



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KRAKOWIE

LKR .410.19.3.2024

Janusz Chwierut
Prezydent Miasta Oświęcim
Urząd Miasta Oświęcim
ul. Zaborska 2
32-600 Oświęcim

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/069 Realizacja uchwał antysmogowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
tel. 48123423400, lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Oświęcim, ul. Zaborska 2, 32-600 Oświęcim (dalej: <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Chwierut, Prezydent Miasta Oświęcim od 16 listopada 2014 r. (dalej: <i>Prezydent</i>)
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Justyna Pikiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/108/2024 z 3 września 2024 r. 2. Barbara Gałdzińska-Calik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/156/2024 z 4 grudnia 2024 r. 3. Dariusz Jankowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/109/2024 z 3 września 2024 r. (akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2024 Miasto Oświęcim (dalej: Miasto lub Oświęcim) podejmowało działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych³ oraz wykonania zadań określonych w Programach Ochrony Powietrza (POP)⁴ związanych z ich wdrożeniem, które przyczyniły się do poprawy jakości powietrza. Tempo i skala tych działań były jednak niewystarczające, aby w pełni wdrożyć ograniczenia i zakazy przewidziane w tych uchwałach. Na wniosek Miasta, Sejmik Województwa Małopolskiego uchwalił oświęcimską uchwałę antysmogową obowiązującą na terenie Miasta, która wprowadzała bardziej rygorystyczne ograniczenia, ale Miasto nie było w stanie zagwarantować likwidacji wszystkich kotłów pozaklasowych w zakładanym w tej uchwale terminie. Na terenie Miasta w dalszym ciągu⁵ pozostawało 226 kotłów pozaklasowych (tj. poniżej klasy 3), co stanowiło 27,1% wszystkich kotłów na paliwo stałe, chociaż zgodnie z wymaganiami oświęcimskiej uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny być użytkowane od 1 stycznia 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych jest szczególnie istotne, ponieważ emitują one prawie trzykrotnie więcej pyłów niż kotły klasy 3 i dziesięciokrotnie więcej niż kotły klasy 5, co istotnie wpływa na jakość powietrza, a tym samym na zdrowie i życie mieszkańców. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018-2023, wynoszącym w Mieście 154 kotły rocznie, wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze ponad 1,5 roku, a kotłów poniżej klasy 5 – prawie 4 lata. Tymczasem wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2026 r. Jednocześnie NIK zauważa niski poziom wypełnienia bazy Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (dalej: CEEB) w Oświęcimiu, który wg stanu na 11 grudnia 2024 r. wynosił 63%. Mimo zastrzeżeń dotyczących prawidłowości danych z CEEB, należy zakładać, że liczba kotłów do wymiany może być większa, niż znana na dzień dzisiejszy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że konieczne jest zintensyfikowanie działań mających na celu wymianę, przez mieszkańców Miasta, kotłów na paliwa stałe niespełniających wymogów obowiązującej uchwały antysmogowej.

NIK ocenia negatywnie działalność Miasta w obszarze kontroli indywidualnych systemów grzewczych. W czasie prowadzonych kontroli jedynie w ograniczonym stopniu sprawdzano stosowanie się podmiotów odpowiedzialnych do wymagań uchwał antysmogowych, tj. w części kontroli nie sprawdzano standardu

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę w formie opisowej.

³ Uchwała Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw zmieniona uchwałą nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 787, ze zm.), dalej: **małopolska uchwała antysmogowa**, oraz Uchwała nr XLV/622/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 27 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Miasta Oświęcim ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5546), dalej: **oświęcimska uchwała antysmogowa**.

⁴ Uchwała nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie „Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego” zmienionej uchwałą Nr VI/70/11 z dnia 28 lutego 2011 r. oraz uchwałą Nr XLII/662/13 z dnia 30 września 2013 r., dalej: **POP 2017**; Uchwała nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, dalej: **POP 2020** oraz Uchwała nr LXXV/1102/23 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 20 listopada 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, dalej: **POP 2023**.

⁵ Według stanu na 11 grudnia 2024 r.

stosowanych kotłów na paliwo stałe (w 19 przypadkach na 40 zbadanych) i dokumentacji potwierdzającej stosowanie paliwa odpowiedniej jakości (w 26 przypadkach na 40 zbadanych) w celu zweryfikowania zgodności z wymogami uchwały antysmogowej. Z roku na rok zmniejszała się także liczba kontroli, w ramach których pobierano i zlecano badanie próbki popiołu (z 22 kontroli w 2017 r. do 0 w 2023 r. i 2024 r.). W latach 2020-2023 nie spełniono wymogu określonego w POP 2020 dotyczącego konieczności pobierania próbek popiołu w 10% kontroli interwencyjnych. Ponadto w 2020 r. i 2023 r. nie wykonano wymaganej przez POP 2020 liczby kontroli planowych (w 2020 r. wykonano 16 kontroli planowych wobec wymaganych 80, w 2023 r. wykonano 255 kontroli wobec wymaganych 400). Jednocześnie w latach 2017-2024 w 834 kontrolach spośród 2 278 kontroli (37%) nie sporządzono protokołów, co było niezgodne z art. 380 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶.

NIK ocenia pozytywnie uruchomienie przez Miasto własnego programu dotacji do wymiany kotłów, w wyniku którego zainstalowano 764 nowe źródła ciepła, wydając ze środków własnych 6 104,2 tys. zł. Ponadto zrealizowano 218 przedsięwzięć w ramach Programu *Czyste Powietrze*, z kwotą dofinansowania w wysokości 3 147,7 tys. zł. Wprowadzi Miasto z opóźnieniem uruchomiło punkt konsultacyjno-informacyjny Programu *Czyste Powietrze* oraz tylko jednemu ze swoich pracowników powierzyło funkcję ekodoradcy, to jednak Oświęcim należał do aktywniejszych gmin spośród uczestniczących w tym programie, zajmując 520 miejsce w rankingu prowadzonym przez Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) spośród 2 162 gmin uczestniczących w programie.

NIK zauważa, że stosownie do postanowień POP, w 2022 r. przeprowadzono analizę poziomu ubóstwa energetycznego na terenie Miasta, przy czym już od 2018 r. realizowano program osłony w postaci dopłat do wyższych kosztów ogrzewania po wymianie nieefektywnego źródła ciepła. Wsparciem tym objęto 20 rodzin, wydając na ten cel do 12 września 2024 r. ze środków własnych 33,9 tys. zł. NIK pozytywnie ocenia również działania Miasta związane z przyjęciem dokumentów strategicznych wyznaczających cele walki o poprawę jakości powietrza, w tym opracowanie programu ochrony środowiska, stosownie do postanowień art. 17 ust. 1 upoś.

Miasto prowadziło też liczne działania edukacyjne i kampanie informacyjne dotyczące wymagań uchwał antysmogowych, szkodliwości zanieczyszczeń powietrza związanych ze stosowaniem nieefektywnych źródeł ciepła oraz możliwości skorzystania z dofinansowania na wymianę starych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła grzewcze. Miasto przeprowadziło łącznie 158 takich akcji. Niemniej jednak nie do każdego punktu adresowego, pod którym eksploatowana była instalacja na paliwo stałe, przesłano – z częstotliwością wymaganą przez POP 2020 – informacje o wymaganiach uchwały antysmogowej oraz o dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Miasto identyfikowało problem jakości powietrza związany z niską emisją. Oświęcim znajduje się w strefie podlegającej ocenie jakości powietrza – strefa małopolska. Na podstawie danych opublikowanych w wydawanych corocznie przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) ocen jakości powietrza w województwie małopolskim w całym okresie objętym kontrolą Miasto zaliczane było do obszarów przekroczeń normatywnych stężeń

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.; dalej: upoś.

zanieczyszczeń związanych z tzw. niską emisją, tj. pyłem zawieszonym PM₁₀, pyłem zawieszonym PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenem w pyłe PM₁₀.

W związku ze zidentyfikowanym problemem jakości powietrza przyjęto m.in. Program Ograniczenia Niskiej Emisji (PONE) dla Miasta Oświęcim wraz z inwentaryzacją źródeł niskiej emisji, obowiązujący w latach 2015-2022⁷, a także Program Ochrony Środowiska na lata 2015-2018 z perspektywą do 2020 r.⁸ oraz jego kontynuację w postaci Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Oświęcim na lata 2020-2023 z perspektywą 2024-2027⁹ (POŚ). W POŚ zawarto ocenę stanu środowiska w zakresie jakości powietrza (zidentyfikowano m.in. rodzaje i źródła zanieczyszczeń) oraz cele i zadania z tym związane (obszar *Ochrona klimatu i jakości powietrza*) wraz ze wskaźnikami. W ramach celu: *znacząca poprawa jakości powietrza na obszarze Miasta Oświęcim związana z realizacją kierunków działań naprawczych* wskazano cztery kierunki interwencji. Pierwszy to: *Skuteczne wdrażanie planów i programów służących ochronie powietrza w skali lokalnej i wojewódzkiej poprzez osiągnięcie zakładanych efektów ekologicznych*, ze wskaźnikiem zmniejszenia liczby zanieczyszczeń, dla których odnotowano przekroczenie stanu dopuszczalnego w strefie: z 3 do 1. Zadania z tym związane to m.in.: aktualizacja i wdrażanie Planu gospodarki niskoemisyjnej oraz PONE, opracowanie projektu założeń do Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wdrażanie aktualnego POP czy wymiana kotłów węglowych i pieców węglowych. Dla drugiego kierunku interwencji: *Wdrożenie mechanizmów ograniczających negatywny wpływ transportu na jakość powietrza poprzez efektywną politykę transportową do poziomu nie powodującego negatywnego oddziaływania na jakość powietrza* przyjęto wskaźnik: długość dróg dla rowerów: z 22,3 km do 25 km i zadanie: budowa i przebudowa dróg. Dla trzeciego kierunku interwencji: *Wdrożenie mechanizmów motywujących do implementacji nowoczesnych rozwiązań w przemyśle skutkujących redukcją emisji substancji zanieczyszczających* określono wskaźnik: zmniejszenie emisji zanieczyszczeń gazowych z zakładów szczególnie uciążliwych ogółem: z 513 019 ton/rok do 510 000 ton/rok. Przypisano mu zadania: Realizacja inwestycji mających na celu ograniczenie emisji substancji zanieczyszczających z instalacji energetycznych i przemysłowych oraz kontrole. Ostatniemu kierunkowi interwencji: *Wzmocnienie systemu edukacji ekologicznej społeczeństwa skierowanej na promocję postaw służących ochronie powietrza* przypisano wskaźnik: zwiększenie liczby odbiorców gazu ogrzewających mieszkania gazem z 1 742 do 1 760. Zadania: prowadzenie kampanii edukacyjnych i informacyjnych oraz kontrole spalania odpadów. W ramach celu: *realizacja racjonalnej gospodarki energetycznej łączącej efektywność energetyczną z nowoczesnymi technologiami* wskazano dwa kierunki interwencji. Pierwszy: *Wzmocnienie systemu wykorzystania odnawialnych źródeł energii* ze wskaźnikiem zwiększenia liczby OZE¹⁰ na terenie Miasta z 105 do 120 oraz zadaniem: Realizacja inwestycji w OZE oraz dotowanie wymiany kotłów węglowych. Drugi kierunek interwencji: *Wspieranie finansowe i technologiczne inwestycji w technologie mające na celu efektywne wykorzystanie energii* ze wskaźnikiem: zwiększenie liczby obiektów użyteczności publicznej poddanych termomodernizacji z 5 do 8. Zadania: Poprawa efektywności energetycznej i wykonanie termomodernizacji w budynkach użyteczności publicznej oraz wymiana oświetlenia ulicznego na energooszczędne.

⁷ Wprowadzony uchwałą Nr V/63/15 Rady Miasta Oświęcim z 25 lutego 2015 r. Uchylony uchwałą Nr XLIV/724/22 Rady Miasta Oświęcim z 26 stycznia 2022 r.

⁸ Wprowadzony uchwałą Nr VII/111/15 Rady Miasta Oświęcim z 25 marca 2015 r.

⁹ Wprowadzony uchwałą Nr XXVIII/440/20 Rady Miasta Oświęcim z dnia 28 października 2020 r.

¹⁰ Odnawialne źródła energii.

Nie sporządzano jednak raportu z realizacji POŚ za lata 2020-2024, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6-304, 1361-1366, 1936-1945)

Skala zanieczyszczeń powietrza substancjami najbardziej charakterystycznymi dla tzw. *niskiej emisji* w Mieście przedstawiała się w latach 2018-2023¹¹ następująco:

- Średnioroczny poziom stężeń pyłu PM₁₀ wyniósł 43,6 µg/m³ w 2018 r., 34,0 µg/m³ w 2019 r., 33,9 µg/m³ w 2020 r., 36,9 µg/m³ w 2021 r., 30,4 µg/m³ w 2022 r. i 24,6 µg/m³ w 2023 r. Tym samym średnioroczne poziomy stężenia PM₁₀ mieściły się, od 2019 r., w granicy dopuszczalnego stężenia, określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu¹², wynoszącego 40 µg/m³. Takie parametry jakości powietrza nie będą jednak gwarantowały w przyszłości osiągnięcia zakładanego poziomu tej substancji, określonego w nowelizacji Dyrektywy AAQD¹³ w wysokości 20 µg/m³ (zakładany termin osiągnięcia tego poziomu to 2030 r.), oraz zalecanego od 2021 r. w najnowszych wytycznych WHO¹⁴ – 15 µg/m³. Jednocześnie liczba dni z przekroczeniem dobowego poziomu dopuszczalnego stężenia PM₁₀, ustalonego na 50 µg/m³, wynosiła w 2018 r. 91 dni, w 2019 r.: 66 dni, w 2020 r.: 65 dni, w 2021 r.: 75 dni, w 2022 r.: 51 dni i w 2023 r.: 25 dni. Tymczasem liczba dni z przekroczeniem tego poziomu nie powinna przekraczać 35 w ciągu roku. Z kolei aktualizacja Dyrektywy AAQD zakłada, że dobowe stężenie pyłu PM₁₀ na poziomie 45 µg/m³ nie będzie przekraczane częściej niż 18 raz w ciągu roku od 2030 r.
- Średnioroczny poziom zanieczyszczeń pyłu zawieszonego PM_{2,5}¹⁵ wynosił: w 2020 r. przeciętnie na terenie Miasta 20,0 µg/m³ (w najmniej zanieczyszczonych tymi pyłami częściach Oświęcimia 16,0 µg/m³, a w najbardziej zanieczyszczonych 24,1 µg/m³); w 2021 r. przeciętnie 21,0 µg/m³ (minimalne 18,4 µg/m³, maksymalne 23,3 µg/m³); w 2022 r. przeciętnie 19,5 µg/m³ (minimalne 16,6 µg/m³, maksymalne 21,8 µg/m³) oraz w 2023 r. przeciętnie 14,1 µg/m³ (minimalne 12,6 µg/m³, maksymalne 15,3 µg/m³). Tym samym odnotowywane średnie roczne stężenia, od 2022 r., mieściły się w normie wynikającej z rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, wynoszącej od 2020 r. 20 µg/m³ (a wcześniej 25 µg/m³). Maksymalne wartości tych stężeń przekraczały jednak tę normę także w 2022 r. Ponadto stężenia pyłu PM_{2,5} odnotowywane przeciętnie na terenie Oświęcimia w ww. okresie nie będą gwarantować w przyszłości dotrzymania poziomu normatywnego dla tej substancji, określonego w znnowelizowanej Dyrektywie AAQD, wynoszącego 10 µg/m³, oraz rekomendowanego poziomu wynikającego z najnowszych wytycznych WHO (5 µg/m³).

¹¹ Dane GIOŚ przedstawione w rocznych ocenach jakości powietrza sporządzonych przez WIOŚ dla pyłu PM₁₀ i B(a)P oraz danych pochodzących z map rozkładów stężeń otrzymanych metodą obiektywnego szacowania na podstawie wyników modelowania matematycznego wykonanego przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy dla pyłu PM_{2,5}.

¹² Dz. U. z 2021 r., poz. 845, dalej: rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

¹³ 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).

¹⁴ 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.

¹⁵ Dane szacunkowe (modelowanie), a nie pomiar empiryczny.

- Średnioroczne stężenie B(a)P zawartego w pyłe PM₁₀ wynosiło 8,5 ng/m³ w 2018 r., 7,4 ng/m³ w 2019 r., 6,6 ng/m³ w 2020 r., 6,9 ng/m³ w 2021 r., 3,6 ng/m³ w 2022 r. i 2,5 ng/m³ w 2023 r. Tym samym stężenia B(a)P zawartego w pyłe PM₁₀ znacznie przekraczały obowiązującą normę wynoszącą 1 ng/m³.

Jakość powietrza w Mieście w sezonie chłodnym (I i IV kwartał w latach 2018-2023) była zauważalnie gorsza niż w sezonie wiosenno-letnim. Przykładowo w przypadku 2018 r. stężenie pyłów PM₁₀ w I kwartale wynosiło średnio 78 µg/m³ (przy 24 godzinnym okresie uśredniania), a w III kwartale 25 µg/m³. W 2022 r. stężenie pyłów PM₁₀ w I kwartale wynosiło średnio 40 µg/m³ (przy 24 godzinnym okresie uśredniania), a w III kwartale 20 µg/m³. Z kolei przy 1-godzinym okresie uśredniania stężenie pyłów PM₁₀ w IV kwartale wynosiło średnio 52 µg/m³ (pomiar wyższy w tym czasie niż dla I kwartału), a w III kwartale 18 µg/m³.

Podobnie było w przypadku B(a)P w pyłe PM₁₀ – w 2018 r. średnie stężenie w I kwartale wynosiło 21,6 ng/m³, podczas gdy w III kwartale stężenie to wynosiło 0,7 ng/m³. W 2022 r. średnie stężenie w I kwartale wynosiło 7,2 ng/m³, podczas gdy w III kwartale 0,4 ng/m³.

(akta kontroli str. 6-290, 298-306, 1326-1379, 1533-1599, 2382-2388)

Zastępca Prezydenta Miasta (dalej: *Z-ca Prezydenta*), Naczelnik oraz Zastępca Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska (dalej: *kierownictwo WOŚ* lub odpowiednio: *Naczelnik* lub *Z-ca Naczelnika WOŚ*) wyjaśnili, że Miasto identyfikowało problemy jakości powietrza w oparciu o dane pochodzące ze stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie Miasta.

Od 2018 r. uwzględniane w ocenie jakości powietrza pomiary wykonywane były za pomocą:

- mobilnej stacji pomiarowej (od 4 stycznia 2018 r. do stycznia 2020 r.) obsługiwanej przez Małopolski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie (dalej: *MWIOŚ*) usytuowanej przy ul. Bema w Oświęcimiu. Stacja dokonywała całorocznych, manualnych pomiarów stężenia pyłu PM₁₀ i B(a)P w PM₁₀. Pomiary wykonywano metodami referencyjnymi zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu¹⁶.

Stanowisko pomiarowe zostało włączone do *Programu Państwowego Monitoringu Środowiska województwa małopolskiego na lata 2016-2020*.

- Automatycznej Stacji Pomiarów Jakości Powietrza (od stycznia 2020 r.) obsługiwanej przez Miasto, usytuowanej przy ul. Bema 12A w Oświęcimiu, na terenie Zakładu Usług Komunalnych. Stacja dokonuje pomiarów jakości powietrza pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz B(a)P w PM₁₀ metodą manualną, a metodą automatyczną C₆H₆ (benzen).

Stanowisko pomiarowe zostało włączone do *Programu Państwowego Monitoringu Środowiska województwa małopolskiego*.

Stan jakości powietrza mierzony był także w sześciu lokalizacjach, w których umieszczono sensory Airly i LookO2. Urządzenia te zostały uruchomione w grudniu 2017 r. przez Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Oświęcimiu (dalej: *PEC*). Mierzyły stężenie pyłów PM₁, PM_{2,5} i PM₁₀ i były wykorzystywane wyłącznie do celów edukacyjnych lub informacyjnych.

(akta kontroli str. 6-290, 298-306, 473-480, 1326-1379)

Miasto współpracowało także z organizacjami pozarządowymi. Utworzono Zespół ds. poprawy jakości powietrza, w składzie którego – obok przedstawicieli

¹⁶ Dz. U. poz. 1032.

Miasta Oświęcim, PEC, Zarządu Budynków Mieszkalnych w Oświęcimiu (ZBM), rad osiedli – wchodził przedstawiciel Oświęcimskiego Alarmu Smogowego oraz Towarzystwa na Rzecz Ziemi. Zespół pełnił funkcję opiniująco-doradczą Prezydenta Miasta Oświęcim w zakresie poprawy jakości powietrza na obszarze Miasta. Podczas spotkań omawiano m.in. planowane i realizowane działania antysmogowe, w tym związane z monitorowaniem jakości powietrza, dofinansowaniem wymiany starych kotłów grzewczych, inwentaryzacją źródeł grzewczych w budynkach jednorodzinnych, czy uciepłowieniem mieszkań. W latach 2018-2020 (do marca) Zespół zebrał się 19 razy.

Obie organizacje pozytywnie oceniały dotychczasową współpracę z Urzędem, określając ją jako *bardzo dobrą* lub *satisfakcjonującą*.

(akta kontroli str. 6-32, 298-306, 1505-1599, 2382-2388)

Z-ca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że nie mają informacji, czy obecne ograniczenia i podejmowane działania będą wystarczające dla osiągnięcia parametrów jakości powietrza wymaganych obecnymi oraz projektowanymi normami. Miasto nie ma narzędzia pozwalającego określić czas, w jakim zostaną osiągnięte wymagane parametry. Do ustalenia liczby kotłów nieekologicznych, które należy zlikwidować dla osiągnięcia wymaganych wskaźników, potrzebne są m.in. informacje w zakresie: rodzaju paliwa przed i po wymianie, sprawności kotłów przed i po wymianie, ilości zużywanego ciepła przed wymianą. Pomiar jakości powietrza wg stacji pomiarowej zlokalizowanej na terenie miasta wykazują poprawę jakości powietrza w stosunku do lat poprzednich. Dotychczasowe działania mogą nie skutkować osiągnięciem parametrów jakości powietrza wymaganych obecnymi oraz projektowanymi normami. To wyłącznie od woli mieszkańców zależy w jakim terminie zostaną one wymienione na ekologiczne źródło ogrzewania.

(akta kontroli str. 298-306, 1515-1532, 1875-1934)

2. Na podstawie małopolskiej uchwały antysmogowej wprowadzono zakazy i ograniczenia dla instalacji, w których następuje spalanie paliw w rozumieniu art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁷, w szczególności kocioł, kominek i piec, jeżeli dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub wydzielają ciepło poprzez bezpośrednie przenoszenie ciepła lub bezpośrednie przenoszenie ciepła w połączeniu z przenoszeniem ciepła do cieczy lub bezpośrednie przenoszenie ciepła w połączeniu z systemem dystrybucji gorącego powietrza. Małopolska uchwała antysmogowa wprowadziła:

- od 1 lipca 2017 r. zakaz stosowania w ww. instalacjach paliw, w których udział masowy węgla kamiennego lub węgla brunatnego o uziarnieniu 0-3 mm wynosi powyżej 15%, a także paliw zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%;
- od 1 lipca 2017 r. nakaz spełnienia przez instalacje dostarczające ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub wydzielające ciepło określonych wymagań, w tym właściwych poziomów efektywności energetycznej, norm emisji zanieczyszczeń oraz sprawności cieplnej;
- nakaz wyeliminowania do 31 grudnia 2022 r. (po zmianie: do 30 kwietnia 2024 r.)¹⁸ instalacji dostarczających ciepło do systemu centralnego

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.

¹⁸ Zmiana wprowadzona uchwałą nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 26 września 2022 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6497).

ogrzewania, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 lipca 2017 r., a które nie spełniają wymagań w zakresie sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3, 4 lub 5 według normy PN-EN 303-5:2012 (dalej: *kotły pozaklasowe*);

- nakaz wyeliminowania do 31 grudnia 2026 r. instalacji dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 lipca 2017 r., a które spełniają wymagania w zakresie sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3 lub klasy 4 według normy PN-EN 303-5:2012;

- nakaz wyeliminowania do 31 grudnia 2022 r. (po zmianie: do 30 kwietnia 2024 r.) instalacji wydzielających ciepło, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 lipca 2017 r., chyba że będą spełniać określone w uchwale warunki.

Podmioty eksploatujące takie instalacje zostały zobowiązane do wykazania spełniania wymagań określonych w uchwale poprzez przedstawienie dokumentów potwierdzających spełnienie tych wymagań.

(akta kontroli str. 6-32, 298-306, 2382-2388)

Dodatkowo, na wniosek Miasta, Sejmik Województwa Małopolskiego przyjął oświęcimską uchwałę antysmogową, która weszła w życie od 1 stycznia 2022 r. Uchwała ta wprowadziła na obszarze Miasta bardziej rygorystyczne zakazy i ograniczenia, tj.:

- od 1 stycznia 2022 r. zakazano eksploatacji nowych źródeł ciepła na paliwa stałe inne niż biomasa o wilgotności do 20%;
- do 31 grudnia 2022 r. nakazano wyeliminowanie miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na biomasę i miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na węgiel, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 lipca 2017 r., chyba że będą spełniać określone w uchwale warunki, spójne z przyjętymi w małopolskiej uchwale antysmogowej;
- do 31 grudnia 2022 r. nakazano wyeliminowanie kotłów pozaklasowych na biomasę oraz kotłów pozaklasowych na węgiel, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 lipca 2017 r.;
- do 31 grudnia 2026 r. nakazano wyeliminowanie kotłów klasy 3 i 4 na biomasę oraz kotłów klasy 3 i 4 na węgiel, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 lipca 2017 r.;
- do 31 grudnia 2029 r. nakazano wyeliminowanie kotłów klasy 5 na węgiel, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 lipca 2017 r.;
- do 31 grudnia 2029 r. nakazano wyeliminowanie kotłów na węgiel spełniających wymagania ekoprojektu, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 stycznia 2022 r.;
- do 31 grudnia 2029 r. nakazano wyeliminowanie miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na węgiel, spełniających wymagania ekoprojektu, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 stycznia 2022 r.;
- do 31 grudnia 2029 r. – spośród dostępnych paliw stałych, zakazano spalania biomasy o wilgotności powyżej 20% oraz paliw stałych, których zgodnie z prawem nie można wprowadzać do obrotu¹⁹;
- od 1 stycznia 2030 r. spośród paliw stałych dopuszczone zostało spalanie jedynie biomasy o wilgotności w stanie roboczym do 20%;

¹⁹ Paliwa wymienione w art. 7 ust. 7a ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, w tym muły węglowe, flotokoncentraty, węgiel brunatny, dowolną mieszaninę paliw, o których mowa w przepisie, z dodatkiem lub bez dodatku innych substancji, zawierającą mniej niż 85% węgla kamiennego, paliw stałych niespełniających wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Energii z 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, paliw stałych niesortowanych oraz paliw stałych, dla których nie wystawiono wymaganego świadectwa jakości.

- od 1 stycznia 2030 r. zakazano eksploatacji wszystkich instalacji grzewczych zasilanych paliwem stałym innym niż biomasa.

Jednocześnie dopuszczono możliwość eksploataowania kotłów klasy 5 na biomasę, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 lipca 2017 r., do końca ich technicznej żywotności.

Podobnie jak w przypadku małopolskiej uchwały antysmogowej, podmioty eksploatujące instalacje zostały zobowiązane do wykazania spełniania wymagań określonych w uchwale poprzez przedstawienie dokumentów potwierdzających spełnienie tych wymagań – dot. instalacji (urządzeń) oraz stosowanych paliw stałych (świadcstwo jakości paliwa stałego).

Oświęcimska uchwała antysmogowa nie została zmieniona w wyniku zmiany małopolskiej uchwały antysmogowej.

Równocześnie obowiązywały dwa programy ochrony powietrza dla województwa małopolskiego: POP 2017 oraz POP 2020 ze zmianą (POP 2023). POP określał działania naprawcze wspomagające osiągnięcie wyznaczonych norm w jak najkrótszym czasie. Prezydent Miasta Oświęcim realizował działania wskazane w POP, w tym dotyczące ograniczenia emisji z sektora komunalno-bytowego oraz transportu, przy czym nie wszystkie zostały zrealizowane w stopniu odpowiadającym wymaganiom POP.

(akta kontroli str. 6-32, 298-306, 2382-2388)

Priorytety w zakresie poprawy jakości powietrza uwzględniała także *Strategia Rozwoju Miasta Oświęcim na lata 2014-2020*²⁰ oraz jej kontynuacja w postaci *Strategii Rozwoju Miasta Oświęcim na lata 2021-2030*²¹. W okresie od 28 marca 2018 r. do 26 stycznia 2022 r. obowiązywała również uchwała Rady Miasta Oświęcim ws. działań antysmogowych Miasta Oświęcim ograniczających niską emisję²², dla której podstawą był m.in. PONE, przyjęta w związku z potrzebą wdrożenia działań wynikających z małopolskiej uchwały antysmogowej. Uchwałę uchylono w związku z upływem okresu, którego dotyczyły wskazane w niej działania (lata 2018-2020). W 2016 r. Miasto przyjęło *Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Oświęcim zawierający elementy planu mobilności miejskiej*²³.

W celu pełnego wdrożenia uchwał antysmogowych Miasto przyjęło również uchwały adresowane do mieszkańców budynków jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych w budownictwie wielorodzinnym, dot. udzielania dotacji z budżetu Miasta Oświęcim do wymiany starych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła grzewcze, w tym wymiany kotłów, montażu pomp ciepła i instalacji fotowoltaicznych oraz kolektorów słonecznych.

Dodatkowo w latach 2021-2024 w umowach ws. zamówień publicznych stosowano postanowienia kształtujące warunki wykonywania zamówienia w sposób ograniczający emisję szkodliwych substancji do powietrza (umowy na

²⁰ Wprowadzona uchwałą Nr LI/973/14 Rady Miasta Oświęcim z 30.04.2014r. i zmieniona uchwałą Nr IV/66/19 Rady Miasta Oświęcim z 30.01.2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LI/973/14 Rady Miasta Oświęcim z 30.04.2014 r.

²¹ Wprowadzona uchwałą Nr XLVIII/769/22 Rady Miasta Oświęcim z 27.04.2022 r.

²² Uchwałą Nr XLVII/919/18 z 28 marca 2018 r. w sprawie działań antysmogowych Miasta Oświęcim ograniczających niską emisję, uchylona uchwałą Nr XLIV/725/22 Rady Miasta Oświęcim z 26 stycznia 2022 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XLVII/919/18 z 28 marca 2018 r. w sprawie działań antysmogowych Miasta Oświęcim ograniczających niską emisję.

²³ Wprowadzony uchwałą Nr XXVII/519/16 Rady Miasta Oświęcim z 25 października 2016 r., aktualizowany uchwałą Nr II/21/18 Rady Miasta Oświęcim z 28 listopada 2018 r.

roboty budowlane, usługi regularnego przewóz osób niepełnosprawnych oraz usługi odbierania odpadów komunalnych).

Ustalenia mające na celu zwiększanie powierzchni biologicznie czynnej, zmniejszanie powierzchni zabudowy i regulujące zaopatrzenie w ciepło wprowadzono w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych w latach 2022-2024 dla obszarów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną.

Kwestie związane z jakością powietrza i niską emisją ujęto także w *Miejskim Planie Adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Oświęcim do roku 2030*²⁴. Wśród działań mających na celu ochronę powietrza i zmniejszenie poziomu koncentracji zanieczyszczeń powietrza znalazło się: zwiększenie udziału OZE w produkcji energii, zmniejszenie zanieczyszczenia komunikacyjnego, optymalizowanie transportu drogowego, monitoring i rozwój systemu gospodarki odpadami oraz rozwój terenów zielonych.

(akta kontroli str. 6-278, 496-500, 521-730, 1515-1532, 1875-1934, 1484-1504, 1875-1934, 2176-2374, 2382-2392)

W obowiązującym od lutego 2022 r. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Oświęcim²⁵ dopuszczono lokalizowanie na jego terenie zespołów ogniw fotowoltaicznych, produkujących energię na cele komercyjne lub o mocy przekraczającej 500 kW; lokalizowanie kolektorów słonecznych na potrzeby mieszkańców oraz użytkowników usług; lokalizowanie instalacji do wytwarzania energii z biomasy i biogazu. Dopuszczenia te obwarowano jednak warunkami, np. wyznaczając określone obszary instalacji, z zachowaniem zasad ochrony konserwatorskiej oraz terenów cennych przyrodniczo, czy właściwego zasięgu stref ochronnych. Na obszarze Miasta nie wyznaczono terenów dla budowy turbin wiatrowych, poza dopuszczeniem niewielkich turbin wiatrowych (o wysokości do 30 m i mocy poniżej 100 kW). Dopuszczono także inne nieuciążliwe i nieagresywne przestrzennie urządzenia do produkcji energii ze źródeł odnawialnych (np. pompy ciepła). Nie wyznaczono stref ochronnych dla urządzeń produkujących energię o mocy przekraczającej 500 kW.

Odnośnie zwiększenia powierzchni terenów zielonych oraz określenia warunków optymalnego przewietrzania Miasta Zastępca Prezydenta wyjaśnił w szczególności, że obszar Miasta w ok. 90% pokryty jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w tym ok. 26% powierzchni przeznaczona jest pod tereny zieleni i wód. Biorąc pod uwagę ustalenia obowiązujących dokumentów planistycznych (miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), przyjęte w POP zwiększanie powierzchni parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej może okazać się niewykonalne. Miasto jest silnie zurbanizowane istniejącą zabudową przemysłową, usługową, mieszkaniową i infrastrukturalną. Funkcja zieleni wyznaczona jest głównie na terenach gminnych oraz częściowo prywatnych. Zmiana przeznaczenia terenu z funkcji użytkowej na zieleń może wiązać się z odpowiedzialnością odszkodowawczą gminy z tytułu spadku wartości nieruchomości.

Jednocześnie wyjaśniający podali, że od lat prowadzone są nowe nasadzenia drzew i krzewów w pasach drogowych ulic i na terenach osiedlowych, w tym przy ich przebudowach oraz w ramach inwestycji prowadzonych na terenach szkół i przedszkoli miejskich. Dodatkowo m.in. w ramach akcji *Sprzątanie Świata*

²⁴ Uchwała Nr XXXVII/608/21 Rady Miasta Oświęcim z 25 sierpnia 2021 r.

²⁵ Uchwała Nr XLV/733/22 Rady Miasta Oświęcim z 23 lutego 2022 r.

przekazywano szkołom i przedszkolom sadzonki drzew i krzewów wg zapotrzebowania. W 2024 r. wykonano nowe nasadzenia ochronne drzew i krzewów przy nowo powstałym obiekcie żłobka i przedszkola przy ul. Ceglanej.
(akta kontroli str. 6-278, 496-500, 1515-1532, 1875-1934, 1484-1504, 1875-1934, 2176-2374, 2382-2392)

Od 1 stycznia 2023 r. co najmniej 50%, a od 1 stycznia 2026 r. 75%²⁶ energii elektrycznej zużywanej w ciągu roku przez budynki użyteczności publicznej będące własnością Miasta miało pochodzić ze źródeł odnawialnych zgodnie z założeniami POP 2020 i POP 2023. Miasto nie spełniło jednak tego wymogu. W żadnym budynku użyteczności publicznej nie zużywano energii elektrycznej pochodzącej z OZE, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli str. 6-101, 1875-1934, 2382-2388)

Pomimo podejmowanych przez Miasto działań w latach 2017-2019 nie zrealizowano wymaganego efektu ekologicznego ograniczenia emisji, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli str. 6-278, 521-730, 1484-1504, 1866-1934, 2382-2388)

W okresie od 24 maja do 21 czerwca 2022 r. MWIOŚ przeprowadził kontrolę, której celem była ocena wykonania działań określonych w POP na lata 2017-2019. W ramach kontroli badano realizację obowiązków w ramach działań naprawczych w zakresie ograniczenia emisji z sektora komunalno-bytowego, ograniczenia emisji z transportu oraz innych działań. W wyniku kontroli stwierdzono naruszenie pkt 3.1.1 ppkt 2 i 3 POP w związku z nieosiągnięciem wymaganego efektu ekologicznego ograniczenia emisji dla wskaźników pyłu PM₁₀, PM_{2,5}, B(a)P w PM₁₀ oraz CO₂. W konsekwencji MWIOŚ 7 grudnia 2022 r. wymierzył Prezydentowi Miasta administracyjną karę pieniężną w wysokości 50 tys. zł. Miasto odwołało się od tej decyzji 19 grudnia 2022 r. do GIOŚ, a następnie – po podjęciu przez GIOŚ 5 kwietnia 2024 r. decyzji utrzymującej w mocy rozstrzygnięcie MWIOŚ – Miasto 24 kwietnia 2024 r. złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Wyrok w tej sprawie zapadł 26 września 2024 r. Sąd oddalił skargę. Jednocześnie Miasto występowało do MWIOŚ o umorzenie obowiązku zapłaty kary oraz do GIOŚ i WSA o wstrzymanie wykonania decyzji. Wobec niepowodzenia tych działań Miasto zapłaciło wymierzoną karę 1 lipca 2024 r. wraz z odsetkami (łącznie 51,6 tys. zł). W dniu 29 listopada 2024 r. Miasto złożyło do NSA skargę kasacyjną od wyroku WSA.

(akta kontroli str. 521-730, 1484-1504, 2382-2388)

W ramach monitorowania realizacji POP przekazano Zarządowi Województwa Małopolskiego sprawozdania za lata 2017-2024. Poza sprawozdaniem za 2022 r. zostały one przekazane w terminie. W sprawozdaniu za 2023 r. podano nieprawidłowo liczbę i koszt pobrania próbek popiołu oraz wartość udziału energii elektrycznej pochodzącej z OZE w energii zużywanej przez budynki użyteczności publicznej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6-278, 2382-2388)

Z-ca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że Miasto nie podejmowało współpracy z gminami sąsiednimi w celu ograniczenia niskiej emisji i pełnego wdrożenia wymagań uchwał antysmogowych, bowiem każda gmina realizuje zadania wynikające z przepisów prawa w ramach swoich kompetencji.

(akta kontroli str. 6-32)

²⁶ Przed zmianą POP w 2023 r.: od 1 stycznia 2025 r. 100% energii (...).

3. Miasto pierwsze informacje na temat stosowanych na jego terenie systemów grzewczych pozyskało na podstawie dwóch inwentaryzacji źródeł grzewczych, zakończonych w listopadzie 2018 r. oraz maju 2021 r. Pierwsza inwentaryzacja dotyczyła zabudowy jednorodzinnej, a druga nieruchomości, na których prowadzona była działalność gospodarcza. W wyniku obu inwentaryzacji zebrano informacje nt. 2 488 nieruchomości/budynków (1 992 nieruchomości w ramach zabudowy jednorodzinnej i 496 nieruchomości, na terenie których prowadzona była działalność gospodarcza), gdzie zidentyfikowano łącznie 2 973 źródła grzewcze, z czego:

- 598 nieruchomości/budynki podłączonych było do miejskiej sieci ciepłowniczej,
- 1 407 korzystało ze źródeł ciepła na paliwo stałe,
- 968 korzystało z innych źródeł.

Ustalono także, że w lokalach mieszkalnych znajdujących się w zabudowie wielorodzinnej zainstalowanych było kolejne 195 źródeł ciepła na paliwo stałe. Inwentaryzacją nie objęto 346 nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej, które jeszcze przed rozpoczęciem inwentaryzacji zidentyfikowano jako podłączone do miejskiej sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli str. 6-32, 208-240, 1771-1775)

W latach 2017-2023 oraz w 2024 r. (do końca III kwartału) na terenie Miasta zlikwidowano łącznie 992 urządzenia grzewcze na paliwa stałe, w tym 985 kotłów poniżej klasy 5, z tego w:

- 2017 r.: 50 urządzeń poniżej klasy 5, tj.: 42 kotły węglowe oraz 8 pieców kaflowych,
- 2018 r.: 127 urządzeń poniżej klasy 5, tj.: 68 kotłów węglowych, 44 piece kaflowe oraz 15 trzonów kuchennych,
- 2019 r.: 241 urządzeń poniżej klasy 5, tj.: 151 kotłów węglowych, 68 pieców kaflowych, 21 trzonów kuchennych i 1 kominek,
- 2020 r.: 139 urządzeń poniżej klasy 5, tj.: 122 kotły węglowe, 11 pieców kaflowych, 1 kominek, 1 koza oraz 4 trzony kuchenne,
- 2021 r.: 209 urządzeń, tj.: 123 kotły pozaklasowe, 20 kotłów kl. 3, 3 kotły kl. 4, 3 kotły kl.5, 29 pieców kaflowych, 2 kozy oraz 29 trzonów kuchennych,
- 2022 r.: 150 urządzeń, tj.: 107 kotłów pozaklasowych, 26 kotłów kl. 3, 4 kotły kl. 4, 1 kocioł kl. 5, 6 pieców kaflowych, 1 kominek, 2 kozy oraz 3 trzony kuchenne,
- 2023 r.: 58 urządzeń, tj.: 28 kotłów pozaklasowych, 10 kotłów kl. 3, 10 kotłów kl. 4, 2 kotły kl. 5, 1 kocioł ekoprojekt, 4 piece kaflowe, 1 kominek, 1 koza oraz 1 trzon kuchenny,
- 2024 r. (do końca III kwartału): 18 urządzeń poniżej klasy 5: 7 kotłów pozaklasowych, 5 kotłów kl. 4, 4 kotły kl. 3 oraz 2 kozy.

W związku z likwidacją ww. źródeł ciepła zrealizowano 170 podłączeń do sieci ciepłowniczej oraz zainstalowano 744 urządzenia grzewcze. Najwięcej podłączeń do sieci wykonano w 2018 r. (42), w 2019 (57) oraz 2021 r. (27). Spośród nowych urządzeń najwięcej zainstalowano kotłów gazowych – łącznie 594 (79,8%), w tym najwięcej w 2019 (104), w 2021 (149) oraz 2022 r. (108). W latach 2017-2020 oraz 2023 i 2024 instalowano także nowe źródła ciepła na paliwo stałe – łącznie 91 (12,2%)²⁷, w tym najwięcej w 2017 (23), w 2019 (35) oraz 2020 r. (15).

Liczba nowych źródeł ciepła sfinansowanych ze środków Miasta wyniosła w 2017 r.: 44 urządzeń i podłączeń do sieci ciepłowniczej; w 2018 r.: 64;

²⁷ Z tego 88 kotłów kl. 5 i ekoprojekt oraz 3 miejscowe ogrzewacze pomieszczeń: 2 kozy (ekoprojekt) i 1 piecokuchnia (ekoprojekt).

w 2019 r.: 161²⁸; w 2020 r.: 129; w 2021 r.: 151; w 2022 r.: 145; w 2023 r.: 54 i do końca III kwartału 2024 r.: 16.

Liczby zlikwidowanych urządzeń grzewczych na paliwo stałe oraz zainstalowanych w ramach wymiany kotłów i poprawy efektywności energetycznej, podawana przez Urząd w sprawozdaniach z realizacji POP, nie obejmowała urządzeń grzewczych zainstalowanych w ramach programu *Czyste powietrze*. W sprawozdaniach nie podawano także kosztów z tym związanych.

(akta kontroli str. 6-290, 1173-1226, 1515-1532, 1173-1226, 1771-1775, 1875-1934, 1946-1947, 2176-2374,)

W celu wyeliminowania z użytkowania kotłów pozaklasowych Miasto prowadziło akcje informacyjne nt. wymogów uchwał antysmogowych oraz możliwości uzyskania dofinansowania do wymiany kotłów. W pierwszej kolejności zaplanowano także kontrole wobec właścicieli nieruchomości, w których zainstalowane były kotły pozaklasowe. Uruchomiono także możliwość uzyskania dotacji z budżetu miasta Oświęcimia do wymiany starych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła grzewcze. Wskazane działania zostały opisane szerzej w pozostałych częściach wystąpienia, w szczególności w pkt. 2, 3, 6 i 7.

Od czasu uruchomienia CEEB Miasto monitorowało stan wdrażania uchwał antysmogowych z wykorzystaniem wprowadzanych tam danych, przy czym Z-ca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ przedstawili następujące uwagi do systemu informatycznego obsługującego bazę²⁹:

- brak możliwości zweryfikowania liczby aktualnych punktów adresowych. Liczba punktów adresowych wg danych dostępnych w gminie różni się od bazy zaciągniętej do rankingu gmin, co skutkuje błędnym wyliczeniem stopnia wypełnienia bazy CEEB;
- występują sytuacje, w których punkt adresowy wykazywany jest kilka razy w związku ze złożeniem kilku deklaracji dla danej nieruchomości (korekt lub deklaracji składanych przez wszystkich współwłaścicieli). Tym samym wygenerowany raport wskazuje nie tylko dane aktualne (wg ostatniej wprowadzonej deklaracji), ale także dane z deklaracji wprowadzonych wcześniej, co może zakłamywać informację nt. faktycznych ilości źródeł ciepła i ich rodzaju;
- liczba zainstalowanych kotłów na terenie gminy jest różna w raportach wykonywanych wg punktów adresowych i inna wg klasy kotła;
- w przypadku zabudowy wielorodzinnej w puli punktów adresowych wskazywana jest każda klatka, przy czym system nie uwzględnia deklaracji złożonych przez zarządców łącznie dla kilku klatek stanowiących jedną wspólnotę mieszkaniową;
- trudności związane z bieżącą obsługą uniemożliwiają wykorzystanie na cele kontrolne otrzymanych terminali wspierających terenowe działania kontrolne.

W II połowie 2023 r. oraz w lutym i kwietniu 2024 r. Urząd przysyłał zapytania i zastrzeżenia dot. funkcjonowania CEEB do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (GUNB) oraz do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (UMWM) w ankiecie udostępnionej w Małopolskim Ekoportalu.

(akta kontroli str. 6-101, 241-242, 298-306, 501-520, 1173-1413, 1515-1532, 1625-1645, 2176-2180, 2242-2249, 2382-2388)

²⁸ Dodatkowo Miasto udzieliło dofinansowania dla spółdzielni mieszkaniowej na budowę przyłącza do miejskiej sieci ciepłowniczej budynków wielorodzinnych oraz budowy części wspólnej instalacji wewnętrznej centralnego ogrzewania w budynkach wielorodzinnych.

²⁹ Informacja o systemie na stronie GUNB: <https://zone.gunb.gov.pl/pl/system-zone>

Na 31 grudnia 2022 r., tj. do momentu, kiedy zgodnie z wymaganiami oświęcimskiej uchwały antysmogowej należało zlikwidować kotłów pozaklasowe wciąż w eksploatacji pozostawały 303 takie urządzenia, tj. 1,79% wszystkich zainstalowanych na ten dzień urządzeń grzewczych na terenie gminy – bez kolektorów i miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (16 906) oraz 33,67% wszystkich zainstalowanych kotłów na paliwo stałe (900).

Według stanu na 1 lipca 2024 r., na podstawie danych zawartych w CEEB, pozyskanych przez NIK z GUNB, na terenie Miasta znajdowało się 239 kotłów pozaklasowych, co stanowiło 1,4% wszystkich zainstalowanych na ten dzień urządzeń grzewczych na terenie gminy – bez kolektorów i miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (16 836) oraz 28,2% wszystkich zainstalowanych kotłów na paliwo stałe (848).

Na 11 grudnia 2024 r. na terenie Miasta pozostawało zainstalowanych 1 938 źródeł ciepła na paliwo stałe, w tym 1 661 poniżej klasy 5, tj.:

- 226 kotłów pozaklasowych,
- 217 kotłów klasy 3,
- 114 kotłów klasy 4,
- 784 kominków/kozy,
- 201 pieców kaflowych,
- 119 trzonów kuchennych.

Kotły pozaklasowe stanowiły 1,26% wszystkich zainstalowanych na ten dzień urządzeń grzewczych na terenie gminy – bez kolektorów i miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (16 845) oraz 27,1% wszystkich zainstalowanych kotłów na paliwo stałe (834). Niewyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Biorąc pod uwagę średnie tempo wymiany kotłów na paliwo stałe w latach 2018-2023 (154 kotły na rok), wyeliminowanie wszystkich kotłów pozaklasowych zajmie szacunkowo ok. 1,5 roku, które nie powinny być użytkowane od 1 stycznia 2023 r. Wyeliminowanie kotłów poniżej klasy 5 na terenie Miasta będzie wymagało ok. 4 lat. Oznacza to, że nie zostaną wyeliminowane w terminie przewidzianym w oświęcimskiej uchwale antysmogowej oraz w okresie wynikającym z aktualnie obowiązującego POP, tj. do 31 grudnia 2026 r.

W opinii Zastępcy Prezydenta oraz kierownictwa WOŚ tempo wymiany wysokoemisyjnych kotłów na terenie Miasta ulegnie obniżeniu. Kotły pozaklasowe w większości eksploatowane są na terenach, gdzie brak jest możliwości podłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej lub do sieci gazowej. Często są to budynki wymagające przeprowadzenia szeroko pojętej termomodernizacji, wymagającej znacznych nakładów finansowych, których właściciel nie jest w stanie ponieść pomimo możliwości uzyskania dofinansowania. Zastępca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili również, że Miasto w 2024 r. zwiększyło wysokość dofinansowania dla właścicieli nieruchomości o najniższych dochodach. Planuje ponadto podjąć następujące działania w celu wyeliminowania z użytkowania kotłów pozaklasowych:

- wspólne kontrole Straży Miejskiej (SM) i pracowników Wydziału Ochrony Środowiska (WOŚ) nieruchomości, w których eksploatowane są kotły pozaklasowe;
- ocena indywidualna każdej nieruchomości pod kątem możliwości zmiany sposobu ogrzewania, w tym warunków technicznych do podłączenia do sieci ciepłowniczej, sieci gazowej,
- potwierdzenie faktu ubóstwa energetycznego,
- wyznaczenie ostatecznych terminów likwidacji tzw. kopciuchów oraz stosowanie sankcji karnych.

(akta kontroli str. 243-297, 1600, 1683-1699, 1771-1799, 2178-2210)

Miasto przeprowadziło analizę problemu ubóstwa energetycznego na swoim terenie. W lipcu 2022 r. odebrano zlecone przez Miasto opracowanie pn. *Analiza poziomu ubóstwa energetycznego na terenie Miasta Oświęcim*, wg którego na 31 grudnia 2021 r. ubogich energetycznie gospodarstw domowych było 174, co stanowiło 6,4% ogółu. W latach 2022 i 2023 liczba ta wzrosła do 184.

Do działań, które mogą ograniczyć ubóstwo energetyczne na terenie Miasta, zaliczono m.in. likwidację indywidualnych źródeł ogrzewania poprzez przyłączenie odbiorców do sieci ciepłowniczej lub poprzez zmianę sposobu ogrzewania przy wykorzystaniu ogrzewania zeroemisyjnego lub niskoemisyjnego, a także system dopłat bezpośrednich, przede wszystkim umożliwiające przeprowadzenie prac termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych znajdujących się w złym stanie technicznym, a także na wymianę starych, nieefektywnych systemów i instalacji grzewczych oraz urządzeń elektrycznych.

(akta kontroli str. 6-32, 298-306, 1411, 1875-1934, 2382-2388)

W okresie objętym kontrolą Miasto wprowadziło program osłonowy w postaci dopłat do wyższych kosztów ogrzewania po wymianie nieefektywnego źródła ciepła. Regulacje w tym zakresie obowiązywały od 1 października 2018 r., z przerwą od 1 kwietnia 2023 r. do 30 września 2023 r.³⁰ Obsługę programu prowadził Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Oświęcimiu (dalej: MOPS), przyznając zasiłki celowe na dofinansowanie zwiększonych kosztów grzewczych lokalu mieszkalnego związanych z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na jeden z systemów ekologicznych. Do 12 września 2024 r. wsparciem objęto 20 rodzin, tj. ok. 11% zidentyfikowanych gospodarstw domowych ubogich energetycznie.

Z-ca Prezydenta i kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że w celu objęcia realizacją przedmiotowego programu jak największą liczbą mieszkańców Miasta trzykrotnie podwyższano kwotę kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Informowano także o możliwości skorzystania z ww. świadczenia na stronie internetowej MOPS oraz w *Wieściach z Ratusza*³¹. Jednocześnie zaznaczyli, że wsparcie w postaci zasiłku celowego na zwiększone koszty grzewcze lokalu mieszkalnego związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania jest wciąż wsparciem z pomocy społecznej i jako takie powinno być adresowane wyłącznie do osób najuboższych – stąd też kryteria uprawniające do skorzystania z niego nie mogą być abstrakcyjnie wysokie.

W opracowaniu dot. analizy ubóstwa energetycznego wskazano jako główne narzędzie zwalczania tego zjawiska w Polsce program Stop Smog. Miasto dotąd nie przystąpiło do tego programu, ponieważ, jak wyjaśnili Z-ca Prezydenta i kierownictwo WOŚ, brak było możliwości realizacji Programu z uwagi na realizację nowych dodatkowych zadań zleconych. Rada Miasta Oświęcim podjęła natomiast uchwałę Nr LXXII/1154/24 z dnia 28.02.2024 r. w sprawie

³⁰ Na podstawie uchwały Nr LII/1007/18 Rady Miasta Oświęcim z 29 sierpnia 2018 r. w sprawie lokalnego programu pomocy społecznej w postaci Lokalnego Programu Osłonowego dla najuboższych mieszkańców miasta Oświęcim, którzy ponoszą zwiększone koszty grzewcze lokalu mieszkalnego związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na jeden z systemów ekologicznych oraz uchwały Nr LXV/1030/23 Rady Miasta Oświęcim z 30 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia lokalnego programu pomocy społecznej w postaci Lokalnego Programu Osłonowego dla najuboższych mieszkańców miasta Oświęcim, którzy ponoszą zwiększone koszty grzewcze lokalu mieszkalnego związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na jeden z systemów ekologicznych.

³¹ Program informacyjny przygotowany przez telewizję regionalną na zlecenie Urzędu Miasta Oświęcim.

zasad przyznawania osobom fizycznym dotacji ze środków budżetu Miasta Oświęcim na wymianę starych i nieekologicznych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła grzewcze w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach ograniczania niskiej emisji dla miasta Oświęcim, zgodnie z którą wnioskodawca ma możliwość skorzystania z dotacji do poziomu podstawowego, podwyższonego oraz najwyższego z uwzględnieniem gospodarstwa jednoosobowego oraz wieloosobowego. Beneficjent skorzysta z dotacji do poziomu podwyższonego oraz najwyższego, jeżeli będzie miał zaświadczenie o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego wydane przez MOPS.

(akta kontroli str. 246-472, 1515-1532, 1875-1934, 1946-2175, 2382-2388)

W Mieście funkcjonowała sieć ciepłownicza, zarządzana przez PEC. W latach objętych kontrolą dokonano jej rozbudowy w rezultacie czego przyłączono do sieci 477 nowych obiektów. PEC, informując o swoich działaniach, promowało także wymianę kotłów na podłączenie do sieci.³²

(akta kontroli str. 6-32, 298-306, 2382-2388)

Wśród 61 budynków wykorzystywanych przez Urząd Miasta oraz jednostki organizacyjne Miasta i spółki miejskie, najwięcej obiektów było przyłączonych do systemu ciepłowniczego (54, tj. 88,5%). Pozostałe stosowane źródła ciepła to ogrzewanie gazowe (5 budynków, w tym w jednym budynku jako dodatkowe źródło ciepła), ogrzewanie elektryczne (1) oraz gruntowa pompa ciepła (1). W jednym przypadku użytkowano kocioł klasy 3. Zastępca Prezydenta i kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że zgodnie z oświęcimską uchwałą antysmogową kotły klasy 3 i 4 mogą być eksploatowane do końca 2026 r. Spółka ma tę świadomość, jednak z uwagi na ograniczenia, tj. brak w pobliżu sieci gazowej i ciepłowniczej, na dzień dzisiejszy nie jest znane możliwe, nowe źródło grzewcze. Spółka w swoim planie inwestycyjnym uwzględni zmianę sposobu ogrzewania.

Od 2017 r. dokonywano wymiany źródeł ciepła w siedmiu budynkach wykorzystywanych przez jednostki organizacyjne oraz spółki miejskie, przy czym w dwóch wymiana dotyczyła kotła gazowego służącego jedynie ogrzewaniu wody użytkowej (w 2020 r. i 2022 r.). Spośród pozostałych pięciu zmian:

- w jednym przypadku w 2019 r. wymieniono żeliwne piece węglowe i elektryczny piec akumulacyjny na centralne ogrzewanie zasilane ciepłem systemowym;
- w dwóch w 2021 r. i 2022 r. zmieniono piec gazowy na nowy, wydajniejszy, skutkujący obniżeniem ilości zużywanego paliwa;
- w jednym w 2023 r. przeprowadzono modernizację sieci ciepłowniczej (budowa układu regulacji pogodowej z podmieszaniem pompowym na wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania);
- w jednym w 2023 r. zmieniono ogrzewanie budynku z elektrycznego na miejską sieć ciepłowniczą.

(akta kontroli str. 6-32, 275-277, 1750-1764, 1875-1934)

Koszty działań związanych z wymianą starych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła grzewcze oraz montaż odnawialnych źródeł energii wyniosły w okresie od 2017 r. do 30 czerwca 2024 r. łącznie 6 433,3 tys. zł, w tym 6 104,2 tys. zł ze środków własnych. Do 12 września 2024 r. łączna kwota wypłaconego wsparcia w ramach programów osłonowych wyniosła 33,9 tys. zł i w całości pochodziła ze środków własnych. Koszt wymiany źródeł ciepła w budynkach

³² Źródło: <https://www.pec-oswiecim.com.pl/index.php?s=systemcieplowniczy&pID=2>.

wykorzystywanych przez Urząd Miasta wyniósł 34,9 tys. zł. Jak wyjaśnili Zastępca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ, Miasto nie miało informacji o poniesionych kosztach związanych z poprawą efektywności energetycznej w budynkach wykorzystywanych przez jednostki organizacyjne Miasta oraz spółki miejskie.

(akta kontroli str. 6-472, 1173-1226, 1674-1677, 1946-1947)

4. Mimo niepełnego wdrożenia uchwał antysmogowych oraz ryzyka ich niespełnienia także w najbliższych latach, Zastępca Prezydenta Miasta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że nie zidentyfikowano barier w zakresie wdrażania uchwał antysmogowych, ponieważ Miasto podjęło działania obejmujące m.in. udzielenie dotacji na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła, szeroką kampanię informacyjną, w którą zaangażowano różne środowiska. Powołano Zespół ds. poprawy jakości powietrza, do którego zadań należało opiniowanie i doradzanie w zakresie m.in. sposobu realizacji działań podejmowanych w celu ograniczenia niskiej emisji, zakresu i sposobu współpracy z innymi organami administracji publicznej, instytucjami naukowymi i badawczymi oraz organizacjami pozarządowymi oraz działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie ochrony zdrowia i edukacji o wpływie zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi. W celu zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko, na obszarze Miasta została także przyjęta uchwała nr XLVII/919/18 z 28 marca 2018 r. w sprawie *działań antysmogowych Miasta Oświęcim ograniczających niską emisję*, która określała zadania oraz nowe kierunki w zakresie ograniczenia niskiej emisji oraz oświęcimska uchwała antysmogowa. W związku z petycją producenta kominków Miasto zaproponowało Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu „Kominki i Piece” zwrócenie się do Urzędu Marszałkowskiego w sprawie zajęcia stanowiska w zakresie określenia wymagań do spełnienia przez podmioty wprowadzające, które uważały, że wyznaczone normy są zbyt rygorystyczne. Urząd Marszałkowski nie uwzględnił jednak wniosków producenta i wymagania pozostały bez zmian.

(akta kontroli str. 6-32, 1515-1532)

Miasto zidentyfikowało natomiast bariery w zakresie zadań określonych w POP. Wśród nich:

- brak wytycznych co do sposobu obliczania efektu ekologicznego dla gmin, które nie wykonały inwentaryzacji;
- nieuwzględnienie przez organ kontrolny przy weryfikacji osiągniętego efektu ekologicznego wszystkich działań realizowanych przez Miasto, a wyłącznie danych zawartych w tzw. Raporcie nr 5 z bazy inwentaryzacyjnej ogrzewania budynków w Małopolsce (Baza inwentaryzacji UMWM), który sporządzany był w oparciu o informacje dotyczące wyłącznie wymienionych źródeł grzewczych. Nie uwzględniono wszystkich realizowanych przez gminę zadań, w tym udzielonych dotacji na wymianę pieców, podłączeń do sieci ciepłowniczej czy termomodernizacji. Miasto zwróciło także uwagę na wysokie koszty nośników ekologicznych (gaz ziemny, ciepło sieciowe), które skłaniają posiadaczy nieruchomości do stosowania paliw stałych;
- zapisy POP nie wskazywały na ryzyko nieosiągnięcia standardów jakości powietrza pomimo realizacji działań naprawczych przez gminę;
- wskazane w projekcie POP wymagane efekty ekologiczne były tylko wartościami szacunkowymi wyznaczonymi na podstawie wymaganego efektu ekologicznego, zapotrzebowania na ciepło pokrywane przez paliwa stałe i liczby lokali mieszkalnych według danych GUS dla 2015 r. oraz warstwy informacji przestrzennej dotyczącej budynków;
- brak narzędzia dla gmin do monitorowania wskaźników określonych w POP;
- nie zapewniono odpowiednich mechanizmów ewaluacyjnych umożliwiających pozyskanie wiarygodnych danych służących

do monitorowania rezultatów podejmowanych działań (efektów ekologicznych) oraz stopnia osiągnięcia założonych celów w POP. Samorząd Województwa Małopolskiego nie ustalił również jednolitych zasad obliczania efektów ekologicznych zrealizowanych działań naprawczych. Pomimo wprowadzenia systemu sprawozdawczości, opartego na jednolitym systemie przekazywania danych, w każdym roku z tego okresu nie był wyliczany efekt ekologiczny, co pozwoliłoby Miastu na bieżąco kontrolować realizację nałożonego obowiązku;

- głównym problemem inwentaryzacji źródeł emisji na potrzeby programów ochrony powietrza jest szeroki zakres dostępnych wskaźników emisji, które mogą być stosowane do wyliczenia szacunkowej wielkości emisji oraz brak jednolitej metody szacowania emisji na potrzeby analiz programów ochrony powietrza. Obecnie na potrzeby szacowania wielkości emisji z sektora komunalno-bytowego, czyli źródeł emisji powierzchniowej, do celów programów ochrony powietrza, a także dotacji celowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (*WFOŚiGW*), *NFOŚiGW*, programów ograniczania niskiej emisji czy planów gospodarki niskoemisyjnej, a także inwentaryzacji krajowej prowadzonej przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami stosowane są różne zestawy wskaźników emisji. Tak szeroka skala wykorzystanych wskaźników emisji na potrzeby wyznaczenia emisji z jednego tylko rodzaju źródeł stanowi barierę w dokonywanych analizach uzyskania efektów prowadzenia działań naprawczych skierowanych na poprawę jakości powietrza. Faktyczny procent wykonania celu można określić tylko i wyłącznie wówczas, kiedy stosuje się jeden rodzaj wskaźników dla wyznaczenia wielkości emisji bazowej, koniecznego do uzyskania efektu ekologicznego oraz wyliczenia efektu z prowadzonych działań;
- decyzję o zmianie systemu ogrzewania w obecnie obowiązującym stanie prawnym może podjąć wyłącznie wnioskodawca, który posiada prawo do dysponowania nieruchomością znajdującą się na terenie miasta. Dlatego trudno jest samorządom przewidzieć jaka liczba kotłów opartych na paliwie stałym zostanie zlikwidowana w poszczególnych latach, a co za tym idzie, jaką wartość osiągnie efekt ekologiczny. Czynniki ekonomiczne bardzo często nie pozwalają na zmianę indywidualnych systemów grzewczych na bardziej ekologiczne, a zwiększenie cen nośników ekologicznych takich jak gaz ziemny czy ciepło sieciowe przyczynia się do zwiększenia wykorzystania paliw stałych;
- bez zmian prawnych, które wprowadzają mechanizmy ekonomiczne i nakazowe eliminujące paliwa niskiej jakości oraz kotły nie spełniające ustalonych parametrów emisji, prowadzone intensywne działania naprawcze mogą okazać się niewystarczające, a ich efekty nietrwałe.

Zastrzeżenia do POP zostały przez Urząd wyrażone m.in. w odpowiedzi na decyzję MWIOŚ wymierzającą Miastu karę za nieosiągnięcie wymaganego efektu ekologicznego ograniczenia emisji dla wskaźników pyłu PM_{10} , $PM_{2,5}$, B(a)P w PM_{10} oraz CO_2 . Na etapie konsultacji projektu POP w 2016 r., 2020 r. oraz w 2023 r. Miasto zgłaszało uwagi, przy czym nie odnoszono się do ww. efektów ekologicznych.

(akta kontroli str. 6-32, 521-730, 1875-1934, 2211-2222)

5. Zgodnie z informacją przekazaną NIK przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w lipcu 2024 r., poziom wypełnienia bazy CEEB w Mieście wynosił wg stanu na³³:

³³ Liczba punktów adresowych w 2022 r., 2023 r. i 2024 r. wynosiła: 4 818, natomiast liczba punktów adresowych z co najmniej 1 złożoną deklaracją wynosiła odpowiednio: 3 115, 3 717 oraz 3 773.

- 1 lipca 2022 r.: 64,7 %,
- 1 lipca 2023 r.: 77,1 %,
- 1 lipca 2024 r.: 78,3 %.

Z kolei na podstawie sprawozdania półrocznego z realizacji POP złożonego przez Urząd za I półrocze 2024 r. stopień wypełnienia bazy CEEB wynosił 63%. Taką samą wartość wskazywał wydruk z CEEB wygenerowany przez Urząd 11 grudnia 2024 r.³⁴ Liczba podmiotów, które na ten dzień nie złożyły wymaganej deklaracji, wynosiła 1 813. Urząd nie podejmował czynności związanych z indywidualnym informowaniem mieszkańców o braku złożenia deklaracji w bazie CEEB, ani nie występowało do sądu czy do Straży Miejskiej o ukaranie takich osób, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzono nieprawidłowości*.

W sierpniu 2021 r. Urząd skierował pisma do przewodniczących rad osiedli oraz zarządców nieruchomości nt. obowiązku złożenia w CEEB deklaracji dotyczącej źródeł ciepła i źródeł spalania paliw. W kwietniu 2022 r. WOŚ przypomniał o tym obowiązku również położonym na terenie Miasta instytucjom (przedszkola, szkoły, itp.). Informacje nt. obowiązku złożenia deklaracji w CEEB przekazywane były także wraz z zawiadomieniami o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 6-278, 298-495, 614-1145, 1227-1230, 1360-1410, 1515-1656, 1875-1934, 2176-2374, 2379-2388)

Na podstawie badania próby 40 deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw³⁵ ustalono, że:

- wszystkie deklaracje złożone do Urzędu przez właścicieli/współwłaścicieli lub zarządzających zostały terminowo wprowadzone do bazy CEEB;
- w przypadku dwóch deklaracji przy wprowadzaniu danych do CEEB popełniono omyłki, które zostały skorygowane.

(akta kontroli str. 1412-1483, 1875-1934)

6. W Mieście opracowano zasady prowadzenia kontroli indywidualnych systemów grzewczych wprowadzone we wrześniu 2016 r. (*Procedura postępowania podczas przeprowadzania kontroli w zakresie zakazu spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków na terenie Miasta Oświęcim*)³⁶ oraz w kwietniu 2022 r. (*Procedura przeprowadzania kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania przepisów Uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego na terenie Miasta Oświęcim*)³⁷. Druga procedura została opracowana stosownie do postanowień POP, z uwzględnieniem wytycznych opracowanych przez UMWM, przy czym weszła w życie z opóźnieniem, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁴ Liczba punktów adresowych w PRG w gminie na ten dzień wynosiła 4 865, a liczba punktów adresowych z niezłożoną deklaracją na ten sam dzień wynosiła 1 813 (przy czym liczba punktów adresowych z co najmniej 1 złożoną deklaracją wynosiła na ten sam dzień 3 071).

³⁵ Doboru dokonano metodą niestatystyczną, na podstawie osądu kontrolera. Próba obejmowała po 10 deklaracji z każdego roku ich składania, począwszy od 2021 r.

³⁶ Zarządzenie nr 0050.154.2016 Prezydenta Miasta Oświęcimia z 21 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania podczas przeprowadzania kontroli w zakresie zakazu spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków na terenie Miasta Oświęcim, znowelizowane Zarządzeniem nr 0050.22.2017 Prezydenta Miasta Oświęcimia z 24 lutego 2017 r. w sprawie zmiany załącznika do zarządzenia nr 0050.154.2016 Prezydenta Miasta Oświęcimia z 21 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania podczas przeprowadzania kontroli w zakresie zakazu spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków na terenie Miasta Oświęcim.

³⁷ Zarządzenie nr 0050.42.2022 Prezydenta Miasta Oświęcimia z 11 kwietnia 2022 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania przepisów Uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego na terenie Miasta Oświęcim.

Obie procedury przewidywały powierzenie prowadzenia kontroli w imieniu Prezydenta Miasta jako organu kontrolnego funkcjonariuszom SM. Upoważnienia do kontroli wydano wszystkim pracownikom SM, jednak najczęściej do ich realizacji oddelegowani byli pracownicy pionu prewencji. Ich liczba zmniejszyła się w okresie objętym kontrolą z 12 osób w 2017 r. do siedmiu w 2024 r.

(akta kontroli str. 6-495, 1231-1325)

Strażnicy zapoznawali się z obowiązującymi przepisami, procedurami i wytycznymi, uczestnicząc w szkoleniach lub w ramach samodzielnego doskonalenia z wykorzystaniem materiałów przekazanych przez komendanta SM. Dysponowali także podstawowym sprzętem niezbędnym do przeprowadzenia kontroli, w tym narzędziami do poboru próbek, wilgotnościomierzem do badania próbki drewna oraz trzema terminalami, umożliwiającymi połączenie z bazą CEEB i wspierającymi terenowe działania kontrolne.

Miasto na przełomie lat 2018-2019 rozważało zakup drona jednak ze względu na koszty związane z jego zakupem (ok 120 tys. zł) i przeszkoleniem pracowników w zakresie jego obsługi zrezygnowano z tego rozwiązania.

(akta kontroli str. 298-306, 1231-1325, 1710, 2176-2180, 2242-2249, 2382-2388)

W latach 2017-2020 nie planowano kontroli indywidualnych systemów grzewczych. Natomiast począwszy od 2021 r. komendant SM typowała adresy do przeprowadzenia kontroli, opierając się na wykazach nieruchomości otrzymanych z WOŚ. Pierwszy wykaz z prośbą o przeprowadzenie kontroli WOŚ przekazał SM 5 marca 2020 r. Obejmował on 919 punktów adresowych, w których w 2018 r. została przeprowadzona inwentaryzacja źródeł ciepła – ze wskazaniem źródła grzewczego (w większości kotły pozaklasowe) lub jego braku pod danym adresem. Kolejny wykaz WOŚ przekazał SM 18 stycznia 2023 r. Obejmował on 432 punkty adresowe pobrane z bazy CEEB – ze wskazaniem źródła grzewczego (w większości kotły pozaklasowe oraz klasy 3 – 5) lub jego braku pod danym adresem. Kontrole wg tego wykazu realizowano w 2023 r. i 2024 r.

Komendant cyklicznie typowała nieruchomości do przeprowadzenia kontroli (po ok. 40 adresów) i przekazywała listy adresów strażnikom, którzy mieli je wykorzystać w ramach bieżących czynności. WOŚ nie określał wytycznych ani założeń co do zakresu kontroli. SM przekazała do WOŚ informację zwrotną o wynikach kontroli przeprowadzonych w 2021 r., w 2022 r. oraz w pierwszych czterech miesiącach 2023 r.

(akta kontroli str. 208-306, 731-808, 1231-1325, 1515-1532, 1710, 1875-1934, 2249, 2382-2388)

W okresie objętym kontrolą SM przeprowadziła 2 278 kontroli dotyczących przestrzegania uchwały antyśmogowej i zakazu spalania odpadów. W efekcie przeprowadzonych kontroli nałożono łącznie 80 mandatów na kwotę ogółem 19,4 tys. zł oraz skierowano 18 wniosków o ukaranie do sądu, zakończonych prawomocnym ukaraniem obwinionych.

W latach 2017-2019 SM zrealizowała łącznie 890 interwencji, w tym 342 potwierdzone protokołem kontroli instalacji grzewczych, co oznaczało objęcie taką kontrolą w 2017 r.: 2,3% zabudowy mieszkaniowej; w 2018 r. 5,9% i w 2019 r. 5,1%)³⁸; średniorocznie 4,4%. W kolejnych latach zrealizowano:

³⁸ Liczba nieruchomości na terenie Miasta, ustalona na podstawie danych zawartych w złożonych deklaracjach dot. gospodarowania odpadami komunalnymi, w 2017 r. wynosiła: 2 543 (kontroli przeprowadzono 58); w 2018 r.: 2 563 (kontroli przeprowadzono 152); w 2019 r.: 2 582 (kontroli

- 2020 r.: 197 kontroli (interwencyjnych i planowych) w zakresie przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów, w tym 181 interwencyjnych. Z-ca Prezydenta Miasta, kierownictwo WOŚ oraz Komendant SM wyjaśnili, że pozostałe 16 kontroli nie zostało zaliczone do kontroli interwencyjnych, *ponieważ zgłoszenia nie pochodziły od mieszkańców*. Przeprowadzono 47 kontroli w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów w piecach, które zakończyły się sporządzeniem protokołu;
- 2021 r.: 420 kontroli (interwencyjnych i planowych) w zakresie przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów bądź pozostałości roślinnych, w tym 96 interwencyjnych. W tym roku przeprowadzono 335 kontroli spalania odpadów w kotłach (piecach) i wykonania uchwał, które zakończyły się sporządzeniem protokołu;
- 2022 r.: zgodnie ze sprawozdaniem przeprowadzono 351 kontroli (interwencyjnych i planowych) w zakresie przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów bądź pozostałości roślinnych, w tym 52 interwencyjne. W tym roku przeprowadzono 325 kontroli spalania odpadów w kotłach (piecach) i wykonania uchwał, które zakończyły się sporządzeniem protokołu;
- 2023 r.: zgodnie ze sprawozdaniem przeprowadzono 298 kontroli (interwencyjnych i planowych) w zakresie przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów bądź pozostałości roślinnych, w tym 43 interwencyjne. W tym roku przeprowadzono 252 kontrole spalania odpadów w kotłach (piecach) i wykonania uchwał, które zakończyły się sporządzeniem protokołu, w ramach których skontrolowano 233 punkty adresowe (19 to rekontrole);
- 2024 r. (do 30 czerwca) przeprowadzono 122 kontrole (interwencyjne i planowe) w zakresie przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów bądź pozostałości roślinnych. W tym czasie przeprowadzono 97 kontroli spalania odpadów w kotłach (piecach) i wykonania uchwał, które zakończyły się sporządzeniem protokołu.

Oznacza to, że w 2020 r. i 2023 r. nie zrealizowano celu wskazanego w POP, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6-306, 496-500, 809, 1360, 1515-1532, 1710, 2382-2388)

Liczba kontroli spalania nieczystości prowadzonych przez SM, w ramach których pobrano próbki popiołu, sukcesywnie spadała. W 2017 r. wyniosła: 22 (12,4% wszystkich kontroli); w 2018 r.: 28 (7,4% kontroli); w 2019 r.: 16 (4,8% kontroli); w 2020 r.: 7 (3,6% kontroli); w 2021 r.: 4 (1,0% kontroli) i w 2022 r.: 1 (0,3% kontroli). W 2023 r. oraz w I połowie 2024 r. nie pobrano próbek w ramach żadnej kontroli, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W ramach żadnej kontroli spośród realizowanych w latach 2017-2024 nie pobrano i nie zlecono również badania próbki opału. Zastępca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że w minionych latach strażnicy nie stwierdzili, aby dochodziło do nieprawidłowości w tym zakresie, w związku z tym nie pobierano próbek. Strażnicy podczas wykonywania kontroli sprawdzają czy w okolicy paleniska znajdowały się materiały zabronione, jaki jest kolor dymu, co znajduje się w danej chwili w palenisku, jaki rodzaj paliwa jest spalany i czy drzewo ma odpowiednią wilgotność. Jeżeli w którymś momencie kontroli strażnik zauważa jakąś nieprawidłowość, a tłumaczenia właściciela nie stanowią dla niego wiarygodnych wyjaśnień strażnik zleca pobranie próbek.

przeprowadzono 132). Biorąc pod uwagę dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny nt. liczby nieruchomości (tj. w 2017 r.: 2 982; 2018 r.: 3 003; 2019 r.: 3 076), kontrolą objęto w 2017 r.: 1,9%; w 2018 r.: 5,1%, a w 2019 r.: 4,3% zabudowy.

W konsekwencji zmniejszały się koszty związane z pobraniem i badaniem próbek. W całym okresie objętym kontrolą wyniósł on łącznie 31,6 tys. zł, przy czym w 2017 r. i 2018 r. wydatkowano 9 tys. zł rocznie, a w 2022 r. już tylko 5,6% tej kwoty (0,5 tys. zł).

Zastępca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że Miasto z budżetu gminy ponosiło koszty związane z prowadzeniem kontroli. Nie stwierdzono przy tym potrzeby pozyskiwania środków zewnętrznych na ten cel. Miasto zwróciło się do sądu z wnioskiem o zwrot kosztów poniesionych w związku z przeprowadzeniem badania pobranej próbki. Sąd pozytywnie rozpatrzył wniosek i nakazał obwinionemu zwrot kosztów badania.

(akta kontroli str. 6-306, 496-500, 1231-1325, 1710, 2176-2374,)

Na podstawie próby 41 interwencji/kontroli indywidualnych systemów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów w piecach i paleniskach³⁹, ustalono, że:

- w jednym przypadku uniemożliwiono strażnikom przeprowadzenie kontroli, w związku z czym Policja wszczęła śledztwo;
- wszystkie kontrole prowadzili strażnicy dysponujący stosownymi upoważnieniami do prowadzenia kontroli oraz uprawnieniami do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego;
- w 33 przypadkach sporządzono protokoły kontroli, a w ośmiu nie, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w 14 przypadkach ustalono standard urządzenia grzewczego lub rodzaj stosowanego paliwa. W przypadku 26 kontroli nierzetelnie sprawdzono jakość stosowanego paliwa lub standard urządzenia grzewczego, w celu zweryfikowania ich zgodności z wymogami uchwały antysmogowej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w przypadku pięciu kontroli (na 17 realizowanych od lipca 2021 r.) funkcjonariusze SM sprawdzili, czy właściciel złożył deklarację w CEEB lub, czy dane tam ujęte odpowiadają rzeczywistości;
- na 31 kontroli/interwencji nieplanowanych, w 26 przypadkach czas reakcji na zgłoszenie wynosił do 5,5 godzin, przy czym w jednym przypadku interwencja została podjęta w czasie dłuższym niż 24 godziny;
- w przypadku siedmiu kontroli – wszystkie nieplanowane, pobrano i zlecono badanie próbki popiołu z paleniska. W czterech przypadkach potwierdzono spalanie odpadów;
- w 13 przypadkach w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości (spalanie odpadów, brak wymiany pieca bezklasowego w terminie, brak deklaracji CEEB lub aktualnej deklaracji CEEB), z czego w siedmiu przypadkach strażnicy miejscy nałożyli grzywnę w drodze mandatu – na kwotę od 100 zł do 500 zł; a w trzech przypadkach skierowano wnioski do sądu o ukaranie danej osoby – sprawy zakończyły się wyrokami nakazowymi z karą grzywny od 200 zł do 300 zł (w jednej sprawie Urząd wystąpił o zwrot kosztów wykonania badania próbki popiołu i sąd zasądził taki zwrot od obwinionego). W dwóch kontrolach zastosowano pouczenie, a w przypadku jednej kontroli nie zastosowano sankcji, ponieważ, jak wyjaśnili Z-ca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ, ustawodawca nie przewidział sankcji karnych za brak tabliczek znamionowych na urządzeniach grzewczych (tego dotyczyła nieprawidłowość);

³⁹ Doboru dokonano metodą niestatystyczną, na podstawie osądu kontrolera. Próba obejmowała po 5 interwencji z każdego roku objętego kontrolą NIK, poza rokiem 2021 gdzie wybrano 6 interwencji (jedna, podczas której uniemożliwiono strażnikom przeprowadzenie kontroli).

- w przypadku dwóch kontroli zastosowano pouczenie, w związku z koniecznością przedstawienia aktualnych danych w deklaracji w bazie CEEB. Nie prowadzono kontroli sprawdzającej, ponieważ w jednym przypadku właściciel nieruchomości zastosował się do pouczenia, a w drugim – jak wyjaśnili Zastępca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ – w toku dalszych czynności stwierdzono, że deklaracja została złożona, o czym w dniu sporządzania protokołu osoba kontrolowana nie wiedziała (wniosek złożony przez innego członka rodziny). Wyjaśniający dodali również, że do końca 2023 r. „pouczenie” było traktowane raczej jako prośba/poinformowanie, a nie sankcja karna, gdyż dopiero wtedy SM uzyskała uprawnienia do zastosowania pouczenia na podstawie art. 41 kodeksu wykroczeń. Do końca 2023 r. stwierdzenie „pouczenie” należy traktować jako poinformowanie, ponieważ nie można ująć go jako środka oddziaływania wychowawczego w rozumieniu art 41 kw⁴⁰.
(akta kontroli str. 298-306, 731-1145, 1710-1749, 1861-1865, 1875-1934, 2211-2222, 2249)

Na 1 lipca 2024 r. łączna liczba punktów adresowych wg PRG⁴¹ wynosiła 4 818, natomiast liczba punktów adresowych na terenie Miasta z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwa stałe wynosiła wg CEEB 3 115 (tj. 65% wszystkich punktów).

Liczba kontroli indywidualnych systemów grzewczych przeprowadzonych przez gminę w okresie 2018-2023 wyniosła 1 224, co oznacza, że odsetek punktów adresowych, w których gmina przeprowadziła kontrolę systemów grzewczych w tych latach wyniósł ok. 39%⁴². Średnia roczna liczba kontroli indywidualnych systemów grzewczych przeprowadzonych przez Miasto w okresie 2018-2023 to 204.

(akta kontroli str. 1875-1934, 2382-2392)

W latach 2020-2023 SM przeprowadziła 372 kontrole interwencyjne, tj. kontrole ze skarg/zgłoszeń. Kontrole były przeprowadzane niezwłocznie, co opisane we wcześniej części wystąpienia, na podstawie badanej próby kontroli. Skargi były zgłaszane głównie telefonicznie lub za pośrednictwem aplikacji ekointerwencja (łącznie od 2020 r. za pośrednictwem aplikacji zgłoszono 134 skargi).

(akta kontroli str. 6-207)

7. Miasto prowadziło akcje edukacyjno-informacyjne w zakresie wymagań wynikających z uchwał antysmogowych i POP oraz informujące o możliwości skorzystania z dotacji do wymiany starych źródeł ciepła i promujące wymianę kotłów na paliwa stałe na nowe ekologiczne źródła grzewcze. W latach objętych kontrolą przeprowadzono 158 takich akcji. W tym:

- w styczniu 2019 r., w styczniu 2020 r., w styczniu i październiku 2021 r., w 2022 r., 2023 r. i w kwietniu 2024 r. Urząd informował pisemnie mieszkańców eksploatujących kotły pozaklasowe o obowiązku ich wymiany do 31 grudnia 2022 r. oraz o możliwości skorzystania z dotacji na ten cel (informacje nt. dotacji do wymiany starych źródeł ciepła przekazywane były m.in. wraz z zawiadomieniami o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 września 2023 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 2140). Weszło w życie 20 października 2023 r.

⁴¹ Państwowy Rejestr Granic.

⁴² Odnosząc do liczby punktów adresowych na terenie Miasta z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwa stałe wg CEEB na 1 lipca 2024 r.

W październiku 2021 r. o obowiązkach wynikających z oświęcimskiej uchwały antysmogowej poinformowano także właścicieli firm eksploatujących kotły pozaklasowe oraz Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Oświęcimiu i Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu. Informacje na ten temat podano także do publicznej wiadomości za pośrednictwem lokalnych mediów.

- w 2018 r., 2021 r., 2022 r. zorganizowano spotkania mieszkańców, podczas których informowano i omawiano zasady Programu *Czyste Powietrze*, w tym dopłaty do termomodernizacji budynków, wymiany kotłów i instalacji odnawialnych źródeł energii).
- w 2018 r. zorganizowano spotkania z mieszkańcami promujące przyłączenie obiektów do miejskiej sieci ciepłowniczej;
- w listopadzie 2018 r. zorganizowano konferencję pn. *Niska emisja zagrożenie naszych czasów. Wpływ niskiej emisji na zdrowie*; Zastępca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że podczas spotkania eksperci zaprezentowali raport o stanie powietrza i bilansie energetycznym miasta, działaniach podejmowanych przez Województwo Małopolskie zmierzające do poprawy jakości powietrza, a kardiolog ze Szpitala Specjalistycznego im. Jana Pawła II w Krakowie dane na temat wpływu zanieczyszczonego powietrza na zdrowie;
- w latach 2017-2023 (poza 2020 r.) organizowano imprezy i spektakle uświadamiające oraz promujące tematykę niskiej emisji i ochrony powietrza;
- przedstawiciele Urzędu uczestniczyli w spotkaniach, szkoleniach i konferencjach, podczas których omawiano obowiązki gmin wynikające z uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego oraz POP dla województwa małopolskiego;
- opracowano i udostępniono materiały o działaniach na rzecz ochrony powietrza w Oświęcimiu, o Programie *Czyste Powietrze* oraz możliwości wymiany pieców (m.in. książeczka ekologiczna pn. *Rycerz Oliwier walczy ze smogiem*, broszurki informacyjne, ulotki, plakaty, billboardy, informacje na miejskiej stronie internetowej, audycje telewizyjne). Zastępca Prezydenta Miasta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że broszurki informacyjne rozprowadzali także funkcjonariusze SM podczas prowadzonych kontroli. Informowali również o możliwości skorzystania z dotacji do wymiany starych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła grzewcze, a także wymiany okien i drzwi.

Nie we wszystkich przypadkach Miasto dotarło z nakazaną częstotliwością do każdego punktu adresowego, pod którym eksploatowana była instalacja na paliwa stałe z informacją o wymaganiach uchwały antysmogowej oraz dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów. Szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6-278, 298-306, 1515-1532)

Miasto Oświęcim wzięło udział w niektórych realizowanych przez UMWM działaniach dedykowanych gminom, zwiększających świadomość mieszkańców w zakresie obowiązków wynikających z tzw. uchwały antysmogowej. Miasto nie wzięło udziału w Programie zintegrowanym LIFE *Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze*.

Zastępca Prezydenta Miasta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że pracownicy Urzędu uczestniczyli w organizowanych przez UMWM szkolenia i konferencjach. Natomiast żaden pracownik nie brał udziału w studiach podyplomowych z zakresu ochrony powietrza i energetyki, dedykowanych osobom zajmującym się zawodowo tematyką energetyki i jakości powietrza, ponieważ nie

stwierdzono takiej konieczności. Ponadto Zastępca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że Miasto nie było beneficjentem Projektu LIFE, ponieważ od wielu lat prowadziło i prowadzi działania w zakresie ochrony powietrza, w tym zadania określone w POP.

(akta kontroli str. 1683-1707, 2176-2180)

Zgodnie z POP Miasto zobowiązane było do 1 stycznia 2021 r. utworzyć i utrzymać punkt obsługi programu *Czyste Powietrze*. W celu uruchomienia takiego punktu Miasto podpisało 15 września 2021 r. porozumienie z WFOŚiGW w Krakowie, tj. 8,5 miesiąca po wyznaczonym terminie (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Miasto należało do aktywniejszych gmin spośród wdrażających program *Czyste Powietrze*. Z rankingu opublikowanego przez NFOŚiGW za okres od 1 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. Miasto zajęło 520 miejsce na 2 162 ze wskaźnikiem aktywności wynoszącym 7,12% (stosunek liczby złożonych wniosków wynoszący 183 do liczby budynków jednorodzinnych w gminie – 2 572)⁴³. Na jego podstawie Miasto otrzymało 77,5 tys. zł, które wykorzystano na zatrudnienie ekodoradcy oraz prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego.

Prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego programu *Czyste Powietrze* powierzono dwóm pracownikom WOŚ, w tym Zastępcy Naczelnika Wydziału.

W Punkcie mieszkańcy otrzymywali m.in. informacje nt. programu, wymiany źródeł ciepła, wymiany stolarki okiennej i drzwiowej oraz ocieplenia budynków mieszkalnych, a także pomoc w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie przedsięwzięć termomodernizacyjnych oraz wymiany źródeł ciepła. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta i kierownictwo WOŚ, w ramach działania punktu zlecono także druk plakatów oraz zakup gadżetów i materiałów informacyjnych. O działaniu punktu informowano mieszkańców za pośrednictwem mediów, w korespondencji oraz w trakcie spotkań i pikników.

Liczba wniosków o dofinansowanie z Programu złożonych i przesłanych do WFOŚiGW za pośrednictwem Urzędu Miasta, wyniosła:

- w 2021 r.: 35 wniosków – poziom podstawowy oraz 2 wnioski – poziom podwyższony;
- w 2022 r.: 87 wniosków – poziom podstawowy, 10 wniosków – poziom podwyższony, 6 wniosków – poziom najwyższy oraz 75 wniosków o płatność;
- w 2023 r.: 54 wnioski – poziom podstawowy, 6 wniosków – poziom podwyższony, 7 wniosków – poziom najwyższy oraz 91 wniosków o płatność;
- w 2024 r. (do 30 czerwca): 54 wnioski – poziom podstawowy, 6 wniosków – poziom podwyższony, 7 wniosków – poziom najwyższy oraz 91 wniosków o płatność.

Miasto dysponowało informacjami nt. całkowitej liczby wniosków i kwoty dofinansowania uzyskanej przez mieszkańców Miasta, bazując na danych publikowanych na stronie internetowej WFOŚiGW w Krakowie po zakończeniu każdego kwartału. Na 30 września 2024 r. mieszkańcy Miasta złożyli łącznie 427 wniosków; liczba zawartych umów o dofinansowanie wyniosła 341, a liczba zrealizowanych przedsięwzięć 218. Łączna kwota dofinansowania przyznana na podstawie tych wniosków wyniosła 3 147,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 6-32, 298-306, 1146-1157, 1700, 1859-1860, 2176-2180, 2223-2241)

⁴³ Źródło: <https://czystepowietrze.gov.pl/wazne-komunikaty/ranking-gmin>.

Zgodnie z POP Miasto zobowiązane było zatrudnić do 30 września 2021 r. i utrzymać dwa stanowiska ekodoradców. Jako ekodoradca została wskazana tylko jedna osoba – Zastępca Naczelnika WOS⁴⁴, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6-32, 2389-2392)

Na stronie internetowej Urzędu Miasta zamieszczano informacje dotyczące problematyki zanieczyszczenia powietrza oraz dostępności źródeł finansowania działań naprawczych w tym zakresie⁴⁵. Udostępniono m.in. informacje nt. aktualnej jakości powietrza w Mieście i Małopolsce (w tym wyniki pomiarów Automatycznej Stacji Pomiarów Jakości Powietrza i sensorów Airly oraz LookO2), a także komunikaty dotyczące stopni zagrożenia. Udostępniono również obowiązujące uchwały o dotacjach z budżetu miasta Oświęcim, wnioski o udzielenie dotacji oraz odnośniki: do aplikacji Ekointerwencja, do informacji o programie *Czyste Powietrze*, a także zalecane przez POP odnośniki do kalkulatora grubości izolacji i kalkulatora dotacji. Informacje zostały udostępnione w wymaganym terminie, poza odnośnikiem dot. programu *Czyste Powietrze* – co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6-32, 1515-1532, 2382-2392)

Na działania edukacyjne i promocyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwał antysmogowych wydatkowano łącznie 96,2 tys. zł, w tym ze środków własnych 40,9 tys. zł. Z tego w 2017 r.: wydatkowano 51,8 tys. zł, w tym ze środków własnych 5 tys. zł; w 2018 r.: 10,1 tys. zł, w tym ze środków własnych 6,9 tys. zł; w 2019 r.: 5,9 tys. zł, w tym 3,4 tys. zł ze środków własnych; w 2021 r.: 5,8 tys. zł (całość ze środków własnych); w 2022 r.: 10,8 tys. zł (całość ze środków własnych); w 2023 r.: 13,2 tys. zł, w tym ze środków własnych 8,3 tys. zł i w 2024 r. (do 30 czerwca): 0,9 tys. zł, w tym ze środków własnych 0,6 tys. zł. W 2020 r. edukacja ekologiczna nie była prowadzona ze względu na okres pandemii (wysłano jedynie pisma informujące o obowiązku wymiany kotłów do 31 grudnia 2022 r.).

Urząd Miasta Oświęcim zlecał realizację działań edukacyjnych i promocyjnych, mających na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniające wymagań uchwał antysmogowych. Badanie szczegółowe przeprowadzono na próbie dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W 2018 r. zamówienie pn. *Wykonanie dwóch przedstawień ekologicznych pt. „Mapa Marzeń” w ramach zadania „Informacja, promocja i edukacja”* (3 200 zł) udzielono na podstawie *Procedury udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Oświęcim z dnia 24 kwietnia 2014 r.*; w 2023 r., zamówienie pn. *Wystawienie spektaklu teatralnego „Bajeczna fiesta” podczas imprezy kulturalnej Ekomajówka* (4 000 zł) – na podstawie *Zarządzenia wewnętrznego Nr 120.2.2021 Prezydenta Miasta Oświęcim z dnia 4 stycznia 2021 r.* Obydwu zamówień udzielono zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi.

(akta kontroli str. 6-32, 1380-1410, 1809-1858, 1948-1949, 2375-2388)

8. Miasto Oświęcim nie wypełniało rekomendacji POP, zgodnie z którą od 2021 r. w ramach budżetu gminy należało co najmniej 1% dochodów własnych przeznaczyć na działania związane z ochroną powietrza. Miasto przeznaczało

⁴⁴ Źródło: <https://powietrze.malopolska.pl/ekodoradcy/>.

⁴⁵ Źródło: <https://oswiecim.pl/> oraz <https://oswiecim.pl/urzed-miasta/ochrona-powietrza/> oraz <https://oswiecim.pl/stan-jakosci-powietrza/>.

w poszczególnych latach poczynawszy od 2020 r. 0,59% dochodów własnych, w 2021 r. 0,88 %, w 2022 r. 0,64 %, w 2023 r. 0,21 %.

Z-ca Prezydenta Miasta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że na działania związane z ochroną powietrza w latach 2021-2023 przeznaczano środki, które były wystarczające na finansowanie wszystkich kontynuowanych i zaplanowanych zadań, w tym na zadania określone w POP. Dodali także, że rekomendacja zawarta w POP jest niemożliwa do zrealizowania przez gminy. *Wynika to z faktu, że sprawozdawczość dotyczy tego samego roku, za który należy wykazać dochody, których wysokość jest znana dopiero na koniec roku kalendarzowego. Stąd też trudno jest określić ile powinien wynosić 1% wydatków do realizację zadań w danym roku.*

(akta kontroli str. 6-101, 1683-1699, 2382-2388)

W sumie w latach 2017-2024 wydatki Miasta na ochronę powietrza wyniosły 49 956,2 tys. zł, w tym ze środków własnych wydano 21 020,2 tys. zł, z tego na:

- wymianę starych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła grzewcze oraz montaż odnawialnych źródeł energii wydatkowano 6 433,3 tys. zł, w tym 6 104,2 tys. zł ze środków własnych. Efektem poniesionych wydatków była wymiana starych źródeł ciepła opisana w pkt. 3 wystąpienia;
- termomodernizację budynków oraz wspieranie budownictwa energooszczędnego w budownictwie mieszkaniowym wydatkowano 9 954,1 tys. zł, w tym 2 641,8 tys. zł ze środków własnych. Efektem poniesionych wydatków było zrealizowanie 29 termomodernizacji;
- utrzymanie dróg w sposób ograniczający wtórną emisję zanieczyszczeń wydatkowano 11 971,1 tys. zł, w całości ze środków własnych. Koszt związany były m.in. z bieżącymi remontami i myciem dróg;
- edukację ekologiczną wydatkowano 96,2 tys. zł, w tym 40,9 tys. zł ze środków własnych. Efektem poniesionych wydatków były akcje edukacyjno-informacyjne opisane w pkt. 7 wystąpienia;
- wyeliminowanie spalania odpadów oraz ograniczenie spalania pozostałości roślinnych na powierzchni ziemi wydatkowano 31,6 tys. zł, w całości ze środków własnych. Wydatki dotyczyły kosztów związanych z wykonaniem badań próbek pobieranych w trakcie kontroli SM, opisanych w pkt. 6 wystąpienia;
- rozwój komunikacji publicznej oraz wdrożenie energooszczędnych i niskoemisyjnych rozwiązań w transporcie publicznym wydatkowano 21 020,5 tys. zł, bez udziału środków własnych. Efektem poniesionych wydatków był zakup ekologicznego taboru wykorzystywanego w transporcie publicznym (18 autobusów spełniających normy jakości spalin Euro 6);
- rozwój komunikacji rowerowej wydatkowano 129,6 tys. zł, bez udziału środków własnych. Efektem był zrealizowany w 2019 r. przyrost długości dróg rowerowych o 0,79 km, do łącznej długości 7,23 km;
- spójną politykę na szczeblu lokalnym uwzględniającą priorytety poprawy jakości powietrza wydatkowano 15 tys. zł, w całości ze środków własnych. Koszty były związane z opracowywaniem w 2017 r. założeń do Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe i w 2018 r. aktualizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej;
- realizację programów osłonowych wydatkowano 31,3 tys. zł, w całości ze środków własnych. Efekt tych wydatków opisano w pkt. 2 wystąpienia;
- zatrudnienie ekodoradcy i prowadzenie punktu obsługi programu Czyste Powietrze wydatkowano 179,1 tys. zł, w tym 90,1 tys. zł ze środków własnych. Efekt tych wydatków opisano w pkt. 7 wystąpienia;

- poprawę efektywności energetycznej i instalację OZE w budynkach użyteczności publicznej wydatkowano 34,9 tys. zł, w całości ze środków własnych. Koszt obejmował wykonanie w 2021 r. audytów energetycznych dla budynków użyteczności publicznej;
- inwentaryzację źródeł ogrzewania budynków i OZE wydatkowano 34,7 tys. zł, w całości ze środków własnych. Efekt tych wydatków opisano w pkt. 3 wystąpienia;
- inne działania nieinwestycyjne (doradztwo techniczne i opracowywanie dokumentacji dotyczącej analizy ubóstwa energetycznego) wydatkowano 24,9 tys. zł, w całości ze środków własnych. Koszty te związane były z doradztwem technicznym w 2021 r. oraz sporządzeniem w 2022 r. analizy ubóstwa energetycznego.

(akta kontroli str. 6-278, 1657-1677, 1946-1949, 2176-2374, 2375-2388)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie sporządził dwóch raportów z wykonania POŚ za lata 2020-2024, co było niezgodne z art. 18 ust. 2 *upoś*. Według tego uregulowania organ wykonawczy gminy zobowiązany jest sporządzać co 2 lata raporty, które przedstawia się radzie gminy. W efekcie raporty te nie zostały przekazane zarządowi powiatu stosownie do art. 18 ust. 3 *upoś*.

Zastępca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że raporty z realizacji POŚ nie były sporządzane, ponieważ realizowano dodatkowe zadania zlecone związane z wypłatą dodatków: węglowych, elektrycznych, do niektórych źródeł ciepła, zakupem i sprzedażą węgla dla gospodarstw domowych oraz wypłatą refundacji podatku VAT za paliwa gazowe. W 2025 r. planowane jest wykonanie raportu za lata 2020-2024 oraz opracowanie nowego Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Oświęcim na lata 2025-2028 z perspektywą 2029-2032.

(akta kontroli str. 6-32, 1936)

2. Od 1 stycznia 2023 r. w budynkach użyteczności publicznej będących własnością Miasta nie zapewniono co najmniej 50% energii elektrycznej zużywanej w ciągu roku pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Naruszało to postanowienia POP 2020 i POP 2023 r. (odpowiednio Załącznik nr 2 Część 8.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 2 – *Zadania wszystkich instytucji publicznych* oraz Załącznik nr 2, Część 9.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 2 – *Zadania wszystkich instytucji publicznych*) Udział energii elektrycznej pochodzącej z OZE w energii zużywanej w budynkach użyteczności publicznej należących do Miasta wynosił 0%.

Zastępca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że brak jest środków finansowych na realizację tak dużych inwestycji (uwagę na ten temat Urząd przekazał w październiku 2023 r. do projektu uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28.09.2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego). W maju 2021 r. Urząd zlecił opracowanie kompleksowych audytów w obiektach użyteczności publicznej, dotyczących możliwości i warunków wykonania instalacji fotowoltaicznych w 20 obiektach użyteczności publicznej z terenu Miasta, następnie zaktualizowanych pod kątem możliwości pozyskania środków finansowych zewnętrznych w 2025 r. W rezultacie w listopadzie 2024 r. zlecono opracowanie dokumentacji technicznej w tym audytów

energetycznych dla instalacji fotowoltaicznych dla budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 6-101, 1875-1934, 2382-2388)

3. W latach 2017-2019 Miasto nie uzyskało wymaganego efektu ekologicznego dotyczącego ograniczenia emisji wybranych substancji do powietrza, co było niezgodne z POP 2017 (Część 3. *Działania naprawcze*, pkt 3.1.1. ppkt 2 i 3 – *Wprowadzenie ograniczeń w użytkowaniu instalacji na paliwa stałe*).

Stosownie do POP efekt ekologiczny wyznaczony dla Oświęcimia w latach 2017-2019 wyniósł w przypadku PM_{10} : 29 Mg/rok, $PM_{2,5}$: 28,5 Mg/rok, B(a)P: 0,015 Mg/rok, a CO_2 : 1 848 Mg/rok. Natomiast Miasto uzyskało efekt na poziomie: 6,48 Mg⁴⁶ dla PM_{10} , 5,39 Mg dla $PM_{2,5}$, 0,003972 Mg dla B(a)P oraz 515,74 Mg dla CO_2 , co oznaczało, że emisję zanieczyszczeń ograniczono w niewystarczającym stopniu, tj.: PM_{10} na poziomie 22,3% wyznaczonego celu, $PM_{2,5}$ – 19,3%, B(a)P w PM_{10} – 26,5%, a w przypadku CO_2 – 27,9%.

W związku z nieosiągnięciem zakładanego efektu ekologicznego przez Miasto MWIOŚ 7 grudnia 2022 r. wymierzył Prezydentowi Miasta administracyjną karę pieniężną w wysokości 50 tys. zł, którą Miasto zapłaciło 1 lipca 2024 r. wraz z odsetkami (łącznie 51,6 tys. zł.)

(akta kontroli str. 6-278, 521-730, 1484-1504, 1866-1934, 2382-2388)

Zdaniem Zastępcy Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwa WOŚ zakres informacji przekazywanych w ramach sprawozdania z realizacji POP powinno w zakresie działań związanych z redukcją emisji powierzchniowej obejmować wszystkie działania ujęte w harmonogramie rzeczowo-finansowym, które zostały wyznaczone dla danej jednostki, tak aby możliwe było bieżące monitorowanie osiągniętych rezultatów. Wyjaśniający ponownie wskazali na brak odpowiednich mechanizmów ewaluacyjnych umożliwiających pozyskanie wiarygodnych danych służących monitorowaniu rezultatów podejmowanych działań (efektów ekologicznych) oraz stopnia osiągnięcia założonych celów w tych programach, a także brak jednolitych zasad obliczania efektów ekologicznych. Dodatkowo weryfikacja przez organ kontrolny osiągniętego efektu ekologicznego nie uwzględniała wszystkich działań realizowanych na terenie miasta, a wyłącznie dane zawarte w Raporcie nr 5 z bazy inwentaryzacyjnej ogrzewania budynków w Małopolsce, który sporządzany był w oparciu o informacje dotyczące wyłącznie wymienionych źródeł grzewczych. Jednocześnie, podczas przeprowadzanych przez pracowników UMWM szkoleń w zakresie korzystania z bazy inwentaryzacyjnej gminy poinstruowano w jaki sposób należy wprowadzać dane do bazy, natomiast nie poinformowano, że jest możliwość sprawdzenia osiągnięcia efektów ekologicznych, i które powinny być wykazywane w sprawozdaniach rocznych. Zgodnie z POP poprawa jakości powietrza miała nastąpić poprzez realizację działań naprawczych, zaplanowanych w POP w odniesieniu do wszystkich źródeł emisji, w tym zmniejszenie wielkości emisji zanieczyszczeń emitowanych do powietrza, głównie ze źródeł powierzchniowych, a także komunikacyjnych i przemysłowych. Zapisy POP nie wskazywały na ryzyko nieosiągnięcia standardów jakości powietrza pomimo realizacji działań naprawczych przez gminę.

Według Wyjaśniających raport wskazuje wyłącznie dane statystyczne wyliczone według wskazanych przez Urząd Marszałkowski wskaźników, a nie

⁴⁶ Mg – megagram (1 000 000 g), czyli tona.

oblicza rzeczywistej wielkości emisji w oparciu o wszystkie realizowane przez gminę zadania.

(akta kontroli str. 6-278, 521-730, 1484-1504, 1866-1934, 2382-2388)

NIK zwraca uwagę, że Baza inwentaryzacji UMWM umożliwiła organom samorządowym ewidencjonowanie źródeł ciepła. Baza zawierała zaimplementowane właściwe wskaźniki emisji zanieczyszczeń do powietrza dla poszczególnych rodzajów stosowanych paliw, niezbędne do przeliczenia uzyskanego efektu ekologicznego związanego ze zmianą źródła ciepła, a generowane z niej raporty służyły właśnie m.in. ocenie stopnia realizacji działań określonych w POP.

4. Sprawozdanie z realizacji POP za 2023 r. zostało sporządzone nierzetelnie. W sprawozdaniu wskazano, iż w 2023 r. pobrano jedną próbkę popiołu, a koszt prowadzenia kontroli w zakresie naruszeń przepisów o ochronie powietrza wyniósł 492 zł. Tymczasem nie pobrano żadnej próbki i nie poniesiono żadnych kosztów. Natomiast w zakresie zużycia energii elektrycznej pochodzącej z OZE w budynkach użyteczności publicznej będących własnością gminy podano zużycie energii w budynku, który nie należy do tej kategorii (18,34 MWh; udział: 0,44%).

Sprawozdanie zostało skorygowane 20 listopada oraz 9 grudnia 2024 r. (w trakcie kontroli NIK).

Zastępca Prezydenta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że przyczyną pomyłek było błędna klasyfikacja obiektu administrowanego przez ZBM (parking Park & Ride) do budynków użyteczności publicznej oraz niepoprawność danych otrzymanych ze Straży Miejskiej.

(akta kontroli str. 6-101, 2176-2180)

5. Prezydent nie doprowadził do wyeliminowania do końca 2022 r. wszystkich kotłów pozaklasowych, co naruszało postanowienia § 11 ust. 1 pkt 1 *oświęcimskiej uchwały antysmogowej* oraz POP 2023 (Załącznik nr 2 Część 9.2. Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych, pkt 12 – *Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin*). Oświęcimska uchwała antysmogowa przewidywała zakaz eksploatacji kotłów pozaklasowych od 1 stycznia 2023 r. Dodatkowo w POP 2023 zawarto obowiązek podjęcia wszelkich dostępnych działań w celu pełnego wdrożenia uchwały antysmogowej w terminach wynikających z tej regulacji oraz obowiązek zapewnienia monitorowania i wsparcia dla przypadków opóźnień wynikających z trudności prawnych i sytuacji ekonomicznej mieszkańców oraz zapewnienia osobom najbardziej potrzebującym podejścia indywidualnego.

Według danych z CEEB na 31 grudnia 2022 r. liczba zainstalowanych kotłów pozaklasowych wynosiła 303, a na 11 grudnia 2024 r. pozostawało do wymiany 226 kotłów bezklasowych.

Zastępca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili m.in., że Miasto od wielu lat prowadzi szereg działań zmierzających do wymiany starych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła grzewcze. Pomimo korzystnego dofinansowania z dwóch źródeł, tj. ze środków budżetu Miasta oraz Programu *Czyste Powietrze*, oraz przekazywanych informacji nt. wymogów uchwały antysmogowej, właściciele nieruchomości nie podjęli działań związanych ze zmianą sposobu ogrzewania, a tylko do nich należy decyzja dotycząca wymiany kotłów pozaklasowych. Wyjaśniający poddali również w wątpliwość obowiązek zmuszenia właściciela do wyeliminowania kotłów pozaklasowych nieeksploatowanych. Dodali również, że badając dane

z raportu CEEB wygenerowanego przez Urząd 25 lipca 2024 r., gdzie liczba punktów adresowych, w których zainstalowano kotły pozaklasowe (nieeksploatowane i eksploatowane) wynosiła 219, ustalono, iż część adresów dotyczy nieruchomości, w których dokonano już wymiany źródła grzewczego. Zdaniem WOŚ aktualna liczba wszystkich kotłów pozaklasowych pozostałych do wyeliminowania wynosi 105, w tym 51 kotłów znajduje w nieruchomościach jako dodatkowe źródło grzewcze, które nie jest eksploatowane.

(akta kontroli str. 6-101, 208-245, 291-297, 1515-1532, 1771-1799, 1875-1934, 2176-2374, 2382-2388)

NIK zwraca uwagę, że niezależnie od sposobu ustalenia liczby pozostałych do likwidacji kotłów pozaklasowych, nadal ich liczba jest zbyt wysoka. Dodatkowo niepełne wypełnienie bazy CEEB nie pozwala uznać, że znana na dzień dzisiejszy liczba kotłów jest ostateczna. NIK zaznacza, że stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości wskazują, że Miasto nie podjęło wszelkich możliwych działań w celu pełnego wdrożenia oświecimskiej uchwały antysmogowej. W szczególności w czasie kontroli indywidualnych systemów grzewczych jedynie w ograniczonym stopniu sprawdzano stosowanie się podmiotów odpowiedzialnych do wymagań uchwał antysmogowych, tj. np. w części kontroli nie sprawdzano standardu stosowanych kotłów na paliwo stałe.

6. Miasto nie zidentyfikowało właścicieli lub zarządców nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o posiadanych źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw. W konsekwencji powyższego Miasto nie podejmowało również żadnych działań w celu wyegzekwowania tego obowiązku (nie wszczynano i nie przeprowadzono kontroli) lub ukarania sprawców za ewentualne wykroczenia z art. 27h ust. 1 o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁴⁷.

Zgodnie z art. 27g ust. 4 ustawy o CEEB oraz art. 15 ust. 1 ustawy z 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw⁴⁸, właściciel lub zarządca budynku lub lokalu zobowiązany był złożyć deklarację w CEEB. Z kolei zgodnie z art. 27h ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. ustawy o CEEB: kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie składa w terminie deklaracji, podlega karze grzywny. Prezydent był uprawniony do występowania do sądu z odpowiednim wnioskiem o ukaranie a Straż Miejska uprawniona była od 20 października 2023 r. do nakładania mandatów za to wykroczenie na podstawie § 2 ust. 1 pkt 14a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁴⁹. Do uwzględnienia obowiązków związanych z bazą CEEB zobowiązywała kontrolujących m.in. Procedura postępowania podczas kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego na terenie Miasta Oświęcim (§ 8 ust. 11).

Z danych przedstawionych przez Miasto wg stanu na 11 grudnia 2024 r. poziom wypełnienia bazy CEEB wynosił jedynie 63% (stosunek liczby punktów adresowych w Mieście do liczby punktów adresowych ze złożoną

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1446, ze zm.; dalej: ustawa o CEEB.

⁴⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 2127

⁴⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1350, ze zm.

przynajmniej jedną deklaracją). Niezależnie od sposobu wyliczenia stopnia wypełnienia bazy CEEB, w Mieście była istotna liczba nieruchomości, dla których nie złożono deklaracji.

Zastępca Prezydenta Miasta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że z uwagi na brak wiarygodnej liczby punktów adresowych gmina nie zidentyfikowała właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli wymaganej deklaracji. Zostały wysłane pisma w tej sprawie do przewodniczących rad osiedli oraz zarządców nieruchomości. Przekazywane były również za pośrednictwem mediów (ostatnia we wrześniu 2024 r.), stron internetowych Urzędu, podczas organizowanych wydarzeń oraz przy składaniu wniosków o dotację, a także wniosków o dodatek węglowy i elektryczny. Wyjaśniający zwrócili także uwagę na problem z wygenerowaniem raportów z CEEB, dotyczących stopnia wypełnienia bazy. Wykaz wygenerowano w 2024 r. i po sprawdzeniu okazało się, że zawiera błędy. Dotyczyło to np. deklaracji składanych dla budynków wielorodzinnych przez podmiot zarządzający budynkiem. Baza wskazuje punkty adresowe odrębnie dla każdej klatki, podczas gdy została złożona wspólna deklaracja dla całego budynku/wspólnoty, obejmująca te klatki. Miasto nie ma innych baz danych, które pozwoliłyby na porównanie danych zawartych w CEEB. Również SM w ramach swych zadań informowała o konieczności składania deklaracji. Uprawnienia do nakładania grzywien otrzymała dopiero z końcem 2023 r., w związku z czym funkcjonariusze nie mieli podstaw prawnych do karania osób niewywiązujących się z obowiązku złożenia deklaracji do CEEB.

(akta kontroli str. 6-495, 731-1145, 1380-1410, 1646-1656, 1875-1934, 2176-2374, 2379-2388)

Niezależnie od zastrzeżeń co do ewentualnych błędów w bazie CEEB, nie ulega wątpliwości, że w Mieście była znaczna liczba nieruchomości, dla których nie złożono deklaracji. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Miasto dysponowało narzędziami, z których mogło korzystać w celu wytypowania nieruchomości, dla których nie złożono deklaracji o źródłach ciepła. Poza bazą CEEB taką analizę można było przeprowadzić np. wykorzystując dane o złożonych deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tymczasem Miasto nie podjęło nawet próby ustalenia przynajmniej części podmiotów, które nie złożyły deklaracji o źródłach ciepła.

7. Prezydent z opóźnieniem wprowadził procedurę prowadzenia kontroli zgodną z wytycznymi UMWM, co nie spełniało wymagań POP 2020 (Załącznik nr 2 Część 8.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 7 lit. f – Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin), które zobowiązywały gminy do zrealizowania tego zadania do 30 września 2021 r. Miasto Oświęcim przyjęło *Procedurę przeprowadzania kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania przepisów Uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego na terenie Miasta Oświęcim* w kwietniu 2022 r., tj. ponad 6 miesięcy po wyznaczonym terminie.

Zastępca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że procedura *nie została opracowana w wymaganym terminie, z uwagi na fakt, że na Straż Miejską zostały nałożone nowe dodatkowe obowiązki związane z wprowadzeniem stanu epidemii, które miały priorytet wykonawczy*. Wyjaśniający podkreślili przy tym, że w tym czasie obowiązywała procedura kontroli dot. spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków wprowadzona w 2016 r.

(akta kontroli str. 298-495, 1227-1325, 2382-2388)

NIK zwraca uwagę, że POP nałożył obowiązek wprowadzenia ww. procedury na Prezydenta Miasta. Oznacza to konieczność takiego zorganizowania pracy Urzędu, które pozwoli osiągnąć wyznaczony cel. Chociaż w zakresie prowadzenia kontroli w Urzędzie obowiązywała procedura wprowadzona w 2016 r., to jednak nie obejmowała np. pełnego zakresu kontroli ustalonego w wytycznych, do którego należała nie tylko kontrola spalania odpadów w paleniskach domowych, ale także przestrzeganie uchwały antysmogowej w zakresie wykorzystywanych urządzeń grzewczych oraz stosowanych rodzajów paliw.

8. W 2020 r. i w 2023 r. Miasto nie zrealizowało wymaganej liczby kontroli planowych wymaganej przez POP 2020 (Załącznik nr 2 Część 8.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 7 lit. a i c – Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin). W 2020 r. w gminach o liczbie mieszkańców między 20 tys. a 50 tys. planowe kontrole miały objąć 80 budynków, a od 2023 r. corocznie 400 budynków.

Miasto w 2020 r. zrealizowało 16 kontroli ujętych w sprawozdaniu jako planowe, w ramach których sprawdzono 16 punktów adresowych, tj. o 54 mniej. W 2023 r. Miasto zrealizowało 255 kontroli planowych, w tym 19 rekontroli. W 2023 r. WOŚ wprowadził wytypował 432 punkty adresowe, jednak SM skontrolowała w tym roku jedynie część z nich (kontrole wytypowanych adresów kontynuowano w 2024 r.).

Zastępca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że liczba nieruchomości do kontroli w latach 2020-2024 nie odpowiadała wymaganej liczbie kontroli planowych wg POP z uwagi na ograniczenia kadrowe SM. Funkcjonariusze realizowali zadania w ramach swoich kompetencji oraz inne zadania zlecone w tym kontrole palenisk. Nadmiar wykonywanych obowiązków wykluczał przeprowadzenie kontroli pieców w wymaganej liczbie. Straż miejska pracuje w godzinach od 7 do 19 w dni od niedzieli do czwartku oraz całodobowo w piątek i sobotę. Kontrole przeprowadzane były głównie w godzinach popołudniowych, zazwyczaj od godziny 16, kiedy do domów wracają domownicy. W godzinach popołudniowych przeprowadzane były zazwyczaj kontrole interwencyjne, zgłaszane przez mieszkańców.

(akta kontroli str. 102-196, 291-306, 1515-1532, 1875-1934, 2176-2374, 2382-2388)

NIK zwraca uwagę, że programy ochrony powietrza stanowią akty prawa miejscowego, które nakładają m.in. na gminy obowiązki, które powinny realizować. To do zadań Prezydenta należy zorganizowanie pracy Urzędu, w tym zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych, które będą umożliwiały przeprowadzenie kontroli w wymaganej liczbie, zwłaszcza że przepisy nie ograniczają wykorzystania w tym zakresie innych jednostek niż Straż Miejska.

9. W latach 2020-2022 podczas kontroli nie pobrano wymaganej liczby próbek popiołu i nie zlecono ich badania. Było to działanie nierzetelne oraz niezgodne z postanowieniami POP 2020 i POP 2023 (odpowiednio Załącznik nr 2 Część 8.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 6 lit. c – Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin oraz Załącznik nr 2, Część 9.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 7 lit. e – Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin). Stosownie do uregulowań POP 2020 w przypadku co najmniej

10% prowadzonych kontroli interwencyjnych w skali roku należało pobrać i zlecić badanie próbki popiołu z paleniska. POP 2023 wprowadził obowiązek pobrania i zlecenia badania próbki popiołu z paleniska zgodnie z opracowywanym corocznie planem kontroli, lecz nie mniej niż w 5% kontroli.

W 2020 r. wśród 181 kontroli interwencyjnych Straż Miejska zrealizowała sześć kontroli, w których pobrano próbki; w 2021 r. i 2022 r. zrealizowano po jednej kontroli interwencyjnej, w ramach której pobrano próbki (odpowiednio na 96 i 52 kontrole interwencyjne w roku). Co za tym idzie, w żadnym z tych lat nie osiągnięto pułapu 10%. W 2023 r. i 2024 r. nie zaplanowano ani nie zrealizowano kontroli, w ramach których pobrano próbki.

Zarówno wytyczne, jak i poradniki w zakresie prowadzenia kontroli palenisk wskazują na istotną rolę poboru próbek jako dowodu w postępowaniu kontrolnym. Możliwość pobierania próbek przewidywała także *Procedura postępowania podczas przeprowadzania kontroli w zakresie zakazu spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków na terenie Miasta Oświęcim* (pkt. VI.8) oraz *Procedura postępowania podczas kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego na terenie Miasta Oświęcim* (§ 8 ust. 8 i 9).

Zastępca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że malejąca liczba poboru próbek wiązała się z tym, że w zdecydowanej większości przeprowadzone badania nie wykazywały spalania substancji zabronionych. Wykonanie badania próbek wiązało się z kosztem, dlatego w przypadku braku podejrzeń co do pozbywania się odpadów w sposób niewłaściwy wykluczono pobieranie próbek. Rośnie świadomość mieszkańców i maleje liczba tego typu wykroczeń. Ponadto podczas kontroli strażnicy informują właściciela, iż w razie wykrycia w próbce substancji zabronionych zostanie sporządzony wniosek do sądu, w którym urząd oprócz kary dla obwinionego zawnioskuje również o zwrot kosztów przeprowadzonego badania. Powoduje to, że w większości przypadków właściciele przyznają się do palenia śmieci i przyjmują mandaty karne.

(akta kontroli str. 102-196, 291-500, 1231-1325, 1710, 2176-2374, 2382-2388)

NIK zwraca uwagę, że pobieranie próbek w trakcie kontroli indywidualnych systemów grzewczych nie służy jedynie do potwierdzenia stwierdzonych nieprawidłowości, ale przede wszystkim do ich wykrycia. Wrywkowe przeprowadzenie takiego badania pozwala wykryć nieprawidłowości, także w przypadku, gdy kontrolujący na podstawie oceny wizualnej nie są w stanie stwierdzić faktu spalania odpadów.

10. W przypadku 834 kontroli z 2 278 przeprowadzonych w latach 2017-2024 (do 30 czerwca) przez Straż Miejską w zakresie przestrzegania uchwały antysmogowej, spalania odpadów bądź pozostałości roślinnych nie sporządzono protokołów (dotyczyło to 37% wszystkich przeprowadzonych kontroli w tym okresie), co było niezgodne z art. 380 ust. 1 *upoś* oraz postanowieniami obowiązujących w Urzędzie procedur kontroli, tj. obowiązującej w latach 2017–2022 (do 10 kwietnia) *Procedury postępowania podczas kontroli w zakresie spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków na terenie Miasta Oświęcim* (pkt VI.9 oraz pkt VII.14) oraz obowiązującej w latach 2022–2024 *Procedury postępowania podczas kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego na terenie Miasta Oświęcim* przewidywała obowiązek sporządzenia protokołu (§8 ust. 12).

W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba kontroli, z których nie sporządzono protokołu, wynosiła w 2017 r.: 119 (67,2% wszystkich kontroli); w 2018 r.: 227 (59,9% wszystkich kontroli); w 2019 r.: 202 (60,5% wszystkich kontroli); w 2020 r.: 150 (76,1% wszystkich kontroli); w 2021 r.: 22 (5,2% wszystkich kontroli); w 2022 r.: 41 (11,7% wszystkich kontroli); w 2023 r.: 65 (21,8% wszystkich kontroli). Również w przypadku ośmiu kontroli spośród 40 objętych badaniem szczegółowym nie sporządzono protokołu kontroli⁵⁰.

Komendant SM wyjaśniła, że nie z wszystkich przeprowadzanych kontroli sporządzane są protokoły, jak również nie każdy mandat wiąże się z koniecznością sporządzania protokołu z kontroli. Zastępca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili ponadto, że podczas przeprowadzania kontroli interwencyjnych strażnicy nie mają obowiązku wykonywania protokołu. Strażnicy będąc na miejscu decydują, czy kontrola odbędzie się na protokół czy też nie ma takiej potrzeby. W przypadku stwierdzenia faktu spalania odpadów, o czym świadczy ich zaleganie w pobliżu pieca lub ich znajdowanie w piecu na sprawcę nakładany jest mandat karny bez konieczności sporządzania protokołu. Z kontroli zleconych (planowanych) przez Komendanta SM za pośrednictwem listy pozostawionej na dyżurce funkcjonariusze mieli obowiązek sporządzania protokołu. Z kontroli nie sporządzono protokołów w przypadkach, w których zgłoszenia nie zostały potwierdzone przez strażników (np. duże zadymienie), strażnicy pouczyli sprawców lub ukarali sprawców mandatem, a także w sytuacji, gdy patrol nie zastał właściciela. Wyjaśniający podkreślili również, że wskazane kontrole objęte badaniem szczegółowym, były reakcją na zgłoszenia (kontrole interwencyjne). W tych przypadkach patrol skupia się przede wszystkim na jak najszybszym potwierdzeniu czy faktycznie doszło do popełnienia zgłaszanego wykroczenia i podejmuje stosowne działania. W przypadku wskazanych kontroli zgłoszenia te nie potwierdziły się, w związku z czym patrol udał się do realizacji innych zadań zleconych przez dyżurnego. Chcąc każdą kontrolę przeprowadzić na protokół patrol nie mógłby realizować innych zgłoszeń. Na jednej zmianie najczęściej pracuje tylko jeden patrol, który nie może poświęcić się tylko jednym działaniom. Straż Miejska oprócz kontroli środowiskowych, którymi nie są tylko kontrole palenisk, musi reagować również na szereg innych zgłoszeń. Dlatego nie we wszystkich przypadkach jest możliwość sporządzenia protokołu. Natomiast kontrole zlecane przez Komendanta zgodnie z listą znajdującą się na dyżurce strażnicy wykonują zawsze na protokół. Zadania wykonywane przez Straż Miejską są niejednokrotnie nieprzewidywalne i polegają przede wszystkim na szybkim reagowaniu na docierające zgłoszenia. Nie można jej w 100% ustalić pod dane procedury, wytyczne czy zarządzenia. Procedura kontroli palenisk skierowana jest przede wszystkim do kontroli planowanych, wyznaczanych przez Komendanta, a nie interwencji zgłaszanych w sposób niezaplanowany, tym bardziej w tak małej jednostce jak w Oświęcimiu, który nie może pozwolić sobie na powołanie odrębnej komórki zajmującej się wyłącznie sprawami związanymi z szeroko pojętą ekologią; musi reagować na wszystkie nieprawidłowości, jakie występują w rejonie jej działania.

(akta kontroli str. 102-196, 291-495, 731-1145, 1231-1325, 1710-1749, 1861-1934, 2382-2388)

⁵⁰ W latach 2017-2022 (do 10 kwietnia) dotyczy kontroli odnotowanych w systemie SumPro pod nr. 240/2017, 622/2018, 319/2019, 2403/2020 oraz 1967/2021. W latach 2022-2024 dotyczy kontroli odnotowanych w systemie SumPro pod nr. 1647/2022, 750/2023 oraz 545/2024.

NIK zwraca uwagę, że żaden z ww. przepisów i wytycznych nie wyłączał obowiązku sporządzenia protokołu w razie braku nieprawidłowości, w przypadku kontroli interwencyjnych lub w związku z zastosowaniem pouczenia czy wymierzeniem mandatu. Wymóg sporządzenia protokołu kontroli przy kontroli indywidualnych systemów grzewczych wynika wprost z art. 380 ust. 1 upoś.

11. W przypadku 26 kontroli/interwencji⁵¹ (spośród 40 kontroli objętych badaniem szczegółowym) nierzetelnie przeprowadzono kontrole, ponieważ z całości dokumentacji kontrolnej nie wynika, aby kontrolujący sprawdzili standard urządzenia grzewczego (w 19 przypadkach) i dokumentację potwierdzającą stosowanie paliwa odpowiedniej jakości (w 26 przypadkach) w celu zweryfikowania zgodności z wymogami uchwały antysmogowej.

Tymczasem zgodnie z art. 379 ust. 1 upoś do zadań Prezydenta należy sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, tj. m.in. wymagań uchwał antysmogowych. Zgodnie z § 7 małopolskiej uchwały antysmogowej oraz § 8 i 9 oświęcimskiej uchwały antysmogowej, podmioty użytkujące instalacje grzewcze zobowiązane były mieć stosowne dokumenty potwierdzające, że wykorzystywane paliwo oraz urządzenia spełniają wymogi uchwały. Z kolei zgodnie z art. 380 ust. 3 upoś, kontrolujący są uprawnieni m.in. do wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem na teren nieruchomości, przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych, żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego oraz żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Również obowiązująca od 2022 r. *Procedura postępowania podczas kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego na terenie Miasta Oświęcim* (§ 8 ust. 6-10), zobowiązywała kontrolujących do kontrolowania nieruchomości w powyższym zakresie.

Zastępca Prezydenta Miasta, Komendant SM oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że strażnicy brali udział w stosownych szkoleniach, podczas których zostali zapoznani z podstawowymi zagadnieniami związanymi z przeprowadzaniem kontroli w zakresie spalania substancji niedozwolonych, a co za tym było w stanie rozpoznać, jaki rodzaj paliwa jest stosowany. Komendant SM dodała również, że we wcześniejszych latach Straż sprawdzała czy spalane są odpady, i w tym znaczeniu sprawdzano jakość paliwa. Do czasu przekazania przez WOŚ w 2020 r. pierwszej listy Straż nie miała wiedzy na temat wykorzystywanych przez mieszkańców źródeł ciepła. Poza tym we wzorze protokołu, jaki należało zastosować nie było pytania np. o standard/klasę pieca ani o jakość paliwa. W latach późniejszych w kontrolach zleconych przez Komendanta strażnicy mieli obowiązek sprawdzenia standardu urządzenia oraz jakości paliwa. Niewykluczone, że w ww. kontrolach użyto np. wilgotnościomierza, ale nie odnotowano tego w protokole (zaznaczono tylko, że kontrola bez uwag). Przyczyną braku sprawdzenia standardu urządzenia albo jakości paliwa mógł być też pośpiech lub nadmiar obowiązków.

⁵¹ Dotyczy kontroli z protokołami o numerach: SM/12/2017, SM/8/2018, SM/45/2018, SM/60/2018, SM/26/2019, SM/09/2020, SM/17/2020, SM/45/2020, SM/3/2021, SM/25/2021, SM/1/2022, SM/19/2022, SM/237/2022, SM/147/2023, SM/155/2023, SM/8/2024, SM/39/2024, SM/96/2024 oraz kontroli odnotowanych w systemie SumPro pod nr. 240/2017, 622/2018, 319/2019, 2403/2020, 1967/2021, 1647/2022, 750/2023 oraz 545/2024.

(akta kontroli str. 102-196, 298-495, 731-1145, 1710-1749, 1861-1934, 2176-2378, 2382-2388)

NIK zwraca uwagę, że już w POP 2017 wprowadzono minimalną liczbę przeprowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania zapisów uchwał Sejmiku Województwa Małopolskiego w zakresie ograniczeń w stosowaniu paliw stałych lub urządzeń niespełniających wymagań.

12. Urząd nie dotarł z wymaganą częstotliwością do każdego punktu adresowego, pod którym eksploatowana była instalacja na paliwa stałe (dotyczy budynków mieszkalnych i niemieszkalnych), z informacją o wymaganiach uchwały antysmogowej oraz dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów.

Było to sprzeczne z postanowieniami POP 2020 (Załącznik nr 2 Część 8.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 3 – *Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin* oraz Załącznik nr 2, Część 9.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 4 lit. a – *Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin*). Stosownie do tych uregulowań Miasto zobowiązane było przekazać taką informację co najmniej raz na pół roku (2 razy w roku). Informacje były przekazywane tylko podmiotom eksploatującym kotły pozaklasowe (raz lub dwukrotnie w ciągu roku). Potwierdziło to również badanie na próbie 40 nieruchomości. W przypadku 26 z nich⁵² Urząd nie wysłał ww. informacji z wymaganą częstotliwością lub nie wysłał ich do podmiotów eksploatujących również inne instalacje na paliwa stałe (kotły bezklasowe, kotły klasy 3 i 4, oraz miejscowe ogrzewacze pomieszczeń: koza, trzon kuchenny, piec kaflowy).

Zastępca Prezydenta Miasta, kierownictwo WOŚ oraz Komendant SM wyjaśnili, że z uwagi na liczbę nieruchomości, na których eksploatowane są kotły pozaklasowe ustalono, iż wysyłane będą pisma do tych właścicieli z uwagi na termin zaprzestania ich użytkowania. Pisma nie były wysyłane do właścicieli nieruchomości, którzy mieli kotły kl. 3 i kl. 4, ponieważ termin eksploatacji kotłów mija 31 grudnia 2026 r. Natomiast podczas wielu akcji informacyjnych mieszkańcy byli informowani o terminach wymiany kotłów wynikających z uchwały antysmogowej dla Miasta Oświęcim. Straż miejska podczas kontroli również informowała mieszkańców o konieczności wymiany kotłów.

(akta kontroli str. 298-306, 731-1145, 1861-1934, 2382-2388)

NIK zwraca uwagę, że POP zakładał konieczność wysyłania takiej informacji do wszystkich punktów adresowych, w których eksploatowane są instalacje na paliwo stałe, a nie tylko kotły pozaklasowe.

13. Punkt obsługi Programu *Czyste Powietrze* utworzono 8,5 miesiąca po wyznaczonym terminie, a odnośnik do informacji o tym Programie umieszczono na stronie internetowej Miasta 10,5 miesiąca po terminie. Było to niezgodne z postanowieniami POP 2020 (Załącznik nr 2 Część 8.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 1 i 4 – *Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin*).

⁵² Dotyczy nieruchomości z protokołami o numerach: SM/2/2017, SM/12/2017, SM/60/2018, SM/89/2018, SM/95/2019, SM/17/2020, SM/39/2020, SM/45/2020, SM/25/2021, SM/335/2021, SM/369/2021, SM/1/2022, SM/19/2022, SM/237/2022, SM/147/2023, SM/155/2023, SM/164/2023, SM/230/2023, SM/8/2024, SM/39/2024, SM/80/2024, SM/96/2024 oraz kontroli odnotowanych w systemie SumPro pod nr. 2403/2020, 1647/2022, 750/2023 oraz 545/2024.

Zgodnie z POP, punkt konsultacyjno-informacyjny Programu należało utworzyć do 1 stycznia 2021 r., a ww. odnośnik do 31 października 2020 r. Miasto uruchomiło punkt konsultacyjno-informacyjny Programu *Czyste Powietrze*, a także zamieściło na stronie internetowej odnośnik po zawarciu porozumienia z WFOŚiGW, tj. po 15 września 2021 r.

Zastępca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili m.in., że dla potrzeb zapewnienia odpowiednich warunków do obsługi mieszkańców konieczne było przeorganizowanie pomieszczeń w celu wygospodarowania jednego z nich na punkt. Pomimo nieutworzenia punktu w wymaganym terminie zainteresowani mieszkańcy mieli możliwość uzyskania informacji o zasadach udzielania wsparcia w ramach Programu. Na terenie Miasta funkcjonował bowiem od 24 stycznia 2019 r. oddział zamiejscowy WFOŚiGW w Krakowie, obsługujący punkt konsultacyjno – informacyjny Programu *Czyste Powietrze* (informacja w załączeniu). Punkt został zamknięty w czasie pandemii koronawirusa.

(akta kontroli str. 6-32, 298-306, 1146-1157, 1231-1325, 1515-1532, 1683-1701, 2382-2388)

14. Miasto nie zatrudniło wymaganej liczby osób na stanowisku ekodoradcy, co było niezgodne z postanowieniami POP 2020 (Załącznik nr 2 Część 8.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych*, pkt 2 – *Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin*).

Liczba ekodoradców jaką należało zatrudnić zależała od liczby mieszkańców gminy. W przypadku Miasta Oświęcim należało zatrudnić co najmniej dwóch ekodoradców, ponieważ na koniec 2020 r. Oświęcim zamieszkiwało powyżej 20 tys. mieszkańców, a w Urzędzie zatrudniono tylko jedną osobę na tym stanowisku

Zastępca Prezydenta oraz kierownictwo WOŚ wyjaśnili, że Miasto Oświęcim nie uczestniczyło w Programie LIFE w ramach, którego utworzono stanowisko ekodoradcy. Pracownik WOŚ w ramach zakresu czynności realizuje zadania z zakresu ochrony powietrza, w tym udzielania dotacji z budżetu Miasta oraz Programu *Czyste Powietrze*. Nie stwierdzono potrzeby zatrudniania kolejnych osób z uwagi na ograniczenia finansowe, konieczność zapewnienia pomieszczenia dla tego pracownika oraz fakt, że pracownik na stanowisku inspektora od 2009 r. prowadził sprawy związane z ochroną powietrza.

(akta kontroli str. 6-32, 1146-1157, 1231-1325, 2176-2180, 2211-2222, 2382-2388)

NIK zwraca uwagę, że Miasto samo zdecydowało o nieuczestniczeniu w Programie LIFE, a program ten dawał możliwości uzyskania dofinansowania na zatrudnienie ekodoradców.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|-------|--|
| Uwagi | Zapewnienie przez Prezydenta, zgodnie z art. 68 ust. 2 w zw. z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i> ⁵³ , skutecznych i adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej, w celu zagwarantowania |
|-------|--|

⁵³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530.

pełnej realizacji działań wynikających z uchwał antysmogowych oraz POP. Dotyczy to w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji pomiędzy jednostkami Urzędu zaangażowanymi w proces poprawy jakości powietrza w Mieście.

- Wnioski
1. Sporządzanie raportu z wykonania programu ochrony środowiska za lata 2020-2024.
 2. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia udziału energii elektrycznej pochodzącej z OZE w energii zużywanej przez budynki użyteczności publicznej, celem osiągnięcia wskaźników wymaganych przez POP 2023.
 3. Zintensyfikowanie działań zmierzających do wyeliminowania na terenie Miasta kotłów niespełniających wymagań oświęcimskiej uchwały antysmogowej.
 4. Zaplanowanie i przeprowadzanie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ochrony powietrza w liczbie wskazanej w POP 2023.
 5. Zwiększenie udziału i zapewnienie wymaganej liczby kontroli z poborem i zbadaniem próbki popiołu w ramach kontroli indywidualnych systemów grzewczych.
 6. Wprowadzenie rozwiązań zapewniających każdorazowe sprawdzanie spełnienia wymagań uchwały antysmogowej w czasie kontroli indywidualnych systemów grzewczych.
 7. Zapewnienie każdorazowego sporządzania protokołów z kontroli indywidualnych systemów grzewczych.
 8. Zidentyfikowanie właścicieli lub zarządców nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o posiadanych źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, i podjęcie działań mających na celu skłonienie ich do wypełnienia takiej deklaracji.
 9. Zintensyfikowanie, stosownie do postanowień POP 2023, działań informacyjnych w przypadku punktów adresowych, w których eksploatowane są instalacje na paliwa stałe, w zakresie wymagań uchwały antysmogowej oraz dostępnych form dofinansowania.
 10. Podjęcie działań mających na celu zatrudnienie drugiego ekodoradcy, zgodnie z obowiązkami wskazanymi w POP 2023.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, 20 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy
Justyna Pikiewicz
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Barbara Gałdzińska-Calik
starszy inspektor kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

Mariusz Gorczyca
p.o. Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/