



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.10.2.2024

Pan Krzysztof Kukucki
Prezydent Miasta Włocławek
ul. Zielony Rynek 11/13
87-800 Włocławek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/009 – Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-131 Bydgoszcz
tel. 48525675800, lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Włocławek ¹ , ul. Zielony Rynek 11/13, 87- 800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kukucki Prezydent Miasta Włocławek ² , od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Marek Wojtkowski, w okresie od 19 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno - bytowego i ich skuteczność.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Łukasz Lisiecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/152/2024 z 15 października 2024 r. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/177/2024 z 17 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Tj. 20 stycznia 2025 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Prezydent podejmował w latach 2021-2025⁶ działania na rzecz ochrony mieszkańców Włocławka⁷ przed smogiem. Pozytywnie oceniono zidentyfikowanie problemu jakości powietrza w Mieście związanego z emisją źródeł komunalno-bytowych oraz osiągnięcie w latach 2021-2023 wymaganego uchwałami Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁸ efektu rzeczowego działania dotyczącego ograniczenia emisji z instalacji o małej mocy, w których następuje spalanie paliw stałych w stopniu odpowiednio 133%, 137%, 637% i 180%. Sprawozdania z realizacji POP2020 i POP2023 zawierały rzetelne dane dotyczące liczby wymienionych kotłów na paliwa stałe i były terminowo przekazywane Zarządowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

NIK pozytywnie ocenił również wykorzystywanie w budynkach, stanowiących siedziby Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych, źródeł ciepła spełniających wymagania wynikające z POP2020 i POP2023. Ponadto podejmowano rzetelne działania identyfikujące bariery w realizacji postanowień POP2020 i POP2023. Przeprowadzane z upoważnienia Prezydenta kontrole w gospodarstwach domowych, w zakresie wyeliminowania procederu spalania odpadów w kotłach domowych, odbywały się zgodnie z przyjętą częstotliwością określoną w harmonogramie POP2020 i POP2023.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że choć realizacja uchwały antysmogowej była jednym z działań naprawczych wskazanych w POP 2020 i POP 2023 to Miasto nie zdołało w pełni skutecznie jej wdrożyć. Na terenie Miasta w dalszym ciągu użytkowane było 7 475 kotłów pozaklasowych (poniżej 3 klasy lub brak informacji, tzw. kopciuchów), tj. 86% ogólnej liczby użytkowanych kotłów, chociaż zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny być użytkowane na terenie Włocławka od 1 stycznia 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych jest szczególnie istotne, ponieważ emitują one prawie trzykrotnie więcej pyłów niż kotły klasy 3 i dziesięciokrotnie więcej niż kotły 5 klasy. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2021-2023, wynoszącym w Mieście 261 kotłów na rok, wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze 28,6 lat. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że konieczne jest zintensyfikowanie działań mających na celu wymianę kotłów na paliwa stałe przez mieszkańców Miasta.

W toku kontroli stwierdzono również, że w 2024 r. nie podjęto działań naprawczych w zakresie prowadzenia edukacji ekologicznej, tj. nie uzyskano efektu rzeczowego w postaci przeprowadzenia co najmniej trzech wydarzeń edukacyjnych. W Urzędzie nie podjęto ponadto działań związanych

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Do 20 stycznia 2025 r.

⁷ Dalej również: „Miasto”.

⁸ Tj. uchwały Nr XXIII/338/2020 Sejmiku Województwa Kujawsko – Pomorskiego z dnia 22 czerwca 2020 r., którą przyjęto Program ochrony powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu dla strefy miasto Włocławek (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 3280), dalej: „POP2020” oraz uchwały Nr LIX/803/2023 Sejmiku Województwa Kujawsko - Pomorskiego w sprawie określenia programu ochrony powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM10, PM2,5 oraz benzo(a)pirenu dla strefy miasto Włocławek – aktualizacja (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. Poz. 4380), dalej: „POP2023”.

z przeprowadzeniem inwentaryzacji źródeł ciepła określonej w POP2020. W ocenie NIK inwentaryzacja źródeł niskiej emisji pozwoliłaby poznać dokładną liczbę kotłów w Mieście, sposób ich zasilania oraz przestrzenne rozmieszczenie źródeł wpływających na niską emisję. Umożliwiłoby to sprawniejsze zarządzanie dofinansowaniem wymiany źródeł ciepła na paliwa stałe i wpłynęłoby pozytywnie na podniesienie jakości życia mieszkańców.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Problem jakości powietrza we Włocławku zidentyfikowano w „Strategii rozwoju Miasta Włocławek 2030+”. We wnioskach zawartych w punkcie „Uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska przyrodniczego” wskazano niewystarczającą jakość powietrza, związaną m.in. ze spalaniem nieodpowiednich surowców lub odpadów. Wśród wskaźników monitoringu strategii wymieniono spadek średniorocznego stężenia pyłów PM_{2,5} i PM₁₀ oraz benzo(a)pirenu⁹. W raportach o stanie Miasta Włocławek z lat 2021 – 2023 w części „Środowisko” zawarto informacje odnośnie jakości powietrza oraz występujących przekroczeniach dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą „Programie ochrony środowiska dla Gminy Włocławek na lata 2020-2022 z perspektywą do roku 2026”¹⁰ oraz „Programie ochrony środowiska na lata 2024 – 2027 z uwzględnieniem perspektywy do 2030 roku dla Miasta Włocławek”¹¹ zawarto zapisy dotyczące jakości powietrza i jego zanieczyszczeń. Do czynników oddziałujących w sposób dominujący na jakość powietrza na obszarze Miasta wskazano m.in. niską emisję¹². Podano, że jest ona związana z ogrzewaniem budynków mieszkalnych indywidualnymi źródłami ciepła, często nieefektywnymi i niespełniającymi wymagań środowiskowych. W tych programach podano również poziomy zanieczyszczenia powietrza, w tym pyłami PM_{2,5} i PM₁₀.

Prezydent podał m.in., że ocena jakości powietrza w Mieście prowadzona jest na podstawie wyników pomiarów ze stacji pomiarowych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska¹³. Na podstawie corocznych ocen jakości powietrza opracowywanych przez GIOŚ, problem jakości powietrza można zidentyfikować głównie w sektorze komunalno-bytowym oraz w mniejszym stopniu w sektorze komunikacyjnym.

Ocena jakości powietrza w Mieście prowadzona jest na podstawie wyników pomiarów ze stacji pomiarowych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (w tym Regionalny Wydział Monitoringu Środowiska w Bydgoszczy). W rocznej ocenie jakości

⁹ Dalej: B(a)P.

¹⁰ Załącznik do uchwały Nr XXVI/186/20 Rady Gminy Włocławek z dnia 15 września 2020 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony środowiska dla Gminy Włocławek na lata 2020-2022 z perspektywą do roku 2026 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 18 listopada 2020 r. poz. 5533).

¹¹ Załącznik do uchwały Nr III/12/2024 Rady Miasta Włocławek z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony środowiska na lata 2024 – 2027 z uwzględnieniem perspektywy do 2030 roku dla miasta Włocławek” (opublikowana [Rejestr uchwał](#) - dostęp 13 stycznia 2025 r.).

¹² Niska emisja - emisja pyłów i gazów pochodząca z sektora komunalno-bytowego (pieców grzewczych i kotłowni węglowych).

¹³ Dalej: „GIOŚ”.

powietrza uwzględnia się substancje, dla których w prawie krajowym i w dyrektywach unijnych określono normatywne stężenia w postaci poziomów dopuszczalnych/docelowych/celu długoterminowego w powietrzu, ze względu na ochronę zdrowia ludzkiego i ochronę roślin.

(akta kontroli str. 219, 221, 644, 646,853)

Urząd otrzymał z GIOŚ informacje o jakości powietrza atmosferycznego za lata 2021-2023. Informacje zostały opracowane na podstawie pomiarów zanieczyszczeń powietrza dokonanych z wykorzystaniem stałych stacji monitoringowych znajdujących się w trzech lokalizacjach na terenie Miasta. Zawarto w nich oceny, zgodnie z którymi Włocławek zaliczono w :

- 2021 r. do najmniej korzystnej klasy C ze względu na pył zawieszony PM10 i PM2,5 oraz zawartość B(a)P w pyłe zawieszonym PM10;
- 2022 r. do najkorzystniejszej klasy A dla pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz do najmniej korzystnej klasy C ze względu zawartość B(a)P w pyłe zawieszonym PM10;
- 2023 r. do najkorzystniejszej klasy A dla pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz do najmniej korzystnej klasy C ze względu zawartość B(a)P w pyłe zawieszonym PM10.

Podane w informacjach GIOŚ stężenia pyłów PM2,5 i PM10 oraz B(a)P w:

1) 2021 r. dla:

- a) PM2,5 – średnie roczne wyliczone z pomiarów na dwóch stacjach wyniosły 20,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 21,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i były o:
 - 0,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 1,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ wyższe od dopuszczalnego poziomu określonego w Załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu¹⁴;
 - 15,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 16,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ wyższe od poziomu określonego w „Globalnych wytycznych jakości powietrza WHO”¹⁵;
 - 10,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 11,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ wyższe od poziomu określonego w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (wersja przekształcona)¹⁶;
- b) PM10 – średnie roczne wyliczone z pomiarów na trzech stacjach wyniosły 24,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; 26,7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 27,6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i były o:
 - 15,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; 13,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz 12,4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ niższe od dopuszczalnego poziomu określonego w rozporządzenie w sprawie poziomów substancji w powietrzu;
 - 9,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 11,7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 12,6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ wyższe od poziomu określonego wytycznych WHO;
 - 4,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 6,7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 7,6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ wyższe od poziomu określonego w Dyrektywie z 2024 r.;
- c) PM10 – stężenie 24-godzinne z pomiarów na trzech stacjach przekroczyło poziom 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ odpowiednio przez 36 dni, 26 dni i 19

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 845, dalej: „rozporządzenie w sprawie poziomów substancji w powietrzu”.

¹⁵ [Informacje GIOŚ o stężeniach pyłów](#) (dostęp 9 stycznia 2025 r.), dalej: „Wytyczne WHO”.

¹⁶ Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 2881, dalej: „Dyrektywa z 2024 r.” W celu prezentacji wyników w odniesieniu do stanów przewidzianych dla UE dokonano porównania z Dyrektywą z 2024 r., która nie obowiązywała w latach 2021-2023. Wskazane poziomy powinny zostać osiągnięte do 2030 r.

dni co przekraczało liczbą dni określoną w:

- w rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu dla jednej stacji o jeden dzień, a dla dwóch stacji było niższe o dziewięć i 16 dni;
- w wytycznych WHO o odpowiednio 32 dni, 22 dni i 15 dni;
- w Dyrektywie z 2024 r. o 18 dni, osiem dni i jeden dzień;

d) B(a)P – stężenie średnio roczne dla Włocławka wyniosło 2,5 ng/m³ i przekraczało o 1,5 ng/m³ poziom określony w rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu.

2) 2022 r. dla:

a) PM_{2,5} – średnie roczne wyliczone z pomiarów na dwóch stacjach wyniosły 16 µg/m³ i 19 µg/m³ i były o:

- 4 µg/m³ i 1 µg/m³ niższe od dopuszczalnego poziomu w rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu;
- 11 µg/m³ i 14 µg/m³ wyższe od poziomu określonego w wytycznych jakości powietrza WHO;
- 6 µg/m³ i 9 µg/m³ wyższe od poziomu określonego w Dyrektywie z 2024 r.;

b) PM₁₀ – średnie roczne wyliczone z pomiarów na trzech stacjach wyniosły 24 µg/m³; 23 µg/m³ i 22 µg/m³ i były o:

- 16 µg/m³, 17 µg/m³ oraz 8 µg/m³ niższe od dopuszczalnego poziomu określonego w rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu;
- 9 µg/m³; 8 µg/m³ i 7 µg/m³ wyższe od poziomu określonego wytycznych WHO;
- 4 µg/m³, 3 µg/m³ i 2 µg/m³ wyższe od poziomu określonego w Dyrektywie z 2024 r.;

c) PM₁₀ – stężenie 24-godzinne z pomiarów na trzech stacjach przekroczyło poziom 50 µg/m³ przez 3 dni, 15 dni i 27 dni co odnośnie do liczby dni określonej w:

- rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu było niższe o 32, dni, 20 dni i osiem dni;
- wytycznych WHO było odpowiednio niższe o jeden dzień i wyższe o 11 i 23 dni;
- Dyrektywie z 2024 r. było odpowiednio niższe o 15 i trzy dni i wyższe o dziewięć dni;

d) B(a)P – stężenie średnio roczne dla Włocławka wyniosło 1,9 ng/m³ i przekraczało o 0,9 ng/m³ poziom określony w rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu.

3) 2023 r. dla:

a) PM_{2,5} – średnie roczne wyliczone z pomiarów na dwóch stacjach wyniosły 16 µg/m³ i 20 µg/m³ i były o:

- równe lub o 4 µg/m³ niższe od dopuszczalnego poziomu określonego w rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu a drugi równy tej normie;
- 11 µg/m³ i 15 µg/m³ wyższe od poziomu określonego w wytycznych WHO;

- 6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ wyższe od poziomu określonego w Dyrektywie z 2024 r.;
- b) PM10 – średnie roczne wyliczone z pomiarów na trzech stacjach wyniosły 21 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; 24 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i były o:
 - 19 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 16 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ niższe od dopuszczalnego poziomu określonego w rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu;
 - dwa były wyższe o 6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; 9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ od poziomu określonego wytycznych WHO, a jeden spełniał tę normę;
 - dwa były wyższe o 1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ od poziomu określonego w Dyrektywie z 2024 r., a jeden o 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ niższy od tej normy;
- c) PM10 – stężenie 24-godzinne z pomiarów na trzech stacjach przekroczyło poziom 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ przez jeden dzień, 19 dni i 10 dni co odnośnie do liczby dni określonej w:
 - rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu było niższe o 34 dni, 16 dni i 25 dni;
 - wytycznych WHO było odpowiednio niższe o trzy dni i wyższe o 15 i sześć dni;
 - Dyrektywie z 2024 r. było odpowiednio niższe o 17 i osiem dni i wyższe o jeden dzień;
- d) B(a)P – stężenie średnio roczne dla Włocławka wyniosło 1,8 ng/m^3 i przekraczało o 0,8 ng/m^3 poziom określony w rozporządzeniu w sprawie poziomów substancji w powietrzu

W informacji GIOŚ za 2021 r. podano, że stężenia pyłu zawieszonego PM10 w sezonie grzewczym były wyższe niż w sezonie letnim. Najmniejsza różnica wystąpiła na stacji pomiarowej usytuowanej w terenie, gdzie nie uwidocznił się tak duży jak na innych stacjach wpływ niskiej emisji z palenisk domowych na jakość powietrza atmosferycznego. Na trzech stacjach pomiarowych stężenia tego pyłu w „półroczu chłodnym” wyniosły 31,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 34,9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz 28,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ podczas gdy w „półroczu ciepłym”¹⁷ wyniosły odpowiednio 17,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; 18,6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 26,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

(akta kontroli str. 219, 221, 227-285)

Prezydent w toku kontroli ocenił m.in., że obecne ograniczenia wynikające z uchwał antysmogowych oraz podejmowane działania są niewystarczające dla osiągnięcia wymaganych parametrów jakości powietrza w zakresie pyłów PM10 i PM2,5 oraz B(a)P. W celu poprawy jakości powietrza w mieście i osiągnięcia parametrów wymaganych regulacjami krajowymi i europejskimi niezbędne jest w szczególności wzmocnienie programów finansujących transformację energetyczną budynków mieszkalnych. Należy też zweryfikować zapisy obowiązujących uchwał.

(akta kontroli str. 764, 768)

Prezydent wyjaśnił, że Miasto współpracowało z Delegaturą WIOŚ we Włocławku, który jest organem kontrolnym dla podmiotów, którym udziela np. „pozwoleń

¹⁷ Nazwy nadane przez GIOŚ.

emisyjnych”¹⁸ na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w związku z prowadzeniem instalacji. Dodał, że nie współpracowano z podmiotami zajmującymi się jakością powietrza takimi jak Instytut Ochrony Środowiska albo organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 219, 221)

2. Uchwałą Nr VIII/136/19 Sejmiku Województwa Kujawsko – Pomorskiego z dnia 24 czerwca 2019 r.¹⁹ wprowadzono na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego obowiązki i ograniczenia w zakresie stosowania określonych paliw stałych, a także wskazano harmonogram wymiany źródeł ciepła na paliwa stałe. Zgodnie z ich treścią na terenie Miasta wprowadzono następujące ograniczenia i zakazy:

- od 1 września 2019 r. zakaz palenia węglem brunatnym oraz paliwami stałym produkowanymi z wykorzystaniem tego węgla, mułami i flotokoncentratami węglowymi oraz mieszkankami produkowanymi z ich wykorzystaniem, paliwami w postaci sypkiej, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%, biomasą stałą o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%;
- od 1 stycznia 2024 r. zakaz eksploatacji tzw. pozaklasowych kotłów grzewczych (poniżej trzeciej klasy);
- od 1 stycznia 2024 r. zakaz użytkowania ogrzewaczy pomieszczeń na paliwa stałe (np. kominków) niemieszczących się w standardach emisji i efektywności energetycznej;
- od 1 stycznia 2028 r. zakaz eksploatacji kotłów grzewczych poniżej piątej klasy.

Dodatkowo od 1 stycznia 2030 r.²⁰ wprowadzono ograniczenie dotyczące użytkowania kotłów, pieców i kominków na paliwo stałe, jeżeli istnieje możliwość przyłączenia budynku/lokalu do sieci ciepłowniczej lub gazowej, a sieć ta zlokalizowana jest na terenie bezpośrednio przylegającym do działki, na której znajduje się instalacja.

(akta kontroli str. 40-42, 56-62, 219, 222, 762)

W POP2020 i POP2023 określono obowiązki Prezydenta i Rady Miasta Włocławek, które dotyczyły podejmowania priorytetowych działań naprawczych:

- realizacji uchwały antysmogowej,
- redukcji emisji zanieczyszczeń ze źródeł małej mocy do 1 MW poprzez realizację programów dotacyjnych do wymiany nieefektywnych źródeł ciepła;
- prowadzenia edukacji ekologicznej;
- prowadzenia działań kontrolnych;
- ograniczania wpływu emisji zanieczyszczeń z transportu drogowego;
- kształtowania polityki przestrzennej w sposób sprzyjający poprawie stanu jakości powietrza.

Ponadto określono w nich działania możliwe do realizacji, które polegały na:

- rozbudowie miejskiej i osiedlowej sieci ciepłowniczej;

¹⁸ Dotyczy pozwoleń wydawanych na podstawie art. 181 w związku z art. 180 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.).

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 3743. Zmieniona uchwałą Nr XXXV/510/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r., (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4347), dalej: „uchwała antysmogowa”.

²⁰ Dla ośmiu obszarów, w tym dla Miasta Włocławek.

- termomodernizacji budynków: użyteczności publicznej, oświatowych, mieszkalnych stanowiących własności Miasta;
- wymianie taboru autobusowego komunikacji miejskiej;
- prowadzeniu prac w zakresie: remontów nawierzchni dróg i ulic, czyszczeniu ulic na mokro;
- rozbudowie sieci gazowej;
- promowaniu budownictwa energooszczędnego i pasywnego;
- zwiększeniu produkcji energii z odnawialnych źródeł energii, poprzez zakup i montaż małych instalacji lub mikroinstalacji OZE, do produkcji energii elektrycznej lub ciepła;
- tworzeniu ścieżek rowerowych i ciągów ruchu pieszego;
- rozbudowie zielonej infrastruktury.

(akta kontroli str. 63-100, 222)

Miasto nie podejmowało współpracy z gminami sąsiednimi w celu ograniczenia niskiej emisji i pełnego wdrożenia wymagań uchwały antysmogowej.

Prezydent podał w wyjaśnieniach, że nie widział celowości podjęcia współpracy z sąsiednimi gminami. Miasta o podobnej wielkości borykały się z takim samymi problemami jak Włocławek, z kolei gminy wiejskie miały zupełnie inne problemy jak np. brak straży gminnych, brak możliwości rozwoju sieci ciepłowniczej lub gazowej na swoich terenach.

(akta kontroli str. 219, 221, 763, 767)

Miasto realizowało zadania określone w POP2020 i POP2023 oraz podejmowało działania mające na celu wdrożenie wymagań uchwały antysmogowej, które polegały na:

- uchwaleniu miejskiego programu dotacyjnego²¹ dotyczącego wymiany nieekologicznych źródeł ciepła, w którym określono zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Włocławek na dofinansowanie kosztów związanych z ochroną powietrza poprzez redukcję niskiej emisji zanieczyszczeń na terenie Miasta Włocławek (szczegółowy opis w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 3.);
- przystąpieniu do realizacji programu „Czyste powietrze” (szczegółowy opis w pkt. 7);
- prowadzeniu działań promocyjnych i edukacyjnych (szczegółowy opis w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 7);
- monitorowaniu stanu powietrza na terenie Miasta (szczegółowy opis w pkt. 1);
- prowadzeniu działań kontrolnych (szczegółowy opis w pkt. 6).

(akta kontroli str. 40-100)

Zgodnie z harmonogramem działań naprawczych wynikających z POP2020 i POP2023 Miasto zobowiązane było do uzyskania określonych efektów rzeczowych i ekologicznych. W wyniku podejmowanych działań uzyskano następujące efekty:

- a) w zakresie ograniczenia emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych uzyskany efekt ekologiczny redukcji emisji Mg/rok był zgodny z założeniami przyjętymi w harmonogramie. Osiągnięte parametry dla PM₁₀ i B(a)P wynosiły

²¹ Obowiązującego w latach 2020 – 2024.

odpowiednio: 10,32 i 0,005 w 2021 r., 12,67 i 0,006 w 2022 r., 10,04 i 7,78 w 2023 r.

Odnosnie efektu rzeczowego dotyczącego szacunkowej powierzchni do wymiany źródeł ciepła²² uzyskane wielkości wynosiły odpowiednio: 37 744 m² w 2021 r., 48 502 m² w 2022 r., 18 247 m² w 2023 r.

- b) w zakresie przeprowadzenia wymaganej liczby kontroli indywidualnych systemów grzewczych Miasto zobowiązane było do przeprowadzenia co najmniej 10 kontroli²³ oraz 100 kontroli²⁴ w danym roku dotyczących przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów. W latach 2021 – 2024²⁵ uzyskano wymagany efekt rzeczowy w postaci przeprowadzonych kontroli tj.:
- palenisk i spalania rodzaju opału w łącznej liczbie 644 kontroli, z tego 216 w 2021 r., 103 w 2022 r., 214 w 2023 r., 111 w 2024 r.;
 - jakości powietrza w łącznej liczbie 1 117 kontroli, z tego 138 w 2021 r., 346 w 2022 r., 285 w 2023 r., 348 w 2024 r.
- c) w zakresie prowadzenia akcji edukacyjno-informacyjnych dotyczących wymagań dla indywidualnych systemów grzewczych spełniony został wymóg przeprowadzenia wydarzenia związanego z ochroną powietrza w danym roku²⁶. W związku z podjętymi działaniami w latach 2021- 2023 uzyskano efekt rzeczowy:
- liczba placówek oświatowych objętych edukacją ekologiczną wynosiła: 16 w 2021 r., 34 w 2022 r., 25 w 2023 r.;
 - liczba przeprowadzonych akcji szkolnych: 10 w 2021 r., jedna w 2022 r., jedna w 2023 r.;
 - liczba przeprowadzonych konferencji: dwie w 2021 r., dwie w 2022 r., jedna w 2023 r.;
 - liczba osób objętych działaniami informacyjnymi i edukacyjnymi: 220 w 2021 r., 2100 w 2022 r., 1500 w 2023 r.;
 - liczba przygotowanych materiałów edukacyjnych: 10 w 2021 r., dwa w 2022 r., jeden w 2023 r.

Ustalono, że w 2024 r. Urząd w ramach prowadzenia edukacji ekologicznej nie podejmował działań dotyczących przeprowadzenia co najmniej trzech wydarzeń edukacyjnych. W związku z tym nie uzyskał efektu rzeczowego określonego w POP2023, co opisano szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 63-100, 102-207, 953)

Ponadto w ramach realizowanych zadań uzyskano następujące efekty:

- rozbudowano i modernizowano sieć ciepłowniczą²⁷;
- przebudowano i zmodernizowano drogi²⁸;

²² Określonej w m².

²³ Do 2023 r.

²⁴ Od 2024 r.

²⁵ Według stanu na 31 grudnia 2024 r.

²⁶ Tj. co najmniej jednego do 2023 r.

²⁷ 2,50 km i 0,14 km w 2021 r., 1,40 km i 0,09 km w 2022 r., 1,55 km i 0,15 km w 2023 r., 1,8 km i 0,64 km w 2024 r.

²⁸ 3,25 km w 2021 r., 8,56 km w 2022 r., 7,55 km w 2023 r., 0,55 km w 2024 r.

- wybudowano ścieżki rowerowe i ciągi piesze²⁹;
- przeprowadzano termomodernizację obiektów budowlanych³⁰;
- rozbudowa i budowa parków na terenie Miasta³¹.

(akta kontroli str. 934-946)

Sprawozdania z realizacji POP2020 i POP2023³² zawierały dane dotyczące liczby wymienionych kotłów na paliwa stałe w ramach miejskiego programu dotacyjnego oraz dane o źródłach ciepła wymienionych w ramach programu Czyste Powietrze, a także informacje o całkowitej szacunkowej redukcji emisji [Mg/rok].

(akta kontroli str. 101-207, 210-218, 763, 766, 771, 774)

W badanym okresie WIOŚ nie przeprowadzał kontroli dotyczących realizacji działań określonych w POP2020 i POP2023.

(akta kontroli str. 219, 222)

3. Odnośnie do pozyskiwania informacji na temat stosowanych na terenie Miasta systemów grzewczych Prezydent wyjaśnił, że od 2021 roku pozyskiwane były z „Centralnej Ewidencja Emisyjności Budynków”³³. Dodał, że przeprowadzona w poprzednich latach akcja ankietyzacji połączona z udziałem stażystów, którzy pomagali mieszkańcom w wypełnianiu ankiet w zakresie posiadanych źródeł ciepła w indywidualnych gospodarstwach domowych, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Mieszkańcy nie byli zainteresowani udzielaniem informacji na temat stosowanych urządzeń grzewczych, ponieważ nie było podstawy prawnej, która nakładałaby taki obowiązek, jak również nie widzieli w tym korzyści np. finansowej. Dodał, że wobec podmiotów, które nie złożyły deklaracji do CEEB w wyznaczonym terminie, nie korzystano z określonego w art. 27h ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów³⁴ uprawnienia do wystąpienia do sądu z odpowiednim wnioskiem o ich ukaranie grzywną. Wskazał, że nie podejmowano takich działań, gdyż założeniem było zachęcanie mieszkańców (poprzez bieżące przypominanie na stronie internetowej urzędu) do złożenia deklaracji źródeł ciepła, nawet kiedy zakończył się ustawowy termin składania deklaracji, niż karanie osób, które takiej deklaracji nie złożyły. Podkreślił, że baza CEEB była cały czas wypełniana.

(akta kontroli str. 219, 222, 717, 719)

Zgodnie z przekazywanymi Zarządowi Województwa sprawozdaniami dotyczącymi realizacji POP2020 i POP2023 na terenie Włocławka w latach 2020-2023 zlikwidowano (wymieniono) kotły na paliwo stałe w liczbie odpowiednio 85, 211, 352 i 221 szt. - łącznie 869.³⁵

²⁹ 7,74 km i 0,5 km w 2021 r., 0,72 km i 0,86 km w 2022 r., 0,18 km ciągu pieszego w 2023 r., 0,76 km i 2,12 km w 2024 r.

³⁰ Przeprowadzono termomodernizację dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych tj. jednego w 2021 r. i jednego w 2023 r.

³¹ Dotyczy rozbudowy i przebudowy Parki im. Sienkiewicza w 2021 r., budowy parku kieszonkowego przy ul. Zapiecek w 2023 r. i 2024 r.

³² Przekazywane do Zarządu Województwa Kujawsko – Pomorskiego za lata 2021 – 2023 w wymaganym terminie tj. do dnia 15 lutego roku następnego po roku sprawozdawczym.

³³ Dalej: „CEEB”.

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1446 ze zm.

³⁵ Na dzień 14 stycznia 2025 r. Urząd nie dysponował danymi za III kwartał 2024 r.

W wyniku likwidacji kotłów w:

- 2020 r. dwa budynki³⁶ podłączono do sieci ciepłej; w 51 zamieniono ogrzewanie z paliwa węglowego na gazowe; w dwóch zainstalowano pompy ciepła; w jednym kocioł zmieniano na nowy kocioł węglowy spełniający wymagania ekoprojektu zasilany ręcznie, a w 17 na kotły zasilane automatycznie; w dwóch zmieniono ogrzewanie na elektryczne a w 10 przeprowadzono termomodernizację i zmianę paliwa na paliwo gazowe - łącznie zmiany dotyczyły 85 budynków;
- 2021 r. 30 budynków podłączono do sieci ciepłej; w 141 zamieniano ogrzewanie z paliwa węglowego na gazowe; w dwóch zainstalowano pompy ciepła; w 29 kotły zmieniano na nowe kotły węglowe spełniające wymagania ekoprojektu zasilane automatycznie; w pięciu kotły zmieniano na nowe kotły na biomasę spełniające wymagania ekoprojektu zasilane automatycznie; w jednym zmieniono ogrzewanie węglowe na elektryczne; trzy budynki objęto termomodernizacją i podłączono do sieci ciepłej - łącznie zmiany dotyczyły 193 budynki;
- 2022 r. 106 budynków podłączono do sieci ciepłej; w 90 zamieniano ogrzewanie z paliwa węglowego na gazowe; w 38 zainstalowano pompy ciepła; w 16 kotły zmieniano na nowe kotły węglowe spełniające wymagania ekoprojektu zasilane automatycznie; w dwóch kotły zmieniano na nowe kotły na biomasę spełniające wymagania ekoprojektu zasilane automatycznie; w jednym zmieniono ogrzewanie na elektryczne; w jednym zmieniono ogrzewanie na olejowe – łącznie zmiany dotyczyły 254 budynków;
- 2023 r. 45 budynków podłączono do sieci ciepłej; w 112 zamieniano ogrzewanie z paliwa węglowego na gazowe; w 38 zainstalowano pompy ciepła; w dwóch kotły zmieniano na nowe kotły na biomasę spełniające wymagania ekoprojektu zasilane automatycznie; jeden objęto termomodernizacją i zmieniono kocioł na węglowy spełniający wymagania ekoprojektu zasilany automatycznie; w pięciu kotły zmieniano na nowy kocioł węglowy spełniający wymagania ekoprojektu zasilany automatycznie; w dwóch zmieniono ogrzewanie na elektryczne – łącznie zmiany dotyczyły 205 budynków.

(akta kontroli str. 101-209, 764, 767, 863-892)

W latach 2018-2024 (III kwartał) udzielano³⁷ z budżetu Gminy Miasto Włocławek³⁸ dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza na terenie Miasta. Udzielano ich właścicielom budynków

³⁶ Dotyczy budynków, w tym jednorodzinnych i wielorodzinnych lub lokali.

³⁷ Na podstawie uchwały Nr XXXVIII/4/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 6 lutego 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie ograniczenia niskiej emisji poprzez wymianę źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie Gminy Miasto Włocławek (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom z. z 2018 r. poz. 796); uchwałą Nr XXI/43/2020 Rady Miasta Włocławek z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie określenia "Zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miasto Włocławek na dofinansowanie kosztów związanych z ochroną powietrza poprzez redukcję niskiej emisji zanieczyszczeń na terenie Gminy Miasto Włocławek" (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom z 2020 r. poz. 1970; zm.: Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2021 r. poz. 1197, poz. 1904, poz. 2710 i poz. 3204) oraz uchwałą Nr XLV/23/2022 Rady Miasta Włocławek z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Włocławek na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza na terenie miasta Włocławek (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom z 2022 r. poz. 1195; zm.: Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2022 r. poz. 1898). Dalej w wystąpieniu dla tych trzech uchwał używane jest wspólne określenie: „miejski program dotacyjny”.

³⁸ Dalej: „Gmina”.

jednorodzinnych i wielorodzinnych (lokali) na wymianę źródeł ciepła zasilanych paliwem stałym na niskoemisyjne urządzenia grzewcze. W ramach miejskiego programu dotacyjnego wymieniono w:

- a) 2018 r.: w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych - 64 kotły na paliwo stałe;
- b) 2019 r.: nie prowadzono dofinansowania w miejskim programie dotacyjnym;
- c) 2020 r.: w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych - 37 kotłów na paliwo stałe;
- d) 2021 r.:
 - w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych - 109 kotłów na paliwo stałe;
 - w pojedynczych lokalach mieszkalnych w zabudowie wielorodzinnej - dziewięć urządzeń grzewczych (dwa kotły na paliwo stałe, dwa kominki, jedna koza, dwa piece kaflowe, jedna kuchnia węglowa i jeden piec etażowy);
 - w dwóch budynkach wielorodzinnych (26 lokali) - 14 pieców kaflowych, trzy piece na paliwo stałe, jeden kominek, dwie kozy, jedną kuchnię węglową, osiem pieców etażowych,
 - w jednym budynku wielorodzinnym zlikwidowano wspólną kotłownię węglową, do której podłączonych było sześć lokali mieszkalnych.
- e) 2022 r.:
 - w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych - 54 kotły na paliwo stałe;
 - w sześciu budynkach wielorodzinnych (78 lokali) - 37 pieców kaflowych; trzy kuchnie węglowe; trzy piece typu „koza”; 21 pieców na paliwo stałe; 19 pieców etażowych;
- f) 2023 r.:
 - w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych - 52 kotły na paliwo stałe;
 - w jednym budynku wielorodzinnym (24 lokale mieszkalne) - jedną kuchnię węglową; pięć pieców na paliwo stałe; 23 piece kaflowe; pięć pieców typu „koza”; jeden kominek;
 - w jednym budynku wielorodzinnym zlikwidowano wspólną kotłownię węglową, do której podłączone były trzy lokale mieszkalne;
 - w 13 pojedynczych lokalach mieszkalnych w zabudowie wielorodzinnej: trzy kuchnie węglowe; trzy piece na paliwo stałe; siedem pieców kaflowych;
- g) 2024 r. (III kwartał):
 - w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych - 32 kotły na paliwo stałe i jeden kominek;
 - w czterech pojedynczych lokalach mieszkalnych w zabudowie wielorodzinnej - cztery kotły na paliwo stałe.

Kotły wymienione w ramach miejskiego programu dotacyjnego były poniżej klasy 5 i ekoprojektu.

Zgodnie z posiadanymi przez Urząd danymi z CEEB według stanu na 14 stycznia 2024 r. liczba kotłów poniżej klasy 5 i ekoprojektu wynosiła 9186.

(akta kontroli str. 219, 220, 222, 223, 764, 767, 893-907, 912)

W wyniku wymiany kotłów szacunkowa powierzchnia budynków ogrzewana paliwami stałymi, na której zmieniono sposób ogrzewania lub wymieniono

urządzenia grzewcze w latach 2021-2023 (okres styczeń - lipiec) i w 2023 r. (okres lipiec - grudzień)³⁹ wyniosła odpowiednio 18 638 m², 25 631 m² i 126 017 m² i 18 247 m², co stanowiło osiągnięcie efektu rzeczowego przewidzianego w „Harmonogramie rzeczowo-finansowym działań naprawczych” POP2020 i POP2023 dla działania naprawczego „Ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych” w stopniu odpowiednio 133%, 137%, 637% i 180%.

(akta kontroli str. 63, 71-74, 78, 79, 92-96, 99-100, 117-209, 763, 766, 767, 854)
Zgodnie z pozyskanymi w toku kontroli z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego⁴⁰ danymi bazy CEEB według stanu na 1 lipca 2024 r. liczba:

- kotłów na paliwo stałe wynosiła 6 590 szt.;
- kotłów pozaklasowych na paliwo stałe wynosiła 4 698 szt.;
- kotłów na paliwo stałe poniżej 5 klasy wyniosła 5 804 szt.

Udział kotłów pozaklasowych w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe na 1 lipca 2024 r. wyniósł 90,5%.

(akta kontroli str. 854, 855, 857-589)

Zgodnie z danymi, którymi dysponował Urząd według stanu na 18 grudnia 2024 r.:

- łączna liczba kotłów na paliwo stałe wynosiła 8 694 szt.;
- liczba pozaklasowych (poniżej 3 klasy lub brak informacji) kotłów na paliwo stałe wynosiła 7 475 szt.;
- udział kotłów pozaklasowych w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe wynosił 86,0%;
- łączna liczba wymienionych kotłów na paliwa stałe w okresie 2021-2023 wyniosła 784 szt.;
- średnie tempo wymiany kotłów na paliwa stałe w latach 2021-2023 wyniosła 261 na rok;
- liczba kotłów na paliwa stałe poniżej 5 klasy wyniosła 8 176 szt.;
- czas potrzebny do wyeliminowania wszystkich kotłów poniżej klasy 5 przy tempie wymiany kotłów z lat 2021-2023 wyliczono na 32 lata, a pozaklasowych kotłów na paliwo stałe (tj. poniżej 3 klasy lub brak informacji) na 28,6 lat.

(akta kontroli str. 764, 768, 772-775, 855, 860-862)

Urząd wykorzystywał bazę CEEB, z której mógł uzyskać informacje dotyczące zainstalowanych źródeł ogrzewania, w tym kotłów na paliwo stałe według poszczególnych klas oraz punktów adresowych, w tym o punktach, w których jedynym źródłem ciepła jest źródło ciepła na paliwa stałe. Prezydent wskazał jednak, że w tym zakresie Urząd dysponuje wyłącznie niepełnymi informacjami o części punktów adresowych, z uwagi na to, że nie wszystkie deklaracje zostały złożone.

Odnosnie do przydatności wykorzystywania bazy CEEB do działań na rzecz ochrony powietrza, wdrażania uchwał antysmogowych i planowania kontroli Prezydent wskazał, że nie jest ona przydatna w tym zakresie. Przydatna dla

³⁹ Podział 2023 r. na dwa okresy wynika z Aktualizacji POP.

⁴⁰ Dalej: „GUNB”.

samorządów opcja, która może mieć wpływ na planowanie kontroli dotyczy zakładki o nazwie „Adresy – brak złożonej deklaracji”, pojawiła się dopiero w toku kontroli⁴¹. Stwierdził ponadto, że w większości deklaracje wprowadzone do bazy nie były w pełni wiarygodne, gdyż w zależności od wprowadzonych dodatków np. węglowego czy osłonowego, zmieniały się też zgłaszane źródła ciepła. Według pomysłodawców systemu, czyli GUNB, obowiązek złożenia do bazy deklaracji dotyczy właścicieli/współwłaścicieli oraz zarządców nieruchomości. Takiemu obowiązkowi nie podlegają natomiast najemcy budynków/lokali oraz zamieszkujący nieruchomości o nieunormowanym stanie prawnym, którzy zainteresowani byli złożeniem deklaracji i w dużej mierze takie deklaracje złożyli. Dodał, że sam system ulega częstym awariom (kilkudniowy brak dostępu do bazy) i nierzadko też występuje brak dostępu do wszystkich funkcji w bazie utrudniający np. wprowadzanie deklaracji do bazy lub sprawdzenie wprowadzonych już deklaracji (np. na prośbę mieszkańców).

(akta kontroli str. 765,769, 854, 907-912)

Nie osiągnięto do 31 grudnia 2023 r. założonego w POP2023 zakończenia eksploatacji instalacji niespełniających wymagań w zakresie sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3, 4, 5 lub niespełniające wymagań ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe. Zakaz eksploatacji takich kotłów od 1 stycznia 2024 r. został wprowadzony § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały antysmogowej.

Prezydent wyjaśnił m.in., że na terenie Miasta Włocławek do końca 2023 roku nie udało się wyeliminować z użytkowania wszystkich kotłów poniżej klasy 3 na paliwo stałe. Dotacje przyznawane mieszkańcom z miejskiego programu dotacyjnego w połączeniu z programem „Czyste powietrze” okazały się niewystarczające, aby osiągnąć zadawalający rezultat. Przeważającej części mieszkańców nie było stać na samodzielną wymianę źródła ciepła, a nie wszyscy mieszkańcy mogli ubiegać się o wsparcie finansowe. Wyłączeni z przyznania dotacji byli mieszkańcy z nieunormowanymi stanami prawnymi nieruchomości oraz najemcy lokali/budynków mieszkalnych. Wskazał, że Włocławek był w gronie samorządów, które zainteresowane były zmianą uchwały antysmogowej w zakresie przedłużenia terminów obowiązywania wymiany poszczególnych klas kotłów, a podjęta przez Marszałka Województwa Kujawsko – Pomorskiego próba zmiany zapisów uchwały antysmogowej w tym zakresie nie powiodła się. Samorządy nie były przygotowane, aby na dzień 1 stycznia 2024 roku zlikwidować wszystkie pozaklasowe kotły. Bez solidnego wsparcia finansowego ze środków zewnętrznych, samorządy nie są w stanie poradzić sobie z wyeliminowaniem ich z użytkowania.

(akta kontroli str. 40-63, 85, 86, 764, 765, 768, 907-912)

W celu zwiększenia liczby wyeliminowanych z użytkowania kotłów pozaklasowych, tj. poniżej klasy 3, oprócz programu dotacji miejskich, ramach współpracy z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, uruchomiono punkt konsultacyjno-informacyjny dla Programu Czyste Powietrze. W jego ramach podejmowano działania mające doprowadzić do wyeliminowania kotłów pozaklasowych, w tym: informowano o programie; przyjmowano wnioski o dofinansowanie; dokonywano wizyt i mieszkańców połączone z oceną wykorzystywanego źródła ciepła i potrzebą

⁴¹ Wyjaśnienia zostały złożone 14 stycznia 2025 r.

jego wymiany.

Podjęmowano również działania informacyjne polegające na zachęcaniu mieszkańców do skorzystania z programów dotacyjnych związanych z wymianą nieekologicznych źródeł ciepła. Działania informacyjne oraz funkcjonowanie punktu konsultacyjnego opisano szerzej w pkt. 7 niniejszego wystąpienia.

W latach 2021 – 2024 w budżecie Gminy na realizację miejskiego programu dotacyjnego przewidziano odpowiednio: 862,7 tys. zł, 600 tys. zł, 474 tys. zł i 394,2 tys. zł, a wydatkowano odpowiednio: 598 tys. zł (69,3%), 528 tys. zł (88%), 342 tys. zł (72,2%) i 288 tys. zł (73,1%).

Odnosnie do dokonania w latach 2021-2024 analiz stanu zaawansowania realizacji postanowień uchwały antysmogowej w zakresie wyeliminowania z użytkowania kotłów na paliwa stałe nieodpowiedniej klasy Prezydent wyjaśnił, że nie prowadzono takich analiz.

(akta kontroli str. 220, 225, 764, 768, 883-906)

Na terenie Miasta zidentyfikowano problem ubóstwa energetycznego. W opracowanym „Projekcie założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Miasto Włocławek”, przewidzianym w art. 19 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne⁴², w analizie SWOT przeprowadzonej w zakresie „Oceny stanu zaopatrzenia w ciepło”, wśród „Zagrożeń” wskazano na potencjał wystąpienia „ubóstwa energetycznego” u części mieszkańców wobec wysokich wzrostów cen nośników ciepła. W „Planie transformacji energetycznej Włocławka do 2040 r.”, we „Wnioskach z analizy zasobu budynkowego we Włocławku” wykazano m.in., że na terenie Miasta zidentyfikowano 11 182 ogrzewanych budynków. Ich łączna powierzchnia użytkowa wynosiła prawie 4,4 mln m². Niemal 12% powierzchni budynków mieszkalnych była w złym stanie technicznym i ogrzewana nieefektywnymi źródłami ciepła, w wyniku czego ich mieszkańcy byli zagrożeniem ubóstwem energetycznym.

(akta kontroli str. 220, 225, 226, 853, 854)

Miasto wdrożyło w ramach miejskiego programu dotacyjnego mechanizmy wsparcia nastawiony na łagodzenie skutków ekonomicznych przeprowadzonej wymiany kotłów. Dofinansowanie z programu obniżało koszt jego nabycia. Nie wprowadzono programu osłonowego w zakresie zwiększenia opłat za ogrzewanie wynikającego ze zmiany kotłów. W 2022 r. i w pierwszym półroczu 2024 r. wypłacano dodatek osłonowy na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym⁴³. Świadczenie miało na celu zniwelować rosnące koszty energii, gazu i żywności, dla mniej zamożnych gospodarstw domowych. W 2022 r. i w pierwszym półroczu 2024 r. z tej formy wsparcia skorzystało odpowiednio 12 336 i 6 263 gospodarstw domowych. Dodatek wypłacono w łącznych wysokościach odpowiednio 6 659,2 tys. zł. i 1 951,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 220, 226, 913-915)

We Włocławku funkcjonowała miejska sieć ciepłownicza. W latach 2017-2024 (do 30 września) przyłączono do niej nowych odbiorców, w budynkach:

- mieszkalnych wielorodzinnych w ilości odpowiednio 26, osiem, 15, 13,

⁴² Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 953.

17, 11, 10, sześć - łącznie 106;

- mieszkalnych jednorodzinnych w liczbach odpowiednio trzy, 27, dwa, jeden, jeden, dwa, 13 i zero - łącznie 49;
- użyteczności publicznej w liczbach odpowiednio 10, pięć, sześć, dwa, dwa, jeden i cztery - łącznie 30.

W latach 2017-2024 rozbudowano sieć ciepłowniczą o 18,56 km oraz zamontowano 150 węzłów cieplnych.

(akta kontroli str. 220, 224, 225, 286-289, 933)

W budynkach wykorzystywanych przez Urząd, gminne jednostki organizacyjne oraz spółki gminne stosowane były źródła ciepła spełniające wymagania POP2020 i POP2023 oraz uchwały antysmogowej.

(akta kontroli str. 220, 225, 291-307, 855, 856)

4. W związku z realizacją uchwały antysmogowej oraz wykonaniem postanowień POP2020 i POP2023 Miasto zidentyfikowało bariery utrudniające ich pełne wdrożenie. Wskazano następujące ograniczenia:

- finansowe - dotyczyły braku możliwości skorzystania ze środków zewnętrznych⁴⁴ na zadania związane z pozyskaniem środków finansowych na pomoc mieszkańcom w wymianie nieekologicznych źródeł ciepła;
- organizacyjne - związane z brakiem wystarczającej kadry. W Wydziale Ochrony Środowiska zagadnieniami związanymi z ochroną powietrza zajmował się jeden pracownik, który wykonywał również inne przydzielone mu zadania⁴⁵. Niski poziom wynagrodzeń spowodowany ograniczeniami budżetowymi i nadmierne obciążenie obowiązkami było przyczyną odejść wielu doświadczonych pracowników. Oferowane wynagrodzenie dla nowych pracowników było również dla nich niesatysfakcjonujące. W przekazanej w 2024 r. Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁴⁶ ankiecie antysmogowej wykazano zwiększenie poziomu etatyzacji o 10⁴⁷. Poza tym wskazano na konieczność zewnętrznego wsparcia finansowego⁴⁸ na zwiększenie zatrudnienia zwłaszcza pożądane było zatrudnienie konsultantów antysmogowych⁴⁹.

W piśmie do Marszałka z 15 kwietnia 2024 r. skierowano uwagi i spostrzeżenia do zaprezentowanej⁵⁰ tzw. mapy drogowej, opracowania Gminnych planów walki ze smogiem oraz wniesiono uwagi do uchwały antysmogowej. Zwrócono uwagę na:

⁴⁴ Tj. unijnych i norweskich.

⁴⁵ Wykonywane zadania dotyczyły m.in.: pełnej obsługi CEEB, udziału w spotkaniach „zespołu antysmogowego”, prowadzeniu procedur związanych z wydawaniem pozwoleń emisyjnych, pozwoleń zintegrowanych oraz zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych, rozpatrywaniu skarg i wniosków mieszkańców, interpelacji radnych, wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

⁴⁶ Dalej: „Marszałek”.

⁴⁷ Zwiększenia etatów wymagały działania wspierające mieszkańców w wymianie źródeł ciepła na paliwa stałe.

⁴⁸ Np. ze środków Marszałka.

⁴⁹ W ramach Programu „Life” Marszałek planował zatrudnienie konsultantów w Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu.

⁵⁰ Na spotkaniu zespołu antysmogowego w dniu 6 marca 2024 r. w siedzibie Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu.

- brak możliwości dokonania wymiany źródeł ciepła w obiektach, które nie stanowią własności Miasta i nie mają ustalonego właściciela;
- brak wytycznych co do sposobu przeprowadzania kontroli przy przestrzeganiu zakazu stosowania nienormatywnych kotłów grzewczych, a w późniejszym terminie również kotłów klasy 3 i 4;
- brak uprawnień Miasta, aby nakazywać mieszkańcom zaprzestania stosowania kotłów nienormatywnych, pozostają sankcje za naruszenie postanowień uchwały. Większość pieców nienormatywnych występuje w budynkach wielorodzinnych, w szczególności znajdujących się w zasobach Miasta. Prezydent wyjaśnił, że takich budynków jest blisko 200. W przypadku takiego rodzaju zabudowy oprócz wymiany nieefektywnych kotłów potrzebne było też wykonanie termomodernizacji. Przyjmując, że Miasto otrzymałoby wsparcie finansowe to wykonanie tych prac zajęłoby ok. 20 lat;
- bardzo wysokie koszty przyłączenia do istniejącej sieci ciepłej;
- nieunormowana sytuacja prawna budynków jedno-g i wielorodzinnych; Braki formalne dotyczące m.in. brak tytułu prawnego do nieruchomości uniemożliwiają mieszkańcom skorzystanie z miejskiego programu dotacyjnego;
- brak środków finansowych i braki kadrowe do realizacji Gminnego planu walki ze smogiem;
- „mapa drogowa” dotycząca realizacji uchwały antysmogowej powinna powstać i być przedmiotem dyskusji w 2019 r. tj. z chwilą jej podjęcia;
- włączenie do prac zespołu antysmogowego⁵¹ funkcjonariuszy straży miejskiej.

Ponadto⁵² wskazano na potrzebę rozwiązania następujących problemów:

- związanych z działalnością kontrolną w zakresie przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej oraz doradztwa w zakresie wymiany dotychczasowych źródeł ciepła przez mieszkańców. Zwrócono również uwagę na unijne przepisy zakazujące od 1 stycznia 2025 r. przyznawania dotacji na zakup kotłów gazowych, co było sprzeczne z zapisami uchwały antysmogowej⁵³. Zdaniem Prezydenta istnieje konieczność weryfikacji ww. zapisów;
- wydawania opinii przez kominiarzy dla grzewczych urządzeń pozaklasowych. Pomimo, że urządzenia są technicznie sprawne, od 1 stycznia 2024 r. zgodnie z uchwałą antysmogową nie można ich eksploatować, kominiarz nie ma podstaw prawnych do wydania negatywnej opinii. Odrębną kwestią są ubezpieczenia budynków, w których używane są pozaklasowe kotły. W przypadku pożaru czy innej awarii pieca ubezpieczyciel może odmówić wypłaty odszkodowania z uwagi na nieprzestrzeganie zapisów uchwały antysmogowej.

Pismem z 8 października 2024 r. Prezydent ponownie wystąpił do Marszałka o wskazanie wytycznych dotyczących przestrzegania zapisów uchwały

⁵¹ Powołany uchwałą Nr 9/455/24 Zarządu Województwa Kujawsko – Pomorskiego z dnia 28 lutego 2024 r. ds. uchwały antysmogowej. Zespół liczy 39 osób, składa się z przedstawicieli samorządów województwa kujawsko – pomorskiego, przedstawicieli WIOŚ oraz grona naukowego w celu wypracowania rekomendacji w zakresie wykonywania postanowień uchwały antysmogowej.

⁵² W piśmie do Marszałka z dnia 26 lipca 2024 r.

⁵³ Zgodnie z uchwałą antysmogową od 1 stycznia 2022 r. na obszarze m.in. Włocławka na których istnieje dostępna sieć ciepłownicza lub gazowa nie można eksploatować instalacji na paliwo stałe.

antysmogowej w zakresie kontroli przestrzegania przepisów uchwały oraz doradztwa dla mieszkańców w kwestii wymiany nieefektywnych urządzeń grzewczych. Wskazał również na przepisy unijne, które od 1 stycznia 2025 roku zakazują przyznawania dotacji na zakup pieców gazowych.

Na żadne z ww. pism do Marszałka nie została udzielona odpowiedź.

(akta kontroli str. 23-27, 32, 722-761)

W badanym okresie odbywały się spotkania międzywydziałowe, przy udziale Straży Miejskiej, w celu szerszego omówienia zagadnień związanych z realizacją uchwały antysmogowej i zapisów POP2020 i POP2023⁵⁴.

Ponadto Prezydent uczestniczył w spotkaniach organizowanych przez Związek Miast Polskich z przedstawicielami GUNB. Zgłaszano tam problemy kadrowe i finansowe samorządów wynikające z wprowadzania deklaracji do systemu elektronicznego oraz prowadzenia kontroli środowiskowych domowych palenisk w powiązaniu z przeprowadzaniem inwentaryzacji budynków⁵⁵.

Prezydent podał w wyjaśnieniach, że pomimo braku podstaw prawnych do prowadzenia ww. kontroli do dnia dzisiejszego samorządy nie uzyskały jednoznacznego stanowiska od przedstawicieli GUNB.

(akta kontroli str. 722, 729-756)

5. W okresie objętym kontrolą poziom wypełnienia bazy CEEB⁵⁶ wynosił 64%. W celu poprawy sytuacji Miasto podejmowało działania promujące CEEB. Na stronie internetowej Urzędu utworzono zakładkę o nazwie: Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków⁵⁷, która zawierała informacje związane z obowiązkiem wypełnienia deklaracji do bazy. Ponadto na stronie Urzędu publikowano informacje o obowiązku składania deklaracji⁵⁸. W związku z niskim poziomem wypełnienia bazy CEEB Prezydent nie przekazywał do Straży Miejskiej informacji o właścicielach i zarządcach budynków, którzy nie złożyli deklaracji w wymaganym terminie. Podał w wyjaśnieniach, że Straż Miejska posiadała dostęp do ww. bazy i miała możliwość korzystania z dostępnych funkcji. W badanym okresie Miasto nie realizowało obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł ciepła wynikającego z POP2020, co opisano szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Badanie 40 deklaracji⁵⁹ wykazało, że dane w nich zawarte były wprowadzane do bazy CEEB rzetelnie i terminowo, co było zgodne z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw⁶⁰.

(akta kontroli str. 319, 321-322, 329-332, 639-643, 717, 719, 763-766, 773)

6. W Urzędzie nie określono wewnętrznych zasad przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów. Prezydent wyjaśnił, że kontrole w ww. zakresie realizował powołany w Straży Miejskiej tzw. Eko – patrol, który

⁵⁴ Spotkania odbyły się w Urzędzie Miasta Włocławek w dniu 7 sierpnia 2024 r., 17 października 2024 r. Przedmiotem spotkań były kwestie związane z zadaniami kontrolnymi oraz omawiano zagadnienia zaprezentowane podczas posiedzeń Zespołu ds. uchwały antysmogowej.

⁵⁵ W dniu 29 sierpnia 2023 r. i 26 września 2023 r. w formie online odbyły się spotkania poświęcone sprawie zakupu terminali mobilnych dla jednostek samorządu terytorialnego. 13 listopada odbyło się w formie online spotkanie dotyczące inwentaryzacji źródeł ciepła.

⁵⁶ Według stanu na 18 grudnia 2024 r.

⁵⁷ [Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków](#).

⁵⁸ [Obowiązek składania deklaracji](#).

⁵⁹ Po 10 z każdego roku objętego kontrolą, dotyczących źródeł ciepła i źródeł spalania paliw.

⁶⁰ Dz.U. poz. 2127 ze zm., dalej: „ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów”.

dysponował specjalistycznym pojazdem, wykorzystywanym jako mobilne laboratorium⁶¹. Kontrole przeprowadzano na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶² oraz na podstawie wydanych przez Prezydenta upoważnień⁶³. Prezydent dodał, że w latach 2021-2024 przeprowadzono kontrole palenisk i spalania rodzaju opału⁶⁴ oraz jakości powietrza⁶⁵. W badanym okresie nie planowano kontroli indywidualnych systemów grzewczych, a tym samym nie wykorzystywano do tego celu danych zawartych w CEEB. W związku z przeprowadzonymi kontrolami nie dokonywano weryfikacji i ewentualnej aktualizacji danych w bazie. Urząd był w posiadaniu danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji POP.

Miasto otrzymało od GUNB trzy mobilne terminale do samodzielnego prowadzenia terenowych kontroli stanu budynków oraz charakterystyki energetycznej. Prezydent podał, że terminale zostały zwrócone do nadawcy. Powodem zwrotu terminali był brak obowiązujących przepisów prawnych na podstawie których Miasto powinno dokonywać inwentaryzacji budynków z użyciem terminali mobilnych. Wskazał również na brak przepisów, które określałyby termin wykonania uproszczonego audytu⁶⁶.

W latach 2021 – 2024⁶⁷ do Urzędu nie wpływały skargi⁶⁸ dotyczące spalania odpadów/paliw stałych nieodpowiedniej jakości w indywidualnych systemach grzewczych.

Ponadto Wydział Ochrony Środowiska Urzędu w powyższym zakresie podejmował działania w związku z interwencjami od mieszkańców. Ogółem podjęto osiem interwencji, w tym w 2022 r. dwie, w 2023 r. jedna, w 2024 r. sześć.

(akta kontroli str. 27, 36, 101-207, 320, 324-325, 333-433, 775)

7. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu we własnym zakresie⁶⁹ prowadzili działania promujące wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniające wymagań uchwały antysmogowej, które polegały na:

- zamieszczaniu informacji na stronie internetowej Urzędu pod adresem www.wloclawek.eu⁷⁰ oraz na stronie BIP Urzędu w zakładce Środowisko⁷¹,

⁶¹ Służyło do prowadzenia kontroli interwencyjnych dotyczących podejrzenia spalania odpadów lub jakości stosowanych paliw stałych w domowych piecach grzewczych.

⁶² Dz.U. z 2024 r. poz. 1222., dalej: POŚ.

⁶³ Kontrole przeprowadzali strażnicy Straży Miejskiej.

⁶⁴ Ogółem 644 kontrole, z tego 216 w 2021 r., 103 w 2022 r., 214 w 2023 r., 111 według stanu na 31 grudnia 2024 r..

⁶⁵ Ogółem 1117 kontrole, z tego 138 w 2021 r., 346 w 2022 r., 285 w 2023 r., 348 według stanu na 31 grudnia 2024 r.

⁶⁶ Związek Miast Polskich (ZMP) w 2023 roku podjął działania dotyczące wyjaśnienia przeznaczenia przesłanych gminom przez GUNB terminali mobilnych. ZMP zorganizował cykl spotkań online z GUNB i JST. Celem tych spotkań było omówienie spraw związanych z zakupieniem przez GUNB terminali mobilnych i dostarczeniem ich do samorządów. Na zgłaszane podczas spotkań zastrzeżenia i pytania samorządowców GUNB odpowiadał wymijająco. Do dnia dzisiejszego GUNB nie przedstawił samorządom żadnego rozwiązania w omawianej sprawie, nie wskazał podstawy prawnej oraz nie przekazał gminom wsparcia finansowego na realizację zadań związanych z inwentaryzacją budynków.

⁶⁷ Według stanu na dzień 22 października 2024 r.

⁶⁸ W rozumieniu art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

⁶⁹ Tzn. nie ponosił z tego tytułu żadnych dodatkowych kosztów oraz nie występował o środki zewnętrzne (datacje, darowizny).

⁷⁰ Informacje zamieszczano w aktualnościach.

⁷¹ [Strona BIP Urzędu.](#)

- wywieszaniu informacji, plakatów i ulotek na tablicach ogłoszeń w budynkach Urzędu⁷².

Ponadto informacje o możliwości skorzystania z programów pomocowych dotyczących wymiany źródeł ciepła były przekazywane bezpłatnie za pośrednictwem lokalnych mediów tj. radia oraz portali internetowych.

Od 1 października 2022 r. zapewniono mieszkańcom możliwość uzyskania informacji i składania wniosków w ramach Programu „Czyste Powietrze”⁷³. Zadania realizował Wydział Dróg Transportu Zbiorowego i Energii Urzędu.

W badanym okresie łącznie złożono 443 wnioski o dofinansowanie, z tego: 119 w 2022 r. na kwotę 2 185,9 tys. zł, 188 w 2023 r. na kwotę 6 611,5 tys. zł, 139 w 2024 r.⁷⁴ na kwotę 4 905, 5 tys. zł.

Na mocy porozumienia nr 3/2022 zawartego⁷⁵ pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu⁷⁶ a Miastem Włocławek⁷⁷ utworzono punkt konsultacyjno – informacyjny do obsługi ww. Programu. Z treści tego dokumentu wynikało m.in., aby punkt był dostępny dla mieszkańców co najmniej 10 godzin w tygodniu⁷⁸.

W celu zapewnienia sprawnego działania ww. punktu konsultacyjno – informacyjnego od 1 lutego 2024 r. na podstawie umowy zlecenie zatrudniono ekodoradcę. W ramach powierzonych mu zadań wykonywał obowiązki dotyczące:

- udzielania informacji o Programie osobom zainteresowanym złożeniem wniosku o dofinansowanie;
- podejmowania działań informacyjnych mających na celu przedstawienie mieszkańcom korzyści płynących z udziału w Programie;
- wsparcia wnioskodawców w zakresie przygotowania wniosków o dofinansowanie, w tym pod kątem spełnienia wymagań określonych w Programie;
- wsparcia beneficjentów w rozliczeniu przyznanego dofinansowania, w tym przy poprawnym wypełnieniu wniosku o płatność oraz kompletowaniu wymaganych załączników;
- przekazywania do WFOŚiGW wniosków o dofinansowanie oraz wniosków o płatność składanych przez wnioskodawców/beneficjentów we wszystkich formach dopuszczonych w dokumentacji programowej;
- przygotowania sprawozdań kwartalnych z zakresu działalności punktu konsultacyjno – informacyjnego;
- organizacji i udziału w spotkaniach informujących o zasadach Programu dla mieszkańców Włocławka.

⁷² Tablice ogłoszeń znajdowały się w budynkach Urzędu przy ul. Zielony Rynek 11/13 oraz przy ul. 3 Maja 22 we Włocławku.

⁷³ Dalej: „Program”.

⁷⁴ Według stanu na dzień 25 listopada 2024 r.

⁷⁵ Zawartego w dniu 29 września 2022 r.

⁷⁶ Dalej: „WFOŚiGW”.

⁷⁷ Dalej: „Miasto”.

⁷⁸ Do 30 czerwca 2024 r. konsultacje udzielane były we wtorki od godz. 11.30 do 16.30 oraz w piątki od godz. 8.00 do godz. 13.00; od 1 lipca 2024 r. konsultacje udzielane były w poniedziałki od 7.30 do godz. 15.30 oraz we wtorki od godz. 8.30 do godz. 16.30. Od lutego 2025 r. planowane jest wydłużenie godzin funkcjonowania Gminnego Punktu Konsultacyjno – Informacyjnego w ramach Programu „Czyste Powietrze”.

W ramach działań informacyjno-edukacyjnych Miasto⁷⁹ przeprowadziło dla właścicieli domów jednorodzinnych spotkania informacyjne⁸⁰:

- w dniu 13 czerwca 2023 r. w sali sesyjnej Urzędu odbyło się spotkanie prowadzone przez Doradcę Energetycznego WFOŚiGW;
- w dniu 26 września 2023 r. w sali gimnastycznej Szkoły Podstawowej nr 19 we Włocławku odbyło się spotkanie prowadzone przez pracownika Wydziału Dróg, Transportu Zbiorowego i Energii;
- w dniu 21 sierpnia 2024 r. w Zespole Szkół nr 8 we Włocławku odbyło się spotkanie prowadzone przez pracownika punktu konsultacyjno – informacyjnego;
- w dniu 22 sierpnia 2024 r. w Szkole Podstawowej nr 2 we Włocławku odbyło się spotkanie prowadzone przez pracownika punktu konsultacyjno – informacyjnego.

W 2022 r.⁸¹ Miasto wspólnie z organizacjami społecznymi przygotowało i realizowało program wsparcia „Ciepło Cię widzieć!”, który adresowany był do mieszkańców, przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych oraz samorządów lokalnych z Włocławka i okolic. W ramach projektu odbyło się kilkadziesiąt spotkań, warsztatów, indywidualnych konsultacji z zakresu oszczędzania energii w gospodarstwach domowych, optymalizacji kosztów i efektywności energetycznej. Merytorycznym wydarzeniom towarzyszyły programy kulturalne, warsztaty oraz zajęcia dla dzieci, które odbywały się w kawiarni obywatelskiej „Śródmieście Cafe”. Ponadto istniała możliwość skorzystania z porad ekspertów i doradców w zakresie dofinansowań do odnawialnych źródeł energii, zmiany źródeł ciepła w domach, zakupu pojazdu elektrycznego.

(akta kontroli str. 26-27, 32-34, 210-218, 319-329, 434-539, 541-638)

Ponadto w ramach podjętych działań zakupiono sensory jakości powietrza Airly oraz usługę abonamentu i wizualizacji danych⁸². Sensory zostały zainstalowane na budynkach Zespołu Szkół nr 8 we Włocławku oraz Zespołu Szkolno – Przedszkolnego nr 2 we Włocławku. Na ich podstawie udostępniano mieszkańcom dane o jakości powietrza w Mieście⁸³. Przy ustalaniu kryteriów oceny jakości powietrza brano pod uwagę zalecenia WHO.

Na stronie internetowej Urzędu⁸⁴ zamieszczono informacje dotyczące problematyki zanieczyszczenia powietrza lub dostępności źródeł finansowania działań naprawczych. W szczególności dotyczyły:

- danych z monitoringu powietrza oraz powiadomień i ostrzeżeń o jakości powietrza zawierających informacje i komunikaty o zanieczyszczeniu powietrza w mieście;
- informacji o naborach wniosków do miejskiego programu dotacji do wymiany źródeł ciepła nadany rok oraz programu „Ciepłe mieszkanie”;

⁷⁹ Zadania realizowało Włocławskie Centrum Edukacji Ekologicznej, dalej: „WCEE”.

⁸⁰ Dotyczyły możliwości skorzystania z Programu.

⁸¹ Od 20 października do 31 grudnia 2022 r.

⁸² Pozwalają na monitorowanie jakości powietrza na terenie Gminy.

⁸³ PM10: Dopuszczalna średnia dobową normą wynosi 50µg/m³, z limitem do 35 dni w roku, kiedy ten poziom może być przekroczony. Średnioroczna norma to 40µg/m³.

PM2.5: Norma średnioroczna wynosi 20µg/m³. Dla zdrowia im niższe stężenie pyłów, tym lepiej, ponieważ PM2.5 mają szczególnie szkodliwy wpływ na organizm, docierając głębiej do płuc.

⁸⁴ [Strona internetowa Urzędu](#).

- funkcjonowania Gminnego Punktu Konsultacyjno – Informacyjnego oraz spotkaniach z mieszkańcami w ramach Programu „Czyste Powietrze”⁸⁵.

Mieszkańcy jak i inne osoby przebywające w mieście o jakości powietrza informowani byli poprzez stronę internetową⁸⁶. Dane o jakości powietrza w mieście dostępne były również za pomocą aplikacji mobilnej „Jakość powietrza w Polsce”⁸⁷. Bieżące dane o jakości powietrza udostępnione były na stronie internetowej⁸⁸.

Wydatki poniesione na działania edukacyjne i promocyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwał antysmogowych pochodziły z własnego budżetu WCEE.

W ramach przynależności Miasta do Związku Stowarzyszeń WCEE na działania związane m.in. ze wspieraniem edukacji ekologicznej, popularyzowaniem postaw proekologicznych przekazywano roczne składki w wysokościach: 120,0 tys. zł w 2021 r., 125,0 tys. zł w 2022 r., 130,0 tys. zł w 2023 r., 135,0 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli str. 26-27, 319-320, 324, 456-458, 917, 950-952)

8. Wydatki na ochronę powietrza i zadania z tym związane w latach 2021-2024⁸⁹ wyniosły odpowiednio 8 248,7 tys. zł, 11 545,0 tys. zł, 13 909,5 tys. zł i 1 428,5 tys. zł i w kolejnych latach stanowiły odpowiednio 1,2%, 1,7%, 1,9% i 0,3% dochodów własnych Miasta.

(akta kontroli str. 776-852)

Ww. wydatki na ochronę powietrza poniesiono na:

- 1 492,0 tys. zł⁹⁰ na realizację miejskiego programu dotacyjnego na wymianę źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi dla osób fizycznych oraz w budynkach wielorodzinnych na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła;
- 6 573,7 tys. zł⁹¹ na rozbudowę miejskiej sieci ciepłowniczej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej;
- 6,2 tys. zł⁹² na termomodernizację budynków użyteczności publicznej, oświatowych, mieszkalnych stanowiących własność Miasta;
- 12,9 tys. zł⁹³ na prowadzenie akcji edukacyjnych mających na celu poprawę jakości powietrza;
- 7 046,3 tys. zł⁹⁴ na wymianę taboru autobusowego komunikacji miejskiej;

⁸⁵ [Informacje dotyczące funkcjonowania Punktu Konsultacyjno – Informacyjnego oraz spotkań z mieszkańcami w ramach Programu „Czyste Powietrze”](#)

⁸⁶ [Informacje o jakości powietrza](#)

⁸⁷ [Aplikacja mobilna dotycząca jakości powietrza w Polsce](#)

⁸⁸ [Bieżące dane o jakości powietrza](#)

⁸⁹ Według stanu na 30 czerwca 2024 r.

⁹⁰ Z tego 598,0 tys. zł. w 2021 r., 528,0 tys. zł. w 2022 r., 342,0 tys. zł. w 2023 r., 24,0 tys. zł. w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca 2024 r.).

⁹¹ Z tego 2 610,8 tys. zł. w 2021 r., 1 930,6 tys. zł. w 2022 r., 1 828,4 tys. zł. w 2023 r., 203,9 tys. zł. w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca 2024 r.).

⁹² Z tego: 2,3 tys. zł. w 2021 r., 3,0 tys. zł. w 2022 r., 0,9 tys. zł. w 2023 r., w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca 2024 r. nie wydatkowano środków).

⁹³ Z tego nie wydatkowano środków w 2021 r., 3,5 tys. zł. w 2022 r., 6,5 tys. zł. w 2023 r., 2,9 tys. zł. w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca 2024 r.).

⁹⁴ W tym nie wydatkowano środków w 2021 r., 2 495, 5 tys. zł. w 2022 r., 4 550,8 tys. zł. w 2023 r., w 2024 r. (według stanu nadzień 30 czerwca 2024 r.) nie wydatkowano środków.

- 17 423,9 tys. zł⁹⁵ na prowadzenie prac w zakresie remontów nawierzchni dróg i ulic, czyszczenie ulic na mokro;
- 2 489,9 tys. zł⁹⁶ na realizację miejskiego programu rowerowego i zakup roweru w ramach dotacji;
- 22,6 tys. zł⁹⁷ na uruchomienie i prowadzenie punktu konsultacyjno - informacyjnego dla Programu „Czyste Powietrze”;
- 64,2 tys. zł⁹⁸ na sfinansowanie Programu „Ciepłe Mieszkanie”⁹⁹ organizowanego przez WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 220, 309-318, 934-946)

W związku z realizacją zadań w zakresie ochrony powietrza osiągnięto m. in. następujące efekty:

- a) w ramach miejskiego programu dotacyjnego m.in.:
 - wymieniono 221 kotłów w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych;
 - wymieniono 22 urządzenia grzewcze w pojedynczych lokalach mieszkalnych;
 - podłączono pięć budynków wielorodzinnych do sieci ciepłowniczej;
 - przyłączono cztery budynki wielorodzinne do sieci gazowej.
- b) wybudowano 4,9 tys. mb. sieci ciepłowniczej i przyłączono do niej 65 obiektów;
- c) w ramach akcji edukacyjnych mających na celu poprawę jakości powietrza w mieście zakupiono kamerę termowizyjną, przenośny czujnik jakości powietrza, sensory jakości powietrza i abonament do sensorów;
- d) zakupiono 11 autobusów elektrycznych, 11 ładowarek zajezdniowych i jedną trafostację.

(akta kontroli str. 309-318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie zrealizował obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł ciepła określonego w załączniku nr 2 do POP2020. Zgodnie z jego treścią przeprowadzenie inwentaryzacji źródeł ciepła było jednym z działań naprawczych wskazanych do realizacji.

(akta kontroli str. 63-78)

Prezydent podał w wyjaśnieniach, że niewypełnianie obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji wynikało z braku środków finansowych i problemów kadrowych. Środki finansowe, które musiałyby zostać wydatkowane na potrzeby zlecenia zewnętrznej firmie wykonania inwentaryzacji

⁹⁵ Z tego 3 843,2 tys. zł w 2021 r., 5 423,6 tys. zł w 2022 r., 7 142,1 tys. zł w 2023 r., 1 015,0 tys. zł w 2024 r. (według stanu nadzień 30 czerwca 2024 r.)

⁹⁶ W tym 1 194,4 tys. zł. w 2021 r., 1 147,7 tys. zł. w 2022 r., nie wydatkowano w 2023 r., 147,8 tys. zł. w 2024 r. dotacja na zakup roweru.

⁹⁷ Z tego: nie wydatkowano w 2021 r., 13,1 tys. zł w 2022 r., 7,5 tys. zł w 2023 r., 2,0 tys. zł w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca 2024 r.).

⁹⁸ Z tego 31,3 tys. zł w 2023 r., 32,9 tys. zł. w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca 2024 r.).

⁹⁹ Celem programu jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji pyłów oraz gazów cieplarnianych poprzez wymianę wszystkich źródeł ciepła na paliwo stałe i poprawę efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych na terenie Miasta. W 2023 r. z dotacji skorzystało pięciu właścicieli lokali mieszkalnych, w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca 2024 r.) skorzystało dwóch właścicieli lokali mieszkalnych.

uszczupliłyby w znacznym stopniu i tak niewielki budżet miasta zarezerwowany na poprawę jakości powietrza w mieście. Uznano, że pilniejszą potrzebą jest pomoc mieszkańcom w wymianie nieekologicznych źródeł ciepła, poprzez przyznawanie dotacji.

Ponadto obecnie w Wydziale Środowiska zagadnieniami związanymi z ochroną powietrza zajmuje się jedna osoba, do zadań której należą również inne sprawy niezwiązane z ochroną powietrza.

W ocenie NIK brak danych na temat źródeł ciepła może stanowić utrudnienie w realizacji celu jakim jest poprawa jakości powietrza. Poza tym realizowany program dotacyjny Miasta był słabo wykorzystywany.

(akta kontroli str. 719-720)

2. Urząd w 2024 r. nie podejmował działań w zakresie edukacji ekologicznej dotyczących przeprowadzenia wydarzeń edukacyjnych związanych z ochroną powietrza, co było niezgodne z harmonogramem rzeczowo-finansowym działań naprawczych w strefie Miasto Włocławek określonym w załączniku nr 2 do POP2023. Zgodnie z jego treścią należało przeprowadzić co najmniej trzy wydarzenia edukacyjne. Skutkiem braku powyższych działań było nieuzyskanie wymaganego efektu rzeczowego określonego w harmonogramie działań naprawczych.

(akta kontroli str. 96-97, 931-932)

Dyrektor Wydziału Środowiska¹⁰⁰ podała, że odpowiedzialne za prowadzenie edukacji ekologicznej WCEE nie podejmowało działań związanych z ochroną powietrza określonych w załączniku nr 2 do POP2023 z uwagi na ograniczone środki finansowe w 2024 r.

(akta str. 947-948)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	Podejmowanie działań naprawczych w zakresie edukacji ekologicznej określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących 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 w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
-----------------------------	--

¹⁰⁰ Z upoważnienia Prezydenta.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Bydgoszcz, 6 marca 2025 r.

Kontrolerzy

(-) Łukasz Lisiecki

starszy inspektor kontroli
państwowej

(-) Andrzej Szulc

główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor

(-) Tomasz Sobecki