



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-006-03/2014

P/14/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/086 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Mariusz Syrek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90415 z dnia 25 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Henryk Świtoński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90434 z dnia 8 kwietnia 2014 r.

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Lęborku, ul. Armii Krajowej 14, 84-300 Lębork (dalej „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Witold Namysłak, Burmistrz Miasta Lęborka (dalej: „Burmistrz”)

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Burmistrza na rzecz poprawy jakości i ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami w latach 2008-2014 (I kwartał).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia m.in.:

- prawidłowe ujęcie w dokumentach planistycznych Miasta Lęborka problematyki ochrony powietrza;
- ustanowienie i przestrzeganie przejrzystych zasad dotyczących przyznawania dofinansowania z budżetu Miasta Lęborka zadań mających na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza;
- właściwe działania naprawcze ukierunkowane na zmniejszenie zużycia energii i surowców oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza;
- prawidłowe inicjowanie działań w zakresie propagowania postaw proekologicznych i edukacji ekologicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Problematyka ochrony powietrza w dokumentach planistycznych Miasta Lęborka.

Opis stanu
faktycznego

1.1 Strategia rozwoju Miasta Lęborka została przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Lęborku nr XVIII-163/2004 z dnia 30 stycznia 2004 r. (dalej: „Strategia”), zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym². W dokumencie uwzględniono problematykę ochrony powietrza – wskazano m.in. na konieczność wymiany i modernizacji

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.

systemu ciepłowniczego Miasta Lęborka, w tym modernizacji kotłowni (zamiana na paliwa odnawialne). W Strategii nie podano programów, w ramach których wymienione zadania miały być wykonane. Konieczność opracowania programów operacyjnych przewidziano w harmonogramie realizacji Strategii (w tym dotyczących ochrony środowiska, wspartych ze środków pomocowych UE). Rada Miejska w Lęborku przyjęła te programy w dniu 3 sierpnia 2004 r.³

(dowód: akta kontroli str. 7-18, 45-63 i 495-496)

- 1.2 Rada Miejska w Lęborku w dniu 13 września 2013 r. przyjęła Program Ochrony Środowiska dla Miasta Lęborka⁴ (dalej: „POŚ”) na lata 2013-2016 z perspektywą na lata 2017-2020. Zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵, uwzględniono w nim problematykę ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Wyznaczone programem zadania⁶ miały być wykonywane w latach 2013-2015 i były spójne z wybranymi zapisami Programu ochrony powietrza dla strefy pomorskiej⁷ (dalej: „POP”).

(dowód: akta kontroli str. 19-44 i 101-102)

- 1.3 Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Lęborka zostały przyjęte przez Radę Miejską Lęborka uchwałą z dnia 8 sierpnia 2002 r. Nr LXII-621/2002⁸ – zgodnie z art. 19 ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁹. W dokumencie tym uwzględniono konieczność ograniczenia emisji substancji szkodliwych do atmosfery powstających przy spalaniu węgla, poprzez modernizację kotłowni oraz zastąpienie paliwa węglowego biomasą oraz gazem.

(dowód: akta kontroli str. 64-100, 404, 497, 499 i 502)

- 1.4 Rada Miejska w Lęborku przyjęła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w dniu 10 października 2002 r. oraz jego zmianę w dniu 9 lipca 2010 r.¹⁰. Wymieniony dokument zawierał postanowienia mające wpływać na poprawę jakości powietrza¹¹. Dla nowych

³ Programy wprowadzone: uchwałą z dnia 3 sierpnia 2004 r. Nr XXV-222/2004, zmieniona uchwałą Nr XXVI-234/2004 z dnia 3 września 2004 r. i uchyloną uchwałą Nr XXXIX-340/2005 z dnia 20 maja 2005 r., zmienioną następnie w dniu 25 listopada 2005 r. Nr XLV-424/2005. W wymienionych dokumentach założono realizację programów: a) „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury Miasta celem zwiększenia jej konkurencyjności i potencjału rozwoju” (w latach 2009-2013 wykonano w ramach tego programu projekt modernizacji ciągów komunikacyjnych, wydatkując 6.033,4 tys. zł na modernizację 13 ulic o długości 1,7 km; natomiast projekt modernizacji sieci ciepłowniczej, polegający na likwidacji jednej z wymienników, ma zostać rozpoczęty we wrześniu 2014 r.); b) „Ograniczenia zanieczyszczenia powietrza i zmniejszenia emisji hałasu” (z realizacji projektu pn. „Systemy grzewcze z uwzględnieniem wyeliminowania źródeł niskiej emisji”, wskazanego w wymienionym programie, zrezygnowano z powodu braku zadań które mogłyby zostać do niego przypisane); c) „Program rozwoju lokalnego” (w okresie objętym kontrolą w ramach tego programu wykonano dokumentację projektową elektrociepłowni opalanej biomasą).

⁴ Uchwała Nr XXVIII-488/2013

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm. (dalej: „ustawa Prawo ochrony środowiska”).

⁶ W szczególności: opracowanie planu ograniczenia niskiej emisji zanieczyszczeń; eliminacja niskiej emisji do powietrza, poprzez wymianę systemów grzewczych; badanie powietrza atmosferycznego; termomodernizację obiektów użyteczności publicznej; budowę elektrociepłowni opalanej biomasą.

⁷ POP został wprowadzony uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 listopada 2013 r. Nr 753/XXXV/13. Zakładał m.in. obniżenie emisji z indywidualnych systemów grzewczych poprzez likwidację ogrzewania węglowego w budynkach użyteczności publicznej oraz obniżenie emisji z indywidualnych systemów grzewczych poprzez stworzenie systemu zachęt finansowych dla mieszkańców do ich likwidacji lub wymiany starych kotłów węglowych na niskoemisyjne sposoby ogrzewania.

⁸ Uchwała była zmieniona przez Radę Miejską w dniu 29 września 2004 r. uchwałą Nr XXVII-246/2004.

⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej Nr LXVI-655/2002 i Nr LVI-482/2010

¹¹ W Studium wskazano, że do podstawowych źródeł zanieczyszczeń atmosfery zalicza się m.in.: emisyjne obiekty przemysłowe, rejonowe i osiedlowe kotłownie, indywidualne źródła ciepła zabudowy mieszkaniowej – usługowej oraz zanieczyszczenia komunikacyjne. W rozwoju Miasta należy kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju poprzez m.in.: oszczędność energii, wprowadzanie tzw. „czystych technologii”, ograniczenie zanieczyszczeń. Wskazano na konieczność modernizacji systemu ciepłowniczego Miasta (zgodnie z „Projektem założeń do planu zaopatrzenia w ciepło”) oraz prawidłowe kształtowanie polityki transportowej (np.: lokalizacja intensywnej zabudowy mieszkaniowej oraz koncentracje miejsc pracy i usług jak najbliższe centrów i linii transportu zbiorowego; uzależnianie wydawania decyzji lokalizacyjnych dla nowych źródeł ruchu od wyników analizy konsekwencji ruchowych takiej lokalizacji; wymiana zużytego taboru autobusowego; rozwijanie układu dróg rowerowych).

i modernizowanych obiektów budowlanych wprowadzono zakaz instalowania systemów grzewczych opartych na paliwach stałych, przy jednoczesnym wprowadzeniu preferencji dla ogrzewania gazowego dla budownictwa jednorodzinne.

(dowód: akta kontroli str. 103-129)

W badanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹² zawierano klauzule o tym, że projektowane obiekty nie mogą powodować zanieczyszczenia powietrza – akceptowano jedynie projekty obiektów ogrzewanych paliwem ekologicznym lub gazowym. W badanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dopuszczano produkcję ciepła w oparciu o nieemisyjne lub niskoemisyjne źródła ciepła – nie wskazywano konkretnych rozwiązań technologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 130-134)

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹³, działania Urzędu w zakresie określania problematyki ochrony powietrza w dokumentach planistycznych Miasta Łęborka.

2. Realizacja zadań określonych w Programie Ochrony Powietrza oraz planach działań krótkoterminowych.

Opis stanu faktycznego

2.1 POP przyjęty został przez Sejmik Województwa Pomorskiego uchwałą z dnia 25 listopada 2013 r.¹⁴, obowiązującą od 7 stycznia 2014 r. W POP wskazano m.in., że w 2012 r. na terenie Miasta Łęborka odnotowano znaczne przekroczenie poziomu benzo/a/pirenu oraz ilości dni z przekroczeniem wartości dopuszczalnej pyłu zawieszonego PM10.

(dowód: akta kontroli str. 39-44, 166-185, 367-368 i 456-459)

2.2 W POP wskazane były plany działań krótkoterminowych w przypadku przekroczenia dopuszczalnego poziomu pyłu PM10 i benzo/a/pirenu. Urząd nie posiadał informacji o ewentualnych poziomach zanieczyszczeń za okres od stycznia do kwietnia 2014 r., tym samym brak było podstaw do wdrażania ewentualnych zadań przewidzianych w planach działań krótkoterminowych. Średnioroczne stężenia pyłu PM10 dla Miasta Łęborka za lata 2007-2013 nie przekraczały wartości dopuszczalnych; informację o stężeniach benzo/a/pirenu Urząd posiadał tylko za 2012 r., co opisano w pkt 2.11 wystąpienia pokontrolnego. W tym okresie Urząd nie otrzymywał z Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego informacji, o których mowa w art. 93 ustawy Prawo ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 207-208, 364-366, 385-400, 503 i 506)

2.3 POP nie nałożył obowiązku sporządzenia przez Urząd Programu ograniczenia niskiej emisji. Pismem z dnia 14 października 2013 r. Urząd złożył w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wniosek o dofinansowanie projektu „Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Łębork”, który został oceniony pozytywnie. Do dnia zakończenia kontroli

¹² Badaniem objęto: trzy najnowsze miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (z sześciu uchwalonych od stycznia 2008 r.), 10 najnowszych decyzji o warunkach zabudowy (ze 163 decyzji wydanych od stycznia 2008 r.) oraz 5 najnowszych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, które dotyczyły instalacji elektrycznych i wodnych (z 68 decyzji wydanych od stycznia 2008 r.).

¹³ Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁴ Uchwała Nr 753/XXXV/13 (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2013 r. poz. 4710); opublikowana w dniu 24 grudnia 2013 r.

umowa o dofinansowanie nie została podpisana. Celem tego projektu jest stworzenie dokumentu zawierającego wytyczne do realizacji zadań, które mają przyczynić się do poprawy jakości powietrza w szczególności w zakresie osiągnięcia dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszonego PM₁₀ i benzo/a/pirenu, a ponadto zakłada się stworzenie bazy danych pozwalających na bieżące monitorowanie zdarzeń mających wpływ na stan emisji i zużycia energii oraz przeprowadzenie szkoleń pracowników w zakresie realizacji planu gospodarki niskoemisyjnej.

(dowód: akta kontroli str.137-143, 165-185, 503, 506 i 511-516)

- 2.4 W Urzędzie nie ustanowiono programu osłonowego zapewniającego dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie palenisk węglowych na inny rodzaj ogrzewania (ekologiczne). Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami (zwanego dalej: „WOŚiGO”) wyjaśniła, że obowiązujące przepisy ochrony środowiska nie zawierają takiego wymogu – tym samym w ocenie Urzędu, ponoszenie tego rodzaju wydatków mogłoby zostać uznane za niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 201, 203, 497 i 499-500)

- 2.5 Źródłami finansowania działań naprawczych w latach 2008-2013 r. (opisane w pkt 3.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) były: środki własne (27.363,4 tys. zł), dotacje z budżetu państwa (2.144,6 tys. zł), dotacje celowe z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego (621,0 tys. zł), środki otrzymane w ramach programów z udziałem środków europejskich (4.196,8 tys. zł), a także dotacje i pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁵ (4.571,7 tys. zł) oraz otrzymane w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (121,9 tys. zł).

Naczelnik Wydziału Realizacji Inwestycji Urzędu wyjaśnił, że zasady dofinansowania przedsięwzięć z NFOSiGW jak i z WFOŚiGW były sformułowane w sposób przejrzysty i przystępny dla beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 212-213, 231-240, 430, 436, 445-446 i 464-491)

- 2.6 W latach 2008-2013 Miasto Łębork uzyskało z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska ogółem 788,0 tys. zł, a w poszczególnych latach odpowiednio: 154,5 tys. zł; 108,2 tys. zł; 178,0 tys. zł; 118,5 tys. zł; 154,9 tys. zł; 73,9 tys. zł. W tym samym okresie z tytułu ochrony powietrza wydatkowano 231,5 tys. zł, tj. odpowiednio za poszczególne lata: 41,6 tys. zł (co stanowiło 26,9% wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska uzyskanych w 2008 r.); 36,3 tys. zł (33,5% wpływów w 2009 r.); 15,4 tys. zł (8,6% wpływów w 2010 r.); 24,7 tys. zł (20,9% wpływów w 2011 r.); 55,8 tys. zł (36,1% wpływów w 2012 r.); 57,7 tys. zł (78,0% wpływów w 2013 r.)¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 214-219 i 241-327)

¹⁵ Dalej: „NFOŚiGW”

¹⁶ W 2008 r. poniesiono wydatki związane z usuwaniem azbestu oraz z wykonywaniem badań laboratoryjnych powietrza jak również sfinansowano wydatki dot. zakupu sprzętu i materiałów dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Łęborku. W 2009 r. poniesiono wydatki związane z usuwaniem azbestu oraz z wykonywaniem badań laboratoryjnych powietrza jak również sfinansowano wydatki dot. zakupu sprzętu i materiałów dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Łęborku oraz dla Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej w Łęborku. W 2010 r. poniesiono wydatki związane z promocją rajdu rowerowego oraz z wykonywaniem badań laboratoryjnych powietrza. W 2011 r. poniesiono wydatki związane z promocją zdrowego stylu życia i czystości powietrza, wykonywania badań laboratoryjnych czystości powietrza oraz oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania azbestu. W 2012 r. poniesiono wydatki związane z usuwaniem azbestu, wykonywaniem badań laboratoryjnych powietrza, promocją zdrowego stylu życia i czystości powietrza oraz dofinansowaniem wymiany starych źródeł ciepła na ekologiczne. W 2013 r. poniesiono wydatki związane z wykonywaniem badań laboratoryjnych powietrza, dofinansowaniem wymiany starych źródeł ciepła na ekologiczne oraz opinii i programów na temat ochrony środowiska na terenie Miasta Łębork, w tym czystości powietrza.

2.7 Rada Miejska w Lęborku ustaliła w dniu 27 czerwca 2012 r. zasady dotacji celowych na zadania dotyczące ochrony powietrza¹⁷. Uzasadnieniem podjęcia uchwały był zamiar prowadzenia przez Urząd działań mających na celu ochronę środowiska w związku ze zgłaszanymi wnioskami mieszkańców o wymianę starego źródła ciepła na nowe – ekologiczne. Dofinansowaniu podlegały: wymiany kotłów centralnego ogrzewania opalanych elektrycznie, olejem, gazem lub biomasą, kotły c.o. bezrusztowe zasilane węglem, pompy ciepła oraz kolektory słoneczne wspomagające pracę c.o., zasobniki ciepłej wody współpracujące wyłącznie z nowo zainstalowanymi kotłami c.o. Podmiotami uprawnionymi do otrzymania dotacji celowej były: osoby fizyczne (do kwoty 4,0 tys. zł), wspólnoty mieszkaniowe (do 8,0 tys. zł), osoby prawne oraz przedsiębiorcy (do 10,0 tys. zł). Nie wprowadzono szczególnych kryteriów wyboru – dofinansowaniu podlegały wnioski spełniające warunki określone w ww. uchwale. W latach 2012-2013 złożono łącznie 31 wniosków; dotację przyznano 25 wnioskodawcom (wartość dofinansowania wyniosła ogółem 62,0 tys. zł). Przyczyną odmowy (w sześciu przypadkach) było wyczerpanie środków przewidzianych na to zadanie w budżecie Miasta. Realizacja uchwały będzie kontynuowana w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 189-192, 201, 203, 297-303, 312-316, 328-376-379, 497 i 500-501)

2.8 Zgodnie z POP, Miasto Lębork zostało zobowiązane do składania Marszałkowi Województwa, w terminie do dnia 31 marca każdego roku za rok poprzedni, sprawozdań z realizacji działań ujętych w POP wg zasad określonych w tym Programie. Pierwsze sprawozdanie ma być złożone za 2014 r. w terminie do 31 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 39 i 220-230)

2.9 W okresie obowiązywania POP Urząd nie otrzymywał od Marszałka Województwa zaleceń do realizacji zadań z zakresu ochrony powietrza, a Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska nie prowadził kontroli w zakresie realizacji działań przewidzianych w POP.

(dowód: akta kontroli str. 135-136, 202, 375-379 i 403)

2.10 Burmistrz zawierał co roku umowy z Powiatową Stacją Sanitarno – Epidemiologiczną w Lęborku (dalej: „PSSE”) na prowadzenie w obrębie Miasta Lęborka badań zanieczyszczeń powietrza na zawartość dwutlenku siarki, dwutlenku azotu oraz pyłu zawieszonego (PM10). Urząd nie posiadał danych za okres 2008-2014 (I kwartał) dotyczących zanieczyszczeń powietrza benzopirenem (B(a)P oraz pyłem zawieszonym PM2,5. Naczelnik WOŚiGO wyjaśniła, że PSSE nie posiadała sprzętu do pomiaru pyłu zawieszonego PM2,5 oraz benzo/a/pirenu. Koszt zakupu specjalnej głowicy do pomiaru pyłu zawieszonego PM2,5 to 3,2 tys. zł, a koszt zakupu detektora masowego wraz z biblioteką widm do chromatografu gazowego mierzącego stężenie benzo/a/pirenu to kwota rzędu 200,0 tys. zł. Naczelnik wyjaśniła również, że aktualne przepisy o ochronie środowiska nie nakładają na gminy obowiązku bieżącego prowadzenia monitoringu zanieczyszczeń powietrza – jest to zadanie Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Automatyczna stacja pomiarowa WIOŚ¹⁸ została uruchomiona na terenie Miasta Lęborka w dniu 1 stycznia 2012 r. – dane (o stężeniach PM10,

¹⁷ uchwała Nr XIX-251/2012 w sprawie ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowych dla podmiotów uprawnionych ze środków budżetu Miasta Lęborka na dofinansowanie zadań związanych z ochroną środowiska o których mowa w art.400a ust.1 pkt. 8, 21 i 22 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁸ Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku.

benzo/a/pirenu, dwutlenku azotu i dwutlenku siarki) przekazała Urzędowi za 2012 r.

Urząd posiadał wiedzę o następujących zanieczyszczeniach powietrza:

- średnioroczne stężenie pyłu zawieszonego (PM₁₀) nie przekraczało normy 40 µg/m³ i w latach 2007-2010 mieściło się w przedziale od 5,7 do 8,7 µg/m³, a w latach 2011-2013 w przedziale od 30,7 do 32,3 µg/m³ (z danych posiadanych przez WIOŚ, wynikało że średnioroczne stężenie tego zanieczyszczenia w latach 2012-2013 wynosiło odpowiednio 34 i 27 µg/m³¹⁹). Liczba dni z przekroczeniem dopuszczalnych poziomów stężeń 24-godzinnych tego pyłu w latach 2011-2013: przekraczała dopuszczalną normę 35 dni w skali roku, i wynosiła: 45 dni w 2011 r., 42 dni w 2012 r. i 44 dni w 2013 r. (wg danych WIOŚ liczba dni z przekroczeniem dopuszczalnych poziomów stężeń 24-godzinnych tego pyłu dla lat 2012-2013, to odpowiednio: 70 dni i 15 dni).

Według Naczelnik WOŚiGO zwiększenie wartości po 2010 r. wynikało z zastosowania przez PSSE innej metody pomiaru²⁰; oraz że w celu podjęcia działań mających na celu ograniczenie poziomu zanieczyszczeń władze Miasta podejmowały szereg działań proekologicznych, w szczególności podjęto decyzję i przystąpiono do budowy elektrociepłowni opalanej biomasą z jednoczesną likwidacją kotłowni opalanej miałem węglowym (inwestycja ma zostać zakończona w 2015 r.) jak również podjęto decyzję o budowie dwóch obwodnic dla Miasta Łęborka wyprowadzających ruch tranzytowy z centrum Miasta,

- średnioroczne stężenie dwutlenku azotu (NO₂) nie przekraczało normy 40 µg/m³ i w latach 2007–2013 mieściło się w przedziale od 11,4 do 33,4 µg/m³, tj. odpowiednio w poszczególnych latach okresu: 14,6 µg/m³; 11,4 µg/m³; 14,0 µg/m³; 11,8 µg/m³; 33,4 µg/m³; 19,8 µg/m³; 20,3 µg/m³ (wg danych WIOŚ średnioroczne stężenie dwutlenku azotu dla lat 2007-2009 i 2012-2013 to odpowiednio: 15, 12, 14, 12 i 10 µg/m³);
- średnioroczne stężenie dwutlenku siarki (SO₂) nie przekraczało normy 125 µg/m³ i w latach 2007 – 2013 mieściło się w przedziale od 7,7 do 28,9 µg/m³, tj. odpowiednio w poszczególnych latach okresu: 7,9 µg/m³; 7,7 µg/m³; 12,0 µg/m³; 22,7 µg/m³; 28,9 µg/m³; 21,5 µg/m³; 21,2 µg/m³ (wg danych WIOŚ średnioroczne stężenie dwutlenku siarki dla lat 2007-2009 i 2012-2013 to odpowiednio: 31, 24, 30, 19 i 19 µg/m³);
- średnioroczne stężenie benzoapirenem w 2012 r. przekraczało normę 1,0 ng/m³ i wyniosło 7,4 ng/m³. Wg danych WIOŚ średnioroczne stężenie benzoapirenu w latach 2012-2013 wyniosło odpowiednio 7 i 3 ng/m³.

Naczelnik WOŚiGO wyjaśniła, że w latach 2008-2011 Urząd zlecał pomiary powietrza mając na uwadze zapewnienie zdrowia mieszkańcom poprzez możliwość podejmowania ewentualnych działań w przypadku stwierdzenia przekroczeń dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń; badania były również pomocne w przygotowywaniu opracowań inwestycyjnych. Pomimo zainstalowania przez WIOŚ stacji badawczej badania nadal są zlecane, ponieważ są bardziej reprezentatywne z uwagi na to, że prowadzone są na terenie całego Miasta w szczególności w pobliżu budynków mieszkalnych

¹⁹ Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku posiadał dane o stężeniach PM₁₀ oraz benzo/a/pirenu tylko za lata 2012-2013 oraz dane o stężeniach dwutlenku azotu i dwutlenku siarki tylko za lata 2007-2009 i 2012-2013. Nie posiadał danych o stężeniach pyłu PM_{2,5}.

²⁰ W latach 2007-2010 pomiaru pyłu zawieszonego wykonywane były metodą reflektometryczną (tj. metodą pośrednią, polegającą na pomiarze stopnia zaciemnienia materiału filtracyjnego). Po zakupie w 2010 r. przez PSSE sprzętu umożliwiającego dokładniejsze pomiary, wdrożona została odpowiednia wagowa metodyka referencyjna, polegająca na wagowym określaniu stężenia pyłu zawieszonego.

(stacja WIOŚ²¹ została zlokalizowana w starej dzielnicy Miasta w pobliżu zakładów przemysłowych). Różnice między pomiarami PSSE i WIOŚ mogą wynikać z: lokalizacji stacji pomiarowych, zastosowanych urządzeń pomiarowych, terminów prowadzenia badań oraz warunków atmosferycznych. Najistotniejsze bariery utrudniające poprawę jakości powietrza na terenie Miasta Lęborka, to: możliwości finansowe Urzędu w dofinansowywaniu programów wymiany starych źródeł energii; lokalizacja palenisk domowych w starych budynkach mieszkalnych wymagających znacznych nakładów finansowych na remonty bieżące; wysokie bezrobocie w rejonie Miasta Lęborka.

(dowód: akta kontroli str. 165, 201, 203-204 207-213, 231-240, 357-362, 364-366, 441-444, 492-494, 503-504, 507-508 i 519-520)

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działania Urzędu w zakresie podejmowania czynności mających na celu poprawę jakości powietrza.

3. Dodatkowe działania sprzyjające poprawie jakości powietrza.

Opis stanu faktycznego

3.1. Do dnia rozpoczęcia kontroli²² Urząd nie prowadził inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej obejmującej ustalenie ilości palenisk węglowych. Naczelnik WOŚiGO wyjaśniła, że inwentaryzacji nie przeprowadzono w szczególności z uwagi na małą liczbę zgłoszeń o przypadkach nadmiernej emisji zanieczyszczeń z kominów zabudowy mieszkalnej. Zadanie takie zostało przewidziane do realizacji w „Programie ochrony środowiska dla Miasta Lęborka” oraz w przygotowywanym planie gospodarki niskoemisyjnej, na które Urząd otrzymał promesę dofinansowania z NFOŚiGW. Planowane wydatki dotyczące wymiany palenisk nie były szacowane na podstawie ilości ewentualnych wniosków o dotacje, czy też ilości palenisk, a na podstawie możliwości finansowych Miasta przy uwzględnieniu konieczności realizacji również innych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 201, 204-206, 462-463, 504 i 508-509)

3.2. Kontrole w zakresie prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych prowadziła Straż Miejska Miasta Lęborka, która nie posiadała dokumentacji z kontroli przeprowadzonych w okresie 2008 r. – maj 2011 r. Komendant Straży wyjaśnił, że „Dziennik wydarzeń Straży” za ten okres uległ zniszczeniu. W okresie od czerwca 2011 r. do kwietnia 2014 r. przeprowadzono ogółem 29 kontroli, które wpisywano do rejestru interwencji. Kontrole prowadzono na wniosek pracowników WOŚiGO lub na podstawie zgłoszeń mieszkańców. W żadnym przypadku nie stwierdzano nieprawidłowości, które skutkowały nałożeniem mandatów karnych.

(dowód: akta kontroli str. 201, 329, 369-372, 460-461, 497-498 i 501)

²¹ Stacja WIOŚ bada zanieczyszczenia (takie jak: dwutlenek siarki, dwutlenek azotu, tlenek węgla, benzen, ozon, pył PM10 w tym zawartość w tym pyłu: ołowiu, arsenu, kadmu, niklu oraz benzo/a/pirenu) na wysokości 2 m od poziomu gruntu.

²² tj. 26 marca 2014 r.

3.3. Na terenie Miasta Lęborka funkcjonowało w okresie objętym kontrolą 18 jednostek organizacyjnych²³ Miasta Lęborka oraz cztery spółki komunalne. Najwięcej budynków komunalnych w swoich zasobach posiadał Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Lęborku – z 78 budynków (będących w zasobach tej jednostki organizacyjnej) sześć było podłączonych do miejskiej sieci centralnego ogrzewania, pięć posiada ogrzewanie gazowe, a pozostałe (67) posiadały paleniska węglowe (wg wyjaśnień Naczelnika WOŚiGO zmiana systemu ogrzewania była w tych przypadkach trudna do przeprowadzenia z powodów techniczno-ekonomicznych); w latach 2008-2014 zmiana ogrzewania (z węglowego na węglowo-gazowe) była przeprowadzona w jednym z wymienionych budynków i sfinansowana z środków własnych Gminy.

Budynek Urzędu oraz budynki jednostek organizacyjnych Miasta Lęborka były podłączone do miejskiej sieci centralnego ogrzewania, a budynki dwóch jednostek oprócz ogrzewania z miejskiej sieci, korzystały również z ogrzewania gazowego. Modernizacja ogrzewania została przeprowadzona w sześciu z wymienionych jednostek. W jednym przypadku w okresie objętym kontrolą – wydatki sfinansowano z środków NFOŚiGW (ogrzewanie elektryczne zastąpiono ogrzewaniem gazowym); w pozostałych pięciu przypadkach zmiana z ogrzewania węglowego na dostarczane przez sieć miejską, została przeprowadzona przed 2008 r.

Budynki dwóch spółek komunalnych²⁴ były podłączone do miejskiej sieci centralnego ogrzewania lub korzystały z ogrzewania gazowego (modernizacja była przeprowadzona przed 2008 r.). Budynki będące w użytkowaniu spółki Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Lęborku korzystały z ogrzewania miejskiego (sześć budynków), gazowego (jeden budynek) i węglowego (jeden budynek); modernizacja kotłowni wykorzystującej kotły miałowe ma zostać przeprowadzona do czerwca 2015 r., a źródłem finansowania ma być dotacja z programu „Budowa elektrociepłowni w Lęborku z dofinansowaniem ze środków Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy”). Budynki spółki Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Lęborku korzystały z ogrzewania miejskiego (jeden budynek), elektrycznego (dwa budynki), gazowego (jeden budynek) i węglowego (dwa budynki).

W okresie kontroli zmalała liczba budynków komunalnych ogrzewanych węglem będących w zasobach Miejskiego Zarządu Gospodarki Komunalnej w Lęborku.

(dowód: akta kontroli str. 201, 329-356, 363 i 373-374)

Urząd prowadził działania edukacyjno – informacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczeń powietrza m.in. poprzez współfinansowanie konkursów i imprez proekologicznych takich jak np.: „Dzień bez samochodu”, „Czyste powietrze wokół nas”. Ponadto w dniu 14 marca 2011 r. zlecono opracowanie ulotek i plakatów dotyczących szkodliwości palenia śmieci w piecach domowych (w ilości 1.200 szt.); materiały rozprowadzono w szczególności w 18 szkołach oraz przekazano 13 zarządom budynków mieszkalnych.

Prowadzono również akcje informacyjne o możliwych do przeprowadzenia działaniach naprawczych, polegających na wymianie pieców węglowych na

²³ Miejska Biblioteka Publiczna w Lęborku, Muzeum w Lęborku, Lęborskie Centrum Kultury Fregata, Przedszkole Nr 1, Przedszkole Nr 2, Przedszkole Nr 5, Przedszkole Nr 6, Przedszkole Nr 9, Przedszkole Nr 10, Gimnazjum Nr 1, Gimnazjum Nr 2, Zespół Szkół Nr 3, Szkoła Podstawowa Nr 3, Szkoła Podstawowa Nr 5, Szkoła Podstawowa Nr 8, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej oraz Centrum Sportu i Rekreacji w Lęborku

²⁴ Zakład Komunikacji Miejskiej w Lęborku i Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego

niskoemisyjne źródła ogrzewania. Program uruchomiono w 2012 r., a informacje o nim zamieszczono na stronie internetowej i w biuletynie informacyjnym Miasta oraz w lokalnej prasie i telewizji kablowej. W 2014 r. przystąpiono do konkursu organizowanego przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Gdańsku pn. „Czyste powietrze Pomorza” – ogłoszono nabór nowych wniosków od planujących wymianę kotłów opalanych węglem lub koksem (w terminie do 30 kwietnia). Informacje o konkursie i naborze zamieszczono na stronie internetowej Miasta oraz w lokalnej prasie (program był rozwiązaniem dodatkowym do programu uruchomionego w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 144-164, 187-200, 380-384, 448-455 i 492-493)

3.4. W latach 2008-2014 (I kwartał) w celu poprawy jakości powietrza Urząd podjął następujące działania:

- przeprowadzono modernizację i budowę dróg publicznych²⁵ długości 13,7 km, na co wydatkowano łącznie 24.327,1 tys. zł (finansowane ze środków własnych, dotacji między j.s.t. i z budżetu państwa oraz środków UE);
- sporządzono dokumentację projektową termomodernizacji lęborskich szkół podstawowych i gimnazjów na co w latach 2008-2009 wydatkowano 147,6 tys. zł (finansowane ze środków własnych i UE);
- wykonano termomodernizację lęborskich szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli oraz budynków użyteczności publicznej, wydając w latach 2010-2013 łącznie 13.749,7 tys. zł (finansowane ze środków własnych i UE oraz z dotacji i pożyczki NFOŚiGW);
- zakupiono chromatograf dla PSSE, umożliwiający monitoring lokalnego środowiska, na który w 2008 r. wydatkowano 173,0 tys. zł (ze środków własnych i dotacji między j.s.t.; porozumienie zawarto między pięcioma gminami w dniu 10.01.2008 r.);
- wybudowano i zmodernizowano oświetlenie drogowe, wydając w latach 2009-2010 łącznie 286,2 tys. zł (ze środków własnych);
- wykonano dokumentację projektową elektrociepłowni opalanej biomasą, wydając na ten cel w latach 2011-2013 łącznie 221,3 tys. zł (ze środków własnych oraz otrzymanych w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy); zadanie zgodnie z planem powinno zostać wykonane do czerwca 2015 r., a jego koszt wyniesie 39.500,0 tys. zł; budowa ta była przewidziana do realizacji w Strategii rozwoju Miasta Lęborka;
- udzielono dotacji na wymianę starych źródeł ciepła na nowe – ekologiczne, na co w latach 2012-2013 wydatkowano 62,0 tys. zł ze środków własnych; w budżecie Miasta na 2014 r. przewidziano na ten cel środki w kwocie 110,0 tys. zł;
- monitorowano środowisko ponosząc z tego tytułu w latach 2008-2013 wydatki w kwocie ogółem 52,4 tys. zł ze środków własnych.

W latach 2008-2014 (I kwartał) złożono ogółem sześć wniosków o zewnętrzne dofinansowanie projektów związanych z ochroną powietrza przed zanieczyszczeniami – żaden ze złożonych wniosków nie został rozpatrzony odmownie.

(dowód: akta kontroli str. 7-18, 45-63, 201, 212-213, 231-240, 375-379, 436, 464-491, 495-496, 504, 509-510 i 521)

²⁵ poprawa stanu nawierzchni wpływa na poprawę jakości powietrza poprzez ograniczenie pyłu i kurzu oraz zwiększenie płynności ruchu drogowego i tym samym zmniejszenie zużycia paliwa

3.5. W celu poprawy jakości powietrza Urząd podjął współpracę z:

- pracownikami Starostwa Powiatowego w Lęborku, która polegała na: opiniowaniu i konsultacji projektów lokalnych programów ochrony środowiska²⁶ oraz wspólnym przeprowadzaniu oględzin dotyczących emisji zanieczyszczeń przez lokalne przedsiębiorstwa (ich efektem – wg wyjaśnień Naczelnika WOŚiGO – były zapisy wynikające z tych ustaleń zawierane w decyzjach i postanowieniach Starosty Lęborskiego). Urząd nie współpracował w tym zakresie z innymi gminnymi jednostkami samorządu terytorialnego z uwagi na właściwość terytorialną;
- Marszałkiem Województwa opiniując program ochrony środowiska dla województwa pomorskiego oraz POP;
- WIOŚ przekazując informacje o telefonicznych zgłoszeniach o nadmiernej emisji zanieczyszczeń z lokalnych zakładów produkcyjnych; przedstawiciele Urzędu uczestniczyli również w przygotowaniu dokumentacji i w uzgodnieniach dotyczących umieszczenia na terenie Miasta automatycznej stacji pomiarowej.

Według wyjaśnień Naczelnika WOŚiGO jedynym problemem związanym ze współpracą z innymi jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę powietrza na terenie Województwa Pomorskiego jest konieczność wykonania szeregu narzucanych przez te jednostki zadań (w tym określonych w POP), przy jednoczesnym braku zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych do ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 202, 401-402 i 441-444, 504, 509 i 517-518)

3.6. Nadzór Urzędu na działalnością spółek miejskich na terenie Miasta Lęborka, w zakresie ochrony powietrza prowadzony był:

- za pośrednictwem rad nadzorczych, do których kompetencji, zgodnie z umowami spółek i regulaminami rad, należało: opiniowanie sprawozdań finansowych i sprawozdań zarządów spółek z ich działalności, składanie rocznych sprawozdań z wyników działalności rad nadzorczych oraz zatwierdzanie planów gospodarczych spółek na kolejne lata;
- bezpośrednio przez Burmistrza za pośrednictwem Wydziału Gospodarki Miejskiej Urzędu. Zadania przypisano pracownikowi ww. Wydziału zakresem czynności; polegały one na bieżącym załatwianiu spraw związanych z działalnością spółek, sporządzaniu projektów uchwał Rady Miejskiej i zgromadzeń wspólników oraz przygotowywaniu materiałów z działalności spółek dla odpowiednich komisji Rady Miasta.

Spółki mające wpływ na poprawę jakości powietrza na terenie Miasta Lęborka podejmowały następujące działania w kierunku jego poprawy:

- Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Lęborku w latach objętych badaniem zmodernizowało sieć ciepłowniczą, w tym węzły ciepłownicze i przyłącza; w okresie do czerwca 2015 r. planowane jest wykonanie kompleksowej modernizacji kotłowni miejskiej, polegające na zmianie źródła ogrzewania z węglowego na biomasę;
- Zakład Komunikacji Miejskiej w Lęborku w latach 2008-2013 zakupił pięć autobusów spełniających normy emisji zanieczyszczeń od EURO 2 do EURO 5;

²⁶ Urząd brał udział przy opiniowaniu projektu pn. „Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Lęborskiego” oraz „Strategii Rozwoju Powiatu Lęborskiego”. Ponadto przekazywano do Starostwa informacje w zakresie: corocznej aktualizacji ankiet dla mieszkańców w ramach programu pn. „InfoEko” oraz okresowych sprawozdań z realizacji powiatowego „Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Lęborskiego”.

- Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w latach 2008-2013 oddało do użytku dwa budynki ogrzewane ciepłem z sieci miejskiej oraz dwa wykorzystujące ogrzewanie własne gazowe.
(dowód: akta kontroli str. 202, 354-355, 402, 405-429, 431-435 i 437-440)

3.7. Urząd nie podejmował współpracy z podmiotami komercyjnymi emitującymi znaczne ilości zanieczyszczeń do atmosfery. Według wyjaśnień Naczelnika WOŚiGO możliwości podjęcia skutecznej w tym zakresie współpracy są ograniczone, ponieważ Urząd nie posiada narzędzi, które mogłyby wpływać na stosowne, w tym zakresie decyzje podmiotów komercyjnych – Urząd nie prowadzi bowiem spraw związanych z wydawaniem decyzji/zezwoleń na dopuszczalną emisję zanieczyszczeń (są to kompetencje Starosty i Marszałka), jak również nie może egzekwować postanowień zawartych w decyzjach wymienionych organów.

(dowód: akta kontroli str. 202 i 402-403)

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób podejmowania przez Urząd dodatkowych działań sprzyjających poprawie jakości powietrza.

IV. 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 Gdańsku.

Gdańsk, dnia 27 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontrolerzy
Mariusz Syrek
główny specjalista k.p.

Mariusz Syrek
podpis

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku
Alicja Joanna Szczepaniak
dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak
podpis

Henryk Świtoński
doradca ekonomiczny

Henryk Świtoński
podpis