NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

URZĄD MIASTA TYCHY
Wydział Kontroli
Wpł. 2016 -09- 23
L.dz. ...
Znak sprawy ...

LKA.410.007.06.2016
P/16/065

DU
20.09.16

DUK, IKO, PSM
DUO - do ewidencji
22.09.2016 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

URZĄD MIASTA TYCHY
Sekcja ... Prezydenta
Wpł. 20 WRZ. 2016
77189
Podpis

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/065 – Eliminacja niskiej emisji[1] z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler

[redacted] specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/40/2016 z 16 maja 2016 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Tychy[2], 43-100 Tychy, Al. Niepodległości 49

Kierownik jednostki kontrolowanej

[redacted], Prezydent Miasta Tychy[3].

[dowód: akta kontroli str.3-7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli[4] Prezydent Miasta Tychy oraz pracownicy Urzędu podejmowali działania na rzecz ograniczania niskiej emisji, jednak ich tempo i skala były zbyt niskie, aby osiągnąć normatywne poziomy stężeń substancji szkodliwych w powietrzu.

W Urzędzie opracowano dokumenty programowe dotyczące ochrony środowiska, w tym „Program Ochrony Środowiska dla miasta Tychy na lata 2013-2016" oraz „Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Tychy", w którym zdefiniowano niezbędne działania mające na celu osiągnięcie normatywnych stężeń substancji szkodliwych związanych z niską emisją, m.in. dofinansowanie modernizacji systemów grzewczych realizowanych przez mieszkańców Miasta.

W okresie objętym kontrolą[5] Miasto realizowało szereg projektów mających na celu ograniczenie niskiej emisji, m.in. dofinansowując inwestycje polegające na termomodernizacji i wymianie źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta oraz w budynkach użyteczności publicznej należących do Miasta, a w 2016 r. rozpoczęty został program mający na celu dofinansowanie mieszkańcom wymiany nieekologicznych urządzeń grzewczych na ekologiczne źródła ciepła.

Pomimo udzielonych przez Prezydenta Miasta pracownikom Urzędu oraz funkcjonariuszom Straży Miejskiej upoważnień do przeprowadzania kontroli na podstawie art. 379 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, w ocenie NIK w okresie objętym kontrolą nie zapewniono odpowiedniej, wystarczająco skutecznej kontroli

[1] Niska emisja jest to emisja pyłów i szkodliwych 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.
[2] Zwany dalej „Urzędem".
[3] Zwany dalej „Prezydentem". Pełni funkcję od 10 listopada 2002 r.
[4] NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[5] Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli (trzy sezony grzewcze 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016). Badania kontrolne obejmowały również działania wcześniejsze, których skutki miały wpływ na realizację zadań z zakresu ochrony powietrza w kontrolowanym okresie.

przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie ograniczania niskiej emisji. W latach 2013-2016 (do 30 czerwca) przeprowadzono jedynie 10 takich kontroli, z czego w jednym przypadku (w maju 2016 r.), z udziałem przedstawiciela podmiotu prowadzącego badania laboratoryjne i w uzgodnieniu z Wydziałem Komunalnym, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu, pobrano próbkę popiołu do badań. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych kontrolujący nie sporządzili jednak protokołu, co było wymagane stosownie do art. 380 ust. 1 POŚ.

Przekazywane do Marszałka Województwa Śląskiego coroczne sprawozdania z realizacji Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego nie zostały sporządzone w sposób rzetelny w odniesieniu do zadań inwestycyjnych realizowanych w Mieście, polegających na podawaniu niezgodnych ze stanem faktycznym informacji o liczbie budynków poddanych termomodernizacji budynków gminnych oraz określania dla ich efektów ekologicznych, co ograniczało możliwości bieżącego monitorowania efektów tychże działań.

NIK zwraca uwagę, że działania w celu ograniczania niskiej emisji, jakie prowadziło w okresie objętym kontrolą Miasto Tychy, nie obejmowały wymiany źródeł ciepła w budynkach indywidualnych, które stanowią główne źródło niskiej emisji. Zmiana systemów ogrzewania należy do działań wskazanych w Programie ochrony powietrza[6] dla terenu województwa śląskiego jako niezbędne do realizacji w celu uzyskania jakości powietrza wymaganej przepisami prawnymi.

Wprawdzie w wyniku realizacji w latach 2002-2007 poprzedniego programu ograniczania niskiej emisji znacząco zmniejszono liczbę użytkowanych w Mieście starych, niskosprawnych instalacji grzewczych na paliwa stałe[7], jednak jak wynika z badań ankietowych przeprowadzonych w 2015 r., wciąż większość indywidualnych budynków mieszkalnych w Mieście ogrzewana było kotłami na paliwa stałe. Mając na uwadze wysoki poziom zanieczyszczenia pyłowego, a zwłaszcza znacznie wyższą od dopuszczalnej częstość przekraczania dobowych stężeń pyłu zawieszonego PM10 odnotowywaną na terenie Miasta, NIK wskazuje, że wymiana przestarzałych, nieekologicznych systemów ogrzewania jest najskuteczniejszą metodą walki z niską emisją.

NIK zwraca również uwagę, że w przypadku kompleksowych termomodernizacji budynków gminnych realizowanych przez Miasto ze środków własnych nie szacowano planowanego do osiągnięcia i faktycznie uzyskanego efektu ekologicznego, co uniemożliwiało ocenę wpływu realizowanych działań na poprawę stanu powietrza w Mieście[8].

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan powietrza w Mieście w okresie objętym kontrolą.

Opis stanu faktycznego

Realizacja zagadnień związanych z ochroną środowiska, ochroną powietrza oraz innych zadań wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo

---

[6] Uchwała sejmiku nr IV/57/3/2014 z dnia 17 listopada 2014 roku w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji http://bip.slaskie.pl/dokumenty/2014/11/21/1416565165.pdf

[7] W ramach tego programu wymieniono 2200 kotłów.

[8] Pomiary prowadzone przez tę stację WIOŚ zlokalizowanej na terenie Miasta wykazały nieznaczne zmniejszenie średniorocznego stężenia pyłu PM10, które w latach 2013-2014 przekraczało wielkość dopuszczalną i wynosiło odpowiednio 43 µg/m^3 i 45 µg/m^3, natomiast w 2015 r. – 39 µg/m^3 (poniżej poziomu dopuszczalnego). Częstość przekraczania dobowych stężeń pyłu PM10 w latach 2013-2015, była znacznie wyższa od dopuszczalnej[8]: 106 dni w 2013 r., 104 dni w 2014 r. i 80 w 2015 r.

ochrony środowiska[9], zostały powierzone[10] Wydziałowi Komunalnemu, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu[11].

[dowód: akta kontroli str. 62-79]

Źródłem informacji o stężeniu szkodliwych substancji w Mieście Tychy, związanych z niską emisją, były dane prezentowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach[12], obejmujące m.in. wyniki pomiarów jakości powietrza dokonywanych w stacji pomiarowej WIOŚ w Katowicach zlokalizowanej w Tychach,[13], dane rocznych raportów i informacji o stanie środowiska w województwie śląskim[14] oraz codzienne informacje o aktualnej jakości powietrza przekazywane przez Wojewódzkie Centrum Zarządzana Kryzysowego wraz z prognozą jakości powietrza na następny dzień, a także powiadomienia dotyczące przekroczenia poziomu informowania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia poziomu alarmowego pyłu zawieszonego PM10.

Pozyskiwane przez Miasto Tychy dane były rejestrowane i analizowane przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska oraz Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, którzy w przypadku przekroczenia poziomów dopuszczalnych informowali o powyższym Rzecznika Prasowego Miasta, który rozpowszechniał informacje te upubliczniał[15].
Pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska udostępniali także aplikację na telefony komórkowe, rekomendowaną przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska[16], która umożliwiała śledzenie stanu jakości powietrza. Wydział Ochrony Środowiska przekazywał również informacje o znacznym pogorszeniu jakości powietrza do placówek oświatowych oraz do lokalnej prasy, wraz z adresem do strony internetowej GIOŚ, oraz zachęcał mieszkańców miasta do bieżącego, indywidualnego monitorowania jakości powietrza w mieście.

[dowód: akta kontroli str. 132-133, 569-570]

Należąca do WIOŚ w Katowicach stacja pomiarowa, zlokalizowana w Tychach, przy ul. Tołstoja 1 badała poziom stężeń pyłu zawieszonego PM10, natomiast nie mierzyła poziomu PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Pomiary prowadzone przez tę stację wykazały nieznaczne zmniejszenie średniorocznych stężeń pyłu PM10, które w latach 2013-2014 przekraczało wartość dopuszczalną[17] i wynosiło, odpowiednio: 43 $\mu g/m^3$ i 45 $\mu g/m^3$, natomiast w 2015 r - 39 $\mu g/m^3$ (poniżej poziomu dopuszczalnego). W okresie objętym kontrolą zmniejszała się częstość przekraczania dobowych stężeń pyłu zawieszonego PM10, która jednak w kolejnych latach była znacznie wyższa od dopuszczalnej[18] i wynosiła: 106 dni w 2013 r., 104 dni w 2014 r. i 80 w 2015 r.

[dowód: akta kontroli str. 547-574]

---

[9] Dz. U. z 2016 r. poz. 672, zwana dalej „Prawem ochrony środowiska".
[10] Zarządzenie Prezydenta Miasta Tychy nr 120/9/13 z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowego regulaminu organizacyjnego Wydziału Komunalnego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa.
[11] Zwanemu dalej „Wydziałem Ochrony Środowiska".
[12] Zwany dalej „WIOŚ".
[13] Stacja zlokalizowana w Tychach przy ul. Tołstoja 1 dokonuje pomiarów NO (tlenku azotu), NO_2 (dwutlenku azotu), NO_x (tlenków azotu), PM10 (pyłu zawieszonego PM10) i SO2 (dwutlenku siarki).
[14] Pomiary WIOŚ obejmowały stężenia takich substancji jak: PM10, PM2,5, SO2, NO2, O3, CO, arsen, benzo(a)piren, ołów, NO, śląskiego monitoringu powietrza.
[15] http://umtychy.pl/artykul/4060/apel-prezydenta-tychow-w-sprawie-zanieczyszczenia-powietrza
[16] Zwany dalej „GIOŚ"
[17] Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031), dopuszczalne stężenie średnioroczne wynosiło 40 $\mu g/m^3$.
[18] Dopuszczalna częstość przekraczania poziomu dobowego stężenia PM10 (50 $\mu g/m^3$) w roku kalendarzowym – 35 razy.

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[19].

W ramach prowadzonych badań ankiety wysłano do właścicieli 5460 budynków mieszkalnych[20]. Odpowiedzi uzyskano od 4254 ankietowanych i ustalono, że 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[21].

[dowód: akta kontroli str. 132-142]

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wyniki ankietyzacji zostaną uzupełnione o dane zebrane w ramach realizacji „Programu ograniczenia niskiej emisji dla miasta Tychy w latach 2016-2020"[22]. Natomiast inwentaryzacja budynków mieszkalnych zostanie przeprowadzona w roku 2021 w ramach opracowania raportu z implementacji „Planu gospodarki niskoemisyjnej na lata 2014-2020".

[dowód: akta kontroli str. 97-99]

Dane o stężeniu szkodliwych substancji i źródłach niskiej emisji zostały uwzględnione w przygotowaniu dokumentów programów dotyczących ochrony środowiska, m.in. PGN, Programie Ochrony Środowiska dla miasta Tychy na lata 2013-2016[23], w których na podstawie danych z monitoringu zanieczyszczeń powietrza określono kierunki działań mających na celu ograniczenie szkodliwej emisji.

[dowód: akta kontroli str. 133, 785-1230]

Jako bariery w podejmowaniu skutecznych działań w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza Prezydent Miasta wskazał:

- brak regulacji prawnych zobowiązujących użytkowników niskosprawnych źródeł ciepła do ich wymiany na urządzenia ekologiczne,
- brak regulacji prawnych dotyczących zakazu sprzedaży paliw niskiej jakości dla sektora bytowo-komunalnego,
- brak regulacji prawnych dotyczących standaryzacji kotłów małej mocy, używanych w gospodarstwach domowych i jakości paliw stałych,
- brak nadzoru rynku paliw stałych,
- wysokie ceny paliw i ciągły wzrost kosztów za sieciowe nośniki energii (ciepło, gaz, energia elektryczna)
- ograniczone i mało atrakcyjne instrumenty finansowe dla realizacji zadań związanych z ograniczeniem niskiej emisji bezpośrednio przez osoby fizyczne,
- brak szerokich programów dotacyjnych wspierających realizację przez gminy zadań związanych z ograniczeniem niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych.

[dowód: akta kontroli str. 97-99]

---

[19] Zwanego dalej „PGN". Został on opracowany na lata 2014-2020 i przyjęty do realizacji Uchwałą Rady Miasta Tychy Nr XII/17515 z dnia 25 czerwca 2015 r., a następie po dokonanej aktualizacji w związku z uwagami wniesionymi do dokumentu przez NFOŚiGW Rada Miasta Tychy przyjęła do realizacji zaktualizowany dokument Uchwałą Nr XIX/345/16 z dnia 31 marca 2016 r.

[20] Ankietą objęto min. 75% z 7143 ogółu budynków w mieście Tychy wg stanu na 2013 r.

[21] Ponadto z 4254 budynków – 1439 ogrzewanych było gazem, 31 olejem opałowym, 92 energią elektryczną (w tym pompami ciepła), 188 z centralnego ogrzewania z sieci.

[22] Zwanego dalej „PONE".

[23] Zwanym dalej „POŚMT". Program został przyjęty uchwałą Rady Miasta Tychy Nr XXXIV/706/13 z dnia 26 września 2013 r.

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

Zgodnie z art. 17 ust. 1 i art. 18 Prawa ochrony środowiska, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, w Mieście Tychy opracowano w 2013 r. POŚMT. 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".

[dowód: akta kontroli str. 113-124, 795, 867-869]

W PONE[24] zaplanowano systemowe zaplanowanie i zrealizowanie działań prowadzących do ograniczenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery na obszarze miasta z indywidualnych źródeł ciepła i przywrócenie standardów jakości powietrza ze względu na przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10, PM2,5 oraz benzo(a)pirenu i miał umożliwić uzyskanie dofinansowania ze środków zewnętrznych na wymianę nie ekologicznych źródeł ogrzewania oraz instalowaniu odnawialnych źródeł energii.
Po przeprowadzeniu analizy wyników inwentaryzacji źródeł niskiej emisji z zabudowy jednorodzinnej na terenie Miasta założono, że w latach 2015-2020 ma zostać przeprowadzona wymiana 1150 starych, niskosprawnych systemów ogrzewania w budynkach mieszkalnych na ekologiczne źródła ciepła (230 źródeł na rok) oraz montaż 100 układów kolektorów słonecznych (20 na rok). Realizacja PONE dla Miasta Tychy miała przynieść poprawę jakości powietrza atmosferycznego w mieście w latach 2015-2020, oraz redukcję zanieczyszczenia, w tym benzo(a)pirenu o 68,0 % i zanieczyszczeń pyłowych[25] o 70,8 %, w stosunku emisji w 2015 r.

[dowód: akta kontroli str. 934-971, 1417-1418]

Miasto Tychy rozpoczęło realizację I etapu PONE uruchamiając system zachęt finansowych dla mieszkańców. Do WFOŚiGW został złożony[26] wniosek na dofinansowanie wymiany nieekologicznych źródeł ciepła na kwotę 1 512 tys. zł. W ramach realizacji I etapu PONE w 2016 r. zostało przewidzianych do likwidacji 190 kotłów w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych opalanych paliwem stałym, gazem lub olejem opałowym i w zamian zainstalowanie 135 kotłów węglowych nowej generacji, 54 kotłów gazowych i jednego kotła na biomasę, oraz montaż kolektorów słonecznych w 24 budynkach mieszkalnych jednorodzinnych. Zakładany we wniosku efekt ekologiczny realizacji I etapu PONE został określony jako m.in. redukcja stężenia benzo(a)pirenu o 62,4 % i zanieczyszczeń pyłowych o 55,4 %.

[dowód: akta kontroli str. 973-1003]

W PGN określono zakres działań przyczyniających się do osiągnięcia celów określonych w pakiecie klimatyczno-energetycznym do roku 2020[27], tj.:

- redukcji emisji gazów cieplarnianych,

---

[24] Zwany dalej „PONE". Poprzedni program ograniczania niskiej emisji Miasto Tychy realizowało w latach 2002-2007. W ramach tego programu wymieniano stare, niskosprawne kotły węglowe w budynkach mieszkalnych. Łącznie zainstalowano 2200 nowych kotłów, w tym 2015 kotłów retortowych, 161 gazowych i 24 olejowe.

[25] Bez wyróżniania frakcji PM10 i PM 2,5.

[26] w czerwcu 2016 r.

[27] zbiór wiążących przepisów, które mają zagwarantować, że UE osiągnie swoje cele w zakresie klimatu i energii do 2020 r. Założenia pakietu klimatyczno-energetycznego to m.in. niedopuszczenie do wzrostu średniej temperatury Ziemi poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w 2020 r. w stosunku do 1990 r. przez każdy kraj członkowski UE, zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20% w 2020 r. w tym osiągnięcie 10 % udziału biopaliw oraz zwiększenie efektywności energetycznej wykorzystania energii o 20% do roku 2020.

– zwiększenia udziału energii pochodzącej z źródeł odnawialnych,
– redukcji zużycia energii finalnej, poprzez podniesienie efektywności energetycznej,

[dowód: akta kontroli str. 119, 1025-1027,1144-1151]

Wynikiem tych działań miała być oszczędność energii na poziomie 20 % oraz roczne zmniejszenie emisji CO2 o 1946 Mg/rok.

[dowód: akta kontroli str. 1192, 1215]

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[28], opracowany został „Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Tychy"[29], w których zawarto zapisy dotyczące konieczności poprawy jakości powietrza w Mieście Tychy oraz likwidacji niskiej emisji w zasobach mieszkaniowych.

[dowód: akta kontroli str.1231-1320]

Postanowienia mogące wpływać na poprawę jakości powietrza zostały zawarte również w dokumentach dotyczących planowania przestrzennego. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Tychy[30], określono sposób zaopatrzenia budynków w ciepło w sytuacji braku możliwości podłączenia do sieci ciepłowniczej. Dopuszczono wtedy stosowanie systemów opartych na spalaniu paliw w urządzeniach o średniorocznej sprawności powyżej 80% lub stosowanie systemów zasilania energią elektryczną, natomiast w rejonach, gdzie istnieje technicznie ekonomiczne uzasadnienie stosowanie systemów wykorzystujących odnawialne źródła energii oraz systemy kogeneracji.
W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego[31] zawarto zapisy nakazujące stosowanie rozwiązań charakteryzujących się niską emisją substancji do powietrza, co uwzględniano również w wydawanych przez Prezydenta Miasta decyzjach o pozwoleniu na budowę[32].

[dowód: akta kontroli str. 575-612]

W wojewódzkim „Programie ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji"[33] termin uzyskania planowanych efektów, w tym zmniejszenia dopuszczalnych stężeń PM10, PM2,5 i benzo(a)piren, określono na 2020 rok. Program ten był jednym z dokumentów, na podstawie których opracowano obowiązujące w Mieście Tychy PONE oraz POŚMT, które były spójne w zakresie ograniczenia niskiej emisji, m.in.: poprzez tożsame określenie działań mających na celu redukcję emisji substancji ze źródeł spalania paliw w budynkach zabudowy jednorodzinnej.

---

[28] Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm., zwana dalej „Prawem energetycznym".

[29] Zwany dalej „Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe". Przyjęty uchwałą Rady Miasta uchwałą nr XVIII/317/16 z dnia 28 stycznia 2016 r. Ostatnia aktualizacja poprzednich założeń miała miejsce w 2012 r. – uchwała Rady Miasta nr XV/320/12 z dnia 26 stycznia 2012 r.,

[30] Zwanym dalej „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego". Ostatnie zmiany Studium zostały przyjęte uchwałą Rady Miasta Tychy Nr XXI/371/16 z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie zmiany "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tychy.

[31] Np. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przez Radę Miasta Tychy w dniu 31 marca 2016 r. (uchwała nr XIX/341/16), w dniu 11 grudnia 2014 r. (uchwała nr III/20/14), w dniu 2 października 2014 r. (uchwała nr XLV/921/14), w dniu 24 kwietnia 2014 r. (uchwała nr XLI/840/14) i z dnia 31 stycznia 2013 r. (uchwała nr XXVI/576/13).

[32] Powyższe stwierdzono na podstawie badania dwóch losowo wybranych decyzji: nr 368/2014 z 4 czerwca 2014 r. oraz nr 803/2015 z 25 listopada 2015 r.

[33] Zwany dalej „Programem ochrony powietrza". Został on przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/57/3/2014 z dnia 17 listopada 2014 r. Wcześniej obowiązywał „Program ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu", opracowany w czerwcu 2010 r.

Także w sporządzonym „Projekcie założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe" określono zakres zadań wymagających realizacji, np. modernizację systemowych i lokalnych źródeł ciepła z uwzględnieniem zmiany paliwa na proekologiczne oraz wszelkie działania racjonalizujące użytkowanie energii cieplnej, w tym modernizacja sieci ciepłowniczych i działania termomodernizacyjne obiektów.

[dowód: akta kontroli str. 1414-1422]

W zasobach gminy liczących 578 budynków[34] źródło niskiej emisji stanowiły na dzień kontroli: 22 budynki mieszkalne oraz 6 budynków użyteczności publicznej, co stanowi 4,8 % ogółu budynków, których gmina jest właścicielem. Znajdujące się w zasobach gminnych źródła zanieczyszczeń PM10, PM2,5, benzo(a)piren oraz CO2 są ograniczane poprzez termomodernizację oraz modernizację budynków oraz podłączenie do sieci ciepłowniczej. W latach 2013-2015 dokonano termomodernizacji w 3 budynkach użyteczności publicznej oraz 19 budynkach mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta Tychy.
Szacunkowa redukcja emisji zanieczyszczeń dzięki termomodernizacji i modernizacji w 2013 r. wyniosła: pyłu PM10 - o 0,0152 Mg, CO2 - o 1 075,9 Mg oraz benzo(a)pirenu - o 0,1536 kg. W latach 2014 – 2015 Miasto Tychy nie określało efektu ekologicznego termomodernizacji przeprowadzanych w obiektach gminnych, finansowanych ze środków gminnych.
W okresie 2013 r. – 2015 r. rozpoczęto proces przygotowania do realizacji następnych 15 inwestycji polegających na termomodernizacji i modernizacji budynków użyteczności publicznej (m.in. szkoły i przedszkola).

[dowód: akta kontroli str. 182-183]

Naczelnik Wydziału Komunalnego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa wyjaśniła, że Miasto Tychy planuje w najbliższych latach zmianę ogrzewania węglowego na gazowe w 9 budynkach oraz olejowego na gaz w 2 budynkach.

[dowód: akta kontroli str. 124]

Rada Miasta Tychy w latach 2013 i 2015 zapoznawała się i rozpatrywała na swoich posiedzeniach informacje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stanie środowiska na obszarze województwa, zgodnie z przepisem art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[35].

[dowód: akta kontroli str. 158 - 179]

Ustalone nieprawidłowości

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

W rocznych sprawozdaniach z realizacji działań naprawczych, określonych w POP[36], za lata 2013, 2014 i 2015 zawarte były dane niezgodne ze stanem faktycznym:

– w sprawozdaniu za rok 2013 nie zostały wykazane termomodernizacje na łączną kwotę 1 872,8 tys. zł przeprowadzone w 13 budynkach będących własnością lub współwłasnością gminy, natomiast wykazano 2 inwestycje dotyczące budynków użyteczności publicznej zrealizowane w latach poprzednich[37];

---

[34] W tym 341 budynków mieszkalnych i 237 budynków użytkowych, z czego 71 budynki użyteczności publicznej
[35] Dz. U. z 2013 r. poz. 686 ze zm.
[36] Tzw. „zbiorcze zestawienia z realizacji działań naprawczych zrealizowanych na terenie Miasta Tychy" przekazywane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego.
[37] Szkoła Muzyczna im. Feliksa Rybickiego oraz IIILO, Zespół Szkół nr 4 w Tychach

– w sprawozdaniu za rok 2014 zostały wykazane 4 budynki będące własnością lub współwłasnością gminy na łączną kwotę 6 715 tys. zł[38], w których zakres robót nie obejmował termomodernizacji lub wykonywane prace nie zostały zakończone w 2014 r. Nie podano również szacunkowej wielkości redukcji zanieczyszczeń dla tych pozycji;

– w sprawozdaniu za rok 2015 nie wykazano termomodernizacji budynku będącego własnością gminy, na kwotę 1 050,50 tys. zł[39], zakończonej w 2015 r. (wcześniej błędnie wykazane w sprawozdaniu za 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 364 – 369, 643 – 784]

Naczelnik Wydziału Komunalnego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań z działań naprawczych zrealizowanych na terenie miasta Tychy wyjaśniła, że dane wykazane w sprawozdaniach zostały podane zgodnie z pozyskanymi przez Wydział informacjami, natomiast pozycje dotyczące szacunkowej redukcji emisji zanieczyszczeń nie zostały wykazane z uwagi na brak informacji w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str.181]

Zdaniem NIK fakt, do obowiązków Urzędu należy zapewnienie kompletnych i zgodnych ze stanem faktycznym informacji niezbędnych do prawidłowego sporządzenia sprawozdania z realizacji POP.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Rada Miasta Tychy nie rozpatrzyła w 2014 r. informacji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stanie środowiska na obszarze województwa, które w myśl przepisu art. 8a ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska podlegają rozpatrzeniu przez Radę Miejską przynajmniej raz w roku. Zdaniem NIK, skutkiem powyższego radni nie posiadali pełnej informacji o stanie środowiska (w tym także o jakości powietrza, obszarach przekroczeń średnich stężeń rocznych pyłów, czy krótkoterminowych prognoz stężeń substancji szkodliwych), które są niezbędne dla programowania działań lub da zmian w przyjętych założeniach.

[dowód: akta kontroli str. 17, 765-768]

3. Finansowanie ochrony powietrza przed niską emisją.

W latach 2013-2015 wysokość opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych w Mieście wyniosła 7 987 tys. zł[40]. Na ochronę powietrza wydatkowano 433 495 zł, z tego:

- 17.731 zł na edukację ekologiczną[41],
- 415 764 zł[42] na dofinansowanie zadań inwestycyjnych Miasta Tychy dotyczących termomodernizacji szkół i przedszkoli .

Pozostała kwota w wysokości 7 553 tys. zł została przeznaczona m.in. na utrzymanie czystości w mieście, utrzymanie zieleni, badania skażenia powietrza, wód i gleb, zasilenie jeziora Paprocany wodami głębinowymi oraz konserwację kanalizacji deszczowej i otoków.

[dowód: akta kontroli str. 350-363]

---

[38] Inwestycja na ul. Browarowej, gdzie zakres robót nie obejmował termomodernizacji na kwotę 904,4 tys.zł, inwestycję na ul. Dunikowskiego 36, która zakończyła się dopiero w 2015 r. na kwotę 1 050,58 tys. zł, inwestycję Mediateka XXI, której zakres robót nie obejmował termomodernizacji na kwotę 4 760,0 tys. zł oraz inwestycje na ul. Cyganerii, al. Niepodległości, al. Bielskiej oraz ul. Ciasnej, która dotyczyła przebudowy miejsc parkingowych na kwotę 0,4 tys. zł

[39] Obiekt przy ul. Dunikowskiego 36.

[40] 1 418 481 zł w 2013 r., 3.415 090 zł w 2014 r. oraz 3 152 930 zł w 2015 r.

[41] 5 951 w 2013 r., 6 780 zł w 2014 r. oraz 5 000 zł w 2015 r. Środki w całości zostały przekazane Polskiemu Klubowi Ekologicznemu – Koło w Tychach na działania opisane w pkt. 4. wystąpienia pokontrolnego.

[42] 0 zł w 2013 r., 358 558 zł w 2014 r. oraz 55 208 zł w 2015 r.

W ww. okresie, na zadania związane z ochroną powietrza Miasto pozyskało środki zewnętrzne z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[43] z programu „LEMUR"[44] w wysokości 5 957 tys. zł[45], które w całości zostały przeznaczone na inwestycję pn. „Budowa zespołu szkolno-przedszkolnego w Jaroszowicach". Łączna kwota inwestycji zakończonej w 2016 r. wyniosła 22 843 tys. zł, z czego 16 886 tys. zł. zostało sfinansowane z budżetu Miasta.

[dowód: akta kontroli str. 364-369, 394-528]

W latach 2013-2015 Miasto zrealizowało poniższe projekty dotyczące ochrony powietrza przed niską emisją:

1) 3 inwestycje polegające na termomodernizacji i modernizacji oraz wymianie stolarki okiennej budynków użyteczności publicznej należących do Miasta (szkoły, przedszkola) o łącznej wartości 5 361 tys. zł[46], które zostały w całości sfinansowane ze środków z budżetu Miasta,

2) 15 inwestycji polegających na przygotowaniu dokumentacji projektowej oraz audytów energetycznych dotyczących termomodernizacji i modernizacji budynków użyteczności publicznej należących do Miasta (m.in. szkoły, przedszkola) o łącznej wartości 775 tys. zł[47], które zostały w całości sfinansowane z budżetu Miasta,

3) 18 inwestycji polegających na termomodernizacji i modernizacji budynków (m.in. budynków mieszkalnych) będących własnością lub współwłasnością Miasta o łącznej wartości 6 219 tys. zł[48], z czego kwota sfinansowana ze środków własnych Miasta wyniosła 4 871 tys. zł, a pozostała kwota (1 348 tys. zł) została sfinansowana z budżetu Miejskiego Zakładu Budynków Mieszkalnych w Tychach.

Szacunkowa redukcja emisji zanieczyszczeń osiągnięta w wyniku przeprowadzonych inwestycji wyniosła w 2013 r. 0,0152 Mg pyłu PM10 0,1536 kg benzo(a)pirenu oraz 1 075,9 Mg CO2. W latach 2014 – 2015 Miasto Tychy nie oszacowało efektu ekologicznego termomodernizacji przeprowadzanych w obiektach gminnych, co uniemożliwiało ocenę wpływu realizowanych działań na poprawę stanu powietrza w Mieście.

[dowód: akta kontroli str. 364-369]

Badaniem objęto projekt „Budowa zespołu szkolno-przedszkolnego w Jaroszowicach" współfinansowany ze środków NFOŚiGW otrzymanych w formie pożyczki na realizację inwestycji oraz dotacji przeznaczonej na wykonanie dokumentacji projektowej. We wnioskach o udzielenie pożyczki i dotacji oraz zawartych umowach z NFOŚiGW[49] określono m.in. efekt rzeczowy (budowa energooszczędnego budynku użyteczności publicznej) oraz efekty ekologiczne polegające na ograniczeniu emisji dwutlenku węgla o 67 Mg CO2 rocznie i zmniejszenie zużycia energii o 1086 GJ na rok.

Termin rozpoczęcia badania zakładanego efektu ekologicznego zgodnie z zawartą umową z NFOŚiGW został określony na 30 września 2018 r. (ma trwać do 12 miesięcy od osiągnięcia efektu rzeczowego). Budynek został oddany

---

[43] Zwanego dalej „NFOŚiGW"

[44] Program „Efektywne wykorzystanie energii" część 4 „LEMUR Energooszczędne budynki użyteczności publicznej". Celem programu jest uniknięcie emisji CO2 w związku z projektowaniem i budową nowych energooszczędnych budynków użyteczności publicznej oraz zamieszkania zbiorowego.

[45] 230 840,50 zł dotacji w 2014 r. oraz 5 427 920 zł pożyczki w 2015 r. W 2016 . po ostatecznym rozliczeniu inwestycji w NFOŚIGW zostanie przekazana na konto Urzędu Miasta kwota 285 680 zł pożyczki oraz 12 149,50 zł dotacji) .

[46] 5 096 469 zł w 2013 r. oraz 264 280 zł w 2014 r.

[47] 156 979 zł w 2013 r., 457 987 zł w 2014 r. oraz 160 151 zł w 2015 r.

[48] 1 872 828 zł w 2013 r., 664 660 zł w 2014 r. oraz 2 333 185 zł w 2015 r.

[49] Umowa Nr 474/2015/Wn12/OA-ew-ku/P z dnia 21 październik 2015 r. o dofinansowanie w formie pożyczki oraz umowa 473/2015/Wn12/OA-ew-ku/D z dnia 21 października 2015 r. o dofinansowanie w formie dotacji.

do użytku 22 stycznia 2016 r., a dokumentacja dotycząca ostatecznego odbioru inwestycji[50] potwierdziła zainstalowanie w nowo wybudowanym budynku ogrzewania ekologicznego.

[dowód: akta kontroli str. 394-528]

W okresie objętym kontrolą Miasto Tychy nie prowadziło działań obejmujących ograniczanie niskiej emisji w indywidualnych budynkach mieszkalnych. Prezydent Miasta, w złożonym w związku z tym wyjaśnieniu podał, iż działania takie były podejmowane w latach poprzednich, w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji dla Miasta Tychy na lata 2002-2007, w wyniku którego wymieniono 2.200 starych, niskosprawnych kotłów na paliwa stałe i ograniczono emisję pyłów o 793,6 Mg. Wydatki na realizację tego programu wyniosły 23.849 tys. zł. Ponadto w wyjaśnieniach Prezydent wskazał na realizację przez Miasto działań ograniczających niską emisję ze źródeł komunikacyjnych, m.in. przebudowę i modernizację dróg publicznych[51] oraz zakup 36 nowych autobusów zasilanych sprężonym gazem ziemnym (CNG), spełniających wymagania normy emisji spalin EURO 6, które zastąpiły wysłużony i przestarzały technologicznie tabor[52].

[dowód: akta kontroli str. 1468-1470]

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

Działania edukacyjno-informacyjne mające na celu upowszechnienie wiedzy i zwiększenie świadomości mieszkańców Gminy o potrzebie ochrony powietrza prowadzone były w Mieście m.in. poprzez organizację imprez i akcji dotyczących szkodliwego wpływu zanieczyszczonego powietrza przez niską emisję:

- „Walka z tak zwaną niską emisją" – impreza zorganizowana w 2013 r. na terenie dzielnicy Czułów,
- „Niska emisja – wielki problem" – zorganizowana w 2014 r. na terenie osiedla Żwaków, Suble i Glinka, a w 2015 r. na terenie dzielnic Jaroszowice i Wygorzele oraz w 2016 r. na terenie dzielnic Urbanowice i Cielmice.

W ramach tych działań zorganizowane zostały m.in. pokazy urządzeń proekologicznych, spotkania z przedstawicielami Banku Ochrony Środowiska, którzy informowali o możliwościach finansowania zakupu odnawialnych źródeł ciepła, spotkania z lekarzami informującymi o zagrożeniach wynikających z niskiej emisji dla zdrowia ludzi, spotkania z przedstawicielami Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej w Tychach, warsztaty dla uczniów szkół na temat segregacji odpadów oraz szkodliwości ich spalania w piecach domowych. Zostały również przeprowadzane badania ankietowe dotyczące segregacji śmieci, typu ogrzewania budynków mieszkalnych i stosowanych urządzeń energetyki słonecznej. Akcje zostały bardzo szeroko rozpropagowane wśród mieszkańców Miasta poprzez kampanie promocyjne m.in. poprzez plakaty, ulotki, informacje w prasie lokalnej, spotkania w radach osiedla, spotkania i rozmowy indywidualne z mieszkańcami, informacje pozostawiane w parafiach, pogadanki dla młodzieży, warsztaty, prezentacje.

Powyższe akcje prowadził Polski Klub Ekologiczny – Koło w Tychach, który w latach 2013 – 2015 otrzymał na ten cel dotację z Urzędu Miasta w wysokości 17 731 zł[53].

---

[50] Protokół odbioru końcowego i przekazania do użytkowania z dnia 22 stycznia 2016 r. sporządzony pomiędzy Inwestorem – Urząd Miasta Tychy a wykonawcą – P.P. i U. „CONCERT" s.j.
[51] Wydatki na modernizację i przebudowę dróg wyniosły w okresie objętym kontrolą 240.586 tys. zł.
[52] Wydatki na wymianę taboru autobusowego wyniosły 45.834,6 tys. zł.
[53] 5 951 zł w 2013 r., 6 780 zł w 2014 r. oraz 5 000 zł w 2015 r.

Dotacja była przeznaczona na realizację zadania publicznego z zakresu ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

[dowód: akta kontroli str. 135, 363]

Ponadto w 2015 r. Wydział Ochrony Środowiska przeprowadził akcję informacyjna skierowaną do placówek oświatowych na terenie Miasta i do wszystkich szkół i przedszkoli przesłał informację o możliwości korzystania z portalu internetowego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska umożliwiającego pozyskiwanie aktualnych informacji o jakości powietrza atmosferycznego w Mieście, jak również skierował apel o wykorzystywanie tych danych przy organizowaniu dla dzieci i młodzieży spacerów i zabaw na wolnym powietrzu.

Wydział Informacji, Promocji i Współpracy z Zagranicą Urzędu Miasta w 2016 r. wydał ulotkę dedykowaną niskiej emisji „Zadbaj – oddychaj!", zawierającą apel Prezydenta Miasta Tychy do mieszkańców miasta o podejmowanie działań wpływających na poprawę jakości powietrza, informacje o wpływie zanieczyszczeń powietrza na zdrowie człowieka oraz adresy, pod którymi sprawdzić można było aktualny stan jakości powietrza. Ulotki dostępne były w każdym wydziale Urzędu Miasta Tychy oraz wrzucane były do skrzynek domków jednorodzinnych w peryferyjnych dzielnicach Miasta.

Od kwietnia 2016 r. Miasto rozpoczęło realizację „Programu ograniczania niskiej emisji dla Miasta Tychy" polegającego na dofinansowaniu przez Miasto wymiany w budynkach jednorodzinnych nieekologicznych źródeł ciepła na ekologiczne oraz montażu kolektorów słonecznych w latach 2016 – 2020, w ramach którego w maju 2016 r. zostało zorganizowanych 5 spotkań z mieszkańcami zainteresowanymi udziałem w programie. Na spotkaniach szczegółowo informowano mieszkańców o możliwości otrzymania dofinansowania na wymianę pieców. Spotkania te połączone były również z udziałem przedstawicieli Polskiego Klubu Ekologicznego, którzy omawiali aspekty szkodliwego wpływu niskiej emisji na zdrowie człowieka.

[dowód: akta kontroli str. 135, 152-153, 370-393]

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

W ramach współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego[54] Miasto Tychy będące członkiem Górnośląskiego Związku Metropolitarnego uczestniczyło w spotkaniach zespołu ds. ochrony powietrza i dostosowania do prognozowanych skutków zmian klimatycznych. Działania zespołu dotyczyły następujących obszarów:

- ochrony powietrza,
- adaptacji miast Metropolii „Silesia" do zachodzących zmian klimatycznych,
- edukacji ekologicznej mieszkańców miast Metropolii „Silesia".

Ponadto, Miasto Tychy zrzeszone jest w Śląskim Związku Gmin i Powiatów.

[54] Zwanymi dalej „jst".

W ramach udziału Miasta Tychy w ww. organizacjach zrzeszających jst przedstawiciele Miasta uczestniczyli m.in. w przygotowywaniu założeń do uchwały antysmogowej[55] opracowywanej na podstawie art. 96 Prawa ochrony środowiska.

[dowód: akta kontroli str.98,136]

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.

Prezydent Miasta, na podstawie art. 379 ust. 2 POŚ, upoważnił do przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska pracowników Wydziału Ochrony Środowiska[56] oraz funkcjonariuszy Straży Miejskiej[57] w Tychach, wydając im imienne upoważnienia.

[dowód: akta kontroli str. 54-79, 125-128, 201-306]

W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska przeprowadzili na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska dziewięć kontroli u przedsiębiorców. Z kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu u przedsiębiorców, zgodnie z art. 380 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy sporządzano protokół, którego jeden egzemplarz przekazywano kontrolowanemu. Kontrole te pracownicy Urzędu przeprowadzali samodzielnie i nie stwierdzili spalania w kotłowniach odpadów ani materiałów do tego nieprzeznaczonych. W jednym przypadku wydane zostało zalecenie pokontrolne dotyczące zawarcia przez przedsiębiorcę umowy z podmiotem uprawnionym do zbierania i przetwarzania odpadów niebezpiecznych tj. olejów odpadowych z grupy 13, które zostało wykonane.

[dowód: akta kontroli str. 129,201-239]

W 2016 r. funkcjonariusze Straży Miejskiej przeprowadzili kontrolę[58] palenisk w nieruchomości będącej własnością osoby fizycznej z udziałem w charakterze rzeczoznawcy przedstawiciela podmiotu prowadzącego badania laboratoryjne[59], który pobrał i zbadał próbki popiołu w laboratorium. Badania nie wykazały spalania odpadów.

W okresie objętym kontrolą strażnicy Straży Miejskiej podejmowali doraźne działania, reagując na zgłoszenia mieszkańców (w dużej części anonimowe) dotyczące zanieczyszczenia powietrza lub zadymienia, w tym m.in. podejrzenia spalania odpadów. W okresie od 1 września 2013 do 31 maja 2016 r. do Straży

---

[55] Marszałek Województwa Śląskiego Zarządzeniem nr 00033/2016 z dnia 23 maja 2016 r. powołał zespół roboczy ds. ograniczenia niskiej emisji. Zadaniem Zespołu jest wypracowanie wspólnego stanowiska i strategii różnych podmiotów dążących do ograniczenia niskiej emisji w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i na środowisko. Uczestnikami Zespołu są przedstawiciele różnych instytucji w tym: Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Górnośląski Związek Metropolitalny przy wsparciu Komisji ds. Ekologii, Komisji ds. Lokalnej Polityki Energetycznej oraz Zespołu ds. ochrony powietrza i adaptacji do zmian klimatu. W pracach powołanego zespołu uczestniczą także parlamentarzyści, przedstawiciele stowarzyszeń oraz fundacji związanych z ochroną środowiska.

[56] Wydział Ochrony Środowiska w okresie 2013 - 2014 r. otrzymał od Prezydenta Miasta po 3 upoważnienia roczne, w 2015 r. 3 upoważnienia jednorazowe oraz w 2016 r. 4 upoważnienia jednorazowe. Ponadto pracownicy Wydziału przeprowadzili 4 kontrole dotyczące gospodarki odpadami w przedsiębiorstwach na terenie miasta na podstawie art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.).

[57] 15 funkcjonariuszy w 2008 r. otrzymało od Prezydenta Miasta upoważnienia bezterminowe. Straż Miejska nie została wyodrębniona ze struktury Urzędu Miasta Tychy.

[59] Spółka, której zlecono badania, została wyłoniona na podstawie przeprowadzonego przez Urząd Miasta rozeznania rynku, w wyniku którego w dniu 6 maja 2016 r. zostało wystawione zlecenie wykonania usługi.

Miejskiej wpłynęło 1018 takich zgłoszeń[60], z czego 554 dotyczyły spalania odpadów w piecach i kotłowniach przydomowych oraz na terenie prywatnych posesji[61]. Według wyjaśnień Komendanta Straży Miejskiej, działania te prowadzili wyłącznie na podstawie ustawy z dnia 9 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[62] oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[63]. Podejmowane czynności były dokumentowane w elektronicznej ewidencji interwencji oraz w notatnikach służbowych funkcjonariuszy. W 55 przypadkach funkcjonariusze udzielili pouczeń o obowiązujących przepisach w zakresie spalania odpadów, w 13 ukarano sprawców wykroczenia mandatami karnymi[64], a w jednym przypadku skierowano wniosek o ukaranie do sądu.

[dowód: akta kontroli str. 326-344]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie, w odniesieniu do zagadnień związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji, kontrole stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz czystości i porządku na podstawie unormowań art. 379 POŚ i art. 9u ucpg, prowadzono w bardzo ograniczonym, w ocenie NIK niewystarczającym zakresie.
Zgodnie z art. 379 ust. 1 POŚ, sprawowanie kontroli stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (zgodnie z art. 9u upcg[65] - kontroli stosowania i przestrzegania przepisów tej ustawy) jest obowiązkiem prezydenta miasta, który do wykonywania funkcji kontrolnych w tym zakresie, zgodnie z art. 379 ust. 2 POŚ i art. 9u ust. 2 upcg, może upoważnić pracowników urzędu miasta lub funkcjonariuszy straży miejskiej. Do kontroli, o której mowa, stosuje się unormowania art. 379-380 POŚ. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych należy sporządzić protokół.
W latach 2013-2016 (do dnia 30 czerwca), w odniesieniu do zagadnień powiązanych z niską emisją, upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzili jedynie dziewięć kontroli na podstawie art. 379 POŚ. Wprawdzie upoważnienia do wykonywania funkcji kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska posiadali również funkcjonariusze Straży Miejskiej, jednak do maja 2016 r. nie przeprowadzali oni ww. kontroli. Reagując na zgłoszenia mieszkańców, podejmowali doraźne działania, które, według wyjaśnień, wykonywali na podstawie ustawy o strażach gminnych i KPW, dokumentując je w notatnikach służbowych.

Wskazując przyczyny nieprowadzenia przez Straż Miejską kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie ograniczania niskiej emisji, Prezydent Miasta wyjaśnił, że *„funkcjonariusze Straży Miejskiej w okresie od 2013 r. do maja 2016 r. nie przeprowadzali kontroli w trybie art. 379 i art. 380 POŚ,*

---

[60] Przekazywane do Urzędu osobiście, listownie, telefonicznie lub za pośrednictwem faksu oraz poczty elektronicznej, także anonimowo.

[61] W 64 przypadkach potwierdzono termiczne przekształcanie odpadów poza spalarniami lub współspalarniami odpadów.

[62] Dz. U. z 2016 r. poz. 706, zwanej dalej „ustawą o strażach".

[63] Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm., zwanej dalej „KPW".

[64] Na kwotę 150 zł łącznie, na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.), dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie mandatów".

[65] Wg art. 9u ust. 1-2 upcg wójt, burmistrz, prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy, a do kontroli tej stosuje się przepisy art. 379-380 POŚ. Ponadto, stosownie do art. 3 ust. 6 upcg, wójt sprawuje nadzór nad realizacją obowiązków określonych w art. 5 ust. 1-4 upcg. Art. 5 ust. 1 upcg określa obowiązki właścicieli nieruchomości, które obejmują m.in. zgodne z przepisami zbieranie oraz pozbywania się powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych.

ponieważ Gmina Tychy nie współpracowała dotąd z rzeczoznawcami oraz nie dysponuje niezbędnym sprzętem, w związku z powyższym takie kontrole nie były możliwe".

W związku ze wskazaniem, jako przyczyny nieprowadzenia kontroli na podstawie art. 379-380 POŚ braku współpracy z rzeczoznawcą i niezbędnego sprzętu, Komendant Straży Miejskiej w Tychach wyjaśnił: „*W latach 2013-2015 w celu zapewnienia funkcjonariuszom Straży Miejskiej skutecznych działań w związku z realizacją zadań związanych z kontrolą palenisk przydomowych wystąpiłem z zapytaniem do firm prowadzących działalność badawczą m.in. Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Politechnika Gliwicka/czy dysponują rzeczoznawcami ds. ochrony środowiska oraz czy istnieje możliwość badania próbek. Uzyskałem pozytywną odpowiedź. Jednakże koszty przeprowadzenia badań oscylowały w granicach 1000 zł za jedno badanie. W związku z powyższym celem obniżenia kosztów badań poszukiwałem tańszej firmy. Dodatkowy problem stanowiła logistyka. Dojazd rzeczoznawcy oraz mobilność i możliwość szybkiego stawiennictwa się w miejscu prowadzenia kontroli dla wielu firm okazała się przeszkodą przesądzającą o podjęciu współpracy*". Te same przyczyny niezapewnienia możliwości udziału rzeczoznawcy w kontrolach Straży Miejskiej wskazał również Prezydent Miasta.

W ocenie NIK, nie podjęto jednak wystarczających działań w celu zapewnienia funkcjonariuszom możliwości przeprowadzania wskazanych wyżej kontroli, w tym zapewnienia im możliwości korzystania ze wsparcia rzeczoznawcy w sytuacji, gdy uznano to za potrzebne, w związku m.in. z brakiem odpowiedniego przygotowania merytorycznego strażników, a także w związku z potrzebą zapewnienia możliwości przeprowadzania badań laboratoryjnych pobieranych w trakcie kontroli, w razie takiej potrzeby, próbek. Z tego powodu strażnicy nie mieli możliwości pobierania i przekazywania do badania próbek popiołu, co może mieć znaczenie w sytuacjach spornych, gdy nie ma możliwości jednoznacznego ustalenia stanu faktycznego w inny sposób. Dopiero w maju 2016 r. zapewniono możliwość korzystania ze wsparcia podmiotu świadczącego usługi w ww. zakresie.

Zdaniem NIK, nieskuteczność działań podejmowanych przez Komendanta w celu znalezienia rzeczoznawców oraz zapewnienia możliwości badania próbek, nie powinna skutkować brakiem możliwości realizacji zadań kontrolnych, o których mowa, biorąc pod uwagę istotność problemów związanych z niską emisją. Należy zauważyć, że pracownicy Urzędu Miasta w tym samym okresie, działając jako kontrolujący na podstawie art. 379 POŚ, przeprowadzili samodzielnie (bez udziału przedstawiciela zewnętrznego usługodawcy) dziewięć kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w ramach których zbadali m.in. przestrzeganie zakazu spalania odpadów w kotłowniach.

Mając na uwadze fakt, że niska emisja stanowi obecnie jeden z głównych problemów ochrony powietrza w aglomeracji górnośląskiej, do której należy Miasto Tychy, NIK wskazuje, że przeprowadzenie w latach 2013-2015 przez pracowników Urzędu dziewięciu kontroli związanych z ochroną powietrza przed niską emisją nie zapewnia skutecznej realizacji obowiązku wynikającego z art. 379 ust. 1 POŚ w tym zakresie.

W ocenie NIK - nie kwestionując zadań i uprawnień strażników wynikających z ustawy o strażach, KPW i rozporządzenia w sprawie mandatów (w przypadkach ujawnienia wykroczeń, o których tam mowa) – kontrolowanie domowych kotłowni lub palenisk powinno w ocenie NIK odbywać się na podstawie o unormowania art. 379-380 POŚ, które określają uprawnienia kontrolujących i odpowiadające im obowiązki kontrolowanych (np. w zakresie przeprowadzania badań, w tym m.in. próbek, lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych), pozwalając

na odpowiednią skuteczną realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji. Z przeprowadzanych czynności kontrolnych należy sporządzać protokół.

[dowód: akta kontroli str. 109-110]

2. W dniu 12 maja 2016 r. funkcjonariusz Straży Miejskiej przeprowadził kontrolę [66], z udziałem przedstawiciela zewnętrznego usługodawcy (jako rzeczoznawcy)[67], polegającą na sprawdzeniu paleniska i pobraniu próbek popiołu na terenie prywatnej nieruchomości w Tychach. Z przeprowadzonych czynności nie sporządzono protokołu kontroli, lecz jej przeprowadzenie udokumentowano w „notatce urzędowej" podpisanej jedynie przez prowadzącego kontrolę funkcjonariusza. Tymczasem zgodnie z art. 380 ust. 1 i 2 POŚ, z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kontrolowanej osobie fizycznej, a protokół ten podpisują kontrolujący oraz kontrolowana osoba fizyczna, którzy mogą wnieść do protokołu zastrzeżenia i uwagi wraz z uzasadnieniem.
Jak wyjaśnił Komendant Straży Miejskiej w Tychach, *„w maju 2016 r. Straż Miejska przeprowadziła kontrolę paleniska na terenie prywatnej nieruchomości. W czynnościach kontrolnych uczestniczył rzeczoznawca. Funkcjonariusz udokumentował czynności wyjaśniające w notatniku służbowym. Po pobraniu próbek poinformowano[68] Kontrolowanego o dalszym postępowaniu. Kontrolowany nie wniósł żadnych uwag. Po zakończeniu działań funkcjonariusz sporządził notatkę urzędową, którą przekazał Wydziałowi Ochrony Środowiska jako wydziałowi wiodącemu. W związku z powyższym na notatce urzędowej nie ma podpisu Kontrolowanego"*.
Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż obowiązek sporządzenia protokołu z czynności kontrolnych oraz doręczenia go kontrolowanej osobie ciąży na kontrolującym przeprowadzającym kontrolę, wykonującym czynności określone w art. 379 ust. 3 POŚ (w tym dokonującym wstępu na teren nieruchomości wraz z rzeczoznawcą i sprzętem w celu pobrania próbek), niezależnie od wyników kontroli i faktu wniesienia przez tę osobę uwag.

[dowód: akta kontroli str. 187-198, 268, 313, 1435-1438]

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[69], wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. **Podjęcie działań mających na celu objęcie w szerszym zakresie zagadnień powiązanych z ochroną powietrza przed niską emisją (w tym sposobu pozbywania się gromadzonych odpadów przez właścicieli nieruchomości, w szczególności przestrzegania zakazu pozbywania się odpadów poprzez ich spalanie w domowych kotłowniach czy paleniskach) kontrolami przeprowadzanymi na podstawie art. 379-380 POŚ.**
2. **Zapewnienie rzetelności informacji zawartych w sprawozdaniach sporządzanych z realizacji zadań określonych w Programie Ochrony Powietrza dla stref województwa śląskiego.**

---

[66] posiadającego imienne upoważnienie wydane przez Prezydenta Miasta na podst. art. 379 ust. 2 POŚ.
[67] Pracownika podmiotu prowadzącego badania laboratoryjne.
[68] Wg notatki urzędowej strażnika miejskiego (z 6 czerwca 2016 r.), osoby kontrolowane poinformowano telefonicznie.
[69] Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK".

3. **Zapewnienie prawidłowego dokumentowania czynności kontrolnych, przeprowadzanych na podstawie art. 379 ust. 2-3 POŚ.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 9 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach
DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach
[redacted]

Kontroler nadzorujący
[redacted]
doradca ekonomiczny
[redacted]