NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.11.2016
P/16/065

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|---|---|
| *Numer i tytuł kontroli* | P/16/065 – Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim. |
| *Jednostka przeprowadzająca kontrolę* | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach. |
| *Kontrolerzy* | Joanna Paliga, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/59/2016 z dnia 3 czerwca 2016 r.<br>Bogusław Gębica, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/58/2016 z dnia 3 czerwca 2016 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2a) |
| *Jednostka kontrolowana* | Urząd Gminy w Janowie[1], ul. Częstochowska 1, 42-253 Janów. |
| *Kierownik jednostki kontrolowanej* | Joanna Ścigaj[2], Wójt Gminy Janów.<br>(dowód: akta kontroli str. 3) |

# II. Ocena kontrolowanej działalności

**Ocena ogólna**

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli[3], zakres działań podejmowanych przez Wójt Gminy Janów oraz pracowników Urzędu, w okresie objętym kontrolą, w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza niskiej emisji był ograniczony, miał jednak wpływ na poprawę jakości powietrza, która miała miejsce w latach 2013-2015.

Średnioroczne stężenia pyłów PM10 i PM2,5, rejestrowane na stanowisku pomiarowym w Złotym Potoku, w okresie objętym kontrolą nie przekraczały dopuszczalnych wielkości. Odnotowano również 67,7 % spadek[4] liczby przekroczeń dopuszczalnego poziomu stężeń 24-godzinnych pyłu PM10, a od 2014 roku częstość przekraczania dobowych stężeń pyłu PM10 mieściła się w dopuszczalnej normie.

Na pozytywną ocenę zasługuje prowadzenie przez Urząd edukacji ekologicznej oraz podejmowanie działań w celu pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania projektów, mających na celu zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery oraz ujęcie w dokumentach programowych zapisów określających politykę gminy w zakresie ochrony powietrza przed niską emisją.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niedokonaniu aktualizacji Programu Ochrony Środowiska, obowiązującego od 2004 roku, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[5], który stanowi, że w celu realizacji polityki ochrony środowiska sporządza się m.in. gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, a kluczową strategią w tym zakresie jest obecnie „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.", uchwalony w 2014 roku. Ponadto, Urząd nie opracował projektu założeń do planu

[1] Zwany dalej „Urzędem" lub „Urzędem Gminy".
[2] Do dnia 8 grudnia 2014 r. Wójtem Gminy był Sławomir Krzyształowski.
[3] Zwana dalej „NIK". Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[4] Z 62 dni w roku 2012 do 20 w roku 2015, przy dopuszczalnej częstości przekroczeń 35 razy w roku.
[5] Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm., zwanej dalej „Prawem ochrony środowiska" lub „POŚ".

zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwo gazowe, pomimo obowiązku określonego w art. 19 ust. 1 i ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[6]. Nierealizowany był także obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, o których mowa w art. 379 ust. 1 POŚ.

# III. Opis ustalonego stanu faktycznego

## 1. Stan powietrza w gminie w okresie objętym kontrolą.

Opis stanu faktycznego

Realizacja zagadnień związanych z ochroną środowiska, ochroną powietrza oraz innych zadań wynikających z przepisów Prawa ochrony środowiska, została powierzona Referatowi Budownictwa, Geodezji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 179-180)

Głównym źródłem informacji o stężeniu szkodliwych substancji związanych z niską emisją na terenie Gminy były dane gromadzone przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach[7], przekazywane przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Częstochowie. Informacje te nie były przekazywane regularnie, np. w styczniu 2013 roku Gmina została poinformowana o sześciu pomiarach, w styczniu 2016 roku o dwóch pomiarach, a w styczniu 2014 r. i 2015 r. nie została poinformowana o żadnym pomiarze.

Jakość powietrza w Gminie była monitorowana przez stację pomiarową należącą do Delegatury WIOŚ w Częstochowie, usytuowaną w miejscowości Złoty Potok. Jak wynikało z pomiarów, w okresie objętym kontrolą średnioroczne stężenia pyłu PM10 i PM2,5[8] nie przekraczały poziomu dopuszczalnego:

- pył zawieszony PM10[9]: 27 µg/m$^3$ w 2013 r., 28 µg/m$^3$ w 2014 r. oraz 26 µg/m$^3$ w 2015 r.,
- pył zawieszony PM2,5[10]: 23 µg/m$^3$ w 2013 r., 21 µg/m$^3$ w 2014 r. oraz 19 µg/m$^3$ w 2015 r.

Liczba dni w roku, w trakcie których przekroczone zostały dzienne normy dla stężenia pyłu zawieszonego PM10 zmniejszała się i w latach 2014-2015 nie przekraczała dopuszczalnej (35 dni[11]) i wynosiła 21 w 2014 r. i 20 dni w 2015 r. W 2013 r. odnotowano natomiast 42 dni z przekroczeniem dopuszczalnego stężenia PM10.

Stacja pomiarowa w Złotym Potoku nie mierzyła poziomu zanieczyszczeń b(a)p[12], a najbliższa stacja dokonująca takich pomiarów znajdowała się w Zawierciu[13].

(dowód: akta kontroli str. 4-29)

---

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

[7] Zwany dalej „WIOŚ".

[8] PM10 – pył, który jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. PM2,5 – cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej do 2,5 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych.

[9] Norma średnioroczna 40 µg/m$^3$.

[10] Norma średnioroczna 25 µg/m$^3$.

[11] Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1031).

[12] Benzo(a)piren – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Jest związkiem silnie rakotwórczym.

[13] Źródło: http://www.katowice.pios.gov.pl

W sprawie wykorzystywania danych pochodzących z pomiarów prowadzonych przez WIOŚ oraz innych źródeł informacji o stężeniu szkodliwych substancji związanych bezpośrednio z niską emisją Wójt Gminy podała, że uzyskiwane dane nie były przedmiotem monitorowania i analizy w Urzędzie Gminy, natomiast zostały wykorzystane w Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Janów[14]. Ponadto wskazała, że teren Gminy pokryty jest w ponad 53 % lasami, a cały jej obszar położony jest w obrębie Krajobrazowego Parku Orlich Gniazd oraz jego otulinie o powierzchni 59731 ha, w skład którego wchodzą 4 rezerwaty przyrody[15], a teren ten jest jednym z najczystszych w województwie. W związku z oddaleniem Gminy od dużych aglomeracji miejskich oraz położeniem pośród dużych kompleksów leśnych, które sprawia, iż stan środowiska na terenie Gminy jest bardzo dobry, w ocenie Urzędu nie zaistniała potrzeba uzyskania dodatkowych informacji dotyczących stanu środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 135)

Urząd nie posiadał pełnych danych na temat źródeł niskiej emisji na terenie gminy.
W trakcie prac nad przygotowaniem Programu ograniczania niskiej emisji, w celu ustalenia liczby palenisk węglowych na terenie Gminy, przeprowadzono badanie ankietowe, w którym mieszkańców pytano m.in. o źródła ciepła w domach. Uzyskano jedynie 77 odpowiedzi[16]. Dane uzyskane w ten sposób umożliwiły, zdaniem Wójt, przeanalizowanie struktury oraz rodzaju występujących źródeł niskiej emisji, a inwentaryzacja wykonana w każdej innej formie niż ankieta pociągałaby za sobą zarówno koszty finansowe, jak również konieczność oddelegowania pracowników do tego celu, co przy brakach finansowych oraz kadrowych, w powiązaniu z dużą liczbą miejscowości gminy Janów (22 sołectwa) i dużą powierzchnią gminy, realnie stwarzałoby problemy dla tutejszej gminy.

(dowód: akta kontroli str. 33, 53, 83, 98)

W okresie objętym kontrolą Gmina Janów była właścicielem 4 lokali mieszkalnych; źródłem ciepła wszystkich lokali mieszkalnych były piece węglowe. Według stanu na koniec 2013 r., Gmina była właścicielem 23 obiektów, z czego osiem zostało poddanych termomodernizacji przed rokiem 2013[17]. Z 23 budynków gminnych, w siedmiu nie było indywidualnych systemów ogrzewania. Z pozostałych 16 obiektów tylko w jednym, tj. w Urzędzie Gminy, źródłem ciepła była kotłownia węglowa. W pozostałych przypadkach źródłem ciepła były: piec elektryczny (4 budynki), kocioł na pellet (2 budynki), piece akumulacyjne (1 budynek), piec olejowy (2 budynki), piec na ekogroszek (6 budynków). W okresie objętym kontrolą zmodernizowano kotłownię w Urzędzie Gminy, zmieniając piec węglowy na kocioł na pellet. Ponadto w trzech budynkach, gdzie w 2013 roku nie było ogrzewania, zamontowano piece na ekogroszek. W roku 2016 Gmina kupiła jeden budynek, którego źródłem ciepła były piece elektryczne.

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

Wójt wyjaśniła, że w bieżącym okresie programowania 2014-2020, w celu ograniczania niskiej emisji, Gmina Janów planuje złożyć następujące wnioski o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej:

---

[14] dokument ten został opracowany przez firmę zewnętrzną.
[15] Ostrężnik (4,10 ha; 1960), Parkowe (153,22 ha; 1957), Bukowa Kępa (52,84 ha; 1996); obejmuje fragment Katowickiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (50 012 ha).
[16] Wg szacunków na terenie Gminy było 3788 gospodarstw domowych.
[17] Termomodernizacja obejmowała docieplenie ścian wraz z wymianą stolarki.

– Remont Szkoły Podstawowej w Janowie, w ramach którego planowany jest remont kotłowni (zmiana kotła na ekogroszek na kocioł na pellet) oraz wymiana instalacji c.o.
– Remont nowo zakupionego budynku od Gminnej Spółdzielni w Janowie. W ramach remontu planowana jest termomodernizacja budynku, budowa instalacji co. wraz z budową kotłowni na biomasę,
– Zapewnienie dofinansowania na montaż kolektorów słonecznych lub paneli fotowoltaicznych dla mieszkańców Gminy Janów.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

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

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały trzy gminne dokumenty programowe/planistyczne, zawierające zapisy odnoszące się do problematyki ograniczania niskiej emisji. Były to:

- Plan Gospodarki Niskoemisyjnej[18],
- Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego[19],
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Janów[20].

(dowód: akta kontroli str. 33-34)

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej[21] jako cel strategiczny wskazywał ograniczenie zużycia energii o 7 % i redukcję emisji $CO_2$ o 12 % w stosunku do roku bazowego (tj. 2004). PGN obejmował problematykę niskiej emisji, a zadania w nim ujęte pokrywały się z zadaniami stawianymi przed Wójtami/Burmistrzami miast i gmin strefy śląskiej (w ramach realizacji Programu Ochrony Powietrza dla województwa śląskiego[22]). Zakładał on wykonanie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej wraz z modernizacją kotłowni, montaż instalacji OZE na budynkach użyteczności publicznej oraz kolektorów słonecznych na budynkach mieszkalnych oraz edukację ekologiczną. PGN przewidywał również modernizacje prywatnych kotłowni i termomodernizacje budynków prywatnych (bez udziału środków gminy).

(dowód: akta kontroli str. 99-120, 136)

Zarówno Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego, jak i Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Janów, przewidywały stosowanie do celów grzewczych ekologicznych nośników energii.

(dowód: akta kontroli str. 121-125, 131-132)

W okresie objętym kontrolą Wójt zaakceptował[23] projekt „Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji".

(dowód: akta kontroli str. 217)

W Gminie nie został zaktualizowany Program Ochrony Środowiska. Dokumentem obowiązującym był Program Ochrony Środowiska, wprowadzony uchwałą Rady

[18] Przyjęty do realizacji na podstawie Uchwały Rady Gminy Janów nr 120/XVIII/16 z 15 marca 2016 roku.
[19] Przyjęty Uchwałą Rady Gminy nr 217/XXXVI/2005 z 2 sierpnia 2005 roku.
[20] Uchwała Rady Gminy nr 46/X/03 z 10 lipca 2003 roku.
[21] Zwany dalej „PGN"
[22] Uchwała Sejmiku Województwa nr IV/57/3/2014 z 17 listopada 2014 r., zwany dalej „POP"
[23] Zastosowano tzw. milczący akcept na podstawie art. 91 ust. 2a ustawy POŚ.

Gminy Janów z 9 listopada 2004 r[24]. Gmina nie posiadała również założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Dokument taki był w trakcie opracowywania[25].

(dowód: akta kontroli str. 33-35)

NIK zwraca uwagę, że Rada Gminy Janów w latach 2013-2016 (do dnia 15 czerwca 2016 r.) nie rozpatrywała informacji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stanie środowiska (art. 8a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[26]). Zdaniem NIK, skutkiem powyższego radni nie posiadali pełnej informacji o stanie środowiska, w tym także o jakości powietrza, liczby dni z przekroczeniem dopuszczalnych stężeń pyłu, czy krótkoterminowych prognoz stężeń substancji szkodliwych.

(dowód: akta kontroli str. 217)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Gmina nie posiadała aktualnego Programu Ochrony Środowiska.

   Program Ochrony Środowiska dla Gminy Janów, wprowadzony został uchwałą Rady Gminy Janów z 9 listopada 2004 r. Zgodnie z opracowanymi przez Ministerstwo Środowiska w 2002 roku „Wytycznymi sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym" zarząd województwa, powiatu i gminy w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, które następnie są uchwalane przez sejmik województwa, radę powiatu albo radę gminy, a programy te sporządzane są, podobnie jak polityka ekologiczna państwa, co 4 lata.
   W momencie uchwalania Programu Ochrony Środowiska dla gminy Janów (w roku 2004) obowiązywała „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2007-2010", a następnie „Polityka ekologiczna państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016". Obecnie obowiązuje[27] Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r." W związku z powyższym Program Ochrony Środowiska dla gminy Janów powinien zostać zaktualizowany, gdyż stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy POŚ w celu realizacji polityki ochrony środowiska sporządza się m.in. gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, a kluczową strategią w tym zakresie jest obecnie „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.".

   (dowód: akta kontroli str. 33-34)

2. Gmina nie posiadała również założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, pomimo obowiązku określonego w art. 19 ust. 1 i ust. 8 ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z którym wójt opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy, a rada gminy założenia te uchwala.

   (dowód: akta kontroli str. 35)

---

[24] Uchwała Rady Gminy Janów nr 157/XXVII/2004.
[25] Opracowywane były założenia do planu zaopatrzenia w ciepło (wstępny projekt dokumentu).
[26] Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.).
[272727] Przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 58 z 15 kwietnia 2014 r. (M.P. z 2014 r. poz. 469).

Jak wyjaśniła Wójt przyczyną braku aktualizacji Programu Ochrony Środowiska oraz nieopracowania założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, był brak środków finansowych na ten cel.

Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, był (w czasie przeprowadzania kontroli NIK) w trakcie opracowywania. Urząd dysponował wstępnym projektem założeń do planu zaopatrzenia w ciepło.

(dowód: akta kontroli str. 35, 136)

**3. Finansowanie ochrony powietrza przed niską emisją w gminie.**

Opis stanu faktycznego

W okresie 2013-10.06.2016 do budżetu Gminy wpłynęło 33.140 zł, z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, z tego: 7.488 zł w roku 2013, 12.611 zł w roku 2014, 13.041,00 zł w roku 2015 i 0,11 zł w okresie od stycznia do 10 czerwca 2016 r. Kwota odpowiadająca wysokości uzyskanych opłat została przeznaczona na wydatki związane z gospodarką odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 57-60)

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy Janów realizowany był jeden projekt – „Termomodernizacja budynku Urzędu Gminy Janów". Projekt został dofinansowany środkami WFOŚiGW w kwocie 546.178 zł, z tego: 153.058 zł stanowiła dotacja, 97.000 zł - pożyczka i 296.120 zł - umorzenie wcześniejszej pożyczki. Gmina zaangażowała w realizację tego przedsięwzięcia środki własne w kwocie 114.525 zł. Zadanie realizowane było w okresie od 19 grudnia 2013 roku do 30 września 2015 roku i obejmowało modernizację kotłowni – z opalanej węglem na opalaną biomasą, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, docieplenie ścian i wykonanie pokrycia dachowego. W wyniku przeprowadzonej modernizacji ograniczona została emisja zanieczyszczeń: pyłu – o 1.966 kg/rok, $SO_2$ – o 1.201 kg/rok, $NO_x$ – o 96 kg/rok, CO – o 2.116 kg/rok i $CO_2$ – o 125.965 kg/rok.i b(a)p o 1.2 kg/rok, zmniejszono zapotrzebowanie na energię cieplną (netto o 798 GJ/rok) oraz uzyskano minimalnie 924 GJ/rok energii cieplnej ze spalania biomasy. Uzyskany efekt ekologiczny odpowiadał efektowi planowanemu.

Projekt rozliczono prawidłowo pod względem formalnym i finansowym. Sposób wykorzystania przyznanych środków został skontrolowany przez WFOŚiGW w listopadzie 2015 r. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Koszt zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza rocznie o 1 kg pyłu zawieszonego wyniósł, w przypadku opisanej wyżej inwestycji, 336,06 zł.

(dowód: akta kontroli str. 78-82, 213-216)

Gmina Janów podpisała ponadto, w dniu 2 listopada 2015 r. umowę z WFOŚIGW w Katowicach, której przedmiotem było dofinansowanie przez Fundusz opracowania Planu gospodarki niskoemisyjnej dla gminy Janów. Dofinansowanie wynosiło 80 % kosztów, tj. 24.000 zł[28].

(dowód: akta kontroli str. 201-211)

Na ograniczenie niskiej emisji miały również wpływ projekty realizowane przez Gminę w latach 2009-2012:

- Dofinansowanie modernizacji źródeł ciepła w budynkach indywidualnych w ramach Programu ograniczania niskiej emisji dla Gminy Janów na lata 2009-2010, w wyniku którego mieszkańcy uzyskali dofinansowanie do modernizacji

[28] Wpłynęło na konto Urzędu 4 marca 2016 roku.

łącznie 32 źródeł ciepła i instalacji 29 instalacji solarnych[29]. Osiągnięty w jego wyniku efekt ekologiczny polegał na ograniczeniu emisji: pyłu (o 4.819 kg/rok), $SO_2$ (o 2.748 kg/rok), $NO_x$ (o 99 kg/rok), CO (o 4.038 kg/rok), b(a)p (o 1,26 kg/rok) i $CO_2$ (o 194.309 kg/rok) oraz produkcji energii ze źródeł odnawialnych (ok. 261 GJ/rok).

(dowód: akta kontroli str. 222)

– Kompleksowa termomodernizacja wraz z wymianą źródła ciepła i montażem instalacji solarnej w budynku Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Siedlcu. Zakres prac obejmował docieplenie ścian piwnicy, budynku i stropu, wymianę instalacji c.o. (zamontowano kocioł na biomasę) oraz zainstalowano 16 kolektorów słonecznych do ogrzewania ciepłej wody użytkowej. Koszt inwestycji wynosił 859.768 zł, z czego 70,61% (tj. 607.108 zł) stanowiły środki Unii Europejskiej. W wyniku przeprowadzonej modernizacji ograniczona została emisja zanieczyszczeń: pyłu – o 643,82 kg/rok, $SO_2$ – o 841,57 kg/rok, $NO_x$ – o 179,73 kg/rok, CO – o 4,728 tony/rok i $CO_2$ – o 195,842 tony/rok.

Uzyskane w wyniku realizacji ww. projektów efekty ekologiczne odpowiadały efektom zaplanowanym.

(dowód: akta kontroli str. 62-77)

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

Urząd prowadził edukację ekologiczną mieszkańców, w tym dotyczącą problematyki niskiej emisji. W ramach działań promocyjnych i edukacyjnych w szkołach na terenie gminy (Zespół Szkolno–Przedszkolny w Janowie, Szkoła Podstawowa w Lusławicach, Szkoła Podstawowa w Lgoczance) prowadzone były coroczne akcje „Sprzątania świata" a także konkursy wiedzy ekologicznej oraz pogadanki i lekcje tematyczne. Poruszane tematy to: ekologia, zbiórka surowców wtórnych, szkodliwości spalania śmieci w piecach, zaśmiecanie środowiska, ograniczenie zużycia energii elektrycznej. Konkursy organizowane dla młodzieży szkolnej min. konkurs ekologiczny zbierania puszek aluminiowych, akcje uczące zachowań właściwego postępowania z odpadami itp.
Ostatnią akcją edukacyjną prowadzoną w 2016 r. był „Dzień Ziemi" której myślą przewodnią było ,,Moja Ziemia – mój Dom – Alternatywne źródła energii czyli dobra energia dla wszystkich". W ramach spotkań z dziećmi prezentowane były odnawialne źródła energii takie jak kolektory słoneczne, panele fotowoltaiczne oraz wyjaśniane były zasady ich działania. Szczególny nacisk położony został na wzrost świadomości stosowania odnawialnych źródeł energii, a także konieczność zwiększenia udziału „zielonej energii" w gospodarstwach domowych.
Podczas prac nad opracowaniem projektu Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Janów odbywały się spotkania i dyskusje dotyczące zarówno samego programu, jego założeń a także szeroko pojętej polityki klimatyczno-energetycznej. Wójt wyjaśniła, że na spotkaniach z mieszkańcami przedstawiono konieczność modernizacji źródeł ciepła oraz termomodernizacji budynków indywidualnych oraz użyteczności publiczne, a program powyższy pomógł rozpoznać i zdiagnozować potrzeby oraz możliwości Gminy Janów w powyższym zakresie, a w przyszłości ułatwi pozyskanie środków finansowych z Unii Europejskiej.
W roku 2015 Gmina Janów prowadziła kampanię informacyjną oraz nabór w sprawie programu wsparcia montażu instalacji solarnych. W ramach kampanii

[29] Max. dofinansowanie wynosiło 7,2 tys. dla zabudowy kotłowni i 9,0 tys. zł na wykonanie instalacji kolektorów słonecznych.

informacyjnej zorganizowano spotkanie z mieszkańcami gminy, które miało na celu uświadomienie mieszkańcom potrzeby stosowania odnawialnych źródeł energii w postaci kolektorów słonecznych.
Program skierowany był dla mieszkańców gminy, umożliwiał uzyskanie dofinansowania do montażu kolektorów słonecznych. Program powyższy, jak wyjaśniła Wójt, wpisywał się w promowanie alternatywnych źródeł energii, zmniejszenia emisji pyłów i gazów do atmosfery oraz wspierał świadomość ekologiczną mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 38-52)

Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie do realizacji ww. programu w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Całkowity koszt oszacowano na 841.784,4 tys. zł. Gmina nie uzyskała dofinansowania z powodu wyczerpania się limitu finansowego na dofinansowanie zadania (z 323 wniosków 121 projektów otrzymało dofinansowanie; wniosek Gminy Janów uplasował się na 130 pozycji).

(dowód: akta kontroli str. 142-154)

Gmina Janów uczestniczyła w konkursie organizowanym cyklicznie przez Starostwo Powiatowe w Częstochowie „Ekologiczna Zagroda". Konkurs miał na celu podniesienie poziomu podstawowej wiedzy o ochronie wody i innych elementów środowiska (gleby, powietrza, krajobrazu). Ocenie w konkursie podlegało m.in. gospodarowanie odpadami, działania mające na celu ograniczanie niskiej emisji oraz stosowanie odnawialnych źródeł energii.
Urząd nie dokonywał ewaluacji oddziaływania prowadzonych działań.

(dowód: akta kontroli str. 38-52)

Gmina nie współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu poprawy jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 37)

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

Zadania z zakresu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska dotyczących ochrony powietrza lub przepisów o czystości i porządku w gminach w zakresie zagadnień, które mogą być powiązane z przeciwdziałaniem niskiej emisji nie zostały ujęte w zakresach obowiązków żadnego pracownika. W zakresie obowiązków jednego pracownika Referatu Budownictwa, Geodezji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska ujęto wykonywanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością organu. W zakresach obowiązków pozostałych pracowników Urzędu zadania takiego nie ujęto. Pracownicy nie zostali upoważnieni, na podstawie art. 379 ust. 2 POŚ lub art. 9u ust. 2 ustawy z dnia 13 września 19996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[30], do wykonywania funkcji kontrolnych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 193-200, 219)

Wójt Gminy Janów podjął skuteczne działania mające na celu objęcie wszystkich mieszkańców gminy systemem poboru opłat za odbiór odpadów komunalnych,

[30] Dz. U. z 2016 r. poz. 250 zwana dalej „ustawą upcg".

a pracownik Urzędu na bieżąco prowadził weryfikację osób ujętych w deklaracjach o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 218)

Ustalone nieprawidłowości

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

W kontrolowanym okresie, w odniesieniu do zagadnień związanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji, nie prowadzono kontroli stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz o czystości i porządku w gminach określonych unormowaniami art. 379-380 POŚ oraz art. 9u upcg.
Zgodnie z art. 379 ust. 1 POŚ, sprawowanie kontroli stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w zakresie jego właściwości (zgodnie z art. 9u upcg – kontroli stosowania i przestrzegania przepisów tej ustawy[31]) jest obowiązkiem spoczywającym na Wójcie, który do wykonywania funkcji kontrolnych w tym zakresie, zgodnie z art. 379 ust. 2 POŚ i art. 9u ust. 2 upcg, może upoważnić pracowników Urzędu Gminy. Do kontroli, o której mowa, stosuje się unormowania art. 379-380 POŚ. Stosownie do art. 380 POŚ, z przeprowadzonych czynności kontrolnych należy sporządzić protokół. Zdaniem NIK, kontrolami, o których mowa, powinny zostać objęte np. zagadnienia dotyczące wywiązywania się przez właścicieli nieruchomości ze spoczywających na nich obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 upcg, m.in. w zakresie zbierania i sposobu pozbywania się zebranych odpadów, co powinno także dotyczyć kontrolowania, czy nie dochodzi do pozbywania się odpadów poprzez ich spalanie w kotłach czy paleniskach domowych.

(dowód: akta kontroli str. 37, 139-141)

Zarówno obecny, jak i poprzedni Wójt brak przeprowadzania kontroli w zakresie zagadnień, które mogą być powiązane z przeciwdziałaniem niskiej emisji tłumaczyli korzystnym (oddalonym od ośrodków przemysłowych) położeniem Gminy Janów oraz brakiem skarg ze strony mieszkańców. Poprzedni Wójt wyjaśnił ponadto, że podstawowym zadaniem w latach 2013-2014 było wprowadzenie zmian wynikających ze zmiany ustawy o odpadach. Podał również, że zapoznawał się z raportami o stanie środowiska[32] i nic niepokojącego odnośnie zanieczyszczenia powietrza w gminie Janów w raportach tych nie znalazł; nie widział więc potrzeby podejmowania dodatkowych działań, takich jak np. kontrola w zakresie spalania odpadów w piecach. Dodał również, że Gmina Janów otoczona jest lasami, na terenie gminy nie ma przemysłu uciążliwego dla środowiska, a mieszkańcy nie skarżyli się na jakość powietrza, więc nie widział konieczności podejmowania innych działań, np. kontrolnych. Natomiast obecna Wójt wskazywała, jako jedną z przyczyn nieprowadzenia kontroli, również braki finansowe i kadrowe.

(dowód: akta kontroli str. 136-137)

Zdaniem NIK, realizacja wskazanych wyżej zadań nie może być uzależniana od stopnia obciążenia pracowników Urzędu innymi obowiązkami, zgłaszania skarg przez mieszkańców czy też rejestrowanego przez stację pomiarową na terenie Gminy stężenia substancji szkodliwych. NIK wskazuje przy tym, że kontroli, o których mowa, nie przeprowadzano, pomimo że w latach 2012-2013 częstość przekraczania dobowych stężeń pyłu PM10 była wyższa od dopuszczalnej[33].

[31] Wg art. 9u ust. 1-2 upcg wójt, burmistrz prezydenta miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy, a do kontroli tej stosuje się przepisy art. 379-380 POŚ.
[32] Dot. Raportów o stanie środowiska w województwie śląskim.
[33] w 2013 były to 42 dni, a w 2012 - 62 dni, podczas gdy poziom dopuszczalny to 35 dni.

# IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[34], wnosi o:

1. **Sporządzenie i przedłożenie Radzie Gminy aktualizacji Programu Ochrony Środowiska oraz projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwo gazowe.**
2. **Objęcie zagadnień powiązanych z przeciwdziałaniem niskiej emisji kontrolami przeprowadzanymi stosownie do art. 379-380 POŚ i art. 9u upcg.**

# V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 9 września 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli**
**Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący**
**Bogusław Gębica**
**Doradca ekonomiczny**

.....

[34] Dz.U. 2015, poz. 1096 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK".