



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W KRAKOWIE

LKR.410.19.5.2024

Pani
Magdalena Marszałek
Burmistrz Tuchowa
Urząd Miejski w Tuchowie
ul. Rynek 1
33-170 Tuchów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/069 Realizacja uchwał antysmogowych

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Tuchowie, ul. Rynek 1, 33-170 Tuchów (<i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Marszałek, Burmistrz Tuchowa od 20 listopada 2018 r. Poprzednio, od 8 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r., Burmistrzem Tuchowa był Adam Drogoś.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja działań w celu wdrożenia uchwały antysmogowej oraz wykonania zadań określonych w programach ochrony powietrza, związanych z wdrożeniem tej uchwały
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2024, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary lub gromadzonych w celach ustalenia tendencji badanych zjawisk (dane zbierane w celach porównawczych).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/127/2024 z 16 września 2024 r. i upoważnienie do kontroli nr LKR/155/2024 z 22 listopada 2024 r. 2. Marzena Gazda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/113/2024 z 5 września 2024 r. i upoważnienie do kontroli nr LKR/154/2024 z 22 listopada 2024 r. 3. Dariusz Jankowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/112/2024 z 5 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-9)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Gminę, w latach 2017-2024, działań w celu realizacji postanowień uchwały antysmogowej³ oraz wykonania zadań określonych w POP⁴, związanych z wdrożeniem tej uchwały.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działania Gminy były niewystarczające i nie pozwoliły na skuteczne wdrożenie ograniczeń i zakazów ustanowionych w uchwale antysmogowej. Na terenie Gminy w dalszym ciągu było użytkowanych 1 100 kotłów pozaklasowych (poniżej klasy 3 lub brak informacji, tzw. *kopciuchów*), tj. 40,8% ogólnej liczby kotłów, chociaż zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny być eksploatowane na terenie gminy Tuchów od 1 maja 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych jest szczególnie istotne, ponieważ emitują one prawie trzykrotnie więcej pyłów niż kotły klasy 3 i dziesięciokrotnie więcej niż kotły klasy 5, co wpływa istotnie na jakość powietrza, a tym samym na zdrowie i życie mieszkańców. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018-2023, wynoszącym w Gminie 106 kotłów na rok, wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze ponad 10 lat, a kotłów poniżej klasy 5 – aż 21 lat. Tymczasem wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2026 r. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że konieczne jest zintensyfikowanie działań mających na celu wymianę przez mieszkańców Gminy kotłów na paliwa stałe niespełniających wymogów uchwały antysmogowej.

W Gminie nie wypełniano należycie funkcji kontrolnej dotyczącej przestrzegania i stosowania przepisów z zakresu ochrony powietrza. Wobec kontrolowanych, którzy naruszali zakaz spalania odpadów lub postanowienia uchwały antysmogowej nie wyciągano konsekwencji (z nielicznymi wyjątkami). Analiza protokołów kontroli wykazała, że zarówno realizacja czynności kontrolnych, jak i ich dokumentowanie w sporządzanych protokołach kontroli, było nierzetelne. Skutkowało to m.in. brakiem możliwości stwierdzenia czy kontrolowani zastosowali się do zakazów i ograniczeń wynikających z uchwały antysmogowej. Pomimo że Gmina od 2019 r. posiadała wilgotnościomierz, to w 35 kontrolach (na 37 objętych szczegółowym badaniem, podczas których stwierdzono zużywanie drewna jako paliwa), kontrolujący nie weryfikowali spełniania wymogów określonych w § 3 pkt 2 uchwały antysmogowej, zgodnie z którymi zakazano stosowania paliw zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo 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. Woj. Małopolskiego poz. 787), zmieniona uchwałą nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6497), dalej: **uchwała antysmogowa**.

⁴ Uchwała nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie „Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego” zmienionej uchwałą Nr VI/70/11 z dnia 28 lutego 2011 r. oraz uchwałą Nr XLII/662/13 z dnia 30 września 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 811), dalej: **POP 2017**; Uchwała nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6337), dalej: **POP 2020** oraz Uchwała nr LXXV/1102/23 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 20 listopada 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7662), dalej: **POP 2023**.

Gmina nie opracowała wewnętrznej procedury przeprowadzania kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów, uwzględniającej wytyczne przygotowane w 2021 r. przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. Było to działanie niezgodne z postanowieniami POP 2020. Zastrzeżenia NIK budzi również fakt, że w latach 2021-2023 podczas żadnej z przeprowadzonych łącznie 16 kontroli interwencyjnych Gmina nie pobrała i nie zleciła badań próbek popiołu z paleniska, pomimo że w trakcie kontroli kontrolujący dokonali ustaleń dotyczących m.in. składowania w kotłowni odpadów, nadmiernego zadymienia wydobywającego się z komina czy spalania w instalacji grzewczej gazet. Działanie takie było zarówno nierzetelne, jak i stanowiło naruszenie wymogów określonych w POP 2020. Ponadto stwierdzono, że w czterech przypadkach, spośród 64 objętych badaniem (6%), czynności kontrolne, dotyczące przestrzegania przepisów z zakresu ochrony powietrza, zostały prowadzone przez pracowników Urzędu bez wymaganego upoważnienia, co stanowiło naruszenie art. 379 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵. Dodatkowo w 2023 r. Gmina nie przeprowadziła wymaganej przez POP 2020 planowej liczby kontroli indywidualnych systemów grzewczych, a także nie opracowała planu kontroli na 2024 r., co było niezgodne z wymogami POP 2023.

Gmina nie zrealizowała również innych obligatoryjnych zadań określonych w poszczególnych POP, tj.:

- w latach 2017-2019 nie został osiągnięty wymagany przez POP 2017 efekt ekologiczny ograniczenia emisji m.in. pyłu PM₁₀, pyłu PM_{2,5} oraz B(a)P (osiągnięto redukcję emisji na poziomie 9-10% wymaganego rezultatu),
- nie zapewniono od początku 2023 r. zużywania energii elektrycznej, w budynkach użyteczności publicznej będących własnością Gminy, pochodzącej co najmniej w 50% ze źródeł odnawialnych, co było niezgodne z wymogami określonymi w POP 2020, a następnie w POP 2023,
- punkt obsługi Programu *Czyste Powietrze* utworzono niemal pół roku później niż wymagał tego POP 2020.

NIK negatywnie ocenia nieopracowanie przez Gminę Programu ochrony środowiska (*POŚ*), co było niezgodne z art. 17 ust. 1 ustawy PoŚ. Celem takiego programu jest realizacja polityki ochrony środowiska, która stanowi zespół działań zmierzających do stworzenia 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 ograniczenia niskiej emisji.

Gmina nie miała pełnego rozeznania co do użytkowanych na jej terenie kotłów na paliwa stałe. Dane zawarte w stworzonej m.in. w tym celu ogólnopolskiej Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (*CEEB*) zawierały, zdaniem pracowników Urzędu, błędy, a pomimo tego nie zgłoszono ich do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (*GUNB*), tj. organu odpowiedzialnego za prowadzenie bazy.

Gmina nie podejmowała także skutecznych działań wobec właścicieli i zarządców budynków lub lokali, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw i poziom wypełnienia bazy CEEB wynosił jedynie 72,2%.

Podejmowane przez Gminę działania w celu wdrożenia uchwały antysmogowej polegały m.in. na uruchomieniu własnego programu dotacji do wymiany kotłów oraz uczestniczeniu w Programach *Czyste Powietrze*, *Stop Smog* oraz we

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.; dalej: *ustawa PoŚ*.

współfinansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) projektach pn. *Poprawa jakości powietrza w gminie Tuchów poprzez wymianę starych kotłów i pieców na paliwa stałe w indywidualnych gospodarstwach domowych – na nowe, wykorzystujące również na paliwa stałe oraz Ekopartnerzy na rzecz słonecznej energii małopolski*. W Gminie zatrudniono także ekodoradcę, stosownie do postanowień POP 2020.

Gmina, choć prowadziła działania edukacyjne i kampanie informacyjne skierowane do mieszkańców i przedsiębiorców, to w latach 2021-2023 nie spełniła m.in. wymogu wskazanego w POP 2020 w zakresie częstotliwości tych akcji, tj. docierania co najmniej raz na pół roku do każdego punktu adresowego mieszkalnego i niemieszkalnego, pod którym była eksploatowana instalacja na paliwa stałe.

Niewystarczające zaangażowanie Gminy we wdrażanie uchwały antysmogowej potwierdza również fakt, że w rankingu aktywności gmin, które miały zawarte porozumienie w ramach Programu *Czyste Powietrze*, prowadzonym przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), za okres od 1 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r., gmina Tuchów uplasowała się na 2 131 miejscu spośród 2 162 sklasyfikowanych w Polsce gmin.

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	1. Gmina, identyfikując problem jakości powietrza związany z niską emisją, korzystała z danych stacji monitoringu jakości powietrza Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska MpTuchChopin⁶. Stacja mierzyła dwa parametry zanieczyszczenia powietrza: pył zawieszony PM₁₀ oraz benzo(a)piren w pyłe PM₁₀ (B(a)P). Dodatkowo Gmina korzystała z danych z sieci czterech czujników ESA – Edukacyjnej Sieci Antysmogowej – rozmieszczonych na terenie Gminy. Czujniki te dokonywały pomiaru w czasie rzeczywistym pyłu PM₁₀ oraz PM_{2,5}. Burmistrz wskazała, że w ramach działań informacyjno-edukacyjnych wypożyczany był również pyłomierz będący własnością Krakowskiego Alarmu Smogowego, który przez okres średnio dwóch tygodni dokonywał pomiarów jakości powietrza w czasie rzeczywistym. Pomiary można było każdorazowo śledzić na stronie internetowej www.tuchow.pl⁷. (akta kontroli str. 10-33, 41, 54-56) Stężenia zanieczyszczeń dla substancji najbardziej charakterystycznych dla tzw. niskiej emisji w Gminie Tuchów wynosiły w latach 2017-2023⁸: – Średnioroczny poziom zanieczyszczeń pyłem PM₁₀ w Gminie Tuchów w okresie objętym kontrolą wynosił w 2017 r. – 42,5 µg/m³, w 2018 r. – 41,7 µg/m³, w 2019 r. – 34,4 µg/m³, w 2020 r. – 31,3 µg/m³ w 2021 r. – 34,8 µg/m³ w 2022 r. – 28,7 µg/m³ i w 2023 r. – 25,2 µg/m³ Tym samym średnioroczne poziomy stężenia PM₁₀ mieściły się, od 2019 r., w granicy dopuszczalnego stężenia, określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu⁹, wynoszącego 40 µg/m³. Takie parametry jakości powietrza nie będą gwarantowały w przyszłości osiągnięcia zakładanego poziomu tej substancji, określonego w nowelizacji Dyrektywy AAQD¹⁰ w wysokości 20 µg/m³ (zakładany termin osiągnięcia tego poziomu to 2030 r.), oraz zalecanego od 2021 r. w najnowszych wytycznych WHO¹¹ – 15 µg/m³. Jednocześnie liczba dni z przekroczeniem dobowego poziomu dopuszczalnego stężenia PM₁₀ wynoszącego 50 µg/m³ w Gminie wynosiła: w 2017 r. – 82, w 2018 r. – 90, w 2019 r. – 61, w 2020 r. – 50, w 2021 r. – 73, w 2022 r. – 43 oraz w 2023 r. – 22. Tymczasem liczba dni z przekroczeniem tego poziomu nie powinna przekraczać 35 w ciągu roku zgodnie z obecnie ⁶ Zainstalowana w Tuchowie, ul. Chopina 10. ⁷ Pomiary powietrza realizowane były w następujących terminach: 5.01.2017 r.-23.01.2017 r.; 11.02.2020 r.-27.02.2020 r.; 19.11.2022 r.-04.12.2020 r. ⁸ Dane GIOŚ przedstawione w rocznych ocenach jakości powietrza sporządzonych przez WIOŚ dla pyłu PM₁₀ i B(a)P oraz danych pochodzących z map rozkładów stężeń otrzymanych metodą obiektywnego szacowania na podstawie wyników modelowania matematycznego wykonanego przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy dla pyłu PM_{2,5}. ⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 845, dalej: rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń. ¹⁰ 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). ¹¹ Wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia dotyczące jakości powietrza (ang. <i>WHO global air quality guidelines</i>); 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.

obowiązującym normami oraz 18 w ciągu roku zgodnie z aktualizacją Dyrektywy AAQD od 2030 r.

- Średnioroczny poziom zanieczyszczeń pyłu zawieszonego PM_{2,5}¹² wynosił: w 2020 r. – przeciętnie 9,7 µg/m³ (minimalne 8,2 µg/m³, maksymalne 15,1 µg/m³); w 2021 r. – przeciętnie 13,2 µg/m³ (minimalne 11,0 µg/m³, maksymalne 17,3 µg/m³); w 2022 r. – przeciętnie 12,0 µg/m³ (minimalne 9,3 µg/m³, maksymalne 15,0 µg/m³) oraz w 2023 r. – przeciętnie 9,7 µg/m³ (minimalne 8,6 µg/m³, maksymalne 13,6 µg/m³). Tym samym odnotowywane stężenia średnie roczne, wynoszące od 9,7 do 13,2 µg/m³, mieściły się w normie wynikającej z rozporządzenia MŚ z 2012 r. (wynoszącej od 2020 r. – 20 µg/m³, a wcześniej 25 µg/m³). Odnotowane stężenia pyłu PM_{2,5} na terenie Gminy Tuchów nie będą gwarantowały w przyszłości osiągnięcia zakładanego poziomu zanieczyszczenia tym pyłem, określonego w znowelizowanej Dyrektywie AAQD (10 µg/m³) oraz rekomendowanego poziomu wynikającego z najnowszych wytycznych WHO (5 µg/m³);
- Średnioroczne stężenie B(a)P zawartego w pyłe PM₁₀ wynosiło w 2017 r. – 9,3 ng/m³, w 2018 r. – 9,7 ng/m³, w 2019 r. – 8,1 ng/m³, w 2020 r. – 9,3 ng/m³, w 2021 r. – 7,8 ng/m³; w 2022 r.: 4,3 ng/m³; w 2023 r.: 3,8 ng/m³. Tym samym stężenia B(a)P zawartego w pyłe PM₁₀ znacznie przekraczały obowiązującą normę, wynoszącą 1 ng/m³.

Jakość powietrza w Gminie Tuchów w sezonie chłodnym (I i IV kwartał w okresie lat 2017-2023) była zauważalnie gorsza niż w sezonie wiosenno-letnim. Przykładowo w przypadku 2023 r. stężenie pyłów PM₁₀ w I kwartale wynosiło średnio 31 µg/m³ (przy 24 godzinnym okresie uśredniania), a w III kwartale 20 µg/m³. Podobnie w przypadku B(a)P w pyłe PM₁₀ średnie stężenie w I kwartale wynosiło 7 ng/m³, podczas gdy w III kwartale stężenie to wynosiło 0 ng/m³.

(akta kontroli str. 1226-1228)

Pomimo zidentyfikowanego problemu dotyczącego jakości powietrza, Burmistrz, aż do października 2024 r., nie sporządziła programu ochrony środowiska, do czego była zobowiązana zgodnie z art. 17 ust. 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy Poś (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 10-33, 48)

Odnosząc się do kwestii, czy podejmowanie przez Gminę działania są wystarczające dla osiągnięcia parametrów jakości powietrza wymaganych obecnymi (rozporządzenie MŚ z 2012 r.) oraz projektowanymi normami (Wytyczne WHO i Dyrektywa AAQD) i w jakim czasie te parametry zostaną przez Gminę osiągnięte, Burmistrz wyjaśniła, że może jedynie ocenić, że kierunek zmian jest słuszny, jednak trudno ocenić, czy podejmowane ograniczenia i działania są wystarczające, aby parametry jakości powietrza osiągnęły ww. wymagania i normy oraz w jakim czasie zostaną one osiągnięte. Burmistrz wyjaśniła również, że bez jednolitego zautomatyzowanego systemu pomiaru jakości powietrza nie jest w stanie oszacować nawet aktualnych postępów gminy Tuchów w zakresie dynamiki poprawy jakości powietrza i bieżących pomiarów, a dotychczas dostępne środki finansowe dla gmin, nie wyczerpują potrzeb w tym zakresie, mimo że gmina Tuchów korzystała ze wszystkich będących w jej zasięgu instrumentów finansowych oraz w dużym stopniu angażowała środki własne.

(akta kontroli str. 125-139)

2. Sejmik Województwa Małopolskiego, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadził następujące

¹² Dane szacunkowe (modelowanie), a nie pomiar empiryczny.

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.¹³ 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 wg normy PN-EN 303-5:2012 (tzw. kotły pozaklasowe);
- 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 wg normy PN-EN 303-5:2012.

(akta kontroli str. 1238-1242)

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

Gmina corocznie sporządzała sprawozdanie z realizacji programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego za dany rok i przekazywała je UMWM w terminach określonych w POP-ach oraz ustawie Poś. Jednocześnie przedstawione w tych sprawozdaniach dane w zakresie liczby przeprowadzonych kontroli indywidualnych systemów grzewczych oraz ilości akcji informacyjnych dotyczących uchwały antysmogowej dla Małopolski i dostępnych form dofinansowania do wymiany kotłów kierowanych zarówno do wszystkich punktów adresowych, jak i wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, były niezgodne ze stanem rzeczywistym (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 303-376)

W Gminie w latach 2017-2019 nie osiągnięto wymaganego przez POP 2017 efektu ekologicznego dotyczącego redukcji emisji pyłu PM₁₀, pyłu PM_{2,5}, B(a)P oraz CO₂. Osiągnięty efekt ekologiczny ograniczenia emisji w stosunku do wymaganego wyniósł odpowiednio: dla pyłu PM₁₀ – 10,2%, dla pyłu PM_{2,5} – 10,1%, dla benzo(a)pirenu – 9,1%, CO₂ – 9,8% (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1245-1263)

3. Informacje na temat stosowanych systemów grzewczych Gmina pozyskiwała najpierw na podstawie danych zawartych w Bazie inwentaryzacji ogrzewania w Małopolsce, a następnie z CEEB. W Systemie Informacji Przestrzennej Gminy Tuchów (SIP Tuchów) stworzono nakładkę pn. Mapa ekologicznego ogrzewania, w ramach której za pośrednictwem ankiety internetowej mieszkańcy mogli

¹³ Pierwotnie w uchwale nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 roku ustalono termin wymiany kotłów pozaklasowych na 1 stycznia 2023 r. Przesunięcie terminu nastąpiło uchwałą nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2022 roku.

zgłosić wymianę źródła ciepła, a Gmina zmiany te nanosiła na mapie. Gmina przeprowadziła inwentaryzację odnawialnych źródeł energii (OZE), jednak jedynie dla instalacji realizowanych z projektów zewnętrznych prowadzonych przez Gminę. Nie miała natomiast informacji o instalacjach montowanych ze środków prywatnych lub innych projektów nierealizowanych przez Gminę.

(akta kontroli str. 11, 22-23, 225)

Zgodnie z przekazanymi przez GUNB danymi z CEEB (stan na 1 lipca 2024 r.), na terenie Gminy eksploatowanych było 2 695 kotłów na paliwa stałe, z czego 1 100, tj. 40,8%, stanowiły kotły pozaklasowe (poniżej klasy 3 lub brak danych) oraz 2 174 kotłów poniżej klasy 5. W latach 2017-2024 na terenie Tuchowa nie funkcjonowała gminna sieć ciepłownicza.

(akta kontroli str. 11, 30, 1321-1322)

W celu wyeliminowania z użytkowania kotłów niespełniających wymagań uchwały antysmogowej, w tym kotłów pozaklasowych, Gmina udzielała dofinansowania mieszkańcom na wymianę niskosprawnych kotłów. Dofinansowania udzielano ze środków własnych Gminy, a także środków programu RPO oraz Programu *Stop Smog*. Ponadto Gmina uczestniczyła m.in. w programie LIFE, z którego finansowano zatrudnienie ekodoradcy oraz działania informacyjne i promocyjne. W związku z tymi działaniami w latach 2018-2023 wymieniono łącznie 634 kotły, z czego w poszczególnych latach wymieniono: w 2018 r. – 71, w 2019 r. – 182, w 2020 r. – 169, w 2021 r. – 59, w 2022 r. – 95, w 2023 r. – 58. W większości przypadków (445 na 634 wymienionych kotłów, tj. 70%) dotychczasowe źródła ciepła zostały zastąpione piecami gazowymi. Dodatkowo 175 kotłów wymieniono na nowe kotły na biomasę lub paliwa stałe o wyższym standardzie, co stanowi 28% wszystkich wymienionych urządzeń.

Tym samym szacunkowy czas potrzebny do wyeliminowania wszystkich kotłów pozaklasowych przy zachowaniu dotychczasowego tempa wymiany kotłów z lat 2018-2023 (średnio 106 wymienionych kotłów rocznie) wynosi ponad 10 lat, podczas gdy takie kotły powinny zostać zlikwidowane do końca kwietnia 2024 r. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Jednocześnie przy takim tempie wymiany kotłów likwidacja kotłów poniżej klasy 5, których nie będzie można użytkować od 1 stycznia 2027 r. zajmie jeszcze 21 lat.

(akta kontroli str.303-375, 1321-1324)

W latach 2017-2024 Gmina współpracowała z sąsiednimi gminami, tj. Gromnik, Ciechłowice, Szerzyny oraz Ryglisz, w zakresie dotyczącym ograniczenia niskiej emisji. Współpraca ta polegała na wymianie informacji oraz dobrych praktyk między pracownikami. W 2019 r. Gmina, we współpracy z Centralnym Laboratorium Pomiarowo-Badawczym z Jastrzębia-Zdroju, zorganizowała szkolenie teoretyczno-praktyczne, na które zaproszono pracowników sąsiednich gmin. W II kwartale 2024 r. podjęto rozmowy z gminami Ciechłowice oraz Gromnik w celu powołania międzygminnej straży miejskiej.

(akta kontroli str. 10-33,58-61)

Burmistrz wyjaśniła, że Gmina planuje złożenie w 2025 r. wniosku o dotację ze środków *Funduszy Europejskich dla Małopolski na lata 2021-2027* w celu utworzenia międzygminnej straży miejskiej z minimum trzema stanowiskami, zakupu samochodów z napędem elektrycznym lub hybrydowym oraz zakupu wyposażenia niezbędnego do kontroli indywidualnych systemów grzewczych. Jak dodała, głównym celem powołania jednostki międzygminnej będzie usprawnienie działań gmin w zakresie realizacji wymagań określonych w POP poprzez m.in. przeprowadzanie kontroli poza godzinami pracy Urzędu oraz

zapewnienia sprawniejszej i szybszej obsługi zgłoszeń w zakresie sztywnych ram czasowych określonych w POP.

(akta kontroli str. 58-61)

Gmina, zgodnie z wymogami POP 2020, przeprowadziła także analizę ubóstwa energetycznego, którą następnie 22 lipca 2022 r. przesłała do UMWM. W dokumencie szacunkowo wskazano m. in. że:

- na 4 001 gospodarstw domowych w gminie 1 375 (34,7%) stanowiły gospodarstwa ubogie energetycznie,
- średnie miesięczne wydatki energetyczne w gospodarstwach ubogich energetycznie wyniosły 1,2 tys. zł i stanowiły 30% w wydatkach ogółem tych gospodarstw,
- liczba gospodarstw domowych ubogich energetycznie objętych pomocą społeczną w formie pieniężnej wyniosła 280, natomiast w formie niepieniężnej 320.

(akta kontroli str. 1379-1384)

Pomimo zidentyfikowania ubóstwa energetycznego w 34,7% gospodarstw oraz biorąc pod uwagę, że tempo wymiany kotłów w Gminie wskazywało na zagrożenie skutecznego wdrożenia uchwał antysmogowych, Gmina nie wdrożyła mechanizmów wsparcia nastawionych na łagodzenie skutków ekonomicznych przeprowadzonej wymiany pieców, tj. zwiększenia opłat za ogrzewanie, realizując jedynie wdrażanie dopłat rządowych m.in. dodatku węglowego, dodatku dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystania niektórych źródeł ciepła oraz bonu energetycznego. Dopłaty te nie były jednak związane z wymianą niskosprawnych źródeł ciepła.

(akta kontroli str. 11,27, 63, 70-71, 231)

W budynkach wykorzystywanych przez Gminę oraz jej jednostki organizacyjne stosowane były źródła ciepła spełniające wymagania uchwały antysmogowej. W latach 2017-2024 dokonano wymiany źródeł ciepła w czterech budynkach szkół podstawowych, a łączny koszt wymian wyniósł 460,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 34-35, 1385)

W 2023 r. w budynkach użyteczności publicznej będących własnością Gminy nie używano co najmniej 50% energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 225-226. 1317-1318)

4. W ocenie Burmistrz najistotniejszymi barierami we wdrażaniu obowiązujących na terenie Gminy uchwał antysmogowych oraz wykonania zadań określonych w programach ochrony powietrza były:

- ograniczenia wynikające z przepisów uchwały antysmogowej dotyczące możliwych do zainstalowania urządzeń oraz ich obligatoryjnego wyposażenia, a także brak obowiązku informowania przez sprzedawców o tym, że dopuszczony do sprzedaży kocioł, nie spełnia uchwały antysmogowej obowiązującej w Gminie,
- wprowadzenie w uchwale antysmogowej zapisu, który umożliwia bezterminową eksploatację kotłów klasy 5 zainstalowanych przed 1 lipca 2017 roku. W ocenie Burmistrz tabliczka znamionowa kotła zawiera tylko informację o roku produkcji urządzenia, a nie pełnej dacie, więc bardzo trudno jest udowodnić montaż kotła klasy 5 po terminie wskazanym w uchwale, jeśli na tabliczce znajdziemy informację o dacie produkcji urządzenia w 2017 r. Zdaniem Burmistrz, urządzenia grzewcze z tą datą produkcji można było bez problemu kupić również w kolejnych latach, a zapis ten jest praktycznie niemożliwy do wyegzekwowania i skontrolowania,

- wysokie koszty zmiany ogrzewania oraz rosnące ceny nośników energii – mimo dostępnych programów dotacyjnych, wciąż nie każde gospodarstwo domowe stać na wymianę źródła ciepła,
- nie każdy z budynków, ze względów technicznych, mógł być dostosowany w zakresie źródła ogrzewania do wymogów uchwały antysmogowej. Największy problem stanowią budynki, w których pomieszczenia przeznaczone na kotłownię nie pomieszczą kotłów z buforami ciepła, dodatkowo nie posiadają również możliwości przyłączenia do sieci gazowej,
- problem braków kadrowych oraz sprzętowych – zatrudnienie jednego pracownika nie jest wystarczające, aby móc z sukcesem wdrażać przepisy uchwał i prowadzić bieżący monitoring ich wdrażania,
- brak straży miejskiej, przez co wszystkie kontrole środowiskowe scedowane są na pracowników urzędu, co w praktyce oznacza brak możliwości natychmiastowej reakcji na zgłoszenie w zakresie szeroko rozumianych kontroli. Gmina dysponuje tylko jednym, średniej wielkości samochodem osobowym, dostępnym w wybrane dni tygodnia dla pracowników całego urzędu,
- brak jednolitego systemu monitoringu jakości powietrza – ocena efektów wdrażeń działań związanych z uchwałą antysmogową powinna być, zdaniem Burmistrz, podparta wynikami z sieci automatycznych stacji pomiarowych, zlokalizowanych w odpowiedniej gęstości, aby móc skutecznie oceniać postępy w zakresie zmniejszenia zanieczyszczeń powietrza pyłami PM₁₀, PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu w pyle na przestrzeni lat. W opinii Burmistrz obliczenia efektu ekologicznego na podstawie np. cząstkowych danych, które były zbierane w Małopolskiej Bazie Inwentaryzacji, nie powinny być wyznacznikiem osiągnięcia przez gminę efektów ekologicznych w zakresie redukcji pyłów PM₁₀, PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu określonym w POP.

(akta kontroli str. 10-33, 42-46)

W ramach podejmowanych działań mających na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych barier, Gmina Tuchów korzystała z przysługującej możliwości składania uwag do poszczególnych POP, tj. m.in.:

- w 2017 r. w uwagach zgłoszono m.in.: wprowadzenie standaryzacji jakości paliw stałych wraz z oceną ich przydatności do zastosowania w kotłach o małej mocy; wprowadzenie centralnych mechanizmów osłonowych dla gospodarstw domowych, które w związku ze standaryzacją jakości paliw, mogą zostać dotknięte ekonomicznymi ograniczeniami; wsparcie finansowe dla gmin, w celu utworzenia systemu stacji automatycznego pomiaru stanu zanieczyszczenia powietrza;
- w 2020 r. uwagi dotyczyły m.in: wprowadzenia zakazu stosowania węgla w nowo instalowanych od 2021 r. kotłach i ogrzewaczach; przeprowadzenia inwentaryzacji 100% źródeł ciepła oraz instalacji OZE na terenie gminy do końca 2020 r.; konieczności wsparcia osób objętych ubóstwem energetycznym w postaci uruchomienia dedykowanych i specjalnych programów takich jak *Stop Smog*;
- w 2023 r. w ramach złożonych uwag zgłoszono potrzebę zmniejszenia udziału wydatków na ochronę powietrza z 1% do 0,5% dochodów własnych na działania związane z ochroną powietrza; wprowadzenie zapisu dotarcia co najmniej raz na rok do każdego punktu adresowego z informacją o uchwale antysmogowej województwa małopolskiego; zmiany zapisu dotyczącego czasu reakcji gminy na zgłoszenia naruszeń przepisów wprowadzonych uchwałą antysmogową ze względu na brak straży miejskiej oraz zmniejszenia ilości kontroli w przypadku wystąpienia zagrożeń zanieczyszczenia powietrzem. Gmina odniosła się również do roli, którą miałyby pełnić

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego przy dopuszczaniu do użytkowania nowych obiektów budowlanych w kontekście uzupełniania i gromadzenia danych w CEEB oraz zaproponowała wprowadzenie obowiązku przekazywania do gmin (np. raz do roku) przez spółki energetyczne informacji na temat odnawialnych źródeł energii podłączanych do sieci.

Burmistrz wyjaśniła, że o zidentyfikowanych barierach pracownicy Gminy informowali również ustnie przedstawiciele UMWM na wspólnych szkoleniach, warsztatach i konferencjach dla ekodoradców w ramach programu LIFE, gdzie każde ze spotkań zawsze kończyło się wymianą spostrzeżeń oraz dyskusją przedstawicieli JST z przedstawicielami Zespołu Ochrony Powietrza Województwa Małopolskiego lub innymi prelegentami organizowanych szkoleń, warsztatów i konferencji.

(akta kontroli str. 62-80, 377-399)

Burmistrz wyjaśniła, że Gmina nie podejmowała dodatkowych działań w celu wyeliminowania lub ograniczenia zidentyfikowanych barier w zakresie wdrażania uchwał antysmogowych ze względu na to, że pociąga to za sobą wysokie nakłady finansowe dla Gminy, których w odniesieniu do pogarszającej się kondycji budżetu, w związku z sytuacją ekonomiczną w kraju, Gmina nie może aktualnie przeznaczyć na ten cel. Burmistrz wyjaśniła również, że bez dodatkowych środków zewnętrznych często nie jest w stanie podjąć działań mających na celu łagodzenie lub całkowite wyeliminowanie zidentyfikowanych barier.

(akta kontroli str. 62-80)

5. Według danych zawartych w CEEB (stan na dzień 1 lipca 2024 r.) na 5 932 punktów adresowych z obszaru Gminy Tuchów, co najmniej jedną deklarację dotyczącą źródeł ciepła złożono dla 4 285 z nich, tj. 72,2%. Gmina nie podejmowała działań informacyjnych oraz innych działań w celu pociągnięcia do odpowiedzialności właścicieli lub zarządcy budynku lub lokali, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 11, 30, 62, 68-69, 1321-1322)

W wyniku weryfikacji 40¹⁴ deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw przeznaczonych do wprowadzenia do CEEB, złożonych w Urzędzie w latach 2021-2024, ustalono, że w 28 przypadkach dane zostały wprowadzone do bazy CEEB w wymaganym terminie, a w 12 przypadkach (30%) z opóźnieniem. Dane wprowadzone do CEEB były zgodne z danymi z deklaracji złożonych przez mieszkańców w 38 przypadkach, a w dwóch przypadkach różniły się z tymi wynikającymi ze złożonych deklaracji (zagadnienia szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str.1020-1219)

Gmina, pomimo identyfikowania problemów i barier związanych z funkcjonowaniem CEEB, nie zgłaszała ich do GUNB, tj. organu odpowiedzialnego za prowadzenie bazy (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 128, 137)

6. W Gminie określono zasady przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych w zarządzeniach Burmistrza powołujących zespoły do przeprowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony środowiska. W zarządzeniach określono m.in. zadania zespołów kontrolnych i wzór protokołu kontroli. Przyjęta procedura nie została jednak opracowana zgodnie z wytycznymi przygotowanymi przez Urząd Marszałkowski

¹⁴ Dobór próby dokonano metodą losową, po 10 deklaracji z każdego roku ich składania.

Województwa Małopolskiego (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W Tuchowie nie utworzono straży gminnej, a zadania związane z kontrolą powierzono pracownikom Urzędu. Kontrole prowadzono w dniach i godzinach pracy Urzędu, tj. w dni powszednie od 7:30 do 15:30.

(akta kontroli str. 11, 30-31, 216, 254-302, 1388-1426)

Spośród 11 osób, które zostały przez Burmistrza upoważnione do kontroli indywidualnych systemów grzewczych, dwie osoby (zatrudnione wówczas jako ekodoradcy) zostały przeszkolone przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w zakresie przeprowadzania kontroli. Osoby te oraz dwóch innych pracowników zostało również przeszkolonych w zakresie poboru próbek paleniskowych. Pozostałych siedmiu pracowników nie odbyło szkoleń dotyczących prowadzenia kontroli indywidualnych systemów grzewczych.

(akta kontroli str. 127, 137, 239-253)

Gmina zapewniła pracownikom realizującym kontrole indywidualnych systemów grzewczych dostęp do kurtek i rękawic ochronnych, wilgotnościomierza, zestawu do pobierania próbek popiołu oraz detektora gazu.

(akta kontroli str. 30)

W latach 2017-2024 Gmina nie planowała w sposób sformalizowany kontroli indywidualnych systemów grzewczych oraz nie przygotowywała planu kontroli, pomimo wprowadzenia takiego obowiązku w POP 2023 od 2024 r. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 217, 1387)

Odnosząc się do sposobu planowania kontroli indywidualnych systemów grzewczych i wykorzystywania do tego celu danych zawartych w CEEB i/lub deklaracjach o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, Ekodoradca wyjaśniła, że zespoły kontrolne wyjeżdżając w teren, losowo wybierały budynki do kontroli planowych podczas przejazdu po terenie Gminy. W okresie grzewczym wybierane były budynki, które wzbudzały podejrzenia zespołu, np. te które powodowały silne i uciążliwe zadymienie. W przypadku, w którym realizowano kontrolę interwencyjną, dodatkowo przeprowadzano kontrole innych budynków zlokalizowanych w pobliżu adresu, dla którego otrzymano zgłoszenie. Jak wyjaśniła, w przypadku kontroli interwencyjnej kontrolujący sprawdzali dane zawarte w CEEB i drukowali deklaracje do dodatkowej weryfikacji w terenie. W przypadku kontroli planowych po zakończeniu kontroli porównywane były dane wprowadzone do systemu CEEB z danymi zebranymi podczas kontroli. W przypadku rozbieżności Gmina od 2024 r. kieruje zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu za składanie fałszywych oświadczeń na policję. Jak zaznaczyła, dane te zaczęto porównywać od września br. i skierowano dwa zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa w związku z niewykazaniem przez właściciela budynku kotła na paliwa stałe w deklaracji CEEB będącego jednocześnie kotłem eksploatowanym w skontrolowanych budynkach. W jednym przypadku był to kocioł pozaklasowy, więc sporządzono również odrębny wniosek o ukaranie za łamanie przepisów uchwały antysmogowej. W drugim przypadku był to kocioł wg normy PN-EN 303:5:2012, a więc działania ograniczono jedynie do sporządzenia zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa. Jak dodała, losowy wybór budynków w terenie do kontroli planowych dotyczył wszystkich planowych działań kontrolnych od 2017 r. do 2024 r.

(akta kontroli str. 1387)

W latach 2017-2024 (do 8 października) Gmina przeprowadziła 745 kontroli indywidualnych systemów, z czego w 2017 r. – 55 (48 planowych i 7 interwencyjnych), w 2018 r. – 40 (35 planowych i 5 interwencyjnych), w 2019 r.

178 – (162 planowych i 16 interwencyjnych), w 2020 r. – 160 (150 planowych i 10 interwencyjnych), w 2021 r. – 106 kontroli (101 planowych i pięć interwencyjnych), w 2022 r. – 110 (103 planowych i 7 interwencyjnych), w 2023 r. – 65 (61 planowych i 4 interwencyjne), w 2024 r. (do 8 października) – 31 (26 planowych i pięć interwencyjnych). Liczba przeprowadzonych kontroli była zgodna z liczbą kontroli określonych w POP, z wyjątkiem 2023 r. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Gmina w latach 2021-2023 nie pobierała próbek popiołu/opalu do analizy w celu weryfikacji przestrzegania zakazu spalania śmieci oraz stosowania paliwa odpowiedniej jakości, do czego zobowiązana była przez POP 2020 (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 54-61, 789-805, 817-852)

W wyniku szczegółowej weryfikacji 64 kontroli (40 planowych oraz 24 interwencyjnych¹⁵) stwierdzono, że trzy kontrole przeprowadzono zgodnie z wymogami określonymi w art. 379–380 ustawy Poś. W przypadku pozostałych 61 kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego prowadzenia czynności kontrolnych, nierzetelnego sporządzania protokołów kontroli lub przeprowadzenia czynności kontrolnych przez osoby nieposiadającego upoważnień w tym zakresie (zagadnienia szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Kontrole interwencyjne podejmowano niezwłocznie w 12 spośród 24 objętych szczegółowym badaniem przypadków, tj. w dniu zgłoszenia lub w następnym dniu. W pozostałych 12 przypadkach nie można było zweryfikować czasu reakcji.

(akta kontroli str. 54-61, 776-1019)

7. W latach 2017-2024 Urząd przeprowadził akcje informacyjno-edukacyjne dotyczące wymagań dla indywidualnych systemów grzewczych określonych w uchwałach antysmogowych oraz promujących wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniające wymogów uchwały antysmogowej. Działania te obejmowały m.in. organizację konferencji, warsztatów, spotkań informacyjnych, eventów, pikników dla mieszkańców, akcje sadzenia drzew, zajęcia edukacyjne dla dzieci i dorosłych organizowane w szkołach podstawowych. W sprawozdaniach z realizacji POP Urząd wykazał następującą liczbę akcji: w 2017 r. – 6, w 2018 r. – 16, w 2019 r. – 8, w 2020 r. – 7, w 2021 r. – 5, w 2022 r. – 3, w 2023 r. – 4. Tym samym w latach 2017-2020 Urząd wypełnił obowiązek realizacji czterech akcji edukacyjnych w ciągu roku, wynikający z wymogów POP 2017.

(akta kontroli str.10-33, 62-94, 177-182, 303-373)

Urząd wskazał także na podejmowane działania m.in. takie jak:

- współpraca z OSP w Tuchowie w zakresie dystrybucji ulotek informacyjnych dotyczących uchwały antysmogowej (w 2020 r. i 2022 r.),
- dystrybucja ulotek informacyjnych w Urzędzie Miejskim w Tuchowie – w Referacie Infrastruktury, Budownictwa i Drogownictwa. Ulotki były dostępne dla wszystkich odwiedzających Urząd i dystrybuowane wśród osób, którym udzielane były informacje dotyczące dotacji do wymiany kotłów, OZE, termomodernizacji i innych instrumentów wsparcia np. ulgi termomodernizacyjnej,
- jednorazowa dystrybucja plakatów pn. *W twoim domu mieszka złodziej* dotyczących wymian pieców oraz uchwał antysmogowych, informujących o konieczności wymiany pieców. Plakaty rozmieszczano na tablicach informacyjnych na terenie gminy Tuchów (w 2020 r.),

¹⁵ Weryfikacją objęto 64 protokoły z kontroli przeprowadzone w latach 2017-2024, w tym z 40 kontroli planowych oraz z 24 kontroli interwencyjnych (po pięć z kontroli planowych oraz trzy z kontroli interwencyjnych z każdego roku objętego kontrolą). Wyboru próby dokonano na podstawie osądu kontrolera.

- jednorazową wysyłkę informacji dotyczącej uchwały antysmogowej oraz kotłów dopuszczonych do eksploatacji, skierowaną do przedsiębiorców trudniących się sprzedażą i montażem pieców, prowadzących działalność na terenie gminy Tuchów (w 2020 r.),
- umieszczanie na stronie internetowej <https://www.tuchow.pl/> informacji dotyczących dostępnych dofinansowań do wymian kotłów, OZE oraz termomodernizacji i innych instrumentów wsparcia np. ulgi termomodernizacyjnej. Zakładki poświęcone tej tematyce były aktualizowane od 2016 r.,
- umieszczanie w nieodpłatnej lokalnej prasie *Kurier Tuchowski* informacji m.in. o dostępnych instrumentach wsparcia do wymiany kotłów, OZE, termomodernizacji,
- artykuły udostępniane na stronie internetowej gminy <https://www.tuchow.pl/> o tożsamej tematyce, powielane były w *Kurierze Tuchowskim* celem dotarcia do osób wykluczonych cyfrowo,
- dystrybucja materiałów informacyjnych: ulotek *Uchwały Antysmogowe dla Krakowa i Małopolski* oraz *Nie Truj Sąsiada* – wykorzystywanych podczas kontroli palenisk w gospodarstwach domowych, etykiet naklejanych na urządzenia grzewcze podczas kontroli palenisk w gospodarstwach domowych, a także ulotek informujących o zakazie spalania określonego rodzaju paliw oraz przewidzianych kar finansowych za łamanie przepisów uchwały antysmogowej dla województwa Małopolskiego.

(akta kontroli str. 10-33, 62-94, 177-182)

W latach 2021-2023 Urząd zobowiązany był, na podstawie POP 2020, do prowadzenia akcji informacyjnej o wymaganiach uchwały antysmogowej dla Małopolski oraz dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów i docierać z tą informacją co najmniej raz na pół roku do każdego punktu adresowego, pod którym eksploatowana była instalacja na paliwa stałe (dotyczy budynków mieszkalnych i niemieszkalnych). Urząd realizował to zadanie raz do roku, dołączając wymaganą informację wraz ze stawkami za odpady komunalne, które kierowane były do wszystkich budynków jednorodzinnych mieszkalnych i lokali mieszkalnych na terenie gminy Tuchów objętych systemem odbioru odpadów komunalnych¹⁶ (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 62-94, 127, 136, 177-182, 225-227)

W latach 2021-2023 Gmina nie przeprowadziła obowiązkowych akcji informacyjnych dotyczących uchwały antysmogowej oraz dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów, wśród podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy, którzy eksploatują instalację spalania paliw stałe (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 62-64, 140-176, 177-182, 225-227)

Gmina utworzyła punkt obsługi programu Czyste Powietrze 9 czerwca 2021 r., na podstawie porozumienia zawartego z WFOŚiGW w Krakowie, podczas gdy zgodnie z wymogami POP 2020 punkt powinien zostać uruchomiony od 1 stycznia 2021 r. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 10-33, 140-176, 400-514, 714-752)

Zawarte z WFOŚiGW porozumienie ustalało zasady promocji Programu Czyste powietrze oraz jego realizacji na terenie Gminy, w tym wsparcia i obsługi

¹⁶ Na dzień zakończenia kontroli, tj. 13 grudnia 2024 r. wysyłka w roku 2024 była zrealizowana jednorazowo.

wnioskodawców Programu w procesie składania wniosków o podstawowy oraz o podwyższony poziom dofinansowania w ramach Programu, a także uzyskiwania i rozliczania dofinansowania. Porozumienie określało również zasady pokrywania kosztów ponoszonych przez Gminę przy wdrażaniu Programu lub tworzeniu warunków do jego wdrażania.

(akta kontroli str. 400-514)

Gmina nie miała informacji dotyczących liczby wymienionych kotłów w ramach Programu *Czyste Powietrze*. Według danych WFOŚiGW dotyczących realizacji Programu *Czyste Powietrze* w podziale na poszczególne gminy według stanu na 30 września 2024 r. w Gminie Tuchów złożono łącznie 363 wnioski, zawarto 222 umowy o dofinansowanie, a zrealizowano 127 przedsięwzięć¹⁷. Łączna kwota dotacji wypłaconych na ten cel wyniosła 3 578,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 11, 25-26, 128, 137-138, 229)

W rankingu aktywności gmin¹⁸, które miały zawarte porozumienie w związku z realizacją Programu *Czyste Powietrze*, prowadzonym przez NFOŚiGW, za okres od 1 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. gmina Tuchów uplasowała się na 2 131 miejscu spośród 2 162 sklasyfikowanych w Polsce gmin (wskaźnik aktywności 1,6%, liczba złożonych wniosków: 74). We wcześniejszych okresach gmina zajmowała 2 275 miejsce (I kwartał 2022 r. – osiem złożonych wniosków), 2 320 miejsce (IV kwartał 2021 r. – 12 złożonych wniosków), 2 133 miejsce (III kwartał 2021 r. – 15 złożonych wniosków), 2 291 miejsce (II kwartał 2021 r. – osiem złożonych wniosków), 1 564 miejsce (I kwartał 2021 r. – 16 złożonych wniosków)¹⁹.

(akta kontroli str. 1386)

Odpowiadając na pytanie, dlaczego aktywność Gminy w ramach Programu *Czyste Powietrze* wg rankingu należała do najniższych w kraju, Burmistrz wyjaśniła, że nie ma wiedzy w jaki sposób przygotowywany był ranking oraz dlaczego Gmina zajmuje tak odległe miejsce. Jak dodała, Gmina odnotowuje coraz większe problemy z zawieraniem umów przez wykonawców na tzw. *prefinansowanie* w związku z kilkumiesięcznymi opóźnieniami w wypłatach.

(akta kontroli str. 125-139)

W Gminie od 1 października 2016 r. zatrudniono w wymiarze ½ etatu ekodoradcę²⁰, którego wynagrodzenie finansowane było w ramach programu *Wdrażanie Programu Ochrony Powietrza dla Województwa Małopolskiego – Małopolska w Zdrowej Atmosferze*, a od 1 stycznia 2024 r. ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 29, 50)

Do zadań ekodoradcy należało m.in. współtworzenie gminnej strategii ochrony powietrza, aktualizacja i integracja gminnych strategii służących poprawie jakości powietrza, a także pomoc w osiągnięciu celów wskazanych w POP oraz edukacja mieszkańców w zakresie oszczędności zużycia energii oraz ekologicznych i zdrowotnych korzyści z wymiany źródeł ciepła.

(akta kontroli str. 666-687)

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczane były informacje dotyczące ochrony powietrza. Obejmowały one m.in. informacje o dostępnych formach

¹⁷ <https://www.wfos.krakow.pl/czyste-powietrze/zestawienie-gminy>; Dostęp: 3 grudnia 2024 r.

¹⁸ <https://czystepowietrze.gov.pl/wazne-komunikaty/ranking-gmin>. Dostęp: 6 grudnia 2024 r.

¹⁹ <https://krakowskialarmsmogowy.pl/ranking/>. Dostęp: 6 grudnia 2024 r.

²⁰ W okresie objętym kontrolą, stanowisko Ekodoradcy w wymiarze ½ etatu, obejmowały dwie osoby: pierwsza od 01.10.2016 r. do 30.11.2018 r., kolejna rozpoczęła pracę od 1 stycznia 2019 r. i pozostaje zatrudniona do dnia zakończenia kontroli, tj. 20 grudnia 2024 r.

dofinansowania do montażu ekologicznych źródeł ciepła²¹, informacje o aktualnej jakości powietrza²², odnośnik do aplikacji Ekointerwencja²³ oraz odnośnik do informacji o Programie Czyste Powietrze²⁴.

(akta kontroli str. 10-33)

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

- stronę internetową gminy Tuchów <https://www.tuchow.pl>, gdzie udostępniane były informacje dotyczące aktualnego stanu jakości powietrza (informacje zaciągane bezpośrednio z bazy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego),
- czujniki wraz z elektronicznymi tablicami zlokalizowane przy placówkach szkolnych (tablice zamieszczono na zewnątrz budynków) informującymi o jakości powietrza wraz z tablicami informującymi o aktualnym (rzeczywistym) stanie jakości powietrza w ramach sieci ESA <https://esa.nask.pl/>²⁵,
- zgłoszenie do powiatowej bazy zarządzania kryzysowego budynków użyteczności publicznej m.in. wszystkich szkół, placówek ochrony zdrowia, placówek prowadzących działalność kulturalną, które w przypadku wystąpienia zagrożenia przekroczenia dopuszczalnych poziomów stężeń pyłów są odrębnie informowane w drodze powiadomienia wysłanego na adres skrzynki elektronicznej placówki.

(akta kontroli str. 10-33)

Łączny koszt w ramach wydatków poniesionych w latach 2017-2024²⁶ na działania edukacyjne i promocyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów wyniósł 126,2 tys. zł, z czego w 2017 r. – 12,0 tys. zł, w 2018 r. – 35,4 tys. zł, w 2019 r. – 31,4 tys. zł, w 2020 r. – 30,9 tys. zł, w 2021 r. – 10,3 tys. zł, w 2022 r. – 1,8 tys. zł i w 2023 r. – 4,5 tys. zł. Za rok 2024 (do 30 czerwca) Gmina nie wykazała wydatków w tym zakresie.

Wydatki dotyczyły głównie druku ulotek i materiałów informacyjno-promocyjnych, zakupu gadżetów, promocji w prasie i radiu oraz organizacji wydarzeń edukacyjnych. Wszystkie dokonane zamówienia nie przekroczyły 130 tys. zł i były zwolnione ze stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁷.

Badaniem objęto siedem wydatków²⁸, na łączną kwotę 40,8 tys. zł²⁹. Wydatki były dokonywane zgodnie z wewnętrznymi procedurami dotyczącymi udzielania

²¹ <https://www.tuchow.pl/ogloszenia/nabor-wnioskow-na-dofinansowanie-wymiany-systemow-grzewczych/>. Dostęp: 6 grudnia 2024 r.

²² <https://powietrze.malopolska.pl/jakosc-powietrza/> oraz <https://esa.nask.pl/szkola/id/172>. Dostęp: 6 grudnia 2024 r.

²³ <https://ekointerwencja.ekomalopolska.pl/app/ekointerwencja/index.html>. Dostęp: 6 grudnia 2024 r.

²⁴ <https://www.tuchow.pl/dla-mieszkancow/ochrona-powietrza/zaswiadczenie-o-wysokosci-dochodu-czyste-powietrze-2-0/> oraz <https://czystepowietrze.gov.pl/>. Dostęp: 6 grudnia 2024 r.

²⁵ Tablice informacyjne umieszczone są przy szkołach: Szkoła Podstawowa im. Stanisława Staszica w Tuchowie- ul. Jana Pawła II 6, 33-170 Tuchów, Szkoła Podstawowa w Dąbrówce Tuchowskiej- Dąbrówka Tuchowska 145A, 33-170 Tuchów, Szkoła Podstawowa w Siedliskach- Siedliska 232, 33-172 Siedliska, Szkoła Podstawowa w Burzynie- Burzyn 1, 33-170 Tuchów.

²⁶ Do dnia 30 czerwca 2024 r.

²⁷ Dz. U z 2024 r. poz. 1320. Dalej: upzp.

²⁸ Doboru próby dokonano wybierając po jednym najwyższym wydatku w roku, za lata 2017-2023.

²⁹ Trzy z badanych wydatków, dotyczyły organizacji eventów (festynów lub pikników rodzinnych, realizowanych w latach 2018-2020, po jednym wydarzeniu w roku) i dotyczyły jednej umowy nr 02/04/2018/WC z dnia 26 kwietnia 2018 r.

zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty, od której należy stosować przepisy upzp.³⁰

(akta kontroli str. 515-665)

8. W latach 2017-2024 (do 6 grudnia) Urząd poniósł wydatki na ochronę powietrza w łącznej wysokości: 14 357 tys. zł (w tym 6 112 tys. zł ze środków własnych), z tego w 2017 r. – 122 tys. zł, (w tym 99 tys. zł ze środków własnych, tj. 0,6% dochodów własnych)³¹, w 2018 r. – 2 992 tys. zł (w tym 1 188 tys. zł ze środków własnych, tj. 6,6% dochodów własnych), w 2019 r. – 1 416 tys. zł (w tym 131 tys. zł ze środków własnych, tj. 0,7% dochodów własnych), w 2020 r. – 544 tys. zł (w tym 148 tys. zł ze środków własnych, tj. 0,7% dochodów własnych), w 2021 r. – 766 tys. zł (w tym 550 tys. zł ze środków własnych, tj. 2,1% dochodów własnych), w 2022 r. – 1 898 tys. zł (w tym 718 tys. zł ze środków własnych, tj. 2,5% dochodów własnych), w 2023 r. – 3 566 tys. zł (w tym 1 302 tys. zł ze środków własnych, tj. 4,4% dochodów własnych), w 2024 r. – 3 053 tys. zł (w tym 1 976 tys. zł ze środków własnych, tj. 5,8% dochodów własnych). W efekcie w Gminie zrealizowano następujące działania:

1) Program LIFE, na który wydatkowano odpowiednio: w 2017 r. – 58 tys. zł, (w tym 36 tys. zł ze środków własnych), w 2018 r. – 40 tys. zł (w tym 31 tys. zł ze środków własnych), w 2019 r. – 63 tys. zł (w tym 29 tys. zł ze środków własnych), w 2020 r. – 40 tys. zł (w tym 30 tys. zł ze środków własnych), w 2021 r. – 48 tys. zł (w tym 37 tys. zł ze środków własnych), w 2022 r. – 41 tys. zł (w kwocie tej nie wykazano wydatków ze środków własnych), w 2023 r. – 51 tys. zł (w kwocie tej nie wykazano wydatków ze środków własnych).

Środki przeznaczono na organizację i przeprowadzenie działań edukacyjnych i promocyjnych (42 tys. zł, z tego 7 tys. zł ze środków własnych), utrzymanie stanowiska Ekodoradcy w wymiarze ½ etatu (237 tys. zł, w tym 144 tys. zł ze środków własnych), zakup materiałów i wyposażenia (62 tys. zł, w tym 12 tys. zł ze środków własnych).

2) Wymiana źródeł ciepła w ramach RPO 2014-2020 na paliwa gazowe i biomasę, na który wydatkowano łącznie 1 799 tys. zł (w tym 33 tys. zł ze środków własnych), z tego w 2018 r. – 753 tys. zł (w tym 13 tys. zł ze środków własnych), w 2019 r. – 805 tys. zł (w tym 12 tys. zł ze środków własnych), w 2020 r. – 241 tys. zł (w tym 8 tys. zł ze środków własnych).

W efekcie w latach 2018-2020 wymieniono 120 sztuk źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych mieszkalnych, na nowe źródła, tj. gazowe.

3) Wymiana źródeł ciepła w ramach RPO 2014-2020 na paliwa stałe (ekogroszek), na który wydatkowano łącznie 760 tys. zł (w tym 37 tys. zł ze środków własnych) w 2018 r. – 136 tys. zł (w tym 9 tys. zł ze środków własnych), w 2019 r. – 453 tys. zł (w tym 10 tys. zł ze środków własnych), w 2020 r. – 171 tys. zł (w tym 18 tys. zł ze środków własnych).

W efekcie w latach 2018-2020 wymieniono 86 sztuk źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych mieszkalnych, na nowe – ekogroszek.

4) Wymiana źródeł ciepła w ramach środków budżetu gminy Tuchów (program gminny), na który wydatkowano łącznie 612 tys. zł ze środków własnych gminy, w tym w 2019 r. – 28 tys. zł, w 2020 r. – 57 tys. zł, w 2021 r. – 217 tys. zł, w 2022 r. – 110 tys. zł, w 2023 r. – 110 tys. zł, w 2024 r. – 90 tys. zł.

³⁰ Wydatków dokonano zgodnie z Zarządzeniem nr 112/2014 Burmistrza Tuchowa z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro oraz Zarządzeniem nr 157/2021 Burmistrza Tuchowa z dnia 19 maja 2021 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Tuchowie, do których nie znajdują zastosowania przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych.

³¹ Zgodnie z POP 2020 rekomendowane jest przeznaczanie od 2021 r. w ramach budżetu gminy co najmniej 1% dochodów własnych na działania związane z ochroną powietrza.

W efekcie w latach 2019-2024 wypłacono środki na realizację odpowiednio: 6, 12, 46, 22, 26 i 22 umów.

5) Projekt Ekopartnerzy na rzecz słonecznej energii Małopolski (montaż instalacji fotowoltaicznych i solarnych na budynkach prywatnych), na który wydatkowano łącznie 2 131 tys. zł (w tym 912 tys. zł ze środków własnych), z tego w 2018 r. – 1 tys. zł ze środków własnych, w 2019 r. – 10 tys. zł ze środków własnych, w 2020 r. – 20 tys. zł ze środków własnych, w 2021 r. – 237 tys. zł (w tym 114 tys. zł ze środków własnych), w 2022 r. – 804 tys. zł (w tym 309 tys. zł ze środków własnych), w 2023 r. – 1 059 tys. zł (w tym 458 tys. zł ze środków własnych).

W efekcie w latach 2018-2021 zrealizowano dostawę i montaż na budynkach prywatnych 64 instalacji fotowoltaicznych oraz 21 instalacji solarnych wraz ze zbiornikami oraz w latach 2022-2023 dostawę i montaż 11 instalacji fotowoltaicznych dla budynków użyteczności publicznej.

6) Realizacja Programu *Stop Smog*, na który wydatkowano łącznie 5 873 tys. zł (w tym 2 519 tys. zł ze środków własnych), z tego w 2019 r. – 7 tys. zł ze środków własnych, w 2021 r. – 92 tys. zł (w tym 27 tys. zł ze środków własnych), w 2022 r. – 907 tys. zł (w tym 272 tys. zł ze środków własnych), w 2023 r. – 2 282 tys. zł (w tym 685 tys. zł ze środków własnych), w 2024 r. – 2 585 tys. zł (w tym 1 528 tys. zł ze środków własnych).

W efekcie zrealizowano wymianę źródeł ciepła i termomodernizację 98 budynków jednorodzinnych mieszkalnych na terenie gminy Tuchów.

7) Modernizacja kotłowni w budynkach stanowiących własność gminy Tuchów, na który wydatkowano łącznie 382 tys. zł ze środków własnych, z tego w 2022 r. – 24 tys. zł, w 2023 r. – 46 tys. zł, w 2024 r. – 312 tys. zł.

W efekcie wykonano modernizację oraz wymianę kotłów w szkołach podstawowych w Piotrkowicach, Siedliskach i Tuchowie.

8) Rozszerzenie i przebudowa strefy płatnego parkowania na płycie rynku wraz z modernizacją miejsc postojowych, na które wydatkowano w 2021 r. ze środków własnych 62 tys. zł.

W efekcie zamontowano dwa parkometry w strefie płatnego parkowania na płycie rynku w Tuchowie.

9) Realizacja Programu Park&Ride; Kiss&Ride ze środków RPO 2014-2020, na który wydatkowano łącznie 2 164 tys. zł (w tym 1 238 tys. zł ze środków własnych), z tego w 2017 r. – 55 tys. zł ze środków własnych, w 2018 r. – 2 060 tys. zł (z tego 1 134 tys. zł ze środków własnych) oraz w 2024 r. – 49 tys. zł ze środków własnych.

W efekcie w latach 2017-2018 wykonano parking P&R przy ul. Kolejowej w Tuchowie wraz z zapleczem (wiata rowerowa, przystanek, pomieszczenie sanitarne) oraz w 2024 r. wykonano dokumentację projektową przebudowy przestrzeni publicznej przy ul. Kolejowej w Tuchowie – przebudowa subregionalnej infrastruktury transportowej "Park and Ride".

10) Termomodernizacja sześciu budynków użyteczności publicznej, na który wydatkowano łącznie 135 tys. zł (w tym 119 tys. zł ze środków własnych), z tego w 2017 r. – 2 tys. zł ze środków własnych, w 2019 r. – 48 tys. zł (w tym 32 tys. zł ze środków własnych), w 2021 r. – 85 tys. zł ze środków własnych.

W efekcie w 2017 r. zakończono termomodernizację budynku ratusza w Tuchowie oraz dwóch budynków wielofunkcyjnych, w 2019 r. wykonano termomodernizację budynku remizy OSP w Burzynie oraz dokumentację projektową termomodernizacji remizy OSP w Łowczowie, w 2021 r. wykonano termomodernizację remizy OSP w Łowczowie.

11) Budowa instalacji fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej, na który wydatkowano łącznie 9 tys. zł ze środków własnych, z tego w 2017 r. – 6 tys. zł oraz w 2021 r. – 3 tys. zł ze środków własnych gminy.

W efekcie pokryto koszty dokumentacji projektowej.

12) Wykonanie raportów dla Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami: na który wydatkowano łącznie 11 tys. zł ze środków własnych, z tego w latach 2019-2022 po 2 tys. zł oraz w 2023 r. – 3 tys. zł.

W efekcie pokryto koszty przygotowania przez firmę zewnętrzną corocznych raportów.

13) Opracowanie Programu gospodarki niskoemisyjnej Gminy Tuchów: na który wydatkowano łącznie 17 tys. zł ze środków własnych, z tego w 2020 r. – 14 tys. zł oraz w 2021 r. – 3 tys. zł.

W efekcie przygotowano Program Gospodarki Niskoemisyjnej Gminy Tuchów.

14) Realizacja Programu *Czyste Powietrze*: na który wydatkowano łącznie 60 tys. zł, z tego w latach 2021-2024 kolejno: 17, 10, 14 oraz 19 tys. zł.

Środki przeznaczono na prowadzenie punktu konsultacyjnego (koszty osobowe).
(akta kontroli str. 641-665)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2021-2024 (do października) Burmistrz nie sporządziła gminnego programu ochrony środowiska, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 ustawy Poś. Stosownie do tego uregulowania Burmistrz w celu realizacji polityki ochrony środowiska ma obowiązek sporządzenia takiego programu. W efekcie program nie został uchwalony przez Radę Miejską w Tuchowie. Poprzednio obowiązującym programem był *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Tuchów na lata 2013-2016 z perspektywą na lata 2017-2020* przyjęty uchwałą nr XXVIII/214/2012 Rady Miejskiej w Tuchowie z dnia 28 grudnia 2012 r.

(akta kontroli str. 10-33, 48, 1220-1225)

Zastępca Burmistrz wyjaśnił, że program nie został opracowany ze względu na zaniedbanie obowiązków odchodzącego na emeryturę, odpowiedzialnego merytorycznie za to zadanie pracownika. Po zmianie na stanowisku burmistrza ujawniony został również niewłaściwy nadzór nad pracą referatu odpowiedzialnego za przygotowanie i wdrożenie POŚ. Stąd w 2021 r. dokonano zmiany na stanowisku kierownika przedmiotowego referatu. Ponadto powstały wolny wakat uzupełniono w lutym 2022 r. o nowego pracownika, który podjął stosowne czynności zmierzające do przygotowania programu (m.in.: rozeznanie rynku usług w zakresie opracowania programu). Jak dalej wyjaśnił, pracownik ten już w połowie 2023 r. zrezygnował z pracy w Urzędzie. Przygotowano proces kolejnego naboru, po którym nowozatrudniony pracownik podjął stosowne czynności zmierzające do przygotowania i przyjęcia Programu. Jak dodał, obecnie projekt Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Tuchów na lata 2024-2027 z perspektywą na lata 2028-2031 jest obecnie konsultowany.

(akta kontroli str. 48, 1220-1225)

NIK zwraca uwagę, że podstawowym celem sporządzenia i uchwalenia programu ochrony środowiska jest realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego polityki ochrony środowiska, a dokument ten stanowi podstawę funkcjonowania systemu ochrony i zarządzania środowiskiem na szczeblu gminnym. Jego niesporządzenie w okresie od 2021 r. mogło stanowić utrudnienie we właściwej realizacji przez Burmistrza zadań dotyczących ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

2. Sprawozdania z realizacji POP za lata 2020-2023 zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż:

a) Wykazana liczba kontroli interwencyjnych w sprawozdaniach została zawyżona o 50 w 2020 r., o 45 w 2021 r. i o 11 w 2023 r. oraz zaniżona o 7 w 2022 r. W sprawozdaniach za poszczególne lata wskazano, że Gmina przeprowadziła w 2020 r. – 60 kontroli interwencyjnych, w 2021 r. – 50,

w 2022 r. – 0 i w 2023 r. – 15, podczas gdy w rzeczywistości przeprowadziła odpowiednio 10, 5 i 7 takich kontroli oraz 4 kontrole w 2023 r.

(akta kontroli str. 57-61, 303-375, 1324)

Burmistrz wyjaśniła, że Gmina błędnie wliczała do kontroli interwencyjnych te kontrole, które były realizowane we współpracy z funkcjonariuszami Policji. Stąd wynikają różnice między danymi podanymi w sprawozdaniach, a realnie wykonanymi interwencjami na zgłoszenie.

(akta kontroli str. 59)

NIK zwraca uwagę, że Komenda Miejska Policji w Tarnowie oraz Komisariat Policji w Tuchowie poinformowały NIK, w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK, iż od 2020 r. funkcjonariusze Policji nie prowadzili z pracownikami Urzędu Miejskiego w Tuchowie wspólnych działań w zakresie realizacji kontroli indywidualnych systemów grzewczych. Zagadnienie szerzej opisane w nieprawidłowości nr 13.

- b) W sprawozdaniach z realizacji POP za lata: 2020, 2021 oraz 2023 Gmina wskazała, że przeprowadzono po dwie rocznie akcje informacyjne, docierając do każdego punktu adresowego, pod którym eksploatowana była instalacja na paliwa stałe (dotyczyło to budynków mieszkalnych i niemieszkalnych), podczas gdy takie informacje były wysyłane tylko raz do roku wraz ze stawkami za odpady komunalne.

(akta kontroli str. 334-347, 360-373)

Ekodoradca wyjaśniła, że wynikało to z wliczenia do liczby wskazanej w sprawozdaniu (do punktu dotyczącego ilości przeprowadzonych akcji informacyjnych docierających do każdego punktu adresowego) innych aktywności Gminy np. pikników ekologicznych.

(akta kontroli str. ustne 1314)

NIK zwraca uwagę, że nie można uznać za dotarcie do każdego punktu adresowego z eksploatowanym kotłem na paliwo stałe faktu prowadzenia akcji informacyjnych do ogółu mieszkańców Gminy.

- c) W sprawozdaniach z realizacji POP za lata 2020-2023 Gmina podała, że w każdym roku przeprowadzono wśród podmiotów prowadzących działalność gospodarczą po jednej akcji informacyjnej dotyczącej uchwały antysmogowej dla Małopolski oraz dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów (akcja powinna polegać na dotarciu do wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy gdzie eksploatowana była instalacja spalająca paliwa stałe), podczas gdy w ogóle nie realizowała takich akcji.

(akta kontroli str. 334-373)

Ekodoradca wyjaśniła, że nie podejmowano działań informacyjnych bezpośrednio kierowanych do przedsiębiorców. Akcja taka prowadzona była jedynie w odniesieniu do działalności gospodarczych zarejestrowanych w budynkach mieszkalnych lub lokalach mieszkalnych poprzez wysyłkę ww. informacji przy okazji dostarczania informacji o stawkach za odpady komunalne. Jak dodała, zostało to potraktowane jako realizacja wymagań POP w zakresie realizacji akcji informacyjnych wśród podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

(akta kontroli str. 1314-1315)

- 3.** W latach 2017-2019 Gmina nie wykonała zadań określonych w POP 2017 w zakresie osiągnięcia wymaganego efektu ekologicznego ograniczenia emisji: pyłu PM₁₀, pyłu PM_{2,5}, B(a)P oraz CO₂ na terenie Gminy. POP wymagał redukcji

emisji przez Gminę w latach 2017-2019 w przypadku pyłu PM₁₀ o 23 Mg³²/rok, pyłu PM_{2,5} o 23 Mg/rok, B(a)P o 0,011 Mg/rok oraz CO₂ o 773 Mg/rok. Tymczasem³³ w Gminie zredukowano w tym czasie emisję pyłu PM₁₀ o 2,341 Mg/rok, co stanowiło 10,2% realizacji założonego w POP efektu ekologicznego, pyłu PM_{2,5} o 2,331 Mg/rok (10,1%), B(a)P o 0,001 Mg (9,1%) i CO₂ o 75,884 Mg/rok (9,8%). W związku z nieosiągnięciem zakładanego efektu ekologicznego Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wydał decyzję wymierzającą Burmistrzowi administracyjną karę pieniężną w wysokości 60 tys. zł. Burmistrz odwołała się do GIOŚ, a po utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji, Gmina zapłaciła karę 22 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 1245-1313)

Burmistrz wyjaśniła, że kara została wymierzona za nieosiągnięcie wskaźnika redukcji pyłów PM₁₀, PM_{2,5} oraz stężenia benzo(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM₁₀ liczonego jedynie na podstawie cząstkowych danych zawartych w Małopolskiej Bazie Inwentaryzacji. Obowiązek wypełniania bazy został nałożony na gminy, jednak nie zobligowano właścicieli budynków mieszkalnych jednorodzinnych do składania stosownych deklaracji. W efekcie gminy, które podjęły próbę uzupełniania bazy w oparciu o złożone deklaracje lub w ramach własnych środków budżetowych zleciły na zewnątrz inwentaryzację źródeł ciepła, zostały ukarane finansowo przez WIOŚ w wyniku przeprowadzonych kontroli za nieosiągnięcie wskaźników redukcji emisji ww. pyłów i benzo(a)pirenu (w oparciu o cząstkowe dane). Gminy, które nie wprowadzały do bazy żadnych danych otrzymywały jedynie zalecenia pokontrolne. Gminy, które wprowadzały do bazy tylko informacje o wymienionych urządzeniach grzewczych (znowu cząstkowa inwentaryzacja) osiągały wskaźniki wyznaczone w POP i unikały kary finansowej. Gmina Tuchów odwołała się od decyzji i zgłaszała uwagi co do działania algorytmu bazy na etapie przeprowadzanej kontroli.

(akta kontroli str. 11, 21-22, 1316)

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

4. Gmina nie podjęła wszelkich dostępnych działań w celu pełnego wdrożenia uchwały antysmogowej w terminach wynikających z tej regulacji, tym samym nie zrealizowała głównego celu zadania określonego w POP 2023 w ramach działania *ograniczenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej*. Zgodnie z danymi z CEEB (stan na 1 lipca 2024 r.), spośród 2 695 kotłów na paliwa stałe zarejestrowanych na obszarze Gminy, 1 100 (40,8%) stanowiły kotły pozaklasowe (poniżej klasy 3 lub brak informacji). Tym samym podejmowane dotychczas przez Gminę działania mające na celu wyeliminowanie z użytkowania przez mieszkańców Gminy kotłów bezklasowych nie były w pełni skuteczne i nie zapewniły pełnej realizacji wymogów wskazanych w § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały antysmogowej stanowiącej, że kotły pozaklasowe nie powinny być użytkowane na terenie Tuchowa od 1 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 11, 20-21, 31-32, 1321-1322)

³² Mg – megagram (1 000 000 g), czyli tona.

³³ Zgodnie z raportami wygenerowanymi (w trakcie trwania kontroli WIOŚ) z bazy inwentaryzacji źródeł ogrzewania UMWM.

Burmistrz wyjaśniła, że skierowała zintensyfikowane działania, aby wyeliminować jak najwięcej takich urządzeń m.in.: pozyskując dodatkowe środki finansowe dla swoich mieszkańców. Dodatkowo jako jedna z nielicznych małopolskich gmin, od 2019 r., uruchomiła, wdraża i modyfikuje wg aktualnych potrzeb mieszkańców dotacje pokrywane w 100% z dochodów własnych do wymiany urządzeń grzewczych – początkowo na kotły gazowe, z czasem na kotły z podajnikiem spalające pellet, kotły zgazowujące paliwo, pompy ciepła. Co więcej, wychodząc naprzeciw potrzebom gospodarstw domowych, które nie posiadają centralnego ogrzewania w swoich budynkach i nie mają technicznej możliwości wykonania takiej instalacji, bądź ze względu na wysokie koszty nie są w stanie takiej instalacji wykonać, Gmina od stycznia 2025 r. uruchomi dotacje do miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń. Jak dalej wyjaśniła, Program *Czyste Powietrze* nie jest programem, który odpowiadał na potrzeby najuboższych, a ze względu na opóźnienia w wypłatach przedsiębiorcy nie chcą podpisywać umów na prefinansowanie, tym samym odciażając wnioskodawców w partycypacji kosztów inwestycji. Realizując Program *Stop Smog*, mający na celu wymianę urządzeń grzewczych i termomodernizację budynków jednorodzinnych mieszkalnych, Gmina objęła kompleksowym wsparciem aż 98 rodzin, w głównej mierze emerytów, rodzin dotkniętych niepełnosprawnością oraz rodzin wielodzietnych. Z przeprowadzonych wywiadów środowiskowych przez pracowników opieki społecznej w ramach realizacji tego Programu *Stop Smog*, Gmina uzyskała informacje, że dotarła do grupy dotkniętej ubóstwem energetycznym, których domowy budżet, a często brak zaradności życiowej nie pozwoliłby na realizację takiego przedsięwzięcia we własnym zakresie. Burmistrz zwróciła uwagę, że w tym programie to gmina Tuchów realizowała zamówienia publiczne na dostawę i montaż urządzeń grzewczych i termomodernizację budynków ponosząc cały ciężar oraz odpowiedzialność wykonania prac, w tym nadzór nad prawidłową realizacją każdego z przedsięwzięć. W opinii Burmistrz, czas przeznaczony na całkowite wyeliminowanie pozaklasowych urządzeń grzewczych z użycia nie był wystarczający, a dostępne środki pomocowe nie były i nie są wystarczające. Jak wskazała, w pierwszej kolejności wdrożono przepisy, do których wprowadzenia zobowiązano małopolskie gminy, a w drugiej mechanizmy wsparcia np. Program *Czyste Powietrze*, niekoniecznie dostosowane do sytuacji materialnej mieszkańców gminy Tuchów, w tym stale ulegający zmianom i nadal nie rokujący jako narzędzie gwarantujące szybką wypłatę środków finansowych dla wnioskodawców.

(akta kontroli str. 102,109)

NIK nie neguje zasadności dotychczas podjętych przez Gminę działań, w szczególności związanych z dofinansowaniem do wymiany pieców. Izba zwraca jednak uwagę, że realizacja funkcji kontrolnej wobec użytkowników indywidualnych systemów grzewczych realizowana była w sposób bardzo ograniczony. Kontrole były prowadzone nierzetelnie, a dodatkowo nawet w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących spalania odpadów oraz nieprzestrzegania wymagań uchwały antysmogowej nie podejmowano – z nielicznymi wyjątkami – działań wobec osób odpowiedzialnych. Gmina nie wdrożyła także żadnego programu osłonowego dla ubogich energetycznie, który byłby powiązany z wymianą niskosprawnych źródeł ciepła, pomimo że zidentyfikowano 1 375 gospodarstw domowych (34,4% gospodarstw w Gminie) dotkniętych tym problemem, a POP 2020 i POP 2023 rekomendowały przyjęcie takiego programu.

5. Gmina nie zapewniła od początku 2023 r. zużywania energii elektrycznej, w budynkach użyteczności publicznej będących jej własnością, pochodzącej co najmniej w 50% ze źródeł odnawialnych, co było niezgodne z wymogami

określonymi w punkcie 8.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych* podpunkcie 8.2.1. *Działania długoterminowe* działaniu 1. *Ograniczenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin* pkt 2 POP 2020 oraz w rozdziale 9.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych* punkcie 9.2.1. *Działania średnioterminowe* podpunkcie 9.2.1.1. Działanie 1. *Ograniczenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin* pkt 2 POP 2023. Stosownie do tych uregulowań zużycie energii w tych budynkach od 1 stycznia 2023 r. powinno w 50% pochodzić z takich źródeł. W pkt 2.4 sprawozdania z realizacji POP za 2023 r. Gmina wskazała, że łączne zużycie energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii w budynkach użyteczności publicznej będących własnością Gminy wyniosło 0%.

(akta kontroli str. 362)

Burmistrz wyjaśniła, że Gmina na większości budynków zamontowała instalacje fotowoltaiczne. Na części budynków nie było to możliwe ze względu na brak zgody konserwatora zabytków. Ponadto od 2024 r. dostawcą energii jest firma VEOLIA, a w SWZ podczas podstępowania przetargowego wskazano na wymóg dostarczania energii przez dostawcę pochodzącej w min. 50% z odnawialnych źródeł energii. Jak dalej wyjaśniła, w latach poprzednich jedynym dostawcą energii był Tauron. Podczas prowadzonych postępowań nie było możliwości wyłonienia wykonawcy w zakresie dostarczania energii, w wyniku czego z wolnej ręki Gmina podpisywała umowę wyłącznie z Tauronem, bez stawiania dodatkowych szczególnych warunków zamówienia, w tym w zakresie pochodzenia energii w 50% z OZE. Jak dodała, po wejściu Gminy do grupy zakupowej (obecna umowa na dostarczanie energii obejmuje jedno zamówienie dla kilkunastu gmin z powiatu tarnowskiego) przeprowadzono postępowanie, w ramach którego narzucono dodatkowe wymagania, w tym w zakresie pochodzenia energii w 50% z OZE.

(akta kontroli str. 1317-1318)

NIK zwraca uwagę, że umowa, o której mowa w wyjaśnieniach Burmistrz nie obowiązywała w 2023 r., a Gmina nie osiągnęła 50% nie zapewniła od początku 2023 r. zużywania energii elektrycznej, w budynkach użyteczności publicznej będących jej własnością, pochodzącej co najmniej w 50% ze źródeł odnawialnych, na co wskazała w sprawozdaniu z realizacji POP za 2023 r.

6. W przypadku 12 deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, spośród 40 objętych badaniem, dane w nich zawarte zostały wprowadzone do bazy CEEB z opóźnieniem wynoszącym od 5 do 243 dni (w siedmiu przypadkach opóźnienie wyniosło ponad 100 dni). Działanie to było niezgodne z art. 27g ust. 5 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, według którego dane z deklaracji powinny być wprowadzone do CEEB w terminie 30 dni od dnia otrzymania deklaracji w postaci pisemnej.

(akta kontroli str. 1020-1219)

Burmistrz wyjaśniła, że wprowadzenie deklaracji po terminie określonym w art. 27g ust. 5 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów wynikało z dużej ilości składanych deklaracji oraz obowiązku wprowadzania deklaracji sędowanym na jednym pracowniku. Jak dodała, Gmina błędnie zakładała, że 30dniowy termin na wprowadzenie danych z formularza deklaracji CEEB, wskazany w ustawie dotyczy tylko tych deklaracji dla których na formularzu papierowym deklaracji zaznaczono, że źródło ciepła uruchomiono po 1 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 62, 68-69)

7. W przypadku dwóch deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, spośród 40 objętych badaniem, Gmina wprowadziła do CEEB dane niezgodne z danymi zawartymi w deklaracji, co było działaniem nierzetelnym. W jednym przypadku wprowadzono do bazy niewłaściwą klasę użytkowanego kotła, a w drugim nie wprowadzono informacji na temat stosowanego źródła ciepła do ogrzewania (C.O.), ograniczając się jedynie do informacji na temat źródła ciepła dla ciepłej wody.

(akta kontroli str. 1067-1072, 1217-1219)

Burmistrz wyjaśniła, że wynikało to z omyłki przy ich wprowadzaniu w związku z dużym napływem deklaracji.

(akta kontroli str. 62, 68)

8. Gmina nie zgłaszała do GUNB, tj. organu odpowiedzialnego za prowadzenie bazy, problemów i barier związanych z funkcjonowaniem CEEB, pomimo ich zidentyfikowania, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 128, 137)

Burmistrz wyjaśniła, że Gmina Tuchów kierowała do organów odpowiedzialnych za działanie CEEB problemy dotyczące logowania oraz pismo w sprawie poprawnego wprowadzania danych do CEEB w związku z dodatkiem węglowym. Nie zgłaszano innych usterek związanych z funkcjonowaniem bazy.

(akta kontroli str. 128, 137)

NIK zwraca uwagę, że Burmistrz kilkakrotnie poruszała kwestię identyfikowanych problemów i barier związanych z funkcjonowaniem CEEB w wyjaśnieniach składanych w toku kontroli NIK. Należy również podkreślić, że Gmina nie przeprowadziła własnej inwentaryzacji źródeł ciepła, a informacje na ten temat pozyskiwała na podstawie danych zawartych w CEEB. Za pomocą CEEB gmina na bieżąco może otrzymywać informacje na temat tego, czym są ogrzewane domy na jej terenie. Z kolei raporty CEEB mogą być wykorzystywane do podejmowania działań mających na celu redukcję zanieczyszczeń powietrza. Jeżeli użytkownicy bazy nie będą zgłaszać problemów związanych z funkcjonowaniem tego narzędzia na bieżąco, to jego użyteczność nie będzie wzrastać.

9. Urząd nie zidentyfikował właścicieli lub zarządców nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji posiadanych źródeł ciepła lub źródeł spalania paliw. W konsekwencji Gmina nie podejmowała aktywnych działań informacyjnych oraz nie podejmowała żadnych działań kontrolnych wobec właścicieli i zarządców budynków lub lokali, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 11, 30 62, 68-69, 1321-1322)

Burmistrz wyjaśniła, że w celu zapewnienia jak największego poziomu wypełnienia CEEB gmina Tuchów w 2021 r. przesyłała krótką informację dotyczącą tej ewidencji wraz ze stawkami za odpady komunalne (przesłane do wszystkich punktów adresowych będących budynkami jednorodzinnymi mieszkalnymi, oraz lokalami mieszkalnymi w budynkach wielorodzinnych mieszkalnych) objętych systemem odbioru odpadów komunalnych przez gminę Tuchów. Jak dalej wyjaśniła, ustawowy obowiązek złożenia deklaracji ciąży na właścicielach lub współwłaścicielach budynków mieszkalnych i niemieszkalnych posiadających instalacje grzewcze o mocy do 1 MW. Gmina Tuchów nie jest również administratorem bazy i nie odpowiada za funkcjonalność i działanie systemu. Mając na uwadze liczne dysfunkcje systemu CEEB w tym m.in.: dublowanie adresów, dla których właściciel lub współwłaściciel złożył deklarację np. poprzez profil zaufany, każdy raport generowany z CEEB obarczony jest licznymi błędami, a uruchomienie CEEB w nowej odsłonie w 2023 r., nie

rozwiązało dotychczas żadnych problemów w funkcjonalności systemu. Jak dodała, Gmina Tuchów nie znalazła możliwości generowania raportów z CEEB dla punktów adresowych dla których nie złożono żadnej deklaracji. Funkcjonalności bazy są stale zmieniane (zwłaszcza od 2023 r.), ale w ślad za zmianami systemu nie są przekazywane odpowiednie informacje o wszystkich wprowadzanych zmianach od Administratora CEEB- Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego do gmin będących użytkownikami systemu CEEB. Z uwagi na powyższe Gmina Tuchów nie podejmowała działań mających na celu kierowanie spraw do sądu wobec właścicieli lub współwłaścicieli budynków, którzy nie złożyli deklaracji do CEEB.

(akta kontroli str. 62, 68)

NIK zwraca uwagę, że poziom wypełnienia bazy CEEB dla Gminy, zgodnie z danymi przekazanych przez GUNB wg stanu na 1 lipca 2024 r, wynosił jedynie 72,2%, a każdy zarejestrowany użytkownik systemu CEEB w Urzędzie posiadał dostęp i możliwość generowania informacji o punktach adresowych, dla których nie złożono deklaracji. Pomimo dostępu do takich informacji Urząd nie podjął żadnych działań zmierzających do uzupełnienia bazy CEEB przez właścicieli i zarządców nieruchomości, którzy takiej deklaracji nie złożyli. Tymczasem zgodnie z art. 27h ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów³⁴, niezłożenie w terminie deklaracji CEEB podlega karze grzywny, a uprawnionym do występowania z oskarżeniem w tych sprawach jest Burmistrz.

10. Gmina nie opracowała wewnętrznej procedury przeprowadzania kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów, uwzględniającej wytyczne przygotowane w 2021 r. przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. Było to działanie niezgodne z postanowieniami POP 2020 określonymi w punkcie 8.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych* podpunkcie 8.2.1. *Działania długoterminowe* działaniu 1. *Ograniczenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej* Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin pkt 7 lit. f. Według POP 2020 gminy powinny przygotować wewnętrzną procedurę przeprowadzania kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów do 30 września 2021 r. Procedura powinna zostać opracowana zgodnie z wytycznymi przygotowanymi przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. UMWM opracował i opublikował wytyczne w 2021 r.

(akta kontroli str. 11, 30-31, 216, 254-302, 1388-1426)

Ekodoradca wyjaśniła, że w 2017 r. zarządzeniem nr 258/2017 Burmistrza Tuchowa z dnia 2 października 2017 r. powołano zespół kontrolny i przyjęto wzory protokołów kontroli. Zarządzenie to było następnie kilkakrotnie aktualizowane m.in. w zakresie wskazanych do zespołu kontroli pracowników Urzędu oraz wzorów protokołów kontroli. W Urzędzie uznano, że zarządzenie to wypełnia ww. wskazania Programu ochrony powietrza i nie było potrzeby sporządzania odrębnej procedury.

(akta kontroli str. 216)

NIK zwraca uwagę, że zarówno wskazane zarządzenie Burmistrza, jak również kolejne zarządzenia w tym zakresie określały jedynie ogólne zasady przeprowadzenia kontroli (dwuosobowy skład, wzór protokołu kontroli oraz zakres kontroli). W zarządzeniach tych nie określono szczegółowo procedur przeprowadzania kontroli.

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1446, ze zm.

11. Gmina nie opracowała planu kontroli na 2024 r., co było niezgodne z wymogami POP 2023. W rozdziale 9.2. *Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych* punkcie 9.2.1. *Działania średnioterminowe* podpunkcie 9.2.1.1. *Działanie 1. Ograniczenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin* pkt 7 lit. a wskazano, że gminy powinny corocznie opracowywać plan kontroli i prowadzić kontrole w jego oparciu począwszy od 2024 roku.

(akta kontroli str. 217, 1387)

Ekodoradca wyjaśniła, że brak sporządzenia planu wynikał z przeoczenia przez nią tego obowiązku.

(akta kontroli str. 217)

12. W 35 spośród 37 badanych kontroli indywidualnych systemów grzewczych (95%) przeprowadzonych w latach 2019-2024³⁵ nie sprawdzono wilgotności drewna, pomimo że w użytkowanym kotle stosowano je jako paliwo. Tym samym nie weryfikowano jednego z wymagań określonego w § 3 pkt 2 uchwały antysmogowej zakazującego stosowania paliw zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%. Było to również działanie nierzetelne, ponieważ nie skorzystano z możliwości określonej w art. 379 ust. 3 pkt 2 ustawy Poś, zgodnie z którym kontrolujący jest uprawniony do przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych i nie sprawdzono w pełni przestrzegania uchwały antysmogowej, pomimo posiadania odpowiedniego wyposażenia.

(akta kontroli str. 96-97, 776-1019, 1427-1438)

Burmistrz wyjaśniła, że podczas kontroli nie zawsze istnieje możliwość przeprowadzenia wilgotności biomasy. W przypadku spalania np. cienkich gałęzi czy patyków trudno przeprowadzić pomiar wilgotności drewna (z każdego badanego kawałka należy uzyskać przynajmniej trzy pomiary i uśrednić wynik). Drewno jest materiałem higroskopijnym, co oznacza, że pochłania i oddaje wilgoć z otoczenia, a stopień higroskopijności zależy od gatunku drewna, temperatury i wilgotności względnej powietrza. Zdolność drewna do pochłaniania wilgoci oznacza, że w niewłaściwych warunkach może ono zbyt łatwo pochłaniać wodę. Prowadzi to do degradacji, pleśni, gnicia, czy nawet uszkodzenia całej struktury, dlatego też pomiarom wilgotności poddawano jedynie drewno, które kontrolujący zastali w miejscu kontroli, tj. w pomieszczeniu przeznaczonym na kotłownię, jeżeli kontrolowany zadeklarował, że było to drewno kawałkowe przeznaczone do spalania w kotle. W przypadku, w którym kontrolowany wskazuje, że przygotował drewno do sezonowania, ale nie jest jeszcze ono spalane i jest składowane na zewnątrz kontrolowanego budynku – kontrola wilgotności nie była przeprowadzona, lub jeśli została przeprowadzona to tylko na prośbę kontrolowanego i nie została odnotowana w protokole kontroli. Jak dodała, w przypadku deklaracji kontrolowanego o stosowaniu drewna kawałkowego jako paliwa spalanego w kotle informacja taka zostanie każdorazowo odnotowana w protokole. Odnosząc się do kontroli przeprowadzonych w okresie do 2020 r., Burmistrz wyjaśniła, że gmina Tuchów nie posiadała wilgotnościomierza do drewna, ani żaden z członków powołanego zespołu kontroli nie został przeszkolony w tym zakresie. W konsekwencji gmina nie weryfikowała w żaden sposób wilgotności drewna kawałkowego wskazywanego przez kontrolowanego jako spalane w kotle. W latach 2021-2024, wraz ze zmianą na stanowisku Ekodoradcy, nowy pracownik zwrócił uwagę na pilną konieczność zakupu wilgotnościomierza do

³⁵ Kontrole przeprowadzone od 5 marca 2019 r., tj. po wyposażeniu zespołu kontrolnego w wilgotnościomierz.

drewna przez gminę oraz obowiązek weryfikacji zapisów zgodnie z § 3 pkt 2 uchwały antysmogowej dla Małopolski, w której zakazuje się stosowania paliw zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20% i doprowadził do zakupu wilgotnościomierza wraz ze świadectwem wzorcowania dla gminy Tuchów. Dodatkowo Ekodoradca jako członek zespołu kontrolnego został przeszkolony w zakresie pomiaru wilgotności drewna w ramach szkolenia zorganizowanego przez UMWM. Fakt wykonania pomiaru nie zawsze był odnotowywany w protokole, jeśli nie stwierdzono naruszeń w tym zakresie. Pomiar wilgotności odbywa się za pomocą wilgotnościomierza metodą elektrometryczną, nie wymaga pobrania próbek drewna i polega na pomiarze oporu elektrycznego, który jest zmienny w zależności od poziomu wilgotności drewna. Przewodnictwo elektryczne zwiększa się wraz ze zwiększeniem wilgotności drewna aż do punktu nasycenia włókien – po nim wzrost wilgotności powoduje już nieznaczne zmiany przewodnictwa. Pomiar mimo zakupu wilgotnościomierza nadal nie jest możliwy dla pelletu, brykietu oraz innego rodzaju biomasy np.: trocin. Informuję również, że w celu zapewnienia lepszej przejrzystości protokołów z przeprowadzonych kontroli, gmina dodatkowo wprowadzi we wzorze protokołu dodatkowy punkt dotyczący dokonanego pomiaru wilgotności drewna kawałkowego, wraz z polem do wpisania ewentualnie uzyskanych wyników pomiaru.

(akta kontroli str. 104-105)

NIK zwraca uwagę, że w badanych protokołach kontroli jako paliwo stosowane w użytkowanych kotłach/piecach wskazano drewno, a nie inne materiały takie jak np. pellet czy brykiet. Zakaz stosowania paliw zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20% obowiązywał od wejścia w życie uchwały antysmogowej dla Małopolski, tj. od 1 lipca 2017 r. Jednocześnie należy zauważyć, że Urząd zakupił wilgotnościomierz 5 marca 2019 r. i od tego momentu miał możliwość pomiaru wilgotności drewna.

13. W 11 spośród 14 badanych kontroli indywidualnych systemów grzewczych (79%), w których wystąpiły nieprawidłowości lub podejrzenie ich wystąpienia, Urząd nie podejmował działań mających na celu ukaranie osób za nie odpowiedzialnych, co było działaniem nierzetelnym. Z protokołów kontroli wynikało, że w tych przypadkach naruszano postanowienia uchwały antysmogowej poprzez spalanie nieodpowiedniego paliwa lub nieposiadanie przez kontrolowanych dokumentacji potwierdzającej spełnianie wymagań jakościowych paliwa (np. świadectwa jakości) czy też użytkowanie kotłów pozaklasowych po 1 maja 2024 r. Kontrolerzy stwierdzali także występowanie nadmiernego zadymienia lub składowanie odpadów w pobliżu pieców, a mimo to nie podejmowano żadnych działań w przypadku podejrzenia spalania odpadów, tj. w szczególności nie pobierano próbki popiołu. Stosownie do art. 334 ustawy Poś nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale antysmogowej podlega karze grzywny. Z kolei zgodnie z art. 155 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁶ termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarni odpadów lub we współspalarniach odpadów, w związku z powyższym spalanie odpadów w paleniskach domowych jest zabronione. Jednocześnie zgodnie z art. 379 ust. 4 ustawy Poś, burmistrz jest podmiotem uprawnionym do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.

(akta kontroli str. 97-98, 776-1019, 1427-1438)

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

W odniesieniu do przypadków, w których kontrolowany nie posiadał świadectwa jakości paliwa Burmistrz wyjaśniła, że obowiązek wystawienia świadectwa ciąży na podmiocie wprowadzającym paliwo do obrotu. Wskazała, że z tego powodu w wymienionych przypadkach Gmina nie mogła wyciągnąć żadnych konsekwencji wobec kontrolowanych. Dodała, że brak jest przepisów, które wskazywałyby na obowiązek posiadania świadectwa jakości paliw stałych przez kontrolowanych spalających paliwa stałe, ani możliwości ukarania kontrolowanego za brak takiego świadectwa. Jak dalej wyjaśniła, w ww. przypadkach brak świadectwa jakości węgla podczas kontroli nie był spowodowany nieprzekazaniem przez sprzedawcę, a wynikał z jego zawieruszenia przez kontrolowanych.

Odnosząc się do przyczyn niepodejmowania działań wobec kontrolowanych w przypadku stwierdzenia stosowania pozaklasowego kotła na paliwo stałe po 1 maja 2024 r. Burmistrz wyjaśniła, że Gmina nie podjęła dalszych działań w celu ukarania kontrolowanych karą grzywny, ponieważ osoby te zostały zobowiązane przez kontrolujących, m.in. z uwagi na sytuację materialną oraz sytuację rodzinną, do wymiany kotłów w najbliższej przyszłości.

(akta kontroli str. 107-108)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z § 7 pkt 1 uchwały antysmogowej podmiot eksploatujący instalację jest zobowiązany do wykazania spełniania wymagań określonych w uchwale poprzez przedstawienie dokumentów potwierdzających spełnienie tych wymagań, w szczególności dokumentacji z badań. Z kolei zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały antysmogowej, użytkowanie kotłów pozaklasowych zostało zakazane od 1 maja 2024 r. Nieprzestrzeganie postanowień uchwały antysmogowej zagrożone jest karą grzywny na podstawie art. 334 ustawy Poś, a zatem wbrew wyjaśnieniom Burmistrz Tuchowa istniały i istnieją podstawy prawne do karania podmiotów odpowiedzialnych za naruszenie wymagań uchwały antysmogowej.

Odnosząc się do przyczyn niepodejmowania działań wobec kontrolowanych w przypadku stwierdzenia spalania nieodpowiedniego paliwa, nadmiernego zadymienia czy podejrzenia spalania odpadów Burmistrz wyjaśniła, że w przypadku dwóch kontroli nie były jej znane postanowienia w tym zakresie poprzedniego Burmistrza. W jednej kontroli odstąpiono od dalszych działań ze względu na trudną sytuację materialną rodziny oraz niepełnosprawność jednego z jej członków. Jak dodała, w trzech przypadkach, w których stwierdzono składowanie odpadów w pomieszczeniu przeznaczonym na kotłownię, kontrolujący zobowiązywali do ich uprzątnięcia. W odniesieniu do jednej kontroli Burmistrz nie wyjaśniła przyczyn takiego stanu rzeczy.

(akta kontroli str.107-108)

Odnosząc się do kwestii, w jaki sposób pracownicy Urzędu postępują w przypadku ujawnienia nieprawidłowości podczas kontroli indywidualnych systemów grzewczych, skoro w Gminie brak jest straży gminnej/miejskiej, a pracownicy Gminy nie są uprawnieni do wystawiania mandatów, Ekodoradca wyjaśniła, że jeśli pracownicy stwierdzą nieprawidłowości polegające na widocznym spalaniu odpadów komunalnych, dzwonią na komisariat Policji w Tuchowie celem przyjazdu patrolu Policji i wystawienia mandatu. Jak wyjaśniła dalej, pracownicy Urzędu prowadzący kontrolę nie czekali na przyjazd Policji, z uwagi na fakt, że niejednokrotnie czas oczekiwania na funkcjonariuszy był zbyt długi. Zatem dalsze czynności kontynuowane były przez Policję, bez obecności pracowników Urzędu. Gmina nie była informowana o dalszym postępie takich spraw, dlatego też nie posiada wiedzy o dokładnej ilości ukaranych osób oraz wysokości nałożonych mandatów. Ponadto w przypadku nieprzyjęcia przez kontrolowanego mandatu wystawionego przez Policję, kierowany jest przez

Policję wniosek o ukaranie do właściwego sądu. Gmina również nie posiada wiedzy o ilości i stanie takich spraw. Jak dodała, szacunkowo funkcjonariusze Policji w latach 2017-2024 byli wzywani przez pracowników Gminy kilkadziesiąt razy.

(akta kontroli str. 208)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że funkcja kontrolna przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie spalania odpadów i przestrzegania wymagań uchwały antysmogowej była wykonywana w Gminie w bardzo ograniczony sposób. Urząd nie był w stanie wskazać, czy i w ilu przypadkach kontrolowani zostali w jakikolwiek sposób ukarani w związku z popełnianymi wykroczeniami. Z przygotowanego przez Urząd zestawienia wynikało, że w latach 2017-2024 (do 30 czerwca), w czasie których pracownicy Urzędu przeprowadzili łącznie 729 kontroli, jedynie w dwóch przypadkach na kontrolowanych nałożono mandaty.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że choć zatrudniona w Gminie Ekodoradca, która w dużej mierze prowadziła czynności kontrolne, wskazała, że w przypadku ujawnienia nieprawidłowości wzywana była przez pracowników Urzędu (w tym przez nią) Policja i to nawet kilkadziesiąt razy, to przeczą temu informacje pozyskane przez NIK na podstawie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK. Zarówno Komendant Miejski Policji w Tarnowie oraz Komendant Komisariatu Policji w Tuchowie jednoznacznie zaprzeczyli, jakoby prowadzili jakiegokolwiek interwencje na obszarze Gminy dotyczące kontroli indywidualnych systemów grzewczych w latach 2020-2024, w tym wspólnie z pracownikami Urzędu Miasta w Tuchowie. Jednocześnie Urząd nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego udział Policji w takich kontrolach w okresie od 2020 r. do czasu rozpoczęcia kontroli NIK. Jedyne udokumentowane przez Urząd wspólne działania z Policją, w związku z prowadzonymi kontrolami indywidualnych systemów grzewczych, pochodzą z lat 2017-2019 oraz z listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 183-187, 196-207, 1427-1466)

Burmistrz dodatkowo wyjaśniła, że była informowana przez pracowników Urzędu o przypadkach chęci podjęcia kontroli w asyście Policji (zazwyczaj był to dzielnicowy z danego terenu). Wskazała, że z relacji pracowników wynikało, że Policja faktycznie uczestniczyła w takich kontrolach i takie wspólne kontrole miały miejsce, ale sama osobiście nigdy nie była na takiej kontroli i nie była świadkiem takich sytuacji. Jak dodała, informacje przedstawione przez Policję są sprzeczne z wiedzą jaką posiada w tym zakresie, ale nie są jej znane przyczyny takiego stanu rzeczy.

(akta kontroli str. 234-235)

14. Protokoły z kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ochrony środowiska były sporządzane nierzetelnie, gdyż:

- a) W siedmiu z 45 objętych weryfikacją protokołów kontroli (16%) zawierających pytanie czy kontrolowany posiada świadectwo jakości paliw stałych zgodne ze wzorem określonym przez Ministra Energii w rozporządzeniu z 27 września 2018 r., kontrolujący nie zaznaczyli żadnej odpowiedzi. Do wyboru były trzy odpowiedzi, tj. tak, nie, nie dotyczy.

(akta kontroli str. 98, 776-1019, 1427-1438)

Burmistrz wyjaśniła, że kontrolujący podczas przeprowadzanych czynności prawdopodobnie nie przeprowadzili dokładnej weryfikacji z zakresu posiadania przez kontrolowanego świadectwa jakości paliw stałych, a fakt ten nie został w żaden sposób odnotowany w protokole.

(akta kontroli str. 106)

- b) W 34 spośród 64 objętych weryfikacją protokołów kontroli (53%) kontrolujący nie zaznaczyli informacji czy kontrolowany wniósł lub nie wniósł zastrzeżeń i uwag do kontroli oraz czy kontrolowanemu przekazano lub nie przekazano jeden egzemplarz/kopię protokołu.

(akta kontroli str. 98-99, 776-1019, 1427-1438)

Burmistrz wyjaśniła, że jeżeli na protokole kontroli w polu *pozostałe ustalenia wynikające z przeprowadzonej kontroli* nie wpisano uwag kontrolowanego, to mimo pozostawionego nieuzupełnionego pola *kontrolowany nie wnosi/wnosi uwagi do protokołu*, nie wnoszono uwag do protokołu. W celu zapewnienia lepszej przejrzystości protokołów z przeprowadzonych kontroli, gmina Tuchów dodatkowo wprowadzi we wzorze protokołu odrębne miejsce na uwagi kontrolowanego, jako ostatni z punktów protokołu, co pozwoli uniknąć w przyszłości błędu polegającego na pozostawieniu ww. pola bez właściwego uzupełnienia poprzez wykreślenie jednej ze wskazanych opcji. Odnosząc się do kwestii pozostawienia niewypełnionej części protokołu dotyczącej informacji czy *kontrolowanemu przekazano lub nie przekazano jeden egzemplarz/kopię protokołu* Burmistrz wyjaśniła, że protokoły sporządzane są przez zespół kontrolujący w dwóch egzemplarzach przy pomocy kalki. Protokół przekazywany jest osobie wskazanej w części pierwszej protokołu w pkt.: *kontrola przeprowadzona przy udziale*. Jednocześnie kontrolowany nie zawsze przyjmuje kopię protokołu. Fakt ten jednak, nie był odnotowany na wymienionych protokołach przez zespoły kontrolujące w części *pozostałe ustalenia wynikające z przeprowadzonej kontroli*.

(akta kontroli str. 106)

NIK zwraca uwagę, że zarówno wzór protokołu kontroli wprowadzony Zarządzeniem nr 297/2022 Burmistrza Tuchowa z 12 sierpnia 2022 r., jak i wzór wprowadzony Zarządzeniem nr 53/2024 Burmistrza Tuchowa z 28 czerwca 2024 r. zawierały już wyodrębniony punkt na uwagi kontrolowanego, jednak w 13 kontrolach objętych badaniem, które zostały przeprowadzone po wejściu w życie tych zarządzeń, kontrolujący nie stosowali przyjętego wzoru.

- c) W dwóch spośród 64 objętych weryfikacją protokołów kontroli (3%) kontrolujący nie wypełnili części protokołu dotyczącej rodzaju paliwa stosowanego przez kontrolowanych.

(akta kontroli str. 99, 776-1019, 1427-1438)

Burmistrz wyjaśniła, że we wskazanych protokołach prawdopodobnie omyłkowo nie wskazano rodzaju stosowanego paliwa w urządzeniu grzewczym, lub urządzenia te nie były eksploatowane (nie pozostawały w użyciu).

(akta kontroli str. 106)

NIK zwraca uwagę, że w jednym protokole wprost wskazano, że w momencie kontroli prowadzonej przez Urząd piec był użytkowany (dodatkowo stwierdzono spalanie w nim odpadów), a w drugim protokole nie zawarto żadnych zapisów, że kontrolowane źródło ciepła nie pozostawało w użyciu.

- d) W siedmiu spośród 64 objętych weryfikacją protokołów kontroli (11%) kontrolujący nie wypełnili części protokołu dotyczącej klasy użytkowanego przez kontrolowanych pieca/kotła.

(akta kontroli str. 99-100, 776-1019, 1427-1438)

Burmistrz wyjaśniła, że w przypadku braku tabliczki znamionowej do kotła, bądź jej zniszczenia, nie zawsze istniała możliwość przyporządkowania urządzenia grzewczego do danej klasy. Informacja ta zawsze była weryfikowana w oparciu o tabliczkę znamionową na urządzeniu grzewczym

i była dla kontrolujących wiążąca. W przypadku miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń weryfikacja mogła odbywać się w oparciu o okazaną np.: kartę produktu, pod warunkiem, że kontrolowany dokument posiada (obowiązek posiadania karty produktu nie jest regulowane przez żadne przepisy). Miejscowe ogrzewacze pomieszczeń nie będą posiadały tabliczki znamionowej z podstawowymi informacjami o produkcie chociażby dodatkowo o mocy urządzenia czy roku produkcji. Dlatego też w przypadku braku możliwości zweryfikowania klasy urządzenia grzewczego pole to pozostawiano puste. Jak wyjaśniła, kontrolujący nie są odpowiedzialni za certyfikację urządzeń, oraz nie mogą pochopnie ocenić klasy urządzenia grzewczego i zakwalifikować go jako „urządzenie pozaklasowe” tylko dlatego, że nie posiada tabliczki znamionowej. Co więcej certyfikacja urządzeń grzewczych rozpoczęła się od 2005 r., ale nie była obowiązkowa. Dodatkowo kotły bez certyfikacji pozostawały w cenie konkurencyjnej do kotłów nadanym certyfikatem klasy, co miało istotne znaczenie dla producentów urządzeń grzewczych. Dlatego też, nawet jeśli w miejscu kontroli zainstalowano urządzenie grzewcze z datą produkcji np. dla roku 2012, nie możemy jednoznacznie zakwalifikować tego urządzenia jako pozaklasowe, bazując jedynie w oparciu o rok produkcji, czy rok montażu podany przez kontrolowanego, jeżeli nie posiada tabliczki znamionowej lub przynajmniej karty produktu. Urządzenie to może równie dobrze posiadać klasę 3, 4, 5 lub pozostać urządzeniem pozaklasowym. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r., w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe częściowo rozwiązało ten problem, bowiem rozporządzenie to uregulowało kwestię sprzedaży oraz montażu tylko pieców, które spełniają powyższą normę. Od tego dnia kotły CO z niższą klasą zostały wycofane ze sprzedaży z rynku pierwotnego. Nie rozwiązuje to jednak kwestii urządzeń wprowadzonych do obrotu i zamontowanych przed tą datą oraz kotłów nielegalnie wprowadzanych do obrotu na rynku wtórnym (odsprzedawanych do ponownego montażu). Jednocześnie wskazuję, że coraz bardziej popularny staje się być również proceder kupna tabliczki znamionowej do kotła, które oferowane są w sprzedaży za pośrednictwem internetowych serwisów np. allegro.pl lub olx.pl.

(akta kontroli str. 106-107)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 7 uchwały antysmogowej dla Małopolski to na podmiocie eksploatującym instalację, tj. kontrolowanym, ciąży obowiązek wykazania spełnienia wymagań określonych w przedmiotowej uchwale, w szczególności posiadania dokumentacji technicznej urządzenia. Niedochowanie tego obowiązku przez kontrolowanego zagrożone jest karą grzywny zgodnie z art. 334 ustawy Poś. Jednocześnie to do obowiązków burmistrza, zgodnie z art. 379 ust. 4 ustawy Poś, należy występowanie w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. Należy również podkreślić, że zgodnie z *Wytycznymi do procedury przeprowadzania kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów* opracowanymi przez UMWM, brak informacji na temat klasy w dokumentacji oraz brak tabliczki znamionowej (a także brak jakichkolwiek dowodów potwierdzających klasę kotła) oznacza, że palenisko nie spełnia kryteriów żadnej z klas.

- 15.** W czterech przypadkach³⁷, spośród 64 objętych badaniem (6%), czynności kontrolne prowadzone były przez pracowników Urzędu bez upoważnienia,

³⁷ Jeden przypadek w 2017 r. oraz trzy w 2024 r.

przy czym w jednym z tych przypadków żaden członek zespołu kontrolnego nie posiadał odpowiedniego upoważnienia. Stanowiło to naruszenie art. 379 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy Poś, zgodnie z którym uprawnionym do wykonywania funkcji kontrolnych jest burmistrz lub upoważniony przez niego pracownik urzędu.

(akta kontroli str. 213-214, 221-222, 239-254, 896-912)

Burmistrz wyjaśniła, że w przypadku kontroli z 2017 r.³⁸ była to jedna z pierwszych kontroli pieców przeprowadzonych w Gminie, jeszcze przed powołaniem zespołu kontrolnego, a brak upoważnienia wynikał z omyłki. Odnosząc się do trzech pozostałych kontroli³⁹, Burmistrz wyjaśniła, że z uwagi na nieobecność w pracy osoby z wydanym upoważnieniem oraz fakt, że były to kontrole interwencyjne wymagające sprawnej reakcji, Sekretarz Gminy wydał polecenie przeprowadzenia czynności kontrolnych pomimo braku upoważnień. Jak dodała, trwały wówczas zmiany personalne w zespole kontrolnym i w wyniku omyłki nie wydano stosownych upoważnień dla nowych członków zespołu kontrolnego.

(akta kontroli str. 63, 74)

Sekretarz Gminny wyjaśnił, że w przypadku trzech kontroli⁴⁰ wydał polecenie ich przeprowadzenia, ponieważ nieobecna wtedy w pracy była osoba posiadająca takie upoważnienie. Sekretarz wskazał, że w trakcie opracowania było zarządzenie zmieniające skład zespołu, co wpływało na realizację kontroli, w tym planowany skład zespołu. Jak dodał, mając na uwadze obowiązek realizacji kontroli interwencyjnych na podstawie otrzymanych zgłoszeń, wydał polecenie ich przeprowadzenia, pomimo braku wydanych upoważnień.

(akta kontroli str. 219-220)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 379 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy Poś, kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w tym dotyczące indywidualnych systemów grzewczych, mogą być prowadzone jedynie przez pracowników upoważnionych przez burmistrza. Upoważnienie jest imiennym dokumentem uprawniającym do przeprowadzenia kontroli w określonym zakresie. Dokument taki jest niezbędny w celu stwierdzenia, czy wskazana w nim osoba ma prawo wykonywać czynności kontrolne w podanym zakresie. Dopiero dysponując odpowiednim upoważnieniem pracownik Urzędu nabywa uprawnienie m.in. do wstępu na teren kontrolowanej nieruchomości. Z kolei kontrolowany na podstawie przedłożonego upoważnienia uzyskuje informację o podstawie prawnej przeprowadzanej kontroli i zakresie przedmiotowym kontroli. Stosownie do art. 376 pkt 1 ustawy Poś burmistrz jest organem ochrony środowiska. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹ organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Według art. 268a Kpa organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, tak więc upoważnienie ustne nie jest wystarczające do przeprowadzenia kontroli. Przepisy w żaden sposób nie umożliwiają możliwości podjęcia działań kontrolnych (nawet dotyczących kontroli interwencyjnych) bez wydania stosownych upoważnień. Należy również zauważyć, że przyjęcie zarządzenia w sprawie powołania zespołu kontrolnego,

³⁸ Protokół kontroli znak: GMPK.6232.3.2017.ZP z 1 lutego 2017 r.

³⁹ Protokoły kontroli znak: PFP.604.9.2024.KS z 31 lipca 2024 r., PFP.604.10.2024.KS z 31 lipca 2024 r. oraz PFP.604.11.2024.KS z 9 sierpnia 2024 r.

⁴⁰ Protokoły kontroli znak: PFP.604.9.2024.KS z 31 lipca 2024 r., PFP.604.10.2024.KS z 31 lipca 2024 r. oraz PFP.604.11.2024.KS z 9 sierpnia 2024 r.

⁴¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: Kpa.

stanowiącego wewnętrzny dokument Urzędu regulujący jego funkcjonowanie, nie jest wymagane do wydania upoważnień.

16. W 2023 r. Gmina nie przeprowadziła wymaganej przez POP 2020 planowej liczby kontroli indywidualnych systemów grzewczych. Gmina była zobowiązana do przeprowadzenia 200 takich kontroli, a wykonała ich 61, tj. o 139 mniej (69,5%) niż było wymagane.

(akta kontroli str. 59, 1324)

Burmistrz wyjaśniła, że nie osiągnięto założonych rezultatów z uwagi na realizację zadania tylko przez jeden zespół kontrolny.

(akta kontroli str. 126, 135)

17. W latach 2021-2023 podczas żadnej z przeprowadzonych łącznie 16 kontroli interwencyjnych⁴² Gmina nie pobrała i nie zleciła badań próbek popiołu z paleniska. Działanie to było niezgodne z wymogami określonymi w rozdziale 6 *Działania naprawcze punkcie Działanie 1. Ograniczenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin* pkt 6 lit. c POP 2020, według których gminy zobowiązane były do pobrania i zlecenia badania próbki popiołu z paleniska w co najmniej 10% prowadzonych kontroli interwencyjnych.

(akta kontroli str. 54-61, 789-805, 814-852)

Burmistrz wyjaśniła, że Gmina Tuchów, ze względu na koszty pobierania próbek popiołu, które w żaden sposób nie zostaną jej zwrócone (nawet w przypadku wykrycia spalania odpadów) nie realizowała poboru próbek. Jak dalej wyjaśniła, pierwotnie zaplanowane na ten cel środki w ramach środków z programu LIFE, zostały przeznaczone na realizację innych zadań edukacyjnych w ramach ww. projektu oraz budżetowanie dla zatrudnionego na ½ etatu Ekodoradcę. Jakdodała, w przypadku badania próbek nie otrzymamy wyniku pozytywnego, mimo że w kotle spalane będą kartony, papier czy kolorowa makulatura. Pobieranie próbek popiołu w takiej ilości, nie podyktowane żadnym uzasadnionym podejrzeniem spalania odpadów jest w ocenie Gminy niegospodarność środków publicznych, a ilość pobieranych próbek powinna pozostawać całkowicie w decyzji gminy.

(akta kontroli str. 54-61, 116, 134)

NIK zwraca uwagę, że Gminy są zobowiązane do realizacji zadań określonych w poszczególnych POP, ponieważ stanowią one akty prawa miejscowego. Sejmik Województwa Małopolskiego nie pozostawił kwestii liczby pobieranych próbek do indywidualnej decyzji gmin, tylko je wprost określił procentowo. Gminy zatem są zobowiązane do ich wykonywania. Należy również podkreślić, że pobranie i zlecenie badań próbek popiołu z paleniska jest jednym z elementów działań w celu wdrożenia uchwały antysmogowej. NIK zaznacza przy tym, że Gmina miała możliwość uzyskania dofinansowania do badania próbek, np. w ramach programu LIFE, z czego w latach 2019-2020 skorzystała zaledwie trzy razy.

(akta kontroli str. 1229-1238)

18. W latach 2021-2023 Gmina nie docierała co najmniej raz na pół roku do każdego punktu adresowego mieszkalnego i niemieszkalnego, pod którym była eksploatowana instalacja na paliwa stałe z informacją dotyczącą uchwały antysmogowej dla Małopolski i dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów. Powyższe stanowiło naruszenie wymogów POP 2020 określonych w rozdziale 6 *Działania naprawcze punkcie Działanie 1. Ograniczenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin* pkt 3 POP 2020. Urząd przekazywał taką

⁴² Z czego w 2021 r. – pięć, w 2022 r. – siedem, w 2023 r. – cztery.

informację jedynie raz w roku do budynków jednorodzinnych mieszkalnych i lokali mieszkalnych na terenie gminy, dołączając ją do informacji o stawkach za odpady komunalne.

(akta kontroli str. 62-94, 225-227)

Burmistrz wyjaśniła, że podjęte przez Gminę działania były wystarczające do osiągnięcia wymagań w POP, dotyczącej przekazywania informacji w zakresie wymagań uchwały antysmogowej dla Małopolski oraz dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów. Burmistrz wyjaśniła, że oprócz wspomnianej wysyłki ww. informacji do budynków objętych w gminie Tuchów zbiórką odpadów komunalnych, podjęto szereg innych działań informacyjnych. Burmistrz wyjaśniła również, że wskaźnik ten jest trudny do zmierzenia, jednak mając na uwadze przeprowadzane rozmowy z mieszkańcami w urzędzie, oraz liczne telefony chociażby od sprzedawców urządzeń grzewczych poziom wiedzy naszych mieszkańców o wymaganiach uchwały antysmogowej jest bardzo wysoki, a o dotację czy warunki wynikające z uchwał pytają nawet właściciele budynków w trakcie budowy. Poziom wiedzy naszych mieszkańców w tym zakresie oceniam jako wystarczająco dobry i niewątpliwie przyczyniły się do tego wszystkie działania informacyjno-edukacyjne podejmowane przez gminę w okresie od 2017 r.

(akta kontroli str. 127, 136, 225-227, 177-182)

NIK zwraca uwagę, że docieranie co najmniej raz na pół roku do każdego punktu adresowego mieszkalnego i niemieszkalnego, pod którym była eksploatowana instalacja na paliwa stałe, z informacją dotyczącą uchwały antysmogowej dla Małopolski i dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów wynika wprost z POP, który jest aktem prawa miejscowego. Tym samym na Gminie ciążył obowiązek realizacji tego zadania. Akcje edukacyjne są skuteczne pod warunkiem, że są prowadzone ciągle i z określoną częstotliwością. Należy zauważyć, że warunki na rynku energii i budownictwa zmieniają się. Pojawiają się także nowe możliwości programów finansowych, z których mieszkańcy mogą skorzystać. POP rekomenduje położenie większego nacisku na edukację ekologiczną.

19. W latach 2021-2023 Gmina nie realizowała zadania wynikającego z POP 2020, które polegało na prowadzeniu akcji informacyjnej o wymaganiach uchwały antysmogowej dla Małopolski oraz dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów z dotarciem przynajmniej raz w roku do każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą na terenie gminy, który eksploatuje instalację spalania paliw stałych. Działanie to było niezgodne z wymogami określonymi w rozdziale 6 *Działania naprawcze punkcie Działanie 3. Ograniczenie emisji z działalności gospodarczej Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin pkt 1 POP 2020.*

(akta kontroli str. 62-94, 177-182, 225-227)

Burmistrz wyjaśniła, że nie podejmowano działań informacyjnych bezpośrednio kierowanych do przedsiębiorców. W przypadku działalności gospodarczych zarejestrowanych w budynkach mieszkalnych lub lokalach mieszkalnych informacja ta automatycznie trafiała pod dany punkt adresowy w związku z wysyłką razem z wymiarem stawki za odpady komunalne. Jednorazowo w I kwartale 2020 r., wysłano informację do firm zajmujących się sprzedażą i montażem urządzeń grzewczych dot. wymagań małopolskiej uchwały antysmogowej. Mając na uwadze powyższe, gmina Tuchów docierała w pewnym stopniu do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na jej terenie, również pośrednio poprzez przeprowadzanie innych akcji informacyjnych. Nie realizowano jednak np. dedykowanej wysyłki kierowanej do

wszystkich podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą na jej terenie.

(akta kontroli str. 140, 144)

NIK zwraca uwagę, że prowadzenie akcji informacyjnej o wymaganiach uchwały antysmogowej dla Małopolski oraz dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów z dotarciem przynajmniej raz w roku do każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą na terenie gminy wynika wprost z POP, który jest aktem prawa miejscowego. Tym samym na Gminie ciążył obowiązek realizacji tego zadania.

20. Punkt obsługi Programu *Czyste Powietrze*, który miał funkcjonować na podstawie porozumienia zawartego z WFOŚiGW, utworzono z opóźnieniem wynoszącym 5 miesięcy. Działanie to było niezgodne z wymogami określonymi w rozdziale 6 *Działania naprawcze punkcie Działanie 1. Ograniczenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin* pkt 1 POP 2020, według których punkt ten należało utworzyć od 1 stycznia 2021 r. Tymczasem dopiero 26 lutego 2021 r. Gmina wystąpiła do WFOŚiGW, deklarując wolę współpracy w ramach Programu *Czyste Powietrze*, a działanie takie podjęto w odpowiedzi na pismo z WFOŚiGW w tej sprawie pochodzące z 16 lutego 2021 r. Punkt został uruchomiony 9 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 10-33, 400-514, 714-752, 1243-1244)

Burmistrz wyjaśniła, że utworzenie punktu konsultacyjnego dla Programu *Czyste Powietrze* wiązało się z dodatkowymi wydatkami dla Gminy, chociażby w zakresie przyznania dodatkowego wynagrodzenia za pracę dla pracowników, którzy punkt ten obsługują, nie tylko w zakresie udzielania informacji czy pomocy w złożeniu wniosków, ale również wydawania zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego na potrzeby tego projektu, jak również dodatkowych obowiązków informacyjno-promocyjnych. Jak dalej wyjaśniła, w momencie, w którym WFOŚiGW przedstawił konkretne warunki finansowe, gwarantujące refundację kosztów prowadzenia tego punktu, Gmina uruchomiła punkt oraz corocznie aneksuje porozumienie z WFOŚiGW dotyczące jego prowadzenia. Dodała, że jeśli wsparcie finansowe będzie nadal utrzymywane, Gmina będzie prowadzić punkt i kontynuować podpisane porozumienie na dotychczasowych warunkach, które ocenia jako wystarczająco dobre dla gminy.

(akta kontroli str. 140, 143)

NIK zwraca uwagę, że POP jest aktem prawa miejscowego i Gmina miała obowiązek realizacji zadań w nim określonych. Jednocześnie należy podkreślić, że Gmina pierwsze działania w zakresie realizacji ww. zadania podjęła dopiero 26 lutego 2021 r., a zatem już po upływie terminu określonego w POP 2020.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|---|
| Uwagi | NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia kompleksowych działań zapewniających prawidłową realizację obowiązków Burmistrza, wynikających z art. 379 ustawy Poś w części dotyczącej przestrzegania wymagań uchwały antysmogowej oraz zakazu spalania odpadów. |
| Wnioski | 1. Skorygowanie nierzetelnie sporządzonych sprawozdań z realizacji POP za lata 2020-2023 i przekazanie ich do UMWM. |

2. Podjęcie działań mających na celu rzetelne sporządzanie sprawozdań z POP, zawierających dane zgodne ze stanem faktycznym.
3. Zintensyfikowanie działań mających na celu wymianę kotłów na paliwo stałe niespełniających wymogów uchwały antysmogowej i tym samym zwiększenie poziomu redukcji emisji pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} oraz B(a)P.
4. Podjęcie działań mających na celu rzetelne i terminowe wprowadzanie przez pracowników Gminy danych do bazy CEEB.
5. Podjęcie działań mających na celu skorygowanie błędnie wprowadzonych do CEEB dwóch deklaracji o źródłach ciepła.
6. Zgłaszanie na bieżąco do GUNB zidentyfikowanych barier i problemów związanych z funkcjonowaniem CEEB.
7. Podjęcie działań wobec właścicieli i zarządców budynków lub lokali, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw.
8. Opracowanie wewnętrznej procedury przeprowadzenia kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów zgodnie z wytycznymi przygotowanymi przez UMWM.
9. Opracowanie planu kontroli indywidualnych systemów grzewczych uwzględniającego wymagania POP 2023.
10. Rzetelne prowadzenie czynności kontrolnych indywidualnych systemów grzewczych, zapewniających pełną weryfikację spełnienia przez kontrolowanych wymogów uchwały antysmogowej.
11. Podjęcie działań w stosunku do osób wobec których poczyniono ustalenia w zakresie niespełniania wymogów uchwały antysmogowej dotyczących klasy stosowanego kotła oraz jakości stosowanych paliw.
12. Rzetelne sporządzanie protokołów z kontroli indywidualnych systemów grzewczych i wypełnianie przez kontrolowanych wszystkich informacji przewidzianych we wzorze protokołu odzwierciedlających wszystkie podejmowane przez kontrolujących czynności
13. Każdorazowe prowadzenie kontroli indywidualnych systemów grzewczych przez pracowników posiadających stosowne upoważnienie Burmistrza w tym zakresie.
14. Przeprowadzanie w ciągu roku kalendarzowego kontroli indywidualnych systemów grzewczych w liczbie określonej w POP 2023.
15. Pobieranie próbek popiołu z paleniska w liczbie nie mniejszej niż 5% kontroli planowych.
16. Prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych kierowanych do każdego punktu adresowego oraz każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą eksploatujących instalacje spalania paliw stałych minimum dwa razy do roku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, 20 grudnia 2024 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

Mariusz Gorczyca
p.o. Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/

Kontrolerzy
Marzena Gazda
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Aleksander Podsiadło
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/