



Nr ewid. 191/2016/P/16/065/LKA

Informacja o wynikach kontroli

ELIMINACJA NISKIEJ EMISJI Z KOTŁOWNI PRZYDOMOWYCH I GMINNYCH W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

DELEGATURA W KATOWICACH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach:
Piotr Miklis

Akceptuję:
Ewa Polkowska

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Założenia kontroli	7
2. Podsumowanie wyników kontroli	9
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza	9
2.2. Uwagi i wnioski	11
3. Istotne ustalenia kontroli	11
3.1. Ocena stanu powietrza w kontrolowanych gminach na tle stref oceny jakości powietrza w województwie śląskim	11
3.1.1. Normy stężeń substancji szkodliwych w powietrzu związanych z niską emisją (pyły PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)piren) oraz system monitoringu i oceny jakości powietrza w województwie śląskim	11
3.1.2. Stan powietrza w gminach objętych kontrolą	14
3.1.3. Pozyskiwanie i wykorzystywanie przez urzędy gmin informacji na temat stanu powietrza	18
3.2. Inwentaryzacja niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych	19
3.3. Programowanie, finansowanie i realizacja działań podejmowanych przez gminy w celu ograniczania niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych	21
3.3.1. Finansowanie projektów ograniczania niskiej emisji przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach	21
3.3.2. Programowanie i realizacja projektów ograniczania niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych w kontrolowanych gminach	24
3.4. Bariery utrudniające ograniczenie zanieczyszczenia powietrza spowodowanego niską emisją	33
3.5. Efektywność ekonomiczna przedsięwzięć podejmowanych w celu ograniczenia niskiej oraz perspektywy osiągnięcia normatywnej jakości powietrza	35
3.5.1. Efektywność ekonomiczna przedsięwzięć podejmowanych przez kontrolowane gminy w celu ograniczenia niskiej emisji	35
3.5.2. Rezultaty działań podejmowanych przez gminy w celu poprawy jakości powietrza	38
3.6. Działania kontrolne prowadzone przez WIOŚ oraz przez gminy w zakresie zagadnień powiązanych z niską emisją	41
3.6.1. Kontrole realizacji zadań ujętych w Programie Ochrony Powietrza przeprowadzane przez WIOŚ	41
3.6.2. Działania kontrolne prowadzone przez gminy w zakresie zagadnień powiązanych z niską emisją	42
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	48
Załącznik 1: Podstawowe uwarunkowania prawne dotyczące kontrolowanej działalności	49
Załącznik 2: Wykaz skontrolowanych jednostek	59
Załącznik 3: Wykaz adresatów, którym przekazuje się informację o wynikach kontroli	60

Wykaz stosowanych skrótowców i pojęć

Efektywność – rezultat podjętych działań, opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Jako wskaźnik dla szacowania efektywności przedsięwzięć mających na celu ograniczanie niskiej emisji przyjęto koszt redukcji jednej jednostki zanieczyszczenia powietrza (1 Mg PM₁₀).

Emisja substancji do powietrza – wprowadzanie w sposób zorganizowany (poprzez emitory) lub niezorganizowany (z dróg, z hałd lub składowisk) substancji gazowych lub pyłowych do powietrza na skutek działalności człowieka.

Emitor – środek techniczny przeznaczony do wprowadzania substancji do powietrza (np. komin).

Imisja zanieczyszczeń – ilość danego zanieczyszczenia pyłowego lub gazowego w jednostce objętości powietrza

Jst – Jednostki samorządu terytorialnego.

„KAWKA – Likwidacja niskiej emisji” – ogólnopolski program pilotażowy, realizowany przy współudziale Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”. Realizowany w miastach, w których regularnie odnotowywane są przekroczenia dopuszczalnego stężenia pyłów.

NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Niska emisja – emisja szkodliwych pyłów i gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń. Duża liczba emitorów wprowadzających zanieczyszczenia do powietrza na niewielkiej wysokości powoduje, że zjawisko to jest bardzo uciążliwe, gdyż zanieczyszczenia gromadzą się wokół miejsca powstawania, a są to najczęściej obszary o zwartej zabudowie mieszkaniowej. Do produktów spalania wpływających na występowanie niskiej emisji zalicza się szkodliwe pyły i gazy, w tym:

b(a)p – Benzo(a)piren – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren jest związkiem silnie rakotwórczym,

PM₁₀ – cząstki pyłu (PM - ang. particulate matter) o średnicy aerodynamicznej do 10 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc,

PM_{2,5} – cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej do 2,5 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych,

NO₂ – dwutlenek azotu to gaz o barwie brunatnej i duszącej woni. Tlenki azotu są współodpowiedzialne za smog fotochemiczny oraz podwyższoną zawartość ozonu w atmosferze,

SO₂ – dwutlenek siarki to nieorganiczny związek chemiczny z grupy tlenków siarki. Bezbarwny gaz o ostrym, gryzącym i duszącym zapachu. Jest trujący dla zwierząt i szkodliwy dla roślin.

Wielkość emisji substancji szkodliwych podana jest w tonach na rok (Mg/rok).

PONE – Program Ograniczania Niskiej Emisji opracowywany na poziomie gminnym, którego celem jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł powierzchniowych, polegający na wymianie starych kotłów, pieców węglowych na nowoczesne kotły węglowe, retortowe, gazowe, ogrzewanie elektryczne, zastosowanie alternatywnych źródeł energii lub podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej. Jego opracowanie nie jest obowiązkowe.

POP – Program ochrony powietrza dla województwa przygotowany w celu określenia działań zmierzających do przywrócenia odpowiedniej jakości powietrza na terenie, na którym zanotowano przekroczenia dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń. Projekt uchwały w sprawie POP opracowuje zarząd województwa, a przyjmuje go sejmik województwa.

Powszechne korzystanie ze środowiska – przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii.

Poziom substancji w powietrzu – stężenie substancji w powietrzu w odniesieniu do ustalonego czasu lub opad takiej substancji w odniesieniu do ustalonego czasu i powierzchni, przy czym:

poziom dopuszczalny – jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany; poziom dopuszczalny jest standardem jakości powietrza,

poziom docelowy – jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym czasie za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych; poziom ten ustala się w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość,

Skuteczność – stopień, w jakim planowane działania zostały wykonane, a planowane wyniki, rezultaty osiągnięte. Niska skuteczność pojawia się, gdy realizacja zaplanowanych działań, zadań, czy też projektów w ramach przyjętych programów, nie przynosi zaplanowanych rezultatów operacyjnych/produktów (tzw. skuteczność wewnętrzna), oraz gdy uzyskiwane rezultaty operacyjne/produkty, mają zdecydowanie mniejszy niż oczekiwano (planowano) wpływ na osiąganie pożądanych efektów (tzw. skuteczność zewnętrzna)¹.

Termomodernizacja – przedsięwzięcie mające na celu zmniejszenie zapotrzebowania i zużycia energii cieplnej w danym obiekcie budowlanym. Termomodernizacja obejmuje zmiany zarówno w systemach ogrzewania i wentylacji, jak i strukturze budynku oraz instalacjach doprowadzających ciepło. Zakres termomodernizacji, podobnie jak jej parametry techniczne i ekonomiczne, określane są poprzez przeprowadzenie audytu energetycznego. Zakres możliwych zmian jest ograniczony istniejącą bryłą, rozplanowaniem i konstrukcją budynków. Za możliwe i realne uznaje się średnie obniżenie zużycia energii o 30%-40% w stosunku do stanu aktualnego

WIOŚ – Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska lub Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska

WFOŚiGW lub Fundusz – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Zanieczyszczenie – emisja, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

Źródła emisji liniowej – (zaliczone do powszechnego korzystania ze środowiska) to przede wszystkim główne trasy komunikacyjne przebiegające przez teren wyznaczonej strefy

Źródła emisji powierzchniowej – (zaliczone do powszechnego korzystania ze środowiska, wykraczającego poza ramy korzystania powszechnego) to źródła powodujące tzw. „niską emisję”. Zostały tu zaliczone obszary zwartej zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej z indywidualnymi źródłami ciepła, małe zakłady rzemieślnicze bądź usługowe oraz obiekty użyteczności publicznej wraz z drogami lokalnymi

Źródła emisji punktowej – (zaliczone do korzystania ze środowiska) to emitory jednostek organizacyjnych o znaczącej emisji zanieczyszczeń, oddziałujące na obszar objęty analizą. Wśród nich występują zarówno emitory zlokalizowane na tym obszarze, jak i emitory zlokalizowane poza wskazanym obszarem, a mające istotny wpływ na wielkość notowanych stężeń substancji w powietrzu.

Wprowadzenie

Według raportu Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) *Air Quality in Europe - 2015 report*², w Polsce, w ciągu roku z powodu zanieczyszczeń powietrza (głównie pyłami zawieszonymi PM10 i PM2,5, ozonem troposferycznym O3 i dwutlenkiem azotu NO2), przedwcześnie umiera 47,3 tys. osób.

¹ Jako wskaźniki dla oszacowania skuteczności działań podejmowanych w celu ograniczania niskiej emisji przyjęto udokumentowane wielkości redukcji zanieczyszczeń pyłowych (PM10 i PM2,5) odniesione do redukcji przewidzianych w aktualnie obowiązującym „Programie ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego” uchwalonym przez Sejmik Województwa Śląskiego w 2014 r.

² European Environment Agency (EEA), *Air quality in Europe - 2015 report*, EEA Report No 5/2015, opublikowany na stronie internetowej EEA: www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015.

Główną przyczyną przekroczeń zanieczyszczeń pyłowych w powietrzu w Polsce, w tym dopuszczalnego średniorocznego poziomu stężeń pyłu PM₁₀ i PM_{2,5}, jest tzw. niska emisja związana przede wszystkim z indywidualnym ogrzewaniem budynków (odpowiednio 88,2 % i 86,5 %). Niska emisja była również odpowiedzialna w 98,0 % za przekroczenia docelowego średniorocznego poziomu B(a)P w 2013 r.³

Niemal 70 % domów jednorodzinnych w Polsce ogrzewanych jest węglem – to około 3,5 mln pieców. Większość tych instalacji (ok. 3 mln) to piece zasypowe, technologicznie przestarzałe urządzenia o niskiej sprawności i wysokiej emisji zanieczyszczeń atmosferycznych. Zaledwie 17 % źródeł grzewczych nie przyczynia się w znaczny sposób do zanieczyszczenia powietrza, a są to kotły gazowe, miejska sieć ciepłownicza (MSC), ogrzewanie elektryczne czy źródła ekologiczne.

Powietrze w województwie śląskim należy do najbardziej zanieczyszczonych w kraju. Jak wynika z raportu United Nations Global Compact Network Poland pt. *Zrównoważone miasta. Życie w zdrowej atmosferze*, opublikowanego w październiku 2016 r.⁴, wskaźniki jakości powietrza w Polsce pozostają alarmujące i jedno z najwyższych w całej Europie. Dotyczy to szczególnie zanieczyszczeń pyłowych. Dane pochodzące z monitoringu jakości powietrza wskazują na wysokie przekroczenia norm, w szczególności pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5} oraz wysoce szkodliwego benzo(a)pirenu. Jak informowały media w maju 2016 r., wg raportu WHO z 50 najbardziej zanieczyszczonych miast w Unii Europejskiej 33 znajduje się w Polsce⁵.

Największa ilość zanieczyszczeń pyłowych w województwie śląskim pochodzi ze spalania paliw (53,4 %), przy czym udział niskiej emisji w kształtowaniu stężeń średniorocznych pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz benzo(a)pirenu w strefach, gdzie wystąpiły przekroczenia dopuszczalnych poziomów emisji, wynosił aż (odpowiednio) 64-78 % i 77-96 %.

Nierzadko w gospodarstwach domowych spalane są odpady, które mają nieustalony skład, ale najczęściej zawierają tworzywa sztuczne, co może wywierać negatywny wpływ na zdrowie ludzkie oraz na środowisko. Szacuje się, że spalanie przydomowych odpadów, jak również substytutów węgla, wynosi około 1,5 mln ton – 2 mln ton⁶ rocznie. Pomimo szkodliwości spalania odpadów dla zdrowia ludzi i środowiska, gdy odbywa się to w kotłach czy paleniskach służących do ogrzewania budynków, tj. w warunkach nieprzystosowanych do spalania odpadów, nadal wiele osób praktykuje lub akceptuje takie działanie, uważając je za oszczędne, a nawet „ekologiczne”⁷.

Jak wynika z opublikowanej przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach rocznej oceny jakości powietrza w województwie śląskim za 2015 rok, poziom zanieczyszczenia związanego z niską emisją na terenie województwa nie uległ znaczącej poprawie. Średnioroczne stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀ we wszystkich strefach, w których dokonuje się oceny poziomów substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia, oprócz Bielska-Białej⁸, osiągało wartości przekraczające

³ Ministerstwo Środowiska, Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030), Warszawa 2015 r.

⁴ United Nations Global Compact jest inicjatywą, która została zaproponowana w 1999 r. przez Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych (ONZ) i oficjalnie zainaugurowaną w głównej siedzibie ONZ w 2000 r., stanowiącą globalną platformę współdziałania na rzecz zrównoważonego rozwoju. Wspomniany wyżej raport został opublikowany na portalu internetowym UN Global Compact: <http://ungc.org.pl>.

⁵ zob. np. : <http://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/raport-who-najbardziej-zanieczyszczone-miasta,643576.html>,

<http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,20072482,33-z-50-miast-ue-z-najgorszym-powietrzem-jest-w-polsce-na-pierwszym.html>.

⁶ Dane szacunkowe podawane przez Izbę Gospodarczą Sprzedawców Polskiego Węgla.

⁷ Potwierdzają to np. opublikowane w październiku 2016 r. wyniki badań ankietowych (przeprowadzonych w ramach kampanii edukacyjnej „Nie rób dymu” przez instytut badawczy ARC Rynek i Opinia). Informacje na ten temat zostały opublikowane w prasie oraz w Internecie (m.in. na stronie internetowej kampanii edukacyjnej „Nie rób dymu”: nierobdymu.com/badania oraz w publikacjach prasowych: Barbara Werpechowska, „Mamy jesień, mamy smog”, 21 października 2016 r., „Puls Biznesu”; „Polskie miasta jednymi z najbardziej zanieczyszczonych w Europie”, 10 października 2016 r., „Gazeta Inwestycyjna”, strona internetowa: www.gazetainvestycyjna.pl; Centrum Prasowe Polskiej Agencji Prasowej, „Kampania edukacyjna Nie Rób Dymu”, 6 października 2016 r., strona internetowa: centrumprasowe.pap.pl).

⁸ W województwie śląskim wyróżnia się pięć stref oceny jakości powietrza: aglomeracja górnośląska, aglomeracja rybnicko-jastrzębska, Miasta Bielsko-Biała i Częstochowa oraz strefa śląska.

poziom dopuszczalny ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$)⁹. Na 23 stanowiskach pomiarowych¹⁰ (spośród 24) odnotowano wyższą od dopuszczalnej (35 razy) częstość przekraczania poziomu 24-godzinnego¹¹. We wszystkich strefach odnotowano znaczne przekroczenia średniorocznego stężenia benzo(a)pirenu¹².

W ciągu sezonu grzewczego, w poszczególnych dniach, stacje pomiarowe odnotowywały też znaczne przekroczenia dopuszczalnego poziomu dobowego (24-godzinnego), w tym nawet przekroczenia poziomu alarmowego. Przykładowo, w dniu 5 listopada 2015 r. na obszarze aglomeracji górnośląskiej w mieście Zabrze i aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej w mieście Rybnik wystąpiły w powietrzu przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu PM10 ($300 \mu\text{g}/\text{m}^3$), natomiast na obszarze aglomeracji górnośląskiej w miastach Gliwice, Katowice, Sosnowiec, Tychy oraz w strefie śląskiej w powiatach wodzisławskim i żywieckim wystąpiło w powietrzu przekroczenie wartości progowej informowania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia poziomu alarmowego ($200 \mu\text{g}/\text{m}^3$)¹³, przy dopuszczalnym poziomie 24-godzinnym pyłu zawieszonego PM10 określonym na poziomie $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

W czerwcu 2016 r. Komisja Europejska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) skargę przeciwko Polsce¹⁴ w związku z niewypełnieniem zobowiązań wynikających z dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy¹⁵ i brakiem informacji wskazujących na wystarczającą poprawę sytuacji w zakresie jakości powietrza. Konsekwencją postępowania może być nałożenie na Polskę kar finansowych.

1. Założenia kontroli

Tytuł i numer kontroli

„Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim” (P/16/065).

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było dokonanie oceny skuteczności działań organów państwa dla poprawy stanu powietrza poprzez eliminację niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych. Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w obszarze ryzyka horyzontalnego „Niska jakość usług publicznych” i ryzyka branżowego „Nieskuteczność działań organów państwa w zakresie ochrony środowiska”.

Cele szczegółowe

Cele szczegółowe kontroli obejmowały ocenę skuteczności działań organów administracji publicznej w celu poprawy jakości powietrza, efektywności nakładów ponoszonych na ograniczenie niskiej emisji oraz skuteczności sprawowania kontroli przez organy administracji publicznej nad źródłami niskiej emisji

⁹ W aglomeracji górnośląskiej od 39 do $49 \mu\text{g}/\text{m}^3$, w aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej - od 41 do $47 \mu\text{g}/\text{m}^3$, w Bielsku-Białej - $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$, w Częstochowie - 32 do $45 \mu\text{g}/\text{m}^3$, w strefie śląskiej od 23 do $52 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

¹⁰ Częstość przekraczania dopuszczalnych dobowych stężeń pyłu PM10 niższa niż 35 razy wystąpiła tylko w Złotym Potoku (gm. Janów) i wyniosła 19 dni.

¹¹ Wynoszące $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

¹² W aglomeracji górnośląskiej od 5 do $9 \text{ ng}/\text{m}^3$, w aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej – od 5 do $11 \text{ ng}/\text{m}^3$, w Bielsku-Białej – $5 \text{ ng}/\text{m}^3$, w Częstochowie – $3 \text{ ng}/\text{m}^3$, w strefie śląskiej od 5 do $9 \text{ ng}/\text{m}^3$. Wartość docelowa $1 \text{ ng}/\text{m}^3$.

¹³ Powiadomienia na temat ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego stężeń 24-godzinnych pyłu zawieszonego PM10 ($300 \mu\text{g}/\text{m}^3$) oraz poziomu informowania ($200 \mu\text{g}/\text{m}^3$) publikowane są przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK) na stronie internetowej: <http://www.katowice.uw.gov.pl/wdzbizk/raporty.html>. Strona zawiera również zakładkę „Stan jakości powietrza”, która pozwala śledzić na bieżąco stan powietrza (wg danych Inspekcji Ochrony Środowiska).

¹⁴ Tekst skargi Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa nr C-336/16) opublikowano na portalu internetowym TSUE: <http://curia.europa.eu>. Złożenie ww. skargi Komisja Europejska zapowiedziała już wcześniej, w komunikacie prasowym z dnia 10 grudnia 2015 r., opublikowanym na stronie internetowej: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6225_pl.htm.

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy – tzw. dyrektywa CAFE (Dz. Urz. UE L nr 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., str. 1, ze zm.).

i adekwatności działań podejmowanych przez służby gminne w reakcji na sygnały o przypadkach spalania odpadów w piecach i kotłowniach przydomowych.

Okres objęty kontrolą i czas jej przeprowadzenia

Kontrolą, którą przeprowadzono od 6 kwietnia 2016 r. do 9 września 2016 r. objęto okres od 1 września 2013 r. do dnia zakończenia kontroli (trzy sezony grzewcze: 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016). Badaniami bezpośrednimi zostały objęte również działania wcześniejsze, których skutki miały wpływ na realizację zadań z zakresu ochrony powietrza w kontrolowanym okresie.

Zakres podmiotowy kontroli

Doboru jednostek kontrolowanych dokonano w sposób celowy. Kontrolą objęto Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska - jednostkę mającą za zadanie kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, którego celem jest finansowanie ochrony środowiska oraz 9 gmin na terenie województwa śląskiego. Przy doborze gmin uwzględniono podział województwa na strefy, w których dokonuje się oceny poziomów substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia¹⁶, tak aby objąć kontrolą gminy znajdujące się we wszystkich strefach. W strefie śląskiej, podzielonej dodatkowo na podstrefy: południową, środkową i północną, do kontroli wybrano po jednej gminie położonej w każdej z podstref. Priorytetem było objęcie w każdej strefie kontrolą tych gmin, gdzie odnotowywano przekroczenia stężeń substancji szkodliwych związanych z niską emisją w powietrzu. W wybranych gminach kontrolą objęto urzędy gminy oraz straże gminne (z wyjątkiem Gminy Janów, która nie posiadała straży gminnej). Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 2 do informacji.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrola w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Katowicach została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK), Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach oraz 14 jednostkach samorządu terytorialnego – urzędach gmin i strażach gminnych na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

¹⁶ aglomeracja górnośląska, aglomeracja rybnicko-jastrzębska, miasto Bielsko-Biała, miasto Częstochowa oraz strefa śląska.

¹⁷ Dalej zwanej „ustawą o NIK” (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK podejmowane przez skontrolowane gminy działania na rzecz ograniczania niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych nie były skuteczne, co wynika z niewystarczającego tempa i skali przedsięwzięć podejmowanych przez te jednostki.

Dodatkowo, na utrzymywanie się w powietrzu w gminach województwa śląskiego ponadnormatywnych stężeń substancji szkodliwych miało wpływ szereg czynników, z których część była niezależna od działań podejmowanych przez gminy:

1. zanieczyszczenie powietrza spowodowane niską emisją ma charakter ponadlokalny i ponadregionalny, dlatego rozwiązanie tego problemu przekracza możliwości jednostek samorządu terytorialnego i wymaga rozwiązań systemowych w skali całego kraju;
2. brak obowiązujących regulacji dotyczących minimalnych wymagań technicznych dla nowych kotłów węglowych przeznaczonych do ogrzewania budynków mieszkalnych oraz brak określenia minimalnej jakości paliw dopuszczonych dla sektora bytowo-komunalnego. Wskutek tego, wciąż w legalnym obrocie na rynku są technologicznie przestarzałe kotły niespełniające żadnych norm emisji zanieczyszczeń oraz paliwa, będące faktycznie odpadami powstającymi przy produkcji węgla (flotokoncentrat i muł węglowy).

W związku z brakiem ograniczeń dotyczących rodzajów paliw i instalacji stosowanych w sektorze bytowo-komunalnym, wiele zależy od samych mieszkańców, gdyż to oni decydują jakie nośniki energii stosują w swoich domowych paleniskach i oni też ponoszą zdrowotne konsekwencje życia w zanieczyszczonym środowisku.

W niektórych gminach finansowano ze środków publicznych projekty niezapewniające osiągnięcia znaczącego efektu ekologicznego w postaci ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, w tym głównie montaż instalacji solarnych, których stosowanie przynosiło w zakresie ograniczenia niskiej emisji efekty niewielkie w stosunku do zaangażowanych środków.

W ocenie NIK bez wdrożenia rozwiązań systemowych, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i ponadregionalnym, bez znaczącego zwiększenia skali i tempa działań oraz konsekwentnej edukacji społeczeństwa na temat zagrożeń związanych z niską emisją, przewidywana w Programie ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego z 2014 r.¹⁸ redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza nie zostanie osiągnięta w dotychczas zakładanym (tj. do 2020 r.) ani w dającym się przewidzieć horyzoncie czasowym.

2.2. Synteza

I. Gminy w województwie śląskim podejmowały działania na rzecz ograniczania niskiej emisji. Działania te, jakkolwiek przyczyniały się do ograniczenia stężeń substancji szkodliwych w powietrzu, to ich tempo i skala były niewystarczające aby osiągnąć normatywne poziomy stężeń substancji szkodliwych w powietrzu związanych z niską emisją. Nie doprowadziły one do osiągnięcia zakładanej w Programie Ochrony Powietrza dla terenu województwa śląskiego redukcji zanieczyszczeń powietrza ze źródeł powierzchniowych.

II. W celu ograniczenia niskiej emisji gminy podejmowały działania polegające najczęściej na termomodernizacji budynków publicznych i mieszkalnych, dofinansowywania wymiany instalacji

¹⁸ Uchwała nr IV/57/3/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 listopada 2014 r. sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 6275), dalej zwanego „POP”.

grzewczych w budownictwie indywidualnym oraz przyłączaniu budynków mieszkalnych do sieci ciepłowniczej. Jakkolwiek efektywność¹⁹ tych przedsięwzięć była zróżnicowana, to jednak większość środków przeznaczonych na ograniczanie niskiej emisji wydatkowano na realizację projektów uzasadnionych ekonomicznie i ekologicznie.

Podstawą programowania działań w skontrolowanych gminach były dane pochodzące z systemu monitoringu jakości powietrza prowadzonego przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach oraz pozyskiwanych samodzielnie przez urzędy gmin informacje na temat liczby oraz położenia nieruchomości wyposażonych w instalacje grzewcze generujące niską emisję.

Czynnikiem, który obniżał w części skontrolowanych jednostek efektywność wykorzystania zasobów przeznaczonych na przeciwdziałanie niskiej emisji było finansowanie ze środków publicznych projektów niezapewniających osiągnięcia znaczącego efektu w postaci ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, w tym głównie montażu instalacji solarnych, których stosowanie przynosi efekty niewspółmiernie niskie w stosunku do zaangażowanych środków. Na to mało efektywne działanie tylko w kontrolowanych gminach wydatkowano w latach 2013-2015 łącznie 3.116,7 tys. zł²⁰, z czego 2 472,2 tys. zł w trzech gminach, w których wydatki na kolektory słoneczne stanowiły od 4 % do 36 % wszystkich środków przeznaczonych na przeciwdziałanie niskiej emisji. Przeznaczenie tych środków na inne działania, np. likwidację starego kotła na paliwo stałe (poprzez jego wymianę lub przyłączenie nieruchomości do sieci ciepłowniczej) spowodowałoby wielokrotnie większe obniżenie emisji, a tym samym znacznie szybszą poprawę jakości powietrza²¹.

W związku z tym, że eliminowanie z rynku nieekologicznych źródeł ciepła będzie procesem długotrwałym należy zapewnić – również w dłuższej perspektywie czasowej – stabilne finansowanie dla działań podejmowanych w tym zakresie.

III. Organy wykonawcze skontrolowanych gmin kontrolowały przestrzeganie i stosowanie przepisów o ochronie środowiska, w tym dotyczących ochrony powietrza. Kontrole te koncentrowały się na zapobieganiu spalaniu odpadów w domowych instalacjach grzewczych. We wszystkich skontrolowanych gminach, w których odnotowano długotrwałe i wielokrotne przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia w powietrzu substancji szkodliwych²² związanych z niską emisją, upoważnieni pracownicy urzędów i funkcjonariusze straży gminnych reagowali na zgłaszane przez mieszkańców przypadki zadymienia.

W części przypadków, przeprowadzając czynności o charakterze kontrolnym, funkcjonariusze straży nie wykorzystywali uprawnień wynikających z art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²³, w tym w zw. z art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁴, ograniczając się jedynie do unormowań ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych²⁵ i ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁶. W niektórych przypadkach podejmowane czynności kontrolne nie były właściwie dokumentowane. Nieprawidłowości te ograniczały w ocenie NIK skuteczność podejmowanych działań

¹⁹ Definicje skuteczności i efektywności podane zostały w Słowniku skrótowców i pojęć – patrz str. 4 informacji

²⁰ Szacunkowa redukcja emisji pyłu zawieszonego PM10 uzyskana w wyniku wydatkowania takiej sumy na montaż instalacji solarnych to ok. 999,2 Mg/rok.

²¹ W zależności od sposobu likwidacji dotychczasowego źródła ciepła (nowoczesny kocioł węglowy, gazowy, elektryczny, olejowy lub przyłączenie nieruchomości do sieci) szacunkowa redukcja zanieczyszczeń wyniosłaby od 8,89 Mg/rok do 30,56 Mg/rok, przy 0,78 Mg dla kolektorów.

²² Gminy objęte kontrolą za wyjątkiem gm. Janów, gdzie jedynie w 2013 r. wystąpiło przekroczenie jednego z parametrów pomiarowych, tj. liczby dni z przekroczeniem dopuszczalnego stężenia PM10 o 7 dni (dopuszczalna liczba to 35 dni). W gminie tej nie zgłaszano skarg na zanieczyszczanie powietrza.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm., zwanej dalej „POŚ”.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm., dalej zwanej „ustawą o czystości i porządku w gminach” lub „ucpg”.

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 706, zwanej dalej „ustawą o strażach”.

²⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm., zwanej dalej „KPW”.

kontrolnych. Tymczasem skuteczne wykonywanie tych zadań przez upoważnionych pracowników urzędów gmin lub funkcjonariuszy straży gminnych jest szczególnie istotne ze względu na rozpowszechnioną praktykę spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych, które powoduje uwalnianie do atmosfery substancji stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi.

2.2. Uwagi i wnioski

- Już w 2014 r., w informacji o wynikach kontroli P/14/086 „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami” NIK wnioskowała do Ministra Środowiska o przyśpieszenie prac zmierzających do ustanowienia, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy oraz określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych. Wprowadzenie tych regulacji jest niezbędnym warunkiem skutecznej ochrony powietrza przed niską emisją. Do chwili obecnej standardy te nie zostały ustanowione. **Dlatego też NIK ponownie wnioskuje do Ministra Środowiska o pilne ustanowienie, w porozumieniu z Ministrem Energii i Ministrem Rozwoju, standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy wykorzystywanych w gospodarstwach domowych oraz określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych.**
- **NIK wnioskuje także do jednostek samorządu terytorialnego o zwiększenie skali i tempa realizacji przedsięwzięć podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w celu poprawy jakości powietrza oraz podejmowanie decyzji o wydatkowaniu środków finansowych na przedsięwzięcia mające na celu poprawę jakości powietrza w oparciu o rzetelną ocenę ich efektywności ekologicznej i ekonomicznej.**
- Ponadto, z ustaleń kontroli wynika, że istnieje rozbieżność w interpretacji przepisów art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska przez Ministra Środowiska i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, co wpływa na wykonywanie zadań kontrolnych przez jednostki samorządu terytorialnego, a zwłaszcza straże gminne. **Dlatego NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań przez Ministra Środowiska i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu ujednolicenia stanowisk w zakresie interpretacji art. 379 ust. 3 pkt 1 POŚ, tak aby możliwe było przeprowadzanie przez jednostki samorządu terytorialnego skutecznych czynności kontrolnych mających na celu przeciwdziałanie niskiej emisji, w tym zapobieganie spalaniu odpadów w instalacjach grzewczych.**

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Ocena stanu powietrza w kontrolowanych gminach na tle stref oceny jakości powietrza w województwie śląskim

3.1.1. Normy stężeń substancji szkodliwych w powietrzu związanych z niską emisją (pyły PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)piren) oraz system monitoringu i oceny jakości powietrza w województwie śląskim

Dopuszczalne i docelowe wartości stężeń pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu w powietrzu zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu²⁷. Zgodnie z tym przepisem dopuszczalne stężenie średnioroczne dla pyłu PM₁₀ wynosiło 40 µg/m³, dla pyłu PM_{2,5}²⁸ – 25 µg/m³, natomiast dla benzo(a)pirenu – 1 ng/m³.

²⁷ Dz. U. poz. 1031.

²⁸ Średnioroczny poziom dopuszczalny 25 µg/m³ dla pyłu zawieszonego PM_{2,5} miał być osiągnięty do dnia 1 stycznia 2015 r. W latach 2013-2014 stężenie dopuszczalne powiększone o margines tolerancji wynosiło 26 µg/m³. Od 1 stycznia 2020 r. średnioroczny poziom

W rozporządzeniu określono również dopuszczalną częstość przekraczania poziomu dobowego stężenia PM₁₀ (50 µg/m³) w roku kalendarzowym – 35 razy.

Obszar województwa śląskiego jest podzielony na pięć stref, w których dokonuje się oceny poziomów ww. substancji w powietrzu²⁹. Strefy te to: aglomeracja górnośląska³⁰, aglomeracja rybnicko-jastrzębska³¹, miasto Bielsko-Biała, miasto Częstochowa oraz strefa śląska³². Prowadzenie państwowego monitoringu środowiska na terenie województwa oraz informowanie społeczeństwa o stanie środowiska należało do zadań Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Monitoring stężenia substancji szkodliwych był prowadzony rzetelnie, poprzez systematyczne pomiary stężeń substancji szkodliwych na terenie województwa śląskiego wykonywane na 226 stanowiskach pomiarowych³³ w 2013 r., 218 stanowiskach pomiarowych w 2014 r., 207 stanowiskach w 2015 r. i 203 stanowiskach od dnia 1 stycznia 2016 r.³⁴. Liczba punktów pomiarów stężenia substancji szkodliwych spełniała wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomu substancji w powietrzu³⁵, a jej zmniejszenie wynikało z wycofania części urządzeń do prowadzenia badań metodą pasywną, zastępowanych stopniowo analizatorami automatycznymi (w przypadkach większości badanych substancji liczba stanowisk pomiarowych jest wyższa od wymaganej przepisami).

Informacje o jakości powietrza gromadzone przez system monitoringu były upubliczniane na stronie internetowej WIOŚ³⁶, gdzie Inspektorat udostępniał aktualne i archiwalne dane z pomiarów stężeń zanieczyszczeń w poszczególnych stacjach pomiarowych we wszystkich pięciu strefach oceny jakości powietrza. Dane te były również codziennie³⁷ przekazywane do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w formie informacji o jakości powietrza (w przypadku braku przekroczeń) lub powiadomień³⁸ (w przypadku przekroczeń). Wyniki pomiarów pochodzące z systemu monitoringu WIOŚ były codziennie prezentowane na tablicy świetlnej w centrum Katowic³⁹ oraz w TVP Katowice w programie „Eko Pogoda”. Od grudnia 2015 r. można także uzyskiwać informacje o stanie powietrza poprzez bezpłatną mobilną aplikację na telefony komórkowe. Inspektorat zamieszcza ponadto⁴⁰ na swojej stronie internetowej, prognozy stężeń zanieczyszczeń powietrza dla województwa śląskiego na kolejne doby m. in. dla: pyłu zawieszonego PM₁₀ dla wszystkich stref oceny jakości powietrza oraz pyłu zawieszonego PM_{2,5} (tylko dla aglomeracji górnośląskiej). Wartości notowanych na terenie województwa śląskiego w kolejnych latach stężeń pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5} oraz

dopuszczalny dla PM_{2,5} będzie wynosił 20 µg/m³. Dla benzo(a)pirenu poziom 1 ng/m³ jest poziomem docelowym, z terminem osiągnięcia w roku 2013.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. nr 914).

³⁰ Do aglomeracji należą: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze.

³¹ Do aglomeracji należą: Jastrzębie-Zdrój, Rybnik i Żory.

³² Do strefy należą powiaty: bielski, cieszyński, żywiecki, bieruńsko-lędziński, pszczyński, częstochowski, kłobucki, myszkowski, lubliniecki, gliwicki, mikołowski, raciborski, rybnicki, wodzisławski, tarnogórski, będziński i zawierciański. Dodatkowo WIOŚ w Katowicach podaje wskaźniki jakości powietrza osobno dla południowej, środkowej i północnej strefie śląskiej.

³³ Zlokalizowanych w 30 stacjach monitoringu jakości powietrza.

³⁴ W latach 2014-2016 funkcjonowało 27 stacji monitoringu jakości powietrza, w związku z likwidacją od 2014 r. 3 stacji z pojedynczymi punktami pomiarowymi benzenu w Rudzie Śląskiej (Aglomeracja górnośląska), Jastrzębiu Zdroju (Aglomeracja rybnicko – jastrzębska) i w Czerwoncu Leszczynach (strefa śląska).

³⁵ Dz. U. poz. 1032.

³⁶ <http://powietrze.katowice.wios.gov.pl/dane-pomiarowe>.

³⁷ W dni robocze.

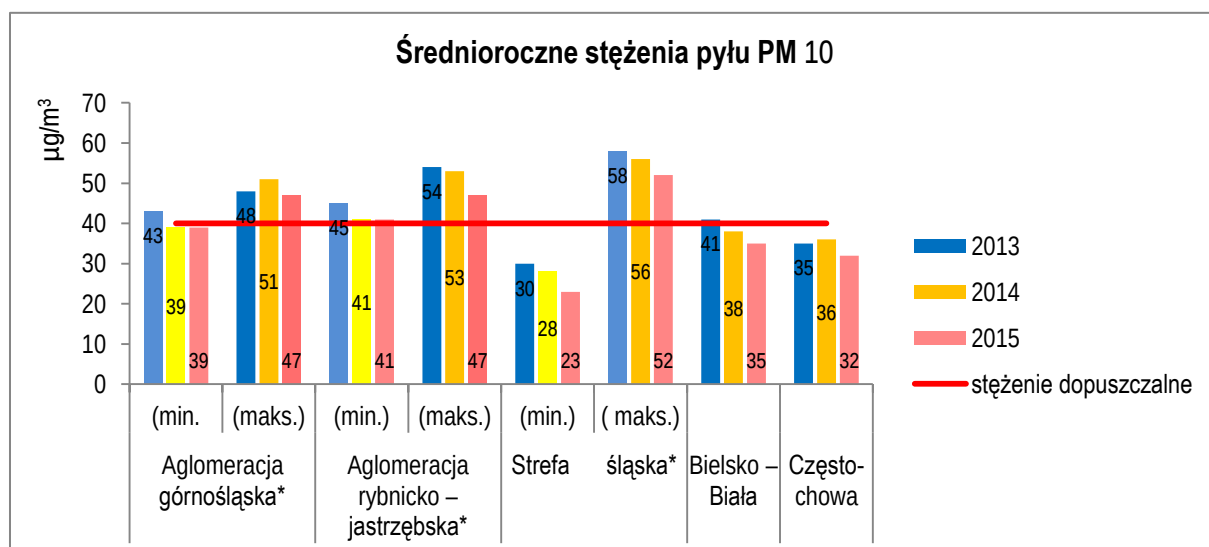
³⁸ Sporządzanego przez WIOŚ również w dni wolne od pracy.

³⁹ Na budynku Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (skrzyżowanie ul. Plebiscytowej i ul. Jagiellońskiej).

⁴⁰ Poprzez stronę internetową <http://spjp.katowice.gov.pl> przygotowaną na zlecenie WIOŚ przez IMGW PIB Zakład Modelowania Zanieczyszczeń Powietrza w Katowicach.

benzo(a)pirenu były na zbliżonym poziomie. Dało się jednak zauważyć, szczególnie w 2015 r. niewielką tendencję spadkową, co ilustrują poniższe wykresy:

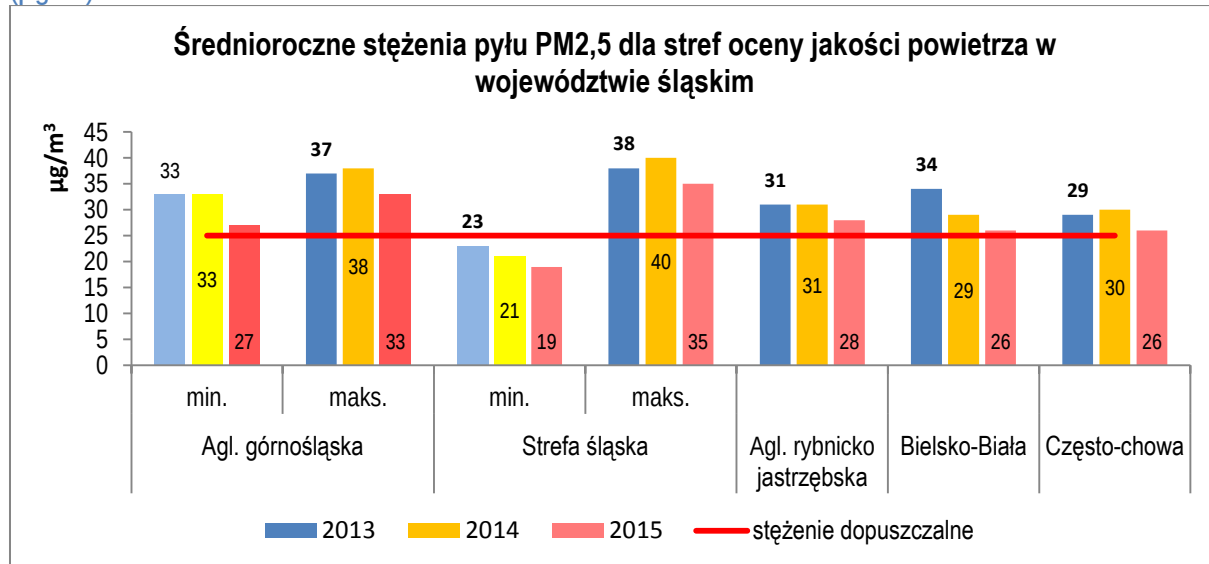
Wykres 1 Średnioroczne stężenia pyłu PM₁₀ dla stref oceny jakości powietrza w województwie śląskim (µg/m³)



Źródło: wyniki pomiarów stacji pomiarowych WIOŚ Katowice

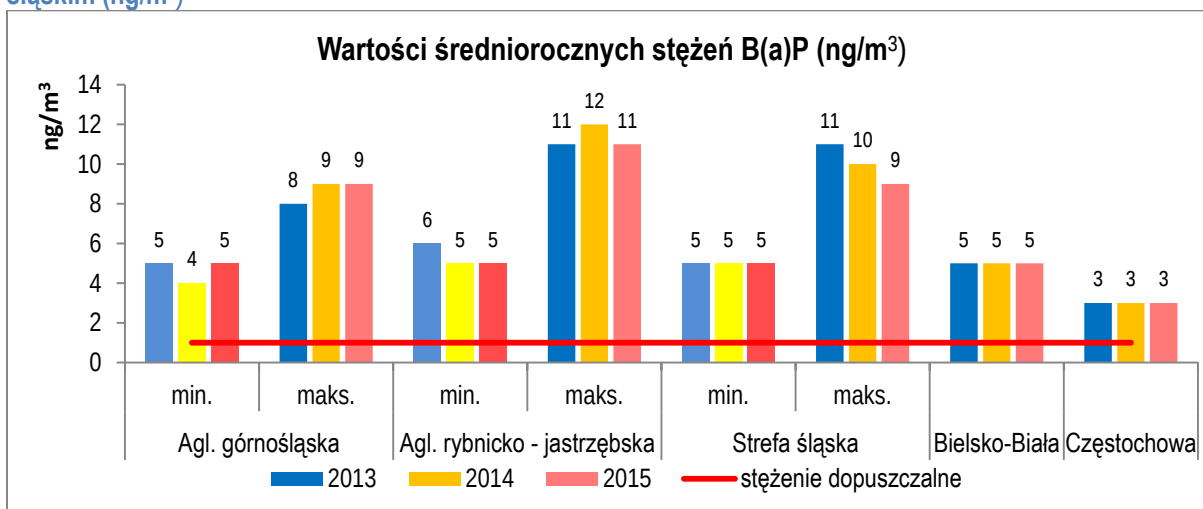
* Dla aglomeracji górnośląskiej, rybnicko-jastrzębskiej i strefy śląskiej, ze względu na obszar i zróżnicowane usytuowanie stacji pomiarowych, podano wyniki minimalnych i maksymalnych pomiarów dokonanych w danej strefie/aglomeracji.

Wykres 2 Średnioroczne stężenia pyłu PM_{2,5} dla stref oceny jakości powietrza w województwie śląskim (µg/m³)



Źródło: wyniki pomiarów stacji pomiarowych WIOŚ Katowice

Wykres 3 Średnioroczne stężenia benzo(a)pirenu dla stref oceny jakości powietrza w województwie śląskim (ng/m³)

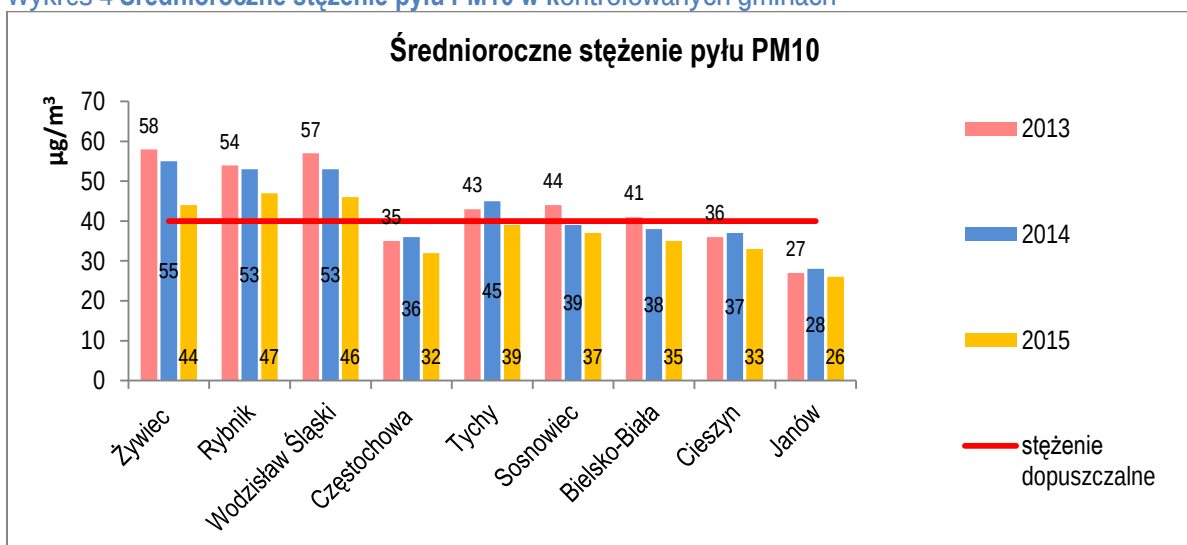


Źródło: wyniki pomiarów stacji pomiarowych WIOŚ Katowice

3.1.2. Stan powietrza w gminach objętych kontrolą

Na terenie wszystkich skontrolowanych gmin zlokalizowane były stacje pomiarowe rejestrujące stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀. Stężenie pyłu PM_{2,5} rejestrowane było na stacjach pomiarowych w czterech z dziewięciu skontrolowanych gmin⁴¹, natomiast benzo(a)pirenu – trzech⁴². Stężenie pyłu PM₁₀ odnotowywane w większości kontrolowanych gmin przekraczało dopuszczalne wartości, chociaż w 2015 r. we wszystkich jst uległo zmniejszeniu (w największym stopniu w Żywcu), co obrazuje wykres:

Wykres 4 Średnioroczne stężenie pyłu PM₁₀ w kontrolowanych gminach



Źródło: wyniki pomiarów stacji pomiarowych WIOŚ Katowice

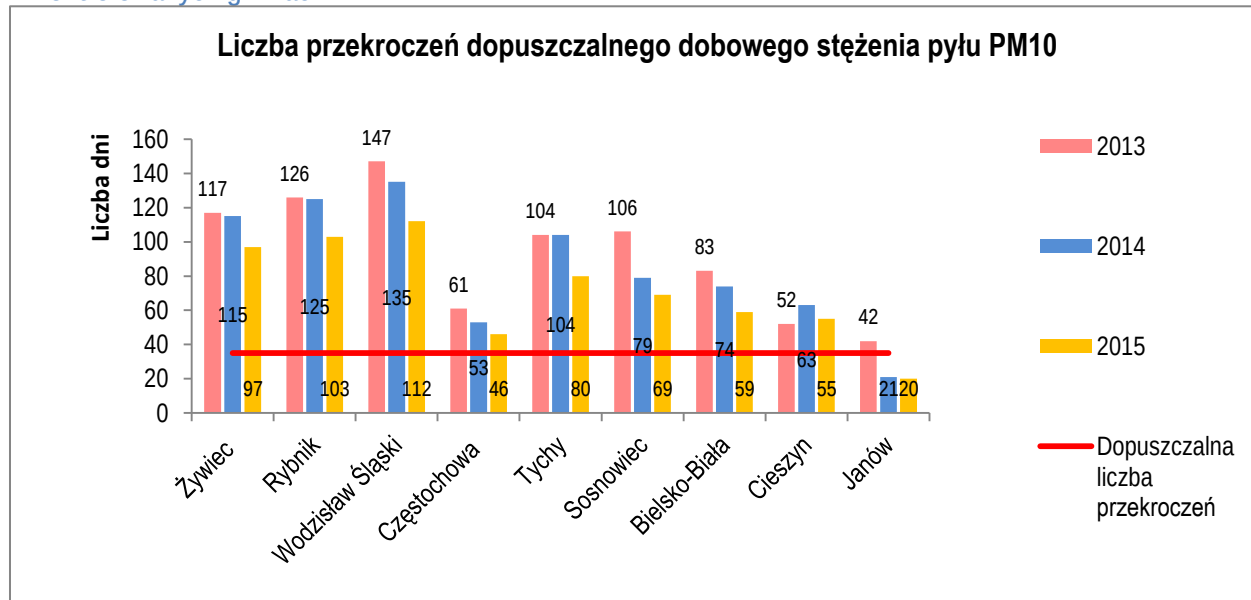
Powyższe dane wskazują na niewielką poprawę stanu powietrza w kontrolowanych gminach. O ile w 2013 r. jedynie w trzech spośród dziewięciu badanych gmin średnioroczne stężenie pyłu PM₁₀ mieściło się w granicach normy, to w 2014 r. było takich gmin pięć, a w 2015 r. – sześć. Należy mieć jednak na uwadze, że poziom zanieczyszczenia powietrza związanego z niską emisją ma charakter sezonowy (nasila się w okresie jesienno-zimowym) oraz jest zależny od uwarunkowań lokalnych.

⁴¹ W Rybniku, Częstochowie, Janowie i Bielsku-Białej.

⁴² W Rybniku, Częstochowie i Bielsku-Białej.

Dlatego, oprócz poziomu średniorocznych stężeń substancji szkodliwych w powietrzu, bardzo istotnym parametrem wskazującym na wielkość niskiej emisji w sezonie grzewczym jest liczba dobowych przekroczeń dopuszczalnego poziomu stężeń pyłu PM10⁴³. W latach 2013-2015 w kontrolowanych gminach odnotowano następującą częstość przekraczania poziomu dobowego stężenia PM10:

Wykres 5 Częstość przekraczania poziomu dobowego stężenia PM10 (50 µg/m³) w roku kalendarzowym w kontrolowanych gminach



Źródło: wyniki pomiarów stacji pomiarowych WIOŚ Katowice

Jak wynika z powyższych danych, we wszystkich skontrolowanych miastach częstość przekraczania poziomu dobowego stężenia PM10 była znacznie wyższa od dopuszczalnej. Jedynie w gminie wiejskiej Janów w latach 2014-2015 parametr ten nie przekraczał przyjętej normy, co w znacznym stopniu wynikało z korzystnych uwarunkowań naturalnych tam występujących (m.in. położenie geograficzne, gęstość zaludnienia, zalesienie)⁴⁴. Fakt, iż częstość przekraczania poziomu dobowego stężenia pyłu w objętych kontrolą gminach miejskich, w kolejnych latach znacznie przekraczała dopuszczalną wielkość wskazuje, iż niezależnie od powolnej poprawy stanu powietrza na terenie województwa śląskiego, niska emisja stanowi wciąż poważny, nierozwiązany problem.

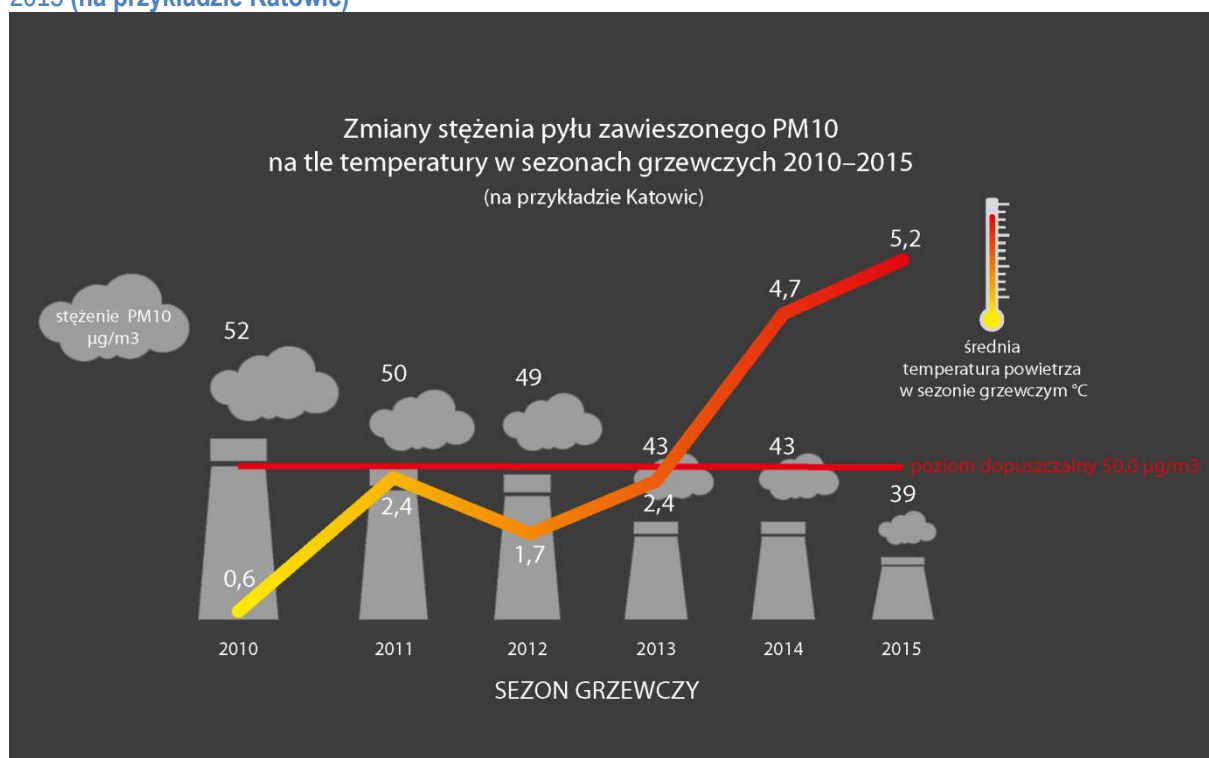
Należy przy tym mieć na uwadze fakt, iż stężenie zanieczyszczeń związanych z niską emisją jest uwarunkowane temperaturą powietrza. Porównanie średnich stężeń pyłu PM10 w kolejnych sezonach grzewczych wskazuje, że zmniejszenie się mierzonych średniorocznych stężeń w powietrzu substancji szkodliwych skorelowane jest w większym stopniu z uwarunkowaniami klimatycznymi niż działaniami podejmowanymi w celu ograniczenia niskiej emisji⁴⁵:

⁴³ Maksymalna dopuszczalna liczba dobowych przekroczeń stężenia pyłu PM10 wynosiła 35.

⁴⁴ Gęstość zaludnienia w gminie jest stosunkowo niska i wynosi 41,3 mieszkańców na 1 km² (średnia dla województwa – 374), jej teren pokryty jest w ponad 53 % lasami i usytuowana jest w obrębie Krajobrazowego Parku Orlich Gniazd oraz jego otulinie.

⁴⁵ Źródło: dane WIOŚ w Katowicach.

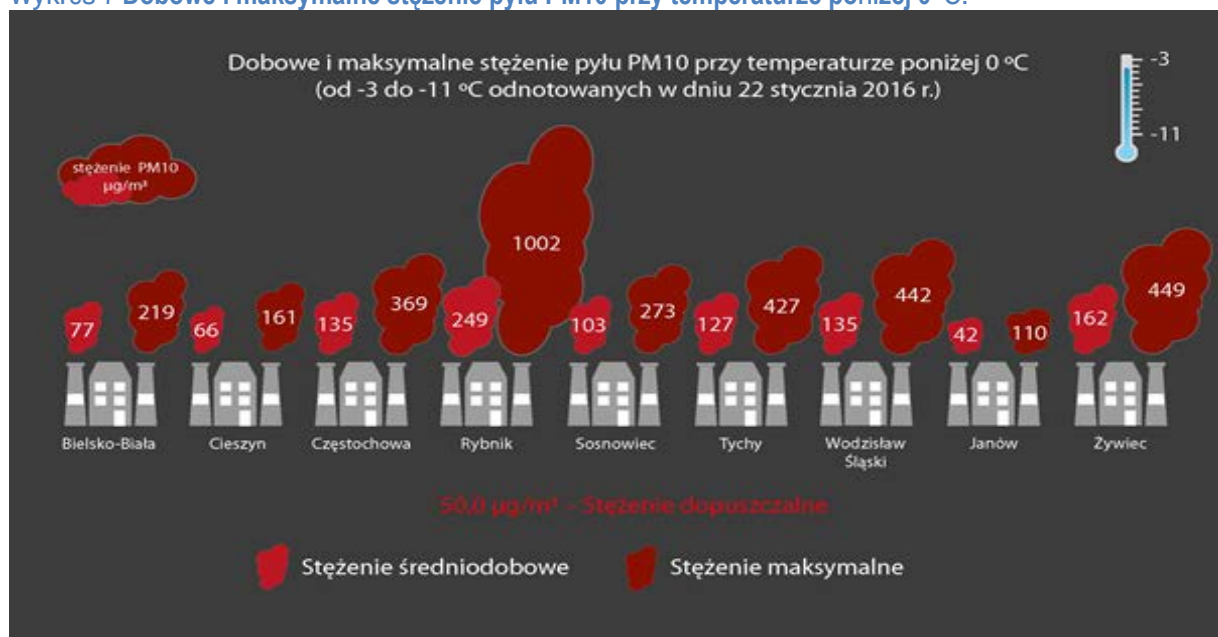
Wykres 6 Zmiany stężenia pyłu zawieszonego PM10 na tle temperatury w sezonach grzewczych 2010 - 2015 (na przykładzie Katowic)



Źródło: opracowanie WIOŚ Katowice

Jak wynika z powyższego wykresu, na obniżenie średniorocznego stężenia w powietrzu pyłu PM10 (oraz pozostałych substancji związanych z niską emisją) znaczący wpływ miały warunki klimatyczne, w tym zwłaszcza łagodne zimy w latach 2014-2015. W dniach, kiedy temperatura powietrza spada poniżej 0 °C, stężenie zanieczyszczeń powietrza związanych z niską emisją na terenie całego województwa gwałtownie wzrasta i znacznie przekracza dopuszczalne normy, co ilustruje wykres przedstawiający stężenia pyłu PM10 dla losowo wybranego dnia w sezonie grzewczym 2015/2016 (22 stycznia 2016 r.), w którym dobowe temperatury były ujemne:

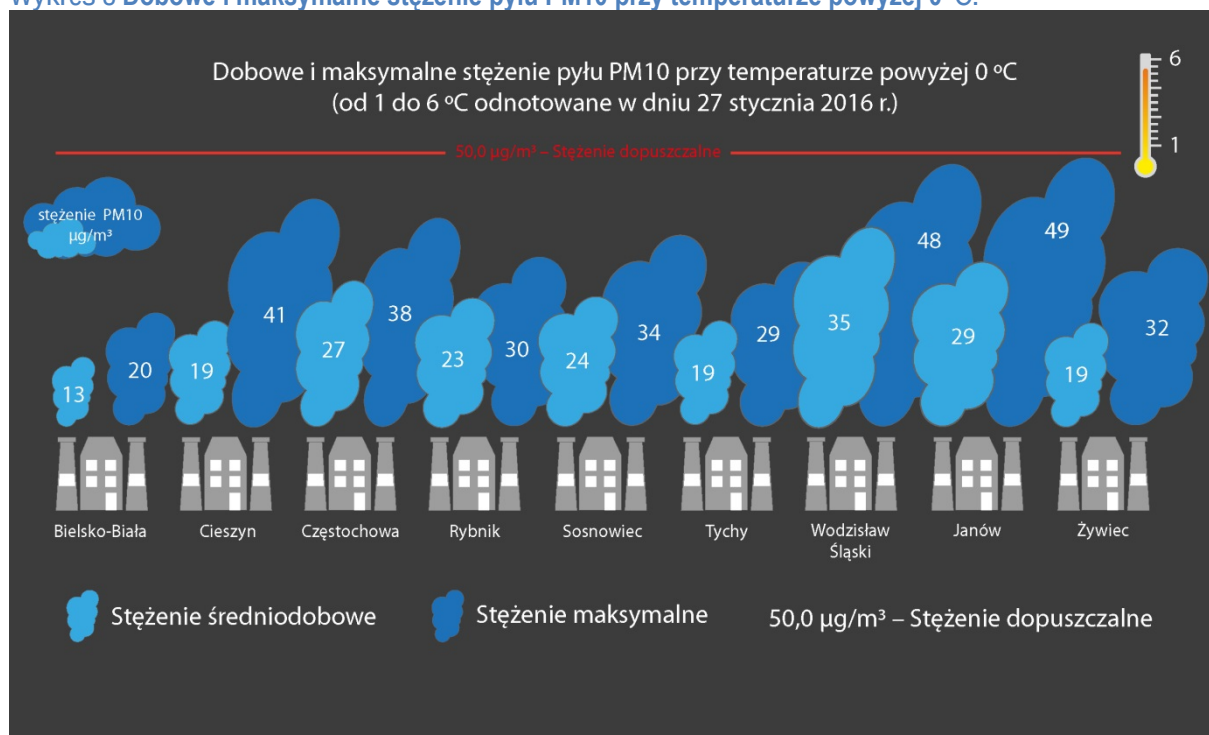
Wykres 7 Dobowe i maksymalne stężenie pyłu PM10 przy temperaturze poniżej 0 °C:



Źródło: dane WIOŚ Katowice

Tymczasem poziomy stężenie pyłu PM10 odnotowane na tych samych stacjach pomiarowych, ale pochodzących z dnia, w którym dobowe temperatury były dodatnie (27 stycznia 2016 r.), nie przekraczały poziomu dopuszczalnego, co przedstawia wykres:

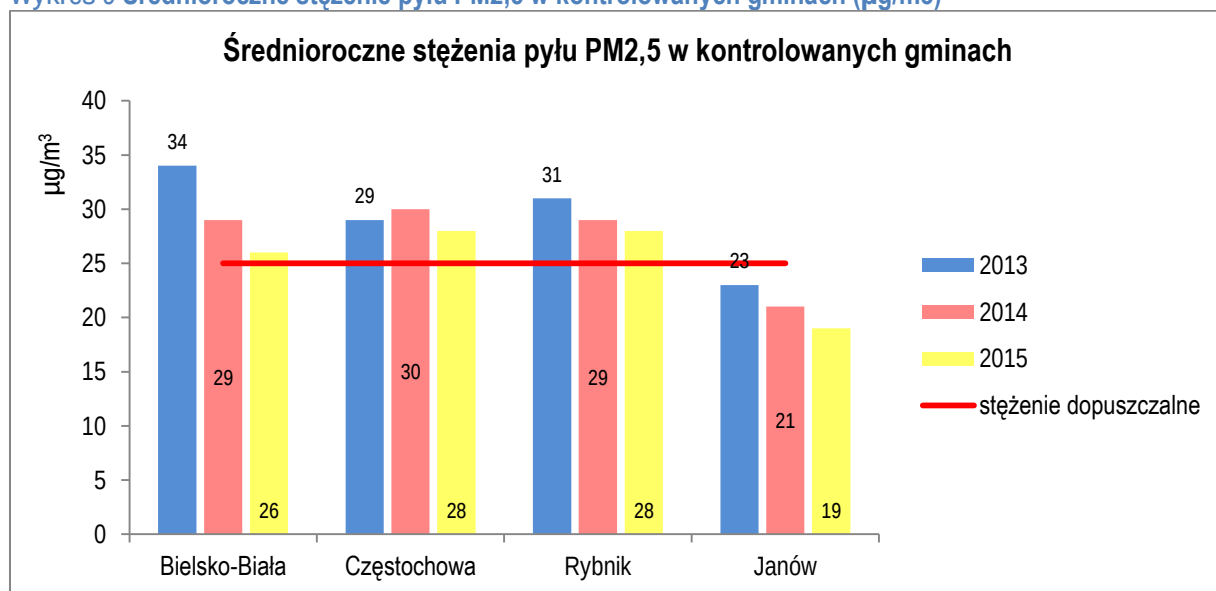
Wykres 8 Dobowe i maksymalne stężenie pyłu PM10 przy temperaturze powyżej 0 °C:



Źródło: dane WIOŚ Katowice

Stężenie pyłu PM2,5 było mierzone na stacjach pomiarowych zlokalizowanych w czterech objętych kontrolą gminach (Bielsko-Biała, Częstochowa, Rybnik, Janów). Wyniki pomiarów na tych stacjach (z wyjątkiem Janowa) wykazywały przekroczenie średniorocznego dopuszczalnego stężenia:

Wykres 9 Średnioroczne stężenie pyłu PM2,5 w kontrolowanych gminach (µg/m³)

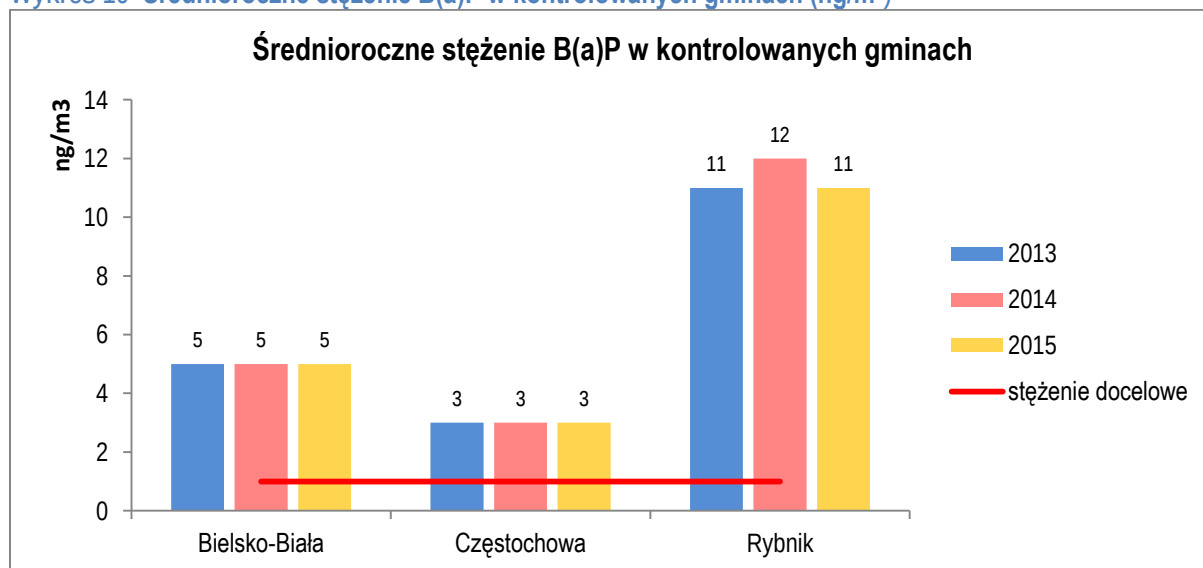


Źródło: wyniki pomiarów stacji pomiarowych WIOŚ Katowice

Stężenie benzo(a)pirenu było mierzone na stacjach pomiarowych zlokalizowanych w trzech objętych kontrolą gminach (Bielsko-Biała, Częstochowa, Rybnik). Wyniki pomiarów na wszystkich stacjach były praktycznie niezmiennie w całym okresie objętym kontrolą i wszędzie wykazywały przekroczenie

stężenia docelowego określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu⁴⁶:

Wykres 10 Średnioroczne stężenie B(a)P w kontrolowanych gminach (ng/m³)⁴⁷



Źródło: wyniki pomiarów stacji pomiarowych WIOŚ Katowice

3.1.3. Pozyskiwanie i wykorzystywanie przez urzędy gmin informacji na temat stanu powietrza

Wyniki pomiarów jakości powietrza, którymi dysponowały urzędy kontrolowanych gmin, były wykorzystywane jako podstawa do określenia kierunków działań mających na celu ograniczenie szkodliwej emisji w opracowywanych gminnych dokumentach programowych dotyczących ochrony środowiska⁴⁸ (omówione w rozdz. 3.3. informacji).

Głównym źródłem informacji dla urzędów wszystkich skontrolowanych gmin były dane prezentowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach, m.in. wyniki pomiarów jakości powietrza, prognozy średniego dobowego wskaźnika jakości powietrza⁴⁹ oraz powiadomienia Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego o ryzyku wystąpienia poziomu alarmowego pyłu zawieszonego PM10.

Informacje o stanie powietrza na terenie gminy były publikowane na stronach internetowych wszystkich objętych kontrolą gmin⁵⁰. Dodatkowo w trzech kontrolowanych miastach (Sosnowiec, Tychy i Wodzisław Śląski) mieszkańcy mieli możliwość skorzystania z bezpłatnej aplikacji na telefon komórkowy i otrzymywania powiadomień SMS o aktualnym stanie powietrza. W Bielsku-Białej wyniki pomiarów dokonywanych na jednej ze stacji monitoringu powietrza⁵¹ były dodatkowo prezentowane na tablicy świetlnej.

⁴⁶ 1 ng/m³

⁴⁷ Źródło: wyniki pomiarów stacji pomiarowych WIOŚ Katowice

⁴⁸ M.in. programy ochrony środowiska, programy ograniczania niskiej emisji, programy gospodarki niskoemisyjnej.

⁴⁹ dane te są dostępne m.in. na stronach: http://spjp.katowice.pios.gov.pl/mapa_prognozy_aqi.aspx, <http://www.katowice.uw.gov.pl/wdzbizk/raporty/2015-11.html>

⁵⁰ Np. <http://www.bielsko-biala.pl/> w serwisie informacyjnym w części „Pogoda i jakość powietrza, komunikaty ekologiczne”, <http://www.czestochowa.pl/page/4834,aktualny-stan-jakosci-powietrza-w-czestochowie.html>, <http://www.cieszyn.pl>, zakładka Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego, monitoring powietrza, <http://www.rybnik.pl/index.php?id=1741&p=news,27,show,8580>, zakładka „sprawdź jakość powietrza”.

⁵¹ Stacja położona w Bielsku-Białej przy ul. 3 Maja.

3.2. Inwentaryzacja niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych

Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵², należą m.in. sprawy ochrony środowiska, utrzymania czystości i porządku czy zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Ponadto, organy wykonawcze jst sporządzają, a ich organy stanowiące uchwalają, programy ochrony środowiska. Programy te, odnosząc się m.in. do ochrony powietrza, mogą obejmować także problematykę przeciwdziałania niskiej emisji⁵³.

Indywidualne instalacje grzewcze nie podlegają ewidencjonowaniu. W opinii przedstawicieli gmin, przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji wszystkich źródeł ciepła w budynkach wiązałoby się z wysokimi kosztami, a przy tym zebrane informacje o sposobach ogrzewania budynków mogą się szybko zdezaktualizować, gdyż decyzja o wyborze systemu ogrzewania należy do właściciela nieruchomości, który nie ma obowiązku informować gminy o tym, jakie paliwo w wybranym przez siebie systemie stosuje. Tym niemniej w gminach objętych kontrolą podejmowano działania w celu zapewnienia przynajmniej szacunkowych danych na temat liczby nieruchomości wyposażonych w instalacje grzewcze generujące niską emisję. Stopień kompletności i szczegółowości tych danych były różne w zależności od przyjętej metody i celu szacowania⁵⁴ oraz potrzeb i uwarunkowań lokalnych⁵⁵. Szacunki te były dokonywane najczęściej przy okazji opracowywania gminnych dokumentów programowych związanych z ochroną powietrza (programy ochrony środowiska, programy ograniczania niskiej emisji, plany gospodarki niskoemisyjnej, plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla gminy).

Najczęściej stosowaną metodą pozyskiwania informacji o liczbie i rodzajach instalacji grzewczych w budynkach mieszkalnych było badanie ankietowe (Cieszyn, Częstochowa, Janów, Rybnik, Sosnowiec, Tychy, Wodzisław i Żywiec). W Bielsku-Białej ustalono szacunkową liczbę nieruchomości wyposażonych w kotłownie węglowe na podstawie analiz danych posiadanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miejskiego⁵⁶.

Zakres informacji posiadanych przez urzędy kontrolowanych gmin na temat powierzchniowych źródeł niskiej emisji na ich terenie, jak również ich aktualność, były uzależnione od przyjętej metody badań oraz terminu ich przeprowadzenia. Mimo to, ich wyniki wskazują, że wciąż podstawowym sposobem ogrzewania, stosowanym zwłaszcza w budownictwie indywidualnym są przestarzałe, niskosprawne kotły na paliwa stałe, które w niektórych miastach stanowią ponad 75 % wszystkich źródeł ciepła:

Bielsko-Biała według danych urzędu gminy w kotłowni opalane węglem było wyposażonych 68,1 %⁵⁷ wszystkich budynków mieszkalnych w mieście, zaś odsetek tych, które były zasilane niskosprawnymi kotłowniami starego typu wynosił 53,1 %⁵⁸ budynków ogółem (wg stanu na 2014 r.).

⁵² Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

⁵³ Według art. 3 pkt 13 POŚ pojęcie „ochrona środowiska” obejmuje m.in. przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, a według art. 3 pkt 39 POŚ pojęcie „środowisko” obejmuje ogół elementów przyrodniczych, w tym m.in. powietrze. Z kolei pojęcie „zanieczyszczenia” zdefiniowano w art. 3 pkt 49 POŚ, a pojęcie „emisji” – w art. 3 pkt 4 POŚ. Ochrona środowiska obejmuje zatem również ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami.

⁵⁴ np.: badania ankietowe, gminna ewidencja nieruchomości, bazy danych z komórek urzędów miast na temat liczby nieruchomości wyposażonych w kuby na popiół, badania przeprowadzone przez podmioty opracowujące na zlecenie gmin programy ograniczania niskiej emisji lub gospodarki niskoemisyjnej.

⁵⁵ m.in. wielkość gminy, rodzaj zabudowy, gotowość mieszkańców do udzielania odpowiedzi na ankiety.

⁵⁶ Oszacowanie liczby kotłowni opalanych węglem kamiennym polegało na ustaleniu, na podstawie danych Urzędu, liczby obiektów mieszkalnych jednorodzinnych. Następnie ustalono liczbę budynków (obiektów) zasilanych gazem. Liczbę budynków (obiektów) wykorzystujących węgiel kamienny jako paliwo określono przez różnicę pomiędzy liczbą obiektów mieszkalnych jednorodzinnych ogółem, a liczbą obiektów zasilanych gazem. Szacunki te zostały uzupełnione analizą danych pochodzących z bazy danych zamówień na kuby na popiół w Biurze Gospodarki Odpadami Urzędu.

⁵⁷ 8.431 z 12.382 budynków ogółem.

⁵⁸ 6.572 z 12.382 budynków ogółem.

Cieszyn	według szacunków dokonanych w 2015 r. na potrzeby sporządzenia „Planu gospodarki niskoemisyjnej miasta Cieszyna”, 29,1 % budynków mieszkalnych na terenie miasta ogrzewanych było za pomocą kotłów węglowych ⁵⁹ .
Częstochowa	liczba źródeł niskiej emisji występujących na terenie Miasta została oszacowana na potrzeby sporządzenia Programu Ograniczania Niskiej Emisji w 2009 r. a następnie w 2012 r. dane te zostały zweryfikowane na potrzeby aktualizacji tego programu. W wyniku tych badań, którymi objęto wybrane, jako reprezentatywne, 4 452 budynki mieszkalne z terenu Miasta stwierdzono, iż w kotłowni opalane węglem było wyposażonych 44,6 % budynków mieszkalnych ⁶⁰ , natomiast odsetek tych, które były zasilane niskosprawnymi kotłowniami starego typu, wynosił 27,6 % ⁶¹ budynków.
Janów	Urząd posiadał ograniczoną wiedzę na temat powierzchniowych źródeł niskiej emisji na terenie gminy. Wprawdzie w trakcie prac nad przygotowaniem gminnego programu ograniczania niskiej emisji, w celu ustalenia liczby palenisk węglowych na terenie Gminy, przeprowadzono badanie ankietowe, w którym mieszkańców pytano m.in. o źródła ciepła w domach, jednak wskutek niechęci mieszkańców do udziału w badaniu, uzyskano jedynie 77 odpowiedzi ⁶² . Zdaniem Wójta Gminy uzyskane w ten sposób dane były wystarczające do przeanalizowania struktury oraz rodzaju występujących źródeł niskiej emisji, a inwentaryzacja wykonana w każdej innej formie niż ankieta pociągałaby za sobą zarówno koszty finansowe, jak również konieczność oddelegowania pracowników do tego celu, co przy brakach finansowych oraz kadrowych, w powiązaniu z dużą liczbą miejscowości gminy Janów i dużą powierzchnią gminy, realnie stwarzałoby problemy dla gminy.
Rybnik	W trakcie opracowywania programu ograniczania niskiej emisji w 2010 r., na podstawie ankiet ustalono, że dla 82 % budynków mieszkalnych na terenie miasta źródłem ciepła były kotły na paliwa stałe ⁶³ . Wg przyjętego w 2015 r. „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Rybnika”, 66,8 % energii cieplnej wykorzystywanej w budynkach mieszkalnych na terenie Miasta pochodziło ze spalania węgla kamiennego.
Sosnowiec	Liczba niskosprawnych systemów ogrzewania na paliwa stałe, które powinny zostać wymienione oszacowana została w opracowanym w 2011 r. „Programie ograniczania niskiej emisji dla Miasta Sosnowiec” na 23 750. Na potrzeby PONE rozproszono wśród mieszkańców 5000 ankiet dotyczących lokalnych kotłowni i palenisk opalanych paliwami stałymi. W związku z małą liczbą otrzymanych wypełnionych ankiet (75) oraz niewielką ilością otrzymanych danych, liczba palenisk domowych oszacowana została na podstawie informacji zawartych w Programie Ochrony Powietrza dla województwa śląskiego. Wg opracowanego w 2015 r. „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Sosnowca” 37 % energii cieplnej wykorzystywanej w budynkach mieszkalnych na terenie Miasta pochodziło ze spalania węgla kamiennego ⁶⁴ .
Tychy	Informacje na temat źródeł niskiej emisji na terenie Miasta zostały pozyskane za pomocą badań ankietowych przeprowadzonych w 2015 r. w trakcie opracowywania „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej Miasta Tychy”. Badaniami ankietowymi objęto próbę 5460 budynków mieszkalnych. Na podstawie odpowiedzi ustalono, że 45,8 % badanej próby budynków jest ogrzewanych kotłami na paliwo stałe ⁶⁵ . Na podstawie wyników badań oraz przeprowadzonych

⁵⁹ W tym ok. 11 % mieszkań na terenie Miasta ogrzewanych przy wykorzystaniu pieców, które charakteryzowały się niską sprawnością energetyczną.

⁶⁰ 1 987 z 4 452 budynków mieszkalnych objętych badaniem.

⁶¹ 1 230 z 4 452 budynków mieszkalnych objętych badaniem.

⁶² Wg szacunków na terenie Gminy było 3788 gospodarstw domowych.

⁶³ uzyskano 788 odpowiedzi na ankietę.

⁶⁴ Kotły węglowe stanowiły największą pozycję w bilansie energii cieplnej w Mieście Sosnowiec. Drugim największym nośnikiem energii cieplnej było ciepło sieciowe – 30 %.

⁶⁵ 2501 budynków było ogrzewanych paliwem stałym: 2020 było wyposażonych w kocioł na paliwo stałe, 312 budynków posiadało piece opalane węglem, a 169 posiadało więcej niż jedno źródło ciepła, w tym przynajmniej jeden piec na paliwo stałe.

	analiz oszacowano, że 17,8 % energii cieplnej wykorzystywanej w budynkach mieszkalnych na terenie Miasta pochodziło ze spalania węgla kamiennego ⁶⁶ .
Wodzisław	wielkość niskiej emisji w Wodzisławiu Śląskim oszacowano w ramach przygotowywania PGN. W 2014 r. 91,1 % źródeł energii cieplnej w nieruchomościach mieszkalnych stanowiły kotły węglowe ⁶⁷ . Ciepło sieciowe stanowiło ok. 20 % bilansu energii cieplnej na terenie Miasta.
Żywiec	W trakcie opracowywania „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żywiec” w 2015 r. wśród mieszkańców miasta, przedsiębiorców oraz administratorów budynków wielorodzinnych, wspólnot i obiektów użyteczności publicznej przeprowadzona została ankieta, w wyniku której ustalono, iż około 4 262 (75,9 %) budynków mieszkalnych było ogrzewanych z wykorzystaniem węgla ⁶⁸ .

W ocenie NIK, pomimo różnic w metodach szacowania powierzchniowych źródeł niskiej emisji informacje posiadane przez urzędy wszystkich kontrolowanych gmin stanowiły wystarczającą podstawę do programowania i realizacji projektów mających na celu ograniczanie niskiej emisji na ich obszarze.

Ponadto, jak wynika z informacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, w ramach prac nad przygotowaniem tzw. „uchwały antysmogowej” w 2017 r. zostanie przeprowadzona regionalna inwentaryzacja emisji zanieczyszczeń.

3.3. Programowanie, finansowanie i realizacja działań podejmowanych przez gminy w celu ograniczania niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych

3.3.1. Finansowanie projektów ograniczania niskiej emisji przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

Zasady udzielania dofinansowania

W „Strategii działania Funduszu na lata 2013-2016”⁶⁹ dla obszaru priorytetowego „Ochrona atmosfery”⁷⁰ określono cel strategiczny (długoterminowy): poprawa jakości powietrza oraz ograniczenie zużycia energii i wzrost wykorzystania energii z odnawialnych źródeł. W ramach tego celu zostały przyjęte trzy priorytety działalności (tzw. cele operacyjne):

- zmniejszenie emisji pyłowo-gazowej, w tym tzw. „niskiej emisji”, zwiększenie efektywności energetycznej wytwarzania, przesyłu lub użytkowania energii,
- wspieranie odnawialnych lub alternatywnych źródeł energii,
- wspieranie budownictwa niskoenergetycznego.

W Strategii przyjęto, że zadania dla poszczególnych celów operacyjnych będą uwzględniane w corocznych planach działalności, natomiast monitoring wdrażania będzie prowadzony po zakończeniu każdego roku jej obowiązywania w ramach przygotowywania „Sprawozdań z działalności Funduszu”⁷¹. Określono również mierniki osiągnięcia celów operacyjnych, do których należały m.in. spadek emisji

⁶⁶ Największą pozycję w bilansie energii cieplnej w Mieście Tychy stanowiło ciepło sieciowe – 47,9 %.

⁶⁷ 5376 szt., w tym ok. 10 % stanowiły nowoczesne, ekologiczne kotły górnego spalania. 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).

⁶⁸ Wg bilansu zużycia energii w Żywcu (bez uwzględniania transportu) węgiel był podstawowym nośnikiem energii na terenie Miasta (ok. 40,5 %), kolejne największe pozycje stanowiły: gaz sieciowy – 32,4 % oraz ciepło systemowe – 11,9 %.

⁶⁹ Przyjętej uchwałą Rady Nadzorczej WFOŚiGW Nr 242/2012 z dnia 26 września 2012 r. (ze zm.), zwanej dalej „Strategią”.

⁷⁰ Zwanego dalej „ochroną atmosfery”. Priorytety środowiskowe, tj. obszary, na których koncentruje się merytoryczna działalność Funduszy w latach 2013-2016 z perspektywą do 2020 r. zostały określone we Wspólnej Strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku”. Należą do nich: 1. Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi, 2. Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, 3. Ochrona atmosfery, 4. Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów. WFOŚiGW określił ponadto cztery pozostałe obszary priorytetowe swojej działalności, do których zaliczył: 1. Edukację ekologiczną, 2. Zapobieganie poważnym awariom, 3. Zarządzanie środowiskowe w regionie oraz 4. Profilaktykę zdrowotną.

⁷¹ Zwane dalej „sprawozdaniami z działalności”.

substancji związanych z niską emisją (pyłów, benzo(a)pirenu, dwutlenku siarki, tlenków azotu oraz tlenku węgla)⁷².

Dla ustalonego w ramach ochrony atmosfery celu długoterminowego nie przyjęto konkretnych wielkości ekologicznych do osiągnięcia. Jakkolwiek przepisy regulujące działalność WFOŚiGW nie nakładają takiego obowiązku, to NIK wskazała, że brak określenia wskaźników realizacji celów w układzie ekologicznym nie pozwala na dokonywanie oceny stopnia osiągania przyjętego celu długoterminowego.

Udzielanie dofinansowania dla przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, w tym dotyczących ograniczenia niskiej emisji, następowało w oparciu o uchwalone przez Radę Nadzorczą Funduszu wytyczne i zasady ujęte w opracowywanych corocznie Listach przedsięwzięć priorytetowych, „Kryteriach wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW w Katowicach”⁷³ oraz „Zasadach udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW w Katowicach”⁷⁴. Rozpatrując wnioski o dofinansowanie zadań, Fundusz stosował⁷⁵ m.in. kryterium zintegrowanej efektywności ekologicznej, ekonomicznej i społecznej. Realizacja zadania musiała zapewniać osiągnięcie efektu ekologicznego, rozumianego m.in. jako wielkość emisji zanieczyszczeń eliminowanych w wyniku realizowanego zadania. Koniecznym było również uwzględnienie efektu ekonomicznego (m.in. tzw. jednostkowego kosztu uzyskania efektu ekologicznego) oraz społecznego (m.in. akceptacji społecznej podjętych działań, podnoszenia jakości życia mieszkańców). Fundusz wdrożył również „Instrukcję wyliczania wysokości i struktury dofinansowania dla wybranych zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony atmosfery IO-7.01/01”⁷⁶, która zakładała matematyczną zależność wysokości dofinansowania od: rodzaju zadania, formy prawnej beneficjenta, osiągnięcia standardów Unii Europejskiej, zgodności zadania z wojewódzkim Programem Ochrony Środowiska oraz poziomu zintegrowania efektywności ekonomicznej, ekologicznej i społecznej⁷⁷.

W latach 2013-2015 WFOŚiGW udzielał dofinansowania na działania polegające m.in. na ograniczeniu niskiej emisji poprzez wymianę kotłów węglowych na: węglowe niskoemisyjne, retortowe, ekologiczne, gazowe, olejowe lub ogrzewanie elektryczne oraz inne formy likwidacji niskiej emisji, takie jak: termomodernizacja budynków oraz działania alternatywne (kolektory słoneczne). Łącznie złożono w tym okresie 749 wniosków o dofinansowanie⁷⁸. Z ww. wniosków przyjęto do realizacji 576 (77 %), z czego 65 % w zakresie umów pożyczek i dotacji oraz 97 % w zakresie pozostałych form wsparcia.

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie odrzucił żadnego wniosku z powodu braku środków. Przypadki nieudzielenia dofinansowania wynikały z niespełnienia kryteriów formalnych (m.in. nieuzupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie lub niespełnianie kryteriów dofinansowania) lub rezygnacji wnioskodawcy⁷⁹.

⁷² poza tym mierniki obejmowały spadek emisji gazów cieplarnianych wyrażony w równoważnikach CO₂ – (kg/a), dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (MWh/a) oraz dodatkową zdolność wytwarzania energii cieplnej ze źródeł odnawialnych (GJ/a).

⁷³ Zwanych dalej „Kryteriami wyboru przedsięwzięć”, ustalonych uchwałą Rady Nadzorczej Funduszu nr 376/2011 29 listopada 2011 r., które obowiązują od 1 stycznia 2012 r.

⁷⁴ Ustalonych uchwałą Rady Nadzorczej nr 148/2012 z 24 lipca 2012 r., a następnie uchwałami nr: 392/2013 z 29 listopada 2013 r., 52/2014 z 28 lutego 2014 r., 2/2015 z 28 stycznia 2015 r., 205/2015 z 24 czerwca 2015 r., 426/2015 z 23 listopada 2015 r.

⁷⁵ Kryteria oceny ujęte w dokumencie pn. „Kryteria wyboru przedsięwzięć”: 1) legalności i celowości, 2) osiągnięcia standardów Unii Europejskiej, 3) zintegrowanej efektywności ekologicznej, ekonomicznej i społecznej, 4) stanu przygotowania zadania, 5) finansowe i ekonomiczne, 6) dodatkowe kryteria.

⁷⁶ Zwana dalej Instrukcją IO-7.01/01.

⁷⁷ Kryterium społeczne obejmowało: sposób użytkowania obiektu (punktacja 0-3), wpływ realizacji projektu na jakość życia mieszkańców (punktacja 0-2), wpływ realizacji projektu na wzmocnienie konkurencyjności regionu (punktacja 0-2), wpływ realizacji projektu na wzrost atrakcyjności obszaru (punktacja 0-2), realizacja zadania na obszarach chronionych oraz uzdrowisk (punktacja 0-1).

⁷⁸ z tego 467 wniosków o pożyczkę i/lub dotację oraz 282 wnioski o umorzenie lub udzielenie innej formy wsparcia.

⁷⁹ Wnioski odrzucone stanowiły 16,5 % ogólnej liczby złożonych wniosków, natomiast rezygnacje - 6,5 %.

Wysokość udzielonego dofinansowania i uzyskane efekty ekologiczne

W latach 2013-2015 zawarto 657⁸⁰ umów o dofinansowanie działań mających na celu ograniczanie niskiej emisji na łączną kwotę 168 102 tys. zł⁸¹. Kwota ta stanowiła 22 % wartości wszystkich umów zawartych w ramach obszaru priorytetowego „ochrona atmosfery”. Wszystkie umowy zawarte w latach 2013-2015 w ramach ograniczania niskiej emisji miały określone oczekiwane efekty ekologiczne. Łączna wielkość redukcji emisji wynikająca z tych umów wynosiła: 465,6 Mg/rok dla pyłów⁸² i 0,2 Mg/rok dla benzo(a)pirenu⁸³. Ze względu na fakt, iż efekty ekologiczne były rozliczane w ramach umów, z których większość⁸⁴ obejmowała kilka rodzajów przedsięwzięć (np.: termomodernizacja z wymianą źródła ciepła), niemożliwe było określenie efektywności ekologicznej poszczególnych elementów wchodzących w skład dofinansowanych inwestycji. Analiza umów zawartych przez WFOŚiGW wg wartości przyznanego dofinansowania wskazuje jednak, że zarówno wśród umów dofinansowania obejmujących łącznie różne rodzaje inwestycji jak i umów dotyczących jednorodnych rodzajowo przedsięwzięć, największe środki przekazane zostały na projekty związane z termomodernizacją budynków⁸⁵.

Dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w budownictwie indywidualnym

Od 2013 r. Fundusz realizował pilotażowy Program „KAWKA”⁸⁶, który ma na celu m.in. zmniejszenie narażenia ludności na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza w strefach, w których występują znaczące przekroczenia dopuszczalnych i docelowych poziomów stężeń tych zanieczyszczeń. Zgodnie z Regulaminem naboru wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Programu⁸⁷, Fundusz dofinansowywał przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie niskiej emisji, w tym: likwidację lokalnych źródeł ciepła (np. indywidualnych kotłowni lub palenisk węglowych), rozbudowę sieci ciepłowniczej, zastosowanie kolektorów słonecznych, termomodernizację budynków wielorodzinnych (w 2013 r. i 2014 r.). Łączna wysokość dofinansowania nie mogła przekroczyć 80 % kosztów kwalifikowanych, w tym dotacja (ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) nie mogła przekroczyć 45 %, a pożyczka (ze środków Funduszu) 35 % kosztów kwalifikowanych zadania. Przy aplikowaniu o środki z Programu KAWKA niezbędne było m.in. określenie przez wnioskodawców efektów ekologicznych na podstawie ustalonych w Regulaminie naboru wniosków wskaźników emisji zanieczyszczeń, zróżnicowanych w zależności od rodzaju paliwa i mocy źródeł ciepła. Przy ocenie wniosków Fundusz stosował wskaźnik efektywności kosztowej definiowany jako maksymalna jednostkowa wysokość kosztów kwalifikowanych dla poszczególnych elementów dofinansowywanych przedsięwzięć.

Fundusz opracował również program pilotażowy „Dofinansowanie zadań realizowanych przez mieszkańców województwa śląskiego na rzecz ograniczania niskiej emisji”, skierowany do osób

⁸⁰ Dane dotyczą wszystkich umów podpisanych w danym roku dotyczących niskiej emisji, tj. zarówno umów głównych, jak i umów powiązanych.

⁸¹ z tego 304 umowy pożyczki na łączną kwotę 128 422 tys. zł, 165 umów dotacji (wraz z przekazaniem środków jednostkom budżetowym) na łączną kwotę 15 680 tys. zł, 118 umów umorzeń na łączną kwotę 20 324 tys. zł, 70 umów w ramach innych form wsparcia na kwotę 3 676 tys. zł.

⁸² bez podziału na frakcje.

⁸³ Efekty ekologiczne dotyczyły także redukcji innych zanieczyszczeń: CO – 625,3 Mg/rok, CO₂ – 0,4 Mg/rok, NO_x w wysokości 0,06 Mg/rok i SO₂ w wysokości 380,9 Mg/rok.

⁸⁴ 80 % wartości zawartych umów.

⁸⁵ Wartość umów polegających na dofinansowaniu przedsięwzięć polegających na przeprowadzeniu co najmniej termomodernizacji stanowiły 80 % wartości wszystkich umów (umów pożyczek, dotacji i umorzeń). Biorąc pod uwagę umowy, które miały na celu dofinansowanie tylko jednego rodzaju inwestycji, umowy związane z termomodernizacją stanowiły 84% (27 114 530,1 tys. zł) wartości tych umów.

⁸⁶ „KAWKA” – program pilotażowy realizowany przy współudziale NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”. W okresie objętym kontrolą zakończono trzy edycje programu - nabór wniosków odbywał się w terminach: 15 maja – 28 czerwca 2013 r., 1 kwietnia – 30 maja 2014 r., 17 sierpnia – 16 października 2015 r.

⁸⁷ Programu „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii.

fizycznych realizujących zadania z zakresu ograniczenia niskiej emisji na terenie województwa⁸⁸. Beneficjentem i jednocześnie wnioskodawcą dofinansowania w ramach programu ma być osoba fizyczna, co umożliwi pozyskanie środków przez mieszkańców również tych gmin, które nie realizują PONE. Nabór wniosków do tego programu uruchomiono w lipcu 2016 r.

3.3.2. Programowanie i realizacja projektów ograniczania niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych w kontrolowanych gminach

Kluczowym dokumentem programowym dotyczącym działań, jakie powinny być podjęte w celu ograniczenia negatywnego wpływu zanieczyszczeń powietrza powodowanych przez niską emisję na zdrowie mieszkańców województwa jest „Program ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego”⁸⁹. Na poziomie gminy, podstawowym dokumentem programowym, określającym kierunki działań w celu realizacji polityki ochrony środowiska, w tym poprawy jakości powietrza, był program ochrony środowiska, który, zgodnie z art. 17 ust. 1 i 18 ust. 1 POŚ, organy wykonawcze gminy sporządzają, a organy stanowiące uchwalają⁹⁰.

Gminy, ubiegając się o dofinansowanie ze środków WFOŚiGW przedsięwzięć z zakresu przeciwdziałania niskiej emisji, opracowywały programy ograniczania niskiej emisji, natomiast aby uzyskać dofinansowanie na realizację projektów ze środków przeznaczonych na inwestycje z dziedziny efektywności energetycznej (w tym m.in. termomodernizacje, które również wpływają na poziom niskiej emisji), gminy opracowywały plany gospodarki niskoemisyjnej. Gminy realizowały również inwestycje ograniczające niską emisję, finansowane ze środków własnych. Działania podejmowane przez kontrolowane gminy w celu ograniczenia niskiej emisji były zgodne z zakładanymi w programach ochrony środowiska, a w przypadku pozyskania dofinansowania na przedsięwzięcia przewidziane w programach ograniczania niskiej emisji lub planach gospodarki niskoemisyjnej⁹¹ – również z tymi dokumentami:

Bielsko-Biała

W Bielsku-Białej⁹² problem zanieczyszczenia powietrza został zaliczony w „Programie ochrony środowiska w mieście Bielsko-Biała” do priorytetu I, tj. do problemów najważniejszych i najpilniejszych do rozwiązania. Jako główne kierunki działań wskazano w programie promowanie wymiany pieców węglowych w zabudowie jednorodzinnej na nowe ekologiczne piece; promowanie korzystania z odnawialnych źródeł energii, jako źródeł energii do ogrzewania wody lub pomieszczeń; prowadzenie akcji edukacyjnych dotyczących ograniczania zużycia energii oraz przeprowadzanie termomodernizacji budynków w celu ograniczenia zużycia energii.

Gmina posiadała „Kompleksowy program ochrony powietrza atmosferycznego w zakresie ograniczania niskiej emisji zanieczyszczeń do atmosfery miasta Bielska-Białej z budynków jednorodzinnych”⁹³. Z ww. programem powiązane były uchwały Rady Miejskiej dotyczące sposobu ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych oraz sposobu jej rozliczenia w ramach programu ograniczenia niskiej emisji zanieczyszczeń do atmosfery miasta Bielska-Białej z budynków jednorodzinnych z

⁸⁸ Szczegółowe zasady dofinansowania dla osób fizycznych realizujących inwestycje w ramach tego programu zostały ustalone przez Radę Nadzorczą Funduszu w Uchwale nr 124/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 r. Regulamin udzielania dotacji dla osób fizycznych w ramach ww. programu został określony przez Zarząd Funduszu w Załączniku nr 1 do uchwały nr 938/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., zmieniony uchwałą nr 1004/2016 z dnia 15 czerwca 2016 r.

⁸⁹ Obecnie obowiązujący Program ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego został przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego IV/57/3/2014 z dnia 17 listopada 2014 r. Poprzedni Program...” obowiązywał od 2010 r.

⁹⁰ Pośrednio problemu niskiej emisji dotyczą również inne dokumenty programowe opracowywane w gminie, np. Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla gminy (w których mogą być zawarte zapisy dotyczące m.in. ogólnych kierunków rozwoju i modernizacji systemów zaopatrzenia w energię, systemów ogrzewania oraz przedsięwzięć termomodernizacyjnych), Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (m.in. poprzez zapisy dopuszczające zabudowę pod warunkiem stosowania niskoemisyjnych urządzeń grzewczych).

⁹¹ W tych gminach, w których opracowano takie dokumenty.

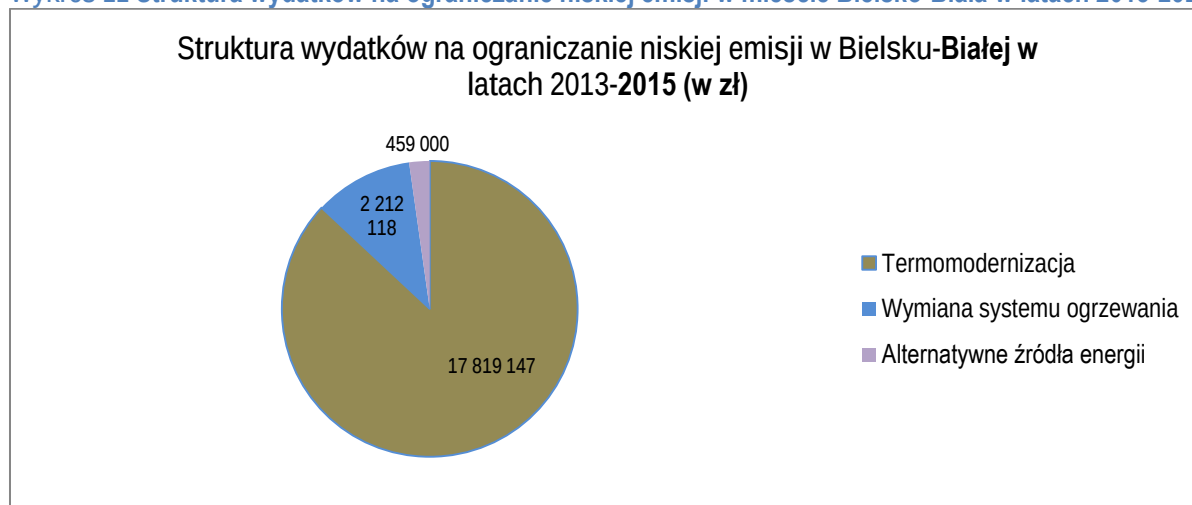
⁹² Obowiązująca aktualizacja programu ochrony środowiska w mieście Bielsku-Białej do roku 2016 z perspektywą na lata 2017–2020 została zatwierdzona uchwałą Rady Miejskiej nr XXXIX/920/2014 z dnia 25 lutego 2014 r.

⁹³ Uchwała RM w Bielsku-Białej nr V/61/2007 z 20 lutego 2007 r., zwana dalej: „PONE”.

indywidualnymi kotłami węglowymi. Działania związane z ograniczaniem niskiej emisji prowadzono na podstawie „Planu zrównoważonej gospodarki energetycznej dla miasta Bielska-Białej”⁹⁴, w którym jako priorytetowy obszar działań wskazano „sektor mieszkaniowy będący największym źródłem emisji substancji szkodliwych do atmosfery, który jednocześnie cechuje się stosunkowo dużym potencjałem redukcji emisji”. W 2016 r. Rada Miejska uchwaliła „Plan gospodarki niskoemisyjnej wraz z Planem działań na rzecz zrównoważonej energii dla miasta Bielska-Białej”⁹⁵, w którym wskazywano na konieczność wdrożenia działań zmierzających do podłączenia jak największej liczby budynków do sieci ciepłowniczej, co pozwoliłoby na obniżenie niskiej emisji dzięki likwidacji pieców ceramicznych oraz kotłów węglowych.

W latach 2013-2015 na realizację działań związanych z ograniczaniem niskiej emisji wydatkowano w Bielsku-Białej łącznie 20 490,3 tys. zł. We wszystkich latach objętych kontrolą największe środki przeznaczano na projekty związane z termomodernizacją budynków użyteczności publicznej i mieszkalnych, co ilustruje poniższy wykres:

Wykres 11 Struktura wydatków na ograniczanie niskiej emisji w mieście Bielsko-Biała w latach 2013-2015



Źródło: dane NIK

Cieszyn

W Gminnym Programie ochrony środowiska⁹⁶ wskazano jako priorytety ograniczanie niskiej emisji oraz ograniczenie zapotrzebowania na energię konwencjonalną, które miały być realizowane poprzez działania obejmujące m.in. likwidację ogrzewania węglowego w śródmieściu Cieszyna, termomodernizację obiektów będących własnością lub współwłasnością Gminy Cieszyn oraz dofinansowanie zamiany ogrzewania węglowego w obiektach prywatnych na bardziej przyjazne dla środowiska.

Program ograniczania niskiej emisji w Cieszynie został opracowany dla realizacji projektu kompleksowych działań obejmujących termomodernizację, likwidację niskosprawnych kotłów i pieców węglowych, z jednoczesnym przyłączeniem do sieci ciepłowniczej 10 budynków wielorodzinnych w śródmieściu Cieszyna. Projekt został zrealizowany w latach 2014-2015. Przyłączenie i prace modernizacyjne przeprowadzono w ośmiu budynkach. Przyczyną niepełnej realizacji programu była rezygnacja z udziału w projekcie właścicieli niektórych lokali w dwóch budynkach objętych programem (zobowiązanych do współfinansowania wymiany źródła ciepła w lokalu). W rezultacie nie zrealizowano w pełni założonych efektów rzeczowych i ekologicznych m.in. w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń, w tym pyłów PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu⁹⁷.

⁹⁴ Uchwała RM w Bielsku-Białej L II/1190/2010 z 26 stycznia 2010 r.

⁹⁵ Uchwała RM w Bielsku-Białej z XV/255/2016 z 9 lutego 2016 r.

⁹⁶ Uchwała Rady Miejskiej Cieszyna Nr XLVII/479/06 z dnia 23.03.2006 r. ws. przyjęcia Gminnego Programu Ochrony Środowiska Miasta Cieszyna na lata 2006-2015. W czasie kontroli NIK w Urzędzie opracowywany był program na kolejny okres.

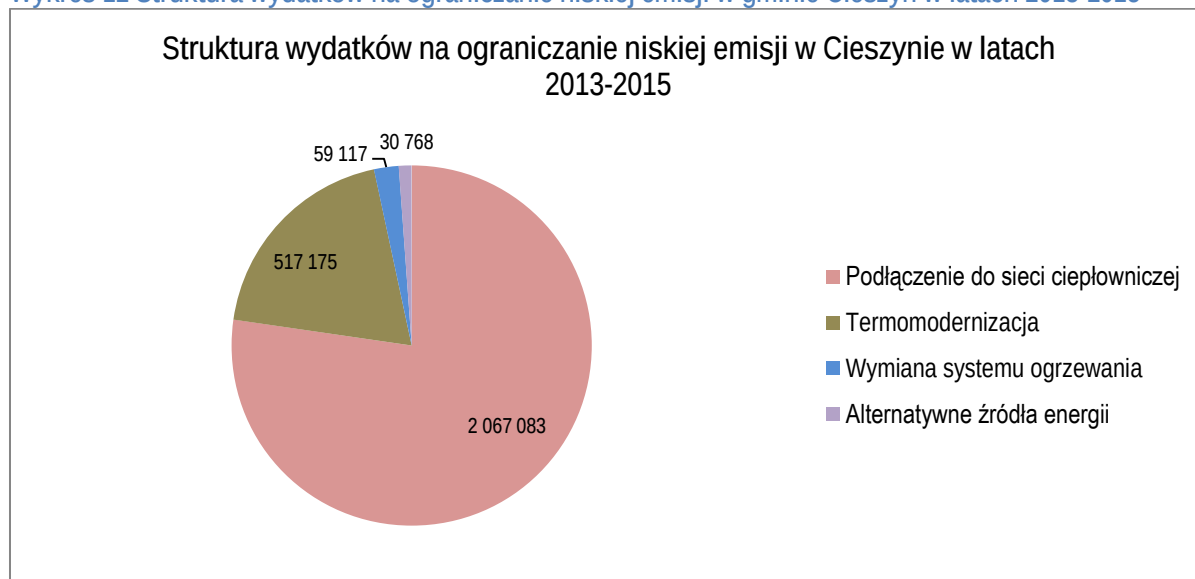
⁹⁷ Wg założeń redukcja emisji zanieczyszczeń na rok miała wynosić: PM10 - 3888,28 kg/rok, PM2,5 - 3683,86 kg/rok, benzo(a)piren - 1762,44 g/rok. Natomiast osiągnięto: PM10 - 2293,74 kg/rok, PM2,5 - 2172 kg/rok, benzo(a)piren - 1670 g/rok.

Urząd Miejski w Cieszynie posiadał, opracowany w 2015 r. Plan Gospodarki Niskoemisyjnej na lata 2015-2020⁹⁸. W Planie wskazano możliwe do realizacji działania zmierzające do ograniczenia zużycia energii oraz zmniejszenia emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych do atmosfery, w tym zarządzanie energią w mieście, optymalizację działań związanych z produkcją i wykorzystaniem energii na terenie miasta, zmniejszenie zużycia energii w poszczególnych sektorach odbiorców energii.

Ponadto, Gmina dofinansowywała ze środków własnych przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza (m.in. wymianę kotłów C.O. na ekologiczne) na zasadach określonych w uchwałach Rady Miejskiej Cieszyna.

Łącznie, w latach 2013-2015 w Cieszynie wydawkowano na ograniczanie niskiej emisji 2 683,1 tys. zł. Najwyższą pozycję wydatków stanowiły podłączenia budynków do sieci ciepłowniczej, co ilustruje poniższy wykres:

Wykres 12 Struktura wydatków na ograniczanie niskiej emisji w gminie Cieszyn w latach 2013-2015



Źródło: dane NIK

Częstochowa

W Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Częstochowy wskazano jako jeden z celów strategicznych polepszenie jakości powietrza, w wyniku m.in. ograniczenia niskiej emisji poprzez modernizację lokalnych kotłowni węglowych i palenisk domowych opalanych węglem lub koksem, promowanie alternatywnych źródeł energii, zachęty finansowe dla zmiany starych (najczęściej węglowych) źródeł energii na ekologiczne.

Program ograniczenia niskiej emisji w Częstochowie został opracowany we wrześniu 2011 r. i dotyczył centrum miasta (obszaru I i II Alei Najświętszej Maryi Panny). Celem „Programu...”, realizowanego w latach 2013-2015, było ograniczenie emisji pyłowo-gazowej pochodzącej ze spalania paliw w budynkach jednorodzinnych i uzyskanie dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach na modernizację kotłowni. W zakres programu weszły m.in. likwidacja 540 kotłów opalanych tradycyjnym paliwem węglowym i wymiana ich na ekologiczne wysokosprawne źródło ciepła opalane ekogroszkiem lub gazem, dofinansowanie odnawialnych źródeł energii, tj. kolektorów słonecznych i pomp ciepła. Zakładane w PONE modernizacje nie zostały w pełni wykonane, gdyż wymieniono jedynie 319 kotłów⁹⁹ (59,1% zakładanej liczby). Przyczyną mniejszej niż zakładano liczby zlikwidowanych niskosprawnych kotłów na paliwa stałe była niższa liczba wniosków o dofinansowanie wymiany źródeł ciepła ze strony właścicieli nieruchomości położonych w obszarze objętym „Programem...”¹⁰⁰.

Oprócz wskazanych w „Programie...” Gmina Częstochowa realizowała również inne projekty, których rezultatem było ograniczenie niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych, uzyskane dzięki termomodernizacji obiektów

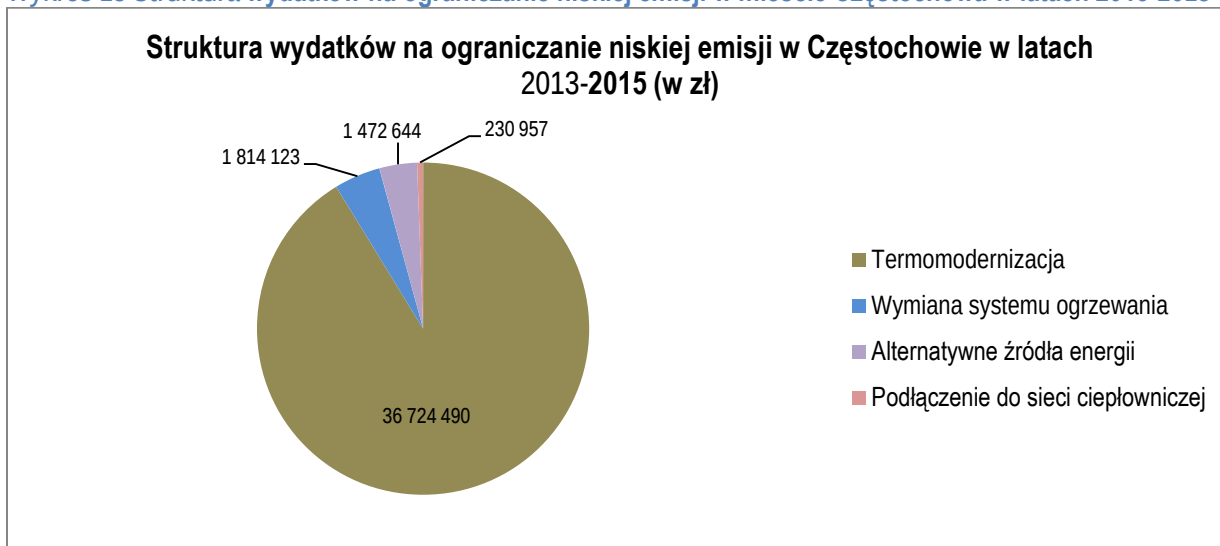
⁹⁸ Uchwała Nr X/66/15 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia Planu gospodarki niskoemisyjnej Cieszyna.

⁹⁹ W tym 160 w budynkach jednorodzinnych i 159 w budynkach wielorodzinnych.

¹⁰⁰ Mimo, iż zrealizowano wszystkie prawidłowo złożone wnioski o dofinansowanie.

gminnych oraz przyłączaniu do sieci budynków mieszkalnych¹⁰¹. Łącznie w latach 2013-2015 wydatkowano w Częstochowie na działania związane z ograniczeniem niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych 40 242,2 tys. zł. We wszystkich latach objętych kontrolą największe środki przeznaczano na projekty związane z termomodernizacją budynków gminnych, w których większość stanowiły tzw. termomodernizacje kompleksowe, obejmujące również wymianę źródła ciepła lub podłączenie nieruchomości do sieci. Strukturę wydatków Miasta na ograniczanie niskiej emisji przedstawia poniższy wykres:

Wykres 13 Struktura wydatków na ograniczanie niskiej emisji w mieście Częstochowa w latach 2013-2015



Źródło: dane NIK

Janów

Spośród gmin objętych kontrolą Gmina Janów była jedyną, w której zanieczyszczenie powietrza substancjami związanymi z niską emisją było niższe od dopuszczalnego. Urząd Gminy nie dysponował aktualnym Programem Ochrony Środowiska. Program taki został przyjęty przez radę Gminy w 2004 r.¹⁰² i do czasu kontroli nie został zaktualizowany, mimo iż zgodnie z opracowanymi przez Ministerstwo Środowiska w 2002 roku „Wytycznymi sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym” zarząd województwa, powiatu i gminy w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, które następnie są uchwalane przez sejmik województwa, radę powiatu albo radę gminy, a programy te sporządzane są, podobnie jak polityka ekologiczna państwa, co 4 lata.

W momencie uchwalania Programu Ochrony Środowiska dla gminy Janów (w roku 2004) obowiązywała „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2007-2010”, a następnie „Polityka ekologiczna państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”. Obecnie obowiązuje¹⁰³ Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” W związku z powyższym Program Ochrony Środowiska dla gminy Janów powinien zostać zaktualizowany. Według wyjaśnień Wójta Gminy Janów przyczyną braku aktualizacji „Programu...” był brak środków na ten cel w budżecie Gminy. W Gminie nie opracowano programu ograniczania niskiej emisji, zaś w „Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla gminy Janów”, przyjętym w 2016 r.¹⁰⁴ jako cel strategiczny wskazywał ograniczenie zużycia energii o 7 % i redukcję emisji CO₂ o 12 % w stosunku do roku bazowego (tj. 2004).

Odnosnie ograniczania niskiej emisji w „Planie...” zakładano wykonanie kompleksowej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, montaż instalacji OZE na budynkach użyteczności publicznej oraz kolektorów słonecznych na budynkach mieszkalnych oraz edukację ekologiczną. W „Planie” przewidywano również

¹⁰¹ Np. „Termomodernizacja w budynkach Szkoły Podstawowej nr 13 i Gimnazjum nr 16 w Częstochowie” dofinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013.

¹⁰² Uchwała Rady Gminy Janów nr 157/XXVII/2004 z 9 listopada 2004 r.

¹⁰³ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 58 z 15 kwietnia 2014 r. (M.P. z 2014 r. poz. 469).

¹⁰⁴ Uchwała Nr 120/XVIII/16 Rady Gminy Janów z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Janów.

modernizację prywatnych kotłowni i termomodernizację budynków prywatnych (ale bez udziału środków gminy). W okresie objętym kontrolą na terenie gminy Janów realizowany był jeden projekt związany z ograniczaniem niskiej emisji: „Termomodernizacja budynku Urzędu Gminy Janów” o wartości 660,7 tys. zł¹⁰⁵. Spośród gmin objętych kontrolą Gmina Janów była jedyną, w której średnioroczne stężenie substancji związanych z niską emisją było niższe od dopuszczalnego. Program Ochrony Środowiska dla gminy Janów został przyjęty przez Radę Gminy w 2004 r.¹⁰⁶. W Gminie nie opracowano programu ograniczania niskiej emisji.

Rybnik

W Rybniku obowiązywała aktualizacja „Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Rybnika”¹⁰⁷ przyjęta w kwietniu 2012 r. przez Radę Miasta. Dokument ten zawierał wytyczne dla realizacji przedsięwzięć w okresie 2012-2016 z perspektywą do 2020 r. W zakresie przeciwdziałania niskiej emisji Program przewidywał dofinansowanie działań modernizacyjnych systemów ogrzewania dla indywidualnych budynków mieszkalnych, dofinansowanie do wymiany okien oraz termomodernizację budynków mieszkalnych na obszarach ograniczonego użytkowania, dofinansowanie do montażu kolektorów słonecznych, termomodernizację placówek edukacyjnych w Rybniku, wykonanie instalacji solarnych w obiektach użyteczności publicznej na terenie miasta, termomodernizację i likwidację niskiej emisji w budynkach wielorodzinnych oraz budynkach użyteczności publicznej, będących w zarządzie miasta, modernizację systemowych źródeł ciepła.

Program ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Rybnika został przyjęty uchwałą Rady Miasta w dniu 29 września 2010 r., na okres pięciu lat. Głównym celem programu było zmniejszenie ilości zanieczyszczeń emitowanych do powietrza z procesów spalania paliw stałych w budynkach. Jako rozwiązania gwarantujące spadek emisji w programie wskazywano wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, tj. kolektorów solarnych i ogniw fotowoltaicznych. Realizacja Programu została podzielona na etapy. W okresie objętym kontrolą zaplanowano i realizowano III i IV etap zadania, w ramach których dofinansowano montaż 125 kolektorów słonecznych¹⁰⁸.

Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Rybnika na lata 2015-2020 przyjęto uchwałą Rady Miasta w czerwcu 2015 r.¹⁰⁹. Priorytetem programu było ograniczenie emisji substancji zanieczyszczających powietrze oraz emisji dwutlenku węgla. Celem Programu było m.in. zwiększenie efektywności energetycznej i zastosowanie odnawialnych źródeł energii i poprawa jakości powietrza atmosferycznego. Zaplanowane w PGN działania dotyczyły: termomodernizacji, wymiany źródeł ciepła, transportu – promowania komunikacji zbiorowej, ścieżek rowerowych, stref parkowania, odnawialnych źródeł energii – fotowoltaiki i kolektorów słonecznych, pomp ciepła oraz „zielonych zamówień publicznych”, czyli włączenia kryteriów ekologicznych do procesu zakupów. W 2015 r. zrealizowane zadania polegały na wymianie sieci ciepłowniczych w budynkach mieszkalnych i placówkach oświatowych.

Ponadto, w latach 2013-2016 Gmina Rybnik ze środków własnych, na podstawie uchwały Rady Miasta¹¹⁰, udzielała dofinansowania do modernizacji instalacji grzewczych (podłączenie do sieci lub wymiana kotła), montaż kolektorów słonecznych i instalacji pomp ciepła¹¹¹.

Jednym z działań Miasta w celu ograniczenia niskiej emisji było stosowanie w 112 obiektach miejskich¹¹² Programu Zarządzania Energią i Mediami „PRZEMEK”, tj. oprogramowania komputerowego do racjonalnego gospodarowania energią. Systematyczne notowanie jej zużycia pozwoliło dostosować taryfy i wielkości mocy zamówionej do rzeczywistych potrzeb, co z kolei pozwoliło zmniejszyć zużycie mediów energetycznych i kosztów eksploatacji obiektów, a także emisji zanieczyszczeń. W konsekwencji, oprócz ograniczenia niskiej emisji, Miasto

¹⁰⁵ Projekt został dofinansowany środkami WFOŚiGW w kwocie 546 178 zł. W wyniku przeprowadzonej termomodernizacji ograniczona została emisja pyłu - o 1.966 kg/rok i benzo(a)pirenu o 1.2 kg/rok, ponadto zmniejszono zapotrzebowanie na energię cieplną o 798 GJ/rok.

¹⁰⁶ Uchwała Rady Gminy Janów nr 157/XXVII/2004 z 9 listopada 2004 r. Program nie był aktualizowany.

¹⁰⁷ Uchwała Rady Miasta Rybnika Nr 291/XXI/2012 z dnia 24 kwietnia 2012 r. Pierwotny Program Ochrony Środowiska dla Miasta Rybnika” został przyjęty uchwałą Nr 292/XIX/2004 Rady Miasta Rybnika z dnia 24 marca 2004 r.

¹⁰⁸ 100 kolektorów 2013 r. i 25 w 2014 r. Wg rozliczeń przedłożonych przez Gminę WFOŚiGW.

¹⁰⁹ Uchwała Rady Miasta Rybnika Nr 137/XI/2015 z dnia 18 czerwca 2015 r.

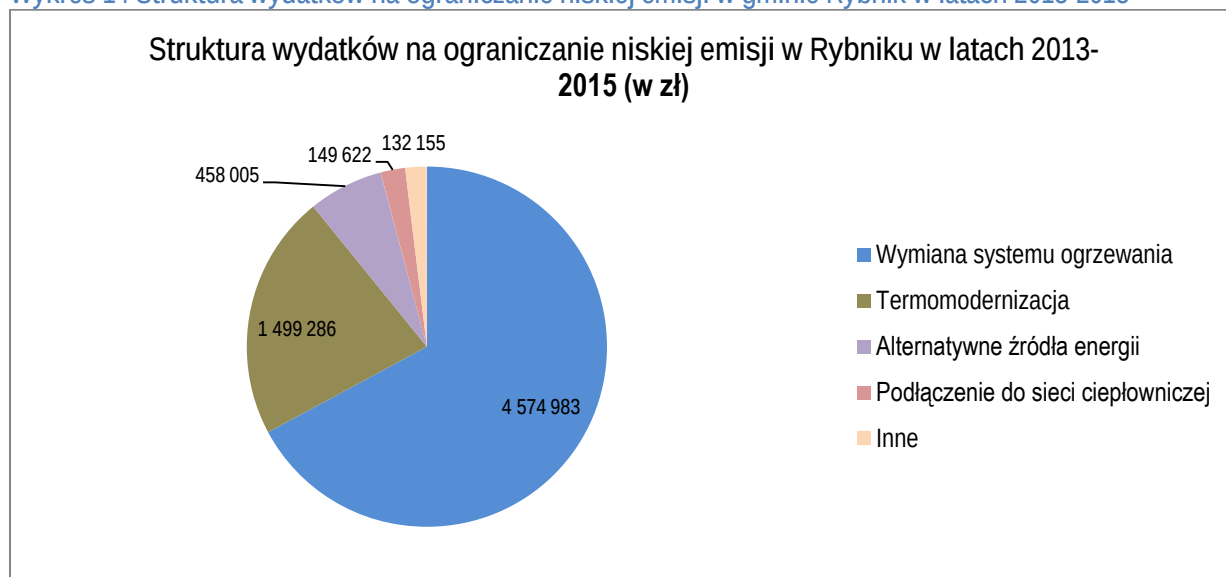
¹¹⁰ Uchwała nr 35/VI/2011 Rady Miasta Rybnika z 26 stycznia 2011 r. w sprawie udzielania dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów, o których mowa w art. 403 ustawy POŚ wraz ze zmianami.

¹¹¹ Łącznie w latach 2013-2015 dofinansowano modernizację 1472 instalacji grzewczych, montaż 579 kolektorów słonecznych i instalację 131 pomp ciepła.

¹¹² Program został uruchomiony w 2006 r. Stan na czerwiec 2016 r.

osiągnęło w okresie trzech lat oszczędności finansowe w wysokości ok 1,2 mln zł. Zdaniem NIK stosowanie w obiektach miejskich Programu Zarządzania Energią i Mediami stanowi przykład dobrej praktyki, gdyż jego zastosowanie umożliwia znaczącą redukcję emisji zanieczyszczeń do atmosfery niezależnie od rodzaju, wielkości i stanu technicznego objętych nim budynków. Łącznie w latach 2013-2015 wydatkowano w Rybniku na ograniczanie niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych 6 814,1 tys. zł, w tym najwięcej na wymianę systemów ogrzewania, co ilustruje poniższy wykres:

Wykres 14 Struktura wydatków na ograniczanie niskiej emisji w gminie Rybnik w latach 2013-2015



Źródło: dane NIK

Sosnowiec

Rada Miejska Sosnowca uchwaliła Program Ochrony Środowiska dla Miasta na lata 2009-2018 w 2009 r.¹¹³. Został on zaktualizowany w 2013 r.¹¹⁴. Jako przedsięwzięcia mające doprowadzić do poprawy jakości powietrza w aktualizacji programu wskazano: zwiększenie wykorzystania paliw alternatywnych, modernizację systemów grzewczych i eliminację niskiej emisji zanieczyszczeń, w tym ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza ze spalania paliw w sektorze produkcyjnym i komunalnym, wprowadzanie paliw niskoemisyjnych, modernizację kotłowni, termomodernizację obiektów, podłączenie indywidualnych odbiorców energii cieplnej do sieci ciepłowniczej miasta oraz kontynuację realizowanego Programu Ograniczania Niskiej Emisji¹¹⁵.

Miasto posiadało „Program ograniczania niskiej emisji dla Miasta Sosnowiec”, opracowany w 2011 r. Jako cel długoterminowy wskazano w nim osiągnięcie wartości stężeń zanieczyszczeń powietrza na poziomie dopuszczalnym poprzez m.in. kontynuowanie likwidacji lub modernizacji lokalnych kotłowni opalanych paliwem stałym i wysokoemisyjnych pieców na paliwo stałe. W wyniku dofinansowanej w ramach Programu wymiany systemów ogrzewania zlikwidowano 654 niskosprawne paleniska węglowe (poprzez wymianę lub przyłączenie nieruchomości do sieci ciepłowniczej)¹¹⁶. Na ten cel wydatkowano w latach 2013-2015 łącznie 1.074,2 tys. zł, co stanowiło 66,5 % środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie Miasta¹¹⁷. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków na wymianę niskosprawnych kotłów na paliwa stałe była mniejsza niż przewidywano liczba wniosków składanych przez mieszkańców Miasta.

¹¹³ Uchwała Rady Miejskiej w Sosnowcu Nr 712/LII/09 z dnia 26 listopada 2009 roku w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla miasta Sosnowca na lata 2009-2018.

¹¹⁴ Zwiększenie wykorzystania paliw alternatywnych, Modernizacja systemów grzewczych i eliminacja niskiej emisji zanieczyszczeń, (w tym ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza ze spalania paliw w sektorze produkcyjnym i komunalnym, wprowadzanie paliw niskoemisyjnych, modernizacja kotłowni, termomodernizacja obiektów, podłączenie indywidualnych odbiorców energii cieplnej do sieci ciepłowniczej miasta, kontynuacja realizowanego Programu Ograniczania Niskiej Emisji.

¹¹⁵ W ramach którego Miasto dofinansowuje wymianę starych niskosprawnych kotłów węglowych na nowe, ekologiczne.

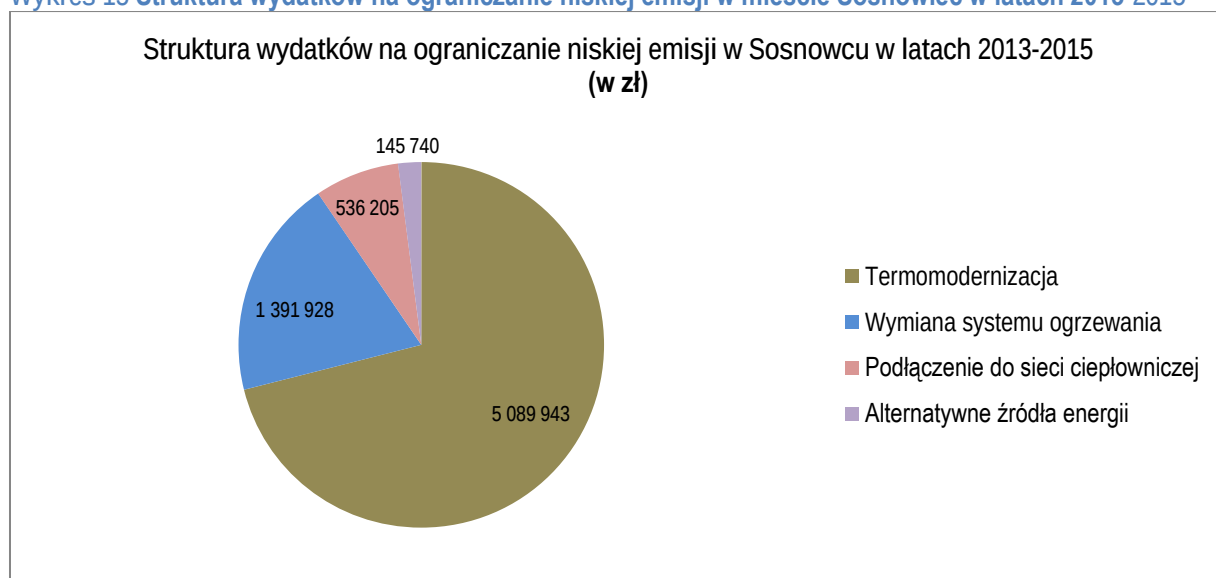
¹¹⁶ Liczba starych niskosprawnych instalacji grzewczych, która powinna być wymieniona, wynosiła (wg szacunków z 2011 r.) 23 750.

¹¹⁷ 1.615,4

Kompleksowy Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Sosnowiec, przyjęty w 2015 r.¹¹⁸, zakładał ograniczenie zużycia energii poprzez termomodernizację budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych gminy, przyłączenia do sieci ciepłowniczej w budownictwie wielorodzinnym oraz kontynuację programu dopłat do zmiany sposobu ogrzewania dla budynków indywidualnych na układy niskoemisyjne.

W okresie objętym kontrolą, w Mieście Sosnowiec, na ograniczanie niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych wydawkowano łącznie 7 163,8 tys. zł. Środki pozyskano ze źródeł zewnętrznych oraz z budżetu gminy. Największe wydatki poniesiono na termomodernizację obiektów użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych, co przedstawia poniższy wykres:

Wykres 15 Struktura wydatków na ograniczanie niskiej emisji w mieście Sosnowiec w latach 2013-2015



Źródło: dane NIK

Tychy

Podstawą działań w celu poprawy jakości powietrza na terenie Miasta Tychy był Program ochrony środowiska dla miasta Tychy na lata 2013-2016 z uwzględnieniem perspektywy do 2020 r.¹¹⁹. W dokumencie tym, jako główną przyczynę wystąpienia wysokich zanieczyszczeń pyłowych wskazano oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków, a jako kierunek działań „ograniczanie emisji ze źródeł komunalnych”: Program zakładał ograniczenie stosowania w lokalnych kotłowniach i indywidualnych gospodarstwach domowych konwencjonalnych źródeł energii na rzecz energii pochodzącej z odnawialnych źródeł oraz wytwarzanej w nośnikach ekologicznych, a także rozbudowę infrastruktury i bieżąca konserwacja urządzeń do produkcji i przesyłu energii cieplnej.

Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Tychy został przyjęty w styczniu 2016 r.¹²⁰. Program przewiduje dofinansowanie do wymiany starych źródeł ciepła oraz montażu instalacji kolektorów słonecznych w budynkach mieszkalnych w latach 2016-2020, pod warunkiem otrzymania przez gminę na ten cel pożyczki z WFOŚiGW (wg „Programu...” dofinansowanie ma być udzielone również na kotły węglowe klasy 5 oraz mogą zostać dopuszczone kolektory słoneczne zastosowane do ogrzania ciepłej wody użytkowej, pod warunkiem posiadania przez wnioskodawcę ekologicznego źródła ciepła). Założono, że w latach 2015-2020 ma zostać przeprowadzona wymiana 1150 starych, niskosprawnych systemów ogrzewania w budynkach mieszkalnych na ekologiczne źródła

¹¹⁸ Uchwała Rady Miasta Sosnowca nr 93/X/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r.

¹¹⁹ Uchwała nr XXXIV/706/13 Rady Miasta Tychy z dnia 26 września 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony środowiska dla miasta Tychy na lata 2013-2016 z uwzględnieniem perspektywy do 2020 r.

¹²⁰ Uchwała Rady Miasta Tychy Nr XVIII/318/16 z dnia 28 stycznia 2016 r. Program ten jest kolejnym programem ograniczania niskiej emisji przyjętym w Mieście Tychy. Poprzedni PONE był wdrażany w latach 2002-2007 i w toku jego realizacji wymieniono 2200 niskosprawnych kotłów na paliwa stałe. W rezultacie tych działań ograniczono emisję pyłów o 793,6 Mg. Wydatki na realizację tego programu wyniosły 23.849 tys. zł. Mimo to, jak wynika z badań ankietowych przeprowadzonych w 2015 r., wciąż większość indywidualnych budynków mieszkalnych w Mieście ogrzewana była kotłami na paliwa stałe.

ciepła (230 źródeł na rok) oraz montaż 100 układów kolektorów słonecznych (20 na rok). Realizacja PONE dla Miasta Tychy ma przynieść poprawę jakości powietrza atmosferycznego w mieście w latach 2015-2020, oraz redukcję zanieczyszczenia, w tym benzo(a)pirenu o 68,0 % i zanieczyszczeń pyłowych¹²¹ o 70,8 %, w stosunku emisji w 2015 r.

Urząd Miasta dysponował również Planem Gospodarki Niskoemisyjnej miasta Tychy na lata 2014-2020¹²², który zakładał ograniczenie zużycia energii, m.in. poprzez termomodernizację obiektów użyteczności publicznej, budowę niskoenergetycznych budynków użyteczności publicznej oraz rozwój systemu zarządzania i monitoringu zużycia nośników energii. W odniesieniu do budownictwa indywidualnego PGN przewidywał system dopłat do zmiany sposobu ogrzewania.

W okresie objętym kontrolą działania Miasta związane z ograniczaniem niskiej emisji dotyczyły głównie emisji ze źródeł liniowych (ograniczających niską emisję ze źródeł komunikacyjnych, m.in. przebudowę i modernizację dróg publicznych¹²³ oraz zakup 36 nowych autobusów zasilanych sprężonym gazem ziemnym¹²⁴). Natomiast działania w zakresie ograniczania niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych obejmowały termomodernizację budynków użyteczności publicznej należących do Miasta oraz budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta. Na ten cel wydatkowano w latach 2013-2015 łącznie 28 286,6 tys. zł.

Wodzisław Śląski

W okresie objętym kontrolą w Mieście Wodzisław Śląski obowiązywał Program Ochrony Środowiska dla Gminy Wodzisław Śląski na lata 2008-2015¹²⁵ z perspektywą do 2019 r. Program ten 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 podnoszenie świadomości społecznej o zagrożeniach płynących z zanieczyszczenia powietrza, zintegrowanie i rozbudowę systemu ciepłowniczego regionu i systemu wspierania inwestycji w odnawialne źródła energii.

W latach 2013-2016 w Mieście nie realizowano programu ograniczania niskiej emisji¹²⁶, natomiast w 2015 r. został uchwalony¹²⁷ „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla miasta Wodzisławia Śląskiego do roku 2020”, opracowany 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 energii.

W latach 2013-2016 Gmina Wodzisław Śląski, realizując zadania wynikające z programów ochrony powietrza dla województwa śląskiego dotyczące ograniczania niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych, przeprowadzała m.in. przyłączanie do sieci ciepłowniczej oraz termomodernizację gminnych obiektów użyteczności publicznych oraz budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta. Ponadto kontynuowano dofinansowanie inwestycji proekologicznych w budownictwie indywidualnym (na podstawie uchwał Rady

¹²¹ Bez wyróżniania frakcji PM₁₀ i PM_{2,5}.

¹²² Uchwała nr XIX/345/16 Rady Miasta Tychy z dnia 31 marca 2016 r.

¹²³ Wydatki na modernizację i przebudowę dróg wyniosły w okresie objętym kontrolą 240.586 tys. zł.

¹²⁴ Wydatki na wymianę taboru autobusowego wyniosły 45.834,6 tys. zł.

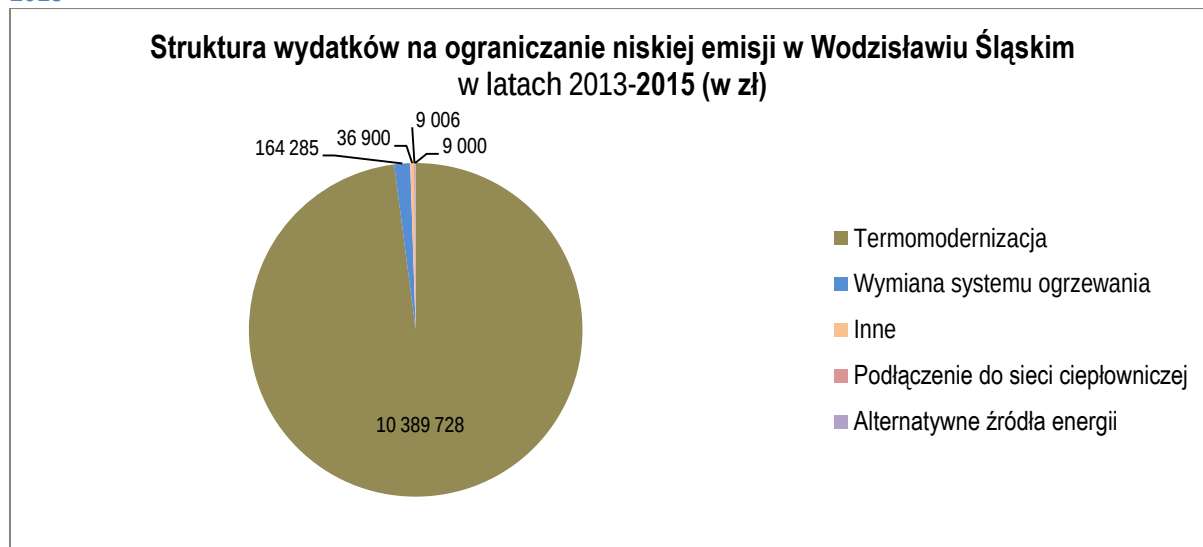
¹²⁵ Uchwała Nr XXX/302/08 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 23 grudnia 2008 roku w sprawie: przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Wodzisław Śląski”.

¹²⁶ Wcześniej realizowano w Mieście „Program Ograniczenia Niskiej Emisji dla Miasta Wodzisław Śląski” (Uchwała Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego nr XX/200/08 z dnia 28 lutego 2008 r.), w ramach którego do roku 2013 w Gminie m.in.: dofinansowano wymianę palenisk węglowych lub zakup ekologicznych 904 kotłów węglowych, wymianę lub zakup 145 kotłów gazowych, wymianę lub zakup 31 kotłów olejowych, instalację 36 kolektorów słonecznych oraz 4 pomp ciepła. Wykonano również termomodernizację: 88 budynków administrowanych przez Miasto i 3, w których Gmina posiadała lokale mieszkalne, 19 budynków placówek oświatowych oraz 4 budynków użyteczności publicznej.

¹²⁷ 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.

Miejskiej), polegających na wymianie instalacji grzewczych, przyłączaniu budynków do sieci oraz montażu instalacji i pomp ciepła. Łącznie w latach 2013-2015 na ograniczanie niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych wydatkowano w Wodzisławiu Śląskim 10 608,9 tys. zł, w tym najwięcej na termomodernizację budynków. Wysokość i strukturę wydatków ilustruje poniższy wykres:

Wykres 16 Struktura wydatków na ograniczanie niskiej emisji w gminie Wodzisław Śląski w latach 2013-2015



Źródło: dane NIK

Żywiec

W okresie objętym kontrolą w Mieście Żywiec obowiązywał Program Ochrony Środowiska dla Miasta Żywiec – aktualizacja na lata 2011-2014 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2018¹²⁸. W zakresie ograniczania niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych, jako działania proponowane do podjęcia wskazano: opracowanie lub aktualizację planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe z uwzględnieniem racjonalizacji zużycia energii i promowania rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy; zmianę systemu ogrzewania na bardziej efektywny ekologicznie i energetycznie, w tym wymianę ogrzewania węglowego na gazowe, olejowe lub inne bardziej ekologiczne; kontrolę gospodarstw domowych przestrzegania zakazu spalania odpadów oraz termomodernizację budynków komunalnych.

Działania na rzecz ograniczania niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych wdrażano w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji, opracowanego w 2005 r., a jego aktualizacja¹²⁹ została wykonana w 2010 r. Podstawowym założeniem PONE było obniżenie emisji zanieczyszczeń powietrza z kotłowni obiektów indywidualnych (domków jednorodzinnych) poprzez: wymianę nieefektywnych źródeł energii cieplnej na energooszczędne i ekologiczne; termomodernizację budynków i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (kolektory słoneczne, biomasa, pompy ciepłe). Celem zaktualizowanego PONE była modernizacja 500 kotłowni (w okresie trzyletnim¹³⁰) oraz dodatkowo instalacja 1200 systemów solarnych. Wśród urządzeń wykorzystywanych w procesach spalania możliwych do zastosowania w ramach realizacji PONE wskazano kotły: gazowe, olejowe, na paliwo stałe z palnikiem retortowym oraz na biomasę. Dodatkowo określono wariantowo możliwości zmniejszenia zapotrzebowania na energię ciepłą, a tym samym zmniejszenie niskiej emisji poprzez termomodernizację budynków, instalację odnawialnych źródeł energii i optymalizację rodzaju źródła energii cieplnej. W okresie realizacji PONE (w latach 2011-2015) w Żywcu zmodernizowano 364 kotłowni¹³¹ (72,8 %

¹²⁸ Program został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Żywcu nr XL/354/2004 z dnia 28 października 2004 r., natomiast aktualizacja została przyjęta przez Radę Miasta 24 marca 2011 r. (uchwała Rady Miejskiej w Żywcu nr VIII/48/2011).

¹²⁹ Przyjęta do realizacji 12 kwietnia 2010 r.

¹³⁰ W PONE nie został określony końcowy termin wykonania zadań, natomiast w PGN (przyjętym 27 sierpnia 2015 r.) rekomendowano kontynuację działań związanych z realizacją PONE.

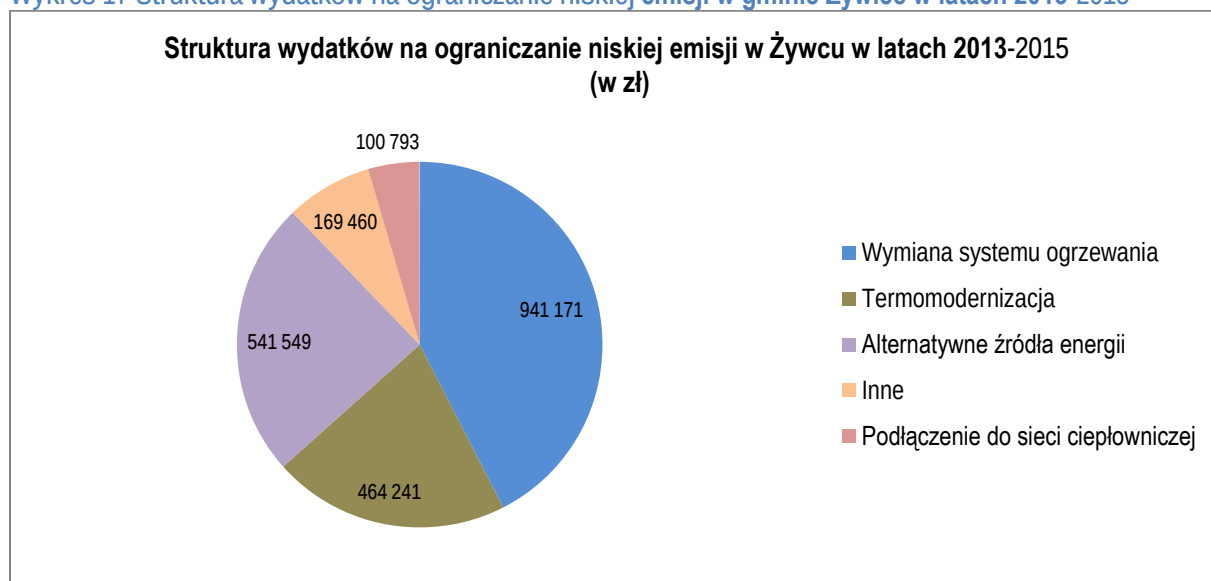
¹³¹ W tym zmodernizowano kotłownie węglowe na: kotły węglowe nowego typu - 125 szt., kotły gazowe - 26 szt., kotły olejowe - szt. 1 oraz podłączono do sieci ciepłowniczej - 30 nieruchomości.

zakładanych modernizacji) oraz założono 148 zestawów solarnych (12,3 % zakładanej liczby instalacji) i 51 pomp ciepła.

W 2015 r. został uchwalony¹³² Plan Gospodarki Niskoemisyjnej z perspektywą do 2020 r., opracowany, m.in. w celu uzyskania środków finansowych dla przywrócenia standardów jakości powietrza w ramach Programu kompleksowej likwidacji niskiej emisji w konurbacji śląsko-dąbrowskiej¹³³. W PGN określono kierunki działań dla Miasta Żywiec, w celu poprawy jakości powietrza, uwzględniające ograniczenia natury budżetowej oraz uwarunkowania prawne podczas doboru działań związanych z ograniczeniem szeroko rozumianej emisji. Jako priorytetowe działania założono: inwestycje w postaci termomodernizacji obiektów miejskich, modernizację kotłowni oraz budowę instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii.

Urząd Miasta w latach 2013-2015 podejmował działania wskaziwane w ww. dokumentach. Na ich realizację wydatkowano łącznie 2 217,2 tys. zł. Wielkość wydatków w poszczególnych latach oraz ich strukturę przedstawia poniższy wykres:

Wykres 17 Struktura wydatków na ograniczanie niskiej emisji w gminie Żywiec w latach 2013-2015



Źródło: dane NIK

3.4. Bariery utrudniające ograniczenie zanieczyszczenia powietrza spowodowanego niską emisją

W gminach, w których stężenia substancji szkodliwych związanych z niską emisją przekraczały dopuszczalne normy¹³⁴ zidentyfikowano główne problemy o charakterze prawnym, technicznym, finansowym i geograficznym, które utrudniały skuteczne ograniczenie niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych. Były to m.in.:

- brak norm i uregulowań prawnych określających parametry paliw stałych dopuszczonych do obrotu handlowego, wskutek czego do sprzedaży dla sektora bytowo-komunalnego dopuszczone są paliwa będące faktycznie odpadami powstającymi przy produkcji węgla: flotokoncentrat¹³⁵ (tzw. flot) i muł węglowy¹³⁶;

¹³² Uchwała nr XI/64/2015 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żywiec. Następna Uchwała nr XVII/109/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Żywiec.

¹³³ Finansowanie programu przewidziane było ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020. Podstawą uzyskania dofinansowania projektów w ramach Programu były gminne plany gospodarki niskoemisyjnej. Rekomendowano w nim także kontynuację PONE.

¹³⁴ Wszystkie kontrolowane gminy z wyjątkiem Janowa.

¹³⁵ Flotokoncentrat to produkt w postaci wilgotnych drobinek węgla (o średnicy poniżej 1 mm), odzyskiwany w procesie wzbogacania węgla ze strumienia wody i błota kopalnianego (w procesie tzw. flotacji). Ze względu na konsystencję i wilgotność jest paliwem trudnym w użyciu,

- wyższe, w porównaniu z dotychczas stosowanymi, koszty zakupu i eksploatacji nowoczesnych, ekologicznych instalacji grzewczych;
- brak regulacji dotyczących minimalnych wymagań technicznych dla nowych kotłów węglowych przeznaczonych do ogrzewania budynków mieszkalnych;
- napływ zanieczyszczeń pochodzących spoza terenu gminy¹³⁷.

Pozostałe bariery utrudniające ograniczenie niskiej emisji, takie jak ukształtowanie terenu, stan budynków mieszkalnych na terenie gminy, czy też złożona struktura własności budynków¹³⁸, miały charakter lokalny.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia nieustanowienia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania małej mocy oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych dopuszczonych do obrotu. O przyspieszenie prac nad wprowadzeniem regulacji w tym zakresie NIK wnioskowała już w 2014 r. w informacji o wynikach kontroli P/14/086 „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”, jednak do chwili obecnej ani standardy emisyjne dla nowych kotłów węglowych ani określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych nie zostały wprowadzone. Z informacji Ministra Środowiska¹³⁹ wynika, że standardy dla nowych kotłów zostaną wprowadzone rozporządzeniem Ministra Rozwoju w sprawie wymagań dla małych kotłów na paliwa stałe, które zgodnie z harmonogramem prac ma zostać opublikowane w Dzienniku Ustaw w lipcu 2017 r. Natomiast w przypadku wprowadzenia wymagań jakościowych dla paliw stałych na obecnym etapie prac¹⁴⁰ *„nie jest możliwe precyzyjne określenie terminu wejścia w życie ww. przepisów”*. *Należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, że jednym z etapów prowadzonego procesu legislacyjnego projektu ustawy, ze względu na techniczny charakter przepisów, jest konieczność przekazania projektu do notyfikacji przez Komisję Europejską*¹⁴¹.

Problem braku unormowań dla źródeł spalania małej mocy oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw był podnoszony również przez samorządy terytorialne. I tak na przykład Konwent Marszałków Województw RP, obradujący pod przewodnictwem Województwa Śląskiego, przyjął w dniu 22 czerwca 2016 r. Stanowisko nr 29 w sprawie norm jakości dla paliw stałych oraz kotłów małej mocy (do 1 MW)¹⁴², podkreślając zasadność szybkiego wprowadzenia wymogów rozporządzeń Komisji Europejskiej (nr 2015/1189 oraz nr 2015/1185), jak również konieczność wdrożenia do polskiego porządku prawnego standaryzacji jakości paliw węglowych kierowanych do sektora bytowo-komunalnego. Wskazano tam m.in., że ze względu na brak krajowych uregulowań prawnych dotyczących standardów emisyjnych dla instalacji poniżej 1 MW oraz brak standardów jakości paliw stałych, tzw. „uchwały antysmogowe” (które mogą być podejmowane przez sejmiki województw na podstawie art. 96 POŚ) będą niewystarczające.

Kwestie te były również wielokrotnie przedmiotem interpelacji poselskich, z których ostatnią była interpelacja nr K8INT 6277 z dnia 23 września 2016 r. do Ministra Energii i Ministra Środowiska, dotycząca zarówno standardów emisyjnych dla kotłów małej mocy, jak i standardów dla paliw stałych.

co powoduje, że trakcie spalania uwalnia się więcej cząstek lotnych (pyłów) niż przy grubszym asortymencie węgla. Jego cena rynkowa to ok. 250-400 zł.

¹³⁶ Muł węglowy, podobnie jak flot, jest odzyskiwany w procesie uszlachetniania węgla. Pozostała po flotacji zawiesina wodno-mułowa kierowana jest do ziemnych osadników, gdzie cząstki stałe osiadają. Muł węglowy jest bardzo wilgotny (25-35 % wody), zawiera duże ilości zanieczyszczeń (siarka, metale ciężkie itp.), które uwalniają się w procesie palenia. Po spaleniu pozostawia duże ilości popiołu. W sprzedaży detalicznej kosztuje ok. 100-200 zł.

¹³⁷ np.: szacuje się, że za ok. 62 % ogółu zanieczyszczeń powietrza w Częstochowie odpowiada ich napływ spoza terenu miasta.

¹³⁸ Np. występowanie zróżnicowanych systemów zasilania ciepłem w jednym budynku wielomieszkaniowym.

¹³⁹ Do Ministra Środowiska skierowany był wniosek z kontroli P/14/086. W pracach nad przygotowaniem ww. regulacji biorą również udział przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Energii.

¹⁴⁰ Projekt ustawy określającej minimalne wymagania jakościowe dla paliw stałych, stosowanych w gospodarstwach domowych jest w trakcie opracowywania przez Ministerstwo Energii.

¹⁴¹ Pismo Ministra Środowiska nr DPK-I.0911.1.2016.MZ z dnia 23 września 2016 r.

¹⁴² Stanowisko to opublikowano na stronie internetowej: <http://konwent.slaskie.pl/iii-konwent/przyjete-stanowiska>.

Z odpowiedzi udzielonych przez ww. ministrów wynika, że w chwili obecnej w Ministerstwie Energii i Ministerstwie Rozwoju trwają prace nad uregulowaniem obu tych zagadnień.

Należy zwrócić także uwagę na aspekt ekonomiczny nieokreślenia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania małej mocy oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych. Brak ww. regulacji powoduje, że wciąż najbardziej opłacalne jest ogrzewanie domów z zastosowaniem najtańszych i najbardziej obciążających środowisko paliw, spalanych w przestarzałych, niskosprawnych (ale wciąż legalnie dostępnych na rynku) kotłach. Np.: na każdą jednostkę energii cieplnej (1 GJ) w zasilanym ręcznie przestarzałym kotle węglowym przypada 480 g wyemitowanego pyłu. W przypadku nowoczesnego, automatycznego kotła węglowego wskaźnik ten wynosi 15,79 g. Jednak 1 Mg mułu węglowego, którym może być zasilany kocioł starego typu kosztuje ok. 250 zł, natomiast cena 1 Mg tzw. ekogroszku, którym zasilane są kotły automatyczne, wynosi ok. 690-770 zł. Koszty eksploatacji innych ekologicznych kotłów (elektrycznych, gazowych, olejowych) są równie wysokie. W tej sytuacji stosowanie niskiej jakości paliw i przestarzałych technologicznie instalacji jest nie tylko opłacalne, ale także nie narusza obowiązujących przepisów. Wpływa to na obniżenie skuteczności działań gmin podejmowanych w celu zachęcenia mieszkańców do wymiany źródła ciepła. Np. w Częstochowie i w Sosnowcu, gdzie dofinansowywano w latach 2013-2015 wymianę starych kotłów opalanych paliwem stałym w budownictwie indywidualnym na nowe, ekologiczne źródła ciepła, nie wykorzystano w pełni środków przeznaczonych na ten cel. Powodem tego była mniejsza niż zakładano liczba wniosków o dofinansowanie ze strony mieszkańców.

3.5. Efektywność ekonomiczna przedsięwzięć podejmowanych w celu ograniczenia niskiej oraz perspektywy osiągnięcia normatywnej jakości powietrza

3.5.1. Efektywność ekonomiczna przedsięwzięć podejmowanych przez kontrolowane gminy w celu ograniczenia niskiej emisji

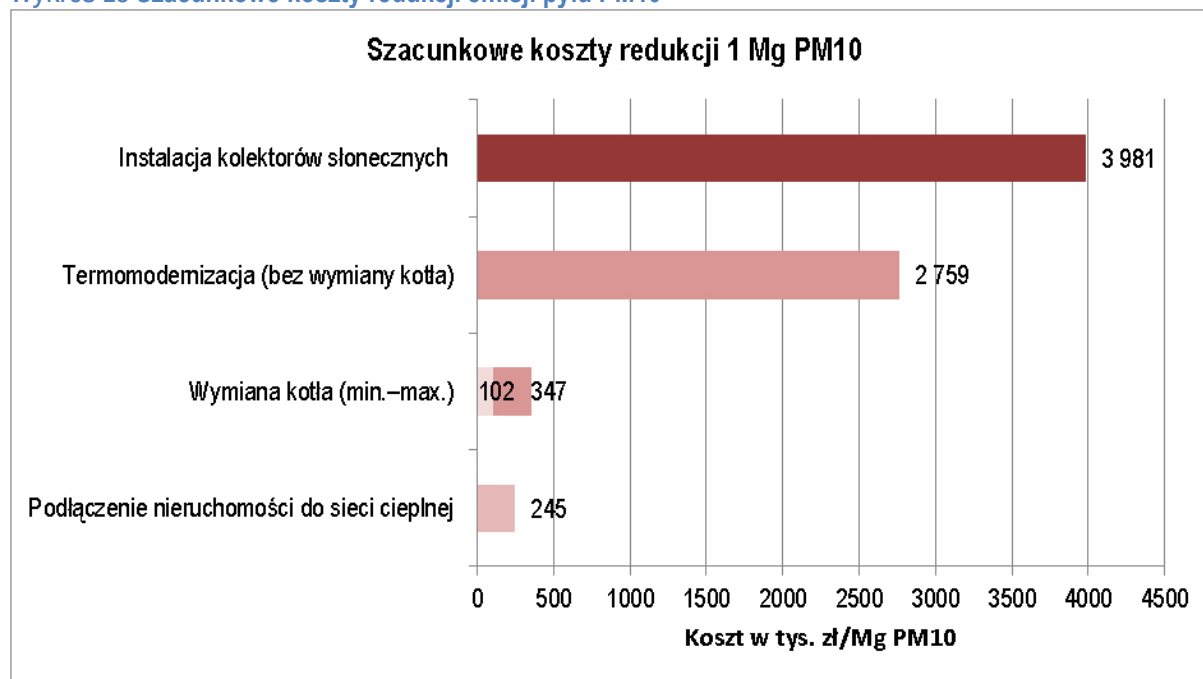
O wyborze metod ograniczania niskiej emisji i wysokości środków przeznaczonych na ten cel decydują samodzielnie organy gmin. Przedsięwzięcia podejmowane w celu ograniczania niskiej emisji, w zależności od rodzaju, cechują się różną efektywnością ekonomiczną. Kontrolowane gminy nie posiadały pełnych (rzetelnych) danych o planowanych i osiągniętych efektach ekologicznych realizowanych przez nie przedsięwzięć, podejmowanych w celu ograniczania niskiej emisji (w oparciu o materiały posiadane przez urzędy gmin nie było zatem możliwe dokonanie analizy efektywności ekonomicznej poszczególnych działań). Było to spowodowane m.in. faktem, iż w inwestycjach realizowanych ze środków własnych nie określano efektów ekologicznych lub określano efekty ekologiczne bez uwzględniania zanieczyszczenia pyłowego (m.in. w projektach finansowanych w ramach polityki klimatycznej lub niskoemisyjnej często efekt ekologiczny był określany w redukcji emisji dwutlenku węgla lub zmniejszenia zużycia energii w kJ).

Analiza efektywności ekonomicznej poszczególnych przedsięwzięć przeprowadzona w oparciu o zastosowanie szacunkowego kosztu redukcji jednej jednostki zanieczyszczenia powietrza (1 Mg pyłu PM₁₀)¹⁴³ wskazuje jednoznacznie, że najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest likwidacja starych, niskosprawnych kotłów na paliwa stałe, poprzez ich wymianę na nowe, ekologiczne źródła ciepła. W zależności od typu nowego kotła, szacunkowy koszt uzyskania redukcji emisji 1 Mg pyłu PM₁₀ wynosił od 102 tys. zł do 347 tys. zł. Równie efektywna jest likwidacja kotła poprzez przyłączenie

¹⁴³ Źródło: opracowanie wykonane przez wyspecjalizowany podmiot - Atmoterm S.A. w Opolu (na zlecenie NIK), pt. „Zmiana sposobu ogrzewania, jako działanie zmierzające do ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza - analiza kosztów inwestycyjnych w powiązaniu z uzyskanym efektem ekologicznym”, dalej zwane „opracowaniem Atmoterm”. Analiza szacunkowych kosztów redukcji 1 tony pyłu PM₁₀ została przeprowadzona w odniesieniu do 100 m² powierzchni mieszkalnej.

nieruchomości do sieci - średnio ok. 245 tys. zł/Mg PM10. Termomodernizacja budynków jest mniej efektywną ekonomicznie metodą ograniczania niskiej emisji, gdyż szacunkowy koszt redukcji emisji wynosił 2 759 tys. zł/Mg PM10¹⁴⁴. Wśród działań podejmowanych przez skontrolowane gminy w celu ograniczania niskiej emisji był również montaż alternatywnych źródeł energii (prawie wyłącznie kolektorów słonecznych¹⁴⁵), dla których koszt redukcji zanieczyszczeń kształtuje się na poziomie ok. 3 981 tys. zł/Mg PM10. Porównanie szacunkowej efektywności podstawowych rodzajów przedsięwzięć podejmowanych przez gminy w celu ograniczenia niskiej emisji przedstawiono na poniższym wykresie:

Wykres 18 Szacunkowe koszty redukcji emisji pyłu PM10¹⁴⁶



Źródło: opracowanie Atmoterm S.A.

Analiza struktury wydatków poniesionych przez skontrolowane gminy na ograniczanie niskiej emisji w latach 2013-2015 wskazuje, że najczęściej podejmowanym przedsięwzięciem jest termomodernizacja obiektów. Jakkolwiek działanie to jest mniej efektywne niż likwidacja starego, niskosprawnego kotła, to jednak należy mieć na uwadze, że prawie zawsze termomodernizacja przeprowadzana była w ramach kompleksowych działań obejmujących również wymianę kotła lub podłączenie nieruchomości do sieci¹⁴⁷. Efektywność tych projektów, rozpatrywana łącznie jest znacznie wyższa i wynosiła, w zależności od zastosowanego nowego źródła ciepła od 963 tys. zł/Mg PM10 do 1 541 tys. zł/Mg PM10. Termomodernizacja przeprowadzana była zwykle w dużych kubaturowo obiektach użyteczności publicznej (np. szkoły, przedszkola, itp.), co pozwala na ok. 30 % zmniejszenie kosztów ogrzewania.

¹⁴⁴ Przedstawiony koszt został przyjęty przy założeniu pełnej termomodernizacji (docieplenie ścian i stropodachu oraz wymiana stolarki okiennej) bez wymiany źródła ciepła.

¹⁴⁵ W jednostkowych przypadkach gminy dofinansowywały montaż pomp ciepła.

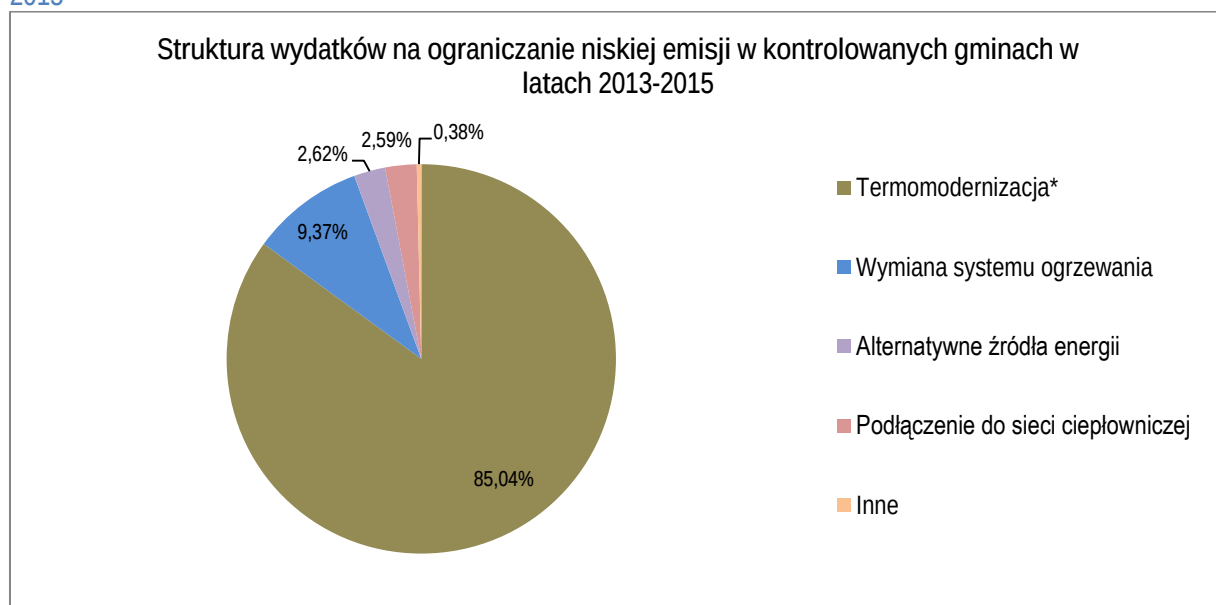
¹⁴⁶ Wykres sporządzony przez NIK, na podstawie danych źródłowych (źródło: opracowanie Atmoterm). W przypadku zmiany źródła ciepła podano na wykresie wartości skrajne, ze względu na dużą różnorodność możliwych do zastosowania rozwiązań, dla których koszt ograniczenia emisji: kotły elektryczne (102 tys. zł/Mg PM10), nowe kotły węglowe zasilane automatycznie (347 tys. zł/Mg PM10), nowe kotły węglowe klasa 5 zasilane automatycznie (201 tys. zł/Mg PM10), nowe kotły na biomasę klasa 5 zasilane ręcznie (188 tys. zł/Mg PM10), nowe kotły na biomasę klasa 5 zasilane automatycznie (196 tys. zł/Mg PM10), zmiana paliwa węglowego na gazowe (133 tys. zł/Mg PM10), zmiana paliwa węglowego na olejowe (216 tys. zł/Mg PM10).

¹⁴⁷ Np. z ogólnej kwoty dofinansowanych termomodernizacji 82,8 % stanowiły projekty obejmujące również inne działania (głównie likwidacja dotychczasowego źródła ciepła).

Takie kompleksowe działanie zapewnia racjonalność ekonomiczną całego przedsięwzięcia, a nawet, w przypadku wielorodzinnych budynków mieszkalnych powoduje, że utrzymanie niskoemisyjnego sposobu ogrzewania staje się możliwe finansowo do udźwignięcia przez mieszkańców. Dlatego finansowanie termomodernizacji w celu ograniczania niskiej emisji, tak jak likwidację niskosprawnych źródeł ciepła, można uznać za ekonomicznie uzasadnione. Ocenę taką trudno sformułować w przypadku dofinansowania montażu kolektorów słonecznych. Wydatki na tę formę działań są niewspółmiernie wysokie w stosunku do efektów, które są wielokrotnie niższe niż w pozostałych metodach ograniczania niskiej emisji.

Na niewielką skuteczność kolektorów słonecznych w przeciwdziałaniu niskiej emisji dodatkowo wpływa fakt, że najwyższą sprawność osiągają one w miesiącach letnich (kiedy jest najwyższe nasłonecznienie), a nie w sezonie grzewczym, kiedy stężenie zanieczyszczeń powietrza substancjami związanymi z niską emisją jest najwyższe. Dlatego, mając na uwadze wysokie stężenia zanieczyszczeń notowane we wszystkich strefach oceny powietrza w województwie śląskim, zastosowanie tej formy przeciwdziałania niskiej emisji powinno być, ze względu na jej niską efektywność, poprzedzone analizą zasadności udzielenia dofinansowania. Łącznie na dofinansowanie montażu kolektorów słonecznych w kontrolowanych gminach wydankowano 3 977,8 tys. zł, co stanowiło 4 % wszystkich wydatków na walkę z niską emisją. Strukturę wydatków gmin objętych kontrolą na ograniczanie niskiej emisji w latach 2013-2015 przedstawia poniższy wykres:

Wykres 19 Struktura wydatków na ograniczanie niskiej emisji w kontrolowanych gminach w latach 2013-2015



* w tym zrealizowane projekty termomodernizacji kompleksowej, obejmujące również m.in. likwidację starego źródła ciepła.

Źródło: dane NIK

Spośród dziewięciu gmin objętych kontrolą, w siedmiu, w ramach działań w celu ograniczania niskiej emisji dofinansowywano montaż kolektorów słonecznych. Wydatki na tego typu instalacje stanowiły od 0,2 % do 24,4 % środków spożytkowanych na przeciwdziałanie niskiej emisji. Największy udział wydatków na kolektory słoneczne w ogólnej sumie środków przeznaczonych na ograniczanie niskiej emisji stwierdzono w Częstochowie, Rybniku i Żywcu:

- w Częstochowie, realizując program ograniczenia niskiej emisji w latach 2013-2015 dofinansowano wymianę źródła ciepła w 160 budynkach jednorodzinnych oraz zlikwidowano 159 niskosprawnych źródeł ciepła w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych. Zainstalowano 60 kolektorów słonecznych. Według szacunków Urzędu Miasta, w wyniku wymiany źródła ciepła uzyskano redukcję zanieczyszczenia pyłem PM10 o 17,87 Mg. Na ten rodzaj działań

wydatkowano ze środków publicznych w gminie 1 814,1 tys. zł, co stanowiło 8 % wydatków przeznaczonych na ograniczanie niskiej emisji. Natomiast redukcja zanieczyszczenia pyłem PM10 uzyskana w wyniku zainstalowania kolektorów słonecznych, na które wydatkowano 1 472,6 tys. zł (6 %) wyniosła 0,26 Mg;

- w Rybniku największą pozycję w strukturze wydatków na ograniczanie niskiej emisji stanowiła wymiana nieekologicznych źródeł ciepła (62 %). Tym niemniej na montaż instalacji solarnych wydatkowano łącznie 1 269,1 tys. zł (17 %). Co więcej, program ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Rybnika z 2010 r. wskazywał, jako rozwiązania gwarantujące spadek emisji, wyłącznie wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, tj. kolektorów solarnych i ogniw fotowoltaicznych, natomiast dofinansowanie najbardziej efektywnej formy ograniczania niskiej emisji, jaką jest likwidacja starych niskosprawnych kotłów było realizowane na podstawie corocznie przyjmowanych uchwał Rady Miasta. Urząd Miasta nie dysponował danymi pozwalającymi oszacować poziomy redukcji zanieczyszczeń dla poszczególnych rodzajów działań;
- spośród objętych kontrolą gmin największy procentowo udział środków finansowych przeznaczonych na montaż kolektorów solarnych w wydatkach na przeciwdziałanie niskiej emisji miał miejsce w Żywcu, gdzie na tego typu przedsięwzięcia wydatkowano łącznie 541,5 tys. zł (24,4 %). Środki przeznaczone na solary były niewiele niższe niż na wymianę źródeł ciepła (608,5 tys. zł – 41 %). Efekty ekologiczne tych działań różniły się jednak znacząco. Wg szacunków Urzędu Miejskiego, w latach 2013-2015 wymiana źródeł ciepła pozwoliła na redukcję emisji pyłu PM10 o 8,6 Mg łącznie, natomiast montaż kolektorów słonecznych ok. 0,7 Mg. Ponadto, w przyjętych w mieście zasadach dofinansowania inwestycji związanych z ograniczaniem niskiej emisji określono procentowo maksymalną wysokość dofinansowania do poszczególnych rodzajów przedsięwzięć, co w związku ze stosunkowo wysokimi kosztami montażu kolektorów słonecznych spowodowało, że na tego typu instalacje można było otrzymać wyższe dofinansowanie niż na wymianę źródła ciepła;

We wszystkich gminach, w których wydatki na kolektory słoneczne stanowiły znaczący odsetek w strukturze wydatków na przeciwdziałanie niskiej emisji, NIK zwróciła uwagę, iż środki te zostały przeznaczone na przedsięwzięcia, które w niewielkim stopniu wpływały na ograniczenie niskiej emisji.

3.5.2. Rezultaty działań podejmowanych przez gminy w celu poprawy jakości powietrza

Spośród gmin objętych kontrolą, jedynie w gminie Janów, średnioroczne stężenie substancji szkodliwych związanych z niską emisją nie przekraczało wartości dopuszczalnych, dlatego w Programie ochrony powietrza z 2014 r. Sejmik nie wyznaczył dla tej gminy celu redukcji zanieczyszczeń. Z tego powodu dla tej gminy nie przeprowadzono porównania skuteczności działań w celu ograniczania niskiej emisji¹⁴⁸.

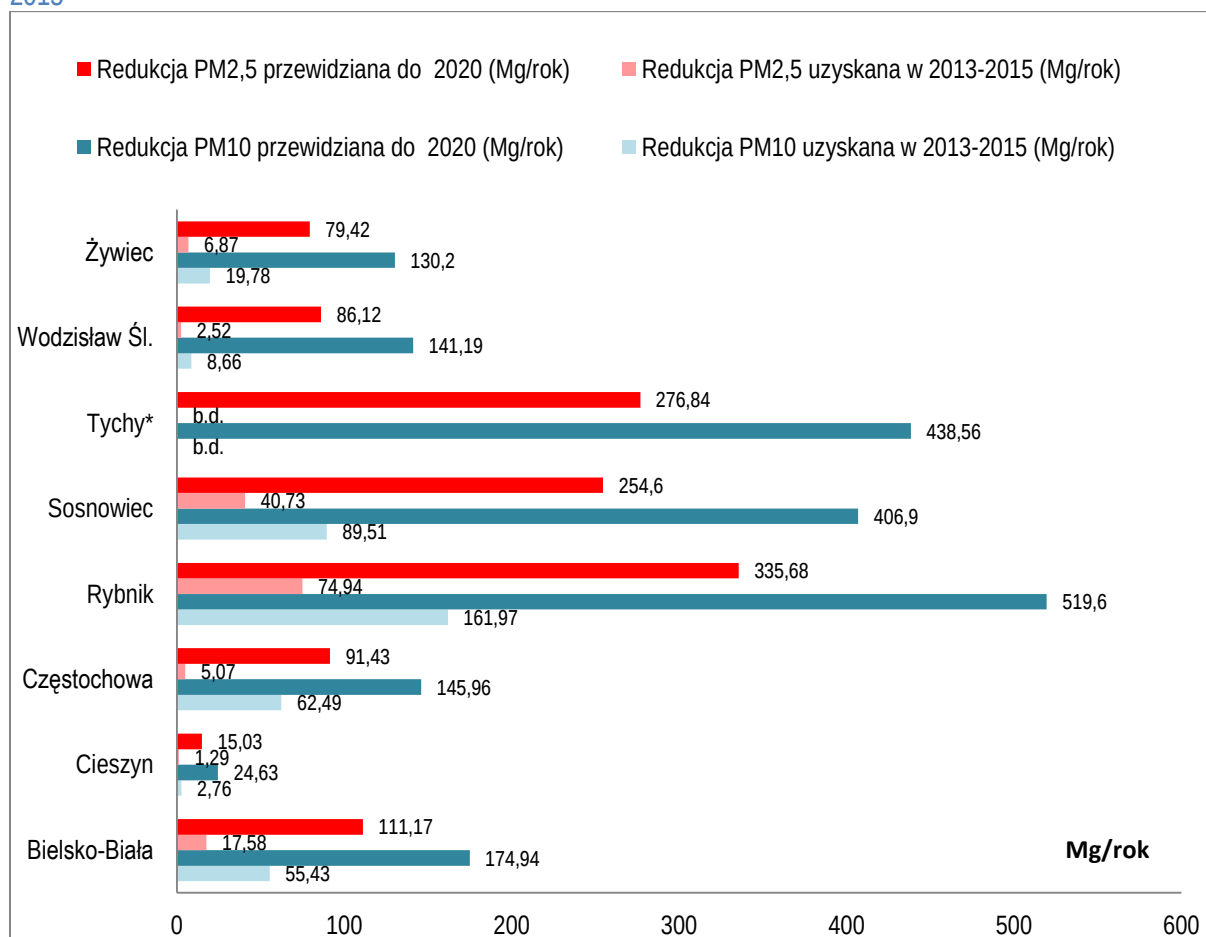
W przypadku benzo(a)pirenu na wielkości stężeń na stanowiskach pomiarowych w kontrolowanych gminach mają znaczny wpływ źródła emisji zlokalizowane na terenie całego województwa śląskiego, ale również poza nim, wobec czego wielkość redukcji emisji tej substancji na terenie jednej gminy w niewielkim stopniu wpływa na zmniejszenie jej stężenia w powietrzu. Dlatego nie objęto tej substancji oceną skuteczności działań realizowanych na poziomie gminy.

Perspektywy osiągnięcia celu redukcji zanieczyszczeń określonego w Programie ochrony powietrza.

¹⁴⁸ Jako punkt odniesienia do oceny skuteczności działań podejmowanych przez gminy w celu ograniczenia niskiej emisji przyjęto w niniejszej kontroli (1) przewidziane efekty ekologiczne do osiągnięcia do 2020 r. określone dla gmin, w których notowane były przekroczenia dopuszczalnych stężeń substancji szkodliwych w aktualnie obowiązującym „Programie ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego” uchwalonym przez Sejmik Województwa Śląskiego w 2014 r. (2) dopuszczalne i docelowe stężenia substancji szkodliwych związanych z niską emisją określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

W POP przyjętym w 2014 r. przez Sejmik województwa śląskiego określono działania niezbędne do realizacji w celu poprawy jakości powietrza na terenie województwa śląskiego oraz poziom przewidzianych do 2020 r. efektów ekologicznych (redukcji zanieczyszczeń) działań w poszczególnych gminach województwa śląskiego, w których wystąpiły przekroczenia poziomu dopuszczalnego PM10 i PM2,5. Ustalony w ten sposób cel redukcji stężeń substancji szkodliwych porównano na potrzeby niniejszej kontroli z faktycznie osiągniętą redukcją pyłu PM10 i PM2,5 w wyniku działań podejmowanych przez kontrolowane gminy w latach 2013-2015. Rezultat porównania przedstawia poniższy wykres:

Wykres 20 Porównanie celu redukcji emisji pyłu PM10 i PM2,5 określonego w POP z 2014 r. z redukcją pyłu PM10 i PM2,5 ze źródeł powierzchniowych osiągniętą w kontrolowanych gminach w latach 2013-2015



* W Mieście Tychy w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych realizowano w okresie objętym kontrolą jedynie projekty termomodernizacyjne dla których wielkość redukcji zanieczyszczeń nie była określana.

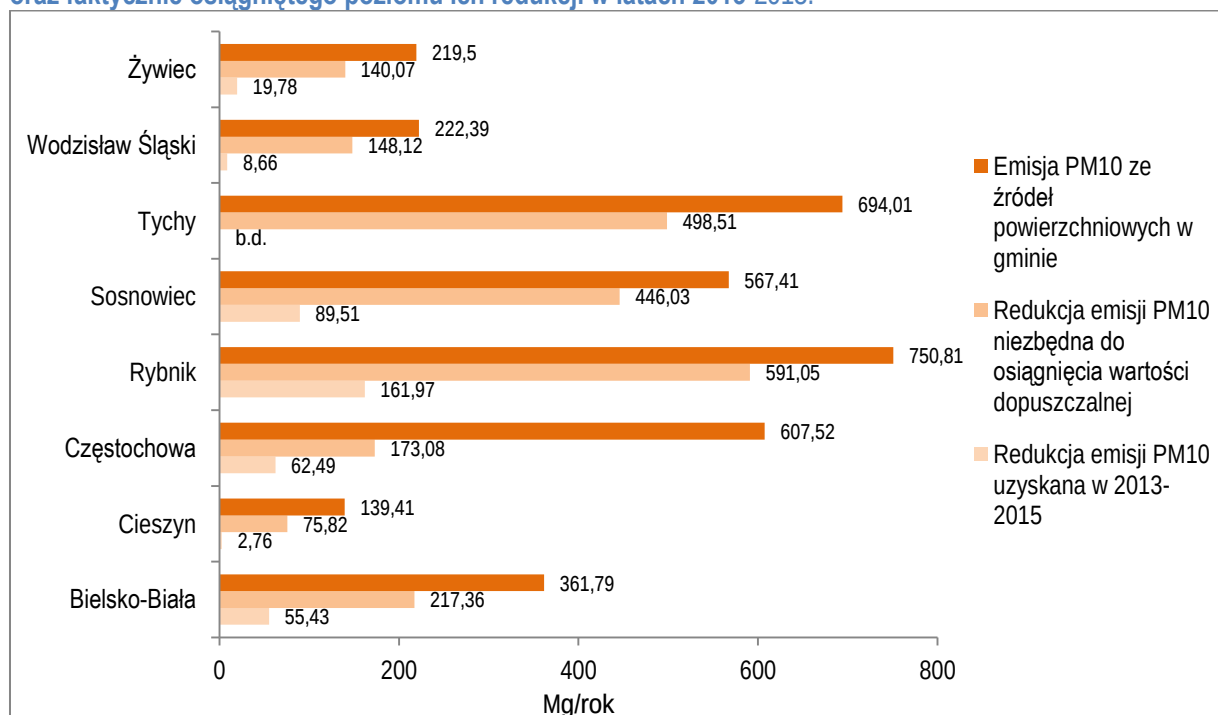
Źródło: sprawozdanie z realizacji programów ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego za lata 2013-2015 oraz dane NIK

Perspektywy osiągnięcia dopuszczalnych średniorocznych stężeń substancji szkodliwych związanych z niską emisją.

Ustalenie poziomu redukcji emisji zanieczyszczeń pyłowych ze źródeł powierzchniowych – koniecznej, aby uzyskać normatywne wartości stężenia pyłu PM10 i PM2,5 w powietrzu - nie jest możliwa bez określenia aktualnej wielkości tej emisji. Żadna z objętych kontrolą gmin nie dysponowała bilansem emisji substancji szkodliwych związanych z niską emisją ze źródeł powierzchniowych. Szacunkową wielkość emisji ze źródeł powierzchniowych, jak również poziom jej niezbędnej redukcji (oszacowane

metodą modelowania¹⁴⁹), zestawiono z faktycznie osiągniętym poziom ich redukcji¹⁵⁰ i przedstawiono na wykresach (osobno dla PM10 i PM2,5):

Wykres 21 Porównanie wielkości emisji pyłu PM10 ze źródeł powierzchniowych w kontrolowanych gminach, poziomu redukcji koniecznej do zapewnienia dopuszczalnych stężeń substancji szkodliwych oraz faktycznie osiągniętego poziomu ich redukcji w latach 2013-2015.

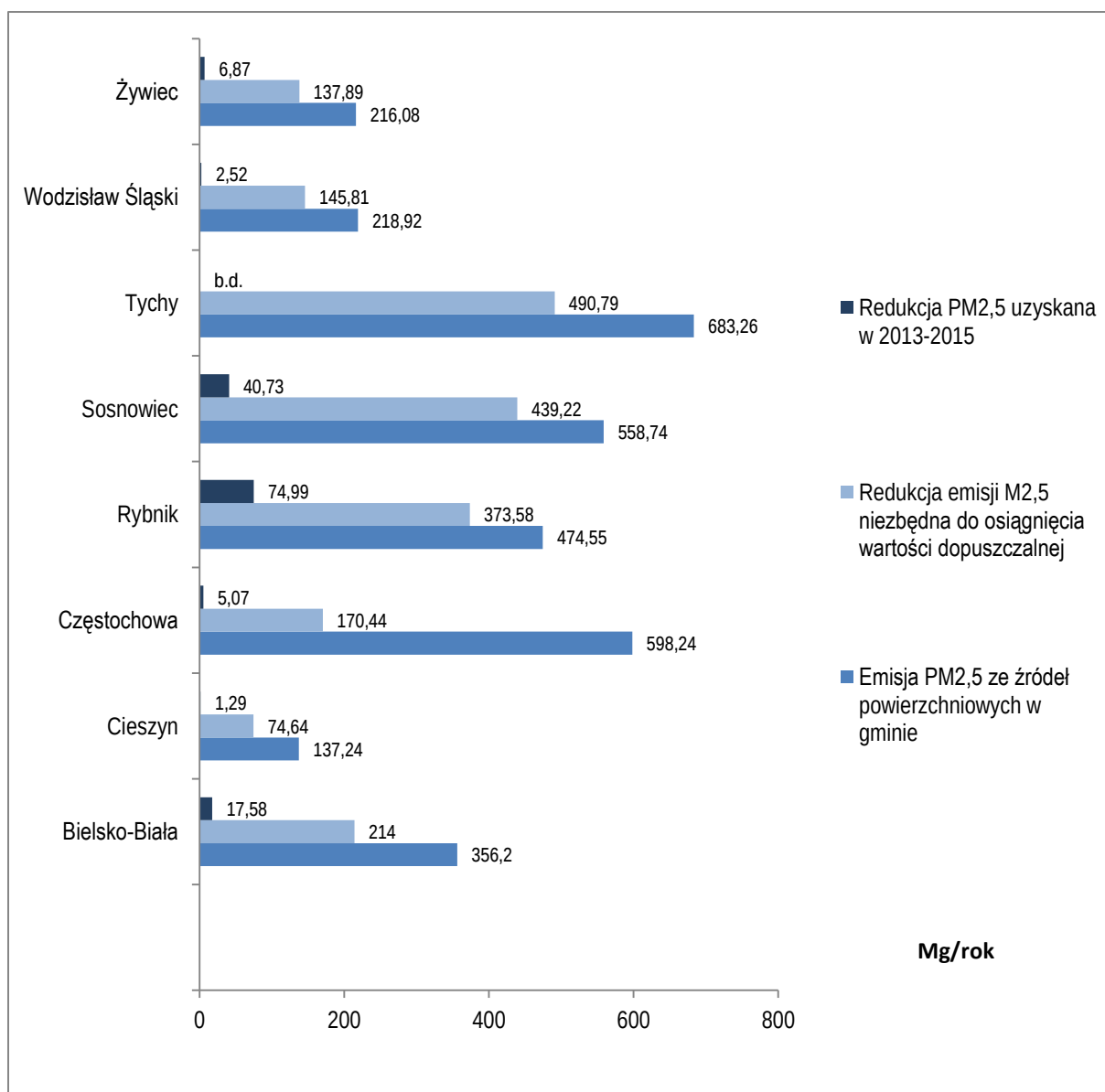


* W Mieście Tychy w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych realizowano w okresie objętym kontrolą jedynie projekty termomodernizacyjne dla których wielkość redukcji zanieczyszczeń pyłowych nie była określana.
Źródło: sprawozdanie z realizacji programów ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego za lata 2013-2015, opracowanie Atmoterm S.A. oraz dane NIK

Wykres 22 Porównanie wielkości emisji pyłu PM2,5 ze źródeł powierzchniowych w kontrolowanych gminach, poziomu redukcji koniecznej do zapewnienia dopuszczalnych stężeń substancji szkodliwych oraz faktycznie osiągniętego poziomu ich redukcji w latach 2013-2015.

¹⁴⁹ Źródło: opracowanie Atmoterm. Wielkość redukcji emisji oszacowano na podstawie wyników modelowania, które poza wielkością stężeń zanieczyszczeń w powietrzu pozwalają na wyznaczenie udziałów emisji powierzchniowej w wielkości tych stężeń. Przyjęto założenie o liniowej zależności pomiędzy stężeniami średniorocznymi a emisją. Poprzez proces modelowania określono procentową redukcję stężeń niezbędną do dotrzymania norm jakości powietrza w punktach pomiarowych. Redukcje zostały odniesione do stężeń pyłu PM10 i pyłu PM2,5.

¹⁵⁰ Dane dotyczące wielkości faktycznie uzyskanej w latach 2013-2015 redukcji emisji zanieczyszczeń podano na podstawie ustaleń kontroli NIK oraz sprawozdań z realizacji programów ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego za lata 2013-2015.



* W Mieście Tychy w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych realizowano w okresie objętym kontrolą jedynie projekty termomodernizacyjne dla których wielkość redukcji zanieczyszczeń pyłowych nie była określana.
 Źródło: sprawozdanie z realizacji programów ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego za lata 2013-2015, opracowanie Atmoterm S.A. oraz dane NIK

Porównanie wielkości redukcji zanieczyszczeń pyłowych niezbędnej do zapewnienia normatywnej jakości powietrza do efektów działań gmin w ciągu trzech lat objętych kontrolą wskazują, że utrzymanie dotychczasowego tempa i skali działań na rzecz ograniczania niskiej emisji, nie zapewni obniżenia stężeń w powietrzu substancji z nią związanych w terminie zakładanym w POP z 2014 r. (2020 r.).

3.6. Działania kontrolne prowadzone przez WIOŚ oraz przez gminy w zakresie zagadnień powiązanych z niską emisją

3.6.1. Kontrole realizacji zadań ujętych w Programie Ochrony Powietrza przeprowadzane przez WIOŚ

W ramach Programów Ochrony Powietrza dla stref województwa śląskiego, wprowadzony został system monitorowania postępów realizacji przewidzianych tam działań mających na celu uzyskanie efektów ekologicznych redukcji emisji, funkcjonujący w oparciu o ujednolicone coroczne sprawozdania,

do składania których zobowiązano gminy i powiaty z terenu województwa. Na podstawie otrzymanych sprawozdań, Marszałek Województwa przekazywał Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska informacje dotyczące realizacji Programu ochrony powietrza w celu wykonywania ustawowych uprawnień WIOŚ do kontroli realizacji zadań, określonych w Programie. WIOŚ w planach kontroli na lata 2014-2015 ujął po 14 kontroli w urzędach gmin, których celem było sprawdzenie wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza¹⁵¹.

Wszystkie z 28 zaplanowanych na lata 2014-2015 przez WIOŚ kontroli gmin w województwie śląskim dotyczących realizacji programów ochrony powietrza zostało przeprowadzonych¹⁵². W ich wyniku stwierdzono m.in., że w siedmiu gminach (w tym trzech objętych niniejszą kontrolą)¹⁵³ nie osiągnięto docelowego efektu ekologicznego dla B(a)P i pyłów. Również w siedmiu gminach kontrole wykazały brak realizacji niektórych zadań ujętych w POP¹⁵⁴. Kontrole wykazały ponadto, że spośród 28 gmin skontrolowanych przez WIOŚ 18 przekazało do Marszałka Województwa Śląskiego¹⁵⁵ roczne sprawozdania z realizacji POP z opóźnieniem, a trzy gminy¹⁵⁶ nie przekazały tych sprawozdań do Marszałka, natomiast siedem gmin¹⁵⁷ w sporządzonych i przesłanych sprawozdaniach nie uwzględniło wszystkich wymaganych danych dotyczących rozliczenia realizowanych zadań. W wyniku ww. kontroli wszystkim 28 skontrolowanym gminom WIOŚ wydał, na podstawie art. 96a ust. 3 POŚ, zarządzenia pokontrolne, na które otrzymał od wszystkich gmin odpowiedzi informujące o podjętych działaniach w zakresie realizacji zarządzeń pokontrolnych i zawartych w nich uwag i wniosków. W trzech przypadkach Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wydał decyzję wymierzającą kary pieniężne po 10 tys. zł¹⁵⁸.

3.6.2. Działania kontrolne prowadzone przez gminy w zakresie zagadnień powiązanych z niską emisją

Zadania związane z kontrolą przestrzegania i egzekwowaniem zakazu termicznego przekształcania odpadów poza spalarniami lub współspalarniami wykonywali w skontrolowanych gminach głównie funkcjonariusze straży miejskich¹⁵⁹. Podejmowali oni działania, reagując na wszystkie objęte w toku kontroli NIK badaniem, zgłaszane przez mieszkańców przypadki zadymienia, w tym podejrzenia spalania odpadów w kotłach lub paleniskach do ogrzewania budynków, co NIK ocenia pozytywnie. W ośmiu skontrolowanych gminach¹⁶⁰ pracownicy urzędów miast przeprowadzili łącznie 143 kontrole dotyczące ochrony powietrza przed niską emisją¹⁶¹, podczas gdy funkcjonariusze straży miejskich podjęli czynności łącznie w 13 870 przypadkach¹⁶², ujawniając łącznie 1 882 przypadki¹⁶³ niezgodnego z

¹⁵¹ Jak wynika z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli NIK, w planie kontroli na 2013 r. nie ujęto kontroli gmin w zakresie realizacji zadań określonych w POP, gdyż Główny Inspektorat Ochrony Środowiska nie przewidywał takich zadań w celach kontroli na 2013 r. Pomimo tego w 2013 r. WIOŚ przeprowadził 4 kontrole dotyczące realizowania przez gminy zadań określonych w POP. Natomiast na 2016 rok w rocznym planie kontroli Inspektorat przewidział przeprowadzenie 13 kontroli.

¹⁵² W 2014 r. gminy: Bytom, Chorzów, Rybnik, Wodzisław Śl., Ustron, Bielsko – Biala, Zawiercie, Jeleśnia, Cieszyn, Lubliniec, Blachownia, Łazy, Ogrodzieniec i Radzionków. W 2015 r. gminy: Świętochłowice, Zabrze, Ruda Śl., Mysłowice, Siemianowice Śl., Katowice, Węgierska Górka, Łodygowice, Pszczyna, Pawłowice, Kłobuck, Tarnowskie Góry, Kalety i Kroczyce.

¹⁵³ Chorzów, Rybnik, Bielsko – Biala, Cieszyn, Ruda Śl., Katowice i Węgierska Górka.

¹⁵⁴ Bytom, Mysłowice, Siemianowice Śląskie, Katowice, Pawłowice, Zabrze i Węgierska Górka.

¹⁵⁵ Zwanego dalej: „Marszałkiem”.

¹⁵⁶ Gmina Siemianowice Śl. za lata 2010-2013, Gmina Mysłowice za 2010 r. i Gmina Świętochłowice za 2011 r.

¹⁵⁷ Dotyczyło to Jeleśni, Ustronia, Bielska – Białej, Cieszyna, Łodygowic, Pszczyny i Pawłowic.

¹⁵⁸ Przypadki nałożenia tych kar nie dotyczyły gmin objętych kontrolą.

¹⁵⁹ Na funkcjonariuszy straży miejskich przypadło ok. 99 % czynności podejmowanych w tym zakresie w kontrolowanych gminach.

¹⁶⁰ Z wyjątkiem Gminy Janów, w której nie było straży gminnej, a w kontrolowanym urzędzie gminnym nie odnotowano zgłoszeń mieszkańców dotyczących przypadków zadymienia, w tym podejrzeń spalania odpadów w kotłowniach lub paleniskach.

¹⁶¹ Pracownicy kontrolowanych urzędów przeprowadzali takich kontroli zazwyczaj po kilka rocznie (często w obecności funkcjonariuszy straży miejskiej), a przeprowadzane przez nich kontrole w większości przypadków dotyczyły podmiotów gospodarczych, przy czym w niektórych latach urzędnicy nie przeprowadzali kontroli w zakresie, o którym mowa.

¹⁶² Bielsko-Biala - 1024, Cieszyn - 259, Częstochowa - 7413, Rybnik - 2929, Sosnowiec - 908, Tychy - 725, Wodzisław Śl. - 396, Żywiec - 296. W tym przypadku dotyczące zadymienia, zgłoszone przez mieszkańców lub zaobserwowane przez samych funkcjonariuszy. W związku ze sposobem ewidencjonowania zdarzeń przez straże gminne, polegającym na odnotowywaniu łącznie wszystkich przypadków

przepisami spalania odpadów. Łącznie, z tytułu termicznego przekształcania odpadów poza spalarniami lub współspalarniami odpadów, ukarano grzywną w drodze mandatu karnego 476 osób, w stosunku do 26 skierowano do sądów wnioski o ukaranie, a wobec 1 382 osób zastosowano środek wychowawczy w postaci pouczenia. W ujęciu statystycznym, rezultatem 13,6 % podejmowanych przez funkcjonariuszy straży czynności było ujawnienie wykroczeń w tym zakresie.

Prezydenci i burmistrzowie wszystkich objętych kontrolą miast udzielili imiennych upoważnień do wykonywania funkcji kontrolnych, o których mowa w art. 379 ust. 2 POŚ i art. 9u ust. 2 ucp¹⁶⁴, pracownikom podległym im urzędów, jak również funkcjonariuszom straży gminnych. W odniesieniu do zagadnień powiązanych z niską emisją jedynie Wójt Gminy Janów, w której dopuszczalna liczba dni z przekroczeniem stężenia pyłu PM10 w powietrzu mieściła się w normie¹⁶⁵, nie przeprowadzał kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska ani nie upoważnił do ich przeprowadzania podległych mu pracowników urzędu gminy¹⁶⁶.

W ocenie NIK na skuteczność działań w zakresie przeciwdziałania niskiej emisji, podejmowanych przez urzędników lub strażników miejskich, ujemnie wpływały zarówno czynniki niezależne od samorządów gminnych, jak również nieobjęcie, bądź objęcie w ograniczonym jedynie zakresie, zagadnień powiązanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji kontrolami przeprowadzanymi stosownie do art. 379-380 POŚ lub art. 9u ucp¹⁶⁷ (w tym niewykorzystywanie udzielonych upoważnień, o których mowa w art. 379 ust. 2 POŚ).

Wśród czynników utrudniających walkę z niską emisją niezależnych od organów samorządu terytorialnego należy wskazać przede wszystkim fakt, iż zanieczyszczenie powietrza przez niską emisję wynika nie tylko ze spalania odpadów, lecz przede wszystkim ze spalania legalnie dostępnych paliw stałych niskiej jakości (jak np. flot i muł węglowy) w przestarzałych, niskosprawnych, ale dopuszczonych do eksploatacji, instalacjach grzewczych.

Natomiast nieobejmowanie zagadnień powiązanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji kontrolami przeprowadzanymi stosownie do art. 379-380 POŚ lub 9u ucp¹⁶⁸ (w tym niewykorzystywanie udzielonych upoważnień, o których mowa w art. 379 ust. 2 POŚ) wynikało przede wszystkim z wątpliwości interpretacyjnych dotyczących art. 379 ust. 3 pkt 1 POŚ. Jak wskazano w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach¹⁶⁷, wątpliwości te wiązały się z wydaniem w 2012 r. opinii przez Departament Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW)¹⁶⁸, według której kontrolujący posiadający upoważnienia wydane na podstawie art. 379 POŚ mają prawo przeprowadzenia kontroli, która wiąże się ze wstępem na teren nieruchomości, tylko z rzeczoznawcą. Jak podano w tej opinii, „Zdaniem Departamentu

związanych z ochroną powietrza, zarówno tych odnoszących się do kotłów c.o. i pieców oraz do spalania odpadów poza paleniskami domowymi, a niekiedy innych jeszcze zdarzeń związanych np. z gospodarowaniem odpadami, jak również niesporządzania przez niektóre z nich protokołów z przeprowadzonych czynności, nie było możliwości ustalenia dokładnej liczby i rodzaju podejmowanych czynności, które dotyczyły palenisk domowych.

¹⁶³ Bielsko-Biała - 427, Cieszyn - 35, Częstochowa - 918, Rybnik - 174, Sosnowiec - 186, Tychy - 65, Wodzisław Śl. - 52, Żywiec - 25.

¹⁶⁴ Zgodnie z art. 9u ust. 2 ucp¹⁶⁸ do kontroli stosowania i przestrzegania przepisów ucp¹⁶⁸ stosuje się przepisy art. 379-380 POŚ. Według art. 5 ust. 1 pkt 3 i 3b ucp¹⁶⁸, do obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku należy m.in. zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Stosownie do art. 5 ust. 6 ucp¹⁶⁸, wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje nadzór nad realizacją obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1-4 ucp¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Jedynie w 2013 r. odnotowano nieznacznie wyższą od dopuszczalnej liczbę dni z przekroczeniem stężenia pyłu PM10 (42 dni przy normie 35).

¹⁶⁶ W Gminie Janów nie było straży gminnej.

¹⁶⁷ Przez komendantów straży miejskich w Bielsku-Białej, Tychach i Sosnowcu.

¹⁶⁸ Pismo z 18 grudnia 2012 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Nadzoru w MSW (nr DN-NKSP-026-212/2012).

Nadzoru MSW użyty przez ustawodawcę zwrot „prawo do wstępu wraz z rzeczoznawcą”¹⁶⁹ oznacza, iż wstęp na teren posesji możliwy jest wyłącznie z rzeczoznawcą”¹⁷⁰.

Jednocześnie interpretacja art. 379 ust. 3 pkt 1 POŚ była przedmiotem wielokrotnie wyrażanych opinii Ministra Środowiska¹⁷¹ oraz Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska¹⁷², w których podkreślano m.in., że „Wymieniony przepis art. 379 ust. 3 ustawy określa, jakie uprawnienia przysługują osobom wykonującym kontrolę służącą realizacji określonych celów” i wynika z niego, „że w trakcie kontroli, kontrolującemu może towarzyszyć rzeczoznawca, a kontrola może być wykonywana przy użyciu sprzętu” („kontrolujący ma prawo do tego, aby kontrola była przeprowadzana z udziałem rzeczoznawcy lub przy użyciu określonego sprzętu”). Zatem, jak wskazano w ww. opiniach, „Nie zawsze w trakcie kontroli musi być obecny rzeczoznawca, czy też nie zawsze należy używać w trakcie kontroli określonego sprzętu” („możliwe jest wykonywanie czynności kontrolnych samodzielnie przez kontrolującego”), natomiast „obecność rzeczoznawcy jest uzasadniona wtedy gdy dla organu jego wiedza na określony temat, będący przedmiotem kontroli, jest niezbędna” („wtedy, gdy kontrolujący nie dysponuje stosowną wiedzą umożliwiającą przeprowadzenie kontroli”). Jak podkreślono, „udział rzeczoznawcy i zastosowanie sprzętu powinny być dostosowane do rodzaju i charakteru kontroli, powinny mieć miejsce wyłącznie w przypadku, gdy jest to konieczne i powinny być traktowane raczej jako wyjątek, a nie zasada”.

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli, dzieląc stanowisko Ministra Środowiska, wskazuje na potrzebę podjęcia działań przez ministrów (Ministra Środowiska oraz Ministra Administracji i Spraw Wewnętrznych) zmierzających do ujednolicenia stanowisk w zakresie interpretacji art. 379 ust. 3 pkt 1 POŚ, tak aby możliwe było podejmowanie skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie niskiej emisji, której źródłem jest m.in. spalanie odpadów w instalacjach grzewczych.

Mając na uwadze fakt, że niska emisja, a szczególnie niezgodne z przepisami pozbywanie się gromadzonych odpadów przez właścicieli nieruchomości poprzez ich spalanie w nieprzystosowanych do tego instalacjach, takich jak kotły lub paleniska służące do ogrzewania budynków, mają szkodliwy wpływ na zdrowie mieszkańców, upoważnieni urzędnicy lub strażnicy powinni podejmować skuteczne działania kontrolne w tym zakresie w oparciu o art. 379-380 POŚ i art. 9u ucpg.

W gminach, w których kontrole prowadzili upoważnieni pracownicy urzędów¹⁷³, czynności kontrolne były prowadzone i dokumentowane w sposób prawidłowy. Jedynie w Urzędzie Miejskim w Bielsku-Białej w latach 2013-2015 w czterech przypadkach czynności o charakterze kontrolnym na terenie prywatnych

¹⁶⁹ W art. 379 POŚ terminu „rzeczoznawca” użyto w liczbie mnogiej.

¹⁷⁰ Stosując się do tej opinii, funkcjonariusze Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach, przeprowadzając z upoważnienia Wojewody Śląskiego kontrole dwóch straży gminnych (były to straże nieobjęte niniejszą kontrolą NIK, z których pierwsza została skontrolowana w 2012 r., a druga - w 2013 r.), zakwestionowali przypadki wejścia przez strażników na teren nieruchomości „bez rzeczoznawcy i niezbędnego sprzętu” celem skontrołowania palenisk w piecach tej nieruchomości pod kątem przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i odpadach.

Ww. dwie kontrole przeprowadzono na podstawie art. 9 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy o strażach gminnych (podczas gdy zadania kontrolne, o których mowa w art. 379 POŚ i art. 9u ucpg, są zadaniami wójta, burmistrza, prezydenta miasta i są wykonywane na podstawie udzielonego przez nich upoważnienia przez pracowników podległych im urzędów miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych).

¹⁷¹ M.in. w odpowiedziach na interpelacje, zapytania czy oświadczenia: z 29 lipca 2013 r. Podsekretarza Stanu Głównego Konserwatora Przyrody (z upoważnienia Ministra Środowiska) na oświadczenie senatorów z 11 lipca 2013 r. (znak: BPS/043-36-1545/13) czy z 25 września 2013 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska (z upoważnienia Ministra Środowiska) na zapytanie poselskie nr 5137; wskazać można także na odpowiedź z 14 października 2016 r. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację poselską nr 6503 do Ministra Środowiska.

¹⁷² M.in. w piśmie z lipca 2012 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Środowiska skierowanym do Komendanta Straży Miejskiej Miasta Krakowa; w piśmie z 14 maja 2015 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Środowiska skierowanym do Departamentu Porządku Publicznego w MSW (w związku z pismem Komendanta Straży Miejskiej w Bielsku-Białej w tej sprawie), czy w piśmie z 25 lipca 2016 r. Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Środowiska skierowanym do Wojewody Śląskiego (nr DP-I.022.26.2016.En, dot. ZKIII.68.5.4.2016).

¹⁷³ Częstochowa, Rybnik, Sosnowiec, Tychy, Wodzisław Śląski.

nieruchomości przeprowadzili pracownicy nieposiadający upoważnienia, o którym mowa w art. 379 ust. 2 POŚ. Według złożonych wyjaśnień, czynności te traktowano jako „administracyjne czynności wyjaśniające w celu przeprowadzenia właściwej kwalifikacji zgłoszonego zdarzenia” oraz „ogłędziny jako dowód w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym (art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷⁴)”. Przeprowadzone przez pracowników urzędu czynności (ogłędziny na terenie nieruchomości, odbieranie wyjaśnień, przyjmowanie oświadczeń i inne) zdaniem NIK nie były jednak postępowaniami administracyjnymi, a mieściły się w pojęciu kontroli, w związku z czym powinny zostać przeprowadzone na podstawie art. 379-380 POŚ. Z czynności tych nie sporządzono protokołów, o których mowa w art. 380 POŚ. Jak wyjaśniono, „protokoły ogłędzin na podstawie art. 67 § 2 pkt 3 KPA”, które zostały podpisane tylko przez kontrolującego¹⁷⁵ (zgodnie z pisemną adnotacją zamieszczoną w tych protokołach), odczytano wszystkim obecnym.

W dwóch strażach miejskich (w Rybniku i w Wodzisławiu Śląskim), spośród ośmiu objętych kontrolą, przeprowadzane kontrole dokumentowano protokołem podpisanym przez kontrolującego i kontrolowanego. Jeden egzemplarz doręczano właścicielowi kontrolowanej nieruchomości. W jednej jednostce (SM w Cieszynie) z kontroli sporządzano protokoły, ale tylko w jednym egzemplarzu, który nie był doręczany kontrolowanemu. Jak wyjaśnił w toku kontroli NIK Komendant SM w Cieszynie, wynikało to „z przyczyn technicznych i ekonomicznych”.

Funkcjonariusze dwóch straży miejskich posiadający imienne upoważnienia do kontroli (w Częstochowie i w Żywcu), przeprowadzając czynności kontrolne, nie sporządzali z nich protokołów. Przeprowadzane czynności dokumentowano wpisami w notatnikach służbowych strażników, a ponadto w prowadzonej przez straż książce zdarzeń¹⁷⁶.

W trzech miastach (w Bielsku-Białej, Sosnowcu i Tychach) jedynie w ograniczonym zakresie przeprowadzano kontrole według art. 379-380 POŚ lub 9u ucpg. W miastach tych pracownicy urzędów przeprowadzali bowiem nie więcej niż cztery takie kontrole rocznie¹⁷⁷ (w zakresie zagadnień związanych z przeciwdziałaniem niezgodnemu z przepisami pozbywaniu się odpadów przez właścicieli nieruchomości, poprzez ich spalanie, w tym wykorzystywaniu zgromadzonych odpadów jako opału). Natomiast funkcjonariusze straży miejskich podejmowali działania związane z ochroną powietrza przed niską emisją, jednak - według wyjaśnień (złożonych w toku kontroli NIK przez komendantów straży) - działania te prowadzili tylko na podstawie ustawy o strażach i Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a z podejmowanych czynności nie sporządzali zatem protokołów (w związku z tym również, w jednej jednostce kontrolowanej strażnicy od 2015 r. nie posiadali upoważnień do kontroli wydanych przez prezydenta miasta¹⁷⁸). W Bielsku-Białej upoważnieni funkcjonariusze Straży Miejskiej od 2016 r. zaczęli przeprowadzać kontrole na podstawie art. 379-380 POŚ, które były dokumentowane protokołami podpisanymi przez kontrolującego funkcjonariusza i właściciela kontrolowanej nieruchomości (wcześniej nie przeprowadzali kontroli na podstawie tych unormowań i nie sporządzali protokołów z podejmowanych czynności).

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.), dalej zwana „KPA”.

¹⁷⁵ W żadnym z protokołów nie zamieszczono wzmianki, która informowałaby o ewentualnej odmowie ich podpisania przez kontrolowanego.

¹⁷⁶ Ze względu na niesporządzanie protokołów z tych czynności oraz charakter prowadzonej dokumentacji (wpisy ogólne, a także częściowo nieczytelne - w przypadku odrębnych wpisów w notatnikach służbowych), nie było możliwe odtworzenie dokładnego ich przebiegu i sposobu przeprowadzenia.

¹⁷⁷ W Urzędzie Miejskim w Bielsku-Białej czynności o charakterze kontrolnym nie przeprowadzano według art. 379-380 POŚ, lecz, jak wyjaśniono w toku kontroli NIK, urzędnicy prowadzili je na podstawie KPA jako „administracyjne czynności wyjaśniające w celu przeprowadzenia właściwej kwalifikacji zgłoszonego zdarzenia”, co przedstawiono już powyżej.

¹⁷⁸ Funkcjonariusze SM w Sosnowcu posiadali imienne upoważnienia w latach 2013-2014 (w roku 2015 Prezydent Miasta Sosnowiec nie wydał im upoważnień do kontroli). We wszystkich pozostałych przypadkach (SM w Tychach i w Bielsku-Białej) funkcjonariusze straży posiadali imienne upoważnienia, o których mowa w art. 379 ust. 2 POŚ.

Zdaniem NIK, nie kwestionując zadań i uprawnień strażników wynikających z ustawy o strażach, KPW i rozporządzenia w sprawie mandatów (w przypadkach wykroczeń, o których tam mowa), kontrolowanie zagadnień powiązanych z niską emisją, w szczególności sposobu pozbywania się przez właścicieli nieruchomości gromadzonych odpadów celem przeciwdziałania ich spalaniu w kotłowniach i paleniskach, powinno odbywać się również według art. 379-380 POŚ, które określają uprawnienia kontrolujących i odpowiadające im obowiązki kontrolowanych (np. w zakresie przeprowadzania badań, w tym m.in. pobranych próbek, lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych), pozwalając na skuteczną realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych należy sporządzić protokół, którego jeden egzemplarz doręcza się kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej. Zapewnienie prawidłowej i skutecznej realizacji wspomnianych zadań jest szczególnie istotne ze względu na negatywne skutki zdrowotne ekspozycji na wysokie stężenia substancji szkodliwych, jakie występują we wszystkich strefach oceny powietrza w województwie śląskim.

Straże miejskie, które przywoływały interpretację art. 379 POŚ przedstawioną przez Departament Nadzoru MSW, podejmowały działania w celu zapewnienia możliwości skorzystania z usług funkcjonujących na rynku, wyspecjalizowanych podmiotów mogących potencjalnie uczestniczyć w kontrolach w charakterze rzeczoznawcy. Zdaniem NIK działania te były jednak niewystarczające, gdyż nie zapewniły możliwości prawidłowego objęcia zagadnień powiązanych z niską emisją kontrolami, o których mowa w art. 379-380 POŚ lub art. 9u ucpog:

– Komendant Straży Miejskiej w Sosnowcu zwrócił się w styczniu 2014 r. do WIOŚ z prośbą o udostępnienie wykazu rzeczoznawców działających na terenie województwa. W odpowiedzi Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska poinformował go, że „w aktualnie obowiązujących przepisach prawnych nie ma uregulowań odnośnie uzyskiwania uprawnień, powoływania lub wyznaczania rzeczoznawców w zakresie ochrony środowiska”¹⁷⁹. Zdaniem WIOŚ, „obecnie zatem rolę rzeczoznawców pełnią jednostki naukowo-badawcze lub firmy prowadzące działalność doradczą-usługową w zakresie problematyki związanej z ochroną środowiska”¹⁸⁰. Umowę z podmiotem mającym pełnić funkcję rzeczoznawcy zawarto w marcu 2016 r. i do czasu kontroli NIK Straż Miejska w Sosnowcu nie przeprowadzała kontroli z zastosowaniem przepisów art. 379-380 POŚ¹⁸¹.

– Komendant Straży Miejskiej w Tychach występował z zapytaniem do jednostek naukowo-badawczych w sprawie możliwości udziału w kontroli ich przedstawicieli w charakterze rzeczoznawcy oraz pobierania i badania próbek popiołu. Jednak ze względu na wysokość zaproponowanych przez te ośrodki cen za usługi¹⁸², co według wyjaśnień Komendanta przekraczało możliwości tej jednostki, nie doszło do nawiązania współpracy. Współpracę z podmiotem mającym pełnić funkcję rzeczoznawcy¹⁸³ nawiązano dopiero w maju 2016 r. i przy jego udziale przeprowadzono jedną kontrolę, w ramach której

¹⁷⁹ Jak wskazano, do października 2001 r. zasady powoływania biegłych w zakresie ochrony środowiska ustalone były w art. 70a ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 - ustawa uchylona z dniem 26 października 2001 r.) oraz w wydanych na podstawie tego przepisu aktach wykonawczych (rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 16 września 1998 r. w sprawie biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Dz. U. Nr 122, poz. 806, które zostało uchylone z dniem 22 marca 2000 r., oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 lutego 2000 r. w sprawie biegłych z listy wojewody, Dz. U. Nr 15, poz. 199, które zostało uchylone z dniem 1 października 2001 r.).

¹⁸⁰ W odpowiedzi z 29 lipca 2013 r. Podsekretarza Stanu Głównego Konserwatora Przyrody (z upoważnienia Ministra Środowiska) na oświadczenie senatorów wskazano, że: „Rzeczoznawcy, o których mowa w przepisie art. 379 ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska, to funkcjonujący w różnych obszarach gospodarki eksperci, którzy posiadają wiedzę specjalistyczną”.

¹⁸¹ Jak wynika z informacji przedstawianych przez Komendanta Straży Miejskiej w Sosnowcu, rozpoczęto przeprowadzanie ww. kontroli w październiku 2016 r.

¹⁸² Koszty przeprowadzenia badań jednej próbki ok. 1000 zł.

¹⁸³ Który zaofertował cenę na poziomie akceptowalnym dla Straży Miejskiej w Tychach.

pobrano do zbadania próbki popiołu z paleniska¹⁸⁴. Czynności te nie zostały jednak udokumentowane protokołem, lecz sporządzoną w jednym egzemplarzu notatką podpisaną jedynie przez funkcjonariusza, który przeprowadził kontrolę.

— Komendant Straży Miejskiej w Bielsku-Białej zwracał się w 2013 r. do Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej z prośbą o wskazanie rzeczoznawcy, który mógłby uczestniczyć w kontrolach związanych z podejrzeniem spalania odpadów w paleniskach domowych, uzasadniając swoje prośby opinią Departamentu Nadzoru MSW. W odpowiedzi Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego poinformował Komendanta, że od 2000 r. „*nie obowiązują przepisy dotyczące biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, a od 2001 roku – biegłych z listy wojewody. Nie ma przepisów dotyczących przyznawania tytułu rzeczoznawcy w zakresie ochrony środowiska*”, a ponadto wyrażał opinię, że „*Zapis art. 379 ustawy (...) nie nakazuje przeprowadzania kontroli wraz z rzeczoznawcą, daje jednak taką możliwość. W wypadkach kontroli dotyczących spalania odpadów nie ma wymogu powoływania rzeczoznawców*”. W czerwcu 2015 r., po uzyskaniu opinii Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska potwierdzającej, że udział rzeczoznawcy nie jest niezbędny do przeprowadzenia kontroli, opracowano wzór protokołu kontroli i zaczęto przeprowadzać kontrole z zastosowaniem przepisów art. 379-380 POŚ. Do czasu kontroli NIK przeprowadzono 10 takich kontroli, z których sporządzono protokoły.

W ocenie NIK skuteczne wykonywanie zadań związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji, w tym zadań kontrolnych, jest szczególnie istotne ze względu na rozpowszechnioną praktykę spalania odpadów w instalacjach do ogrzewania budynków, co powoduje uwalnianie do atmosfery substancji stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, zaś skuteczność podejmowanych działań warunkowana jest ich pełną rzetelnością.

¹⁸⁴ Wyniki badań próbek pobranych w tej kontroli wykazały, że w palenisku nie doszło do spalania odpadów. Pobieranie próbek jest czynnością potrzebną wtedy, gdy nie można inaczej ustalić stanu faktycznego (np. w Rybniku strażnicy przeszkoleni przez wyspecjalizowany podmiot pobierali w razie potrzeby próbki).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Kontrolą objęto 16 jednostek na terenie województwa śląskiego (9 gmin, 5 straży gminnych¹⁸⁵, WIOŚ w Katowicach oraz WFOŚiGW w Katowicach). Doboru jednostek kontrolowanych dokonano w sposób celowy. Przy doborze jednostek wzięto pod uwagę podział województwa na strefy, w których dokonuje się oceny poziomów substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia¹⁸⁶, tak aby objąć kontrolą gminy znajdujące się we wszystkich strefach. W strefie śląskiej, podzielonej dodatkowo na podstrefy: południową, środkową i północną, do kontroli wybrano po jednej gminie położonej w każdej z podstref. Priorytetem było objęcie w każdej strefie kontrolą tych gmin, gdzie odnotowywano przekroczenia stężenia substancji szkodliwych związanych z niską emisją w powietrzu. Weryfikacji jakości powietrza w kontrolowanych gminach dokonano na podstawie danych odczytanych ze stałych stacji pomiarowych należących do WIOŚ. W wybranych gminach kontrolą objęto urzędy gminy oraz straże gminne (z wyjątkiem Gminy Janów, która nie posiadała straży gminnej)¹⁸⁷. W związku z faktem, iż kontrolowane gminy nie dysponowały bilansem niskiej emisji ze źródeł powierzchniowych, szacunkowe dane o wielkości tej emisji uzyskano metodą modelowania, wykonanego na zlecenie NIK¹⁸⁸. Uzyskane w ten sposób dane zestawiono w informacji o wynikach kontroli z uzyskanymi w toku kontroli informacjami o osiągniętej przez kontrolowane gminy w latach 2013-2015 redukcji zanieczyszczeń pyłowych.

Postępowanie kontrolne zostało przeprowadzone przez delegaturę NIK w okresie od 6 kwietnia 2016 r. do 19 lipca 2016 r. Do kierowników jednostek objętych kontrolą sformułowano łącznie 14 wniosków. Dziewięć wniosków pokontrolnych NIK dotyczyło kwestii związanych z zapewnieniem przeprowadzania i dokumentowania kontroli zagadnień związanych z ochroną powietrza przed niską emisją, stosownie do unormowań art. 379-380 POŚ¹⁸⁹, jeden wniosek dotyczył zapewnienia rzetelności informacji zawartych w sprawozdaniach sporządzanych z realizacji zadań określonych w Programie Ochrony Powietrza dla stref województwa śląskiego¹⁹⁰, a jeden aktualizacji Programu Ochrony Środowiska oraz projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwo gazowe¹⁹¹. Do żadnego z 16 wystąpień pokontrolnych nie złożono zastrzeżeń. Do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli jeden wniosek został zrealizowany, natomiast 13 było w trakcie realizacji.

¹⁸⁵ Straże miejskie w Tychach, Wodzisławiu Śląskim oraz Żywcu, które nie były organizacyjnie wyodrębnione objęto kontrolami przeprowadzanymi w urzędach miejskich.

¹⁸⁶ aglomeracja górnośląska, aglomeracja rybnicko-jastrzębska, miasto Bielsko-Biała, miasto Częstochowa oraz strefa śląska.

¹⁸⁷ W trzech gminach, w których straże gminne nie zostały wyodrębnione organizacyjnie ze struktury urzędu gminy, zakres kontroli straży gminnej zrealizowano w urzędzie (Tychy, Wodzisław Śląski i Żywiec).

¹⁸⁸ Przez Atmoterm S.A.

¹⁸⁹ Wnioski skierowane do komendantów straży gminnych w Bielsku-Białej, Cieszynie, Częstochowie, Sosnowcu oraz prezydentów miast Bielska-Białej, Sosnowca i Tychów.

¹⁹⁰ Wniosek do Prezydenta Miasta Tychy.

¹⁹¹ Wniosek do Wójta Gminy Janów.

Załącznik 1: Podstawowe uwarunkowania prawne dotyczące kontrolowanej działalności

W myśl art. 74 ust. 1-2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁹² władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji). Wspierają również działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji). Stosownie do art. 86 Konstytucji, każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie.

Stosownie do art. 85 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁹³, ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:

- 1) utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach;
- 2) zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;
- 3) zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach.

Minister Środowiska, wykonując delegację zawartą w art. 86 ust. 1 i 2 POŚ, wydał rozporządzenie z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu¹⁹⁴, określając m.in.: poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu (w tym m.in. dla pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz pyłu zawieszonego PM₁₀ - w załączniku nr 1 do rozporządzenia); poziomy docelowe dla niektórych substancji w powietrzu (w tym m.in. dla pyłu zawieszonego PM_{2,5} - w załączniku nr 2); poziomy celów długoterminowych dla niektórych substancji w powietrzu; alarmowe poziomy dla niektórych substancji w powietrzu, których nawet krótkotrwałe przekroczenie może powodować zagrożenie dla zdrowia ludzi (w tym m.in. dla pyłu zawieszonego PM₁₀ - w załączniku nr 4); poziomy informowania dla niektórych substancji w powietrzu (w tym m.in. dla pyłu zawieszonego PM₁₀ - w załączniku nr 5); pułap stężenia ekspozycji; (dla pyłu zawieszonego PM_{2,5} - w załączniku nr 6); warunki, w jakich ustala się poziom substancji, takie jak temperatura i ciśnienie, oznaczenie numeryczne substancji, pozwalające na jednoznaczną jej identyfikację; okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów.

Do najważniejszych źródeł informacji o środowisku należy państwowy monitoring środowiska. Stanowi on system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku (art. 25 ust. 1 i 2 POŚ). W jego ramach dokonuje się m.in. oceny jakości powietrza i obserwacji zmian (art. 88 ust. 1 POŚ). Oceny jakości powietrza dokonuje się w strefach, które stanowią: aglomeracje o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy, miasta o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji (art. 87 ust. 1 i 2 POŚ). Minister Środowiska, biorąc pod uwagę substancje, których poziom w powietrzu podlega ocenie, określa strefy w drodze rozporządzenia (art. 87 ust. 3 POŚ). Od 25 sierpnia 2012 r. obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r.¹⁹⁵, zgodnie z którym w województwie śląskim wyodrębniono następujące strefy:

- aglomeracja górnośląska,

¹⁹² Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm. zwana dalej „POŚ”.

¹⁹⁴ Dz. U. poz. 1031, dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu”.

¹⁹⁵ Rozporządzenie w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. poz. 914).

- aglomeracja rybnicko-jastrzębska,
- miasto Bielsko-Biała,
- miasto Częstochowa,
- strefa śląska¹⁹⁶.

Przepisy POŚ i aktów wykonawczych do tej ustawy stanowią transpozycję do polskiego porządku prawnego unormowań dyrektyw UE z zakresu ochrony powietrza, m.in. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (dyrektywa CAFE)¹⁹⁷ czy dyrektywy 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu¹⁹⁸.

Na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią¹⁹⁹ (jest to dyrektywa ramowa, przyjęta w celu poprawy efektywności energetycznej i zmniejszenia oddziaływania na środowiska objętych nią produktów), Komisja Europejska wydaje rozporządzenia wykonawcze dotyczące poszczególnych grup produktów, wśród których wymienić należy w szczególności²⁰⁰:

- rozporządzenie Komisji (UE) nr 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe²⁰¹ (dotyczące kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej do 500 kW). Wymogi wynikające z tego rozporządzenia będą obowiązkowe od dnia 1 stycznia 2020 r.²⁰² (stosownie do art. 7 tego rozporządzenia, w terminie do 1 stycznia 2022 r. Komisja Europejska dokona przeglądu rozporządzenia, oceniając m.in. zasadność włączenia w jego zakres także kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej większej niż 0,5 MW i nie większej niż 1 MW).

- rozporządzenie Komisji (UE) nr 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwa stałe²⁰³. Wymogi wynikające z tego rozporządzenia będą obowiązkowe od dnia 1 stycznia 2022 r.²⁰⁴.

Stosownie do ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw²⁰⁵, znowelizowanej z dniem 14 listopada 2014 r.²⁰⁶, paliwa stałe wprowadzane do obrotu powinny

¹⁹⁶ Dodatkowo WIOŚ w Katowicach podaje wskaźniki jakości powietrza osobno dla południowej, środkowej i północnej strefy śląskiej.

¹⁹⁷ Dz. Urz. UE L nr 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., str. 1, ze zm.

¹⁹⁸ Dz. Urz. UE L nr 23 z dnia 26 stycznia 2005 r., str. 3, ze zm.

¹⁹⁹ Dz. Urz. UE L nr 285 z dnia 31 października 2009 r., str. 10, ze zm.

²⁰⁰ Obydwa wskazane niżej rozporządzenia Komisji Europejskiej weszły w życie 10 sierpnia 2015 r. Rozporządzenia wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

²⁰¹ Dz. Urz. UE L nr 193 z dnia 21 lipca 2015 r., str. 100.

²⁰² Zgodnie z art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia, od dnia 1 stycznia 2020 r. kotły na paliwo stałe muszą spełniać wymogi określone w pkt 1 i 2 załącznika nr II do tego rozporządzenia. Według art. 8 ww. rozporządzenia („Przepisy przejściowe”), do dnia 1 stycznia 2020 r. państwa członkowskie mogą zezwolić na wprowadzanie do obrotu i do użytkowania kotłów na paliwo stałe, które są zgodne z obowiązującymi przepisami krajowymi dotyczącymi sezonowej efektywności energetycznej ogrzewania pomieszczeń oraz emisji cząstek stałych, organicznych związków gazowych, tlenku węgla i tlenków azotu.

²⁰³ Dz. Urz. UE L nr 193 z dnia 21 lipca 2015 r., str. 1.

²⁰⁴ Zgodnie z art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia, miejscowe ogrzewacze pomieszczeń na paliwo stałe muszą spełniać wymogi określone w załączniku nr II do tego rozporządzenia od dnia 1 stycznia 2022 r. Według art. 8 ww. rozporządzenia („Przepisy przejściowe”), do dnia 1 stycznia 2022 r. państwa członkowskie mogą zezwalać na wprowadzanie do obrotu i do użytkowania miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe, które są zgodne z przepisami krajowymi obowiązującymi w odniesieniu do sezonowej efektywności energetycznej ogrzewania pomieszczeń, emisji cząstek stałych, emisji organicznych związków gazowych, emisji tlenku węgla i emisji tlenków azotu.

²⁰⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1928, dalej zwanej „ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw”.

²⁰⁶ Na mocy ustawy z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1395).

spełniać wymagania jakościowe określone dla tego rodzaju paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów (art. 3a ust. 1). W art. 3a ust. 2 tej ustawy wprowadzono delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw gospodarki (od dnia 17 marca 2016 r. - ministra właściwego ds. energii) do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań jakościowych dla paliw stałych, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w tym zakresie wynikający z badań tych paliw, a także doświadczeń w ich stosowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W 2015 r. Ministerstwo Gospodarki przygotowało projekt rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, który w sierpniu 2015 r. został notyfikowany Komisji Europejskiej²⁰⁷. Pomimo zaakceptowania przez Komisję notyfikowanych jej przepisów²⁰⁸, projekt rozporządzenia nie został skierowany do podpisu ministra, z uwagi na rozważaną konieczność wcześniejszego wszczęcia procesu legislacyjnego mającego na celu kolejną zmianę przepisów ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw²⁰⁹.

Na podstawie delegacji określonej w art. 169 ust. 1 POŚ, minister właściwy do spraw gospodarki (od dnia 16 listopada 2015 r. - Minister Rozwoju) w porozumieniu z ministrem ds. środowiska przygotował projekt rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla kotłów na paliwo stałe o mocy nie większej niż 500 kW²¹⁰, mając na uwadze potrzebę wcześniejszego wprowadzenia w Polsce wymagań wynikających z rozporządzenia Komisji (UE) nr 2015/1189²¹¹.

W dniu 22 czerwca 2016 r. Konwent Marszałków Województw RP, obradując pod przewodnictwem Województwa Śląskiego, przyjął Stanowisko nr 29 w sprawie norm jakości dla paliw stałych oraz kotłów małej mocy (do 1 MW)²¹², podkreślając zasadność jak najszybszego wprowadzenia wymogów obydwu rozporządzeń Komisji Europejskiej (nr 2015/1189 oraz nr 2015/1185), jak również konieczność wdrożenia do polskiego porządku prawnego standaryzacji jakości paliw węglowych kierowanych do sektora bytowo-komunalnego. Wskazano tam m.in., że ze względu na brak krajowych uregulowań prawnych dotyczących standardów emisyjnych dla instalacji poniżej 1 MW oraz brak standardów jakości paliw stałych tzw. „uchwały antysmogowe” (które mogą być podejmowane przez sejmiki województw na podstawie art. 96 POŚ) będą niewystarczające.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska (art. 1 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²¹³). Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska, które określa art. 2 ust. 1 ustawy o IOS,

²⁰⁷ Projekt opublikowano na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12268453>

²⁰⁸ Odpowiedź z dnia 3 marca 2016 r. Ministra Energii na interpelację poselską nr 801 w sprawie wprowadzenia norm jakości paliw stałych w celu ograniczenia problemu niskiej emisji w Polsce; odpowiedź z dnia 11 sierpnia 2016 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację poselską nr 5029.

²⁰⁹ Biorąc pod uwagę aktualne brzmienie art. 3a ust. 3 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Na ten temat m.in.: odpowiedź z dnia 3 marca 2016 r. Ministra Energii na interpelację poselską nr 801 w sprawie wprowadzenia norm jakości paliw stałych w celu ograniczenia problemu niskiej emisji w Polsce; odpowiedź z dnia 6 czerwca 2016 r. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Energii na interpelację poselską nr 3156; odpowiedź z dnia 14 października 2016 r. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację poselską 6277 czy odpowiedź z dnia 11 sierpnia 2016 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację poselską nr 5029.

²¹⁰ Projekt opublikowany m.in. na stronie internetowej Rządowego portalu konsultacji społecznych: <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4331>

²¹¹ Na ten temat np. pismo Pełnomocnika Rządu RP ds. Polityki Klimatycznej - Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska z dnia 25 lipca 2016 r., skierowane do Przewodniczącego Konwentu Marszałków Województw RP (w związku ze Stanowiskiem nr 29 Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie norm jakości paliw stałych oraz kotłów małej mocy - do 1 MW), opublikowane na stronie internetowej: <http://konwent.slaskie.pl/iii-konwent/przyjete-stanowiska>, a także odpowiedź z dnia 11 sierpnia 2016 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska (z upoważnienia Ministra) na interpelację poselską nr 5030 czy odpowiedź z dnia 14 października 2016 r. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację poselską nr 6277.

²¹² Stanowisko to opublikowano na stronie internetowej: <http://konwent.slaskie.pl/iii-konwent/przyjete-stanowiska>

²¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1688, dalej zwanej „ustawą o IOS”.

należy m.in. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu POŚ²¹⁴ (pkt 1), kontrola przestrzegania przepisów ucpg (pkt 1a), a także prowadzenie państwowego monitoringu środowiska (pkt 2). Zasady i sposób wykonywania przez Inspekcję jej zadań kontrolnych określają unormowania rozdziału 3 ustawy o IOŚ, natomiast zasady funkcjonowania państwowego monitoringu środowiska i zadania organów Inspekcji w zakresie jego koordynacji - unormowania rozdziału 4 tej ustawy.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie, kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa (art. 3 pkt 2 i art. 5 ust. 1 ustawy o IOŚ). Zadania wykonuje on przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska (art. 5 ust. 5 ustawy o IOŚ).

Do zadań WIOŚ w zakresie oceny jakości powietrza i obserwacji zmian należy przede wszystkim:

- dokonywanie przynajmniej co 5 lat²¹⁵ klasyfikacji stref, o której mowa w art. 88 ust. 2;
- dokonywanie, w terminie do 30 kwietnia każdego roku, oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonywanie klasyfikacji stref, o której mowa w art. 89 ust. 1 POŚ.

Wspomnianych powyżej ocen WIOŚ dokonuje na podstawie pomiarów lub innych metod oceny (art. 90 POŚ). Wyniki klasyfikacji stref, o której mowa w art. 88 ust. 2 POŚ; wyniki pomiarów, o których mowa w art. 90 ust. 1 POŚ; wyniki oceny poziomów substancji w powietrzu i wyniki klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 POŚ, oraz informacje o stwierdzonych przekroczeniach alarmowych substancji w powietrzu, o których mowa w art. 93 POŚ²¹⁶, WIOŚ przekazuje Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (art. 94 ust. 1 POŚ). Szczegółowe unormowania w tym zakresie zawiera rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza²¹⁷. Wyniki oceny oraz klasyfikację stref, o których mowa w art. 89 ust. 1, WIOŚ niezwłocznie przekazuje zarządowi województwa (art. 89 ust. 1a POŚ)²¹⁸. Ponadto, zgodnie z art. 28 ust. 2 w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o IOŚ, nieodpłatnie udostępnia organom administracji informacje o środowisku i jego ochronie na obszarze województwa objęte państwowym monitoringiem środowiska. Stosownie do art. 8a ust. 1 ustawy o IOŚ, rady gmin przynajmniej raz w roku rozpatrują przedłożoną przez WIOŚ informację o stanie środowiska na obszarze województwa.

²¹⁴ W zakresie określonym w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a-k ustawy o IOŚ, m.in. w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (lit. a), przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska (lit. b) czy eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem (lit. d).

²¹⁵ Z zastrzeżeniem art. 88 ust. 4 POŚ, który stanowi, że klasyfikację pod kątem poziomu określonej substancji przeprowadza się przed upływem 5 lat, jeżeli od poprzedniej klasyfikacji całkowita krajowa ilość tej substancji wprowadzanej do powietrza ulegnie zmianie o co najmniej 20%.

²¹⁶ Stosownie do art. 93 ust. 1 i 2 POŚ, wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, o którym mowa w art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.), niezwłocznie powiadamia społeczeństwo oraz podmioty, o których mowa w art. 92 ust. 2 pkt 1 POŚ (tj. podmioty korzystające ze środowiska, obowiązane do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza), w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz o wystąpieniu przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji. Powiadomienie takie zawiera w szczególności: datę, godzinę i obszar, na którym wystąpiło ryzyko przekroczenia albo przekroczenie, oraz przyczyny tego stanu; prognozy zmian poziomów substancji w powietrzu łącznie z przyczynami tych zmian, obszaru, którego dotyczy, oraz czasu trwania przekroczenia albo ryzyka jego wystąpienia; wskazanie grup ludności wrażliwych na przekroczenie, obejmujących w szczególności osoby starsze i dzieci, oraz środki ostrożności, które mają być przez nie podjęte; informację o obowiązujących ograniczeniach i innych środkach zaradczych. W województwie śląskim powiadomienia, o których mowa, są publikowane m.in. na stronie internetowej Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego: <http://www.katowice.uw.gov.pl/wdzbizk/raporty.html>.

²¹⁷ Dz. U. poz. 1034.

²¹⁸ Ponadto stosownie do art. 94 ust. 1b POŚ, WIOŚ powiadamia właściwy zarząd województwa o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu docelowego lub dopuszczalnego substancji w powietrzu w danej strefie. Stosownie natomiast do art. 94 ust. 1c POŚ, w przypadku przekroczenia poziomów zobowiązujących do podjęcia działań określonych w planach działań krótkoterminowych WIOŚ powiadamia o tym wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego.

Inspekcja Ochrony Środowiska zapewnia informowanie społeczeństwa o stanie środowiska (art. 28 ust. 1 ustawy o IOŚ). Stosownie do art. 24 ust. 3 pkt 3 w zw. z ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹⁹, informacje dotyczące klasyfikacji stref, o której mowa w art. 88 ust. 2 i art. 89 ust. 1 POŚ oraz wyników pomiarów, o których mowa w art. 90 ust. 1 POŚ, są udostępniane za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych prowadzonych przez WIOŚ. Szczegółowe zasady udostępniania tych informacji określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku²²⁰. Od dnia 25 października 2015 r., szczegółowe zasady funkcjonowania systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska „Ekoinfonet”, utworzonego na podstawie art. 28h ust. 1 ustawy o IOŚ, określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 września 2015 r.²²¹.

Stosownie do art. 96a POŚ, przy pomocy WIOŚ wojewoda sprawuje nadzór w zakresie terminowego uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 i art. 92 POŚ oraz wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty. Do wykonywania w tym zakresie zadań kontrolnych przez WIOŚ stosuje się przepisy ustawy o IOŚ, z uwzględnieniem art. 96a ust. 3-6 POŚ. W wyniku przeprowadzonej kontroli WIOŚ może wydać zalecenie pokontrolne, a kontrolowany organ może złożyć do nich zastrzeżenia, do których WIOŚ się ustosunkowuje (art. 96a ust. 3-5 POŚ). W terminie 30 dni od dnia doręczenia ustosunkowania się WIOŚ do jego zastrzeżeń, kontrolowany organ ma obowiązek powiadomić WIOŚ o realizacji zaleceń pokontrolnych i zawartych w nich uwag i wniosków (art. 96a ust. 6 POŚ). W przypadku gdy kontrolowany organ nie realizuje zaleceń pokontrolnych, a także w razie niedotrzymania ustawowego terminu uchwalenia programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych lub terminów realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza oraz planach działań krótkoterminowych WIOŚ może wymierzać organowi za to odpowiedzialnemu, w drodze decyzji, kary pieniężne (art. 315a POŚ).

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej należą do instytucji ochrony środowiska (art. 386 pkt 3 POŚ). Ich celem działania jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. w zakresie: przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami; wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska; wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku; przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza; wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii; edukacji ekologicznej oraz propagowania działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju; wojewódzkich programów ochrony środowiska, programów ochrony powietrza, planów działań krótkoterminowych, planów gospodarki odpadami, a także wspomaganie realizacji i systemu kontroli tych programów i planów; współfinansowania projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi; przygotowywania dokumentacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mają być współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi; innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodnych z polityką ochrony środowiska

²¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.

²²⁰ Dz. U. Nr 227, poz. 1485.

²²¹ Rozporządzenie w sprawie systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska „Ekoinfonet” (Dz. U. poz. 1584). W § 4 ust. 2, w zw. z § 3, tego rozporządzenia określono terminy przekazywania danych przez WIOŚ do Ekoinfonetu.

(art. 400b ust. 2 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 8, 15-16, 21-22, 32, 37-39 i 42). Art. 411 POŚ określa formy, w jakich może następować finansowanie wskazanej powyżej działalności ze środków wojewódzkich funduszy.

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach (WFOŚiGW) działa na podstawie Statutu przyjętego przez Sejmik Województwa Śląskiego Uchwałą IV/21/2/2012 z dnia 17 maja 2012 roku²²². Strategia działania WFOŚiGW w Katowicach na lata 2013-2016 została przyjęta przez Radę Nadzorczą WFOŚiGW, na podstawie art. 400h ust. 4 pkt 1 POŚ, uchwałą nr 242/2012 z dnia 26 września 2012 roku²²³. Poprawa jakości powietrza oraz ograniczanie zużycia energii i wzrost wykorzystania energii z odnawialnych źródeł stanowi jeden z celów strategicznych Funduszu, w ramach którego, jako jeden priorytetów działalności (celów operacyjnych) przyjęto zmniejszenie emisji pyłowo-gazowej, w tym tzw. „niskiej emisji”, zwiększenie efektywności energetycznej wytwarzania, przesyłu lub użytkowania energii. Rada Nadzorcza, zgodnie z art. 400h ust. 4 pkt 3 POŚ, zatwierdza również co roku listę przedsięwzięć priorytetowych planowanych do dofinansowania ze środków Funduszu.

Urzędy gmin.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²²⁴, do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy ochrony środowiska, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, czy zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

- Prawo ochrony środowiska.

Stosownie do art. 17 ust. 1 i 18 ust. 1 POŚ, organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, w celu realizacji polityki ochrony środowiska²²⁵, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 POŚ²²⁶, sporządzają, a ich organy stanowiące uchwalają, programy ochrony środowiska. Programy te, odnosząc się m.in. do ochrony powietrza, mogą obejmować także problematykę przeciwdziałania niskiej emisji²²⁷.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta należą do organów ochrony środowiska (art. 376 pkt 1 POŚ) i sprawują, w zakresie objętym ich właściwością, kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (art. 379 ust. 1 POŚ)²²⁸. Organy te mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów (miejskich lub gminnych) lub funkcjonariuszy straży gminnych. Kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony 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 godzinach od 6 do 22 - na pozostały teren; przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzanie kontroli, w szczególności dokonanie wskazanych powyżej czynności (art. 379 ust. 3 i 6 POŚ). Z przeprowadzonych czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół kontroli, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi

²²² Statut został zmieniony uchwałą nr V/7/1/2015 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 13 kwietnia 2015 r. Zmiana dotyczyła § 16 ust. 1, który określa liczbę członków zarządu WFOŚiGW.

²²³ Zaktualizowana uchwałą Rady Nadzorczej nr 425/2015 z 23 listopada 2015 r.

²²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., zwana dalej „usg”.

²²⁵ Według brzmienia przepisu, które obowiązywało do dnia 4 września 2014 r. - w celu realizacji polityki ekologicznej państwa.

²²⁶ Według brzmienia przepisu, które obowiązywało do dnia 4 września 2014 r. - uwzględniając wymagania określone w art. 14 POŚ.

²²⁷ Zgodnie z art. 3 pkt 13 i 39 POŚ, ochrona środowiska obejmuje również ochronę powietrza. Zob. również m.in. Ministerstwo Środowiska, „Wytyczne do opracowania gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów ochrony środowiska”, Warszawa 2 września 2015 r., www.mos.gov.pl.

²²⁸ Kontrolę, o której mowa w art. 379 POŚ, sprawują ponadto marszałek województwa oraz starosta w zakresie właściwości tych organów.

kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej (art. 380 POŚ). Organy wymienione w art. 379 ust. 1 POŚ, w tym wójt, burmistrz lub prezydent miasta, lub osoby przez nich upoważnione, są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska (art. 379 ust. 4 POŚ). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia (art. 363 ust. 1 pkt 1 POŚ).

Stosownie do art. 403 ust. 2 POŚ, do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 8, 15-16, 21-22, 32, 38-39 i 42 POŚ²²⁹. Finansowanie to może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³⁰ z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych (w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców) oraz jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi osobami prawnymi. Zasady udzielania wskazanej powyżej dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, określa rada gminy w drodze uchwały (art. 403 ust. 4-5 POŚ). Stosownie do art. 403 ust. 6 POŚ, udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami, o których mowa w art. 403 ust. 4 POŚ.

Stosownie do art. 91 ust. 1-2a i 5-6a oraz art. 92 ust. 1-1b POŚ, projekty uchwał zarządu województwa w sprawie programu ochrony powietrza oraz w sprawie planu działań krótkoterminowych podlegają zaopiniowaniu przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miasta i starostów.

Dla stref, w których dla substancji określonych w rozporządzeniu w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (dla jednej lub więcej z nich) stwierdzono przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub docelowych, powiększonych w stosownych przypadkach o margines tolerancji, zarząd województwa opracowuje projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza (art. 91 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 1 POŚ, art. 91 ust. 3a w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 POŚ oraz art. 91 ust. 5 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 4 POŚ). Sejmik województwa ustala, w drodze uchwały, program ochrony powietrza (art. 91 ust. 3 i ust. 5 POŚ). Dla stref, w których przekraczane są poziomy dopuszczalne substancji, integralną część projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji stanowi plan działań krótkoterminowych, o którym mowa w art. 92 POŚ (art. 91 ust. 3a POŚ).

W przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, zarząd województwa opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych, w którym ustala się działania mające na celu zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń (art. 92 ust. 1 POŚ). Sejmik województwa ustala, w drodze uchwały, plan działań krótkoterminowych (art. 92 ust. 1c POŚ).

W przypadku stref, dla których programy ochrony powietrza zostały uchwalone, a standardy jakości powietrza są przekraczane, zarząd województwa jest obowiązany opracować projekt aktualizacji programu w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, określając w nim działania ochronne dla grup ludności wrażliwych na przekroczenie, obejmujących w szczególności osoby starsze i dzieci (art. 91 ust. 9c POŚ). Przepisy dotyczące trybu przyjmowania programu ochrony powietrza stosuje się odpowiednio do jego aktualizacji (art. 91 ust. 9e POŚ).

²²⁹ Według art. 403 ust. 2 POŚ; ponadto w zakresie określonym w punktach: 2, 5, 9, 23-25, 29, 31 i 40-41 POŚ.

²³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

Stosownie do art. 96 POŚ (który został znówelizowany ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska²³¹), sejmik województwa może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Projekt uchwały, o której mowa, opracowuje zarząd województwa. Stosownie do art. 96 ust. 2-4 POŚ, projekt ten będzie podlegał zaopiniowaniu przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miasta i starostów.

- Odpady.

Stosownie do art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³², gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w tym m.in. obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych, prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi (pkt 3, 4, 5 i 8). Regulamin czystości i porządku na terenie gminy, dalej zwany „regulaminem”, uchwalany przez radę gminy i będący aktem prawa miejscowego, określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w tym m.in. dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości (art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ww. ustawy). Obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku określa art. 5 ust. 1 ucpg. Do obowiązków tych należy m.in. wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym²³³ (pkt 1); zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie (pkt 3); pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (pkt 3b). Nadzór nad realizacją tych obowiązków sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 5 ust. 6 ww. ustawy). Niewykonywanie przez właściciela nieruchomości obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy o czystości i porządku w gminach oraz obowiązków określonych w regulaminie czystości i porządku stanowi wykroczenie (art. 10 ust. 2 i ust. 2a ww. ustawy). Do sprawowanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o czystości i porządku w gminach, zgodnie z art. 9u ust. 1 i 2 tej ustawy, stosuje się przepisy art. 379 i 380 POŚ.

Stosownie do art. 1a ustawy o czystości i porządku w gminach, w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²³⁴. Według art. 3 ust. 1 pkt 29 ustawy o odpadach, pod pojęciem termicznego przekształcania odpadów rozumie się spalanie odpadów przez ich utlenianie, a także inne procesy termicznego przetwarzania odpadów, w tym pirolizę, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów są następnie spalane. Stosownie do art. 155 tej ustawy, termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów²³⁵. Natomiast termiczne przekształcanie odpadów, wbrew ww. przepisowi art. 155, poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów stanowi wykroczenie określone w art. 191 ustawy o odpadach. Według art. 193 ustawy o odpadach²³⁶, orzekanie następuje na zasadach i w

²³¹ Dz. U. poz. 1593, która weszła w życie 12 listopada 2015 r. Ustawa ta określana jest powszechnie mianem „ustawy antysmogowej”.

²³² Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm., zwana dalej „ucpg”.

²³³ Chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 ucpg, obowiązki w tym zakresie przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

²³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm., dalej zwanej „ustawą o odpadach”.

²³⁵ Z zastrzeżeniem art. 31 ustawy o odpadach.

²³⁶ Uprzednio: art. 79 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.).

trybie określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²³⁷. Wysokość grzywny wynosi od 20 zł do 500 zł (w przypadku nakładania jej w drodze mandatu karnego przez straż miejską) lub do 5 000 zł (w drodze decyzji sądu)²³⁸.

Stosownie do art. 31 ust. 7 ustawy o odpadach, dopuszcza się spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, chyba że są one objęte obowiązkiem selektywnego zbierania. Obowiązujące do 24 stycznia 2016 r.²³⁹ rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku²⁴⁰ pozwalało osobom fizycznym niebędącym przedsiębiorcami na wykorzystanie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii²⁴¹ niektórych rodzajów odpadów.

- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

Mając na uwadze zasadę wyrażoną w art. 8 POŚ (zasada integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi), nie tylko gminny program ochrony środowiska, lecz również pozostałe przyjmowane przez gminę polityki, strategie, plany lub programy, w tym dotyczące np. gospodarki przestrzennej, powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴², w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania ochrony środowiska i ochrony zdrowia ludzi. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględnia się m.in. uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska, a także ochrony zdrowia mieszkańców (art. 10 ust. 1 pkt 3 i 5). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony środowiska (art. 15 ust. 2 pkt 3). Może to odnosić się także m.in. do zagadnień związanych z ochroną powietrza, w tym z przeciwdziałaniem niskiej emisji.

- Prawo energetyczne.

Stosownie do art. 19 ust. 1 i ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²⁴³, wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy, a rada gminy założenia te uchwała. W przypadku, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji uchwalonych założeń, wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części, a rada gminy plan ten uchwała (art. 20 ust. 1 i ust. 4 Prawa energetycznego). W celu realizacji uchwalonego planu, gmina może zawierać umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi, a w przypadku, gdy nie jest możliwa realizacja planu na podstawie umów, rada gminy - dla zapewnienia zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa

²³⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm., dalej zwana „KPW”.

²³⁸ Art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.) oraz art. 96 § 1 KPW.

²³⁹ Rozporządzenie to, wydane na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, utraciło moc na podstawie art. 250 ust. 1 w zw. z art. 252 nowej ustawy - ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, wraz z upływem 36 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. z dniem 24 stycznia 2016 r.

Od dnia 24 stycznia 2016 r. obowiązuje nowe rozporządzenie wydane na podstawie art. 27 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach - rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz. U. z 2016 r. poz. 93). W załączniku do tego rozporządzenia określono również warunki magazynowania odpadów przeznaczonych do wykorzystania na potrzeby własne oraz dopuszczalne ilości, które te podmioty mogą przyjąć i magazynować w ciągu roku, lub sposób określenia tych ilości.

²⁴⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 527 ze zm.

²⁴¹ Proces odzysku R1, wg załącznika nr 5 do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 9 tej ustawy, pojęcie odzysku obejmowało wszelkie działania, niestwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części, lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystania, określone w załączniku nr 5 do ustawy).

²⁴² Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.

²⁴³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm., dalej zwanej „Prawem energetycznym”.

gazowe - może wskazać w drodze uchwały tę część planu, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne (art. 20 ust. 5 i 6 Prawa energetycznego).

Straże gminne.

Organizację, zadania i uprawnienia straży gminnych²⁴⁴ (m.in. prawo strażników do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia) określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych²⁴⁵. Stosownie do art. 8 ust. 2 tej ustawy, szczegółową strukturę organizacyjną straży gminnej określa regulamin straży nadawany przez radę gminy. Rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy, w takim przypadku szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 6 ust. 2 ww. ustawy).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może upoważnić funkcjonariuszy straży gminnych do wykonywania funkcji kontrolnych, o których mowa w art. 379 ust. 1 POŚ i art. 9u ucpq, w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz ustawy o czystości i porządku w gminach (art. 379 ust. 2 POŚ i art. 9u ucpq).

Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 6 i pkt 10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego²⁴⁶, strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone m.in. w art. 191 ustawy odpadach²⁴⁷ oraz w art. 10 ust. 2 i 2a ustawy o czystości i porządku w gminach. Zasady wydawania upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego określają unormowania § 3 i 4 ww. rozporządzenia. Tryb prowadzenia postępowania mandatowego określa KPW (art. 95 i n.).

²⁴⁴ W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz bądź prezydent miasta, straż nosi nazwę „straż miejska” (art. 2 ust. 3 ustawy o strażach).

²⁴⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 706, dalej zwanej „ustawą o strażach”.

²⁴⁶ Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

²⁴⁷ Wcześniej: za wykroczenie określone m.in. w art. 71 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), tj. za termiczne przekształcanie odpadów wbrew zakazowi poza spalarniami odpadów lub współspalarniami odpadów.

Załącznik 2: Wykaz skontrolowanych jednostek

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko, stanowisko kierownika jednostki kontrolowanej (wg stanu na dzień zakończenia kontroli)
1.	Urząd Miejski w Bielsku-Białej pl. Ratuszowy 1, 43-300 Bielsko-Biała	Jacek Krywult, Prezydent Miasta
2.	Straż Miejska w Bielsku-Białej ul. H. Kołłątaja 10, 43-300 Bielsko-Biała	Grzegorz Gładysz, Komendant Straży Miejskiej
3.	Urząd Miejski w Cieszynie Rynek 1, 43-400 Cieszyn	Ryszard Macura, Burmistrz Miasta
4.	Straż Miejska w Cieszynie Jana Kochanowskiego 14, 43-400 Cieszyn	Kazimierz Plusa, Komendant Straży Miejskiej
5.	Urząd Miasta Częstochowy ul. Śląska 11/13, 42-200 Częstochowa	Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Miasta
6.	Straż Miejska w Częstochowie Krakowska 80/3, 42-200 Częstochowa	Artur Hołubiczko, Komendant Straży Miejskiej
7.	Urząd Gminy w Janowie ul. Częstochowska 1, 42-253 Janów	Joanna Ścigaj, Wójt Gminy
8.	Urząd Miasta w Rybniku ul. Bolesława Chrobrego 2, 44-200 Rybnik	Piotr Kuczera, Prezydent Miasta
9.	Straż Miejska w Rybniku ul. Władysława Stanisława Reymonta 54, 44-200 Rybnik	Arkadiusz Kaczmarczyk, Komendant Straży Miejskiej
10.	Urząd Miejski w Sosnowcu Aleja Zwycięstwa 20, 41-200 Sosnowiec	Arkadiusz Chęciński, Prezydent Miasta
11.	Straż Miejska w Sosnowcu Stanisława Małachowskiego 3, 41-200 Sosnowiec	Zbigniew Krupa, Komendant Straży Miejskiej
12.	Urząd Miasta Tychy al. Niepodległości 49, 43-100 Tychy	Andrzej Dziuba, Prezydent Miasta
13.	Urząd Miasta Wodzisławia Śląskiego, ul. Bogumińska 4, 44-300 Wodzisław Śląski	Mieczysław Kieca, Prezydent Miasta
14.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska W Katowicach Wita Stwosza 2, 40-036 Katowice	Tadeusz Sadowski, Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
15.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska I Gospodarki Wodnej w Katowicach ul. Plebiscytowa 19, 40-035 Katowice	Andrzej Pilot, Prezes Zarządu
16.	Urząd Miejski w Żywcu Rynek 2, 34-300 Żywiec	Antoni Szlagor, burmistrz Miasta

Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników skontrolowanych jednostek zamieszczone są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli pod adresem:
<http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>

Załącznik 3: Wykaz adresatów, którym przekazuje się informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i innowacyjności
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Senacka Komisja Środowiska
16. Wojewoda Śląski
17. Marszałek Województwa Śląskiego
18. Przewodniczący Sejmiku Województwa Śląskiego