



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W KRAKOWIE

LKR. 410.19.4.2024

Stanisław Lichosyt
Burmistrz Miasta Sucha Beskidzka
Urząd Miasta Sucha Beskidzka
ul. Mickiewicza 2
34-200 Sucha Beskidzka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/069 – Realizacja uchwał antysmogowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sucha Beskidzka, ul. Mickiewicza 19, 34-200 Sucha Beskidzka (dalej: <i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Lichosyt, Burmistrz Miasta Sucha Beskidzka (dalej: <i>Burmistrz</i>). (akta kontroli str. 14-19)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja działań w celu wdrożenia <i>uchwały antysmogowej</i> 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. Rafał Rossowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/110/2024 z 3 września 2024 r. 2. Paweł Lipowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/114/2024 z 6 września 2024 r. (akta kontroli str. 1, 2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2024 Urząd podejmował, co do zasady, prawidłowe i rzetelne działania na rzecz wdrożenia *uchwały antysmogowej*³ oraz wykonania zadań określonych w Programach Ochrony Powietrza⁴ (POP), związanych z wdrożeniem tej uchwały, które przyczyniły się do poprawy jakości powietrza na obszarze Gminy Sucha Beskidzka⁵. Działania te okazały się jednak nie w pełni skuteczne, ponieważ na terenie Gminy w dalszym ciągu pozostawało 320 kotłów pozaklasowych (tj. poniżej klasy 3), pomimo że zgodnie z wymaganiami *uchwały antysmogowej* takie kotły, od 1 maja 2024 r., nie powinny być użytkowane na terenie Miasta. 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. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018-2023, wynoszącym w Mieście 117 kotłów na rok, wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze ponad 3 lata, a kotłów poniżej klasy 5 – ponad 5,5 roku. Tymczasem wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2026 r. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że konieczne jest zintensyfikowanie działań mających na celu wymianę kotłów na paliwa stałe przez mieszkańców Miasta.

NIK ocenia pozytywnie działania Miasta zmierzające do wdrożenia *uchwały antysmogowej* takie jak zakrojone na szeroką skalę, rzetelne prowadzenie kontroli indywidualnych systemów grzewczych przez Straż Miejską⁶. Od 2017 r. do 30 czerwca 2024 r. Miasto przeprowadziło łącznie 1759 kontroli indywidualnych systemów grzewczych, tj. znacznie więcej niż wymagania określone w POP, zgodnie z którymi Gmina w latach 2017-2024 powinna przeprowadzić łącznie 425 kontroli. W trakcie prowadzonych kontroli, poza formalnym sprawdzeniem przestrzegania wymagań określonych w *uchwale antysmogowej*, pobierano także próbki popiołu (w 287 przypadkach) oraz badano wilgotność drewna (w 119 przypadkach). W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości stosowano sankcje karne takie jak mandaty lub skierowanie spraw do sądu.

Na uwagę zasługuje także fakt, że Gmina uruchomiła własny program dotacji do wymiany kotłów, w wyniku którego w okresie objętym kontrolą zlikwidowano

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 (Dz. Urz. WM poz. 787). Uchwała ta została zmieniona uchwałą Nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2022 r. 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. WM poz. 6497).

⁴ W okresie objętym kontrolą w Małopolsce obowiązywały POP wprowadzone (kolejno): uchwałą Nr LII/662/13 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 września 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/612/09 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.); uchwałą 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 z 2017 r.*; uchwałą Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – dalej: *POP z 2020 r.* oraz uchwałą 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 z 2023 r.*

⁵ Dalej: *Miasto* lub *Gmina*.

⁶ Straż Miejska funkcjonowała w ramach struktury Urzędu.

617 nieefektywnych źródeł ciepła. Na ten cel wydatkowano ze środków własnych 2673 tys. zł. W Gminie zrealizowano także 944 przedsięwzięcia termomodernizacyjne, finansowane z różnych źródeł zewnętrznych, obejmujących m.in. wymianę kotłów w ramach Programu *Czyste Powietrze*. Miasto należało do najaktywniejszych gmin w tym Programie, zajmując 171 miejsce w rankingu prowadzonym przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷.

Gmina prowadziła też, na szerszą skalę niż wymagana przez poszczególne POP, działania edukacyjne i kampanie informacyjne dotyczące wymagań *uchwały antysmogowej* i szkodliwości zanieczyszczeń powietrza związanych ze stosowaniem nieefektywnych źródeł ciepła. Ponadto Gmina zatrudniała *ekodoradcę*, który m.in. udzielał mieszkańcom informacji na temat programów dopłat do wymiany źródeł ciepła i docieplenia budynków, pomagał w uzupełnianiu wniosków o dofinansowanie i w rozliczeniach związanych z zastosowaniem nowego źródła ciepła, a także prowadził edukację ekologiczną.

NIK dostrzega, że niepełne wdrożenie wymagań *uchwały antysmogowej*, pomimo podejmowanych przez Miasto działań, wynikało także z czynników, przynajmniej częściowo, niezależnych od Miasta. Część osób, szczególnie w podeszłym wieku, posiadała stosunkowo niewielkie budynki, które nie miały instalacji centralnego ogrzewania i były nieprzystosowane do montażu nowoczesnego kotła. Z drugiej, strony część osób od dłuższego czasu oczekiwała na wykonanie sieci lub przyłączy gazowych przez operatora systemu dystrybucyjnego gazu ziemnego. Dodatkowo przesunięcie, w 2022 r., przez Samorząd Województwa Małopolskiego terminu określonego w *uchwale antysmogowej* i odroczenie obowiązku wymiany starych pieców do 30 kwietnia 2024 r. wpłynęło niekorzystnie na zainteresowanie mieszkańców Gminy taką wymianą. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że Gmina ze swojej strony może podjąć dodatkowe, dotychczas niewykorzystywane narzędzia, które mogą przyczynić się do poprawy skuteczności działań w obszarze poprawy jakości, takie jak objęcie dodatkowym wsparciem osób *ubogich energetycznie*, pod warunkiem wymiany przez takie osoby nieekologicznych źródeł ciepła.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nieopracowanie przez Miasto programu ochrony środowiska, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸. Celem takiego programu jest realizacja polityki ochrony środowiska, która stanowi zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Prowadzenie działań w obszarze ochrony środowiska bez przyjętego planu może także dodatkowo ograniczać skuteczność działań Gminy w obszarze ochrony środowiska, w tym dotyczących redukcji tzw. niskiej emisji.

NIK zwraca także uwagę na niepełną realizację zadań określonych w POP. W latach 2017-2019 nie ograniczono na terenie Gminy w sposób wystarczający emisji: pyłu zawieszonego PM₁₀, pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz benoz(a)pirenu zawartego w pyłe PM₁₀ (*B(a)P*), było związane z niewystarczającym tempem wymiany nieefektywnych kotłów na paliwa stałe. Ponadto W 2023 r. w Gminie nie osiągnięto wymaganego poziomu użycia energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii (OZE) w budynkach użyteczności publicznej.

⁷ Ranking za okres 1 kwietnia 2022 r. – 31 grudnia 2023 r.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.; dalej: *ustawa Poś*.

Zastrzeżenia NIK dotyczą także faktu, że w użytkowanych dwóch gminnych budynkach, spośród 22 wykorzystywanych przez Miasto, wciąż eksploatowano nieefektywne źródła ciepła, niespełniające wymagań *uchwały antysmogowej*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR Realizacja działań w celu wdrożenia *uchwały antysmogowej* oraz wykonania zadań określonych w POP, związanych z wdrożeniem tej uchwały

Opis stanu faktycznego

Miasto, identyfikując problem jakości powietrza związany z *niską emisją*, korzystało z danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska⁹, w tym z danych stacji monitoringu powietrza (przy ul. T. Nieszczyńskiej), działającej w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska¹⁰. Stacja mierzyła stężenia: pyłu zawieszonego PM₁₀ (czas uśredniania: 1-godzinny i 24-godzinny; tryb pomiaru odpowiednio: ciągły oraz codzienny) oraz B(a)P w PM₁₀ (czas uśredniania: 24-godzinny; tryb pomiaru: próby łączone)¹¹. Ponadto Miasto zakupiło siedem nisko kosztowych czujników jakości powietrza (sześć w 2017 r. oraz jeden w 2020 r.) i rozmieściło je na terenie Gminy. Czujniki te mierzyły stężenie pyłów PM₁₀, PM_{2.5} i PM₁¹².

(akta kontroli str. 3-6, 7-13)

W okresie objętym kontrolą Miasto współpracowało z *Krakowskim Alarmem Smogowym* w ramach wypożyczenia mobilnych płuc (w 2021 r.) oraz pyłomierza (w 2017 r.; w 2020 r. i w 2022 r.). Gmina współpracowała także z Krajową Agencją Poszanowania Energii S.A. z siedzibą w Warszawie w ramach Projektu *LIFE* (o którym mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 282-283, 286-302, 317-319, 320-321)

Średnioroczny poziom zanieczyszczeń¹³ pyłem PM₁₀ w Suchej Beskidzkiej w okresie objętym kontrolą wynosił 43 µg/m³ w 2018 r., 36 µg/m³ w 2019 r., 34 µg/m³ w 2020 r., 40 µg/m³ w 2021 r., 36 µg/m³ w 2022 r. i 29 µg/m³ w 2023 r. Tym samym średnioroczne poziomy stężenia PM₁₀ mieściły się w granicy dopuszczalnego stężenia (z wyjątkiem 2018 r.), określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu¹⁴, wynoszącego 40 µg/m³, ale przekraczały poziom zalecany przez WHO¹⁵ wynoszący 15 µg/m³ oraz także poziom zakładany do osiągnięcia, do 2030 r., w Dyrektywie AAQD¹⁶ wynoszący 20 µg/m³. Jednocześnie liczba dni z przekroczeniem dobowego poziomu dopuszczalnego stężenia PM₁₀ wynoszącego 50 µg/m³ w Suchej Beskidzkiej wynosiła 101 w 2018 r., 77 w 2019 r., 72 w 2020 r., 93 w 2021 r., 76 w 2022 r., i 44 w 2023 r. Tymczasem liczba dni z przekroczeniem tego poziomu nie powinna przekraczać 35 w ciągu roku zgodnie z obecnie obowiązującym normami oraz 18 w ciągu roku zgodnie z aktualizacją Dyrektywy AAQD od 2030 r.

⁹ Dalej: GIOŚ.

¹⁰ Dalej: PMŚ.

¹¹ https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/current/station_details/info/10124; dostęp: 20 listopada 2024 r.

¹² <https://airly.org/map/pl/>; dostęp: 20 listopada 2024 r.

¹³ Dane na podstawie roczny ocen jakości powietrza dla województwa małopolskiego.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 845, dalej: rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

¹⁵ 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. Wcześniej WHO zalecało poziom 20 µg/m³.

¹⁶ 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). Zakładany termin osiągnięcia poziomu dopuszczalnego to 2030 r.

Średnioroczny poziom zanieczyszczeń¹⁷ benzo(a)pirenem w pyłe PM₁₀ w Suchej Beskidzkiej w okresie objętym kontrolą wynosił, 13 µg/m³ w 2018 r., 11 ng/m³ w 2019 r., 10 ng/m³ w 2020 r., 10 ng/m³ w 2021 r., 7 ng/m³ w 2022 r. i 6 ng/m³ w 2023 r. Tym samym średnioroczne poziomy stężenia B(a)P w pyłe PM₁₀ przekraczały granice dopuszczalnych stężeń określonych w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, wynoszącego 1 ng/m³.

Na podstawie danych z map rozkładów stężeń otrzymanych metodą obiektywnego szacowania na podstawie wyników modelowania matematycznego wykonanego przez Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy stężenia średnioroczne zanieczyszczenie w Mieście pyłu zawieszonego PM_{2,5} wynosiło przeciętnie na terenie Gminy 15,8 µg/m³ (w najmniej zanieczyszczonych tymi pyłami częściach gminy wynosiło ono 10 µg/m³ a w najbardziej zanieczyszczonych tymi pyłami częściach gminy średnioroczne stężenia sięgały 23,9); w 2021 r.: 19,9 µg/m³ (min. 14,4 i max 25,7); w 2022 r.: 17,5 µg/m³ (min. 13,7 i max 24,4) oraz w 2023 r. 16,2 µg/m³ (min. 13,5 i max 20,3). Tym samym średnioroczne poziomy stężenia PM_{2,5} na terenie co do zasady mieściły się w granicy dopuszczalnego stężenia, określonego w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, wynoszącego 20 µg/m³, jednak na terenie Gminy znajdowały się miejsca, gdzie te stężenia były przekroczone.

(akta kontroli str. 1153, 1270-1274, 1292-1296)

Jednocześnie w okresie objętym kontrolą w Mieście w sezonie chłodnym (I oraz IV kwartał danego roku) w przypadku PM₁₀ (w dobowym i w jednogodzinnym czasie uśredniania) średnie stężenie tego pyłu oraz stężenie B(a)P w pyłe zawieszonym PM₁₀ (w dobowym czasie uśredniania), obniżało się w latach 2022-2023 względem okresu wcześniejszego (lata 2017/2018-2021), przy czym w I oraz IV kwartale stężenia te były znacznie wyższe niż w pozostałym okresie danego roku. I tak:

- średnie stężenie PM₁₀ w µg/m³ (w dobowym czasie uśredniania) wyniosło:
 - w 2018 r.: w I kwartale: 75 i w IV kwartale: 46 (w II i III kwartale odpowiednio: 33 i 21),
 - w 2019 r.: w I kwartale: 54 i w IV kwartale: 44 (w II i III kwartale odpowiednio: 26 i 18),
 - w 2020 r.: w I kwartale: 45 i w IV kwartale: 49 (w II i III kwartale odpowiednio: 23 i 18),
 - w 2021 r.: w I kwartale: 61 i w IV kwartale: 52 (w II i III kwartale odpowiednio: 27 i 21),
 - w 2022 r.: w I kwartale: 47 i w IV kwartale: 50 (w II i III kwartale odpowiednio: 27 i 19),
 - w 2023 r.: w I kwartale: 39 i w IV kwartale: 35 (w II i III kwartale odpowiednio: 22 i 19),
- średnie stężenie B(a)P w pyłe zawieszonym PM₁₀ w ng/m³ (w dobowym czasie uśredniania) wyniosło:
 - w 2018 r.: w I kwartale: 26 i w IV kwartale: 18 (w II i III kwartale odpowiednio: 4 i 1),
 - w 2019 r.: w I kwartale: 23 i w IV kwartale: 17 (w II i III kwartale odpowiednio: 3 i 1),
 - w 2020 r.: w I kwartale: 17 i w IV kwartale: 18 (w II i III kwartale odpowiednio: 3 i 1),
 - w 2021 r.: w I kwartale: 23 i w IV kwartale: 15 (w II i III kwartale odpowiednio: 3 i 1),

¹⁷ Dane na podstawie roczny ocen jakości powietrza dla województwa małopolskiego.

- o w 2022 r.: w I kwartale: 13 i w IV kwartale: 14 (w II i III kwartale odpowiednio: 2 i 1),
- o w 2023 r.: w I kwartale: 11 i w IV kwartale: 10 (w II i III kwartale odpowiednio: 2 i 0).

(akta kontroli str. 1270-1274)

Odnosząc się do pytania, czy obecne ograniczenia i podejmowane przez Gminę, w okresie objętym kontrolą, działania są wystarczające dla osiągnięcia parametrów jakości powietrza wymaganych obecnymi (*rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń*) oraz projektowanymi normami (*Wytyczne WHO i Dyrektywa AAQD*), Burmistrz wskazał m.in. na:

- wątpliwości odnoszące się do sposobu prowadzenia badań (...) *Analizując chociażby okres od 2019 do 2022 r. trudno jest znaleźć racjonalne wytłumaczenie wahań średniorocznych wskaźników jakości powietrza. Prowadzimy w tym czasie rekordowe ilości kontroli pieców, docieplamy budynki, ubywa kolejnych kilkaset kopciuchów, a jakość powietrza zamiast się poprawić, ulega znacznemu pogorszeniu. Powstaje więc pytanie: czy nasz wysiłek i wydawanie ogromnych jak na nasze warunki środków publicznych jest celowe i czy biorąc pod uwagę wyniki badań, nie powinniśmy natychmiast zaprzestać wymiany starych pieców;*
- spójną politykę i świadomość o zanieczyszczeniu powietrza wszystkich tych, których problem ten dotyczy jako kwestię kluczową. *Tak w rzeczywistości nie jest, a sposób informowania o jakości powietrza w poszczególnych gminach i docierania do świadomości mieszkańców przez instytucje za to odpowiedzialne, w tym przede wszystkim Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska¹⁸ jest niedopuszczalny.* Wskazał przy tym na wieloletnie zaniedbania sąsiednich gmin (także w zakresie wymiany starych pieców), tworzenie „rankingów” najbardziej zanieczyszczonych miast, tj. w których zamontowane są stacje pomiarowe, sposób oceny powietrza w gminach, gdzie nie ma stacji pomiarowych – oparty o model matematyczny, oraz na konieczność bezwzględnego przestrzegania kryteriów lokalizacji stacji monitoringu dla zapewnienia porównywalności dla każdego miasta, w którym się znajduje taka stacja (wskazanych przez WIOŚ pismem z 23 marca 2015 r.) oraz – w przypadku Wytycznych WHO – ukształtowania badanego terenu. *Uważam, że stacja pomiarowa w Gminie w obecnej lokalizacji spełnia co najwyżej połowę z tych kryteriów, czyli trzy.* Dodał także, że *pomóc mogą jedynie instytucje powołane do kontroli i egzekwowania zapisów ustawy o ochronie środowiska i uchwały antysmogowej.*

Odnosząc się do pytania w jakim czasie parametry jakości powietrza wymagane ww. normami zostaną osiągnięte, Burmistrz wskazał, że *jeżeli nie zapadną decyzje polityczne dotyczące kolejnych przesunięć terminów zawartych w uchwale antysmogowej, to wymiana pozaklasowych pieców w Gminie powinna się zakończyć zasadniczo w terminie trzech lat.* Dodał, że (...) *nawet wymiana wszystkich pozostałych źródeł ciepła w Gminie na ekologiczne i podejmowanie innych działań wymaganych uchwałą antysmogową nie doprowadzą do osiągnięcia (w możliwym do określenia czasie) parametrów jakości wymaganych obecnymi normami.*

(akta kontroli str. 282-283, 286-302)

Pomimo tak zidentyfikowanego problemu jakości powietrza w Gminie nie obowiązywał Program Ochrony Środowiska (zagadnienie szerzej opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości wystąpienia pokontrolnego*).

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 284-285, 296-302)

Miasto podejmowało także współpracę z gminami ościennymi w obszarze ograniczenia *niskiej emisji*. I tak, 2 lutego 2022 r. Gmina zawarła z Powiatem

¹⁸ Dalej: WIOŚ.

Suskim Porozumienie o współpracy w zakresie wsparcia realizacji Projektu zintegrowanego LIFE-IP EKOMAŁOPOLSKA Wdrażanie Regionalnego Planu Działań dla Klimatu i Energii dla województwa małopolskiego (Projekt LIFE). Jego przedmiotem była deklaracja współpracy pomiędzy stronami w zakresie wsparcia realizacji tego Projektu, tj. współtworzenie strategii na rzecz działań w zakresie przeciwdziałania i adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz prowadzenie działań mających na celu wzrost świadomości mieszkańców na temat postępujących zmian klimatu i konieczności podjęcia działań w tym zakresie. Porozumienie zostało zawarte na okres do 31 grudnia 2030 r.

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 282-283, 286-302, 322-324)

Sejmik Województwa Małopolskiego w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadził następujące ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw na terenie *Strefy małopolskiej* (w tym na terenie Gminy):

- od 1 lipca 2017 r. zakazano stosowania paliw służących do ogrzewania nieruchomości, w których udział masowy węgla kamiennego lub węgla brunatnego o uziarnieniu 0-3 mm wynosił powyżej 15% oraz tych zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%;
- od 1 lipca 2017 r. nowo oddane do eksploatacji instalacje musiały spełniać wymagania w zakresie minimalnych standardów emisyjnych spełniających wymogi *ekoprojektu* z automatycznym podajnikiem paliwa (z wyjątkiem instalacji zgazowujących paliwo);
- od 1 maja 2024 r. zakazano użytkowania instalacji, zainstalowanych przed 1 lipca 2017 r., niespełniających wymagań w zakresie sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy: 3, 4 lub 5 według normy PN-EN 303-5:2012 (tzw. kotły pozaklasowe)¹⁹;
- od 1 stycznia 2027 r. zakazano użytkowania instalacji, zainstalowanych przed 1 lipca 2017 r., spełniających wymagania w zakresie sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy: 3 lub 4 według normy PN-EN 303-5:2012.

(akta kontroli str. 547-552, 594-601, 602-606, 607-616, 617-626)

W celu ograniczenia *niskiej emisji* i wdrażania uchwał antysmogowych Sejmik Województwa Małopolskiego określił w poszczególnych POP-ach zadania do realizacji przez gminy. Zadania te obejmowały m.in. wymianę kotłów na paliwa stałe, przeprowadzanie kontroli indywidualnych systemów grzewczych, działalność edukacyjną oraz walkę z tzw. ubóstwem energetycznym. Sposób realizacji tych zadań przez Gminę opisano w dalszych częściach wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą Gmina corocznie sporządzała *sprawozdanie z realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego* za dany rok i przekazywała je Zarządowi Województwa Małopolskiego w terminach określonych w POP-ach oraz w ustawie *Poś*. Sprawozdania zawierały informacje dotyczące realizacji działań przewidzianych w POP-ach, informacje w zakresie *realizacji gminnych programów ograniczenia niskiej emisji – eliminacja niskosprawnych urządzeń na paliwa stałe*, a także *wyeliminowania spalania odpadów oraz ograniczenia spalania pozostałości roślinnych na powierzchni ziemi*.

Informacje dotyczące liczby wymienionych kotłów wskazywano na podstawie złożonych przez właścicieli nieruchomości deklaracji. Gmina nie miała informacji dotyczących liczby wymienionych kotłów w ramach Programu *Czyste Powietrze*. Według danych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki

¹⁹ Pierwotnie w uchwale Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. ustalono termin wymiany kotłów pozaklasowych na 31 grudnia 2023 r. Przesunięcie terminu nastąpiło uchwałą Nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2022 r.

Wodnej²⁰, dotyczących realizacji tego Programu w podziale na poszczególne gminy. Według stanu na 30 września 2024 r. w Gminie złożono 443 wnioski o dofinansowanie, zawarto 341 umów, zrealizowano 190 przedsięwzięć²¹.

(akta kontroli str. 57-113, 888-889, 1193-1197)

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd występował o takie dane do WFOŚiGW w Krakowie przy sporządzaniu sprawozdań z POP-ów. W odpowiedzi WFOŚiGW z 16 stycznia 2023 r. informował o *nieposiadaniu danych*, które mogłyby służyć do przygotowania sprawozdań z wykonania POP, wskazując, że *dysponuje ograniczoną bazą*. Dane jakimi dysponował WFOŚiGW nie obejmowały liczby wymienionych kotłów w danym roku kalendarzowym w poszczególnych gminach.

(akta kontroli str. 499-509)

W okresie objętym kontrolą Urząd współpracował w ramach Projektu *LIFE pn. Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze* z najbliższą położoną Gminą Wadowice. Współpraca dotyczyła bieżącej realizacji Projektu.

Ponadto, jak wyjaśniła Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska²², Gmina współpracowała z doradcą ds. klimatu zatrudnionym w Starostwie Powiatowym w Suchej Beskidzkiej. Współpraca ta obejmowała m.in. udział w akcjach edukacyjnych poprzez dystrybuowanie ulotek wskazujących na potrzebę i korzyści wynikające z wymiany kotłów m.in. potencjalnych dotacji na ten cel i zapisów *uchwały antysmogowej*.

(akta kontroli str. 7-13, 865-872)

W 2021 r. WIOŚ w Krakowie przeprowadził w Urzędzie kontrolę w temacie *wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i ich aktualizacjach oraz planach działań krótkoterminowych w latach 2017-2019*. W wyniku kontroli stwierdzono niezrealizowanie działania POP na lata 2017-2019 w zakresie osiągnięcia wymaganego efektu ekologicznego ograniczenia emisji wskaźników: pyłu PM₁₀, pyłu PM_{2,5}, B(a)P oraz CO₂ dla ograniczenia emisji dla Gminy. Zagadnienie to szerzej opisane jest w części *Stwierdzone nieprawidłowości wystąpienia pokontrolnego*.

(akta kontroli str. 627-713)

W okresie objętym kontrolą Gmina pozyskiwała dane na temat stosowanych systemów grzewczych głównie z własnej bazy prowadzonej w arkuszu kalkulacyjnym na podstawie własnej inwentaryzacji. Ewidencja, w podziale na adresy indywidualnych lokali mieszkalnych, jak i firm działających na jej terenie, zawierała informacje dotyczące stosowanego źródła ciepła, a w przypadku kotłów na paliwo stałe wskazywano także jego klasę. Ewidencja zawierała również informacje o przeprowadzonych przez Straż Miejską kontrolach ze wskazaniem numeru protokołu kontroli i daty jej przeprowadzenia.

Kolejnym źródłem informacji o stosowanych systemach grzewczych była baza Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego²³, do której dane wprowadzono w Urzędzie. Bazę danych zastąpiono w 2021 r. Centralną Ewidencją Emisyjności Budynków²⁴ prowadzoną przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego²⁵.

(akta kontroli str. 7-13, 1277-1288)

²⁰ Dalej: WFOŚiGW.

²¹ <https://www.wfos.krakow.pl/czyste-powietrze/zestawienie-gminy>; dostęp: 21 listopada 2024 r.

²² Dalej: Kierownik RGKiOŚ.

²³ Dalej: UMWM.

²⁴ Dalej: CEEB.

²⁵ Dalej: GUNB.

Jak wyjaśniła Kierownik RGKiOŚ, Urząd od momentu powstania bazy (w 2021 r.) pomocniczo korzystał z danych CEEB z *uwagi na niską wiarygodność i rzetelność danych w niej zawartych*. Dodała, że ewidencja wymaga usprawnienia m.in. w zakresie wprowadzania danych (dodatkowa deklaracja o wymianie źródeł ciepła dotycząca tego samego adresu), deklaracja pierwotna powinna być *przenoszona* do archiwum, a aktywna powinna być tylko ostatnia (zmieniona). *W rzeczywistości obie posiadają status „złożone”*. Taka sama sytuacja występuje również w przypadku złożenia deklaracji pierwotnej i kolejnej po wymianie źródła ciepła wprowadzanej do ewidencji przez różnych pracowników Urzędu. Powyższe jest przyczyną dublowania się deklaracji tzn. dublowania się liczby źródeł ciepła wykorzystywanych w danej lokalizacji, niejednokrotnie wykluczających się.

Ponadto Kierownik RGKiOŚ wskazała, że CEEB często się zawiesza, w przypadku filtrowania zdarza się, że pojawiają się nieaktualne dane ze złożonych deklaracji, zakładka *analizy i raporty* jest skomplikowana w obsłudze i nie zawsze działa (np. przykładowo baza pokazuje niepełne dane o wymienionych kotłach). Składane deklaracje po raz pierwszy nie zawierały klauzuli o odpowiedzialności karnej za składane informacje. Deklaracje dotyczące źródeł ciepła w pouczeniu nie zawierały precyzyjnych informacji, w jaki sposób klasyfikować kotły mające dwa certyfikaty (dotyczy to kotłów klasy 5 i spełniających wymagania *ekoprojektu*). Podczas wprowadzenia danych do systemu CEEB, mimo wprowadzenia wszystkich danych, okresowo, zdarzało się, że system nie zapisywał danych w ogóle lub zapisywał nie wszystkie dane wprowadzone, co skutkowało koniecznością ponownego ich wprowadzenia. Filtrowanie w bazie CEEB nie do końca poprawnie.

(akta kontroli str. 7-13, 813, 836-837)

Według danych z CEEB na 1 lipca 2024 r. na terenie Gminy eksploatowanych było 4418 źródeł ciepła²⁶. W tej liczbie 701 źródeł ciepła stanowiły kotły poniżej klasy 5, w tym 397 kotły poniżej klasy 3, tj. niespełniające wymogów *uchwały antysmogowej* oraz 479 szt. pozostałych nieefektywnych źródeł ciepła innych niż kotły na paliwo stałe (trzony kuchenne, piece kaflowe). W latach 2018-2023 zlikwidowano łącznie 699 kotłów na paliwa stałe. Kotły najczęściej wymieniano na kotły nowszych generacji (ok. 44% przypadków) oraz na ogrzewanie gazowe (ok. 41% przypadków).

Tym samym w Gminie średnio wymieniano 117 kotłów rocznie w latach 2018-2023. Przy takim tempie ich wymiany wyeliminowanie kotłów pozaklasowych, które już nie powinny być użytkowane zajęłoby ponad 3 lata, a kotły poniżej klasy 5 zostałyby wyeliminowane w ciągu ponad 5,5 roku, podczas gdy nie powinny być użytkowane po 1 stycznia 2027 r.

(akta kontroli str. 57-113, 533-534, 1266-1267)

Wyjaśniając przyczyny użytkowania na terenie Gminy do chwili obecnej, tj. 18 października 2024 r., kotłów niespełniających wymagań *uchwały antysmogowej*, Burmistrz wskazał, że dzięki licznym działaniom podejmowanym przez Gminę w latach 2017-2024 liczba pieców niespełniających wymagań *uchwały antysmogowej* uległa dalszemu, *zdecydowanemu zmniejszeniu i na chwilę obecną wyniosła już tylko ok. 25%*. Niestety pomimo obowiązującego od 1 maja 2024 r. zakazu eksploatacji urządzeń niespełniających wymagań *uchwały antysmogowej*, część mieszkańców w dalszym ciągu użytkowała tego typu urządzenia. Przyczyn takiego stanu jego zdaniem jest wiele. Zaznaczył, że wśród tych, którzy do tej pory nie dopełnili obowiązku wymiany przestarzałych źródeł ciepła, jest grupa osób (właścicieli nieruchomości) w podeszłym wieku mająca

²⁶ Dane w bazie CEEB aktualizowane były w sposób ciągły.

stosunkowo niewielkie budynki nieprzystosowane do montażu nowoczesnego kotła, gdzie brak jest instalacji C.O. i dłuższej perspektywy uzasadniającej przeprowadzenie kosztownej przebudowy. Dodał, że kolejna grupa to pustostany i budynki o nieuregulowanym stanie prawnym, a także budynki nieużytkowane ze względu na zły stan techniczny. Wskazał, że na terenie Gminy było też wiele nieruchomości, których właściciele od lat oczekują na wykonanie sieci lub przyłączy gazowych. Są przypadki, gdzie pomimo zobowiązań i zawartych umów z P.S.G., ustalone w umowie terminy nie są dotrzymywane przez gazownię i przedłużane nawet o dwa i więcej lat. W takich przypadkach właściciele stoją przed poważnymi dylematami – czekać czy zamontować np. piec na pellet, stąd niektórzy, pomimo wcześniejszych przygotowań i nastawienia na ogrzewanie gazowe, rezygnują i decydują się na inne źródło ciepła. Oczywiście w grupie właścicieli nieruchomości, którzy dotychczas nie wymienili przestarzałych instalacji i nadal eksploatują systemy grzewcze nie spełniające wymogów uchwały antysmogowej są osoby, które pomimo znajomości przepisów ignorują je. *Niestety sprzyjają temu też, niektóre oficjalne wypowiedzi czołowych polityków.* Szkodliwą decyzją, którą Gmina zaopiniowała negatywnie, było przesunięcie przez Sejmik Województwa Małopolskiego terminu wymiany pieców o 1,5 roku. Po takiej decyzji kolejne, narzucane terminy wymiany pieców, nie są już traktowane przez mieszkańców zbyt poważnie.

Burmistrz wskazał również, że przez niemal cały okres objęty kontrolą, Gmina nie miała żadnych narzędzi prawnych w celu przymuszenia właścicieli nieruchomości do wymiany przestarzałych systemów grzewczych stanowiących główne źródło zanieczyszczeń powietrza. Dopiero od 1 maja 2024 r. *uchwała antysmogowa* daje możliwość nałożenia kary finansowej. Jednocześnie wyjaśnił, że obecne tempo wymiany pieców i zainteresowanie tym właścicieli nieruchomości, jest dość wysokie. Zwrócił uwagę, że wymiana pozaklasowych pieców w Gminie w aktywnych punktach adresowych, czyli zamieszkałych i przystosowanych do montażu nowoczesnych instalacji grzewczych, powinna się zakończyć w terminie do dwóch-trzech lat. Dodał, że wprowadzie wg gminnej ewidencji punktów adresowych pieców bezklasowych na terenie Miasta wciąż pozostało ok. 25% kotłów bezklasowych, to w jego ocenie możliwych do wymiany jest nie więcej niż 15%. Wskazał, że pozostałe przypadki to np. budynki niezamieszkałe, z nieuregulowanym stanem prawnym lub w stanie technicznym wykluczającym zastosowanie nowoczesnych systemów grzewczych, dlatego wymiana źródeł ciepła w takich nieruchomościach jest, jego zdaniem, niemożliwa do wyegzekwowania.

(akta kontroli str. 499-507, 510-512)

NIK wskazuje na stan problematyczny dotyczący faktu, że na terenie Gminy, wciąż eksploatowano, według stanu na 4 grudnia 2024 r., 320 kotłów poniżej klasy 3, pomimo że od 1 maja 2024 r. w ogóle nie powinny być użytkowane²⁷. Eliminacja kotłów niespełniających odpowiednich norm jest niezwykle istotna nie tylko ze względu na ochronę środowiska, ale przede wszystkim ze względu na ochronę zdrowia mieszkańców Gminy. Gmina jest do tych działań zobligowana, ze względu na fakt, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw ochrony środowiska i ochrony zdrowia, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸, należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z zapisami POP z 2023 r. gminy powinny podjąć

²⁷ Źródło danych: CEEB, *Raporty, Liczba kotłów na paliwo stałe według klasy kotła* z najbardziej aktualnego dokumentu (według danych na 3 grudnia 2024 r. 323 szt.). Według wyciągu z CEEB złożonych deklaracji filtrowanych po klasie kotła, liczba kotłów poniżej 3 klasy na 3 grudnia 2024 r. wynosiła 341 szt.

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.

wszelkie dostępne działania w celu pełnego wdrożenia uchwały antysmogowej w terminach wynikających z tej regulacji oraz *powinny zapewnić monitorowanie i wsparcie dla przypadków opóźnień wynikających z trudności prawnych i sytuacji ekonomicznej mieszkańców i zapewnienia osobom najbardziej potrzebującym podejścia indywidualnego*. Urząd powinien zintensyfikować podejmowane dotychczas pozytywne działania, celem pełnego wdrożenia postanowień uchwały antysmogowej.

(akta kontroli str. 57-113,1052-1053, 1266-1269)

Miasto w okresie objętym kontrolą prowadziło akcje informacyjno-promocyjne w zakresie uświadamiania społeczeństwa w temacie obowiązujących przepisów antysmogowych dla Małopolski zarówno w przedmiocie obowiązków, ograniczeń, jak i sankcji z nich wynikających. Społeczeństwu lokalnemu przedstawiano terminy tzw. okresów przejściowych oraz systemu kontroli przestrzegania uchwały antysmogowej. Informacje te dostępne były zarówno na stronie internetowej Urzędu, jak również wskazywane w samorządowym miesięczniku *Ziemia Suska*.

(akta kontroli str. 811-846)

Jak wyjaśniła Kierownik RGKiOŚ, w zakresie wyeliminowania z użytkowania kotłów pozaklasowych (poniżej klasy 3) zgodnie z wymogami uchwały antysmogowej lub do znaczącego ograniczenia ich udziału w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe, prócz akcji edukacyjno-promocyjnych, dodatkowo w 2017 r. i w 2018 r. organizowano targi kotłów na placu targowym, na których prezentowano ofertę nowych kotłów (w tym producentów). Urząd także dystrybuował swoje własne ulotki informacyjne o konieczności wymiany źródła ciepła (kotłów), a w gazecie *Ziemia Suska* zamieszczano szereg artykułów informacyjno-promocyjnych dotyczących realizowanych przez Gminę programów ekologicznych czy przypominających o obowiązującej *uchwale antysmogowej* wraz z jej interpretacją.

(akta kontroli str. 7-13,811-846, 1198-1226)

Zgodnie z wymaganiami POP z 2020 r. Urząd sporządził *Diagnozę ubóstwa energetycznego w Suchej Beskidzkiej w latach 2017-2021*. W okresie tym przyznawano i wypłacano m.in. zasiłki celowe, celowe specjalne oraz dodatki energetyczne. Zasiłek celowy wypłacano w szczególności na pokrycie w części lub w całości kosztów zakupu np. żywności, leków, ogrzewania w tym opału, specjalny zasiłek celowy z przeznaczeniem m.in. na zakup węgla, natomiast dodatek energetyczny przyznawano *wrażliwym odbiorcom energii elektrycznej*.

W sporządzonym przez Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej²⁹ dokumencie wskazano m.in., że na terenie Gminy zidentyfikowano 638 rodzin potencjalnie dotkniętych przedmiotowym problemem w 2021 r. w tym:

- 229 rodzin, które pobierało zasiłki celowe (w tym: 23 na zakup opału) i celowe specjalne (w tym: 13 na zakup: opału, gazu, opłaty za energię elektryczną);
- 8 rodzin pobierało dodatki energetyczne;
- 31 rodzin pobierało dodatki mieszkaniowe;
- 370 rodzin pobierało innego rodzaju zasiłki i świadczenia.

Łącznie w 2021 r. zidentyfikowano 1627 osób *ubogich energetycznie*.

(akta kontroli str. 714-719, 720-737, 738-810, 1276)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że w związku z wątpliwością, w trakcie sporządzania diagnozy, dotyczącej kogo należy uznać za *ubogiego energetycznie* skierowano zapytanie do UMWM. W odpowiedzi wskazano, że jako *ubogich energetycznie* należy wskazać osoby *według własnego uznania*. Na podstawie tej wskazówki ponownie dokonano szacowania, biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków

²⁹ Dalej: MOPS.

o dodatek energetyczny. Liczbę osób *ubogich energetycznie* oszacowano wówczas na 2469³⁰.

(akta kontroli str. 714-719)

W latach objętych diagnozą, tj. 2017-2021, zasiłki celowe wypłacono łącznie 1098 osobom w łącznej wysokości 517,5 tys. zł. Ponadto w latach 2022-2024 (do 31 sierpnia) 333 osobom wypłacono łącznie 140,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 714-719, 720-737, 738-810, 1276)

W latach 2017-2024 w Mieście nie funkcjonował program osłonowy, którego zadaniem byłoby łagodzenie skutków ekonomicznych przeprowadzonej wymiany kotłów (np. zwiększenia opłat za ogrzewanie). W ramach swojej działalności MOPS udzielał wsparcia finansowego dla mieszkańców w formie zasiłków celowych na zakup np. opału, prądu czy gazu. Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Suchej Beskidzkiej Nr XXVII/217/2017 z dnia 24 lutego 2017 r. dokonano zmiany w uchwale w sprawie wprowadzenia zwolnień z podatku od nieruchomości³¹, w której wskazano na budynki mieszkalne, w których na dzień 1 stycznia 2018 r. do celów grzewczych stosowane są ekologiczne źródła ciepła takie jak: ogrzewanie gazowe, elektryczne, olejowe, pompy ciepła, kotły klasy 5 na węgiel lub biomasę, a także na budynki nowowyprowadzone lub w których dokona się zmiany systemu ogrzewania po 1 stycznia 2018 r. na ekologiczne źródła ciepła, z wyjątkiem budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, począwszy od dnia 1 stycznia następującego po roku, w którym zakończono inwestycję polegającą na wymianie systemu ogrzewania, z wyjątkiem budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Okres obowiązywania zwolnienia wynosił pięć lat nie dłużej niż do końca 2022 r. W latach 2018-2022 łączna kwota zwolnień z podatku wyniosła 461,6 tys. zł³².

(akta kontroli str. 7-13, 482-498, 833, 840, 841)

Jak wyjaśniła Kierownik MOPS, celem wsparcia mieszkańców o niskich dochodach, w tym osób *ubogich energetycznie*, przyjęto m.in. wieloletni gminny program osłonowy *Posiłek w szkole i w domu* na lata 2019-2023³³ oraz wieloletni gminny program osłonowy *Posiłek w szkole i w domu* na lata 2024-2028³⁴. Mieszkańcy Gminy znajdujący się w trudnej sytuacji życiowej, w tym mierzący się z problemem *niedoborów finansowych* na zakup opału lub opłaty za ogrzewanie, także po przeprowadzonej wymianie kotła korzystali z pomocy finansowej MOPS, jednakże warunkiem udzielenia pomocy nie był fakt wymiany kotła, a jedynie fakt pozostawania w trudnej sytuacji życiowej, w tym m.in. osiąganie niskich dochodów – spełnianie tzw. kryterium dochodowego.

(akta kontroli str. 714-719)

W 2021 r. MOPS zidentyfikował 638 rodzin potencjalnie dotkniętych problemem *ubóstwa energetycznego*. W 2022 r. wprowadzono nową formę pomocy z budżetu państwa skierowaną do gospodarstw *ubogich energetycznie* w postaci *dodatku osłonowego*, która *przełożyła się na większą liczbę złożonych wniosków o ten dodatek niż liczba gospodarstw zidentyfikowanych w ramach diagnozy ubóstwa*

³⁰ Liczba ubogich energetycznie w przypadku Gminy to 968 gospodarstw (968 gospodarstw x 2,55 przeciętna liczba osób w gospodarstwie = 2468,4 osoby), tj. liczba dodatków osłonowych jaką oszacowano do przyznania do końca 2022 r. (960) + 8 gospodarstw pobierających w 2021 r. dodatki energetyczne.

³¹ Uchwała Nr XIII/81/07 Rady Miejskiej w Suchej Beskidzkiej z dnia 30 października 2007 r. dotycząca wprowadzenia zwolnień z podatku od nieruchomości.

³² W tym w 2018 r.: 58 tys. zł, w 2019 r.: 71,5 tys. zł, w 2020 r.: 97,9 tys. zł, w 2021 r.: 106,3 tys. zł i w 2022 r.: 127,9 tys. zł.

³³ Uchwała Nr II/22/2018 Rady Miejskiej w Suchej Beskidzkiej z dnia 7 grudnia 2018 r.

³⁴ Uchwała Nr LVIII/470/2023 Rady Miejskiej w Suchej Beskidzkiej z dnia 28 grudnia 2023 r.

energetycznego (638). To spowodowało oszacowanie liczby *ubogich energetycznie* w przypadku Gminy na 968 gospodarstw, tj. blisko 1/3 wszystkich gospodarstw domowych.

Burmistrz wskazał, że liczby tej ze względu na ograniczone możliwości kadrowe MOPS nie zweryfikowano, ale w jego przekonaniu osób dotkniętych *ubóstwem energetycznym* było znacznie mniej. Dowodem na to może być chociażby nabór do zrealizowanego przez Gminę Programu *STOP SMOG*, gdzie, pomimo wielokrotnie ogłaszanego naboru, zakwalifikowane i wykonane zostały „tylko” 42 inwestycje termomodernizacyjne (na 50 planowanych i ujętych we wniosku). Powodem tego było m.in. niespełnienie wymogów Programu, które dotyczyły kryterium dochodowego. Analiza z przeprowadzonej weryfikacji diagnozy *ubóstwa energetycznego* na próbie 68 osób wykazała, że w 29 (43%) przypadkach wymieniono źródła ciepła, z czego 8 osób z tej grupy (27%) otrzymało wsparcie w postaci zasiłku celowego lub celowego specjalnego na zakup opału.

(akta kontroli str. 501-507)

Obowiązująca w Gminie forma dopłat do zakupu paliwa obejmowała kryterium dochodowe i nie była powiązana z wymianą kotłów.

(akta kontroli str. 499-507, 714-719)

Burmistrz wyjaśnił, że w POP uchwalonym we wrześniu 2020 r. w zadaniu 9: *Wsparcie mieszkańców gminy dotkniętych ubóstwem energetycznym*, zapisano: *Rekomendowane jest uruchomienie programu osłonowego w postaci dopłat do wyższych kosztów ogrzewania oraz Rekomendowana jest realizacja przez gminę Programu „STOP SMOG” poprzez dofinansowywanie wymiany kotłów i termomodernizacji.*

POP z 2020 r. został zmieniony w listopadzie 2023 r. Obowiązujące zadanie 10: *Wsparcie mieszkańców gminy dotkniętych ubóstwem energetycznym w oparciu o przygotowaną i aktualizowaną przez gminę analizę problemu ubóstwa energetycznego*, wskazuje następujące rekomendacje:

- uruchomienie programu osłonowego w postaci dopłat do wyższych kosztów ogrzewania,
- realizacja dedykowanych programów wsparcia poprzez dofinansowanie wymiany kotłów i termomodernizacji (np. Program *STOP SMOG*, operatorzy w Programie *Czyste Powietrze*),
- *zidentyfikowanie potrzeb inwestycyjnych w zakresie wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji w budynkach, które zamieszkują ww. osoby.* Rekomenduje się wykonanie tej analizy potrzeb do końca 2024 r.

Wszystkie powyższe zalecenia miały formę rekomendacji i nie były obowiązkowe.

(akta kontroli str. 499-507)

Burmistrz wyjaśnił także, że w Gminie nie został przyjęty program osłonowy pozwalający powiązać formę dopłaty do zakupu paliwa z wymianą kotłów, to jednak nie oznacza, że osoby dotknięte *ubóstwem energetycznym* zostały pozbawione pomocy. Oprócz realizowanych programów osłonowych, których celem było wsparcie osób o niskich dochodach, mieszkańcy Gminy, znajdujący się w trudnej sytuacji życiowej, w tym mierzący się z problemem niedoborów finansowych na zakup opału lub na opłaty za ogrzewanie – także po przeprowadzonej wymianie kotła, mogli korzystać z pomocy finansowej MOPS. Warunkiem udzielenia pomocy było osiągnięcie niskich dochodów i spełnianie kryteriów określonych w aktach prawnych wyższego rzędu. Spełnianie kryterium dochodowego było zatem *jednym z* ale nie *jedynym* warunkiem przyznania pomocy na zakup opału. Rekomendację przyznania pomocy finansowej na zakup opału pomimo przekroczenia kryterium dochodowego, każdorazowo po

rozeznaniu indywidualnej sprawy, pracownik socjalny umieszczał w arkuszu wywiadu środowiskowego. *Niejednokrotnie z opisu sprawy wynika, że uzasadnieniem udzielenia pomocy na zakup opału są zwiększone koszty ogrzewania z powodu wymiany systemu grzewczego.*

Gmina realizowała za pośrednictwem MOPS rządowe programy wsparcia mieszkańców będące odpowiedzią *na trudną sytuację na rynku paliw, węgla czy energii*. I tak:

- w 2022 r.: dodatek osłonowy, dodatek węglowy, dodatek z tytułu wykorzystywania innych źródeł ciepła, częściowo dodatek energetyczny;
- w 2023 r.: kontynuacja tych świadczeń oraz refundacja podatku VAT od zakupionych paliw gazowych;
- w 2024 r.: dodatek osłonowy i bon energetyczny.

(akta kontroli str. 499-507)

W ramach zachęty do terminowej wymiany przestarzałych systemów grzewczych Gmina udzielała wsparcia w postaci zwolnienia z podatku od nieruchomości przez okres pięciu lat osobom, które wymieniły systemy grzewcze i korzystały z ekologicznych źródeł ciepła. Burmistrz dodał, że pomoc była udzielana bez względu na osiągnięte dochody i dotyczyła również osób i rodzin dotkniętych *ubóstwem energetycznym*, które wymieniły system grzewczy.

(akta kontroli str. 481-498, 499-507)

W latach 2019-2023 Gmina realizowała rekomendowany w POP *Program STOP SMOG* wspierający głównie osoby *ubogie energetycznie*. W ramach realizacji zadań wkład własny właścicieli nieruchomości wynosił 10% wartości zleconych przez Gminę robót. Zakresy robót dla poszczególnych budynków były różne np. wymiana okien, docieplenie budynku, wymiana kotła. Dodatkowo osoby *ubogie energetycznie*, które wymieniły piec, mogły otrzymać wsparcie w postaci zwolnienia z podatku od nieruchomości, które obowiązywało w latach 2018-2022.

(akta kontroli str. 1228-1233)

Gmina z własnych środków i pochodzących z realizowanych programów udzielała dofinansowania mieszkańcom do wymiany źródeł ciepła (od 2015 r.). W latach 2017-2023, w ramach realizacji gminnego programu dopłat oraz projektu finansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego³⁵ oraz pożyczki w wysokości 700 tys. zł zaciągniętej w 2017 r. z WFOŚiGW na dopłaty do wymiany pozaklasowych pieców, Gmina wypłaciła łącznie 2 395,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 282-283, 286-302, 1065-1096, 1099-1137)

Na terenie Gminy nie funkcjonowała sieć ciepłownicza, ale użytkowane były nieruchomości, które zasilane były w ciepło za pomocą lokalnej sieci ciepłowniczej³⁶. Według stanu na 30 września 2024 r. było to 25 nieruchomości, co stanowiło ok. 1% punktów adresowych.

(akta kontroli str. 7-13, 540, 542)

Według stanu na 30 września 2024 r. Gmina na potrzeby swojej działalności użytkowała 24 budynki³⁷, z czego 18 było ogrzewanych kotłami gazowymi, jeden kotłem spełniającym wymagania *ekoprojektu* oraz jeden kotłem olejowym. Dwa

³⁵ Dalej: *RPO WM*.

³⁶ Długość lokalnej sieci ciepłowniczej, wykazywana w sprawozdaniach z realizacji POP za lata 2017-2019 wynosiła 0,36 km.

³⁷ W tym: siedziba Urzędu, Zakładu Komunalnego, Stacji Uzdatniania Wody, Miejskiej Przychodni Zdrowia, Miejskiej Świetlicy Profilaktycznej, przedszkola, szkół, Centrum Kultury i Filmu, Muzeum Miejskiego, Oranżerii, Miejskiego Centrum Sportu i Rekreacji, budynków komunalnych oraz nieużytkowanych budynków: drukarni i zabytkowego.

budynki były ogrzewane kominkiem z trzonem kuchennym i piecem kaflowym z trzonem kuchennym (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Jeden nieużytkowany budynek miał ogrzewanie elektryczne, a drugi był ogrzewany za pomocą trzonu kuchennego.

(akta kontroli str. 1051, 1262-1263)

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina w swoich zasobach ma 24 obiekty o bardzo zróżnicowanej wielkości (np. Zamek: ok. 4,5 tys. m²; Centrum Kultury i Filmu: ok. 3,6 tys. m² i przy ul. Kościelnej 26: ok. 80 m²), które stanowią własność Gminy, a także jest współwłaścicielem 13 bloków mieszkalnych. Ogólna powierzchnia do ogrzewania w tych budynkach wynosi kilkadziesiąt tysięcy m².

Dodał, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat w tych budynkach sukcesywnie były wymieniane systemy grzewcze z węglowych na ekologiczne gazowe. Obecnie na 37 obiektów jedynie dwa ogrzewane były węglowo (jeden mający status zabytku nie jest użytkowany ze względu na jego stan techniczny), zatem biorąc pod uwagę stosunek ilościowy budynków, *ogrzewanie nieekologiczne* stanowi zaledwie ok. 5% wszystkich zasobów. Biorąc natomiast pod uwagę powierzchnię do ogrzewania, *to te dwa stosunkowo niewielkie budynki z przestarzałymi systemami grzewczymi* (socjalne – przyp. NIK) *stanowią znikomy odsetek powierzchni wymagającej dostosowania do wymogów uchwały antysmogowej*.

Wyjaśniając sytuację dwóch budynków, w których nie zmieniono sposobu ogrzewania, Burmistrz wskazał, że budynek przy ul. Role 182 od daty jego przejęcia od *Towarzystwa Miłośników Ziemi Suskiej*, tj. od dnia 22 lutego 2016 r., ze względu na zły stan techniczny jest wyłączony z użytkowania i nie jest ogrzewany. Obiekt wpisany jest do rejestru zabytków i przeznaczony jest do sprzedaży, zatem Gmina nie planuje wymiany systemu ogrzewania. Natomiast w budynkach socjalnych wymagana jest zmiana systemu ogrzewania na ekologiczny, jednakże *ze względu na charakter obiektu i jego lokatorów*, Gmina z uwagi na bezpieczeństwo nie zakłada budowy instalacji gazowej. Obecnie analizowane są inne rozwiązania, które pozwolą spełnić wymogi uchwały antysmogowej.

(akta kontroli str. 1246-1254)

W latach 2017-2024 w pięciu budynkach użytkowanych przez Miasto wymieniono ogrzewanie z kotła węglowego na kocioł gazowy, tj.: w 2022 r. w budynku Filii Szkoły Podstawowej Nr 2 oraz w budynkach komunalnych: w dwóch w 2018 r., w jednym w 2020 r. i w jednym w 2022 r., co kosztowało łącznie 417,8 tys. zł³⁸.

(akta kontroli str. 1051, 1262-1263)

Gmina identyfikowała bariery utrudniające pełne wdrożenie uchwały antysmogowej oraz wykonania postanowień POP związanych z ograniczeniem *niskiej emisji* i wdrożeniem tej uchwały.

W sprawozdaniach z realizacji POP za lata 2017-2019 Miasto wskazało m.in.: w zakresie *termomodernizacji budynków oraz wspierania budownictwa energooszczędnego w budownictwie mieszkaniowym*, że *na terenie Gminy zrealizowano znacznie więcej termomodernizacji budynków, lecz mieszkańcy wykonują prace we własnym zakresie, nie informując o tym Urzędu Miasta/nie mają obowiązku zgłaszania wykonania prac do Gminy*. Podobne stanowiska Gmina wyraziła w sprawozdaniach z realizacji POP za lata 2020-2023.

(akta kontroli str. 7-13, 57-62, 63-68, 69-75, 76-78, 79-89, 90-101, 102-113)

³⁸ W 2018 r. ul. J. Piłsudskiego 11: 41,8 tys. zł i ul. Przemysłowa 6: 40,1 tys. zł; w 2020 r. ul. Kościelna 6: 39,3 tys. zł oraz w 2022 r. ul. Makowska 24: 152,6 tys. zł i ul. Błędzonka 118: 143,9 tys. zł.

Odnosząc się do zidentyfikowanych przez Gminę barier utrudniających pełne wdrożenie uchwały antysmogowej, Kierownik RGKiOŚ wyjaśniła, że mieszkańcy Gminy na podstawie tej uchwały zostali zobowiązani do wymiany kotłów, nie mając wystarczających środków finansowych na ten cel. Problemem był i jest tzw. wkład własny, także do projektów przewidujących wymianę źródeł ciepła. Dodatkowo problemem był stan prawny budynku – nieuregulowany powodował trudności w potencjalnym zgłoszeniu źródła ciepła do wymiany. Gmina prowadziła akcję promocyjno-edukacyjną w tym zakresie, starając zachęcić mieszkańców do wymiany źródeł ciepła. Dodała, że barierą dla niektórych mieszkańców mogą być również ceny zamiennych, innych niż węgiel, źródeł energii. Trudną praktycznie kwestią było zweryfikowanie tzw. uziarnienia węgla poprzez odpowiednie przygotowanie próbek.

(akta kontroli str. 3-6, 7-13)

Wyjaśniając jakie działania podjęło Miasto w celu wyeliminowania lub ograniczenia zidentyfikowanych barier, Kierownik RGKiOŚ wskazała, że Urząd prowadził akcje promocyjno-edukacyjne, dwukrotnie w każdym roku, przy okazji rozsyłania deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami i wysokości podatku od nieruchomości, przekazując ulotki o uchwałach antysmogowych i oczekiwanej wymianie źródeł ciepła. Większość materiałów udostępniał UMWM, jedną ulotkę opracował Urząd (w 2019 r.). Dodatkowo Urząd publikował artykuły o uchwale antysmogowej w miesięczniku samorządowym „Ziemia Suska” oraz dystrybuowano corocznie plakaty przed sezonem grzewczym (jesienią) o: wilgotności drewna (konieczności zapewnienia co najmniej 20%) i uziarnieniu węgla (wymagany). Dodała również, że Urząd publikował artykuły na swojej stronie internetowej o tematyce szeroko rozumianej ochrony powietrza, w szczególności o wymogach związanych ze zmianą źródeł ciepła. Przygotowano również naklejki na kotły dystrybuowane przez Straż Miejską (otrzymane od UMWM) (...) Problemem może być samodzielne umieszczanie naklejek przez mieszkańców oraz brak możliwości skutecznej egzekucji zakupu elektrofiltrów (dla miejscowych ogrzewaczy ciepła) – o czym informowano UMWM (m.in. w ramach sprawozdań z realizacji POP).

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina, opiniując projekt oraz projektowane zmiany uchwały antysmogowej oraz POP, zwracała uwagę m.in. na konieczność zmodyfikowania zapisów dotyczących finansowania ze środków publicznych instalacji grzewczych na paliwa stałe o mocy do 1 MW w zakresie m.in. przywrócenia możliwości finansowania ze środków publicznych kotłów węglowych z podajnikiem o emisji cząstek stałych do 40 mg/m³ (tj. spełniających wymagania ekoprojektu). Działanie dotyczące zobowiązania Gminy do zapewnienia, że od 1 stycznia 2023 r. co najmniej 50%, a od 1 stycznia 2025 r. 100% energii elektrycznej zużywanej w ciągu roku przez będące jej własnością budynki użyteczności publicznej będzie pochodziło ze źródeł odnawialnych (...), wskazane zostało jako działanie niemożliwe do realizacji w podanym w POP terminie.

Burmistrz dodał, że przekazano także uwagi do innych działań odnoszących się do:

- przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł ciepła i instalacji odnawialnych źródeł energii (w zakładanych terminach);
- prowadzenia kontroli interwencyjnych w zakresie przestrzegania przepisów ochrony powietrza;
- osiągnięcia zakładanego udziału zainstalowanych urządzeń grzewczych, które nie będą spełniać wymagań uchwały antysmogowej względem wszystkich takich urządzeń;
- obowiązku prowadzenia kontroli pod kątem spalania odpadów w przypadku ogłoszenia danego stopnia zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza.

Burmistrz wskazał także na przekazane do UMWM dokumenty, tj.:

- kwestionariusz o wybranych działaniach naprawczych nałożonych POP z 2020 r.;
- opinię (pozytywna z uwagami) z 5 stycznia 2017 r. do projektu uchwały antysmogowej;
- opinię (pozytywna z uwagami) z 4 sierpnia 2020 r. do projektu POP (z 2020 r.);
- opinię (negatywna) z 30 sierpnia 2022 r. do projektu zmiany uchwały antysmogowej;
- uwagi z 27 października 2023 r. do projektu aktualizacji POP.

Burmistrz dodał także, że o *braku narzędzi do wyegzekwowania wymiany starych pieców od właścicieli nieruchomości (takie pojawiły się dopiero od 1 maja 2024 r.) Gmina nie informowała UMWM, ponieważ była to wiedza powszechnie znana*. Dodał także, że *wykorzystaliśmy absolutnie wszystkie możliwości w granicach obowiązującego prawa mające na celu zachęcanie do wymiany systemów grzewczych, realizując m.in. programy dopłat, prowadząc edukację ekologiczną i intensywne kontrole spalania w ilościach kilkakrotnie przekraczających wymagane POP*.

(akta kontroli str. 282-283, 286-302, 327-354)

W latach 2016-2018 Gmina przeprowadziła inwentaryzację źródeł ciepła. Na jej podstawie do arkusza kalkulacyjnego wprowadzano informacje m.in. o typie ogrzewania, rodzaju źródła ciepła występującego na danej nieruchomości. Dane te wprowadzano również do bazy inwentaryzacyjnej UMWM, a od 2021 r. do CEEB.

W Gminie podejmowano aktywne działania wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła. Informacje o obowiązku złożenia deklaracji publikowano m.in. w gazecie samorządowej *Ziemia Suska* oraz na stronie internetowej Miasta. Podczas kontroli prowadzonych przez Straż Miejską właścicielom budynku lub lokalu, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła, przekazywano druki deklaracji z pouczeniem o konieczności złożenia deklaracji w wymaganym terminie. Ponadto druki deklaracji dostępne były w Biurze Obsługi Mieszkańców Urzędu oraz od 2021 r., na stronie internetowej Urzędu w zakładce *Ochrona powietrza* wraz z informacjami o konieczności złożenia deklaracji i ostrzeżeniami o sankcjach wynikających z niedopełnienia tego obowiązku. Ponadto w ramach działań edukacyjno-informacyjnych do pism w sprawie zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami dostarczanych co roku mieszkańcom, dołączane były ulotki dotyczące obowiązku złożenia deklaracji o źródłach ciepła.

Poziom wypełnienia bazy CEEB wynosił 82,1%³⁹. Jednakże wśród punktów, dla których nie złożono deklaracji, znajdowały się również adresy nieruchomości, które np. nie istniały lub którym zmieniono adres (tzn. funkcjonowały pod innym adresem).

(akta kontroli str. 499-524, 525-532, 1261)

Gmina po zidentyfikowaniu nieścisłości w bazie CEEB zapoczątkowała, po rozpoczęciu niniejszej kontroli NIK, weryfikację danych dotyczących punktów adresowych, których właściciele lub zarządcy do tej pory nie złożyli deklaracji. Dane zawarte w systemie CEEB były porównywane z inwentaryzacją systemów grzewczych, którą Gmina przeprowadziła w latach ubiegłych i wykonała we własnym zakresie. Według stanu na 18 listopada 2024 r. weryfikacja nie została ukończona.

(akta kontroli str. 1246-1247, 1248-1254)

³⁹ Na 2349 punktów adresowych (według bazy CEEB z 24 października 2024 r.) deklaracji nie złożono dla 420 nieruchomości.

Burmistrz wyjaśnił, że pierwsze oznaki nieścisłości w funkcjonowaniu CEEB pojawiły się już w 2022 r. GUNB stał na stanowisku, że Gmina nie ma obowiązku weryfikacji złożonych wniosków. W 2023 r., podczas kontroli z zakresu ochrony środowiska przeprowadzanej na terenie Miasta, po wpisaniu adresu w systemie CEEB pojawiała się informacja: *brak zgłoszenia*, natomiast po wpisaniu nazwiska konkretnej osoby okazało się, że deklaracja była złożona. *Nie jesteśmy w stanie podać dokładnej daty stwierdzenia powyższych nieścisłości. Ponadto weryfikacje danych w CEEB rozpoczęliśmy w 2023 r., lecz nie jesteśmy w stanie podać dokładnego terminu jej rozpoczęcia.*

Burmistrz dodał, że po otrzymaniu informacji, że Gmina nie ma obowiązku weryfikacji danych i nie może wprowadzać zmian, sprawa weryfikacji zapisów w CEEB *nie była traktowana priorytetowo, ważniejsze dla Gminy były prowadzone kontrole spalania w piecach pozaklasowych.* Kontrolowane były głównie punkty adresowe z piecami bezklasowymi, więc zapisy CEEB służyły jedynie do weryfikacji danych podanych przez kontrolowanego.

Burmistrz wskazał, że po zebraniu wszystkich informacji i porównaniu ich z danymi w CEEB planowane jest zwrócenie się w I kwartale 2025 r. do GUNB w celu wyeliminowania zidentyfikowanych błędów. Zwrócił jednocześnie uwagę, że ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁴⁰ spowodowała, że mieszkańcy zaczęli zmieniać dane dotyczące rodzaju zainstalowanego i eksploatowanego źródła ciepła i/lub rodzaju paliwa stosowanego w kotle na paliwo stałe w złożonych dotychczas do Urzędu deklaracjach.

Wskazał także, że w deklaracjach ujawniano wtedy niewykazane wcześniej źródła ciepła na paliwo stałe, zmieniano kocioł z nieeksploatowanego na eksploatowany lub zmieniano rodzaj stosowanego paliwa (z drewna kawałkowego na węgiel i paliwa węglopochodne). Dodał, że zmiana rodzaju deklarowanego dotychczas stosowanego paliwa w zainstalowanym urządzeniu grzewczym mogła być związana z dużą różnicą w kwocie wsparcia finansowego wypłacanego do źródeł ciepła na paliwa stałe, zasilanych węglem i paliwami węglopochodnymi. Podkreślił, że każda osoba chcąc zmienić dane musiała złożyć nową deklarację, a Urząd początkowo mógł zmiany wprowadzić na zasadzie korekty/edycji deklaracji. Jednak w związku z masowymi zmianami danych w deklaracjach w całym kraju (po wprowadzenia dodatku węglowego) w CEEB została zablokowana możliwość edycji deklaracji pod kątem rodzaju źródła ciepła i rodzaju paliwa. *Od tamtego czasu zmiany w tym zakresie muszą być wprowadzane na zasadzie nowej deklaracji, a biorąc pod uwagę jak działa CEEB to każda nowo wprowadzona deklaracja do systemu, nawet jeśli zawierała tylko zmianę dotyczącą paliwa generowała automatycznie przyrost urządzeń grzewczych.* Zaznaczył, że przez to, że deklaracje w wielu przypadkach pozostają jako aktywne zamiast być zarchiwizowane, w systemie znajduje się więcej urządzeń niż jest realnie zamontowanych i pozostaje w eksploatacji na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 501-507, 847-851, 1264-1265, 1268-1271)

W wyniku badania 40 deklaracji pod względem rzetelności i terminowości ich wprowadzania przez Gminę do CEEB⁴¹, złożonych w Urzędzie w latach 2021-2024, ustalono, że:

- w 39 przypadkach Gmina wprowadziła dane z deklaracji do CEEB w terminie określonym w art. 27g ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu

⁴⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1207.

⁴¹ Próba 10 deklaracji źródeł ciepła i źródeł spalania paliw dla budynków i lokali mieszkalnych z każdego roku złożonych przez mieszkańców Gminy w latach 2021-2024. Doboru próby do badania (w łącznej liczbie 40) dokonano metodą statystyczną techniką doboru losowego prostego przy pomocy MS E.

termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁴²,

- w 39 przypadkach Gmina wprowadziła dane do CEEB zgodnie z danymi z deklaracji złożonej przez mieszkańca Gminy.

W jednym przypadku Gmina wprowadziła dane do CEEB z przekroczeniem o dwa dni terminu wskazanego w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów, a w jednym przypadku dane do CEEB wprowadzono niezgodnie z danymi z deklaracji złożonej przez mieszkańca Gminy – niezgodność dotyczyła braku wskazania kolektorów słonecznych *do ciepłej wody użytkowej lub z funkcją wspomagania ogrzewania*. Dalszy opis w tym zakresie znajduje się w części *Stwierdzone nieprawidłowości wystąpienia pokontrolnego*.

(akta kontroli str. 7-13, 1054-1061, 1062)

W latach 2017-2024 zasady przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych pod kątem przestrzegania *uchwały antysmogowej* i zakazu spalania odpadów określono zarządzeniem Burmistrza Miasta z dnia 30 września 2021 r.⁴³, tj. w terminie określonym w POP z 2020 r.

Zarządzenie zostało wydane m.in. na podstawie art. 379 i art. 380 ustawy *Poś* i określało *procedurę przeprowadzania kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego na terenie Gminy*. Przyjęta zarządzeniem procedura określała m.in. przesłanki do wszczęcia kontroli, jej zakres przedmiotowy oraz przebieg.

Procedura została opracowana zgodnie z *Wytycznymi do procedury kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania paliw*, przekazanej pismem z 30 marca 2021 r. przez Wicemarszałka Województwa Małopolskiego.

Przed 30 września 2021 r. w Gminie obowiązywała instrukcja przeprowadzania kontroli opracowana w latach 2012-2014. Zakładała ona m.in. wykonywanie czynności kontrolnych na podstawie upoważnienia przez pracowników Gminy (Straży Miejskiej) i wprowadzała procedurę wykonywania kontroli, obejmującą także pobieranie próbek popiołu.

Na podstawie art. 379 ust. 2 pkt 2 ustawy *Poś* prowadzenie kontroli w Gminie powierzono Straży Miejskiej (czterem osobom) oraz trzem pracownikom RGKiOŚ Urzędu⁴⁴. Upoważnienia do kontroli wydał Burmistrz. Na ich podstawie kontrolujący byli upoważnieni m.in. do wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektów lub ich części, na których prowadzona była działalność gospodarcza, a w godz. od 6⁰⁰ do 22⁰⁰ na pozostały teren⁴⁵.

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że pracownicy RGKiOŚ Urzędu sporadycznie uczestniczyli w czynnościach kontrolnych odnoszących się do spalania odpadów i przestrzegania *uchwały antysmogowej*; kontrole wykonywali głównie samodzielnie strażnicy miejscy.

⁴² Dz. U. z 2024 r. poz. 1446, ze zm.; dalej: *ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów*.

⁴³ Zarządzenie Nr 1008/21 w sprawie przeprowadzania kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach i przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sucha Beskidzka.

⁴⁴ Upoważnienia zostały wydane także na podstawie art. 9u ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.) oraz art. 26 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.); dalej: *ustawa o odpadach*.

⁴⁵ Wzór imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli określał załącznik Nr 2 do ww. Zarządzenia Burmistrza.

Strażnicy miejscy oraz osoba zatrudniona w Urzędzie jako *ekodoradca* zostali przeszkoleni w zakresie poboru próbek odpadów paleniskowych (dwie osoby w 2016 r.) oraz metodyki wykrywania nielegalnego spalania i współspalania odpadów w indywidualnych systemach grzewczych (jedna osoba w 2019 r. i cztery osoby w 2021 r.).

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 162-169, 170-177, 178-185, 475-478, 1192, 1270-1274, 1275-1280)

W latach 2017-2024 (do 30 czerwca) Gmina zapewniła odpowiednie zasoby sprzętowe (przystawki do pomiaru wilgotności drewna, narzędzia do poboru próbek popiołu, protokoły samokopiujące, puszki wraz z banderolami, skrzynki, łopatkę, środki ochronne) i zasoby finansowe, w tym na badania próbek popiołu.

Komendant Straży Miejskiej wskazał, że *środki finansowe przeznaczone na działalność były wystarczające, a gdy zaszła taka potrzeba, uzupełniane w roku budżetowym*.

Komendant dodał także, że Straż Miejska przeprowadzała kontrole głównie w okresie grzewczym od października do kwietnia oraz kontrole interwencyjne w pozostałych miesiącach, przy pełnym składzie czterech strażników w systemie dwóch zmian od środy do piątku. *W latach 2020-2022 dodatkowo pracowali po dwie soboty w miesiącu sezonu grzewczego w godzinach nadliczbowych tylko i wyłącznie w zakresie kontroli pieców i „uchwały antysmogowej”; dzięki temu przeprowadzono dodatkowo ok. 140 kontroli rocznie.*

W latach 2017-2024 Gmina przesyłała próbki popiołu do badań na podstawie umów zawartych z:

- Politechniką Krakowską (umowa z 28 września 2016 r. obowiązująca do 30 czerwca 2019 r.). Przeprowadzono badanie 10 próbek za łączną kwotę 22,6 tys. zł (w 2017 r.: 15,7 tys. zł i w 2018 r. 6,8 tys. zł);
- firmą *Centrum Badań Środowiska „SORBCHEM”* z siedzibą w Rudzie Śląskiej (umowa z 8 marca 2018 r. obowiązująca do 31 grudnia 2018 r.). Przeprowadzono badanie 3 próbek za kwotę 1,3 tys. zł;
- Instytutem Technologii Paliw i Energii z siedzibą w Zabrze (umowy zawierane od 2019 r.). Dokonano badania (do 30 czerwca 2024 r.) 173 próbek za łączną kwotę: 95,4 tys. zł⁴⁶.

Łączna wysokość wydatków poniesionych przez Gminę na badania próbek popiołu w latach 2017-2024 (do 30 czerwca) wyniosła 119,4 tys. zł.

Gmina zawarła umowę na wykonanie w marcu 2020 r. dwukrotnych pomiarów spalin emitowanych z komina danej posesji m.in. w zakresie PM_{2,5} i PM₁₀, przez minimum cztery godziny, z wykorzystaniem bezzałogowego statku powietrznego (dron) wyposażonego w system pomiarowy, za kwotę 3,1 tys. zł.

Na podstawie wskazań z urządzenia pomiarowego umieszczonego na dronie, przekazywanych w czasie rzeczywistym, przeprowadzono pięć kontroli palenisk z pobraniem próbek popiołu do badań. W ich efekcie w jednym przypadku nałożono grzywnę (w wysokości 500 zł) na osobę spalającą odpady, w trzech przypadkach wykluczono proces spalania odpadów w palenisku indywidualnym, a w jednym przypadku na podstawie ekspertyzy stwierdzono, że w palenisku spalano odpady, ale w ilości niewystarczającej do zakwalifikowania jej jako spalanie odpadów.

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 186-187, 188-197, 198-199, 200-206, 475-478, 1187, 1188-1191)

⁴⁶ W 2019 r. za kwotę 12,2 tys. zł, w 2020 r. za kwotę 24,4 tys. zł, w 2021 r. za kwotę 32,8 tys. zł, w 2022 r. za kwotę 18,9 tys. zł, w 2023 r. za kwotę 2,4 tys. zł i w 2024 r. (do 30 czerwca) za 4,7 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą zgodnie z odpowiednimi POP-ami w Gminie planowano przeprowadzenie po 100 kontroli w latach 2017-2018 oraz po 120 kontroli w latach 2019-2024.

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że planowanie kontroli odbywało się na podstawie *własnych informacji* oraz inwentaryzacji źródeł ciepła przeprowadzonej przez Gminę w latach 2016-2018. Planowane kontrole dotyczyły głównie pieców węglowych, bezklasowych. Gmina wykorzystywała w tym zakresie rejestr odbieranych odpadów z poszczególnych posesji (waga i ilość rodzajów odpadów określane były przy ich odbiorze za pomocą kodów kreskowych). Dodał, że *w pierwszej kolejności kontrole planowane były na posesjach, gdzie odpadów możliwych do spalania (np. plastik) było oddawanych stosunkowo mało lub wcale*. Wykorzystywano także zamontowany na zlecenie Burmistrza system nisko kosztowych czujników jakości powietrza oraz komunikaty prognozujące zanieczyszczenie powietrza przesyłane przez UMWM. Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił także, że dane zawarte w CEEB (*deklaracje o źródłach ciepła/źródłach spalania paliw*) były wykorzystywane przy planowaniu kontroli indywidualnych systemów grzewczych *w niewielkim zakresie, ponieważ system został wprowadzony dopiero w 2023 r. i ciągle jeszcze nie zawiera pełnych danych*.

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 475-478)

W latach 2017-2024 w Gminie przeprowadzono łącznie 128 kontroli w godzinach wieczornych (po godz. 18⁰⁰), z tego: 17 w 2017 r., 31 w 2018 r., 17 w 2019 r., 26 w 2020 r., 23 w 2021 r., 11 w 2022 r., 2 w 2023 r. i 1 do 30 czerwca 2024 r.

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że w każdym przypadku w tym okresie strażnicy miejscy sporządzali protokół z zakresu przestrzegania *uchwały antysmogowej* i zakazu spalania odpadów z wyjątkiem sytuacji, w których z powodu nieobecności domownika strażnicy miejscy nie mogli przeprowadzić kontroli. *Niemniej jednak takie sytuacje były odnotowywane w tzw. karcie pracy (dobowej) strażników miejskich*.

Nie przeprowadzano kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w godzinach nocnych (po godz. 22⁰⁰). Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że takich kontroli nie prowadzono, *ponieważ na terenie Gminy jedynie kilka podmiotów gospodarczych jest czynnych po godz. 20. Ponadto kotły na paliwo stałe stanowiły (stanowią) w firmach niewielki odsetek. Zdecydowana większość posiada ogrzewanie gazowe*. Dodał także, że kontrola podmiotów gospodarczych, które były ogrzewane paliwem stałym, odbywała się w ciągu dnia *zazwyczaj w godzinach ich otwarcia, tj. od 8⁰⁰ do 16⁰⁰ lub do 18⁰⁰*.

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 170-177, 207-211, 475-478)

W latach 2017-2024 (30 października) Straż Miejska przeprowadziła łącznie 1759 kontroli indywidualnych systemów grzewczych, tj. odpowiednio: 179, 221, 252, 274, 331, 310, 149 oraz 92⁴⁷.

Wymagana w POP liczba kontroli w okresie 2017-2019 to 3% zabudowy mieszkaniowej, co stanowiło ok. 71 kontroli. Wymaganą w POP z 2020 r. liczbę kontroli określono dla 2020 r.: 20 budynków, w latach 2021 i 2022: 60 budynków i od 2023 r. 120 budynków. W POP z 2023 r. określono, że minimalna liczba planowanych i przeprowadzonych kontroli powinna obejmować nie mniej niż 60 budynków.

Tym samym w całym okresie objętym kontrolą przeprowadzono w Gminie wymaganą przez POP-y liczbę kontroli.

⁴⁷ Według stanu na 18 listopada 2024 r. Straż Miejska przeprowadziła łącznie 123 kontrole.

Szczegółowej analizie, w zakresie przestrzegania art. 379-382 ustawy *Poś*, poddano 40 protokołów z przeprowadzonych kontroli⁴⁸. Analiza wykazała, że kontrole przeprowadzały osoby dysponujące odpowiednim upoważnieniem, z których sporządzały odpowiedni protokół kontroli. Zakres i sposób przeprowadzania kontroli był zgodny ze wskazanymi przepisami i obejmował m.in. sprawdzenie rodzaju pieca oraz dokumenty związane z jego zakupem lub wykonaniem urządzenia grzewczego. W przypadku braku tabliczki znamionowej i dokumentacji producenta pieca ustalano takie dane na podstawie złożonego oświadczenia właściciela lub użytkownika pieca. W takim przypadku piec klasyfikowano jako bezklasowy. Podczas kontroli sprawdzano również rodzaj używanego opału. W przypadku używania drewna do rozpalamia lub jako opału sprawdzano jego wilgotność, natomiast w przypadku gdy paliwem był węgiel żądano świadectwa jakości i/lub faktur zakupu. W przypadkach uzasadnionych lub wskazujących na używanie nieodpowiedniego rodzaju opału do badań laboratoryjnych pobierano próbki popiołu, wskazując, czy były pobrane z popielnika, czy z pojemnika na popiół. Nie stwierdzono przypadku pobrania do badań opału, tj. węgla.

Odnosząc się do pytania czy Gmina sprawdzała spełnienie wszystkich wymagań *uchwały antysmogowej*, Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że problemem było sprawdzenie jakości węgla (wymagane byłoby badanie laboratoryjne próbki węgla). *Nie był w tym okresie pobierany opał do badania, ale badano wilgotność drewna.* Dodał także, że *ponadto w ww. okresie karani byli domownicy w przypadku ujawnionego spalania drewna i jego pochodnych na posesji jak płyty paździerzowe, sklejki, płyty OSB, a do roku 2020 również stolarka okienna i drzwiowa, meble, co skutkowało także pobraniem próbki do badania.*

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 475-478, 1227, 1238-1242)

W latach 2017-2024 (do 30 czerwca) w charakterze oskarżyciela publicznego upoważnieni przez Burmistrza strażnicy miejscy występowali w 12 sprawach o wykroczenie przeciwko przepisom o ochronie środowiska polegające na spalaniu odpadów, na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁴⁹.

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że sprawy o wykroczenie skierowane do Sądu Rejonowego w Suchoj Beskidzkiej dotyczyły przekształcania termicznego odpadów poza spalarnią odpadów lub współspalania odpadów (art. 191 ustawy o odpadach); wszystkie osoby (sprawcy wykroczeń) zostały ukarane przez Sąd. *W przypadku gdy stwierdzono naocznie przekształcanie termiczne odpadów i sprawca przyznał się do wykroczenia, nakładano mandat karny kredytowany.* Dodał, że *niestety wielokrotnie zdarzało się (zwłaszcza przed 2020 r.), że nakładane przez Sąd grzywny były znacznie niższe niż koszty badania próbki popiołu ponoszone przez Gminę, a na to jednak nie mieliśmy żadnego wpływu. Pomimo tego Gmina nie rezygnowała z kontroli i badania pobranych próbek popiołów pod kątem spalania odpadów.*

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił także, że w przypadkach otrzymania ekspertyzy z badań pobranej próbki popiołu, stwierdzającej spalanie odpadów w danej instalacji, wszczynane było postępowanie w sprawie o wykroczenie. *Sprawca wykroczenia (osoba, która paliła w piecu) wzywany był do siedziby Straży, celem złożenia wyjaśnień. W przypadku gdy sprawca przyznał się do spalania odpadów, pouczone o przysługującym prawie do odmowy przyjęcia mandatu*

⁴⁸ Do kontroli wybrano po 5 protokołów z przeprowadzonych czynności kontrolnych z każdego roku objętego kontrolą. Próbkę do kontroli wybrano w sposób celowy na podstawie osądu kontrolera tzn. biorąc pod uwagę okres grzewczy.

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1763.

i skutkach odmowy (skierowaniu wniosku do ukaranie do sądu), w większości przypadków przyjmował mandat karny kredytowany. W przypadku odmowy przyjęcia mandatu, kierowany był wniosek o ukaranie do ww. Sądu.

Burmistrz dodał, że Gmina oprócz nałożenia mandatu przez Straż Miejską (w maksymalnej wysokości) nie miała możliwości bezpośredniego obciążania kosztami badania próbki (...) *Warto przy tym dodać, że zasądzone przez sądy grzywny nie stanowią dochodu Gminy.*

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 212-249, 1275-1280)

W okresie objętym kontrolą w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w Gminie:

- nałożono 149 mandatów karnych na łączną kwotę 64,5 tys. zł (26 mandatów na kwotę 8,9 tys. zł w 2017 r., 12 na kwotę 5 tys. zł w 2018 r., 15 na kwotę 6,8 tys. zł w 2019 r., 24 na kwotę 11,4 tys. zł w 2020 r., 30 na kwotę 13,3 tys. zł w 2021 r., 30 na kwotę 13,9 tys. zł w 2022 r., 7 na kwotę 3 tys. zł w 2023 r. i 5 mandatów na kwotę 2,2 tys. zł w 2024 r. (do 30 czerwca);
- skierowano 12 wniosków o ukaranie do sądu (dwa wnioski w 2017 r., jeden w 2019 r., trzy w 2020 r., cztery w 2021 r., jeden w 2022 r. i jeden w 2024 r. (do 30 czerwca); w 2018 r. i 2023 r. takich wniosków nie składano;
- zastosowano 119 środków oddziaływania wychowawczego w postaci *pouczenia i zwrócenia uwagi* (art. 41 k.w.), tj. 27 takich środków w 2017 r., 12 w 2018 r., 15 w 2019 r., 15 w 2020 r., 20 w 2021 r., 11 w 2022 r., 13 w 2023 r. i 6 w 2024 r. (do 30 czerwca)⁵⁰.

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 212-249, 475-478, 1187, 1188-1191)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że za przekroczenie wilgotności drewna badanego podczas kontroli (powyżej 20%) strażnicy miejscy najczęściej pouczali lub zwracali uwagę (na podstawie art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁵¹).

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił także, że kwota jednostkowa mandatu karnego kredytowanego w przypadku ujawnienia spalania odpadów podczas kontroli na posesji i przyznania się do takiego postępowania domownika wynosiła 200 zł lub 300 zł. W innych przypadkach (nieprzyznania się do spalania odpadów przez domownika) kwota mandatu wynosiła 500 zł. *Niemniej jednak w sytuacji ujawnienia podczas kontroli, przeprowadzonej w 2024 r. dwóch wykroczeń, tj. nieprzestrzegania zakazu użytkowania pieca niespełniającego wymagań „uchwały antysmogowej” oraz spalania odpadów, strażnicy miejscy wystawili dwa mandaty (w jednej sytuacji) na kwoty odpowiednio: 200 zł i 500 zł.*

Dodał również, że w przypadku zastosowania ww. środków oddziaływania wychowawczego *wielokrotnie przeprowadzano kontrole sprawdzające (...) i pozytywny efekt w większości przypadków został osiągnięty. Niestety zdarzało się też, że właściciele nieruchomości byli karani wielokrotnie.*

Komendant wyjaśnił także, że w każdym przypadku, kiedy zastosowano ww. środki oddziaływania wychowawczego Straż Miejska przeprowadzała kontrolę sprawdzającą czy zastosowany środek odniósł oczekiwany efekt, jeżeli dotyczyło to spalania drewna o nieodpowiedniej wilgotności (powyżej 20%). *Natomiast nie stosowano pouczeń/zwrócenia uwagi w sytuacji spalania odpadów; karano wówczas mandatem karnym.*

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 212-249, 475-478, 1187, 1188-1191)

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych strażnicy miejscy dokonywali oględzin m.in. źródeł ciepła oraz opału. W przypadku umiejscowienia na

⁵⁰ Dane wykazywane łącznie dla *pouczenia i zwrócenia uwagi*.

⁵¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.; dalej: k.w.

urządzeniu grzewczym tabliczki znamionowej odnotowywano zamieszczone na niej informacje dotyczące: roku produkcji, klasy i mocy urządzenia. W przypadku braku takich tabliczek (np. piece bezklasowe, piece kaflowe czy podkowy) w protokołach odnotowywano ten fakt, wskazując rodzaj źródła ciepła oraz rodzaj używanego (lub deklarowanego) paliwa. W przypadku deklarowania przez kontrolowanego używania drewna jako jednego z podstawowych paliw kontrolujący dokonywali sprawdzenia jego wilgotności. W przypadku gdy drewno przygotowane lub składowane było w pobliżu kotła, strażnicy miejscy pouczali kontrolowanego o wymogu wynikającym z *uchwały antysmogowej* dotyczącej górnej granicy wilgotności drewna używanego jako paliwo, tj. mniej niż 20%. W trakcie przeprowadzanych kontroli nie pobierano próbek paliwa stałego do badań laboratoryjnych.

(akta kontroli str. 1238-1242)

Odnosząc się do sposobu sprawdzania w toku prowadzonych kontroli indywidualnych systemów grzewczych, czy mieszkańcy Gminy wykorzystują paliwo stałe zgodne z wymaganiami *uchwały antysmogowej* oraz wymaganiami jakościowymi dla paliw stałych, stosowanych w sektorze bytowo-komunalnym, określonych w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych⁵², Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że w przypadku opału każdorazowo żądano świadectwa jakości paliw stałych lub wykonywano pomiar wilgotności drewna opałowego urządzeniem, które jest w dyspozycji Straży Miejskiej. Dodał, że *w związku z otrzymywanymi, licznymi sygnałami oraz własnymi obserwacjami dotyczącymi jakości węgla sprzedawanego w punktach handlowych* Burmistrz zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵³ pismem z 11 grudnia 2020 r. o wyznaczenie przez Inspekcję Handlową, przedsiębiorców prowadzących składy opału w odległości 25-30 km od Miasta, w celu dokonania kontroli pod kątem jakości paliw stałych wprowadzonych do obrotu i przeznaczonych do użycia w gospodarstwach domowych. UOKiK poinformował Burmistrza, że w wyniku kontroli przeprowadzonych od stycznia do maja 2021 r. u wszystkich wytypowanych przedsiębiorców, nieprawidłowości dotyczące jakości węgla kamiennego ujawniono w jednym przypadku⁵⁴.

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 253-264)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że pobieranie próbki popiołu do analizy w celu zweryfikowania przestrzegania zakazu spalania śmieci oraz stosowania paliwa odpowiedniej jakości podczas kontroli indywidualnych systemów grzewczych odbywało się głównie w przypadku podejrzeń współspalania odpadów lub wobec osób, które zadeklarowały segregację, a w okresie rozliczeniowym *oddaty rażąco mało odpadów plastikowych i innych*.

(akta kontroli str. 142-144, 145-161)

W okresie objętym kontrolą do analizy pobrano łącznie 287 próbek popiołu, tj.: 100 w 2017 r. (co stanowiło 56% ze 179 kontroli przeprowadzonych w tym roku), 14 w 2018 r. (z 221 kontroli, tj. 6%), 37 w 2019 r. (z 252 kontroli, tj. 15%), 58 w 2020 r. (z 274 kontroli, tj. 21%), 40 w 2021 r. (z 331 kontroli, tj. 12%), 23 w 2022 r. (z 310 kontroli, tj. 7%), 12 w 2023 r. (z 149 kontroli, tj. 8%) i 3 w 2024 r. (z 43 kontroli, tj. 7%, do 30 czerwca).

⁵² Dz. U. poz. 2856. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 8 listopada 2024 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Przemysłu oraz Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 listopada 2024 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. poz. 1618).

⁵³ Dalej: *UOKiK*.

⁵⁴ Przedsiębiorcy, którzy wykonywali na terenie powiatu suskiego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu paliw stałych przeznaczonych do użycia w gospodarstwach domowych lub instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW.

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 475-478, 546)

Podczas kontroli, w przypadku wskazania jako paliwa drewna, dokonywano sprawdzania wilgotności tego rodzaju paliwa. Łącznie dokonano sprawdzenia w 119 przypadkach, tj. odpowiednio w latach: 27 (co stanowiło 15% wszystkich kontroli w danym roku), 12 (5%), 15 (6%), 15 (5%), 20 (6%), 11 (3%), 13 (9%) i 6 (14%).

(akta kontroli str. 546)

Wyjaśniając, czy w okresie objętym kontrolą w związku z przeprowadzanymi kontrolami dokonywano weryfikacji i ewentualnej aktualizacji danych w CEEB, Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że dane w ww. ewidencji *weryfikowano na bieżąco, w miejscu kontroli (jeśli tylko był dostęp do Internetu), w przypadku braku zasięgu rozpytywano domownika w ww. temacie. Jednak nie zawsze pełnoletni mieszkańiec uczestniczący w kontroli posiadał wiedzę w tym zakresie.*

Gmina otrzymała 30 listopada 2023 r. z GUNB trzy mobilne terminale do samodzielnego prowadzenia terenowych kontroli stanu budynków oraz ich charakterystyki energetycznej (m.in. łączenia się z bazą CEEB).

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że z powodu późnego otrzymania terminali podstawowym źródłem planowania i kontroli oraz weryfikacji urządzeń grzewczych była inwentaryzacja gminna. *System danych w CEEB to narzędzie, które zostało wprowadzone stosunkowo niedawno i ciągle jeszcze nie zawiera wszystkich danych.*

(akta kontroli str. 142-144, 145-161)

Wyjaśniając, w jaki sposób w okresie objętym kontrolą reagowano na skargi dotyczące spalania odpadów/paliw stałych nieodpowiedniej jakości w indywidualnych systemach grzewczych, Komendant Straży Miejskiej wskazał, że reagowano niezwłocznie po otrzymaniu bezpośredniego telefonicznego zgłoszenia w godzinach pracy Straży; dokonywano także zgłoszeń przez portal *ekointerwencja* lub były one przekazywane z GIOŚ. Reakcja następowała najczęściej do 12 godzin lub w najbliższym dniu roboczym, a w przypadku zgłoszeń w weekend w poniedziałek w godzinach przedpołudniowych.

Liczba odnotowanych przez Straż Miejską zgłoszeń mieszkańców z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami wynosiła odpowiednio: 38 w 2017 r., 58 w 2018 r., 79 w 2019 r., po 67 w latach 2020-2021, 64 w 2022 r., 34 w 2023 r. i 17 zgłoszeń (w tym 5 z portalu *ekointerwencja* i od GIOŚ) w 2024 r. (do 30 czerwca), tj. łącznie 424 zgłoszenia.

Zgłoszeń za pośrednictwem CEEB (funkcja *Zgłoś kociucha*) nie odnotowano.

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że w latach 2017-2019 ok. 20% zgłoszeń mieszkańców z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami dotyczyło spalania odpadów w piecach centralnego ogrzewania. Dodał, że mieszkańcy Miasta reagowali na zagrożenie ochrony środowiska (np. zadymienie lub gryzący dym wydobywający się z komina), zgłaszając interwencję na telefon stacjonarny, komórkowy Straży lub Urzędu. *Osoby zgłaszające interwencje chciały pozostać anonimowe, nie podając swoich danych. Strażnicy na zgłoszenia reagowali niezwłocznie w godzinach pracy.*

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił także, że *kontrole przeprowadzano do kilku godzin, ale były przypadki, gdzie okres od zgłoszenia do przeprowadzenia kontroli znacznie się wydłużał. Powodem niewykonania czynności kontrolnych we właściwym czasie była nieobecność właściciela lub dorosłego domownika w danym punkcie adresowym. Również w tym czasie nie dokumentowano prób przeprowadzenia kontroli w formie protokołu. Dodał, że w celu dokumentowania właściwego czasu reakcji na zgłoszenia od 2022 r. strażnicy każdorazowo wypełniają protokół kontroli*

nawet w przypadku nieobecności właściciela zapisując w pkt II kontrola nie została przeprowadzona z powodu: „kontrola nieskuteczna – brak osób na terenie nieruchomości”.

W latach 2017-2024 (do 30 czerwca) do Urzędu nie wpłynęły bezpośrednio skargi w dotyczące spalania odpadów przez mieszkańców Gminy. Jednocześnie za pośrednictwem aplikacji *ekointerwencja* dokonano 66 zgłoszeń, których zasadność została zweryfikowana w ramach prowadzonych kontroli przez Straż Miejską. Próbkę popiołu z paleniska pobrano w 26 przypadkach, tj. w więcej niż 10% kontroli interwencyjnych wymaganych przez POP.

Szczegółową analizą, w tym pod względem czasu reakcji, objęto 25 protokołów z przeprowadzonych kontroli⁵⁵. Czas reakcji mieścił się w 24 godzinach od chwili zgłoszenia, tj. Zgodnie z wymaganiami określonymi w POP z 2023 r., z wyjątkiem jednego przypadku, kiedy kontrolę przeprowadzano po upływie 17 dni⁵⁶.

Komendant wyjaśnił, że w jednym przypadku przekroczenie (17 dni) wynikało z nieobecności właściciela nieruchomości (czterokrotnie) podczas podejmowanych prób przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli str. 142-144, 145-161, 265-281, 475-478, 545, 1050, 1243, 1244-1245)

W sprawozdaniach z realizacji POP za lata 2017-2019 Miasto wskazało m.in. w zakresie *edukacji ekologicznej mieszkańców* zorganizowanie wydarzeń edukacyjnych takich jak: pokaz niskoemisyjnych urządzeń grzewczych (w latach 2017-2018), badania jakości powietrza za pomocą pyłomierza wypożyczonego z *Krakowskiego Alarmu Smogowego* (w 2017 r.), piknik rodzinny ze stoiskiem *ekodoradcy* (w 2017 r.) oraz obchody *Dnia Czystego Powietrza* (w latach 2017-2019), w czasie których wykonywano bezpłatne badania spirometryczne. Ponadto w latach 2018-2019 zorganizowano akcje sprzątania świata połączone z konkursem na przedmioty wykonane całkowicie z odpadów, dla mieszkańców zorganizowano spotkania informacyjne dotyczące Programu *Czyste Powietrze* oraz rozbudowy sieci gazowej na terenie Miasta.

W ramach działań edukacyjnych wykazanych w POP gminy były zobowiązane do realizacji czterech akcji edukacyjnych. W Gminie w tym okresie zorganizowano i przeprowadzono łącznie 29 akcji (tj. odpowiednio w latach: 6, 12 oraz 11), do realizacji których wykorzystywano materiały informacyjne, promocyjne i rekwizyty. Publikowano materiały informacyjne (dotyczące m.in. *uchwały antysmogowej*) w miesięczniku *Ziemia Suska* oraz na stronie internetowej Gminy. Prowadzone kampanie edukacyjne obejmowały tematykę: gospodarowania odpadami, szkodliwości spalania odpadów i stosowania starych kotłów węglowych o wysokiej emisji zanieczyszczeń oraz wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie.

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 57-62, 63-68, 69-75)

W przypadku sprawozdań z realizacji POP za lata 2020-2023 w opisie *działań wspierających* Miasto wskazało m.in. na:

- działania *ekodoradcy*: udzielanie mieszkańcom informacji na temat programów dopłat na wymianę ciepła i docieplenie budynku, pomoc w uzupełnianiu wniosków o dofinansowanie i rozliczenie nowego źródła ciepła, prowadzenie edukacji ekologicznej wśród mieszkańców Miasta;

⁵⁵ Do kontroli wybrano po 5 protokołów z przeprowadzonych czynności kontrolnych z każdego roku objętego kontrolą. Próbkę do kontroli wybrano na podstawie osądu kontrolera tzn. biorąc pod uwagę *okres grzewczy*.

⁵⁶ W okresie wcześniejszym POP z 2020 r. wymagał podjęcia interwencji w ciągu 12 godzin. W ramach aktualizacji POP w 2023 r. wydłużono ten czas do 24 godzin, a w przypadku zgłoszeń dokonanych w dni wolne od pracy kontrolę należało przeprowadzić w następnym dniu roboczym.

- w ramach akcji informacyjnej: dołączanie do pism w sprawie zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami ulotek adresowanych do mieszkańców i przedsiębiorców (w 2020 r. i w 2023 r. także do decyzji podatkowych) dotyczących zapisów *uchwały antysmogowej*, CEEB (w 2021 r.), Programu *Czyste powietrze* (w 2022 r.), dostępnych form dofinansowania oraz skutkach zdrowotnych oddychania złej jakości powietrzem (w 2023 r.);
- prowadzenie pośredniej edukacji mieszkańców (w latach 2020-2022 z uwagi na sytuację epidemiologiczną związaną z *COVID-19*) za pośrednictwem artykułów zamieszczanych na stronie Urzędu oraz w miesięczniku *Ziemia Suska*;
- prowadzone (w styczniu 2020 r.) badania izolacji termicznej budynków;
- prowadzenie (od stycznia do lutego 2020 r.) badania jakości powietrza we współpracy z *Krakowskim Alarmem Smogowym*;
- prowadzenie (od stycznia do lutego 2021 r.) akcji edukacyjnej *Zobacz czym oddychasz*;
- zorganizowanie bezpłatnych badań spirometrycznych dla dorosłych mieszkańców w ramach obchodów *Dnia Czystego Powietrza* (w listopadzie 2021 r.);
- udzielanie przez Gminę wsparcia finansowanego w postaci:
 - zasiłków celowych specjalnych, które również były przeznaczone na zakup opału (21,1 tys. zł w 2021 r.; 16 tys. w 2022 r.),
 - zasiłków na zakup opału po wymianie źródła ciepła na ekologiczne (1,5 tys. zł w 2021 r.),
 - dodatku osłonowego rekompensującego (*rosnące*) ceny nośników energii (659,6 tys. zł w 2022 r.).

(akta kontroli str. 76-78, 79-89, 90-101, 102-113)

Burmistrz wyjaśnił, że podstawowym celem działań o charakterze informacyjnym i edukacyjnym było zwrócenie uwagi społeczności na fakt, że to czym pali się w domowym piecu, nie jest wbrew pozorom prywatną sprawą każdego właściciela budynku/lokalu. *Stosowanie słabej jakości opału wpływa bowiem na jakość i czystość powietrza w całym mieście, a pośrednio także na zdrowie i życie nas wszystkich.* Dodał, że *niemal co roku w ramach akcji edukacyjno-informacyjnej, przygotowane materiały w postaci ulotek i folderów zawierające instrukcje, ostrzeżenia i obowiązki właścicieli nieruchomości, dołączane były do dostarczanych mieszkańcom decyzji podatkowych oraz do pisma w sprawie zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami.* Wskazał także m.in., że podobnie było w przypadku ulotek i folderów o tematyce m.in. zapisów *uchwały antysmogowej*, kosztów ogrzewania, wpływu smogu na zdrowie, Programu *Czyste powietrze* czy CEEB (...) *Przed sezonem grzewczym na tablicach informacyjnych na terenie Miasta umieszczane były plakaty informujące o zakazie palenia mułem węglowym, flotem węglowym, drobnym miałem węglowym oraz drewnem o wilgotności powyżej 20% (...) Straż Miejska w czasie kontroli palenisk naklejała na kotły pozaklasowe naklejki informujące o konieczności wymiany kotła w terminie określonym w uchwale antysmogowej oraz możliwości skorzystania z dotacji.*

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 284-285, 286-302, 379-402)

Gmina utworzyła punkt obsługi programu *Czyste Powietrze* na podstawie porozumienia z WFOŚiGW w Krakowie zawartego 15 lipca 2021 r., podczas gdy zgodnie z wymogami POP z 2020 punkt powinien zostać uruchomiony od 1 stycznia 2021 r. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zawarte porozumienie ustalało zasady promocji Programu *Czyste powietrze* oraz jego realizacji na terenie Gminy, w tym wsparcia i obsługi wnioskodawców Programu w procesie składania wniosków: o podstawowy oraz o podwyższony

poziom dofinansowania, a także uzyskiwania i rozliczania dofinansowania. Porozumienie określało również zasady pokrywania kosztów ponoszonych przez Gminę przy wdrażaniu Programu lub tworzeniu warunków do jego wdrażania. Porozumienie było czterokrotnie zmieniane (7 lutego 2022 r., 20 września 2022 r., 24 sierpnia 2023 r. i 9 listopada 2023 r.). Porozumienie zawarto na czas realizacji Programu (do 2029 r.).

W latach 2021-2024 Gmina zawierała z pracownikiem Urzędu umowy zlecenia na prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego w ramach Programu *Czyste powietrze*. Zakres działań objęty ww. umowami każdorazowo obejmował m.in. udzielanie informacji o Programie osobom zainteresowanym złożeniem wniosku o dofinansowanie oraz podejmowanie działań mających na celu zidentyfikowanie budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami, i przedstawienie im korzyści płynących z wzięcia udziału w Programie.

Umowy zawierane były na okresy: IV kwartału 2021 r.: I, II i IV kwartału 2022 r.; styczeń-czerwiec i sierpień-grudzień 2023 r. oraz styczeń-sierpień 2024 r. Wymiar wykonywania czynności określano każdorazowo na *nie mniejszy niż 10 godz. tygodniowo*.

Od momentu podpisania przez Gminę porozumienia (lipiec 2021 r.) w sprawie utworzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego Programu *Czyste powietrze* za pośrednictwem Gminy złożono łącznie 209 wniosków o dofinansowanie, tj. 26 w 2021 r., 80 w 2022 r., 43 w 2023 r. i 60 w 2024 r. (stan na 31 sierpnia 2024 r.).

Przy tym według danych GIOŚ w zestawieniu 657 gmin, które na 31 grudnia 2023 r. miały zawarte obowiązujące porozumienie w związku z realizacją Programu *Czyste Powietrze*, uszeregowanych od najwyższej do najniższej wartości tzw. wskaźnika aktywności gmin (tj. wskaźnika zaangażowania wynoszącego minimum 6,7%), Gmina zajęła 171 miejsce, osiągając wartość na poziomie 9,1% (od kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. złożono 180 wniosków o dofinansowanie przy 1,9 tys. budynków jednorodzinnych w całej Gminie)⁵⁷.

(akta kontroli str. 1270-1274)

Burmistrz zwrócił jednocześnie uwagę, że z danych wynika jednoznacznie, że po zmianie terminu określonego w „uchwale antysmogowej” i odroczeniu obowiązku wymiany starych pieców w 2022 r., zainteresowanie mieszkańców Programem spadło niemal o połowę. Moim zdaniem, to efekt przekonania, że zapisów ww. uchwały nie trzeba traktować poważnie.

Na podstawie porozumienia zadaniem Gminy było uruchomienie i prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego. W jego ramach Gmina miała m.in. zagwarantować dostępność dla wnioskodawców przeszkolonego przez WFOŚiGW pracownika, mającego informować o Programie i pomagać w wypełnianiu wniosków o dofinansowanie oraz organizować spotkania informujące o zasadach Programu dla mieszkańców (minimum jedno w kwartale i cztery spotkania w roku, po zmianach wprowadzonych aneksami: minimum dwa spotkania w ciągu roku). WFOŚiGW miał pokrywać koszt obsługi zadań realizowanych przez Gminę od 1 kwietnia 2021 r. w kwocie do 30 tys. zł (po zmianach wprowadzonych aneksami, od 16 lipca 2022 r. i od 21 września 2023 r., w kwocie do 35 tys. zł).

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 114-141, 1154, 1155-1179)

W Gminie od października 2016 r. działał także *ekodoradca* na podstawie umowy z 24 listopada 2016 r. zawartej pomiędzy Województwem Małopolskim

⁵⁷ <https://czystepowietrze.gov.pl/wazne-komunikaty/ranking-gmin>; dostęp: 20 listopada 2024 r.

(beneficjent koordynujący) i Gminą (współbeneficjent) o współpracy partnerskiej na realizację Projektu *LIFE*⁵⁸. Na podstawie aneksu z 6 listopada 2018 r. do umowy m.in.:

- ustalono budżet Gminy na realizację zadań Projektu w ramach kwoty dofinansowania: UE – w wysokości 52,3 tys. euro (przy wkładzie własnym Gminy w wysokości 36 tys. euro) oraz WFOŚiGW – w wysokości 7 tys. zł⁵⁹;
- wskazano, że zadania *ekodoradcy* były związane ze wzmocnieniem realizacji w gminach zadań służących wdrażaniu POP poprzez ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza, zwłaszcza pochodzących ze źródeł indywidualnych. Zestawienie zadań danego *ekodoradcy* mogło zostać rozszerzone z uwzględnieniem potrzeb Gminy w zakresie ochrony powietrza i gospodarki niskoemisyjnej. Ustalono również oczekiwaną treść zakresu czynności *ekodoradcy*. Zakres ten, ustalony od 1 października 2016 r. (ze zmianą z 3 kwietnia 2017 r. i 15 marca 2019 r.), przewidywał m.in. realizację wszystkich zadań służących poprawie jakości powietrza prowadzonych w Urzędzie, które mieszczą się w ramach Projektu *LIFE* w zakresie wdrażania POP dla województwa małopolskiego.

Umowa została zmieniona aneksem nr 2 z 29 marca 2019 r. i aneksem nr 3 z 2 grudnia 2020 r. Projekt był realizowany do 31 grudnia 2023 r. Od 1 stycznia 2024 r. stanowisko *ekodoradcy* było finansowane ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 282-283, 286-302, 403-474, 1154, 1180-1186)

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczane były informacje o tematyce ochrony powietrza. Obejmowały one m.in. informacje o dotacjach z budżetu Gminy na wymianę pieców (w ramach osobnej zakładki)⁶⁰, a także na stronie głównej: informacje o aktualnej jakości powietrza (*Sprawdź jakość powietrza w Suchej Beskidzkiej*)⁶¹ oraz odnośniki do aplikacji *Ekointerwencja*⁶² oraz do informacji o działalności gminnego punktu konsultacyjno-informacyjnego o Programie Czyste Powietrze działającego w Urzędzie⁶³.

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 1270-1274)

Mieszkańcy oraz inne osoby przebywające w Mieście byli informowani o stanie jakości powietrza poprzez:

- stronę internetową Urzędu – na stronie głównej utworzono:
 - zakładkę *Ochrona powietrza*, gdzie zamieszczano informacje o aktualnej jakości powietrza i stopniu zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza (jeśli został wprowadzony),
 - odnośnik do aplikacji *Ekointerwencja* (możliwości zgłoszenia naruszenia przepisów ochrony środowiska),
 - odnośnik do informacji o Programie Czyste powietrze,
 - odnośnik *Powiadomienia/Alerty dotyczące powietrza i warunków pogodowych*, gdzie od grudnia 2020 r. umieszczano ostrzeżenia o: I, II lub

⁵⁸ Projekt współfinansowany ze środków instrumentu finansowego *LIFE* w ramach środków Unii Europejskiej (*LIFE-IP MALOPOLSKA/LIFE14 IPE PL021*).

⁵⁹ Według stanu na 14 listopada 2024 r. nie dokonano końcowego rozliczenia finansowego ww. Programu.

⁶⁰ <https://sucha-beskidzka.pl/pl/1086/0/dofinansowanie-wymiany-piecow.html>; dostęp: 20 listopada 2024 r.

⁶¹ Odnośnik do strony internetowej w ramach projektu *LIFE*: <https://powietrze.malopolska.pl/jakosc-powietrza/>; dostęp: 20 listopada 2024 r.

⁶² Prowadzonej w ramach Projektu *LIFE*: <https://ekointerwencja.ekomalopolska.pl/app/ekointerwencja/index.html>; dostęp: 20 listopada 2024 r.

⁶³ <https://sucha-beskidzka.pl/pl/1254/0/gminny-punkt-konsultacyjno-informacyjny.html>; dostęp: 20 listopada 2024 r.

- III stopniu zanieczyszczenia powietrza (kody odpowiednio: żółty, pomarańczowy, czerwony), obowiązujące w danym dniu⁶⁴,
 - o zakładkę informującą o stanie jakości powietrza pochodzącą ze stacji pomiarowej PMS oraz siedmiu czujników nisko kosztowych zakupionych przez Gminę;
 - tablicę informacyjną zamieszczoną na elewacji budynku, przy wejściu głównym Szkoły Podstawowej Nr 1 w Suchej Beskidzkiej (ul. płk. T. Semika 3). Według stanu na: 13 września i 18 października 2024 r. odczyt z czujnika nie był dostępny internetowo.
- (akta kontroli str. 3-6, 7-13, 284-285, 286-302, 479, 1270-1274)

Burmistrz wyjaśnił, że w latach wcześniejszych mieszkańcy Miasta składali wnioski o dofinansowanie w ramach Programu *Czyste Powietrze* we własnym zakresie, korzystając z indywidualnych kont na *Portalu Beneficjenta* WFOŚiGW (w Krakowie).

Z uwagi na fakt, że dofinansowanie udzielane mieszkańcom było wypłacane bezpośrednio beneficjentom końcowym przez WFOŚiGW, Gmina nie miała informacji jaką łączną kwotę dofinansowania w poszczególnych latach przyznano na podstawie złożonych wniosków za pośrednictwem punktu konsultacyjno-informacyjnego. Na podstawie danych WFOŚiGW na dzień 30 czerwca 2024 r. zrealizowano 173 przedsięwzięcia na kwotę 3 017,1 tys. zł⁶⁵.

Burmistrz wskazał przy tym, że wnioski mieszkańców o dopłaty do wymiany źródła ciepła rozpatrywane były w sposób ciągły, a w przypadku wyczerpania w danym roku były uzupełniane. *Dzięki temu nie zdarzyło się, aby odmowa była spowodowana brakiem środków z budżetu Gminy.*

W Gminie realizowany był także projekt z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WM na lata 2014-2020 *Obniżenie poziomu niskiej emisji w Gminie Sucha Beskidzka poprzez wymianę źródeł ciepła na biomasę i paliwa gazowe*. Projekt ten realizowany był na podstawie umowy z 27 października 2017 r. (zmienionej aneksami z: 13 lutego 2018 r., 22 marca 2019 r., 8 lipca 2020 r., 18 lutego 2021 r., 26 lipca 2021 r., 20 września 2021 r. i 16 maja 2022 r.), w ramach Osi Priorytetowej 4 *Regionalna polityka energetyczna* Działanie 4.4 *Redukcja emisji zanieczyszczeń do powietrza* Poddziałanie 4.4.2 *Obniżenie poziomu niskiej emisji*.

Gmina realizowała także w latach 2019-2023 tzw. Program *STOP SMOG* na podstawie porozumienia na współfinansowanie realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów zawartego 26 lipca 2019 r. z Ministrem Przedsiębiorczości i Technologii.

W ramach realizacji porozumienia Gmina zobowiązała się do realizacji 42 przedsięwzięć niskoemisyjnych w 42 budynkach mieszkalnych jednorodzinnych *na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych*, co odpowiadało 2,4% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze Gminy.

Całkowity koszt realizacji porozumienia wyniósł 2 226 tys. zł, przy średnim koszcie przedsięwzięcia nieprzekraczającym kwoty 53 tys. zł i dofinansowaniu ze środków Funduszu wynoszącym 1 558,2 tys. zł (70% całkowitych kosztów realizacji porozumienia) i udziale Gminy w wysokości 667,8 tys. zł. Program był realizowany do 26 lipca 2023 r.

⁶⁴ <https://sucha-beskidzka.pl/pl/1198/0/powiadomienia-alerty-dotyczace-powietrza-i-warunkow-pogodowych.html?page=1>; dostęp: 13 września 2024 r.

⁶⁵ www.wfos.krakow.pl/czyste-powietrze/zestawienie-gminy; dostęp: 27 września 2024 r.

Program był przeznaczony dla mieszkańców o niskich dochodach, czyli dotkniętych *ubóstwem energetycznym* (zakładano 10% udział wartości inwestycji polegającej na termomodernizacji budynków i wymianie źródeł ciepła, którą w całości przeprowadzała Gmina). W ramach Programu wykonano przedsięwzięcia niskoemisyjne w 42 budynkach mieszkalnych za kwotę 2 454 tys. zł, z czego 725 tys. zł stanowił wkład własny Gminy.

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 282-283, 286-302, 1065-1096, 1099-1137)

Odnosząc się do pytania, jakie w okresie objętym kontrolą były stosowane w Gminie kryteria oceny zakwalifikowania jakości powietrza jako dobrej lub złej oraz czym kierowała się Gmina ustalając te kryteria i czy brała pod uwagę zalecenia WHO dotyczące jakości powietrza, Burmistrz wyjaśnił, że ww. kryteria określone są przez GIOŚ i WHO. Wskazał także na zamontowanie na zlecenie i koszt Gminy siedmiu czujników monitorujących jakość powietrza i dostępność aplikacji przedstawiających dane w tym zakresie. Dodał, że w tej sytuacji Gmina nie ma potrzeby we własnym zakresie kwalifikowania jakości powietrza.

(akta kontroli str. 282-283, 286-302)

Burmistrz dodał także, że porównując dane ze stacji pomiarowej PMŚ, można *zauważyć tendencję spadkową stężenia pyłu PM₁₀ na przestrzeni lat, która jednak została zaburzona w 2021 r.* (niewykluczone, że z powodu wtórnej emisji pyłów z remontowanego w tym okresie torowiska znajdującego się kilka metrów od tej stacji). Dodał, że ww. stacja zlokalizowana jest bezpośrednio przy parkingu, w najniższym punkcie w Mieście na wysokości 329 m n.p.m., gdzie raz w tygodniu urządzane jest prywatne targowisko. *W ciągu ostatnich kilku lat średnioroczne stężenie PM₁₀ zostało zredukowane o ok. 40% w stosunku do 2014 r., a liczba dni z przekroczeniami jest mniejsza o ok. 60%.*

Burmistrz wyjaśnił także, że *determinacja samorządu Gminy oraz milionowe nakłady na przedsięwzięcia związane z ograniczaniem niskiej emisji przynoszą efekty, choć mamy świadomość, że do uzyskania parametrów jakości powietrza wymaganych obecnymi normami jest jeszcze daleko.*

(akta kontroli str. 282-283, 286-302, 355-357, 358-378)

W sprawozdaniach z realizacji POP Gmina wskazała w ramach *edukacji ekologicznej mieszkańców/działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących ochrony powietrza*⁶⁶:

- całkowity koszt realizacji działania, który wynosił w 2017 r. 7,2 tys. zł; w 2018 r. 7,4 tys. zł; w 2019 r. 8,1 tys. zł; w 2020 r. 6,2 tys. zł; w 2021 r. 18,5 tys. zł; w 2022 r. 15,1 tys. zł i w 2023 r. 20,4 tys. zł, tj. łącznie w tych latach 82,9 tys. zł;
- w tym odpowiednio z:
 - funduszy unijnych: 5,6 tys. zł; 6,1 tys. zł; 505 zł; 4,8 tys. zł; 6,9 tys. zł; 2,9 tys. zł i 9,2 tys. zł, tj. łącznie w tych latach 36 tys. zł;
 - budżetu Gminy (środki własne): 1,5 tys. zł; 1,2 tys.; 6,9 tys.; 1,3 tys. zł; 8,9 tys. zł; 8,7 tys. zł i 4,9 tys. zł, tj. łącznie w tych latach 33,4 tys. zł.

Dodatkowo na te zadania wydatkowano w 2019 r. 609 zł ze *środków innych* (środki własne mieszkańców lub przedsiębiorców), w 2021 r. 2,5 tys. zł, w 2022 r. 3,5 tys. zł i w 2023 r. 6,3 tys. zł ze środków NFOŚiGW/WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 57-62, 63-68, 69-75, 76-78, 79-89, 90-101, 102-113)

Gmina nie udzielała zamówień w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁶⁷ na działania edukacyjne i promocyjne. Zamówień udzielano na podstawie

⁶⁶ Nazwa *Edukacja ekologiczna mieszkańców* obowiązywała w sprawozdaniach za lata 2017-2019.

⁶⁷ Od dnia 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320). Wcześniej obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

Regulaminu udzielania w Urzędzie zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 tys. zł⁶⁸.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że w latach 2017-2024 (do 30 czerwca) Gmina, udzielając zamówień publicznych na działania edukacyjne i promocyjne z zakresu ochrony powietrza, *nie była zobowiązana do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych*. Zamówienia udzielano na podstawie Regulaminu ze względu na ich wartość poniżej 130 tys. zł.

Liczba zamówień udzielonych przez Gminę w ramach programów: *LIFE*, RPO WM, *Czyste Powietrze* oraz ze środków własnych wyniosła 64. Wartości zamówień wynosiły od 35 zł do 24,8 tys. zł, w tym 1,2 tys. wydatkowano na zakup wilgotnościomierza dla Straży Miejskiej.

(akta kontroli str. 282-283, 286-302, 1041, 1042-1049, 1097-1098)

W ramach bezpośredniego ograniczania *niskiej emisji* i wdrażania *uchwały antysmogowej* w latach 2017-2024 (do 30 czerwca) w Gminie realizowano następujące programy:

- Program *LIFE*:
 - na który wydatkowano odpowiednio: 41 tys. zł, 54 tys. zł, 83 tys. zł, 68 tys. zł, 80 tys. zł, 40 tys. zł i 25 tys. zł (w 2024 r., według stanu na 30 października, nie poniesiono wydatków), w tym ze środków własnych odpowiednio: 19 tys. zł, 24 tys. zł, 42 tys. zł, 16 tys. zł i 3 tys. zł (w latach 2022-2024 nie poniesiono takich wydatków);
 - osiągnięto następujące efekty:
 - faza I Programu: w latach 2017-2018 (I półrocze) wydruk 5 tys. szt. materiałów edukacyjno-informacyjnych (zakładano 2 tys. szt.) oraz organizacja czterech wydarzeń (zgodnie z założeniem),
 - faza II Programu: w okresie 2018 (II półrocze)-2019 wydruk 1,8 tys. szt. materiałów edukacyjno-informacyjnych (zakładano 1 tys. szt.), organizacja sześciu wydarzeń (zakładano cztery wydarzenia), przebadano 22 próbki popiołów (zakładano 20 próbek) oraz wsparto 37 tzw. rodzin ubogich energetycznie (zakładano 20 rodziny),
 - faza III Programu: w latach 2020-2021 wydruk 13,6 tys. szt. materiałów edukacyjno-informacyjnych (zakładano 1 tys. szt.), organizacja pięciu wydarzeń (zakładano cztery wydarzenia), przebadano 10 próbek popiołów (zgodnie z założeniem) oraz wsparto 10 tzw. rodzin ubogich energetycznie (zgodnie z założeniem),
 - faza IV Programu: w latach 2022-2023 wydruk 9,8 tys. szt. materiałów edukacyjno-informacyjnych (nie zakładanego), organizacja 11 wydarzeń (zakładano cztery wydarzenia), przeprowadzono: 310 kontroli w 2022 r. (zakładano 60) i 149 kontroli w 2023 r. (zakładano 120);
- Program *STOP SMOG*:
 - na który wydatkowano w 2020 r. 258 tys. zł (ze środków własnych 70 tys. zł), w 2021 r. 935 tys. zł (ze środków własnych 280 tys. zł), w 2022 r. 827 tys. zł (ze środków własnych 248 tys. zł) i w 2023 r. 434 tys. zł (ze środków własnych 129 tys. zł),
 - osiągnięto efekty w postaci zrealizowania w latach 2019-2023 42 przedsięwzięć niskoemisyjnych polegających na: termomodernizacji budynków wraz z wymianą źródeł ciepła, wymianie źródeł ciepła lub termomodernizacji budynków (zgodnie z założeniami);

⁶⁸ Regulamin został wprowadzony Zarządzeniem Nr 9/2021 Burmistrza Miasta z dnia 22 lutego 2021 r. (ze zmianą z 8 marca 2023 r.). Na jego podstawie utracił moc *Regulamin udzielania zamówienia publicznych w Urzędzie Miejskim w Suchej Beskidzkiej, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro* wprowadzony Zarządzeniem Nr 11/2014 Burmistrza Miasta z dnia 5 czerwca 2014 r.

- Program *Czyste Powietrze*:
 - na który wydatkowano 7 tys. w 2021 r., 34 tys. zł w 2022 r., 55 tys. zł w 2023 r. i 14 tys. zł w 2024 r., nie wydatkując środków własnych Gminy,
 - osiągnięto efekty w postaci wniosków o dofinansowanie złożonych za pośrednictwem Gminy w liczbie odpowiednio: 26, 80, 43 i 41 oraz złożonych wnioskach o płatność za pośrednictwem Gminy: 8 w 2023 r. i 23 w 2024 r.;
- Program *Obniżenia poziomu niskiej emisji w Gminie Sucha Beskidzka poprzez wymianę źródeł ciepła na biomasę i paliwa gazowe* (w ramach RPO WM):
 - na który wydatkowano w 2018 r. 422 tys. zł (ze środków własnych 1 tys. zł), w 2019 r. 356 tys. zł (ze środków własnych 1 tys. zł), w 2020 r. 227 tys. zł (bez wydatków ze środków własnych), w 2021 r. 191 tys. zł (ze środków własnych 1 tys. zł) i w 2022 r. 53 tys. zł (ze środków własnych 3 tys. zł), nie ponoszono wydatków w latach 2023-2024⁶⁹,
 - w latach 2018-2022 osiągnięto efekty w postaci wymiany 92 kotłów na paliwo stałe, przy czym liczba wymienionych kotłów była tożsama z liczbą punktów adresowych (zgodnie z założeniami);
- gminny program dotacji do wymiany pieców na ekologiczne:
 - na który wydatkowano odpowiednio: 333 tys. zł, 673 tys. zł, 369 tys. zł, 349 tys. zł, 442 tys. zł, 318 tys. zł, 149 tys. zł i 40 tys. zł, w tym ze środków własnych pokryto całość wydatków w 2017 r. i w latach 2019-2024, w 2018 r. wydatkowano na ten cel 433 tys. zł (tj. 64%),
 - osiągnięto efekty w postaci zlikwidowanych kotłów na paliwo stałe (liczba ta nie jest tożsama z liczbą punktów adresowych) w liczbie odpowiednio: 56, 148, 87, 70, 97, 95, 44 i 20;
- Program priorytetowy *Ciepłe mieszkanie*:
 - na który wydatkowano w 2024 r. 42 tys. zł (bez udziału środków własnych),
 - osiągnięto efekty w postaci zrealizowania trzech przedsięwzięć niskoemisyjnych polegających na wymianie źródła ciepła (zgodnie z założeniem).

Program *Ciepłe mieszkanie* realizowany był na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej 7 grudnia 2023 r. z WFOŚiGW. Umowa została zmieniona trzema aneksami w 2024 r. (z: 12 lutego, 16 i 23 lipca). Kwota dotacji dla trzech tzw. beneficjentów końcowych określona w umowie wynosiła 46,7 tys. zł; przedsięwzięcia objęte programem zostały wykonane zgodnie z umową do 6 czerwca 2024 r.

Pozostałe wydatki własne Gminy na ochronę powietrza wyniosły w latach 2017-2024 (do 30 czerwca) odpowiednio: 60 tys. zł, 16 tys. zł, 28 tys. zł, 25 tys. zł, 45 tys. zł, 28 tys. zł, 50 tys. zł i 13 tys. zł⁷⁰. Gmina wskazała, że wykorzystując ww. środki osiągnięto efekty m.in. w postaci:

- w 2017 r.: wykonania dokumentacji projektowej farmy fotowoltaicznej, złożenia wniosku do RPO WM i badania 14 próbek popiołu,
- w 2018 r. utrzymania 6 szt. sensorów jakości powietrza i badania 6 próbek popiołu,
- w 2019 r. złożenia wniosku i wykonania Gminnego Programu Niskoemisyjnego do Programu STOP SMOG,
- w 2020 r. badania próbek popiołu i wypożyczenia drona do kontroli palenisk,
- w 2021 r. badania próbek popiołu,

⁶⁹ Całkowita wartość projektu wyniosła (ostatecznie) 1 264 tys. zł (wydatki kwalifikowalne), dofinansowanie wyniosło 1 244,7 tys. zł przy wkładzie własnym Gminy wynoszącym 19,3 tys. zł.

⁷⁰ Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Gminy za lata 2017-2024 (do 30 czerwca) w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdział 90005 *Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu*.

- w 2022 r. utrzymania 7 szt. sensorów jakości powietrza i badania próbek popiołu,
- w 2023 r. badania próbek popiołu i prowadzenia działalności edukacyjnej wśród dzieci i młodzieży w zakresie ochrony powietrza,
- w 2024 r. utrzymania 7 szt. sensorów jakości powietrza, badania próbek popiołu i prowadzenia działalności edukacyjnej wśród dzieci i młodzieży w zakresie ochrony powietrza.

Ponadto Gmina stosowała ulgi podatkowe w zakresie wymiany pieców na ekologiczne, których koszty wyniosły w latach 2018-2022 odpowiednio: 58 tys. zł, 72 tys. zł, 98 tys. zł, 106 tys. zł i 128 tys. zł. Ulgi te dotyczyły odpowiednio: 1,4 tys. osób, 1,6 tys. osób, 1,7 tys. osób, 1,7 tys. osób i 1,9 tys. osób⁷¹.

(akta kontroli str. 3-6, 7-13, 1063-1064, 1065-1096, 1138-1152)

Łączne wydatki na ochronę powietrza w Gminie wyniosły 7646 tys. zł, z tego 4039 tys. zł. ze środków własnych. W POP-ach rekomendowano przeznaczanie 1% dochodów własnych na działania związane z ochroną powietrza. W latach 2020-2023 Miasto na te działania przeznaczało odpowiednio 4,4%, 4,2%, 4,1% oraz 2,5% tych dochodów własnych.

(akta kontroli str. 163-1064, 1098, 1228-1233)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie sporządził gminnego programu ochrony środowiska, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 ustawy Poś. Stosownie do tego uregulowania organ wykonawczy gminy, czyli burmistrz, zobowiązany jest do sporządzenia takiego programu.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina miała przyjęty przez Radę Miasta Program ochrony środowiska obejmujący perspektywę do 2011 r. *Byłem przekonany, że ww. program był aktualizowany, ale niestety tak nie jest. Mam świadomość, że nie mogę tego usprawiedliwiać problemami kadrowymi w referacie wiodącym ani zmianami na stanowisku kierownika tego referatu, które tylko w samym okresie objętym kontrolą następowały pięciokrotnie, ponieważ jako organ wykonawczy jestem odpowiedzialny za wszelkie działania podległego mi Urzędu.* Dodał, że w związku z zaistniałą sytuacją, w najbliższym czasie Gmina zleci przygotowanie aktualizacji lub nowego programu dla Miasta.

(akta kontroli str. 284-285, 286-302)

NIK zwraca uwagę, że celem gminnego programu środowiska jest realizacja polityki ochrony środowiska, która stanowi zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Prowadzenie działań w obszarze ochrony środowiska bez przyjętego planu może ograniczać skuteczność działań Gminy w obszarze ochrony środowiska, w tym ograniczenia *niskiej emisji*.

2. Wystąpiły przypadki wprowadzenia danych z *deklaracji dotyczącej źródeł ciepła i źródeł spalania paliw dla budynków i lokali mieszkalnych* nieterminowo lub niezetelnie i tak:
 - w jednym na 40 badanych przypadków Gmina wprowadziła dane z opóźnieniem wynoszącym 2 dni, co było niezgodne z art. 27g ust. 5 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Stosownie do tego uregulowania burmistrz wprowadza do ewidencji dane i informacje zawarte w deklaracji w terminie 30 dnia od dnia otrzymania deklaracji. Deklaracja

⁷¹ Dane odnoszące się liczby osób podano na podstawie rejestru osób korzystających z ww. ulgi podatkowej.

została złożona 2 września 2021 r., a dane do bazy wprowadzono w dniu 4 października 2021 r.;

- w jednym na 40 badanych przypadków Gmina wprowadziła dane z *deklaracji dotyczącej źródeł ciepła i źródeł spalania paliw dla budynków i lokali mieszkalnych* niezgodnie z danymi z deklaracji złożonej przez mieszkańca Gminy. W deklaracji wskazano kolektory słoneczne do ciepłej wody użytkowej lub z funkcją wspomagania ogrzewania, natomiast do bazy CEEB danych tych nie wskazano.

Kierownik RGKiOŚ wyjaśniła, że ww. niezgodności wynikały z *oczywistej omyłki związanej z dużą ilością złożonych deklaracji przez właścicieli nieruchomości koniecznych do wprowadzenia do bazy.*

(akta kontroli str. 1054-1061, 1062)

3. W 2023 r. w budynkach użyteczności publicznej będących własnością Gminy 19,7% zużywanej energii pochodziło z OZE, co było niezgodne z wymaganiami określonymi w rozdziale 6 działaniu 1. zadaniu 2. do realizacji wszystkich instytucji publicznych POP z 2020 r. W POP z 2020 r. zobowiązano gminy do zapewnienia od 1 stycznia 2023 r. co najmniej 50% energii elektrycznej zużywanej w ciągu roku przez będące jej własnością budynki użyteczności publicznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

(akta kontroli str. 1128-1233)

Burmistrz wyjaśnił, że działanie w ankiecie ewaluacyjnej POP oraz w uwagach do aktualizacji POP zostało wskazane jako *działanie niemożliwe do realizacji i wymagające modyfikacji*. Burmistrz wskazał uwagi do projektu uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego w sprawie aktualizacji zapisów POP m.in. dotyczące tego zadania wskazując, że jest *ono bardzo kosztowne, wręcz niemożliwe do wykonania bez zewnętrznego wsparcia*. Uzasadniając swoją odpowiedź, jednocześnie zwrócił się z propozycją o przesunięcie terminu osiągnięcia celu finalnego 75% z 1 stycznia 2026 r., na 31 grudnia 2030 r. oraz określeniu terminu osiągnięcia celu 50% na 31 grudnia 2027 r. Co do terminów realizacji wskazanych zadań Burmistrz wnosił uwagi już w 2020 r. przy opiniowaniu projektu tej uchwały w 2020 r.⁷²

(akta kontroli str. 883-886, 888-889)

Kierownik RGKiOŚ wyjaśniła, że Budynek Centrum Kultury i Filmu wyposażono w instalację fotowoltaiczną o mocy 10,23 kW, a we wcześniejszych latach zamontowano dwie instalacje fotowoltaiczne na budynku Miejskiego Przedszkola Samorządowego oraz Stacji Uzdatniania Wody, obie o mocy ok. 2,35 kW. Jednak ilość produkowanej energii jest znikoma. Ponadto część energii sprzedawanej przez spółkę energetyczną pochodzi z OZE, lecz ilość ta regulowana jest odrębnymi przepisami.

(akta kontroli str. 1128-1233)

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że ww. zobowiązanie Gminy jest niemożliwe do spełnienia, ponieważ wiąże się z *ogromnymi kosztami, których żadna gmina ze swoich własnych dochodów nie jest w stanie ponieść*. W związku z tym w 2017 r. Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie zadania *Realizacja rozproszonych mikroinstalacji oraz elektrowni fotowoltaicznej na zrekultywowanym składowisku odpadów komunalnych w Gminie* w ramach RPO WM na lata 2014-2020 (Poddziałanie 4.1.1 *Rozwój infrastruktury produkcji energii ze źródeł odnawialnych*). Instalacja miała pokrywać zapotrzebowanie na energię elektryczną pobliskiej oczyszczalni ścieków i sortowni odpadów. *Na realizację*

⁷² Pismo znak: GKS.7021.5.18.2020 z 4 sierpnia 2020 r.

powyższej inwestycji nie otrzymaliśmy dofinansowania, ponieważ zabrakło środków.

Burmistrz dodał, że bez znaczącego wsparcia ze strony funduszy europejskich, inwestowanie we własne instalacje wytwarzające energię elektryczną z OZE na wszystkich budynkach użyteczności publicznej *jest niemożliwe do zrealizowania*. Obecnie instalacje fotowoltaiczne zainstalowane są na trzech obiektach gminnych, tj.: Miejskim Przedszkolu Samorządowym, Centrum Kultury i Filmu oraz Stacji Uzdatniania Wody. Wszystkie te instalacje zostały zrealizowane dzięki wsparciu z zewnętrznych funduszy. *W wyniku dynamicznego rozwoju OZE w kraju pojawiają się problemy techniczne związane z ograniczoną infrastrukturą.*

Ponadto Burmistrz wskazał, że w pierwszej kolejności powinna zostać zmodernizowana krajowa infrastruktura energetyczna, a dopiero potem można przystępować do budowy instalacji fotowoltaicznych.

Zdaniem Burmistrza propozycja UMWM, polegająca na zakupie energii elektrycznej poświadczonej gwarancją pochodzenia z odnawialnych źródeł, również jest *nierealna bowiem postawienie takiego warunku w dokumentacji przetargowej będzie skutkowało brakiem oferentów*. Obecny sprzedawca energii, z którym Gmina ma podpisaną umowę do końca br., zapewnia, że ok. 20% sprzedawanej energii pochodzi z OZE. *Aktualnie jesteśmy już po rozstrzygnięciu przetargu na zakup energii na lata 2025-2027. Wybrany dostawca w ubiegłym roku zapewniał, że ok. 22% sprzedanej energii będzie pochodzić z OZE, więc można przyjąć, że w następnych latach będzie ta wartość na podobnym poziomie.*

Inną sugestią UMWM jest zakup lub dzierżawa udziałów w wirtualnie eksploatowanej instalacji OZE. *W lokalnych realiach takie rozwiązanie wydaje się abstrakcyjne. Trudno wyobrazić sobie, aby jednostki samorządu terytorialnego nabywały akcje na giełdzie w spółkach prowadzących działalność w zakresie OZE.* Podczas konsultacji uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. dotyczącej Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, gminy województwa zgłaszały uwagi, wskazując na niemożność realizacji tego zapisu. Gmina również złożyła swoje uwagi w tym zakresie, lecz nie zostały one uwzględnione przez UMWM. *Uważam, że zapis ten powinien być jako rekomendacja, a nie zobowiązanie.*

(akta kontroli str. 1246-1259)

NIK zwraca uwagę, że zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii przyczynia się do ograniczenia *niskiej emisji* i poprawy jakości powietrza. Należy także podkreślić, że POP uchwalone przez Sejmik Województwa Małopolskiego stanowią akty prawa miejscowego, do których władze samorządu gminnego są obowiązane się stosować. Jednocześnie NIK zauważa, że spełnienie wymogu dotyczącego zużywanej energii pochodzącej z OZE nie jest wymogiem niemożliwym do spełnienia, co pokazują doświadczenia gmin, które zawarły z dostawcą energii umowy, w których określono minimalne wskaźniki energii pochodzącej z OZE na poziomie minimum 50%.

4. W latach 2017-2019 Gmina nie wykonała zadań określonych w POP i ich aktualizacjach oraz planach działań krótkoterminowych w zakresie osiągnięcia wymaganego efektu ekologicznego ograniczenia emisji: pyłu PM₁₀, pyłu PM_{2,5}, B(a)P oraz CO₂ dla ograniczenia emisji dla Gminy. POP wymagał redukcji emisji przez Gminę w latach 2017-2019 w przypadku pyłu

PM₁₀ o 19 Mg/rok, pyłu PM_{2,5} o 19 Mg/rok, B(a)P o 0,010 Mg/rok oraz CO₂ o 1303 Mg/rok. Tymczasem⁷³ w Mieście zredukowano w tym czasie emisję pyłu PM₁₀ o 11,19 Mg, co stanowiło 58,9% realizacji założonego w POP efektu ekologicznego, pyłu PM_{2,5} o 10,39 Mg (54,7%), benzo(a)pirenu o 0,005199 Mg (52,0%) i CO₂ o 341,6 Mg (66,2%).

Nieprawidłowość w tym zakresie (nieosiągnięcie efektów ekologicznych założonych w POP) została wcześniej stwierdzona podczas przeprowadzania kontroli przez WIOŚ (2021 r.). W efekcie przeprowadzonej kontroli Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wydał decyzję⁷⁴ wymierzającą Burmistrzowi administracyjną karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł za niedotrzymanie terminów realizacji zadań nałożonych na lata 2017-2019 w POP⁷⁵. Burmistrz odwołał się do GIOŚ⁷⁶, a po utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji⁷⁷, zaskarżył tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁷⁸. Ostatecznie wyrokiem z 4 stycznia 2024 r.⁷⁹ w sprawie wymierzenia kary pieniężnej WSA oddalił skargę. Gmina zapłaciła karę 13 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 627-713, 1301-1316)

Burmistrz wyjaśnił, że *nie potrafi wyjaśnić jednoznacznie, dlaczego tak się dzieje, jednakże Gmina zrobiła wszystko, co było możliwe i zgodne z prawem, aby ograniczyć do minimum niską emisję*. Już od 2011 r., czyli na długo przed przyjęciem *uchwały antysmogowej*, Gmina rozpoczęła realizację programu dopłat do wymiany źródła ciepła, wspierając tym samym mieszkańców finansowo przy zmianie systemu ogrzewania na proekologiczne. Pomimo uruchomienia w późniejszym okresie innych programów i środków pomocowych (np. Czyste Powietrze) dopłaty z Gminy udzielano w sposób ciągły i nieprzerwany każdemu, kto spełniał minimalne warunki. Poza dopłatami do wymiany pieców zachętą dla mieszkańców do jak najszybszej wymiany przestarzałych źródeł ciepła było wprowadzenie zwolnienia z podatku od nieruchomości dla tych właścicieli budynków, którzy do ogrzewania swoich mieszkań stosowali ekologiczne piece i paliwa. Ponadto prowadzona jest intensywna edukacja ekologiczna mieszkańców (dorosłych oraz młodzieży), kilkakrotnie organizowane były pokazy promujące ekologiczne kotły, prowadzono warsztaty i lekcje w szkołach, regularnie zamieszczano artykuły na stronie internetowej Urzędu i w samorządowym miesięczniku *Ziemia Suska*. Co roku dystrybuowano materiały w postaci ulotek zawierających informacje o *uchwale antysmogowej*.

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że Gmina zrobiła znacznie więcej w celu ograniczenia *niskiej emisji* niż nakłada *uchwała antysmogowa*. Przykładem są chociażby przeprowadzone kontrole i badania próbek popiołów, które wielokrotnie przekraczają ilości zawarte w POP. Również rekomendowane w POP przeznaczenie środków własnych Gminy na działania związane z ochroną powietrza (ok. 1% budżetu), w przypadku Gminy w okresie objętym kontrolą były ok. czterokrotnie wyższe. Na ochronę powietrza, w tym na

⁷³ Zgodnie z raportami wygenerowanymi (w trakcie trwania kontroli WIOŚ) z bazy inwentaryzacji źródeł ogrzewania UMWM.

⁷⁴ Pismo znak: WL.7062.10.14.2021.AU z 14 kwietnia 2022 r.

⁷⁵ Zadania określone w punkcie 3.1.1 podpunkty (2) i (3) POP: *Wprowadzenie ograniczeń w użytkowaniu instalacji na paliwa stałe oraz Realizacja gminnych programów niskiej emisji – eliminacja niskosprawnych urządzeń na paliwa stałe*.

⁷⁶ Pismo znak: GKS.604.4.2021 z 2 maja 2022 r.

⁷⁷ Znak: DI-KZP.401.47.2022.es z 5 maja 2023 r.

⁷⁸ Skarga z 2 czerwca 2023 r.

⁷⁹ Sygn. akt: IV SA/Wa 1399/23.

wymianę pieców, w ciągu kilkunastu lat w Gminie wydanych zostało kilkadziesiąt milionów złotych (obecnie roczny budżet Miasta wynosi nieco ponad 60 mln zł). Jeszcze nie tak dawno na terenie Gminy było ponad 75% bezklasowych instalacji grzewczych. Dzisiaj te proporcje zostały odwrócone i obecnie według naszej inwentaryzacji do wymiany pozostało ok. 24%. Tymczasem Inspektorat Ochrony Środowiska informuje, że jakość powietrza w Gminie jest momentami gorsza niż kilka lat temu, np. w 2021 i 2022 r. w porównaniu z 2019 r. i 2020 r., pomimo że w tym okresie ubyłoby kolejnych kilkaset kopciuchów, a w 2021 r. Straż Miejska przeprowadziła rekordową ilość kontroli.

Wyjaśniając przyczyny niewykonania zadań określonych w POP-ach i ich aktualizacjach oraz planach działań krótkoterminowych w przedmiotowym zakresie, Burmistrz wskazał, że gdyby kierować się efektami działań mierzonymi przez stację monitoringu należącą do Inspektoratu Ochrony Środowiska, to z *ekonomicznego punktu widzenia należałoby natychmiast zaprzestać wydawania środków publicznych na wymianę pieców, ponieważ skutek jest odwrotny od zamierzonego, ponieważ jedną z przyczyn braku oczekiwanych efektów wynikających z pomiarów jest reprezentatywności lokalizacji stacji monitoringu.* Kryteria w tym względzie powinny być bezwzględnie przestrzegane i porównywalne dla każdego miasta, gdzie funkcjonuje stacja monitoringu. Warto ponownie podkreślić, że automatyczna stacja pomiarowa w Gminie zlokalizowana jest bezpośrednio na parkingu i prywatnym targowisku, ok. 5 m od nasypu i torów kolejowych, w odległości ok. 18 m od najbliższych kominów, w najniższym punkcie w mieście na wysokości 329 m n.p.m., (obszar zabudowany mieści się na wysokości od 327 m do 680 m n.p.m.) *spełniając, w obecnej lokalizacji, co najwyżej połowę z tych kryteriów, czyli trzy.* W związku z powyższym, w moim przekonaniu konieczna jest weryfikacja lokalizacji stacji monitoringu z udziałem niezależnych specjalistów w przeciwnym wypadku może okazać się, że w Gminie wymienimy ostatnie „kopciuchy”, a powietrze nadal nie będzie spełniać określonych norm. Ponadto na taki stan duży wpływ ma położenie Miasta w związku z czym, aby mierzone parametry uległy poprawie, działania ku temu zmierzające muszą być wprowadzane i realizowane również przez sąsiednie samorządy. Niestety, większość działań przez sąsiednie samorządy jest wprowadzanych o wiele za późno, aby mogły przynieść zamierzony efekt. *Wieloletnie zaniedbania w tym względzie, tworzenie „rankingów” najbardziej zanieczyszczonych miast cyt.: w tych, w których zamontowane są stacje pomiarowe, doprowadziły do sytuacji i przekonania mieszkańców, a nawet niektórych władarzy okolicznych gmin, że problem zanieczyszczenia powietrza występuje zasadniczo w Suchej Beskidzkiej. Wystarczy więc przekroczyć granice Miasta i powietrze jest czyste, a w dodatku większość mieszkańców jest przekonana, że zakaz palenia starymi meblami i innymi odpadami dotyczy jedynie Suchej Beskidzkiej.* Gmina nie ma żadnego wpływu na powyższą sytuację i ze względu na autonomiczność samorządów nie jest w stanie narzucić żadnej współpracy w tej dziedzinie, zwłaszcza że sąsiednie gminy nie są wskazywane przez WIOŚ jako zanieczyszczone.

NIK zwraca uwagę, że POP wymagał podjęcia przez Gminę działań w latach 2017-2019, zmierzających do osiągnięcia ustalonego efektu ekologicznego, tj. ograniczenia emisji pyłu PM₁₀, pyłu PM_{2,5}, B(a)P oraz CO₂. Należy także podkreślić, że uchwalone przez Sejmik Województwa Małopolskiego POP stanowią akty prawa miejscowego, do których władze samorządu gminnego są obowiązane się stosować. NIK dostrzega również, że to kotły pozaklasowe są w największym stopniu odpowiedzialne za emisję zanieczyszczeń do

powietrza z sektora komunalno-bytowego, a Gminie nie udało się ich wyeliminować nawet do końca kwietnia 2024 r., choć było to wymagane przez *uchwałę antysmogową*.

5. Dwa z 22 należących do Gminy i przez nią użytkowanych budynków były ogrzewane kominkiem z trzonem kuchennym i piecem kaflowym z trzonem kuchennym, tj. kotłami pozaklasowymi, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a *uchwały antysmogowej*.

Wymagania wskazane w § 4 pkt 1 *uchwały antysmogowej* dla instalacji wymienionych w § 2 pkt 1 tej uchwały, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 lipca 2017 r., obowiązują od 1 maja 2024 r. w przypadku instalacji niespełniających wymagań w zakresie sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3, 4 lub 5 według normy PN-EN 303-5:2012.

(akta kontroli str. 1051, 1262-1263)

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina w ciągu ostatnich kilkunastu lat sukcesywnie wymienia systemy grzewcze z węglowych na gazowe. Jednocześnie zaznaczył, że *w przypadku tych dwóch budynków problem wynika z tego, że są to budynki socjalne i ze względu na charakter tych obiektów i jego lokatorów, a przede wszystkim biorąc pod uwagę bezpieczeństwo nie jest zakładana budowa instalacji gazowej*. Zaznaczył przy tym, że obecnie analizowane są inne rozwiązania, które pozwolą spełnić wymogi *uchwały antysmogowej*.

(akta kontroli str. 1246-1254)

NIK podkreśla, że *uchwała antysmogowa* została przyjęta jeszcze w 2017 r. i od tego czasu Miasto miało wystarczająco dużo czasu na przeanalizowanie możliwości wymiany źródeł ciepła w tych budynkach i podjęcie odpowiednich działań.

6. Punkt obsługi Programu *Czyste powietrze* utworzono na podstawie porozumienia zawartego z WFOŚiGW 15 lipca 2021 r., tj. 7,5 miesiąca po wyznaczonym terminie określonych w POP z 2020 r. Zgodnie postanowieniami uchwały Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (Część 6. Działania naprawcze, pkt 1 i 4 – Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin) Miasto powinno uruchomić taki punkt co najmniej od 1 stycznia 2021 r. Tymczasem dopiero 25 lutego 2021 r. Gmina wystąpiła do WFOŚiGW deklarując wolę współpracy w ramach Programu Czyste Powietrze i to w odpowiedzi na pismo z WFOŚiGW w tej sprawie pochodzące z 16 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 1297-1300)

Burmistrz wyjaśnił, że punkt konsultacyjno-informacyjny rozpoczął działalność w momencie podpisania porozumienia z WFOŚiGW. Dodał, że *w pierwszej połowie 2021 r. prowadzenie punktów konsultacyjnych nie było finansowane przez WFOŚiGW*.

(akta kontroli str. 1270-1274)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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

- Wnioski
1. Opracowanie gminnego programu ochrony środowiska wymaganego przez ustawę *Poś*.
 2. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie udziału zużywanej energii elektrycznej z OZE w gminnych budynkach użyteczności publicznej.
 3. Podjęcie działań mających na celu skorygowanie błędnie wprowadzonej deklaracji o źródłach ciepła.
 4. Podjęcie działań zmierzających do likwidacji w dwóch budynkach wykorzystywanych przez Gminę nieefektywnych źródeł ciepła, które nie spełniają wymogów *uchwały antysmogowej*.

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 NIK 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 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, 13 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy:

Rafał Rossowski
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Paweł Lipowski
główny specjalista
kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
z up.
Mariusz Gorczyca
p.o. Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/