



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.21.2.2024

Pan
Mariusz Adamczyk
Wójt Gminy Godów
Urząd Gminy Godów
ul. 1 Maja 53, 44-340 Godów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/069 – Realizacja uchwał antysmogowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Godów ¹ , ul. 1 Maja 53, 44-340 Godów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Adamczyk, Wójt Gminy ² od 1 grudnia 2017 r. (akta kontroli: str. 3-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja działań w celu wdrożenia uchwały antysmogowej oraz wykonania zadań określonych w programach ochrony powietrza, związanych z wdrożeniem tej uchwały.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2024, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary lub gromadzonych w celach ustalenia tendencji badanych zjawisk (dane zbierane w celach porównawczych).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Aleksander Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/189/2024 z dnia 17 września 2024 r. (akta kontroli: str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd podejmował działania związane ograniczeniem niskiej emisji na terenie Gminy i wdrażaniem przyjętej przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwały antysmogowej⁵, które jednak zdaniem NIK okazały się niewystarczające, gdyż nie zapewniały likwidacji kotłów poniżej 5 klasy w terminie przewidzianym w uchwale antysmogowej.

Na terenie Gminy dokonano identyfikacji problemu jakości powietrza oraz poziomu poszczególnych zanieczyszczeń związanych z niską emisją, jednak tempo działań naprawczych służących poprawie jakości powietrza, związanych ograniczeniem niskiej emisji i wdrażaniem uchwały antysmogowej, było - w ocenie NIK - niewystarczające, gdyż nie zapewniało realizacji zapisów tej uchwały w wymaganym terminie, tj. do końca 2027 r. Świadczy o tym fakt, że w latach 2017-2023 na terenie Gminy wymieniano średnio 170 źródeł ciepła (kotłów) rocznie, natomiast jeszcze 1200 kotłów poniżej 5 klasy pozostało w użytkowaniu. Wskazuje to, że przy dotychczasowym tempie działań czas potrzebny na wyeliminowanie tych kotłów może zatem wynieść ok. 7 lat (do końca 2031 r.), tj. 4 lata po upływie terminu określonego w uchwale antysmogowej. Opóźnienia te dotyczyły również nieruchomości Gminy, gdyż na dzień zakończenia czynności kontrolnych⁶ w 5 z 17 budynków wykorzystywanych przez Urząd oraz gminne jednostki organizacyjne nadal funkcjonowały źródła ciepła nie spełniające wymagań ww. uchwały. Powyższe zdaniem NIK wskazuje na niezapewnienie skutecznego nadzoru nad wykonaniem postanowień uchwały antysmogowej w budynkach gminnych jednostek organizacyjnych. Pomimo stopniowej poprawy jakości powietrza na terenie Gminy, skutkiem niewystarczającego tempa wymiany źródeł ciepła w indywidualnych systemach grzewczych było przekraczanie wymaganych lub zalecanych w wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia średniorocznych poziomów stężeń niektórych zanieczyszczeń związanych z niską emisją.

W okresie objętym kontrolą tylko w 2021 r. osiągnięto założone w Programach Ochrony Powietrza⁷ poziomy redukcji zanieczyszczeń związanych z niską emisją. W latach 2020-2023 zrealizowano określony w POP efekt rzeczowy dotyczący powierzchni lokali lub budynków, dla której zlikwidowano nieefektywne indywidualne źródło ciepła na paliwa stałe.

W sprawozdaniach z realizacji zadań określonych w za poszczególne lata okresu: 2017-2023, przekazywanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego⁸, wykazywano dane nie znajdujące pełnego potwierdzenia w dokumentach przedstawionych w trakcie niniejszej kontroli. Niektóre dane o liczbie wymienionych na terenie Gminy źródeł ciepła (kotłów) pozyskiwano telefonicznie, co uniemożliwiało

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Tj. Uchwała Nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa Śląskiego ograniczenia w zakresie eksploatacji instalacji w których następuje spalanie paliw; dalej: uchwała antysmogowa. Uchwała ta weszła w życie z dniem 1 września 2017 r., z wyjątkami wskazanymi tej uchwale.

⁶ Tj. 6 grudnia 2024 r.

⁷ Tj. uchwałach Sejmiku Województwa Śląskiego: nr IV/57/3/2014 z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2014 r. poz. 6275); nr VI/47/5/2017 z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego (...) (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2017 r. poz. 7339) oraz nr VI/21/12/2020 z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2020 r. poz. 5070 ze zm.); dalej: POP.

⁸ Dalej: Urząd Marszałkowski.

dokonanie weryfikacji tych danych. Powyższy sposób sporządzania sprawozdań NIK ocenia jako naruszający kryterium rzetelności.

Urząd nie podejmował działań związanych z niewykonaniem przez mieszkańców Gminy obowiązku złożenia deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, natomiast dane ze złożonych deklaracji wprowadzono do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków⁹ terminowo i rzetelnie.

Zapewniono zasoby kadrowe, finansowe i sprzętowe do prowadzenia kontroli indywidualnych systemów grzewczych, jednak kontroli takich nie dokumentowano rzetelnie, co NIK ocenia negatywnie. Próbkę popiołu pobrano tylko w 2 przypadkach na 473 kontrole indywidualnych systemów grzewczych, a środków finansowych zaplanowanych na badania pobranych próbek nie wykorzystywano. W większości objętych analizą protokołów indywidualnych systemów grzewczych nie odnotowano sprawdzenia standardu urządzenia grzewczego, pod kątem spełnienia wymogów uchwały antysmogowej.

Urząd reagował na skargi i wnioski mieszkańców dotyczące niskiej emisji, przy czym w pojedynczych przypadkach reagowano z opóźnieniami, które naruszały terminy załatwiania sprawy określone w art. 237 § 1 i art. 244 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zatrudniono Ekodoradcę oraz prowadzono działania promujące wymianę niespełniających wymagań uchwały antysmogowej kotłów na paliwa stałe, a także akcje informacyjno-edukacyjne dotyczące wymagań dla indywidualnych systemów grzewczych. Na stronach internetowych Urzędu zamieszczano informacje dotyczące problematyki zanieczyszczenia powietrza i dostępności źródeł finansowania dla działań naprawczych w tym zakresie oraz informujące mieszkańców województwa o stanie jakości powietrza. Realizację działań edukacyjnych i promocyjnych zlecano zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi Urzędu.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Realizacja działań w celu wdrożenia uchwały antysmogowej

Opis stanu faktycznego

1. Identyfikowanie problemu jakości powietrza związanego z niską emisją

1.1. W okresie objętym kontrolą Urząd identyfikował problem jakości powietrza związany z niską emisją na podstawie danych¹² ze zlokalizowanej na terenie Gminy stacji¹³ monitoringu jakości powietrza w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

⁹ Dalej: CEEB. W CEEB od 1 lipca 2021 r. gromadzone są dane dotyczące źródła ciepła, źródła energii elektrycznej, wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu w celu ogrzewania lub podgrzania wody użytkowej oraz źródła spalania paliw. Każdy właściciel domu lub zarządcą budynku ma obowiązek zgłosić do CEEB, z jakiego źródła ogrzewania korzysta; bazę w imieniu ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa prowadzi Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ; dalej: k.p.a.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dostępnych na stronie internetowej: https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/current/station_details/info/810.

¹³ Nazwa stacji: Godów, ul. Gliniki; kod krajowy: *SlGodGliniki*.

Wójt wyjaśnił, że:

Identyfikacja jakości powietrza prowadzona była przez pracowników Referatu Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska (...) i opierała się głównie na bieżącej analizie czujnika WIOŚ zabudowanego w Godowie, ul. Gliniki rok do roku. Przedmiotowy czujnik gromadzi dane od 1 stycznia 2011 r. (...) Analiza danych pochodzących z czujnika WIOŚ polegała na porównywaniu średniorocznych wielkości zanieczyszczeń w porównaniu rok do roku, sprawdzano jak zmienia się wielkość zanieczyszczeń z miesiąca na miesiąc a także w poszczególnych dniach głównie miesiące jesienno-zimowych. Przedmiotowe analizy nie były dokumentowane w formie pisemnej, ponieważ były one dokonywane tylko na potrzeby użytku wewnętrznego i nie było potrzeby ich wykorzystania do innych opracowań czy też sporządzania informacji.

(akta kontroli: str. 1527-1540)

1.2. Urząd w okresie objętym kontrolą nie gromadził danych dotyczących zanieczyszczeń związanych z niską emisją, tj.: (PM_{2,5})¹⁴, (PM₁₀)¹⁵ i bezno(a)pirenem (BaP)¹⁶, natomiast korzystano z powszechnie dostępnych danych w ww. zakresie ze stacji pomiarowej zlokalizowanej na terenie Gminy, publikowanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. Według powyższych danych średnioroczne poziomy stężeń tych zanieczyszczeń w poszczególnych latach okresu 2017-2023 wykazywały tendencję spadkową i wynosiły odpowiednio:

- PM₁₀: 42 µg/m³, 46 µg/m³, 38 µg/m³, 31 µg/m³, 36 µg/m³, 29 µg/m³ i 22 µg/m³; poziom dopuszczalny, który wynosił 40 µg/m³ został przekroczony w 2017 i 2018 r.;
- PM_{2,5}: 27 µg/m³, 38 µg/m³, 31 µg/m³, 28 µg/m³, 35 µg/m³, 22 µg/m³ i 17 µg/m³; w latach 2017-2022 odnotowano przekroczenie poziomu dopuszczalnego¹⁷, który wynosił 20 µg/m³;
- B(a)P: 9 ng/m³, 9 ng/m³, 8 ng/m³, 8 ng/m³, 9 ng/m³, 6 ng/m³ i 4 ng/m³; we wszystkich latach odnotowano przekroczenie poziomu docelowego¹⁸, który wynosił 1 ng/m³.

Poziomy stężeń PM₁₀ i B(a)P w tzw. sezonie chłodnym (tj. I i IV kwartał danego roku) w latach: 2017-2023 wykazywały tendencję spadkową i wynosiły odpowiednio:

¹⁴ Cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych; według WHO frakcja PM_{2,5} wywołuje poważne konsekwencje zdrowotne, ponieważ ziarna o tak niewielkich średnicach mają zdolność łatwego wnikania do pęcherzyków płucnych, a stąd do układu krążenia; może to skutkować dolegliwościami o różnym nasileniu, począwszy od małych zmian chorobowych górnych dróg oddechowych i zaburzeniu czynności płuc, poprzez zwiększenie ryzyka objawów wymagających hospitalizacji, aż do zwiększonego ryzyka zgonu przez obciążony układ krążenia i układ oddechowy oraz raka płuc; w szczególności długoterminowa ekspozycja na PM_{2,5} skutkuje skróceniem średniej długości życia; grupami wysokiego ryzyka są osoby starsze, dzieci oraz osoby mające problemy z układem krwionośnym i oddechowym.

¹⁵ Cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 µm.

¹⁶ Benzo(a)piren to organiczny związek chemiczny należący do wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA); źródłem jego powstawania jest przede wszystkim spalanie paliw stałych w niskich temperaturach (pomiędzy 300°C a 600°C) w nisko sprawnych urządzeniach, spalanie odpadów w instalacjach do tego nieprzeznaczonych, a także procesy przemysłowe (np. produkcja koksu, produkcja nawierzchni drogowych), pożary lasów i palenie tytoniu; substancja ta oddziałuje szkodliwie nie tylko na zdrowie ludzkie, ale także na roślinność, glebę i wodę; wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą, co związane jest ze zdolnością kumulacji B(a)P w organizmie; jest substancją o silnym działaniu rakotwórczym; B(a)P wykazuje również toksyczność układową, powodując uszkodzenie nadnerczy, układu chłonnego, krwiotwórczego i oddechowego.

¹⁷ Według załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2021 r. poz. 845); dalej: „rozporządzenie w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu”.

¹⁸ Według załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

- PM₁₀: 87 i 43 µg/m³, 81 i 58 µg/m³, 54 i 50 µg/m³, 35 i 40 µg/m³, 61 i 38 µg/m³, 41 i 36 µg/m³, 30 i 25 µg/m³;
- B(a)P: 25 i 10 ng/m³, 24 i 13 ng/m³, 13 i 16 ng/m³, 11 i 13 ng/m³, 20 i 11 ng/m³, 13 i 7 ng/m³, 8 i 6 ng/m³.

Poziomy średnioroczne PM₁₀ i PM_{2,5} na terenie Gminy przekraczały we wszystkich badanych latach stężenia określone w wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia¹⁹ w 2021 r., które wynoszą odpowiednio: 15 µg/m³ i 5 µg/m³. Przekraczały również stężenia określone w nowelizacji Dyrektywy AAQD²⁰ wynoszące, odpowiednio: 20 µg/m³ i 10 µg/m³.

(akta kontroli: str. 289-462, 905-920)

Zastępca Wójta²¹ wyjaśnił, że:

Od 2019 r. obserwuje się (...) spadek stężeń średniorocznych dla pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} na terenie Gminy (...). Jest możliwe osiągnięcie wymaganych poziomów stężeń zanieczyszczeń przy zachowaniu obecnej dynamiki wymian starych kotłów na kotły niskoemisyjne bądź pompy ciepła i utrzymaniu trendu spadkowego stężeń zanieczyszczeń (...). Pewnym ograniczeniem z pewnością jest brak dofinansowania do kotłów węglowych klasy 5, które to były najchętniej wybieranymi źródłami ciepła do roku 2021, biorąc pod uwagę brak możliwości przyłączenia budynku do sieci gazowej. Obecnie najchętniej wybieranym źródłem ciepła są kotły opalane paliwem gazowym, jednak ich dofinansowanie zgodnie z rządowymi zapowiedziami zostanie wstrzymane od 2025 r. i to może się okazać dużą przeszkodą w osiąganiu przez gminy wymaganych stężeń średniorocznych zanieczyszczeń. Dodatkowo widzimy potrzebę zwiększenia ilości kontroli i egzekwowania zapisów uchwały antysmogowej, jak również prowadzenie akcji informacyjnych, aby dotrzeć do szerszego grona mieszkańców (...)

Dla zanieczyszczeń pyłowych przewiduje się osiągnięcie wymaganych (...) norm w okresie: pyłu PM₁₀ – do 2025 r. (dla 2023 r. stężenie pyłów wynosiło 22,3 µg/m³, natomiast norma WHO wynosi 15 µg/m³); pyłu PM_{2,5} - do 2027 r. (dla 2023 r. stężenie pyłów wynosiło 17,2 µg/m³, natomiast norma WHO wynosi 5 µg/m³). B(a)P (...) można uznać, że do 2027 r. zostanie (osiągnięty) wymagany poziom, jednak biorąc pod uwagę wszelkie immisje z gmin sąsiednich oraz immisje transgraniczne (bliskość elektrowni) może się okazać, że osiągnięcie wymaganego poziomu będzie trudne, (dla roku 2023 stężenie B(a)P wynosiło 4,1 ng/m³, natomiast obecna norma wynosi 1 ng/m³)

W projektowanej nowelizacji Dyrektywy CAFE (...) wartości dopuszczalne dla pyłów PM₁₀ miałyby wynieść 20 µg/m³, a PM_{2,5} – 10 µg/m³) (...) przewiduje się osiągnięcie (ww.) norm w okresie: PM₁₀ – do końca 2024 r. (...) PM_{2,5} - do końca roku 2026 r. (...) Urząd zamierza w dalszym ciągu prowadzić edukację mieszkańców oraz pomoc przy wypełnianiu wniosków o dofinansowanie do wymiany źródeł ciepła, termomodernizacji budynków i modernizacji kotłowni z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w zakresie prowadzonego punktu „Czyste Powietrze” oraz działalności edukacyjnej Ekodoradcy. Gmina w dalszym ciągu będzie starała się

¹⁹ Dalej: WHO. Wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia dotyczące jakości powietrza (ang. *WHO global air quality guidelines*); jest to seria publikacji WHO, które zawierają oparte na dowodach, niewiążące zalecenia dotyczące ochrony zdrowia publicznego przed niekorzystnymi skutkami zanieczyszczeń powietrza; najnowsze wytyczne opublikowane zostały w 2021 r.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 2881).

²¹ Z-ca Wójta udzielił odpowiedzi na pytania skierowane do Wójta.

pozyskiwać środki zewnętrzne dla właścicieli budynków na terenie gminy na cele związane z wymianą źródeł ciepła a także termomodernizacją (...)

(akta kontroli: str. 553-558)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy obowiązywały:

- *Program Ochrony Środowiska Gminy Godów*, przyjęty uchwałą²² Rady Gminy z dnia 22 września 2004 r.²³, obowiązujący w latach 2004-2020;
- *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Godów na lata 2020-2023 z perspektywą do 2024 r.*²⁴, przyjęty uchwałą²⁵ Rady Gminy z dnia 27 sierpnia 2020 r.²⁶

W ww. programach zawarto zapisy dotyczące stanu powietrza na terenie Gminy, natomiast w POŚ 2020-2024 określono m.in. planowane do osiągnięcia w 2024 r. wartości docelowe dla PM₁₀ (tj. poniżej 46 µg/m³) i PM_{2,5} (tj. poniżej 33 µg/m³) Wartości niższe od ww. poziomów zostały osiągnięte w 2019 r.: PM₁₀ - 37,7 µg/m³, PM_{2,5} - 30,8 µg/m³.

(akta kontroli: str. 289-462, 471-545)

1.3. Urząd w okresie objętym kontrolą nie współpracował w zakresie ochrony powietrza z Instytutem Ochrony Środowiska lub organizacjami pozarządowymi, natomiast korzystał z powszechnie dostępnych wyników pomiarów jakości powietrza, wykonanych na zlokalizowanej na terenie Gminy stacji pomiarowej Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach²⁷.

(akta kontroli: str. 289-462, 1527-1540)

Wójt wyjaśnił, że:

Urząd Gminy współpracował z WIOŚ w Katowicach podczas pożaru składowiska odpadów w Elektrowni Detmarovice w Republice Czeskiej w lipcu 2017 r. Inspektorzy WIOŚ prowadzili stały mobilny monitoring powietrza na granicy z Republiką Czeską. Z otrzymanych telefonicznie informacji z WIOŚ wynikało, że zaistniałe zdarzenie nie miało negatywnego wpływu na jakość powietrza po stronie polskiej (...) Zgłoszenie pożaru przez pracowników ROŚ do WIOŚ odbywało się telefonicznie, a Urząd nie prowadził dokumentacji z przebiegu działań prowadzonych przez WIOŚ (...) Współpraca pomiędzy Urzędem (...) a Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w okresie 2017-2024 opierała się głównie na wykorzystywaniu danych ze stacji monitoringu w Godowie, ul. Gliniki do kontroli jakości powietrza w Gminie.

(akta kontroli: str. 1527-1540)

2. Działania w celu wdrożenia wymagań uchwał antysmogowych, w tym działania na rzecz ograniczenia niskiej emisji

2.1. Uchwałą antysmogową wprowadzono ograniczenia i zakazy dla instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych, w szczególności kocioł, kominek i piec (§ 2 ww. uchwały). Zakłada ona wymianę kotłów poniżej 5 klasy do końca 2027 r. Według § 4 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d tej uchwały od 1 stycznia 2028 r. dopuszcza się wyłącznie eksploatację instalacji, które spełniają minimum standard emisyjny zgodny z 5 klasą. Według pozostałych zapisów tej uchwały:

²² Nr XVI/133/2004, zaktualizowany uchwałami Rady Gminy: nr XLII/386/10 z dnia 28 czerwca 2010 r. i nr L/402/14 z dnia 27 października 2014 r.

²³ Dalej: POŚ 2004-2019.

²⁴ Dalej: POŚ 2020-2024.

²⁵ Nr XXIII/138/2020.

²⁶ Dalej: POŚ 2020-2023.

²⁷ Dalej: WIOŚ.

- W instalacjach, które dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub wydzielają ciepło zakazuje się stosowania: węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla; mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem; paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%; biomasy stałej, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20% (§ 6);
- W przypadku instalacji, które dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania, dopuszcza się wyłącznie eksploatację instalacji, które spełniają minimum standard emisyjny zgodny z 5 klasą pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012²⁸, co potwierdza się zaświadczeniem wydanym przez jednostkę posiadającą w tym zakresie akredytację Polskiego Centrum Akredytacji lub innej jednostki akredytującej w Europie, będącej sygnatariuszem wielostronnego porozumienia o wzajemnym uznawaniu akredytacji EA²⁹ (§ 4). Powyższe wymagania dla instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 września 2017 r. obowiązują: od 1 stycznia 2022 r. w przypadku instalacji eksploatowanych w okresie powyżej 10 lat od daty ich produkcji lub nieposiadających tabliczki znamionowej; od 1 stycznia 2024 r. w przypadku instalacji eksploatowanych w okresie od 5 do 10 lat od daty ich produkcji; od 1 stycznia 2026 r. w przypadku instalacji eksploatowanych w okresie poniżej 5 lat od daty ich produkcji; od 1 stycznia 2028 r. w przypadku instalacji spełniających wymagania w zakresie emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3 lub klasy 4 według normy PN-EN 303-5:2012;
- W przypadku instalacji, które wydzielają ciepło dopuszcza się wyłącznie eksploatację instalacji, które spełniają minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń określone w punkcie 1 i 2 załącznika II do Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe³⁰. Podmiot eksploatujący instalację jest zobowiązany do wykazania spełniania wymagań określonych w niniejszym zapisie poprzez przedstawienie instrukcji dla instalatorów i użytkowników, o której mowa w punkcie 3 lit. a załącznika II ww. rozporządzenia (§ 5); powyższe wymagania dla instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 września 2017 r., obowiązywały od 1 stycznia 2023 r.

(akta kontroli: str. 73-74)

2.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały:

- uchwała nr IV/57/3/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji³¹;
- uchwała nr V/47/5/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu

²⁸ M.P. z 2019 r. poz. 219.

²⁹ European cooperation for Accreditation.

³⁰ Dz. Urz. UE.L 2015 Nr 193, poz. 1.

³¹ Dalej: POP 2014, obowiązujący od 15 grudnia 2014 r.

województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji³²;

- uchwała nr VI/21/12/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego”³³ zmieniona uchwałą nr VI/62/8/2023 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 20 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego”;

POP przewidywały poniższe działania w celu ograniczenie niskiej emisji oraz wdrożenia uchwały antysmogowej:

- 1) Ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych³⁴ poprzez: zastąpienie niskosprawnych urządzeń siecią ciepłowniczą, urządzeniami opalnymi gazem, olejem, ogrzewaniem elektrycznym lub urządzeniami spełniającymi minimum wymogi jakościowe dla urządzeń na paliwa stałe, które zostały określone w normie PN-EN 303-5:2012 oraz ograniczenie strat ciepła poprzez termomodernizację obiektów ogrzewanych w sposób indywidualny;
- 2) Ograniczenie emisji z transportu³⁵ (ze źródeł komunikacyjnych³⁶). Działanie obejmowało m.in.: poprawę płynności ruchu poprzez wykorzystanie inteligentnych systemów sterowania ruchem oraz wprowadzenie mechanizmów zmniejszających uciążliwość ruchu samochodowego oraz inwestycje rozbudowy układu komunikacyjnego w zakresie dróg alternatywnych poza obszarami gęstej zabudowy mieszkaniowej;
- 3) Ograniczenie emisji wtórnej pyłu poprzez czyszczenie dróg na mokro³⁷; działanie polegało na czyszczeniu ulic na mokro, w ramach możliwości finansowych, najlepiej nie rzadziej niż dwa razy w miesiącu na głównych drogach o największym natężeniu ruchu i raz w miesiącu na pozostałych trasach w okresie od kwietnia do września (tylko, jeśli temperatura powietrza jest wyższa niż 3° C) oraz czyszczenie wszystkich ulic na mokro po okresie zimowym;
- 4) Działania promocyjne i edukacyjne (ulotki, imprezy, akcje szkolne, audycje, konferencje) oraz informacyjne i szkoleniowe związane z ochroną powietrza³⁸;
- 5) Prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów³⁹; działalność kontrolna powinna obejmować: przestrzeganie zakazu spalania odpadów w kotłach i piecach, przestrzeganie zapisów śląskiej uchwały antysmogowej, przestrzeganie zakazu spalania pozostałości roślinnych. W aktualizacji POP 2020 dokonanej w dniu 20 listopada 2023 r. przewidziano przygotowanie i wdrożenie w każdej gminie wewnętrznej procedury

³² Dalej: POP 2017; obowiązujący od 11 stycznia 2018 r.

³³ Dalej: POP 2020; obowiązujący od 13 lipca 2020 r.; aktualizacja POP 2020 z dnia 20 listopada 2023 r. obowiązywała od 1 stycznia 2024 r.

³⁴ Według POP: 2014, 2017 i 2020.

³⁵ Według POP 2014.

³⁶ Według POP 2017.

³⁷ Według POP 2017.

³⁸ Według POP: 2017, 2020.

³⁹ Według POP: 2020.

przeprowadzania kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego i zakazu spalania odpadów.

kontroli: str. 654-675, 1734-1790)

2.3. W odniesieniu do współpracy Urzędu z gminami sąsiednimi w celu ograniczania niskiej emisji lub wdrożenia wymagań uchwał antysmogowych, Wójt wyjaśnił, że:

Gmina (...) nie podejmowała wspólnych działań w zakresie niskiej emisji z gminami sąsiednimi. Gmina sama podejmowała działania w tym zakresie i nie było potrzeby wspólnych działań z innymi gminami.

(akta kontroli: str. 1527-1540)

2.4. W okresie objętym kontrolą Urząd realizował trzy Programy Ograniczenia Niskiej Emisji na terenie Gminy⁴⁰, tj.:

- *Program Ograniczenia Niskiej Emisji na terenie Gminy w latach 2016-2018, przyjęty uchwałą⁴¹ Rady Gminy z dnia 25 stycznia 2016 r.;*
- *Program Ograniczenia Niskiej Emisji na terenie Gminy (...) na lata 2019-2020, przyjęty uchwałą⁴² Rady Gminy z dnia 25 marca 2019 r.;*
- *Program Ograniczenia Niskiej Emisji na terenie Gminy (...) na lata 2021-2022, przyjęty uchwałą⁴³ Rady Gminy z dnia 21 grudnia 2020 r.;*

W ramach realizacji ww. programów na w okresie objętym kontrolą na terenie Gminy wymieniono 656 źródeł ciepła.

(akta kontroli: str. 1639-1668, 1886-1969)

W dniu 22 lipca 2022 r. Gmina⁴⁴ zawarła z Województwem Śląskim umowę o dofinansowanie projektu „Zapora Antysmogowa – walka ze smogiem w Gminie Godów” w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020*⁴⁵. W ramach ww. projektu, realizowanego w okresie od 4 maja 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. zmodernizowano 57 źródeł ciepła.

Działania zmierzające do wymiany źródeł ciepła w budynkach Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych przedstawiono w pkt. 3.10. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: str. 1733, 1838-1860)

W odniesieniu do podejmowanych przez Urząd działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji oraz wdrożenia uchwały antysmogowej, Wójt wyjaśnił:

Do najważniejszych działań w zakresie ograniczenia niskiej emisji w latach 2017-2024, zaliczamy przede wszystkim wymianę pozaklasowych źródeł ciepła na kotły spełniające normy zawarte w Uchwale (...) Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Na przełomie lat 2017-2024 zostały wymienione (...) kotły w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji oraz programu Zapora Antysmogowa (...)

Ważnym aspektem ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy (...) jest modernizacja budynków gminnych pod względem redukcji zanieczyszczeń emitowanych do środowiska, a co się z tym wiąże ograniczenie niskiej emisji, która stanowi istotny problem w Gminie oraz podniesienie komfortu cieplnego budynków

⁴⁰ Dalej: PONE.

⁴¹ Nr XVI/117/12.

⁴² Nr V/38/2019.

⁴³ Nr XXVII/162/2020.

⁴⁴ Reprezentowana przez Wójta.

⁴⁵ Oś Priorytetowa IV „Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna” Działanie 4.6 „Czyste Powietrze” Podziałanie 4.6.1 „Czyste Powietrze”.

i komfortu ich użytkowania. Na terenie Gminy Godów poddano termomodernizacji 10 budynków będących w wykazie gminnych jednostek organizacyjnych (...) Na terenie Gminy (...) wyposażono w instalacje OZE - fotowoltaiczne - 4 budynki jednostek organizacyjnych gminy: (...) Ośrodek Kultury w Gołkowicach, Szkoła Podstawowa w Gołkowicach. Szkoła Podstawowa w Skrzyszowie, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Godowie (...)

Gmina (...) podejmowała również szereg działań w zakresie zwiększenia świadomości ekologicznej mieszkańców gminy poprzez działania informacyjne i edukacyjne w zakresie ograniczenia niskiej emisji oraz podniesienia świadomości mieszkańców nt. szkodliwości spalania odpadów (...) Głównym celem tych programów było wypracowanie trwałych wzorców świadomościowych i utrwalenie pozytywnych zachowań (dzieci i młodzież), zmiana zachowań społecznych np. w zakresie tolerancji negatywnych praktyk, takich jak spalanie śmieci, czy podniesienie poziomu wiedzy w różnych grupach docelowych w zakresie niskiej emisji oraz działań zapobiegawczych (

(akta kontroli: str. 1527-1540, 1734-1737)

2.5. W poszczególnych latach okresu: 2017-2023 osiągnięte na terenie Gminy poziomy redukcji emisji PM₁₀, PM_{2,5} i BaP wynosiły:

- w 2017 r., odpowiednio: 2,85 Mg/rok, 1,68 Mg/rok oraz 0,001 Mg/rok, co stanowiło: 6,4%, 6,2% i 3,3% rezultatu docelowego wskazanego w POP 2014 (odpowiednio: 44,78 Mg/rok dla PM₁₀, 27,31 dla PM_{2,5} i 0,03 Mg/rok dla BaP)⁴⁶;
- w 2018 r., odpowiednio: 4,98 Mg/rok, 3,86 Mg/rok oraz 0,0017 Mg/rok, co stanowiło: 37,7%, 36,9% i 34,0% rezultatu docelowego wskazanego w POP 2017 (odpowiednio: 13,21 Mg/rok dla PM₁₀, 10,46 dla PM_{2,5} i 0,005 Mg/rok dla BaP)⁴⁷;
- w 2019 r., odpowiednio: 6,80 Mg/rok, 5,27 Mg/rok oraz 0,0024 Mg/rok, co stanowiło: 51,5%, 50,4% i 48,0% rezultatu docelowego wskazanego w POP 2017 (13,21 Mg/rok dla PM₁₀, 10,46 dla PM_{2,5} i 0,005 Mg/rok dla BaP);
- w 2020 r., odpowiednio: 9,90 Mg/rok, 9,75 Mg/rok oraz 0,0056 Mg/rok, co stanowiło: 74,9%, 93,2% i 112,0% rezultatu docelowego wskazanego w POP (13,21 Mg/rok dla PM₁₀, 10,46 dla PM_{2,5} i 0,005 Mg/rok dla BaP);
- w 2021 r., odpowiednio: 44,3 Mg/rok, 43,7 Mg/rok oraz 0,0251 Mg/rok, co stanowiło: 335,4%, 417,8% i 500,0% rezultatu docelowego wskazanego w POP (13,21 Mg/rok dla PM₁₀, 10,46 dla PM_{2,5} i 0,005 Mg/rok dla BaP);
- w 2022 r., odpowiednio: 19,39 Mg/rok, 19,11 Mg/rok oraz 0,0110 Mg/rok, co stanowiło: 48,9%, 60,9% i 73,3% rezultatu docelowego wskazanego w POP (39,62 Mg/rok dla PM₁₀, 31,39 dla PM_{2,5} i 0,015 Mg/rok dla BaP);
- w 2023 r., odpowiednio: 8,59 Mg/rok, 8,47 Mg/rok oraz 0,0049 Mg/rok, co stanowiło: 21,7%, 27,0% i 32,7% rezultatu docelowego wskazanego w POP (39,62 Mg/rok dla PM₁₀, 31,39 dla PM_{2,5} i 0,015 Mg/rok dla BaP).

W okresie objętym kontrolą tylko w 2021 r. osiągnięto założone w POP poziomy redukcji emisji PM₁₀, PM_{2,5} i BaP.

(akta kontroli: str. 1527-1540, 1734-1797)

⁴⁶ Według POP 2014.

⁴⁷ Według POP 2017.

Kierownik ROŚ wyjaśnił:

W latach 2017-2020 oraz 2022-2023 nie zostały osiągnięte wymagane poziomy redukcji emisji (...) ponieważ w powyższych latach tempo wymian wysokoemisyjnych źródeł ciepła nie było wystarczające (...) Należy (...) dodać, iż wykazane ilości wymian kotłów, są ilościami o których Urząd posiadał wiedzę i które zrealizowano przy udziale programów (...) prowadzonych przez Urząd. Do tej ilości nie są zaliczane wymiany kotłów w Gminie, które przeprowadzali właściciele nieruchomości bez dotacji z Urzędu i o których Urząd nie posiadał żadnej wiedzy. W 2021 r., poziom redukcji emisji (...) został spełniony, ponieważ w tym roku wymieniono znaczną ilość kotłów, tj. 540, co wpłynęło na osiągnięcie wymaganych poziomów (...) Rok 2021 był rokiem granicznym dla wielu właścicieli nieruchomości, którzy posiadali stare pozaklasowe instalacje grzewcze.

(akta kontroli: 1819)

W latach 2020-2023 zrealizowano określony w POP 2020 efekt rzeczowy dotyczący powierzchni lokali/budynków na której zlikwidowano nieefektywne indywidualne źródło ciepła na paliwa stałe w zakresie:

- w 2020 r. powierzchnia, dla której dokonano zmiany lub likwidacji starego nieefektywnego źródła ciepła na paliwa stałe wynosiła 19 766 m² i była wyższa od powierzchni wymaganej w POP (1 520 m²);
- w 2021 r. ww. powierzchnia wynosiła 89 360 m² i przekraczała wymaganą (2 170 m²);
- w 2022 r. wynosiła 38 791 m² i przekraczała wymaganą (3 470 m²);
- w 2023 r. wynosiła 17 124 m² i przekraczała wymaganą (3 680 m²).

(akta kontroli: str. 1527-1540, 1734-1797)

2.6. Urząd nie przedstawił w trakcie niniejszej kontroli dokumentacji pozwalającej na stwierdzenie, czy w sprawozdaniach z realizacji zadań określonych w Programach Ochrony Powietrza za poszczególne lata okresu: 2017-2023, przekazywanych do Urzędu Marszałkowskiego, wykazywano rzetelne dane dotyczące liczby wymienionych źródeł ciepła. Powyższe szerzej przedstawiono w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W sprawozdaniach z POP uwzględniano źródła ciepła wymienione w ramach programu *Czyste powietrze*⁴⁸.

(akta kontroli: str. 687-904, 1550-1554, 1731-1732)

Wójt wyjaśnił, że:

W okresie od 2018-2023 łącznie w ramach Programu Czyste Powietrze wymieniono w sumie 1 055 szt. źródeł ciepła (...) Wyliczenie (...) udziału ilości wymienionych źródeł ciepła w ramach programu Czystego Powietrza w stosunku do ilości ogólnie wymienianych źródeł ciepła w Gminie (...) jest niemożliwa, ponieważ beneficjenci Programu Czyste Powietrze mieli możliwość łączenia dofinansowania z programami gminnymi np. Program Ograniczenia Niskiej Emisji, Zapora Antysmogowa (...) W ilości 1 055 szt. ogólnie wymienionych źródeł ciepła w programie Czyste Powietrze uwzględniane są również źródła wymienione w programach PONE i Zapora Antysmogowa (dochodzi do zdublowania ilości źródeł).

(akta kontroli: str. 1555-1559)

⁴⁸ Ww. program realizowany był od 2018 r. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW). Od lipca 2019 r. w obsługę programu zaangażowano gminy, z którymi WFOŚiGW podpisują porozumienia. Celem programu była poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery z jednorodzinnych budynków mieszkalnych.

2.7. W latach 2017-2024 (do dnia zakończenia niniejszej kontroli) Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska nie przeprowadził kontroli Urzędu w zakresie realizacji uchwały antysmogowej lub działań określonych w POP.

(akta kontroli: str. 1527-1540)

3. Działania w celu wyeliminowania z użytkowania kotłów na paliwo stałe nieodpowiedniej klasy

3.1. Urząd pozyskiwał informacje na temat systemów grzewczych stosowanych na jej terenie Gminy głównie z bazy CEEB.

(akta kontroli: str. 1218-1225, 1541-1549)

Wójt wyjaśnił, że:

Informacje o źródłach ciepła (...) były pozyskiwane z bazy CEEB, natomiast przed jej powstaniem i w pełni funkcjonowaniem (...) informacje były pozyskiwane podczas kontroli antysmogowych, jak również od właścicieli nieruchomości, którzy przystępowali do programów dofinansowań w zakresie wymiany wysokoemisyjnych źródeł ciepła (...) Przed 1 lipca 2021 r. Urząd nie gromadził takich informacji, ponieważ nie miał dostępu do systemu, z którego mógłby korzystać, jak również nie posiadał takiego systemu.

(akta kontroli: str. 1541-1549)

3.2-3. W latach 2017-2023 na terenie Gminy zlikwidowano lub wymieniono łącznie 1192 kotły⁴⁹ węglowe poniżej klasy 5 i ekoprojekt, w tym w poszczególnych latach ww. okresu odpowiednio: 49, 67, 85, 121, 540, 215 i 115 kotłów, tj. średniorocznie 170 kotłów. Urząd nie posiadał informacji o liczbie kotłów zlikwidowanych lub wymienionych do końca III kwartału 2024 r.

Według danych z CEEB⁵⁰ na terenie Gminy pozostało w użytkowaniu łącznie 1200 kotłów klas: 4, 3 i niższych⁵¹ lub w odniesieniu do których brak jest informacji o klasie kotła, które zgodnie z § 4 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały antysmogowej powinny zostać wymienione do końca 2027 r. Oznacza to, że dla zapewnienia realizacji wymogów uchwały antysmogowej należałoby w latach 2024-2027 na terenie Gminy wymieniać średniorocznie 300 kotłów, natomiast przy dotychczasowym tempie ich wymiany powyższy proces może potrwać 7 lat.

(akta kontroli: str. 687-904, 1266-1267, 1408-1411, 1693-1699, 1731-1732)

Wójt wyjaśnił, że:

Urząd nie posiada informacji o rodzaju likwidowanych kotłów węglowych, ponieważ dokumentem wymaganym do udokumentowania fizycznej likwidacji kotła jest potwierdzenie złomowania kotła, które nie zawiera szczegółowych danych o klasie likwidowanego kotła (...) Za rok 2024 (do 30 września) Urząd (...) nie posiada jeszcze danych, ponieważ są one przekazywane (przez) WFOŚiGW po zakończeniu roku kalendarzowego (...)

(akta kontroli: str. 1555-1559)

3.4. W miejsce 1192 zlikwidowanych kotłów węglowych zainstalowano:

- w 2017 r. 49 kotłów, w tym: 35 kotłów na paliwo stałe 5 klasy, 12 kotłów gazowych i 2 kotły na paliwo stałe opalane biomasą;

⁴⁹ Według sprawozdań z realizacji POP.

⁵⁰ Według odczytu stanu bazy CEEB dokonanej 14 listopada 2024 r. Baza CEEB nie wskazywała wg stanu na jaki dzień zaktualizowano powyższe dane.

⁵¹ Według bazy CEEB na terenie Gminy pozostały 502 kotły pozaklasowe (poniżej 3 klasy lub brak informacji o klasie kotła), co stanowiło 24,8% kotłów na paliwo stałe (2 023).

- w 2018 r. 67 kotłów, w tym: 37 kotłów gazowych, 29 kotłów na paliwo stałe 5 klasy i 1 kocioł na paliwo stałe opalany biomasą;
- w 2019 r. 85 kotłów, w tym: 67 kotłów gazowych, 16 kotłów 5 klasy i 2 kotły na biomasę;
- w 2020 r. 121 kotłów, w tym: 108 kotłów gazowych, 8 kotłów na biomasę, 4 pompy ciepła i 1 kocioł 5 klasy;
- w 2021 r. 540 kotłów, w tym: 288 kotłów gazowych, 216 kotłów 5 klasy, 24 pompy ciepła i 12 kotłów na biomasę;
- w 2022 r. 215 kotłów, w tym: 141 kotłów gazowych, 39 pomp ciepła, 20 kotłów 5 klasy, 13 kotłów na biomasę i 2 ogrzewania elektryczne;
- w 2023 r. 115 kotłów, w tym: 76 kotłów gazowych, 37 pomp ciepła i 2 kotły na biomasę.

Najczęściej stosowanym zamiennym źródłem ciepła w latach 2017-2023 były kotły gazowe (łącznie 729, tj. 61,2%), kotły na paliwo stałe 5 klasy (317, tj. 26,6%) i pompy ciepła (104, tj. 8,7%); stosowano również: kotły opalane biomasą (40, tj. 3,3%) oraz ogrzewania elektryczne (w 2 przypadkach, tj. 0,2%). W ww. okresie dokonano wymiany kotłów węglowych o niskiej sprawności na inne źródło ciepła na paliwo stałe o wyższym standardzie, tj. 317 kotłów 5 klasy i 40 kotłów na biomasę.

(akta kontroli: str. 687-904, 1266-1267, 1398)

3.5. W odniesieniu do działań podejmowanych przez Urząd zmierzających do ograniczenia udziału kotłów pozaklasowych⁵² w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe efektów tych działań, Wójt wyjaśnił, że:

Urząd podejmował szereg działań w zakresie eliminowania kotłów pozaklasowych (poniżej klasy 3) poprzez liczne dofinansowania z Programu Ograniczania Niskiej Emisji, program Zapora Antysmogowa, prowadzenie punktu Czystego Powietrza jak również działalność Ekodoradcy. Wszystkie te działania mają na celu wspieranie lokalnej ludności w pozyskiwaniu środków na prowadzenie prac termomodernizacyjnych i wymian starych kotłów, edukację w szkołach oraz przedszkolach od najmłodszych lat, tak aby osiągnąć główny cel, czyli poprawę jakości powietrza w Gminie i polepszenie komfortu cieplnego użytkowanych domostw. Działania były prowadzone przez pracowników ROŚ (...) Głównym efektem tych działań było zmniejszenie stężeń zanieczyszczeń powietrza takich jak PM₁₀, PM_{2,5}) i BaP.

(akta kontroli: str. 1541-1549)

3.6. W odniesieniu do przewidywanego przez Urząd tempa wymiany wysokoemisyjnych kotłów na terenie Gminy, Wójt wyjaśnił, że:

Urząd nie jest w stanie stwierdzić, czy tempo wymiany wysokoemisyjnych kotłów na terenie Gminy (...) pozostanie na tym samym poziomie, ze względu na niepewność cenową na rynku paliw, a także wycofanie się WFOŚiGW z dotowania kotłów węglowych klasy 5 oraz zapowiedzi wycofania się z możliwości dotacji do kotłów gazowych (...) Nie jest możliwe wyeliminowanie wszystkich kotłów poniżej klasy 5 w okresie realizacji POP i szacuje się, że czas potrzebny do wyeliminowania wszystkich kotłów poniżej klasy 5 wynosi 7 lat, tj. do 2031 r. (...)

(akta kontroli: str. 1387-1390, 1541-1549)

3.7. W odniesieniu do przeprowadzenia analizy problemu ubóstwa energetycznego i zapewnienia wsparcia mieszkańcom Gminy dotkniętym tym zjawiskiem, Wójt wyjaśnił, że:

⁵² Tj. kotłów poniżej klasy 3.

Gmina (...) podejmowała działania w zakresie zapewnienia wsparcia mieszkańcom dotkniętym zjawiskiem ubóstwa energetycznego poprzez podejmowanie próby pozyskania środków zewnętrznych w programie „STOP-SMOG” oraz współudział w realizacji programu „Zgłoś sąsiada do ogrzania” (...) W zakresie pierwszego przywołanego programu w 2019 r. przeprowadzone zostało wstępne rozeznanie wśród mieszkańców poprzez ogłoszenie na stronie internetowej o możliwości złożenia wstępnej deklaracji udziału w programie. Nie uzyskano wymaganej programem liczby uczestników określonej na poziomie 2% domostw co daje około 70 budynków na terenie Gminy, co uniemożliwiło złożenie wniosku o dofinansowanie. Ponadto Gmina uczestniczyła w projekcie prowadzonym przez Fundację Fundusz Współpracy oraz Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych (...) w ramach naboru prowadzonego przez Śląską Przestrzeń Innowacji. W ramach projektu testowano na terenie Gminy przy współpracy Ośrodka Pomocy Społecznej różne rozwiązania pozwalające dotrzeć do mieszkańców ubogich energetycznie. W ramach realizowanego działania „Zgłoś sąsiada do ogrzania” próbowano poprzez uruchomioną aplikację zidentyfikować osoby wymagające wsparcia w zakresie szukania źródeł i mechanizmów spierających finansowo działania związane z wymianą kotłów i innymi działaniami z zakresu poprawy efektywności energetycznej budynków (...) Zidentyfikowano 10 osób, informacje o osobach zgłoszonych do programu były przekazywane telefonicznie przez operatora programu.

(akta kontroli: str. 1541-1549)

3.8. Według wyjaśnień Wójta wdrożono mechanizmy wsparcia dla mieszkańców, nastawione na łagodzenie skutków ekonomicznych przeprowadzonej wymiany kotłów, a powyższe działania prowadził Ośrodek Pomocy Społecznej w Godowie⁵³, będący jednostką organizacyjną Gminy.

Wójt wyjaśnił, że:

W latach 2017-2021 mieszkańcy nie byli objęci mechanizmami wsparcia nastawionymi na łagodzenie skutków ekonomicznych przeprowadzonej wymiany kotłów. Natomiast w latach 2022-2024 (...) z mechanizmów wsparcia nastawionymi na łagodzenie skutków ekonomicznych przeprowadzonej wymiany kotłów skorzystało łącznie 3 381 osób, na łączną kwotę 7 111,7 tys. zł. Z dodatku węglowego skorzystało 2 098 osób, na łączną kwotę 6 294,0 tys. zł; z dodatku osłonowego łącznie skorzystało 845 osób na łączną kwotę 491,9 tys. zł; z dodatku dla gospodarstw domowych skorzystało 105 osób, na łączną kwotę 269,0 tys. zł; dodatku elektrycznego łącznie skorzystało 39 osób, na łączną kwotę 32,5 tys. zł; dodatku gazowego skorzystały 44 osoby, na łączną kwotę 24,0 tys. zł (...) Z różnych mechanizmów wsparcia (...) mogły korzystać te same osoby.

(akta kontroli: str. 1541-1549)

3.9. Gmina w okresie objętym kontrolą nie posiadała gminnej sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli: str. 1541-1549)

Według wyjaśnień Wójta:

W latach 2017-2024 nie podejmowano działań zmierzających do utworzenia gminnej sieci ciepłowniczej ze względów ekonomicznych jak również ze względu na znaczną odległość od istniejących ciepłowni w Jastrzębiu Zdroju i Wodzisławiu Śląskim, co znacząco podraża koszty powstawania takiej sieci.

(akta kontroli: str. 1541-1549)

⁵³ Dalej: OPS.

3.10. Źródła ciepła spełniające wymagania uchwały antysmogowej stosowano w 12 z 17 (tj. 70,6%) budynków wykorzystywanych⁵⁴ przez Urząd oraz gminne jednostki organizacyjne. W pozostałych 5 budynkach nie zapewniono źródła ciepła spełniającego wymagania uchwały antysmogowej, co szerzej przedstawiono w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 1541-1568, 1570-1637, 1733-1734, 1861-1863)

Wójt wyjaśnił przy tym, że:

W następujących budynkach jednostek organizacyjnych: Ośrodek Kultury Godów, Ośrodek Kultury Skrzebnisko, Ośrodek Pomocy Społecznej, Gminna Biblioteka Publiczna, Świetlica w Podbuczu oraz w budynku Urzędu podjęto działania polegające na termomodernizacji kotłowni na łączną kwotę 326,0 tys. zł.

(akta kontroli: str. 1555-1559)

3.11. Koszty⁵⁵ ograniczenia udziału pozaklasowych kotłów na paliwo stałe wyniosły łącznie 9 639,7 tys. zł, w tym: 297,8 tys. zł w 2017 r., 378,7 tys. zł w 2018 r., 6 308,0 tys. zł w 2019 r., 474,8 tys. zł w 2020 r., 1 771,5 tys. zł w 2021 r. i 408,9 tys. zł w 2022 r.

W ramach wdrożonych mechanizmów wsparcia, tj. programów osłonowych (realizowanych przez OPS) wypłacono łącznie kwotę 711,4 tys. zł, w tym: 6 908,2 tys. zł w 2022 r., 133,9 tys. zł w 2023 r. i 69,3 tys. zł w 2024 r.

Poniesione w latach 2017-2024 (30 września) koszty wymiany źródeł ciepła w budynkach wykorzystywanych przez Urząd i jednostki organizacyjne Gminy wyniosły 159,8 tys. zł.

(akta kontroli: str. 1541-1559, 1570-1572, 1733)

4. Działania w celu identyfikowania barier utrudniających wdrożenie uchwał antysmogowych

4.1-2. Odnosząc się do działań Gminy podejmowanych w celu identyfikacji barier utrudniających pełne wdrożenie uchwały antysmogowej oraz wykonania postanowień POP związanych z ograniczeniem niskiej emisji Z-ca Wójta⁵⁶ wyjaśnił:

Urząd podejmował działania w celu identyfikacji barier utrudniających pełne wdrożenie uchwały antysmogowej. Działania były podejmowane od czasu uchwalenia uchwały (antysmogowej) przez pracowników Referatu Inwestycji, Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej, a później przez pracowników referatu Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska (...) Działania dotyczyły przede wszystkim możliwości przeprowadzania kontroli (...) uchwały nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego (...) Od 2018 r. zidentyfikowano cztery zasadnicze bariery dotyczące wykonania przedmiotowej uchwały:

- brak inwentaryzacji źródeł ciepła na nieruchomościach, dlatego też kontrole były prowadzone na podstawie indywidualnych zgłoszeń lub obserwacji pracowników referatu podczas objazdu terenu Gminy, co uniemożliwiało przeprowadzenie kontroli źródeł ciepła zapisanych w § 2 pkt. 2 i 3 uchwały nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego;

- zgodnie z zapisami w punkcie 1 i 2 załącznika nr II do Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r., od 1 stycznia 2022 r. zaczynają obowiązywać normy ekoprojektu dla źródeł ciepła wymienionych w § 2 pkt 2 i 3 uchwały nr V/36/1/20217 Sejmiku Województwa Śląskiego. Do tego momentu nie można

⁵⁴ Wg stanu na 30 października 2024 r.

⁵⁵ W niniejszym punkcie przedstawiono dane przekazane przez Wójta.

⁵⁶ Z-ca Wójta udzielił odpowiedzi na pytania skierowane do Wójta.

było zakazywać używania tych źródeł niespełniających wymogów ekoprojektu w zakresie sezonowej efektywności energetycznej;

- do dnia 30 czerwca 2022 r. wszyscy właściciele nieruchomości winni złożyć deklaracje do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, która jest nadzorowana przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, jednak wątpliwa jest wiarygodność zawartych w bazie danych ze względu na wielokrotne powielanie źródeł ciepła na jednej nieruchomości oraz często ich nieaktualność, co w praktyce uniemożliwia rzetelne identyfikowanie nieruchomości, które posiadają kotły lub źródła wydzielające ciepło albo wydzielające ciepło i przenoszące je do innego nośnika niespełniające obecnych norm zawartych w ww. uchwale;

- bariera ekonomiczna, wielu mieszkańców z różnych przyczyn nie stać na wymianę starych kotłów węglowych na niskoemisyjne kotły gazowe, głównie ze względu na fakt, iż wiele domów jest o powierzchniach nierzadko przekraczających 200 m², które nie zostały poddane termomodernizacji. Istnieje uzasadniona obawa właścicieli tych domów, że nawet przy wymianie źródła ciepła na niskoemisyjne, nie będzie ich stać na zapewnienie komfortu termicznego ze względu na wysokie koszty ogrzewania.

(akta kontroli: str. 553-558)

4.3. Działania Gminy zmierzające do wyeliminowania lub ograniczenia ww. barier przedstawił Z-ca Wójta w poniższych wyjaśnieniach:

Urząd podejmował szereg działań w zakresie eliminowania bariery ekonomicznej poprzez liczne dofinansowania z Programu Ograniczania Niskiej Emisji, program Zapora Antysmogowa, prowadzenie punktu Czystego Powietrza jak również działalność Ekodoradcy. Wszystkie te działania mają na celu wspieranie lokalnej ludności w pozyskiwaniu środków na prowadzenie prac termomodernizacyjnych i wymian starych kotłów, edukację w szkołach oraz przedszkolach od najmłodszych lat, tak aby osiągnąć główny cel, czyli poprawę jakości powietrza w gminie i polepszenie komfortu cieplnego użytkowanych domostw. Działania były prowadzone przez pracowników Referatu Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska (...) W przypadku pozostałych trzech barier związanych z funkcjonowaniem bazy CEEB, brakiem inwentaryzacji budynków czy też zapisów dyrektyw unijnych, Urząd nie podejmował działań w celu wyeliminowania lub ograniczenia zidentyfikowanych barier (...) Podczas konsultacji prowadzonych w ramach opracowywania nowego POP dla Województwa Śląskiego pracownice Referatu biorące udział w konsultacjach, wskazywały na problem związany z wiarygodnością bazy CEEB, która dla autorów programów środowiskowych stała się podstawową bazą danych. Niestety w praktyce, przedmiotowa baza jest bardzo nieprecyzyjna i nie spełnia założonych celów. Taki sam problem z bazą CEEB zgłaszało wiele gmin biorących udział w konsultacjach.

(akta kontroli: str. 553-558)

5. Inwentaryzacja źródeł ciepła

5.1. Według bazy CEEB liczba punktów adresowych⁵⁷ na terenie Gminy wynosiła 4 246, w tym 3 719 punktów adresowych ze złożoną co najmniej jedną deklaracją o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw⁵⁸ oraz 527 punktów adresowych

⁵⁷ Według danych zawartych w bazie CEEB w dniu 6 listopada 2024 r.

⁵⁸ Dalej: deklaracje.

bez złożonej deklaracji. Poziom wypełnienia⁵⁹ bazy CEEB wynosił 87,6%. Urząd informował mieszkańców stronach internetowych o konieczności złożenia deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw.

(akta kontroli: str. 1218-1225, 1238-1243, 1399-1407)

5.2. W odniesieniu do działań podejmowanych wobec właścicieli lub zarządców budynków lub lokali, którzy nie złożyli wymaganej deklaracji do bazy CEEB, Wójt wyjaśnił, że:

Pracownicy ROŚ informowali ustnie właścicieli nieruchomości o konieczności złożenia deklaracji oraz (...) poprzez stronę internetową. (...) Urząd nie informował mieszkańców w sposób pisemny o konieczności złożenia deklaracji, ponieważ na dzień 1 lipca 2022 r. (termin, w którym upłynął czas na złożenie deklaracji) nie posiadał możliwości ustalenia adresów, które nie posiadają złożonej deklaracji CEEB (...) Była możliwość pozyskania ogólnej liczby nieruchomości bez złożonych deklaracji, jednak bez możliwości wykazania danych adresowych budynków. Aktualnie (...) pracownicy Urzędu mają możliwość (...) ustalić w bazie CEEB, którzy właściciele lub zarządcy budynku (...) nie złożyli deklaracji. (...) Trudno określić ramy czasowe, od kiedy była możliwość ustalenia (...) wskazanych danych. (...) Od października 2024 r. analizowane są punkty adresowe bez złożonej deklaracji. (...) Działania nie były wcześniej podejmowane, ponieważ Urząd nie miał możliwości uzyskania informacji o punktach adresowych bez złożonej deklaracji (...) Po ustaleniu adresów budynków bez złożonej deklaracji, jednocześnie nie będących pustostanami, Urząd będzie miał możliwość wysłać pisma z informacją o konieczności złożenia deklaracji oraz o sankcjach wynikających z braku złożonej deklaracji. (...) Nie jest zasadne podjęcie działań zmierzających do nałożenia sankcji za niewykonanie obowiązku złożenia deklaracji do CEEB bez wcześniejszego należytego poinformowania mieszkańca gminy o możliwych sankcjach za niezłożenie deklaracji do Wójta (...) Na Gminę nie został nałożony obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł ciepła.

(akta kontroli: str. 1387-1390, 1807-1818)

W odniesieniu do przydatności bazy CEEB do działań na rzecz ochrony powietrza, wdrażania uchwał antysmogowych i planowania kontroli, Wójt wyjaśnił, że:

Przydatność przedmiotowej bazy nie zawsze spełniała nasze oczekiwania, ponieważ jej funkcjonalność generowała różne błędy w analizie poszczególnych danych. Bardzo trudno w oparciu o ww. bazę ustalić faktyczną ilość kotłów podlegających wymianie, ponieważ mieszkańcy tworzyli dane od 2021 r., nie zawsze te dane zostały przez nich zaktualizowane po wymianie takiego niskoefektywnego źródła. Dużą niespójność danych w bazie spowodowała także sytuacja na Ukrainie i związany z tym problem zakupu węgla, wówczas to mieszkańcy składali deklaracje na każdego współwłaściciela, które były wymagane do zakupu węgla. Taki stan rzeczy spowodował zwielokrotnienie fikcyjnej ilości kotłów w Gminie, ponieważ system w bazie CEEB zliczał każdy kocioł osobno, stwarzając sytuację jakoby w jednej nieruchomości znajdowały się dwa albo i trzy użytkowane źródła ciepła. Funkcjonalność bazy nie została do dzisiaj usprawniona na tyle, aby system zliczał jedynie ostatnią aktualną deklarację złożoną przez właściciela (...) jeśli właściciel posiada np. trzy deklaracje aktualizujące każdą poprzednią, to system zlicza dane z wszystkich trzech deklaracji.

(akta kontroli: str. 547-55, 1527-1540)

⁵⁹ Tj. iloraz liczby punktów adresowych ze złożoną co najmniej jedną deklaracją oraz łącznej liczby punktów adresowych na terenie Gminy. W powyższych danych nie uwzględniono punktów adresowych nieziasiedlonych (tzw. pustostanów).

5.3. Stwierdzono⁶⁰, że dane o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw zawarte w deklaracjach, które wpłynęły do Urzędu wprowadzono do bazy CEEB w okresie do 29 dni⁶¹ od dnia ich wpływu do Urzędu, tj. w terminie określonym w § 27g ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁶².

(akta kontroli: str. 1052-1215)

6. Kontrole indywidualnych systemów grzewczych

6.1. Zasady przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych na terenie Gminy określono zarządzeniem Wójta⁶³ z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania przepisów uchwały „antysmogowej” dla województwa śląskiego na terenie Gminy. W celu prowadzenia ww. kontroli powołano 8-osobową Komisję w skład której wchodził m.in.: Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska⁶⁴, Ekodoradca, pracownicy do spraw: niskiej emisji, ochrony środowiska, kadrowych, obsługi sekretariatu oraz 2 pracowników gospodarczych.

Według zapisów powyższego zarządzenia:

- kontrolę przeprowadza zespół w składzie co najmniej 2-osobowym na podstawie upoważnienia Wójta;
- przesłankami do wszczęcia kontroli są m.in.: zgłoszenia dokonywane przez mieszkańców gminy, obserwacje pracowników Urzędu oraz inne zdarzenia uprawniające do sprawdzenia spalania odpadów w kotłach grzewczych;
- kontrolowanym jest właściciel nieruchomości lub jej użytkownik, a z czynności kontrolnych sporządza się protokół;
- podczas kontroli sprawdzeniu podlegają m.in.: urządzenie grzewcze oraz jego otoczenie w szczególności w zakresie obecności odpadów, paliwo do celów grzewczych, dokumentacja potwierdzająca zgodność urządzenia grzewczego z uchwałą antysmogową;
- w trakcie kontroli mogą zostać pobrane z paleniska, popielnika lub innej części urządzenia grzewczego próbki popiołu w celu przekazania do specjalistycznych badań laboratoryjnych.

(akta kontroli: str. 7-122, 673)

Wójt wyjaśnił, że:

Wewnętrzne procedury dotyczące zasad przeprowadzania na terenie gminy kontroli indywidualnych systemów grzewczych pod kątem przestrzegania uchwał antysmogowych i zakazu spalania odpadów zostały wprowadzone w lutym 2024 r. zgodnie z wytycznymi zawartymi w Programie Ochrony Powietrza z 2023 r. przyjętego uchwałą nr VI/62/8/2023 z dnia 20 listopada 2023 r. (...) W poprzednich latach programy ochrony powietrza nie obligowały Gminy do uregulowania powyższych procedur, a jedynie do prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie spalania odpadów w kotłach oraz pozostałości roślinnych, a także przestrzegania zapisów

⁶⁰ Na podstawie badania próby 40 deklaracji, tj. po 10 deklaracji z każdego roku złożonych w latach: 2021, 2022, 2023 i 2024.

⁶¹ Spośród 40 deklaracji objętych badaniem 5 deklaracji wprowadzono do bazy CEEB w dniu wpływu deklaracji do Urzędu, a 35 deklaracji wprowadzono do ww. bazy w okresie od 1 do 29 dni od daty otrzymania deklaracji.

⁶² Dz. U. z 2024 r. poz. 1446, ze zm. Według art. 27g ust. 5 ww. ustawy w terminie 30 dni od dnia otrzymania deklaracji w postaci pisemnej wójt (...) wprowadza do ewidencji dane i informacje zawarte w deklaracji (...).

⁶³ Nr 0050.21.2024. Wprowadzenie ww. zarządzenia było związane z określonym w aktualizacji POP 2020 z dnia 20 listopada 2023 r. wymogiem dotyczącym przygotowania i wdrożenia w każdej gminie wewnętrznej procedury przeprowadzania kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów.

⁶⁴ Dalej: Kierownik ROŚ.

uchwały antysmogowej. Z tego względu Urząd nie posiadał ww. procedur w latach 2017-2023.

(akta kontroli: str. 547-552)

6.2. Urząd zapewnił zasoby kadrowe i sprzętowe do prowadzenia kontroli indywidualnych systemów grzewczych. W latach: 2017-2019 powyższe kontrole były prowadzone przez Straż Miejską na podstawie porozumienia z Miastem Wodzisław w sprawie utworzenia wspólnej straży miejskiej⁶⁵. Począwszy od 2020 r. ww. kontrole były prowadzone przez pracowników Referatu Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska⁶⁶, w tym przedstawicieli Komisji, powołanej zarządzeniem Wójta z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania przepisów uchwały „antysmogowej” dla województwa śląskiego na terenie Gminy.

Gmina dysponowała sprzętem umożliwiającym prowadzenie kontroli indywidualnych systemów grzewczych, tj. m.in.: narzędziami i pojemnikami do pobierania próbek popiołu.

akta kontroli: str. 7-14, 282-287, 1244-1253, 1288-1353)

Zapewniono również zasoby finansowe do prowadzenia ww. kontroli. Kwoty dotacji⁶⁷ Gminy przeznaczone na realizację zadań Straży Miejskiej na jej terenie w latach: 2017, 2028 i 2019 wynosiły, odpowiednio: 25,0 tys. zł, 39,8 tys. zł i 44,7 tys. zł. Wysokość tej dotacji obejmowała 76 godzin pracy Straży Miejskiej miesięcznie na terenie Gminy. W budżetach Gminy na lata: 2020, 2021, 2022, 2023 i 2024 w rozdziale 90005 – *Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu, paragraf 4390 – zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii*, zaplanowano⁶⁸ kwoty, odpowiednio: 4,0 tys. zł, 4,0 tys. zł, 4,0 tys. zł, 2,0 tys. zł i 2,0 tys. zł, natomiast wykorzystano: 1,8 tys. zł w 2020 r. i 0,6 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli: str. 198-235, 1541-1549)

Wójt wyjaśnił, że:

Planowanie szczegółowe zabezpieczonych środków w latach 2020-2024 dotyczyło wykonania badań próbek popiołów w przypadku, gdy podczas kontroli zachodziła taka konieczność, np. stwierdzono pozostałości spalanych odpadów, a także planowane środki mogły być również przeznaczone na dodatkowe ekspertyzy i analizy, np. analiza rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń do powietrza z kotła c.o. (...) Do 2019 r. kontrole były prowadzone przez Straż Miejską, dlatego nie zaplanowano środków na ww. cel (...) Celem zmniejszenia planowanych kwot były cięcia budżetowe wynikające przede wszystkim z prognozowanych wydatków w danym roku w oparciu o wydatki w poprzednich latach na badania próbek popiołów i analiz (...) 2020 r. – kwotę 1832,70 zł. wydatkowano na przeprowadzenie badania próbki popiołu oraz na analizę rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń do powietrza (...) 2023 r. – kwotę 602,70 zł. wydatkowano na przeprowadzenie badania próbki popiołu.

(akta kontroli: str. 1541-1549)

⁶⁵ Tj. porozumienia zawartego przez Gminę 27 lutego 2009 r. z miastem Wodzisław Śląski o utworzeniu wspólnej straży miejskiej (dla miasta Wodzisław Śląski oraz gmin: Gorzyce, Godów i Mszana), jako jednostki organizacyjnej miasta Wodzisław Śląski. Ww. porozumienie zmieniono m.in. aneksami z dnia: 30 grudnia 2016 r., 29 grudnia 2017 r. i 21 grudnia 2018 r.

⁶⁶ Dalej: ROŚ.

⁶⁷ Według aneksów z dnia: 30 grudnia 2016 r., 29 grudnia 2017 r., 28 marca 2018 r., 9 lipca 2018 r. i 21 grudnia 2018 r. do porozumienia zawartego przez Gminę 27 lutego 2009 r. z miastem Wodzisław Śląski o utworzeniu wspólnej straży miejskiej.

⁶⁸ Według planu pierwotnego.

6.3. Urząd posiadał plan kontroli indywidualnych systemów grzewczych na terenie Gminy na 2024 r. Zaplanowano w nim łącznie 50 kontroli w ww. zakresie, tj. 25 kontroli w okresie styczeń-kwiecień 2024 r. oraz 25 kontroli w okresie wrzesień-grudzień 2024 r. Nie sporządzono pisemnych planów kontroli indywidualnych systemów grzewczych na lata: 2017-2023.

(akta kontroli: str. 7-14)

Wójt wyjaśnił, że:

W latach 2017-2023 nie sporządzano planów kontroli indywidualnych systemów grzewczych, ponieważ żaden z programów ochrony powietrza uchwalonych do 2023 r. nie nakładał na gminy takiego wymogu (...) Opracowanie planów kontroli w latach 2017-2023 nie było zasadne, ponieważ wówczas wymagane było przeprowadzenie przez Urząd Gminy zaledwie 10 kontroli planowanych i nie stanowiło to problemów organizacyjnych. Od 2024 r. wymagane jest przeprowadzenie 50 kontroli planowanych i w tym przypadku opracowanie planów kontroli jest pomocne w celu usystematyzowania kontroli w całym roku kalendarzowym (...) W latach 2017-2023 (...) wybór domostw do kontroli odbywał się na zasadzie kontroli zadymienia na terenie gminy podczas fizycznego objazdu terenu gminy (...) Dane CEEB służyły jedynie do ewentualnego typowania nieruchomości, które według przedmiotowej bazy mogły posiadać kotły nie spełniające norm (...)

(akta kontroli: str. 547-552, 1541-1549)

6.4. Wójt upoważnił funkcjonariuszy Straży Miejskiej do przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych w latach 2017-2019, natomiast do kontroli w latach 2020-2024 upoważniono pracowników Urzędu, zgodnie z art. 379 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶⁹. Z czynności kontrolnych sporządzano protokoły kontroli, zgodnie z art. 380 ust. 1 Poś.

Na podstawie analizy 40 protokołów kontroli⁷⁰ indywidualnych systemów grzewczych stwierdzono, że ww. kontrole prowadzono w godzinach 9-18, tj. zgodnie z zachowaniem wymogów w zakresie czasu prowadzenia kontroli, określonych w art. 379 ust. 3 pkt 1 ustawy Poś. W 11 protokołach kontroli (tj. 27,5% objętych analizą) zawarto adnotacje dotyczące poinformowania lub pouczenia osoby kontrolowanej o konieczności wymiany kotła. W protokołach kontroli objętych analizą nie stwierdzono spalania odpadów.

(akta kontroli: str. 1272-1386, 1412-1414)

Według wyjaśnień Wójta:

Łączne skutki kontroli indywidualnych systemów grzewczych w latach 2017-2024 to ukaranie właścicieli nieruchomości 17 mandatami przez Straż Miejską i Policję oraz udzielenie 23 pouczeń dla właścicieli nieruchomości (...) jedną sprawę przekazano do Policji (...) mandaty były nakładane przez Straż Miejską i Policję, w związku z powyższym brak informacji o ich wysokości, a środki pieniężne uzyskane z mandatów nie były odprowadzane do budżetu gminy.

(akta kontroli: str. 1541-1549)

6.5. Liczba punktów adresowych z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwo stałe wynosiła⁷¹ 2 023, co stanowiło 47,6% liczby punktów adresowych na terenie Gminy (4 246). W latach 2017-2024 (do 30 września) Funkcjonariusze Straży Miejskiej oraz pracownicy Urzędu przeprowadzili łącznie 473 kontrole gospodarstw domowych w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów w kotłach i piecach lub

⁶⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.; dalej: ustawa Poś.

⁷⁰ W tym po 5 protokołów kontroli z każdego roku w latach 2017-2024.

⁷¹ Według stanu bazy CEEB na 13 listopada 2024 r.

dotyczących wykonania postanowień określonych w uchwale antysmogowej, w tym w poszczególnych latach ww. okresu, odpowiednio: 67, 54, 146, 26, 68, 49, 40 i 23 kontrole. Kontrolami objęto łącznie 23,4% punktów adresowych⁷² z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwo stałe.

(akta kontroli: str. 469-470, 1266, 1288-1383)

6.6. W 11 z 40 (tj. 27,5%) objętych analizą protokołów kontroli indywidualnych systemów grzewczych odnotowano sprawdzenie standardu urządzenia grzewczego. Pozostałe protokoły kontroli objęte analizą nie zawierały adnotacji o sprawdzeniu standardu urządzenia grzewczego, co przedstawiono w pkt 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 1288-1353, 1412-1414)

W odniesieniu do sposobu sprawdzania standardu urządzenia grzewczego, Kierownik ROŚ wyjaśnił, że:

Podczas kontroli kontrolowano standard urządzenia grzewczego, sprawdzano posiadany certyfikat kotła zgodny z klasą energetyczną, sprawdzano również rok produkcji kotła zgodnie z wymogami uchwały antysmogowej.

(akta kontroli: str. 1416)

6.7. W 36 z 40 (tj. 90,0%) objętych analizą protokołów kontroli indywidualnych systemów grzewczych odnotowano informacje o rodzaju paliwa stosowanego kotłach, natomiast w pozostałych nie zawarto informacji w ww. zakresie.

(akta kontroli: str. 469-470, 1288-1353, 1412-1414)

W odniesieniu do sposobu sprawdzenia rodzaju stosowanego paliwa Kierownik ROŚ wyjaśnił, że:

Podczas kontroli właściciele nieruchomości przedkładali certyfikat jakości paliwa wraz z fakturą zakupu. Kontrolowano również wizualnie czy w kotłowni nie znajdują się inne paliwa stałe niż węgiel kamienny, np. muły energetyczne, floty bądź węgiel brunatny.

(akta kontroli: str. 1416)

6.8. Protokoły kontroli indywidualnych systemów grzewczych objęte analizą nie zawierały informacji o pobraniu próbek popiołu. Próbkę popiołu pobrano natomiast w trakcie innych kontroli, tj. dwukrotnie⁷³ na 473 kontrole indywidualnych systemów grzewczych przeprowadzone w latach 2017-2024 (30 września).

(akta kontroli: str. 236-268, 469-470, 1288-1353)

Wójt wyjaśnił, że:

Urząd Gminy otrzymał z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego mobilny terminal. Urządzenie nie było wykorzystywane podczas kontroli, ponieważ działa ono tylko w połączeniu z siecią internetową ORANGE. Podczas kontroli w piwnicy, urządzenie nie łączyło się z siecią ORANGE i ze względu na stałe problemy z łącznością nie było wykorzystywane do czynności kontrolnych. (...)

Trudne do weryfikacji podczas kontroli systemów grzewczych jest ustalenie jakości stosowanych paliw, kontrolujący sprawdza tylko certyfikat jakości paliwa i ocenia wzrokowo rodzaj paliwa, jego granulację. Nie jest możliwe jednoznaczne wykazanie, że stosowane paliwo pochodzi z danej partii, dla której sporządzono certyfikat jakości. W przypadku kotłów, problemy w zakresie ustalenia klasy kotła raczej nie występują, chociaż możliwy jest zakup na ogólnopolskich portalach aukcyjnych, tabliczki

⁷² Ww. odsetek punktów adresowych, w których przeprowadzono kontrole systemów grzewczych nie uwzględnia kontroli wielokrotnych przeprowadzanych pod tym samym adresem (liczba takich kontroli nie była objęta analizą).

⁷³ Tj. w trakcie kontroli przeprowadzonych w latach: 2020 i 2023.

znamionowej każdego producenta z dowolną datą produkcji i normą emisji spalin, co może prowadzić do nadużyć, a jest trudne do wykazania.

(akta kontroli: str. 1391, 1807-1818)

6.9. W odniesieniu do dokonywania przez pracowników Urzędu weryfikacji lub aktualizacji danych zawartych w CEEB w związku z przeprowadzanymi kontrolami indywidualnych systemów grzewczych, Kierownik ROŚ wyjaśnił, że:

Podczas przeprowadzania kontroli (...) nieruchomości dokonywano weryfikacji kotła i w przypadku niezgodności deklaracji ze stanem faktycznym, informowano ustnie właścicieli nieruchomości o konieczności aktualizacji deklaracji pod kątem posiadanego źródła ciepła. Po złożeniu nowej deklaracji przez właściciela, dane w CEEB były aktualizowane.

(akta kontroli: str. 547-552)

6.10. W latach 2017-2024 (31 października) do Urzędu wpłynęło 6 skarg i 7 wniosków⁷⁴ dotyczących spalania odpadów lub paliw stałych nieodpowiedniej jakości w indywidualnych systemach grzewczych, w tym 4 skargi anonimowe. Urząd przeprowadził 10 kontroli związanych z wniesionymi skargami lub wnioskami. Dotyczyły one najczęściej spalania odpadów. W odniesieniu do 2 wniosków Urząd nie przeprowadził kontroli, z uwagi na to, że dysponował protokołami kontroli⁷⁵ indywidualnych systemów grzewczych w zakresie objętym tymi wnioskami. W jednym przypadku Urząd zwrócił się do Posterunku Policji w Gołkowicach o przeprowadzenie kontroli nieruchomości dotyczącej m.in. spalania odpadów. W trakcie powyższych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W dwóch protokołach kontroli przeprowadzonych przez Urząd odnotowano pobranie próbek popiołu. W przypadku 9 skarg lub wniosków Urząd przeprowadził kontrole indywidualnych systemów grzewczych objętych tymi skargami/wnioskami okresie od 1 do 23 dni⁷⁶ od dnia wpływu do Urzędu skargi lub wniosku.

W odniesieniu do jednej skargi i jednego wniosku Urząd naruszył termin załatwienia sprawy, określony w odpowiednio: art. 237 § 1 k.p.a. i art. 244 § 1 k.p.a., W przypadku jednego wniosku Wójt nie zawiadomił wnioskodawcy o sposobie jego załatwienia. Powyższe szerzej przedstawiono w pkt 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 547-551, 1417-1526)

7. Działania informacyjno-edukacyjne

7.1. Urząd w okresie objętym kontrolą prowadził działania promujące wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwały antysmogowej. Na stronach internetowych Urzędu publikowano informacje dotyczące wymagań dotyczących instalacji w których następuje spalanie paliw wynikających z uchwały antysmogowej. Urząd uczestniczył w akcji promującej wymianę kotłów pod hasłem „Walczymy ze smogiem” oraz organizował spotkania dla mieszkańców, promujące wymianę kotłów. Działania w powyższym zakresie prowadził m.in. zatrudniony w Urzędzie Ekodoradca, co szerzej przedstawiono w pkt 7.3 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: str. 559-589, 945-995)

7.2. W dniu 30 czerwca 2020 r. Gmina zawarła z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach⁷⁷ porozumienie w sprawie wspólnej

⁷⁴ Tj. 7 wniosków o interwencję lub przeprowadzenie kontroli indywidualnych systemów grzewczych w związku z zanieczyszczaniem powietrza na terenie Gminy.

⁷⁵ Tj. Protokołami kontroli przeprowadzonych przed wniesieniem obu skarg.

⁷⁶ W tym: w 7 przypadkach po upływie od 1 do 12 dni oraz w 2 przypadkach po upływie 16 i 23 dni od wpływu skargi/wniosku/ do Urzędu

⁷⁷ Dalej: WFOŚiGW.

realizacji programu „Czyste powietrze”⁷⁸, wg którego do zadań Gminy należało m.in.: zapewnienie stanowiska komputerowego z dostępem do Internetu umożliwiającego złożenie wniosku o dofinansowanie w ramach Programu. Punkt konsultacyjny w ramach tego programu rozpoczął działalność w Urzędzie w dniu 1 września 2020 r., a zadania dotyczące przyjmowania wniosków o dofinansowanie wymiany źródeł ciepła wykonywali pracownicy ROŚ.

(akta kontroli: str. 123-197, 572-581)

W latach 2020-2024 (30 września) mieszkańcy Gminy złożyli do WFOŚiGW w ramach Programu 1 386 wniosków⁷⁹ o dofinansowanie wymiany źródeł ciepła oraz termomodernizacji budynków⁸⁰ na łączną kwotę 23 919,5 tys. zł. Zawarto 1 294 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 21 600,2 tys. zł.

(akta kontroli: str. 1550-1554)

7.3. Od dnia 1 czerwca 2022 r. zatrudniono w Urzędzie na stanowisku Ekodoradcy osobę posiadającą kwalifikacje w zakresie eko-energetyki⁸¹. Do zakresu obowiązków Ekodoradcy należało m.in.: wsparcie realizacji Programu i uchwały antysmogowej oraz mieszkańców Gminy w zakresie pozyskiwania dotacji do wymiany źródła ciepła, publikacja materiałów na stronach internetowych oraz prowadzenie edukacji mieszkańców w zakresie poprawy jakości powietrza, w tym organizacja spotkań z mieszkańcami.

Ekodoradca na stronach internetowych Urzędu informował o terminach wymiany kotłów oraz organizował spotkania edukacyjno-informacyjne⁸² dla mieszkańców Gminy w zakresie m.in.: procedury składania wniosków, wysokości dofinansowania w ramach Programu, warunków jakie należy spełnić oraz wysokości dofinansowania. W ramach powyższych spotkań omawiano również zapisy obowiązującej uchwały antysmogowej.

(akta kontroli: str. 55-72, 572-581)

Według wyjaśnień Wójta działania Ekodoradcy obejmowały: *akcje edukacyjne związane z ekologią dla dzieci, spotkania z mieszkańcami podczas różnych wydarzeń, spotkania dotyczyły głównie uchwały antysmogowej, obowiązujących form wsparcia finansowego przy wymianie źródła ciepła, termomodernizacji budynków, nieograniczony bezpłatny dostęp do porad telefonicznych jak również na miejscu w godzinach urzędowania Gminy dla wszystkich mieszkańców, udział w kontrolach palenisk, prowadził bezpłatne pomiary budynków kamerą termowizyjną.*

(akta kontroli: str. 559-564)

7.4. W POP obowiązujących w okresie objętym kontrolą w odniesieniu do działań informacyjno-edukacyjnych zaplanowano prowadzenie edukacji ekologicznej⁸³ (ulotki, imprezy, akcje szkolne, audycje, konferencje, działania informacyjne

⁷⁸ Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” (dalej: Program) realizowany był ze środków krajowych funduszy ekologicznych, tj. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz 16 Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Celem Programu była poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery z jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Okres wdrażania programu ustalono na lata 2018–2029.

⁷⁹ Według danych przekazanych przez WFOŚiGW. Ww. wnioski składano za pośrednictwem Urzędu po utworzeniu (1 września 2020 r.) punktu konsultacyjnego w ramach Programu.

⁸⁰ Po utworzeniu w Urzędzie punktu konsultacyjnego w ramach Programu (tj. od 1 września 2020 r.) ww. wnioski składano za pośrednictwem Urzędu.

⁸¹ Tj. Studia podyplomowe w zakresie „Eko Energetyka” na Wydziale Inżynierii Środowiska i Energetyki Politechniki Śląskiej.

⁸² W dniach: 2 sierpnia 2021 r., 6 grudnia 2021 r., 11 marca 2024 r. i 16 września 2024 r.

⁸³ Według POP: 2014, 2017 i 2020.

i szkoleniowe) związanej z ochroną powietrza. Powyższe działanie miało być realizowane poprzez:

- prowadzenie akcji edukacyjnych uświadamiających mieszkańcom zagrożenia dla zdrowia, jakie niesie ze sobą zanieczyszczenie powietrza oraz wpływ spalania paliw niskiej jakości oraz odpadów na jakość powietrza,
- prowadzenie akcji informacyjnych na temat obowiązującej śląskiej uchwały antysmogowej⁸⁴.

W POP 2020 zaplanowano minimum dwa wydarzenia edukacyjne związane z ochroną powietrza w roku w każdej gminie, tj. po jednym w każdym półroczu począwszy od 1 lipca 2020 r. Według sprawozdań z realizacji POP Urząd corocznie prowadził działania informacyjno-edukacyjnych, przy czym po wprowadzeniu ww. wymogu przeprowadzono w latach: 2020, 2021, 2022 i 2023, odpowiednio: 2, 6, 11 i 27 działań edukacyjnych.

Działania edukacyjne w okresie objętym kontrolą obejmowały m.in.: akcje skierowane do dzieci i młodzieży ze szkół podstawowych i gimnazjów z terenu Gminy, którymi objęto 913 uczniów szkół podstawowych oraz 345 uczniów szkół gimnazjum, tj.: pikniki szkolne o tematyce promującej walkę ze smogiem „Nie truj sąsiada”, konkursy plastyczne „Bezsmogowcy to my”, happeningi ekologiczne „Smog powraca”, prelekcje o tematyce walki ze smogiem prowadzone przez zaproszonych gości, akcję pod hasłem: „Gmina bez smoga”, akcję promującą wymianę starych pieców na nowe ekologiczne „Dni otwarte – walczymy ze smogiem”, prezentacje odnawialnych źródeł energii oraz ekologicznych metod ogrzewania jako sposobów walki ze smogiem; prelekcję w sprawie ekologicznego palenia węglem w kotle c.o.; rozpowszechnianie ulotek informacyjnych, w tym dotyczących programu „Czyste Powietrze” (...), spotkania Ekodoradcy z mieszkańcami w sprawie możliwości dofinansowania z programu „Czyste Powietrze”, kampanie edukacyjne dla dzieci pogadanka oraz gry i zabawy związane z ochroną powietrza.

(akta kontroli: str. 654-904, 945-995, 1254-1265)

W odniesieniu do prowadzonych przez Urząd akcji informacyjno-edukacyjnych dotyczących wymagań dla indywidualnych systemów grzewczych, Wójt wyjaśnił, że: *Najważniejsze działania w tym zakresie realizowane były m.in. poprzez: organizację spotkań dla mieszkańców w budynku Urzędu (...) Informowanie mieszkańców o terminie wymiany źródeł ciepła, m.in. przekazywane poprzez portal internetowy np. naszwodzislaw.com (28 czerwca 2023 r.), Informowanie i edukacja mieszkańców gminy poprzez wykorzystanie strony internetowej Gminy Godów oraz mediów społecznościowych Facebook Gminy Godów (np. 15 września 2023 r. i 20 września 2023 r.), prowadzenie akcji edukacyjnych podczas imprez organizowanych przez Urząd Gminy lub jednostki organizacyjne Gminy Godów np. Festyn Powitanie Lata w Skrzeńsku, zorganizowany przez Gminne Centrum Kultury i Sportu w dniu 26 czerwca 2023 r.*

(akta kontroli: str. 559-654)

7.5-6. Na stronach internetowych Urzędu zamieszczano informacje dotyczące m.in.: problematyki jakości powietrza i zanieczyszczeń powietrza z możliwością sprawdzenia aktualnego stanu powietrza⁸⁵, wpływu zanieczyszczeń na zdrowie, szkodliwości spalania odpadów w piecach i kotłach indywidualnych oraz stosowania starych kotłów węglowych o wysokiej emisji zanieczyszczeń, możliwości pozyskania

⁸⁴ Według POP 2020.

⁸⁵ <https://www.godow.pl/bezpieczenstwo/jakosc-powietrza>, <https://www.godow.pl/bezpieczenstwo/pomiary-na-zywo>.

wsparcia finansowego w ramach Programu⁸⁶, prawidłowej eksploatacji instalacji do spalania paliw stałych oraz promowania oszczędności energii. Publikowano również ostrzeżenia o prognozowanej złej jakości powietrza.

(akta kontroli: str. 586-587, 589-653)

Według wyjaśnień Wójta, działania Ekodoradcy obejmowały: *akcje edukacyjne związane z ekologią dla dzieci, spotkania z mieszkańcami podczas różnych wydarzeń, spotkania dotyczyły głównie uchwały antysmogowej, obowiązujących form wsparcia finansowego przy wymianie źródła ciepła, termomodernizacji budynków, nieograniczony bezpłatny dostęp do porad telefonicznych jak również na miejscu w godzinach urzędowania Gminy dla wszystkich mieszkańców, udział w kontrolach palenisk, prowadził bezpłatne pomiary budynków kamerą termowizyjną.*

(akta kontroli: str. 559-564)

7.7. Łączne wydatki poniesione przez Urząd w latach 2017-2024 (30 października) na działania informacyjno-edukacyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji wyniosły 49,3 tys. zł, w tym: 3,8 tys. zł w 2017 r., 10,0 tys. zł w 2019 r., 3,3 tys. zł w 2021 r. 19,7) tys. zł w 2022 r., 12,3 tys. zł w 2023 r. 0,2 tys. zł w 2024 r. (do 30 września). Na podstawie badania próby 7 wydatków na łączną kwotę 34,2 tys. zł (tj. 69,8% kwoty wydatków) stwierdzono, że zostały poniesione na m.in. zakupy materiałów informacyjno-promocyjnych⁸⁷, organizację imprezy kulturalnej – spektaklu ekologicznego oraz grę ekologiczno-edukacyjną dla dzieci⁸⁸, zgodnie z wymogami zarządzenia⁸⁹ Wójta w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza (...) 130 tys. zł.

(akta kontroli: str. 945-1051,- 1864-1885)

W odniesieniu do efektów działań informacyjno-edukacyjnych mających na celu ograniczenie niskiej emisji Ekodoradca wyjaśniła:

W ramach działań informacyjno-edukacyjnych mających na celu ograniczenie niskiej emisji na terenie Gminy (...) zakupiono materiały reklamowo-informacyjne (...) wykorzystywane (...) podczas prowadzenia akcji edukacyjno-informacyjnych w szkołach, przedszkolach, spotkaniach z mieszkańcami, imprezach plenerowych, gdzie prowadzone były działania edukacyjne mieszkańców (...) W mojej ocenie prowadzenie działań edukacyjno- promocyjnych polegających na m.in.: organizacji spotkań edukacyjno-ekologicznych w placówkach oświatowych przedszkolach, szkołach (...) obecność Ekodoradcy podczas różnych wydarzeń organizowanych przez Urząd (...) m.in. podczas dożynek gminnych, festynów szkolnych (...) pozwala na (...) uzyskanie najlepszych efektów z poniesionych nakładów (...) rozmowa (...) poświęcona ochronie powietrza może skłonić do przyjrzenia się własnej postawie i (podjęcia decyzji) o wymianie źródła ciepła (...)

Najważniejszymi efektami prowadzonych działań edukacyjno- informacyjnych (...) było: przeprowadzenie w 2022 r. spotkania w placówce oświatowej, gdzie w zajęciach edukacyjnych o tematyce ekologicznej udział wzięło 43 uczniów, zorganizowano 5 wydarzeń ekologicznych w których udział wzięło 705 mieszkańców oraz 6 spotkań z mieszkańcami z zakresu dofinansowań, termomodernizacji i uchwały antysmogowej (...); w 2023 r. (...) 3 spotkania w placówkach oświatowych, gdzie w zajęciach edukacyjnych o tematyce ekologicznej udział wzięło 129 uczniów, zorganizowano 6 wydarzeń ekologicznych, w których udział wzięło 720 mieszkańców oraz 7 spotkań

⁸⁶ <https://www.godow.pl/main/aktualnosci/Ruszy%C5%82-Program-Czyste-Powietrze-Plus-wazne-zmiany/-idn:921>.

⁸⁷ W tym broszur informacyjnych, toreb reklamowych i długopisów z nadrukiem „Czyste Powietrze”.

⁸⁸ Ekomania czysta energia.

⁸⁹ Nr 120.1.2021 r. z dnia 4 stycznia 2021 r.

z mieszkańcami z zakresu dofinansowań oraz uchwały antysmogowej (...) mieszkańcy Gminy Godów złożyli w latach 2018-30 września 2024 r. w WFOŚiGW w Katowicach łącznie 1 464 wniosków o dofinansowanie na wymianę źródeł ciepła. 1 331 umów zostało zrealizowanych, łączna kwota wypłaconych dotacji (wyniosła) 12 207,2 tys. zł.

(akta kontroli: str. 1226-1227, 1669-1671)

8. Wydatki na ochronę powietrza

Łączna wysokość wydatków dotyczących bezpośrednio ograniczenia niskiej emisji i wdrażania uchwał antysmogowych w latach 2017-2024 (30 czerwca) wyniosła 35 288,1 tys. zł, w tym 18 785,4 zł ze środków własnych Gminy (co stanowiło 8,2% łącznych dochodów własnych gminy w ww. okresie na kwotę 228 663,0 tys. zł), z czego:

- w 2017 r. 2 313,2 tys. zł (w tym 2 019,2 zł ze środków własnych Gminy, co stanowiło 8,8% dochodów własnych Gminy w wysokości 22 821,3 tys. zł), z czego: 588,0 tys. zł na ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych (wymieniono 49 kotłów), 1721,4 tys. zł na ograniczenie emisji z transportu oraz 3,8 tys. zł na działania promocyjne, edukacyjne, informacyjne i szkoleniowe;
- w 2018 r. 4 126,8 tys. zł (w tym 2 500,2 zł ze środków własnych Gminy, co stanowiło 10,0% dochodów własnych Gminy w wysokości 24 972,7 tys. zł), z czego: 1 049,9 tys. zł na ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych (wymieniono 67 kotłów) oraz 3 076,9 tys. zł na ograniczenie emisji ze źródeł komunikacyjnych;
- w 2019 r. 11 805,6 tys. zł (w tym 7 338,6 zł ze środków własnych Gminy, co stanowiło 24,7% dochodów własnych Gminy w wysokości 29 727,7 tys. zł), z czego: 9 811,5 tys. zł na ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych (wymieniono 85 kotłów), 1 980,0 tys. zł na ograniczenie emisji ze źródeł komunikacyjnych oraz 14,1 tys. zł na działania promocyjne, edukacyjne, informacyjne i szkoleniowe;
- w 2020 r. 2 002,1 tys. zł na ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych (wymieniono 121 kotłów), w tym 1 066,9 zł ze środków własnych Gminy, co stanowiło 3,9% dochodów własnych Gminy w wysokości 27 486,4 tys. zł);
- w 2021 r. 8 747,8 tys. zł (w tym 4 933,7 zł ze środków własnych Gminy, co stanowiło 14,9% dochodów własnych Gminy w wysokości 32 999,6 tys. zł), z czego: 8 744,5 tys. zł na ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych (wymieniono 540 kotłów), oraz 3,3 tys. zł na działania promocyjne, edukacyjne, informacyjne i szkoleniowe;
- w 2022 r. 3 124,6 tys. zł (w tym 926,8 zł ze środków własnych Gminy, co stanowiło 2,6% dochodów własnych Gminy w wysokości 35 617 6 tys. zł), z czego: 3 104,9 tys. zł na ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych (wymieniono 215 kotłów) oraz 19,7 tys. zł na działania promocyjne, edukacyjne, informacyjne i szkoleniowe;
- w 2023 r. 3 167,8 tys. zł ze środków zewnętrznych, z czego: 3 155,6 tys. zł na ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych (wymieniono 115 kotłów) oraz 12,2 tys. zł na działania

promocyjne, edukacyjne, informacyjne i szkoleniowe; (dochody własne Gminy wyniosły 33 878,4 tys. zł);

- w 2024 r. (I półrocze)⁹⁰ 0,2 tys. zł ze środków zewnętrznych na działania promocyjne, edukacyjne, informacyjne i szkoleniowe; dochody własne Gminy w ww. okresie wyniosły 21 159,3 tys. zł.

(akta kontroli: str. 687-904, 1266-1267, 1735-1737, 1807-1818, 1821-1836)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniach⁹¹ Wójta z realizacji działań określonych w Programach Ochrony Powietrza za poszczególne lata okresu: 2017-2023 przekazanych do Urzędu Marszałkowskiego, wykazano dane dotyczące liczby⁹² wymienionych na terenie Gminy źródeł ciepła (kotłów) nie znajdujące potwierdzenia w dokumentach przedłożonych przez pracowników Urzędu w trakcie niniejszej kontroli. Urząd nie przedstawił dokumentacji potwierdzającej wykazane w ww. sprawozdaniach dane o liczbie wymienionych kotłów w poszczególnych latach ww. okresu. Sporządzenie sprawozdań zawierających dane o liczbie wymienionych źródeł ciepła, bez możliwości weryfikacji wykazanych danych na podstawie dokumentów, NIK ocenia jako naruszające kryterium rzetelności.

(akta kontroli: str. 687-904)

Wójt wyjaśnił, że:

Dane niezbędne do przygotowania sprawozdania z realizacji POP (...) Urząd otrzymywał w formie tabel z WFOSiGW w Katowicach. Informacje te zawierały wykaz adresów, które otrzymały dofinansowanie do wymiany źródeł ciepła. Wskazane w ww. dokumentach informacje zawierały zarówno rozliczone umowy z WFOSiGW jak i te które są nadal jeszcze nierozliczone. W związku z faktem, iż każdy beneficjent programu Czyste Powietrze ma czas na rozliczenie się z WFOŚiGW aż 30 miesięcy od podpisania umowy konsultowano telefonicznie z beneficjentami czy piec został wymieniony. Wobec braku jednolitego systemu wpisywania powyższych danych do sprawozdań z realizacji POP oraz po konsultacji z Urzędem Marszałkowskim (...) uznano, że można wpisywać do sprawozdania adresy bez pełnego potwierdzenia w dokumentach (...) Dokonywano także weryfikacji telefonicznej z właścicielem nieruchomości, jednak bez potwierdzenia w dokumentacji wewnętrznej. Intencją sporządzającego było ustalenie faktycznych wymian kotłów, ponieważ z informacji przekazywanych z WFOSiGW wynikało, że niektóre wnioski o wymianę kotła znajdowały się jeszcze na etapie realizacji, jako że czas realizacji inwestycji w Czystym Powietrzu wynosi 30 miesięcy, natomiast z informacji pozyskanych drogą telefoniczną przez pracownika, wiadomym już było, że dany kocioł w budynku został już wymieniony, co wpływało na większą dokładność sprawozdań. Szacuje się, że takich przypadków, gdzie dodatkowo wyjaśniano telefonicznie poszczególne wymiany kotłów było ok. 15%, co może wpływać na niewielką rozbieżność danych i należy przyjąć, że sprawozdania zostały wykonane prawidłowo, jednak nie jest możliwa ich weryfikacja.

(akta kontroli: str. 1807-1818)

⁹⁰ Ze względu na brak udokumentowanych informacji (tj. sprawozdań z POP za 2024 r.) w niniejszym wystąpieniu nie zamieszczono danych o ilości wymienionych kotłów oraz wydatkach za I półrocze 2024 r. na ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych.

⁹¹ Tj. sprawozdaniach z dnia: 18 kwietnia 2018 r., 5 kwietnia 2019 r., 23 kwietnia 2020 r., 9 lutego 2021 r., 15 lutego 2022 r., 6 lutego 2023 r. i 14 lutego 2024 r.

⁹² Tj.: odpowiednio: 49, 67, 85, 121, 540, 215 i 115 wymienionych kotłów.

Inspektor ROŚ przygotowująca powyższe sprawozdania złożyła w ww. sprawie wyjaśnienia o podobnej treści.

(akta kontroli: str. 1799-1801)

Kierownik ROŚ wyjaśnił, że:

W ramach nadzoru (...) nad pracownikiem przygotowującym sprawozdania z POP dokonywana przeze mnie weryfikacja tych sprawozdań polegała na sprawdzeniu poprawności liczby kotłów wykazanej w sprawozdaniu Urzędu z danymi o liczbie kotłów wymienionych w ramach Programu Czyste Powietrze (przekazanymi przez WFOŚiGW) które stanowiły ok. 85% ogólnej liczby kotłów wykazywanych w sprawozdaniach z POP przekazywanych przez Urząd Gminy do Urzędu Marszałkowskiego.

Nie posiadałem możliwości sprawdzenia pozostałej liczby wykazanych w sprawozdaniach kotłów, gdyż była ona ustalana telefonicznie przez podległego mi Inspektora ROŚ sporządzającego sprawozdania. Sprawdzenia liczby wymienionych kotłów dokonywałem dla statusu X (zakończone).

(akta kontroli: str. 1802-1806)

Zdaniem NIK, sposób wykazywania liczby źródeł ciepła w sprawozdaniach z realizacji zadań określonych POP powinien zapewniać możliwość dokonania weryfikacji rzetelności wykazanych danych, w tym dla celów kontrolnych.

2. W ramach nadzoru sprawowanego nad jednostkami organizacyjnymi Gminy, Wójt nie podjął skutecznych działań dla zapewnienia źródła ciepła spełniającego wymagania § 8 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały antysmogowej w 5 z 17 budynków (tj. 29,4%) wykorzystywanych⁹³ przez Urząd oraz gminne jednostki organizacyjne, tj.: w 3 budynkach użytkowanych przez gminne placówki oświatowe⁹⁴ oraz 2 budynkach wykorzystywanych przez Gminne Centrum Kultury, Sportu i Turystyki w Godowie⁹⁵.

(akta kontroli: str. 73-74, 1560-1568, 1733-1734, 1861-1863)

Odnosząc się do powyższego Wójt wyjaśnił, że:

Nie posiadałem wiedzy o niespełnieniu w budynkach wymogów uchwały antysmogowej

(akta kontroli: str. 1555-1559)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia mogą wskazywać na brak prawidłowego przepływu informacji dotyczących przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej w nadzorowanych przez Wójta gminnych jednostkach organizacyjnych.

3. Urząd prowadził i dokumentował kontrole systemów grzewczych z naruszeniem kryterium rzetelności. W 29 z 40 (tj. 72,5%) objętych analizą protokołów kontroli indywidualnych systemów grzewczych nie odnotowano sprawdzenia standardu urządzenia grzewczego (w odniesieniu do wymogów § 4 uchwały antysmogowej). Próbkę popiołu pobrano dwukrotnie na 473 kontrole indywidualnych systemów grzewczych przeprowadzone w latach 2017-2024 (30 września), tj. tylko w przypadku 0,4% takich kontroli, a środków finansowych zaplanowanych m.in. na badania pobranych próbek nie wykorzystywano. Zdaniem NIK, pobranie próbek popiołu zaledwie w 2 przypadkach na 473 kontrole indywidualnych systemów grzewczych nie zapewnia możliwości dokonania w pełni udokumentowanej, rzetelnej oceny

⁹³ Wg stanu na 30 października 2024 r.

⁹⁴ Tj.: Budynkach Szkół Podstawowych w Skrzyszowie i Krostoszowicach oraz budynkach Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łaziskach.

⁹⁵ Tj. budynkach Ośrodków Kultury w Skrzyszowie i Gołkowicach.

przestrzegania wymogów § 6 uchwały antysmogowej, dotyczących zakazu spalania niektórych paliw.

(akta kontroli: str. 236-268, 469-470, 1288-1353, 1412-1414)

Według wyjaśnień Wójta:

Kontroli podlegały (...) zapisy uchwały antysmogowej, jednak nie wszystkie wnioski podczas kontroli zostały zapisane w protokołach (...) Pracownicy przeprowadzający kontrolę posiadali stosowne upoważnienia i przeszkolenia (...) nie wszystkie zapisy znalazły odzwierciedlenie w protokołach kontroli. Brak dokładnych zapisów w protokołach nie świadczy o braku rzetelności podczas przeprowadzanych kontroli instalacji grzewczych.

(akta kontroli: str. 1807-1818)

Kierownik ROŚ wyjaśnił natomiast, że:

Informacja na temat stosowanego paliwa w kotłach, czy też przedkładanych przez mieszkańców certyfikatów jakości paliwa podczas kontroli nie zawsze była zawierana w protokołach kontroli źródła ciepła, a przyczyną było przeoczenie wpisu do protokołu przez przeprowadzających kontrolę (...) Próbkę popiołu do badania pobierano tylko wówczas, gdy istniało podejrzenie, że mogą być spalane odpady komunalne. Dodatkowo podczas kontroli można było stwierdzić czy w komorze załadowniczej lub komorze na popiół znajdują się pozostałości ze spalania odpadów, jak np. kawałki folii, niespalone odpady pozwierżące jak kości, kawałki opakowań wielomateriałowych (...) W przypadku, gdy nie stwierdzono wizualnie takich odpadów w popiołach, odstępowano od poboru próbek.

(akta kontroli: str. 1391, 1416)

W ocenie NIK, brak stosownych zapisów w protokołach kontroli uniemożliwia stwierdzenie, jakie zagadnienia były przedmiotem kontroli i wskazuje na nierzetelne sporządzenie dokumentacji pokontrolnej, której wykonanie jest elementem prowadzonej kontroli. Zdaniem NIK, prowadzenie działań kontrolnych z naruszeniem kryterium rzetelności może wpływać na tempo wymiany kotłów w indywidualnych systemach grzewczych, a tym samym na skalę zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy.

4. W odniesieniu do 1 skargi⁹⁶ i 1 wniosku⁹⁷ (spośród 6 skarg i 7 wniosków objętych analizą), działania zmierzające do załatwienia sprawy (tj. w przypadku skargi: kontrolę indywidualnego systemu grzewczego, a w przypadku wniosku: wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie negatywnego oddziaływania na środowisko przez osobę fizyczną⁹⁸ oraz kontrolę indywidualnego systemu grzewczego) przeprowadzono po upływie odpowiednio: 35 i 158 dni od dnia wpływu do Urzędu ww. skargi i wniosku, natomiast skarżącego lub wnioskodawcę poinformowano o sposobie załatwienia sprawy po upływie odpowiednio: 38 i 182 dni. Powyższe stanowiło naruszenie miesięcznego terminu załatwienia sprawy, określonego w odpowiednio: art. 237 § 1 k.p.a. i art. 244 § 1 w zw. z art. 237 § 1 k.p.a.

⁹⁶ Tj. skargi wniesionej do Urzędu 18 stycznia 2022 r.

⁹⁷ Tj. wniosku wniesionego do Urzędu 2 kwietnia 2020 r.

⁹⁸ Na podstawie art. 375 ustawy poś.

Wójt nie poinformował wnioskodawcy o sposobie załatwienia jednego wniosku⁹⁹ (spośród 7 wniosków objętych analizą), związanego ze spalaniem odpadów lub paliw stałych nieodpowiedniej jakości na terenie Gminy. Powyższe stanowiło naruszenie art. 244 § 2 kpa.

(akta kontroli: str. 1417-1526)

Wójt wyjaśnił, że:

W zakresie załatwienia skargi z dnia 18 stycznia 2022r i wniosku z dnia 2 kwietnia 2020 r błędnie zakwalifikowano wniosek i skargę jako zwykłe zgłoszenie interwencji i nie zastosowano przepisów kpa. Brak zachowania terminów to jedyne uchybienia w rozpatrzeniu przedmiotowych pism, dokonano kontroli systemów grzewczych i udzielono wymaganych informacji zwrotnych dla wnoszącego (...) Na etapie rozpatrywania zgłoszenia, błędnie zakwalifikowano wniosek jako zwykłe zgłoszenie interwencji i nie zastosowano przepisów k.p.a.

(akta kontroli: str. 1807-1818)

Kierownik ROŚ złożył w powyższej sprawie wyjaśnienia o podobnej treści.

(akta kontroli: str. 1802-1806)

III. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. *Zapewnienie sporządzania sprawozdań z realizacji zadań określonych w Programach Ochrony Powietrza w sposób umożliwiający dokonanie weryfikacji danych o liczbie wymienionych źródeł ciepła.*
2. *Podjęcie działań dla zapewnienia źródła ciepła spełniającego wymogi uchwały antysmogowej w budynkach użytkowanych przez gminne jednostki organizacyjne.*
3. *Zapewnienie załatwiania skarg i wniosków składanych do Urzędu w wymaganych terminach oraz poinformowanie wnioskodawcy o sposobie załatwienia wniosku wniesionego do Urzędu 26 kwietnia 2023 r.*
4. *Zapewnienie dokonania sprawdzenia i odnotowania w protokołach kontroli indywidualnych systemów grzewczych standardu urządzenia grzewczego.*

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁹⁹ Tj. wniosku wniesionego do Urzędu 26 kwietnia 2023 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Katowice, dnia 19 grudnia 2024 r.

Kontroler
Aleksander Małysz
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....