

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/065 - Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Katarzyna Kozieł, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/13/2016 z dnia 12 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Rybniku, ul. Bolesława Chrobrego 2, 44-200 Rybnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kuczera, Prezydent Miasta ¹ (dowód: akta kontroli str.2-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania podejmowane przez Urząd Miasta w celu eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ Prezydent Miasta Rybnika⁴ oraz pracownicy Urzędu Miasta podejmowali działania na rzecz ograniczania niskiej emisji, jednak zakres i skala tych działań były zbyt małe, aby osiągnąć nie tylko normatywne poziomy stężeń substancji szkodliwych w powietrzu, ale również redukcję emisji zanieczyszczenia powietrza ze źródeł powierzchniowych w terminie i na poziomie zakładanym w wojewódzkim programie ochrony powietrza przyjętym w 2014 r.⁵

W sporządzonych dokumentach programowych dotyczących ochrony środowiska zdefiniowano działania mające na celu ograniczenie niskiej emisji, a ww. dokumenty były spójne z wojewódzkim programem ochrony powietrza, który został zaopiniowany przez Prezydenta Miasta terminowo, tj. przed upływem miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, zgodnie z przepisem art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶.

Gmina pozyskała dofinansowanie ze środków zewnętrznych na przedsięwzięcia związane z ograniczaniem niskiej emisji, takie jak termomodernizacje obiektów

¹ Od dnia 8 grudnia 2014 r. Wcześniej, od 25 listopada 1998 r. funkcję tę pełnił Adam Fudali.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Zwana dalej „NIK”.

⁴ Zwanej dalej „Miastem”.

⁵ W wojewódzkim programie ochrony powietrza przewidywano dla Aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej ograniczenie do 2020 r. rocznej emisji pyłu PM10 o 935,8 Mg, pyłu PM2,5 Mg o 606,1 Mg, benzo(a)pirenu 0,54 Mg.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm., zwana dalej „Prawem ochrony środowiska”.

gminnych oraz montaż instalacji solarnych⁷ z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach⁸, a ponadto Gmina ze środków własnych udzielała dofinansowania na wykonanie m.in. przyłączy do sieci ciepłowniczej oraz wymianę przestarzałych kotłów c.o.

Aktualne informacje na temat stanu powietrza z Państwowego Monitoringu Środowiska były przedmiotem analiz i monitorowania zespołu zadaniowego ds. ograniczania niskiej emisji, powołanego Zarządzeniem Prezydenta Miasta⁹ oraz na bieżąco udostępniane mieszkańcom poprzez stronę internetową miasta Rybnika. Problem niskiej emisji był również celem licznych działań edukacyjno-informacyjnych prowadzonych przez Urząd w całym okresie objętym kontrolą, które miały wpływ na wzrost świadomości mieszkańców Gminy.

NIK zwraca uwagę, że w przyjętym w 2010 r. Programie Ograniczania Niskiej Emisji, jako podstawowe działanie mające zapewnić obniżenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery przyjęto montaż kolektorów słonecznych – rozwiązania, które charakteryzuje się niskim wskaźnikiem efektywności ekonomiczno-ekologicznej¹⁰. Wskutek tego, w okresie objętym kontrolą 38,5 % wszystkich środków wydatkowanych przez Gminę (pochodzących ze środków własnych oraz pozyskanych ze źródeł zewnętrznych) na ograniczanie niskiej emisji, zostało przeznaczone na przedsięwzięcia, które zdaniem NIK w niewielkim stopniu wpływały na ograniczenie niskiej emisji¹¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan powietrza w gminie w okresie objętym kontrolą.

Opis stanu
faktycznego

Głównym źródłem informacji dla Urzędu Miasta oraz dla mieszkańców miasta były dane rejestrowane na stacji pomiarowej włączonej do systemu monitoringu jakości powietrza, znajdującej się przy ul. Borki w Rybniku¹². Informacje dotyczące przekroczenia wartości progowej (200 µg/m³) i przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu PM10 (300 µg/m³) Miasto otrzymywało również z Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Dane pomiarowe były upowszechniane poprzez stronę internetową miasta Rybnika. W zakładce „sprawdź jakość powietrza”¹³ mieszkańcy mieli możliwość wglądu w dane pomiarowe rejestrowane na stacji. To samo dotyczyło informacji z Centrum Zarządzania Kryzysowego, do którego link dostępny był również na stronie internetowej miasta – w zakładce „ostrzeżenia”¹⁴.

W okresie objętym kontrolą odnotowano następujące stężenia pyłów¹⁵ oraz benzo(a)pirenu:

⁷ co było działaniem przewidzianym w Programie ograniczenia niskiej emisji, przyjętym w 2010 r.

⁸ w formie dotacji i pożyczek.

⁹ Zarządzenie 55/2015 Prezydenta Miasta Rybnika z 24 września 2015 r. w sprawie jego powołania.

¹⁰ Wg analizy ekonomicznej zawartej w POP z 2014 r. kolektory słoneczne „dają mały efekt ekologiczny, natomiast koszty inwestycyjne i eksploatacyjne nie dają wymaganej efektywności ekologicznej”. Na niską efektywność kosztową uzyskania efektu ekologicznego przy zastosowaniu kolektorów słonecznych wskazywano również w POP z 2010 r.

¹¹ Kwota ta była niemal równa wysokości wydatków na podłączanie nieruchomości do sieci ciepłowniczej oraz wymiany kotłów c.o. (38,9 %).

¹² Właścicielem stacji jest Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach. Stacja prowadzi pomiary metodą automatyczną (Benzen, CO, NO, NO₂, NO_x, O₃, PM₁₀, SO₂) oraz manualną (PB, PM₁₀, CD w PM₁₀, BAP w PM₁₀, AS w PM₁₀, NI w PM₁₀).

¹³ <http://powietrze.katowice.wios.gov.pl/>

¹⁴ <http://www.katowice.uw.gov.pl/wdzbizk/raporty.html>

¹⁵ Przekroczona została również dopuszczalna częstość przekraczania poziomu dziennego stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀ (50 µg/m³) – 35 razy w roku, określona w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1031). W Rybniku w kolejnych latach liczba dni z przekroczeniami wynosiła: 126 w 2013 r., 125 w 2014 r. i 103 w 2015 r.

- pył zawieszony PM10: 54 µg/m³ w 2013 r., 53 w 2014 r. oraz 47 w 2015 r.
- pył zawieszony PM2,5: 31 µg/m³ w 2013 r., 29 w 2014 r. oraz 28 w 2015 r.
- benzo(a)piren: 11 ng/m³ w 2013 r., 12 w 2014 r. oraz 11 w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 587)

Jak wyjaśnił Prezydent: „Informacja dotycząca stężeń pyłu zawieszonego PM10 wyświetlana jest również na elektronicznej tablicy świetlnej, znajdującej się na budynku przy ul. Kościuszki 22, a także na tablicach informacyjnych Zarządu Transportu Zbiorowego usytuowanych na przystankach autobusowych”.

(dowód: akta kontroli str. 7)

Uzyskane dane były m.in. przedmiotem analiz i monitorowania zespołu zadaniowego ds. ograniczania niskiej emisji, powołanego Zarządzeniem Prezydenta Miasta. Jego celem było m.in. przygotowanie planu działań ograniczenia niskiej emisji oraz jego realizacja. Oceny szczegółowe prowadzone były ponadto podczas dwóch debat, które zostały zorganizowane przez Urząd Miasta w 2013 r. i w 2016 r. Zaproszeni eksperci wskazali główne przyczyny złej jakości powietrza w mieście i dokonali analizy zanieczyszczeń powietrza. Temat oceny jakości powietrza, a tym samym analizy bieżącej sytuacji poruszano podczas sesji Rady Miasta, na których rozpatrywana była informacja wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stanie środowiska. Analiza oceny jakości powietrza w mieście była również prowadzona przy okazji opracowania dokumentów programowych m.in. PONE (dział 1.4 Analiza jakości powietrza w mieście Rybnik) i POŚ dla Miasta Rybnika (dział 4.1.1. Ocena stanu aktualnego).

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 416, 427-440, 560-583)

Na terenie Gminy nie przeprowadzono inwentaryzacji źródeł emisji pozwalającej na ustalenie liczby palenisk węglowych.

Prezydent wyjaśnił, że „Powodem jest przede wszystkim liberalne prawo budowlane, które traktuje zmianę źródła ciepła jako tzw. zmianę nieistotną. W efekcie przeprowadzona inwentaryzacja - zebrane podczas niej informacje o sposobach ogrzewania budynków, szybko przestają być aktualne, mijając się znacznie ze stanem faktycznym.”

(dowód: akta kontroli str. 8)

Informacje na temat źródeł emisji na terenie gminy pozyskiwano poprzez ankiety zbierane na potrzeby dokumentów programowych opracowywanych na potrzeby Miasta:

- Przy opracowaniu w 2010 r. Programu ograniczania niskiej emisji w wyniku ankietyzacji obiektów mieszkalnych indywidualnych (788 szt.) uzyskano informację na temat m.in. rodzaju i wieku funkcjonujących urządzeń grzewczych oraz rodzaju paliwa używanego dla celów grzewczych. Na podstawie tych ankiet oszacowano, że 82 % energii do celów grzewczych wytwarzana była w kotłach na węgiel kamienny.

(dowód: akta kontroli str. 218-222)

- W ramach przygotowywanego dokumentu „Aktualizacja do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Rybnika opracowaniu w 2010 r. przeprowadzono w dniach 21-22 kwietnia 2016 r. ankietyzację, którą objęto ponad 1 000 budynków we wszystkich dzielnicach miasta. W rezultacie uzyskano 1022 ankiety. Wg „Aktualizacji...” 74 % niskiej emisji przypada na tzw. źródła powierzchniowe.

(dowód: akta kontroli str. 419, 420-421)

Ponadto Prezydent wyjaśnił, że w celu ustalenia liczby palenisk węglowych Miasto wykorzystuje dane statystyczne za rok 2011, dotyczące podziału mieszkań wg sposobu ich ogrzewania, uzyskane w ramach spisu powszechnego GUS¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 419, 748)

W okresie objętym kontrolą jakość powietrza w Mieście nie poprawiła się¹⁷. Jako bariery w podejmowaniu skutecznych działań w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza Prezydent podał: dostępność niskiej jakości paliw spalanych w urządzeniach o niskiej sprawności, uwarunkowania społeczno-ekonomiczne mieszkańców, które powodują że często kryterium ekonomiczne jest decydujące przy wyborze źródła ogrzewania/rodzaju spalanego paliwa, brak zachęt ze strony państwa dla stosowania paliw ekologicznych i wciąż niski priorytet tematu ochrony powietrza przez państwo, brak mechanizmów prawnych, które pozwoliłyby uskutecznić walkę z niską emisją (zapisy w prawie budowlanym), brak norm jakości paliw dopuszczonych do stosowania w budownictwie mieszkaniowym, wciąż istniejące przyzwolenie społeczne na spalanie odpadów wśród mieszkańców, rozproszona zabudowa miasta w efekcie czego rozbudowa infrastruktury gazowej lub ciepłowniczej jest w wielu przypadkach nieuzasadniona ekonomicznie, tym samym wskazanie na paliwa stałe jako jedynej alternatywy zaspokajania potrzeb grzewczych mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 9, 587)

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

Opis stanu
faktycznego

Dane o stężeniu szkodliwych substancji i źródłach niskiej emisji były wyznacznikiem przyjętych w dokumentach programowych kierunków działań. Działania takie wskazane zostały m.in. w Programie ochrony środowiska dla Miasta Rybnika, Programie ograniczania niskiej emisji i Planie gospodarki niskoemisyjnej. Dotyczyły one przede wszystkim sektora budownictwa mieszkaniowego, który miał największy udział w emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Ponadto działania te były kierowane również na sektor transportu oraz użyteczności publicznej.

Stosownie do art. 17 ust. 1 i 18 ust. 1 POŚ, w dniu 24 kwietnia 2012 r. Rada Miasta Rybnik uchwaliła „**Program Ochrony Środowiska dla Miasta Rybnika – aktualizacja**”. POŚ stanowił wytyczne dla realizacji przedsięwzięć w okresie 2012-2016 z perspektywą do 2020 r. Podstawowym założeniem Programu było omówienie 10 aspektów ochrony środowiska, z oceną stanu aktualnego i docelowego, wykazem celów i zadań środowiskowych oraz harmonogramem działań: ochrona środowiska, ochrona wód, ochrona powierzchni ziemi, ochrona przed hałasem, polem elektromagnetycznym, ochrona przyrody i bioróżnorodności, zapobieganie poważnym awariom, bezpieczeństwo chemiczne i biologiczne, racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz edukacja ekologiczna. Aspekt ochrony środowiska zawierał ocenę poziomu zanieczyszczeń związanych z niską emisją. Jako cel do 2018 r. zaplanowano „Poprawę jakości powietrza i obniżenie poziomu substancji szkodliwych w powietrzu oraz utrzymaniu tego stanu”, w ramach którego na lata 2011-2015 zaplanowano realizację m.in. celu:

¹⁶ Wg GUS w 2011 r. na 44 598 mieszkań zamieszkałych w Mieście Rybnik - 5 832 ogrzewane było piecami na paliwa stałe.

¹⁷ Dane ze stacji w Rybniku przy ul. Borki pomiar automatyczny - wartość średnia pyłu PM10 w 2012 r. wynosiła - 64 µg/m³, w 2013 r. - 54, w 2014 r. - 54, w 2015 r. - 49, w maju 2016 r. - 60 µg/m³. Wartość średnia pyłu PM2,5 pomiar manualny - stacja Żory - odpowiednio: 33,32,29,28,33 (luty 2016 r.) µg/m³.

„Poprawa jakości powietrza poprzez ograniczenie emisji z procesów spalania paliw do celów grzewczych, ograniczenie niskiej emisji, zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą”. Cel miał zostać osiągnięty poprzez realizację zadań: dofinansowanie działań modernizacyjnych systemów ogrzewania dla indywidualnych budynków mieszkalnych, dofinansowanie do wymiany okien oraz termomodernizacja 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. W okresie objętym kontrolą realizowane były zadania termomodernizacji oraz instalacji pomp ciepła w placówkach oświatowych i obiektach użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str.8,18-47, 606,646-647,700-702)

Program ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Rybnika 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 program wskazywał wykorzystanie odnawialnych źródeł energii tj. kolektorów solarnych i ogniw fotowoltaicznych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 200-271, 596, 651)

Prezydent wyjaśnił „Dotacje do modernizacji systemów grzewczych obejmujące źródła ciepła wykorzystujące konwencjonalne nośniki energii Miasto Rybnik prowadzi od 1995 r. Mając na uwadze rozwój energetyki opartej na zasobach odnawialnych, rosnące z czasem zainteresowanie mieszkańców, jak również zobowiązania dotyczące zwiększania udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie paliwo-energetycznym kraju, zdecydowano o intensyfikacji promocji energetyki słonecznej w gminie. Intensyfikacji, gdyż wsparcie montażu instalacji solarnych prowadzone było do maksymalnej kwoty 3.300 zł również z budżetu miasta. Pod tym kątem właśnie opracowany został dla miasta Program ograniczenia niskiej emisji. Przewidywał on instalację kolektorów słonecznych jak i paneli fotowoltaicznych. Ostatecznie bardzo duże nakłady inwestycyjne na te drugie, sięgające wówczas blisko 100.000 zł/budynek zdecydowały, że pozostano wyłącznie przy kolektorach słonecznych.(...)”

(dowód: akta kontroli str.553)

Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Rybnika przyjęty uchwałą Rady Miasta w dniu 18 czerwca 2015 r., na lata 2015-2020. 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, poprawa jakości powietrza atmosferycznego poprzez realizację zadań i celów określonych w prawie miejscowym, m.in. zawartych w Programach ochrony powietrza. 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

¹⁸ W programie przyjęto m.in. że „ponad 80 % kotłów zabudowanych zostało po 2000 r. Można więc założyć, że są to urządzenia wykonane w technologii spełniającej wymogi ochrony środowiska”.

ciepłowniczych na sieci c.o. bez źródła węglowego w budynkach i placówkach oświatowych.

(dowód: akta kontroli str.64-199,374-379,705)

Problematykę ograniczania niskiej emisji wskazano ponadto w następujących dokumentach programowych Miasta: Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Rybnika – aktualizacja z dnia 18 grudnia 2013¹⁹, Strategii Zintegrowanego Rozwoju Miasta Rybnika z dnia 18 czerwca 2005 r.²⁰, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Rybnika z dnia 24 kwietnia 2012 r.²¹ oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Rybnika oraz Strategii Zintegrowanego Rozwoju Miasta Rybnika uwzględniono konieczność poprawy jakości powietrza i zawarto postanowienia mogące wpływać na jego poprawę. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Rybnika oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zalecono stosowanie kotłów ekologicznych i paliw dających jak najmniejszą niską emisję oraz wskazano obowiązek zaopatrzenia w ciepło z niskoemisyjnych źródeł ciepła, tj. źródeł ciepła o wysokiej sprawności energetycznej, opartych na paliwach ciekłych, gazowych, energii elektrycznej, energii odnawialnej oraz ekologicznych paliwach stałych.

(dowód: akta kontroli str.305-344,399-413,717)

W okresie objętym kontrolą Miasto udzielało dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji ekologicznych²², na podstawie przyjętych przez Radę Miasta Regulaminów dotacji do inwestycji realizowanych przez mieszkańców miasta. W kolejnych Regulaminach podnoszono wymogi ekologiczne i ograniczano rodzaje kotłów, których zakup mógł być przedmiotem dofinansowania. Początkowo dotacją objęte były wszystkie kotły, w których ekologiczne spalanie potwierdzone było certyfikatem. W kolejnych latach wyłączono z dotacji kotły nieposiadające mechanicznego podawania paliwa. Następnie określono minimalne wymogi emisyjne, które stopniowo podnoszono (w zakresie ograniczenia dopuszczalnej emisji pyłu). W Regulaminie z 2016 r. wprowadzono zapisy dotyczące dotacji na źródła opalane ekologicznym paliwem stałym: dotacja na zastąpienie kotłów klasy 5 i wyższej mogła być przeznaczona tylko w sytuacji kiedy wykorzystanie sieci gazowej lub ciepłowniczej była technicznie niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione; dotacja do termomodernizacji budynku jednorodzinnego uzależniona była od łącznej wymiany źródła ciepła na ekologiczne; dotacja do instalacji solarnej lub pompy ciepła udzielana była tylko w sytuacji gdy budynek był już ogrzewany ekologicznie lub kiedy odnawialne źródło energii było jedynym źródłem ciepła w budynku.

(dowód: akta kontroli str.272-304,468-472,651)

Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 2 POŚ Prezydent miasta opiniował projekty uchwał Zarządu Województwa w sprawie programu ochrony powietrza. W 2014 r. w związku z przedłożonym do zaopiniowania projektem „Programu ochrony

¹⁹ Uchwała nr 630/XLI/2013 Rady Miasta Rybnika.

²⁰ Uchwała nr 140/XI/2015 Rady Miasta Rybnika.

²¹ Uchwała nr 292/XXI/2012 Rady Miasta Rybnika w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rybnika.

²² 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 z 25 stycznia 2012 r., 7 sierpnia 2012 r., 19 grudnia 2012 r., 13 lutego 2014 r. oraz uchwała nr 310/XIX/2016 Rady Miasta Rybnika z 10 marca 2016 r. zmieniająca zasady przyznawania dotacji.

powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji” Prezydent zwrócił uwagę m.in. na nieosiągalny do osiągnięcia dla Aglomeracji Rybnicko – Jastrzębskiej określony w Programie efekt ekologiczny do roku 2020. Zaproponował zmianę na perspektywę czasową do 2023 r. W ostatecznej wersji przyjęto nieznacznie pomniejszone wskaźniki ale do roku 2020: dla strefy Rybnicko-Jastrzębskiej w zakresie redukcji pyłu zawieszonego PM10 - 935,8 tony/rok, PM2,5 - 606,1 tony/rok, benzo(a)pirenu - 0,54 tony/rok, dla Miasta Rybnika – 519,6 PM10; 335,68 PM2,5; 0,31 benzo(a)pirenu. Wskaźniki te wykazano w PGN jako przewidziane do 2020 r. efekty ekologiczne do uzyskania dla Miasta Rybnika.

(dowód: akta kontroli str.16,50-52,61,498-514)

W okresie objętym kontrolą w zasobach gminnych znajdowały się źródła zanieczyszczenia PM10, PM2,5 i b(a)p. Były to źródła ciepła wykorzystywane na potrzeby budynków mieszkalnych pozostających w dyspozycji Zakładu Gospodarki Komunalnej oraz budynki użyteczności publicznej (placówki oświatowe, budynki rekreacji i sportu). Większość z tych budynków korzystało już z ekologicznych form ogrzewania. Na 131 obiektów miejskich, na dzień 31 marca 2016 r. - 26 ogrzewanych było paliwem stałym, a 17 z nich zaliczono do starych (w złym stanie technicznym) źródeł. Jak pisał w wyjaśnieniu Prezydent „*Budynki te poddawane są sukcesywnie działaniom termomodernizacyjnym z modernizacją źródła ciepła. W okresie 2015-2018 zaplanowano pod powyższe działania 19 obiektów, a w jednym obiekcie przeprowadzona zostanie modernizacja systemu ogrzewania. W przypadku dostępności środków z zewnątrz nie wyklucza się objęcia działaniami kolejnych obiektów*”.

(dowód: akta kontroli str.11,593,606-607)

Dokumenty programowe obowiązujące w Mieście były spójne z wojewódzkim programem ochrony powietrza w zakresie ograniczania niskiej emisji.

(dowód: akta kontroli str.20-25,53-62,85-95,218-219)

Rada Miasta raz w roku²³ rozpatrywała informację Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o stanie środowiska zgodnie z art. 8a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁴.

(dowód: akta kontroli str.11)

3. Finansowanie ochrony powietrza przed niską emisją w gminie.

Opis stanu
faktycznego

Wpływy gminy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych w latach 2013-2015 wyniosły łącznie 22.737 tys. zł, w tym: 5.245,3 tys. zł w 2013 r., 9.147,9 tys. zł w 2014 r. i 8.343,7 tys. zł w 2015 r.

Ze środków tych przeznaczono corocznie ok. 30% na ochronę powietrza przed niską emisją:

- w 2013 r. kwotę 1.637,2 tys. zł przeznaczono m.in. na dofinansowanie do modernizacji systemów grzewczych, wymianę kotła gazowego i termomodernizację dwóch placówek oświatowych oraz audyt efektywności ekologicznej dla termomodernizacji dwóch placówek oświatowych,
- w 2014 r. kwotę 2.421,9 tys. zł przeznaczono m.in. na dofinansowanie do modernizacji systemów grzewczych, remonty kotłów i instalacji w OSP,

²³http://bip.um.rybnik.eu/docs/2015/01/22/file_1674076.pdf, http://bip.um.rybnik.eu/docs/2016/01/21/file_3757074.pdf, <http://bip.um.rybnik.eu/docs/1401/PDF/HAUNP11Y.PDF>

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.

wynagrodzenie za czynności operatora PONE oraz dofinansowanie instalacji kolektorów w ramach PONE, montaż zasłon termoregulacyjnych szklarni, termomodernizację placówek edukacyjnych i budynku MOSIR.

- w 2015 r. kwotę 2.635,2 tys. zł przeznaczono m.in. na dofinansowanie do modernizacji systemów grzewczych, zakup pieca i grzejników w OSP, wykonanie instalacji solarnych, termomodernizację i budowę instalacji grzewczych pomp ciepła w budynkach użyteczności publicznej.

Na ochronę powietrza przed niską emisją wydatkowano w Gminie w latach 2013-2015 łącznie 6.359,7 tys. zł, w tym 3.145,9 tys. zł w 2013 r., 1.871,2 tys. zł w 2014 r. oraz 1.342,6 tys. zł w 2015 r. Ze źródeł zewnętrznych, Gmina pozyskała na ten cel kwotę 1.643,8 tys. zł. Środki te pochodziły z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁵ w wysokości 1.151,4 tys. zł (termomodernizacja placówek edukacyjnych oraz realizacja PONE), z Regionalnych Programów Operacyjnych – 56,7 tys. zł (wykonanie instalacji solarnych w budynkach użyteczności publicznej Miasta Rybnika), z Funduszu Spójności – 435,7 tys. zł (termomodernizacja placówek edukacyjnych).

(dowód: akta kontroli str.397,554-555)

W latach 2013-2016 Gmina realizowała następujące projekty dotyczące ochrony powietrza przed niską emisją:

- w roku 2013 r.:
 - dofinansowanie do instalacji kolektorów solarnych w ramach PONE – instalacja 100 kolektorów słonecznych na kwotę 1.552,9 tys. zł, w tym 728,1 tys. zł – środki WFOŚiGW i 824,9 tys. zł – środki mieszkańców,
 - dotacje celowe udzielone na modernizację 478 starych źródeł grzewczych na podstawie uchwały Rady Miasta²⁶ w łącznej wysokości 1.316,9 tys. zł, w tym: 629,1 tys. zł na podłączenie do sieci c.o., lub wymiana kotła c.o.²⁷, montaż 254 kolektorów słonecznych – 664,8 tys. zł oraz 23 tys. zł na instalację 7 pomp ciepła,
 - termomodernizacja 3 obiektów gminnych²⁸ – 1.829 tys. zł.
- w roku 2014:
 - dotacje celowe udzielone na modernizację 559 starych źródeł grzewczych na podstawie uchwały Rady Miasta²⁹ w łącznej wysokości 1.316,9 tys. zł, w tym: 924,6 tys. zł na podłączenie do sieci c.o., lub wymiana kotła c.o.³⁰, montaż 237 kolektorów słonecznych – 766,9 tys. zł oraz 179,6 tys. zł na instalację 59 pomp ciepła.
- w roku 2015:
 - dotacje celowe udzielone na modernizację 435 starych źródeł grzewczych na podstawie uchwały Rady Miasta³¹ w łącznej wysokości

²⁵ Zwany dalej „WFOŚiGW”.

²⁶ 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.

²⁷ W tym 106 nowoczesnych kotłów na paliwa stałe na kwotę 247,9 tys. zł, 101 kotłów gazowych na kwotę 277,7 tys. zł, 3 kotły elektryczne na kwotę 7,1 tys. zł oraz 7 podłączeń do sieci c.o. na kwotę 96,4 tys. zł

²⁸ Budynek Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 3, Przedszkola nr 19 oraz Szkoła Podstawowa nr 5.

²⁹ 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.

³⁰ W tym 114 nowoczesnych kotłów na paliwa stałe na kwotę 316,2 tys. zł, 135 kotłów gazowych na kwotę 390,9 tys. zł, 1 kocioł olejowy na kwotę 2,8 tys. zł oraz 13 podłączeń do sieci c.o. na kwotę 214,7 tys. zł.

³¹ 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.

1.279,2 tys. zł, w tym: 924,6 tys. zł na podłączenie do sieci c.o., lub wymiana kotła c.o.³², montaż 88 kolektorów słonecznych – 288,8 tys. zł oraz 207,1 tys. zł na instalację 65 pomp ciepła³³.

(dowód: akta kontroli str.388-389,398,605,665)

Dla modernizacji i wymiany źródeł ciepła dofinansowanych ze środków dotacji celowych udzielonych na podstawie uchwał Rady Miasta nie określono zaplanowanych do osiągnięcia efektów rzeczowych i ekologicznych. W przyjętym w 2010 r. PONE przewidywano na lata 2010-2015 wyposażenie 605 nieruchomości w kolektory słoneczne, a wśród efektów ekologicznych wskazano redukcję „zanieczyszczeń pyłowo-gazowych o 15,1 Mg/rok (zmniejszenie o 33 %)". Inwestycje objęte PONE realizowano na podstawie kolejnych umów pożyczki zawieranych przez Gminę z WFOŚiGW. W okresie objętym kontrolą zaplanowano i realizowano III i IV etap zadania, w ramach których dofinansowano montaż 100 kolektorów słonecznych w roku 2013 oraz 25 w 2014. Jak wynika z rozliczeń przedłożonych przez Gminę WFOŚiGW, osiągnięto efekty rzeczowe³⁴ i ekologiczne³⁵.

(dowód: akta kontroli str.60-61,272-303,345-373)

Zaplanowane w Programach ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego³⁶ dla Miasta Rybnika efekty ekologiczne działań naprawczych nie zostały osiągnięte. Na rok 2013 zaplanowany do uzyskania efekt ekologiczny PM10 wynosił 245,66 mg/rok a osiągnięto dziesięciokrotnie mniejszy - 27,161 mg/rok przy wymianie systemów ogrzewania i 0,874 przy termoizolacji i wymianie kotłów w obiektach użyteczności publicznej. Na rok 2014 przy takim samym planie osiągnięto efekt pięciokrotnie niższy – 44,362 mg/rok. Na rok 2015 zaplanowano efekt 519,6 mg/rok a uzyskano 29,863 mg/rok.

(dowód: akta kontroli str. 390-394,708)

Odnosnie nieosiągnięcia ww. wskaźników Prezydent wyjaśnił, że „Wymiana przestarzałych źródeł ciepła przyniosła pewien efekt ekologiczny w postaci zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, jednak niewystarczający, aby osiągnąć wymagane redukcje emisji i dotrzymać standardów emisji na terenie Aglomeracji Rybnicko-Jastrzębskiej m. in. ze względu na:

- brak wsparcia innymi działaniami systemowymi w skali całego województwa (brak możliwości prawnych umożliwiających wprowadzenie i egzekwowanie zakazu spalania paliw niskiej jakości: miału i flotu, brak narzędzi prawnych, obligujących mieszkańców do zmiany systemu ogrzewania),
- brak odpowiednich regulacji w zakresie planowania przestrzennego, dopuszczających możliwość wpisywania do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stref, w których nie będzie można wykorzystywać nieefektywnych urządzeń grzewczych, oraz pozwalające na

³² W tym 111 nowoczesnych kotłów na paliwa stałe na kwotę 216,5 tys. zł, 158 kotłów gazowych na kwotę 342,4 tys. zł, oraz 13 podłączeń do sieci c.o. na kwotę 230,2 tys. zł.

³³ W roku 2016 do czasu kontroli wpłynęło do Urzędu 260 wniosków o dotacje celowe na modernizację starych źródeł grzewczych, na podstawie których zawarto 46 umów: 19 na montaż pomp ciepła, 12 na termomodernizację wraz z wymianą źródła ciepła i 15 na wymianę źródła ciepła.

³⁴ Montaż zakładanej liczby instalacji solarnych.

³⁵ Efekty ekologiczne ujęte w umowach u rozliczeniach nie obejmowały redukcji pyłów PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu, ale ograniczenia emisji CO, CO₂ oraz produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

³⁶ Program ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy stężenia substancji w powietrzu - uchwała Nr III/52/15/2010 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 16 czerwca 2010 r. oraz Program ochrony powietrza dla terenu województwa Śląskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu przez paupę stężenia ekspozycji uchwała nr IV/57/3/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 listopada 2014 r.

określanie sposobu ogrzewania budynków mieszkalnych, w wydawanych przez organ samorządowy pozwoleniach budowlanych,

- *brak obowiązku podłączania się do sieci gazowej lub c.o. w przypadku dostępności powyższej infrastruktury,*
- *brak standardów emisyjnych dla kotłów o mocy poniżej 50 kW,*
- *brak czytelnej, jednoznacznej definicji co uznaje się za paliwo."*

W trakcie konsultacji społecznych i opiniowania ww. Programów, Prezydent Miasta Rybnika informował, iż osiągnięcie wymaganego efektu ekologicznego w ramach realizacji Programu ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego na terenie Miasta Rybnika znacznie przekraczało możliwości inwestycyjne i finansowe Miasta.

(dowód: akta kontroli str.552-553)

Analiza realizowanego przez Urząd w latach 2013-2014 projektu dofinansowania modernizacji źródeł ciepła, w ramach PONE, przy współudziale WFOŚiGW wykazała, że prawidłowo rozliczono pożyczkę z WFOŚiGW otrzymaną na montaż instalacji kolektorów słonecznych. W ramach projektu osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe i ekologiczne³⁷.

(dowód: akta kontroli str.350-373,586)

W Urzędzie nie przeprowadzono analizy kosztów uzyskania redukcji zanieczyszczenia dla poszczególnych rodzajów przedsięwzięć (podłączenie do sieci c.o., wymiana kotłów, montaż instalacji kolektorów solarnych oraz pomp ciepła). Średni koszt zmniejszenia emisji pyłu PM10 w latach objętych kontrolą wynosił 112.215 zł w 2013 r., 42.179,9 zł w 2014 r. i 44.958,5 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.390-398,586)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca również uwagę, że w okresie objętym kontrolą 38,5 % wszystkich środków wydatkowanych przez Gminę (pochodzących ze środków własnych oraz pozyskanych ze źródeł zewnętrznych) na ograniczanie niskiej emisji, zostało przeznaczone na instalacje kolektorów słonecznych, które charakteryzują się niskim wskaźnikiem efektywności ekonomiczno-ekologicznej i w niewielkim stopniu wpływały na ograniczenie niskiej emisji. Środki te, wydatkowane na bardziej efektywne ekologicznie przedsięwzięcia (wymiana kotłów grzewczych lub podłączaniu nieruchomości do sieci ciepłowniczej) przyniosłyby, zdaniem NIK, znacznie większą redukcję zanieczyszczeń, których źródłem jest niska emisja.

2. Jednym z działań Miasta w celu ograniczenia niskiej emisji było stosowanie w 112 obiektach miejskich³⁸ 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 zanieczyszczeń. W konsekwencji, w okresie trzech lat, Miasto osiągnęło oszczędności finansowe w wysokości ok 1,2 mln zł.

Szacunkowe obniżenie zapotrzebowania na energię w wyniku zastosowania programu dla 19 zaplanowanych do termomodernizacji budynków wynosiło

³⁷ Koszt zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza o 1 kg CO₂ przy instalacji kolektorów solarnych wynosił ok. 30 zł. Nie zaplanowano efektów odnośnie zanieczyszczenia pyłowego. Osiągnięty efekt ekologiczny w 2013 r. CO₂ – 49.879 kg/a przy montażu 100 instalacji solarnych na kwotę 1.552.953 zł, w 2014 r. -12.470 kg/a przy montażu 25 instalacji na kwotę 363.972 zł.

³⁸ Program został uruchomiony w 2006 r. Stan na czerwiec 2016 r.

35.540,4 Gj/rok (z 59.323 Gj/rok na 23.782,6 Gj/rok). Jakkolwiek poziom redukcji emisji pyłów nie został w ramach wdrożenia programu „PRZEMEK” obliczony³⁹, należy zauważyć, że stosowanie tego oprogramowania wpływa również na ograniczenie emisji pyłów, zwłaszcza w przypadku budynków ogrzewanych przy pomocy kotłowni węglowych starego typu, np.: dla jednego z budynków zaplanowanych do termomodernizacji zaplanowano ograniczenie zużycia energii z 5.531 Gj/rok do 1.344 oraz redukcję pyłu PM10 o 790 kg/rok. Jak pisał w wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Ekologii: „*Powyższy budynek obrazuje stopień redukcji poszczególnych zanieczyszczeń przy termomodernizacji (ociepleniu ścian i częściowo wymiany stolarki okiennej i drzwiowej) i zastąpieniu kotła na paliwo stałe, kotłem na gaz i niestety nie może być traktowany jako reprezentatywny dla wszystkich obiektów użyteczności publicznej, które w zdecydowanej większości wykorzystują bardziej ekologiczne formy ogrzewania (sieć c.o., gaz).*”

(dowód: akta kontroli str.762-764)

Zdaniem NIK stosowanie w obiektach miejskich Programu Zarządzania Energią i Mediami stanowi dobrą praktykę, gdyż jego zastosowanie umożliwia znaczącą redukcję emisji zanieczyszczeń do atmosfery niezależnie od rodzaju, wielkości i stanu technicznego objętych nim budynków.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, celem wzrostu świadomości problemu niskiej emisji wśród mieszkańców, Miasto prowadziło liczne działania o charakterze edukacyjno-informacyjnym, m.in. prowadzona była kampania billboardowa obejmująca najruchliwsze drogi w mieście oraz kampania związana z dystrybucją ulotek informacyjnych. Rozbudowana została strona internetowa Miasta o informacje na temat niskiej emisji⁴⁰ oraz o zakładki mające pomóc we wzroście świadomości ekologicznej mieszkańców tj. „walka ze smogiem⁴¹”, „sprawdź jakość powietrza⁴²”, „ostrzeżenia⁴³”.

Organizowane były spotkania z mieszkańcami w dzielnicach miast, mające na celu uświadomienie mieszkańcom skali problemu niskiej emisji i zachęcenie do czynnych działań przeciwdziałających zanieczyszczeniom powietrza. W placówkach oświatowych prowadzono akcje edukacyjne dotyczące m.in. szkodliwości spalania odpadów w paleniskach domowych, korzyści płynących z podłączenia do scentralizowanych źródeł ciepła i z oszczędzania energią, termomodernizacji, promocji nowoczesnych niskoemisyjnych źródeł ciepła.

W 2013 r. miasto było inicjatorem debaty „Skąd się bierze smog w Rybniku?”. Nad problemem niskiej emisji dyskutowali zaproszeni eksperci i naukowcy m. in. przedstawiciele Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Urzędu Marszałkowskiego, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Politechniki Śląskiej. W ramach debaty, a także w wyniku innych spotkań poświęconych problemowi,

³⁹ Oszacowano jedynie efekt w postaci redukcji CO₂ (z 5.707 ton/rok do 2.179 ton).

⁴⁰ <http://www.rybnik.eu/index.php?id=1753>

⁴¹ <http://www.wyjsciesmoga.pl/>

⁴² <http://powietrze.katowice.wios.gov.pl/>

⁴³ <http://www.rybnik.eu/index.php?id=1741&p=news,28,show,8740>; <http://www.rybnik.eu/index.php?id=1743>

wypracowano szereg wniosków, których celem było podjęcie zdecydowanych działań, zmierzających do poprawy warunków aerosanitarnych w mieście.⁴⁴

Miasto współpracowało z Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych⁴⁵ włączając się w projekt pt. „Wyjście smoga” oraz z Krakowskim Alarmem Smogowym. W 2015 r. Miasto otrzymało certyfikat „EkoLogiczna Gmina. Ogrzewamy z głową”, który poświadczał o prowadzeniu działań na rzecz oddychania czystym powietrzem i na rzecz ogrzewania paliwami stałymi za pomocą najnowszych, ekologicznych technologii jakimi są obecnie oferowane w Polsce kotły na paliwa stałe⁴⁶.

Urząd promował⁴⁷ czyste ogrzewanie poprzez stosowanie metody „rozpalania od góry” m.in. odsyłając na stronę <http://czysteogrzewanie.pl/>.

W 2016 r. Urząd we współpracy z CRIS zorganizował seminarium pt. „Jak przyspieszyć wyjście smoga”. Uczestnikami seminarium byli m.in. przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego i Krakowskiego Alarmu Smogowego. Debata dotyczyła m.in. działań prowadzonych przez Urząd w celu poprawy jakości powietrza i walki ze smogiem.

Ponadto Prezydent propagował działania na rzecz ochrony powietrza udzielając wywiadów w Radiu 90, m.in. na temat ograniczenia smogu⁴⁸, regulaminu dotacji do inwestycji ekologicznych⁴⁹, rankingu Światowej Organizacji Zdrowia dotyczącego zanieczyszczenia powietrza w Europie i braku systemowego działania w całym kraju.⁵⁰

(dowód: akta kontroli str.416,427-497,515-531,625-628,683-684,724-745,752-761)

Prowadzone przez Urząd akcje informacyjno-edukacyjne były powiązane z działaniami na rzecz ochrony powietrza. Kampania billboardowa prowadzona w 2013 r. pod hasłem „Pałac śmieci trujesz dzieci” i kampania w 2014 r. – „Smog zabija”- zwracały uwagę na zagrożenia zdrowia, jakie niesie za sobą zanieczyszczenie powietrza spowodowane m.in. spalaniem śmieci w piecach, kampania w 2015 r. – promowała czyste i oszczędne spalanie węgla, poprzez stosowanie metody „rozpalania od góry”. W 2016 r. billboardy zachęcały mieszkańców do wzięcia dotacji z budżetu miasta w celu modernizacji systemów grzewczych połączonej z termomodernizacją budynków. Ulotki „Przewodnik po Rybnickim smogu” zawierały praktyczne informacje „jak i gdzie” zgłosić spalanie odpadów oraz „jak i gdzie” uzyskać dopłaty do wymiany starych kotłów na nowe a także zawierały adresy stron internetowych monitorujących stężenie zanieczyszczeń powietrza.

(dowód: akta kontroli str.441-461,530-531,557-559)

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

Opis stanu
faktycznego

⁴⁴ <http://www.rybnik.eu/index.php?id=223&p=news,11,show,6928>

⁴⁵ Zwanym dalej „CRIS”.

⁴⁶ <http://ogrzewamyzglowa.pl/>

⁴⁷ <http://www.rybnik.eu/index.php?id=1763>

⁴⁸ <http://www.radio90.pl/piotr-kuczera-w-radio-90-o-tym-co-zamierzaja-zrobic-wladze-rybnika-by-walka-ze-smogiem-byla-skuteczna.html>

⁴⁹ <http://www.radio90.pl/rybnik-bedzie-dotowal-tylko-ekologiczne-rozwiazania.html>

⁵⁰ <http://www.radio90.pl/prezydent-kuczera-tylko-systemowe-dzialania-w-skali-kraju-moga-pomoc-wygrac-ze-smogiem.html>

W zakresie przeciwdziałania niskiej emisji Miasto współpracowało z gminami Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego i gminami Śląskiego Związku Gmin i Powiatów Województwa Śląskiego, skutkiem czego wypracowano stanowisko⁵¹ wskazujące na potrzebę podjęcia niezbędnych działań w zakresie ograniczenia niskiej emisji, m.in. poprzez:

- 1) zwiększenie dostępności paliw ekologicznych poprzez obniżenie podatków w nich zawartych,
- 2) stopniowe wycofywanie z rynku paliw stałych złej jakości, przede wszystkim paliw będącym efektem flotacji węgla, wykorzystywanych w procesie spalania w kotłach o nominalnej mocy do 300 kW (moc wynika z PN-EN 303-5 „Kotły grzewcze – Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 300 kW). Odejście od spalania złej jakości paliw energetycznych w budynkach mieszkalnych mogłoby nastąpić poprzez wprowadzenie zakazu spalania miału surowego i mułu węglowego w urządzeniach o nominalnej mocy do 300 kW, jako paliw silnie zanieczyszczonych, których spalanie powoduje wzmożoną emisję pyłu PM10 i PM2,5 oraz związków siarki do powietrza, przy jednoczesnym wprowadzeniu ustalonych norm spalania paliw dla źródeł o mocy powyżej 300 kW. Zakaz skutkowałby tym, że złej jakości paliwa spalane byłyby wyłącznie w instalacjach o mocy powyżej 300 kW, zapewniających przestrzeganie obowiązujących standardów emisyjnych.
- 3) propozycję zmian legislacyjnych w prawie zagospodarowania przestrzennego oraz budowlanym, dopuszczających możliwość wpisywania do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stref, w których nie będzie można wykorzystywać nieefektywnych urządzeń grzewczych, oraz pozwalające na określanie sposobu ogrzewania budynków mieszkalnych, w wydawanych przez organ samorządowy pozwoleniach budowlanych,
- 4) opracowanie specjalnego programu realizowanego przez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, skierowanego do aglomeracji najbardziej zagrożonych emisją pyłu PM10 i PM2,5,
- 5) ustawowe zobligowanie właścicieli nieruchomości do korzystania ze zbiorczych systemów zasilania w ciepło, w przypadku kiedy systemy takie funkcjonują (np. sieć ciepłownicza). Zwolnienie z obowiązku możliwe byłoby w przypadku istnienia innych możliwości ekologicznego ogrzewania budynku (np. sieć gazowa). Proponowane rozwiązanie byłoby bodźcem do zintensyfikowania polityki inwestycyjnej przedsiębiorstw ciepłowniczych, skutkując rozbudowę sieci ciepłowniczej.

O podjęcie ww. działań apelowano do Ministra Środowiska⁵² oraz Sejmiku Województwa Śląskiego⁵³ wskazując przede wszystkim potrzebę ograniczenia stosowania określonych rodzajów paliw stałych w domowych paleniskach.

(dowód: akta kontroli str.417-418,422-426,532-535,584-585)

⁵¹ Uchwała nr 7/2013 Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku z 20 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia stanowiska dotyczącego proponowanych kierunków zmian w stanie prawnym oraz działań mających na celu poprawę stanu zanieczyszczenia powietrza spowodowanego niską emisją, na terenie województwa śląskiego.

⁵² W 2013 r. Prezydent dwukrotnie zwrócił się do Ministra Środowiska o podjęcie niezbędnych działań celem ograniczania niskiej emisji m.in. eliminację z rynku paliw stałych złej jakości oraz wprowadzenie obowiązku podłączenia budynku do sieci ciepłowniczej. W obu przypadkach pisma pozostały bez odpowiedzi.

⁵³ Uchwała nr 635/XLI/2013 Rady Miasta Rybnika z 18 grudnia 2013 r. w sprawie apelu do Sejmiku Województwa Śląskiego o podjęcie bezzwłocznych działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji zanieczyszczeń do powietrza.

Odnosnie problemów jakie wystąpiły we współpracy z innymi jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę powietrza na terenie województwa Prezydent poinformował, że jedynym problemem było nieuwzględnienie uwag przedstawicieli Gminy na spotkaniu dotyczącym opiniowania projektu Programu ochrony powietrza dla Województwa Śląskiego, dotyczących m. in. wielkości zakładanych do osiągnięcia efektów ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str.12-17,418,498-514)

Ponadto w związku z brakiem od 2014 r. dofinansowania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵⁴ do modernizacji systemów grzewczych, w dniu 15 marca 2016 r. zwrócono się do Funduszu z prośbą o ponowne uruchomienie programów dotacyjnych, które umożliwiałyby ograniczenie niskiej emisji poprzez realizację gminnych PONE⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str.589-592)

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

Opis stanu
faktycznego

Obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska na terenie Miasta Rybnik był realizowany poprzez upoważnionych przez Prezydenta, na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 POŚ, funkcjonariuszy Straży Miejskiej. Ponadto pracownicy Wydziału Ekologii prowadzili kontrole użytkowania urządzeń grzewczych objętych dotacjami przez mieszkańców⁵⁶ oraz kontrole zakładów pracy w zakresie ochrony środowiska⁵⁷.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie odnotowano skarg mieszkańców związanych z niską emisją. Mieszkańcy w tej sprawie kontaktowali się bezpośrednio ze Strażą Miejską⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str.380-387,418,629-643,645-646,687,699,747,749)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁵⁴ Zwanego dalej „NFOŚiGW”.

⁵⁵ W odpowiedzi, przygotowanej na podstawie informacji przekazanych przez NFOŚiGW, Ministerstwo Środowiska z dnia 24 maja 2016 r. poinformowało Koordynatora Regionalnych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Zachodniego z siedzibą w Rybniku, że NFOŚiGW nie zrezygnował z programów wsparcia w obszarze ochrony powietrza i likwidacji zjawiska niskiej emisji w Polsce, trwają jednak analizy, których wyniki pozwolą na dobranie najbardziej efektywnego i spójnego systemu finansowania. Ponadto poinformował, że NFOŚiGW prowadzi aktualnie prace nad opracowaniem nowej skuteczniejszej metody wsparcia, głównie osób najuboższych, w zakresie wymiany starych urządzeń grzewczych na niskoemisyjne urządzenia grzewcze na paliwa stałe małej mocy.

⁵⁶ W 2013 r. - 100 kontroli, w 2014 r. - 57, w 2015 r. - 50.

⁵⁷ W 2013 r. - 3 kontrole, w 2014 r. - 4, w 2015 r. - 8 kontroli.

⁵⁸ Liczba zgłoszeń mieszkańców do Straży Miejskiej w okresie 2013 - 2016 (do dnia 1 czerwca) wyniosła 3043.


Zgodnie z art. 54 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 28 lipca 2016 r

Kontroler

Katarzyna Koziel
Specjalista kontroli państwowej

Katarzyna Koziel

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach
Dyrektor
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach

Piotr Miklis

⁵⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.