujących maksymalnych poziomach⁵⁹: podłączenie do sieci ciepłowniczej – do 80% (9 600 zł), zabudowa kotła gazowego – do 75% (9 000 zł), zabudowa kotła węglowego lub na biomasę – do 70% (8 400 zł), montaż pompy ciepła dla potrzeb c.o. – do 65% (7 800 zł), montaż instalacji OZE – do 60% (7 200 zł).

(Dowód akta kontroli: 257-264)

Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego Uchwałą⁶⁰ Nr XIV/138/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. wprowadziła możliwość zwolnienia podatnika z opłacania podatku od nieruchomości i gruntów wskutek przeprowadzenia termomodernizacji budynku. Powyższe zwolnienie mógł uzyskać podatnik na okres pięciu lat od momentu zakończenia termomodernizacji danego budynku. Wartość zwolnienia nie mogła przekroczyć kwoty nakładów poniesionych przez inwestora pomniejszonych o ewentualne dofinansowanie uzyskane na ten cel.

(Dowód akta kontroli: 273-276)

Spółeczeństwo Wodzisławia Śląskiego było informowane o możliwości uzyskania dofinansowania na modernizację kotłowni, montaż kolektorów słonecznych lub pomp ciepła poprzez informacje na stronie internetowej⁶¹ Miasta, jak również poprzez pisemne ogłoszenia wywieszane na dzielnicowych tablicach informacyjnych oraz ulotkę dostarczaną wraz z decyzją podatkową do wszystkich mieszkańców zabudowy jednorodzinnej.

(Dowód akta kontroli: 251-252, 472-473, 485-489)

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

Prezydent Miasta Wodzisław Śląski przewodniczył Zarządowi Subregionu Zachodniego, a pracami grupy roboczej ds. Ograniczenia niskiej emisji na terenie Subregionu Zachodniego⁶² kierował Naczelnik WOŚiGK. Głównym celem działania grupy roboczej było wypracowanie rekomendacji dla Zarządu Związku Subregionu Zachodniego mających na celu poprawę jakości powietrza, które dotyczyły m.in. wprowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego w nowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisu o minimalnej sprawności kotła na poziomie 80% oraz uzależnienia w swoich programach stopnia dotacji do wymiany kotłów od rodzaju stosowanego paliwa. Ponadto ww. Zarząd został zobligowany do:

- zwrócenia się do WFOŚiGW w kwestii uwzględnienia w programach dotowanych przez ten Fundusz możliwości wliczania w koszty kwalifikowalne kosztów przystosowania kotłowni do nowych instalacji oraz opracowania dokumentacji (mapy, projekty budowy – kotły gazowe),
- wystąpienia do Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w celu przedstawienia potrzeby przeprowadzania kontroli i weryfikowania zgodności z projektami montowanych urządzeń w nowych budynkach,

⁵⁹ Przyjęto koszty wymiany źródła ciepła na poziomie 12 000 zł niezależnie od rodzaju inwestycji.

⁶⁰ W sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości budynków, w których przeprowadzono termomodernizację oraz gruntów związanych z tymi budynkami

⁶¹ W zakładce „Urząd”, panelu „Środowisko” pod hasłem „Kotły – dofinansowanie” (adres: <http://wodzislaw-slaski.pl/kotly-dofinansowanie>).

⁶² Powołana Uchwałą nr 6/2015 Zarządu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku z dnia 4 marca 2015 r.

- zwrócenia się do wójtów, burmistrzów i prezydentów o prowadzenie kontroli w zakresie spalania odpadów, przez osoby przez nich upoważnione oraz przeprowadzenia wspólnego szkolenia pozwalającego na nabycie podstawowych umiejętności niezbędnych do przeprowadzenia kontroli posesji, a także służących umocnieniu roli pracowników i osób odpowiedzialnych za kwestie ochrony środowiska w gminach związanych z kontrolą spalania odpadów,
- wyjaśnienia kwestionowania przez służby Wojewody Śląskiego kontroli spalania odpadów przeprowadzanych bez udziału rzeczoznawcy (w związku z interpretacją art. 379 u.p.o.ś. przedstawioną przez Ministerstwo Środowiska),
- przygotowania kampanii edukacyjnej⁶³ i skonsultowanie jej z członkami grupy roboczej,
- skierowania pisma do nowych władz państwowych (parlamentarzystów, Ministerstwa Środowiska, NFOŚiGW, WFOŚiGW i Ministerstwa Finansów) z prośbą o wsparcie dla gmin na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła,
- skierowania stanowiska⁶⁴ jednostek samorządów terytorialnych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego dotyczących możliwości wprowadzenia w drodze uchwały ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie węgla,
- analizy kompetencji samorządów dotyczących zadań wykonywanych w zakresie ochrony powietrza,
- zwrócenia się do WFOŚiGW z pytaniem dotyczącym możliwości dofinansowania zadań edukacyjno-ekologicznych związanych z ograniczaniem niskiej emisji oraz z propozycją zwiększenia poziomu umorzeń pożyczek,

W ramach realizacji powyższych rekomendacji przeprowadzono m.in. szkolenie⁶⁵ przedstawicieli gmin w zakresie metodyki poboru prób popiołu z palenisk dla potrzeb badań laboratoryjnych w ramach kontroli prowadzonych na podstawie art. 379 u.p.o.ś. oraz skierowano do gmin pisma dotyczące zawierania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisów o wymaganej sprawności źródeł ciepła. Ponadto Prezydent Miasta czynnie uczestniczył w grupie roboczej⁶⁶ ds. niskiej emisji powołanej przez Marszałka Województwa Śląskiego, której celem jest wypracowanie założeń projektu tzw. "ustawy antysmogowej".

(Dowód akta kontroli: 252-255, 490-492)

Miasto Wodzisław Śląski 16 października 2015 r. złożyło do WFOŚiGW wniosek o dofinansowanie ze środków w ramach Programu Priorytetowego Poprawa Jakości Powietrza Część 2) KAWKA – likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii poprzez realizację zadania pn.: „Wymiana źródeł ciepła na nowe niskoemisyjne i montaż OZE” w latach 2016 - 2018. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli (tj. do 19 lipca 2016 r.) ww. wniosek był rozpatrywany⁶⁷. Prezydent zwrócił uwagę na długi

⁶³ W tym przeprowadzenia modelowej kampanii ekologiczno-edukacyjnej w partnerstwie z firmą Planergia.

⁶⁴ Treść stanowiska: Wprowadzenie ograniczenia w zakresie jakości stosowanych paliw, wskazując odpowiednio zawartości siarki, popiołu oraz wartości opalowej dla lokali i budynków – podmiotów nie zobowiązanych do posiadania decyzji emisyjnej oraz wprowadzenie ograniczenia poprzez stosowanie kotłów z automatycznym podajnikiem paliwa min. klasy 3 (wg normy PN-EN 303-5:2012) lub innego wysokosprawnego źródła grzewczego.

⁶⁵ Przeprowadzone przez Kierownika Zakładu Chemii Analitycznej w Instytucie Chemii i Technologii Nieorganicznej Politechniki Krakowskiej.

⁶⁶ Pierwsze spotkanie odbyło się 23.05.2016 r.

⁶⁷ W dniach 11 i 18 grudnia 2015 r. Urząd przesłał ponowny wniosek wraz z dokumentami uzupełniającymi, o które został poproszony przez WFOŚiGW 19 listopada 2015 r. W dniu 20 czerwca 2016 r. Prezydent Wodzisławia Śląskiego wystosował pismo do WFOŚiGW, w którym zwrócił uwagę na ewentualny brak czasu na realizację dofinansowanego zadania, w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku oraz prosił o informację o decyzji w sprawie przyznania środków na wnioskowany cel.

okres jaki upłynął od momentu złożenia wniosku oraz na konsekwencje braku podpisanej umowy o dofinansowaniu, co może uniemożliwić sprawne rozliczenie zadania w bieżącym roku. Wskazał również na brak możliwości udzielania mieszkańcom informacji o programie „RYŚ”⁶⁸ z uwagi na brak jego wdrożenia.

(Dowód akta kontroli: 642-643, 650, 660-697)

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

W imieniu Prezydenta Miasta kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska dotyczących ochrony powietrza sprawował WOŚiGK oraz Straż Miejska.

(Dowód akta kontroli: 17, 32, 40, 46, 56, 77, 493-494, 641-642, 649, 704-718)

W latach 2013-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) Prezydent Miasta nie kontrolował działalności WOŚiGK oraz Straży Miejskiej w zakresie przeprowadzania czynności kontrolnych i ich wyników dotyczących emisji zanieczyszczeń powietrza.

(Dowód akta kontroli: 700)

Urząd nie posiadał opracowanej pisemnie procedury przeprowadzania kontroli w zakresie zanieczyszczania powietrza. Prezydent Miasta podczas narady⁶⁹ z naczelnikami wydziałów Urzędu w dniu 16 marca 2011 r., po rozpatrzeniu pisma WOŚiGK⁷⁰, postanowił przeprowadzać na terenie Wodzisławia Śląskiego kontrole w ww. zakresie w przypadku przedmiotowych zgłoszeń.

(Dowód akta kontroli: 640-641, 644-648)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

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

Na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. w latach objętych kontrolą Prezydent Miasta imiennie upoważnił (w formie pisemnej) 20 funkcjonariuszy⁷¹ Straży Miejskiej do przeprowadzania czynności kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania

⁶⁸ Informacje o programie pojawiły się w 2015 r.

⁶⁹ Protokół Nr OR-I.113.00003.2011

⁷⁰ Pismo z dnia 24 lutego 2011 r. Nr OŚiGK.I.7625-00005/11, w którym naczelnik WOŚiGK przedstawił sposób przeprowadzania kontroli domowych palenisk na terenie Krakowa.

⁷¹ Na dzień 7 czerwca 2016 r. zatrudnionych było 15 strażników, z czego 12 posiadało upoważnienie do przeprowadzania przedmiotowych kontroli.

przepisów art. 379 ust. 3 ww. ustawy na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego. Na podstawie ww. upoważnień każdy z funkcjonariuszy Straży Miejskiej miał prawo do:

- wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godz. od 6-22 na pozostały teren;
- przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;
- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
- żądania okazania dokumentów i udostępnienie wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

(Dowód akta kontroli: str. 523-524, 649)

Regulamin Wewnętrzny Wydziału Straży Miejskiej jak i zakresy czynności nie określały jednoznacznie zadań w zakresie zapobiegania spalania odpadów w kotłowniach przydomowych i gminnych. Komendant Straży Miejskiej⁷² wyjaśnił, że zadania te zostały określone w § 11 ust. 1 pkt 10 Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Straży Miejskiej, który stanowił, że do jej zadań w szczególności należy „podejmowanie działań dla ograniczenia zjawisk degradacji środowiska naturalnego”. Z kolei w zakresach czynności, jego zdaniem, nie było potrzeby powielania w samych zakresach czynności strażników treści art. 379 u.p.o.ś., gdyż w rubryce „Uprawnienia i upoważnienia” ww. zakresów wymienione było przedmiotowe upoważnienie Prezydenta Miasta do kontroli przestrzegania ochrony środowiska.

(Dowód akta kontroli: str. 649, 704-718, 730-731)

Funkcjonariusze Straży Miejskiej w okresie objętym kontrolą odbyli następujące szkolenia:

- „Metodyka poboru prób popiołu z palenisk dla potrzeb badań laboratoryjnych w ramach kontroli prowadzonych na podstawie art. 379 ustawy Prawo o ochronie środowiska przez gminnych specjalistów w dziedzinie ochrony środowiska” (dwie osoby),
- „Nie dla Niskiej Emisji! Czyli czy wiesz czym oddychasz?” (szkolenie e-learningowe, w którym brało udział 12 osób),
- „Ekologiczny Strażnik Miejski” (udział brały dwie osoby).

(Dowód akta kontroli: str. 730-735)

Straż Miejska nie posiadała odpowiedniego sprzętu do pobierania próbek popiołu, gdyż, jak wyjaśnił Komendant, w trakcie kontroli zajmują się tym pracownicy WOŚiGK.

(Dowód akta kontroli: str. 730)

⁷² Zwany dalej „Komendantem”.

2.2. Liczba i rezultaty przeprowadzonych kontroli

W ramach udzielonych upoważnień na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 u.p.o.ś., Straż Miejska w latach 2013-2016 przeprowadziła 92 kontrole (z czego: 38 w 2013 r., 15 w 2014 r., 10 w 2015 r. i 28 w I kwartale 2016 r. oraz jedną w II kwartale br.). Z powyższych kontroli w większości sporządzane były protokoły (w dwóch egzemplarzach, z czego jeden wręczany był kontrolowanemu) czym wypełniono obowiązek wynikający z art. 380 ust. 1 u.p.o.ś. Wyjątek stanowiły dwie kontrole (nr 15 i 16) z 2014 r., z których nie sporządzono protokołów.

W ww. kontrolach uczestniczył przedstawiciel Urzędu, przeszkolony w zakresie pobierania próbek popiołów. W ramach kontroli palenisk w okresie objętym kontrolą pobrano siedem próbek popiołu, z których w trzech przypadkach stwierdzono spalanie niedozwolonych substancji (śmieci) co skutkowało decyzjami administracyjnymi (w wyniku wyroku sądu) o łącznej wartości 2 100 zł. Ponadto w wyniku kontroli nałożono 31 mandatów w łącznej kwocie 2 750 zł (z czego: 12 w 2013 r. na łączną kwotę 950 zł, 8 w 2014 r. na łączną kwotę 600 zł, 3 w 2015 r. na łączną kwotę 300 zł i 8 w 2016 r. na łączną kwotę 900 zł). W przypadku 36 kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a w pozostałych 18 pouczone kontrolowanego w myśl art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷³.

(Dowód akta kontroli: str. 525, 719-727, 771-777)

W latach 2013-2016 poza ww. kontrolami Straż Miejska przeprowadziła 396 interwencji⁷⁴ w zakresie spalania niedozwolonych substancji, w tym 3 z własnej inicjatywy (w 2016 r.). Z informacji udzielonej kontrolującemu wynikało, że większość interwencji podejmowana była wskutek zgłoszeń mieszkańców⁷⁵. W wyniku ich przeprowadzenia w 322 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, 65 razy pouczone kontrolowanego oraz wystawiono 9 mandatów na łączną kwotę 1300 zł.

(Dowód akta kontroli: 525, 641, 719, 771)

Dokumentowanie interwencji i kontroli związanych ze spalaniem odpadów w kotłowniach prowadzone było w systemie komputerowym eMandat wykorzystywanym do tego celu przez Straż Miejską oraz dodatkowo w rejestrze kontroli. Poszczególne czynności i ich efekty były zapisywane w *Formularzach kart czynności*⁷⁶ oraz w rejestrze.

(Dowód akta kontroli: str. 719-727)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 2014 r. z przeprowadzonych w zakresie spalania śmieci kontroli nr 15 i 16 nie sporządzono protokołów.

⁷³ Dz.U.2013 poz. 21 ze zm.

⁷⁴ 100 w 2013 r., 71 w 2014 r., 166 w 2015 r. i 59 w 2016 r.

⁷⁵ Brak danych co do przeprowadzonych interwencji z własnej inicjatywy z poprzednich lat wynikał z faktu nie gromadzenia takich danych w systemie komputerowym eMandat, w którym były gromadzone wszystkie informacje dotyczące podjętych działań oraz ich efektów.

⁷⁶ W następującej kolejności: zarejestrowanie zgłoszenia z danymi zgłaszającego, w dodatkowej karcie - opis zgłoszenia oraz sposobu jego załatwienia i ostateczne zarejestrowanie zgłoszenia z zaznaczonym efektem przeprowadzonych działań (mandat, pouczenie, wniosek do sądu).

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

(Dowód akta kontroli: 719-727, 776-777)

Jak wyjaśnił strażnik P.F. (niepracujący już w Straży Miejską na dzień składania wyjaśnień) kontrole z 5 sierpnia 2014 r. (wpisane do rejestru kontroli z 2014 r. pod nr 15 i 16) były przeprowadzone podczas patrolu i wynikały z poczynionych obserwacji. Nie były z nich sporządzane protokoły, gdyż zostały one potraktowane jako interwencje bieżące. Komendant dodał, że z powyższych kontroli nie sporządzano protokołów, ponieważ właściciele przyznali się do spalania odpadów i zostali ukarani mandatami.

(Dowód akta kontroli: str. 750-753, 771-777)

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że powyższe działania były kontrolami, co zostało potwierdzone wpisaniem ich do rejestru kontroli oraz do systemu komputerowego Straży Miejskiej. NIK zauważa, że niezależnie od podstawy prawnej ich przeprowadzenia oraz efektów (mandat, pouczenie czy inne) wymagane jest sporządzenie protokołu kontroli w dwóch egzemplarzach (jeden egzemplarz wręcza się kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej). Powyższy wymóg został określony w art. 380 ust 1 u.p.o.ś.

(Dowód akta kontroli: str. 771-777)

Osobą odpowiedzialną za brak protokołowania ww. dwóch kontroli był funkcjonariusz Straży Miejskiej P.J. Osobą odpowiedzialną za nadzór nad prawidłowością wykonywanych obowiązków był Komendant.

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁷⁷, wnosi o dokumentowanie przeprowadzenia wszystkich kontroli w postaci protokołów pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

⁷⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

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 wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 28 lipca 2016 r.

Dariusz Bienek
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach