



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.023.04.2017

P/17/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/078 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Adam Markiewicz, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/151/2017 z dnia 12 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Brzeziny, ul. Sienkiewicza 16, 95-060 Brzeziny ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Seweryn Pluta, Burmistrz Miasta Brzeziny od 13 grudnia 2010 r. ² (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Urząd Miasta Brzeziny latach 2014-2017 (I półrocze) podejmował działania mające na celu poprawę jakości powietrza na obszarze Miasta i ograniczenie jego zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi (PM₁₀ i PM_{2,5})⁴ oraz benzo(a)pirenem (BaP)⁵, jednak – w ocenie NIK – skuteczność i efektywność tych działań w rzeczywistości nie była znana⁶. Biorąc jednak pod uwagę wyniki uzyskane na stacji pomiarowej funkcjonującej na obszarze Miasta, działania te należy uznać za niewystarczające, ponieważ w latach 2014-2016, jakość powietrza na terenie Brzezin znacząco odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, które ograniczają negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie⁷.

¹ Zwany dalej: Urzędem.

² Zwany dalej: Burmistrzem.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁴ PM – pył zawieszony (ang. particulate matter) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (m.in. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany. Cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem. Może on powodować lub pogłębiać choroby płuc i układu krążenia, zawał serca i arytmie. Wpływa również na ośrodkowy układ nerwowy i układ rozrodczy i może powodować choroby nowotworowe. W ostatecznym rezultacie może powodować przedwczesną śmierć. PM₁₀ i PM_{2,5} to odpowiednio cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 mikrometrów (µm) i mniejszej niż 2,5 µm.

⁵ Benzo(a)piren – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodórów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, powstającym w wyniku niskiej emisji.

⁶ W kontekście osiąganych rezultatów działań naprawczych i ich wpływu na ograniczenie wielkości emisji wskazanych substancji (tzw. efektu ekologicznego), a także po kącie stopnia realizacji założeń Programu ochrony powietrza.

⁷ Według danych pochodzących ze stacji pomiarowej zlokalizowanej na terenie Miasta w kontrolowanym okresie nie były dotrzymywane standardy jakości powietrza dotyczące PM₁₀. Stężenia średnioroczne tej substancji kształtowały się na poziomie od 99% do 110% poziomu dopuszczalnego, a liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych na poziomie od 266% do 323% poziomu dopuszczalnego. W przypadku BaP stężenia średnioroczne mieściły się w przedziale od 870% do 1 250% wartości normatywnej.

Urząd opracował i przyjął do stosowania szereg dokumentów programowych, w których, stosownie do obowiązujących wymogów prawnych, odzwierciedlił problematykę w zakresie ochrony powietrza, niemniej jednak kontrola wykazała, że nie wszystkie z nich zachowały w badanym okresie aktualność. Uchwalony w czerwcu 2004 r. *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Brzeziny*⁸ utracił ważność z dniem 31 grudnia 2016 r., a uchwalony w październiku 2006 r. dokument pn. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Brzeziny*⁹, wbrew przepisowi art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁰, nie był aktualizowany od momentu jego uchwalenia.

Z uwagi na występujące na jego terenie ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza, Miasto Brzeziny zostało objęte z końcem 2014 r. Programem Ochrony Powietrza dla strefy w województwie łódzkim¹¹ (zwanym dalej „POP WŁ”).

W ocenie NIK, Urząd w wystarczającym stopniu rozpoznał źródła emisji zanieczyszczeń powietrza na terenie Miasta. W szczególności, w ramach przeprowadzonej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, zidentyfikowano 1.727 budynków prywatnych i 4.556¹² mieszkań ogrzewanych za pomocą paliw stałych - ponad 94% mieszkańców Brzeziny do ogrzewania budynków używało: węgla, ekogroszku, miału węglowego lub pochodnych.

Pozytywnym aspektem działalności Urzędu jest realizacja zadań sprzyjających poprawie jakości powietrza. W ramach POP WŁ, w badanym okresie Urząd zrealizował 55 zadań za kwotę 11.636,3 tys. zł¹³, które dotyczyły głównie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych¹⁴ i liniowych¹⁵. Działania mające na celu ograniczenie niskiej emisji dotyczyły wyłącznie obiektów użyteczności publicznej i koncentrowały się na wykonaniu instalacji fotowoltaicznych w Parku Miejskim i na pięciu budynkach gminnych oraz podłączeniu do sieci ciepłej dwóch budynków komunalnych. Zaplanowano także termomodernizację trzech budynków użyteczności publicznej. NIK zwraca przy tym uwagę, że działania termomodernizacyjne (bez wymiany kotła) oraz instalacja paneli słonecznych, charakteryzują się niskim wskaźnikiem efektywności ekonomicznej pod względem ograniczenia wielkości emisji¹⁶. NIK dostrzega również, że w kontrolowanym okresie Urząd nie prowadził działań polegających na dofinansowaniu likwidacji bądź wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w gospodarstwach domowych. Działania takie zostały wskazane w POP WŁ jako główne działanie naprawcze, służące osiągnięciu poziomów normatywnych PM₁₀, PM_{2,5} i BaP.

⁸ Przyjęty uchwałą nr XXIII/75/04 Rady Miasta Brzeziny w dniu 28 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Gminnego programu ochrony środowiska obejmującego gminny plan gospodarki odpadami dla Gminy Miasto Brzeziny. Zwany dalej: POŚ.

⁹ Przyjęte uchwałą nr LI/72/06 Rady Miasta Brzeziny z dnia 26 października 2006 r., zwane dalej: Założeniami do PZCEP.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 220., zwana dalej: prawo energetyczne.

¹¹ Przyjęty uchwałą nr XXXV/690/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia 2013 r.; aktualizowany uchwałą nr XLII/778/13 z dnia 25 listopada 2013 r. oraz uchwałą nr LIII/945/14 z dnia 28 października 2014 r.; zwany dalej: POP WŁ.

¹² W tym 3.668 mieszkań podłączonych do sieci centralnego ogrzewania, które zasilane jest przez PEC węglem.

¹³ W tym 8.073.205,51 zł ze środków własnych, 2.704.986 zł z budżetu państwa oraz 858.085 zł z WFOŚiGW. Ponadto NIK nie ujęła w wydatkowanej kwocie środków w wysokości 2.232.608,49 zł, przeznaczonych na budowę ponadpokoleniowego budynku wielorodzinnego komunalnego na terenach rewitalizowanych, ponieważ celem inwestycji nie była poprawa jakości powietrza na terenie Miasta oraz nie generowała ona bezpośredniego efektu ekologicznego.

¹⁴ 1.159.231,48 zł w tym 765.072 zł z WFOŚiGW oraz 394.159,48 zł ze środków własnych.

¹⁵ 7.035.699 zł – w tym 2.118.375 zł z budżetu państwa i 4.917.327 zł ze środków własnych.

¹⁶ W informacji NIK o wynikach kontroli *Eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim* (P/16/065), na str. 36, przedstawiono szacunkowe koszty redukcji PM₁₀ przy zastosowaniu różnych rozwiązań (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/065/LKA/>). Według tych danych najniższe koszty redukcji emisji 1 tony PM₁₀ zapewnia wymiana kotła (245 tys. zł) oraz podłączenie nieruchomości do sieci ciepłej (od 102 tys. zł do 347 tys. zł), podczas gdy redukcja tej samej ilości PM₁₀ poprzez termomodernizację (bez wymiany kotła) generuje koszty w wysokości 2 759 tys. zł, a w przypadku instalacji paneli słonecznych 3 981 tys. zł.

Niemniej jednak od II półrocza 2017 r. zaplanowano i rozpoczęto realizację zadań w ww. zakresie - wprowadzono program polegający na dofinansowaniu wymiany przez mieszkańców pieców na urządzenia sprawniejsze energetycznie i bardziej ekologiczne, zaplanowano rozbudowę sieci ciepłowniczej przez Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Brzezinach oraz podjęto starania o doprowadzenie sieci gazowej do Miasta, przy czym pierwsze efekty ekologiczne z tego tytułu (w postaci redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych) będzie można odnotować dopiero od 2018 r.

NIK zauważa jednak, że z uwagi na konstrukcję POP, który nie określał podstawowych elementów do zarządzania procesem poprawy jakości powietrza¹⁷, nie jest możliwe określenie stopnia zaawansowania jego realizacji, tym niemniej, wyniki prowadzonych przez WIOŚ pomiarów wskazują, że dotychczasowa skala i tempo realizacji zadań są zbyt niskie, aby osiągnąć zakładaną poprawę jakości powietrza w 2020 r., tj. w określonym w POP roku zakończenia realizacji Programu. Na niewielką efektywność podjętych działań zwrócił też uwagę sam Burmistrz wskazując, że realnym terminem, w którym mierzalna stanie się poprawa jakości powietrza w mieście, będzie dopiero 2030 rok.

Urząd terminowo przysyłał Zarządowi Województwa Łódzkiego informacje dotyczące monitorowania realizacji POP WŁ, tym niemniej, z uwagi na nieprecyzyjne określanie w nich przez Miasto uzyskanego, bezpośredniego efektu ekologicznego, nie przedstawiały one rzetelnego i pełnego obrazu zrealizowanych działań. Jednocześnie NIK zauważa, że Urząd Marszałkowski nie egzekwował od Urzędu Miasta weryfikacji prawidłowości danych przedstawianych w sprawozdaniach. W ramach działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie szkodliwości zanieczyszczeń powietrza, Urząd organizował konkursy i kampanie edukacyjne dla mieszkańców dotyczące szkodliwości spalania odpadów w paleniskach domowych, a także publikował w lokalnej prasie i na stronie internetowej Urzędu artykuły i informacje o tej tematyce.

Uwagi NIK dotyczą braku prowadzenia w latach 2014-2016 (do połowy grudnia) przez służby miejskie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów w zakresie zakazu spalania odpadów w gospodarstwach domowych. Kontrola NIK wykazała bowiem, że w Brzezinach przeprowadzanie kontroli w tym zakresie rozpoczęło dopiero od grudnia 2016 r., a brak działań we wcześniejszym okresie tłumaczono prowadzeniem działań edukacyjnych dla mieszkańców. W ocenie NIK, takie działanie świadczy o nierzetelnej realizacji obowiązków określonych w: art. 379 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁸, art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁹ oraz POP WŁ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Dokumenty programowe

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą (lata 2014 – 2017 I półrocze), w celu poprawy jakości powietrza realizowano w Mieście Brzeziny²⁰ nw. strategie i programy: Program Ochrony Powietrza dla strefy w województwie łódzkim, Strategię Rozwoju Miasta Brzeziny na lata 2014-2020²¹ oraz wcześniej obowiązującą w tym zakresie Strategię

¹⁷ W tym mierników realizacji założonych działań naprawczych oraz okresów pośrednich ich realizacji, a także oczekiwanych w wyniku jego realizacji wskaźników: produktu (przewidywany zakres rzeczowy działań naprawczych) i rezultatu (przewidywany efekt ekologiczny działań naprawczych).

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm., dalej: ustawą Poś.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.

²⁰ Zwanego dalej: Miastem.

²¹ Przyjęta uchwałą nr LVI/295/2014 Rady Miasta Brzeziny z dnia 28 sierpnia 2014 r., zwana dalej: SR 2014-2020.

Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Brzeziny na lata 2007-2014²², Gminny Program Ochrony Środowiska dla Miasta Brzeziny, Plan Rozwoju Lokalnego Miasta Brzeziny na lata 2007-2015²³, Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Brzeziny oraz Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Brzeziny²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 45-47, 109-111, 129-133, 146-159, 166-168, 177-186) POP WŁ wyznaczał podstawowe kierunki i działania niezbędne do osiągnięcia standardów jakości powietrza (poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu PM10 i BaP) w zakresie:

- ograniczania emisji powierzchniowej pochodzącej z sektora komunalno-bytowego oraz z działalności gospodarczej;
- ograniczania emisji liniowej (komunikacyjnej);
- ograniczania emisji punktowej pochodzącej z działalności gospodarczej;
- gospodarowania zużyтыми oponami, odpadami komunalnymi;
- edukacji ekologicznej i reklamy;
- planowania przestrzennego;
- identyfikacji źródeł emisji oraz rozwoju narzędzi do zintegrowanego zarządzania jakością powietrza, w szczególności poprzez inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej;
- finansowania realizacji programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych.

Miasto Brzeziny zostało włączone do POP WŁ w drodze stosownej uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego²⁵ z dnia 28 października 2014 r. Aktualizacja POP WŁ nałożyła na Miasto szereg obowiązków, w tym m.in.:

- opracowanie i wdrożenie planu lub programu mającego na celu ograniczenia niskiej emisji²⁶;
- budowę lub rozbudowę centralnych systemów ciepłowniczych, gazowych lub elektrycznych²⁷;
- kontrolę gospodarstw domowych w zakresie właściwego gospodarowania odpadami, w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i paleniskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych;

²² Przyjęta uchwałą nr XIV/75/07 w dniu 25 października 2007 r.

²³ Przyjęty uchwałą Nr XXII/63/08 Rady Miasta Brzeziny w dniu 11 czerwca 2008 r., zwany dalej: PRL 2007-2015, zmieniany: uchwałą Nr XXIV/78/08 z dnia 5 sierpnia 2008 r., uchwałą Nr XXVI/97/08 z dnia 25 września 2008 r., uchwałą Nr XXVIII/131/08 z dnia 20 listopada 2008 r., uchwałą Nr XXX/4/09 z dnia 29 stycznia 2009 r., uchwałą Nr XXXII/28/09 z dnia 25 lutego 2009 r., uchwałą Nr XXXIV/39/09 z dnia 16 kwietnia 2009 r., uchwałą Nr XXXVIII/65/09 z dnia 4 czerwca 2009 r., uchwałą Nr XLIII/98/09 z dnia 29 września 2009 r., uchwałą Nr IX/56/2011 z dnia 25 maja 2011 r., uchwałą Nr XVIII/26/2012 z dnia 29 marca 2012 r., uchwałą Nr XX/36/2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r.

²⁴ Przyjęty uchwałą nr XXV/165/2016 Rady Miasta Brzeziny w dniu 24 czerwca 2016 r., oraz zmieniany następującymi uchwałami: nr XXXIV/236/2017 z dnia 26 stycznia 2017 r. i XL/268/2017 z dnia 19 czerwca 2017 r., zwany dalej: PGN.

²⁵ Uchwała nr LIII/945/14 Sejmiku Województwa Łódzkiego w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/690/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego bezno(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM10 oraz planu działań krótkoterminowych.

²⁶ Działanie naprawcze kierowane do 12 miast, tj. Rzgowa, Łowicza, Główna, Wielunia, Tuszyń, Rawy Mazowieckiej, Łasku, Bełchatowa, Ozorkowa, Łęczycy, Kozłuszek i Brzeziny. Program ma obejmować:

- podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymianę na ogrzewanie elektryczne ok. 805.700 m² powierzchni ogrzewanej indywidualnie paliwami stałymi lub;
- wymianę na ogrzewanie gazowe/nowoczesne piece retortowe dla ok. 886.270 m² powierzchni ogrzewanej indywidualnie paliwami stałymi.

Efekt ekologiczny działań naprawczych (redukcja emisji) dla wszystkich gmin oszacowano na 716,4 Mg/rok dla PM10 oraz 100,7 kg/rok dla B(a)P. Planowany termin realizacji zadania ustalono na 2020 r.

²⁷ Działanie naprawcze polegające na:

- podłączaniu do sieci ciepłej budynków mieszkalnych, budynków użyteczności publicznej, zakładów przemysłowych, spółek miejskich lub wymianie ogrzewania węglowego;
- budowie lub rozbudowie sieci gazowej i doprowadzeniu jej do budynków (...).

- modernizację i remonty dróg na terenie Miasta, w szczególności likwidację nawierzchni nieutwardzonych i gruntowych;
- budowę lub rozbudowę systemu ścieżek rowerowych i infrastruktury rowerowej;
- czyszczenie ulic na mokro w okresie wiosna-jesień z częstotliwością najlepiej 1 raz w tygodniu;
- podjęcie stosownych uchwał w sprawie dokumentów planistycznych wynikających z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²⁸;
- podejmowanie akcji edukacyjnych mających na celu uświadomienie społeczeństwa w zakresie: szkodliwości spalania odpadów w paleniskach domowych, korzyści płynących z podłączenia do scentralizowanych źródeł ciepła, termomodernizacji, nowoczesnych niskoemisyjnych źródeł ciepła;
- wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych, uniemożliwiających spalanie odpadów (śmieci) na terenie prywatnych posesji²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 45-106)

Zgodnie z zapisami POP WŁ przyczyną ponadnormatywnych stężeń PM10 i BaP w strefie łódzkiej była emisja powierzchniowa pochodząca z sektora komunalno-bytowego³⁰. W związku z powyższym, jako główne działanie naprawcze, służące osiągnięciu poziomów normatywnych PM10, PM2,5 oraz BaP, wskazano redukcję emisji dokonaną poprzez zmianę sposobu ogrzewania budynków z węglowego na gazowe/sieciowe lub bezemisyjne, a więc działania o kodzie LdEM02 (wymiana dotychczasowych źródeł ciepła na paliwa stałe na źródła niskoemisyjne) i LdEM01 (budowa/rozbudowa sieci ciepłowniczych i gazowych i podłączanie nowych użytkowników). Ponadto, z zapisów POP WŁ wynika, że głównym organem właściwym do realizacji działań naprawczych jest gmina, a określony w tym Programie katalog zadań zależy od poziomu zanieczyszczenia powietrza oraz wielkości udziału poszczególnych typów emisji w tym zanieczyszczeniu. W POP WŁ wskazano również, że najwyższe stężenia PM10 i PM2,5 występują w miastach strefy łódzkiej, na obszarach ze zwartą zabudową mieszkaniową wielorodzinną, ogrzewaną ze źródeł spalanych węglem.

(dowód: akta kontroli str. 378-379)

Najważniejszym strategicznym dokumentem Miasta, obowiązującym w badanym okresie była SR 2014-2020. Strategia uchwalona na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹, zawierała szczegółową diagnozę uwarunkowań rozwoju i problemów Miasta (w tym m.in. ciepłownictwa i gazownictwa, ochrony środowiska), analizę SWOT, określała cele długoterminowe, priorytety rozwoju oraz możliwe kierunki działań władz Miasta.

²⁸ Uwzględnienie w dokumentach takich jak plany zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzjach o warunkach zabudowy, zapisów dotyczących m.in.: sposobu zaopatrzenia w ciepło, lokowania nowych instalacji wytwarzających energię ciepłą i zakładów przemysłowych wytwarzających ciepło odpadowe, wprowadzenia zieleni izolacyjnej, urządzonej oraz niekubaturowego zagospodarowania przestrzeni publicznej miasta, kształtowania korytarzy ekologicznych celem lepszego przewietrzenia miasta, modernizacji układu komunikacyjnego celem przeniesienia ruchu poza ścisłe centrum miasta.

²⁹ W szczególności odpadów zielonych na terenach ogrodów działkowych oraz ogrodów przydomowych i na terenach zielonych Miasta.

³⁰ W przypadku przekroczeń poziomów normatywnych % udział poszczególnych typów emisji w immisji całkowitej był najwyższy dla:

- stężeń dobowych PM10: emisja powierzchniowa 60,1%, napływ 34,8% oraz emisja liniowa 4,5%,
- stężeń średniorocznych PM10: napływ 48,0%, emisja powierzchniowa 39,3% oraz emisja liniowa 11,3%,
- stężeń średniorocznych BaP: emisja powierzchniowa 84,9% oraz napływ 12,0%.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, zwana dalej ustawą o samorządzie gminnym.

W SR 2014-2020, wśród zidentyfikowanych problemów mających wpływ na jakość powietrza w Mieście wyszczególniono m.in.: brak sieci gazowej na terenie całego Miasta, powiększającą się liczbę pojazdów przy jednoczesnej słabo rozwiniętej infrastrukturze drogowej - mającą wpływ na wzrost stężenia NO₂, niewystarczające fundusze na odnowienie kamienic w tym termomodernizację, przekroczenie dopuszczalnych wartości stężenia pyłu PM₁₀ oraz PM_{2,5}.

Wśród określonego w SR 2014-2020 celu strategicznego pn. Rozwój przestrzenny i ochrona środowiska naturalnego³², wyodrębniono działania, w szczególności: wspieranie i rozwój przedsięwzięć z zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii (np. budowa farmy fotowoltaicznej, uruchomienie stacji dla pojazdów o napędzie elektrycznym, oświetlenie uliczne z wykorzystaniem urządzeń energooszczędnych), inwestycje związane z rozwojem ekologicznego transportu, promocja energii odnawialnej wśród mieszkańców, modernizacja systemu ciepłowniczego oraz modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 109-128)

POŚ, przyjęty na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy Poś, zawierał ogólną charakterystykę Miasta, ocenę wraz z diagnozą zasobów stanu środowiska i działania w zakresie jego ochrony, cele i kierunki działań proekologicznych oraz narzędzia i instrumenty realizacji programu wraz z harmonogramem i finansowaniem programu.

Diagnoza jakości powietrza atmosferycznego zawierała źródła oraz stan zanieczyszczenia powietrza w Mieście. Do głównych źródeł emisji POŚ zaliczał: Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Brzezinach³³, Brzezińską Spółdzielnię Mieszkaniową, kotłownie zakładowe, lokalne kotłownie komunalne, paleniska domowe, transport samochodowy, a także procesy technologiczne³⁴. Dokument opisuje stężenia dwutlenku siarki (SO₂), NO₂, Ozonu, dwutlenku węgla (CO₂), benzenu oraz pyłu PM₁₀. Zgodnie z zapisami POŚ, ocena jakości powietrza w Mieście w 2002 r. nie obligowała do ustalenia programu naprawczego.

Działania w zakresie poprawy jakości powietrza ujęte w POŚ, wpisywały się w założenia POP WŁ i dotyczyły m.in.: modernizacji i rozbudowy miejskich systemów ciepłowniczych, likwidacji niskiej emisji z lokalnych kotłowni, indywidualnych palenisk domowych i termomodernizacji budynków, edukacji ekologicznej poprzez promowanie właściwych zachowań społeczeństwa oraz poprawy stanu nawierzchni dróg.

Celami POŚ w zakresie powietrza atmosferycznego były poprawa jakości powietrza oraz spełnienie wymagań ustawodawstwa unijnego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 131-145)

Diagnoza problemów dotyczących m.in. zanieczyszczenia powietrza w Mieście ujęta została w PRL 2007-2015, przyjętym na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym. Dokument ten wśród działań przewidywał termomodernizację obiektów użyteczności publicznej w celu oszczędności energii oraz redukcji zanieczyszczenia powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 146-165)

Założenia do PZCEP uchwalone zostały na podstawie art. 19 ust 8 Prawa energetycznego, uwzględniały realizację zadań mogących wpłynąć na poprawę

³² Cele określone w SRMB 2014-2020 były spójne z ogólnopolskimi i regionalnymi dokumentami programowymi, tj. Długookresową Strategią Rozwoju Kraju Polska 2030, Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020, Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, Strategią Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego 2014-2020 oraz Strategią Rozwoju Powiatu Brzezińskiego na lata 2014-2020.

³³ Zwane dalej: PEC.

³⁴ Takie jak: lakierowanie karoserii samochodowych, magazynowanie i dystrybucja paliw płynnych, galwanotechnika.

jakości powietrza. Działania te miały polegać na termomodernizacji budynków oraz modernizacji i wymianie instalacji ogrzewania.

(dowód: akta kontroli str. 166-176)

PGN wpisywał się w założenia, przyjętego w 2008 r. przez Parlament Europejski, pakietu energetyczno-klimatycznego³⁵. Zawierał rezultaty inwentaryzacji emisji przeprowadzonej na terenie Miasta, określał kluczowe obszary działań w zakresie redukcji emisji CO₂ oraz definiował środki służące osiągnięciu celów wraz z ich ramami czasowymi i finansowymi.

Cele strategiczne PGN obejmowały głównie: zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii dla wzrostu udziału energii odnawialnej w całkowitym bilansie energetycznym Miasta, zwiększenie efektywności energetycznej obiektów z terenu Miasta, zmniejszenie zjawiska niskiej emisji w Mieście na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych i pyłów (w tym CO₂, NO_x, PM₁₀, PM_{2,5}), promocję energii odnawialnej oraz efektywności energetycznej wśród mieszkańców i przedsiębiorców.

Wśród działań zaplanowanych na cały okres objęty planem można wymienić m.in.: modernizację źródeł ciepła, budowę wielofunkcyjnej pasywnej hali sportowej, modernizację obiektów Centrum Kultury Fizycznej w Brzezinach, zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, budowę pasywnego pawilonu Przedszkola nr 3 w Brzezinach, modernizację energetyczną infrastruktury Powiatowego Centrum Zdrowia w Brzezinach. Szacowany koszt wszystkich planowanych działań to 50.500.000 zł³⁶. W PGN nie określono środków przewidzianych na dofinansowanie wymiany systemów grzewczych na paliwa stałe w gospodarstwach domowych.

(dowód: akta kontroli str. 177-186, 243-263)

Z ww. dokumentów programowych realizowanych przez Miasto, tylko POP WŁ określał termin (31 grudnia 2020 r.) osiągnięcia dopuszczalnych i docelowych poziomów stężeń PM₁₀, PM_{2,5} oraz BaP.

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

1. W Urzędzie w 2017 r. nie opracowano programu ochrony środowiska, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 i 18 ust. 1 ustawy PoŚ, które stanowią, że gminne programy ochrony środowiska sporządza organ wykonawczy a uchwała je rada gminy. Poprzednio obowiązujący POŚ utracił ważność z dniem 31 grudnia 2016 r., zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw³⁷. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza „Program Ochrony Środowiska dla Miasta Brzeziny nie był aktualizowany od czasu jego zatwierdzenia tj. od 2004 r. z uwagi na brak środków w budżecie na tego typu działania. Zaktualizowany POŚ powinien zawierać bazę danych i nie powinien być tylko opisem stanu środowiska, jest to dokument wymagający bardzo dużo pracy oraz nakładów finansowych. W 2018 r. zostanie opracowany nowy POŚ zgodnie z Wytycznymi Ministerstwa Środowiska z 2015 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 131-145, 187-189)

2. W badanym okresie Burmistrz nie sporządzał co 2 lata raportów z wykonania Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Brzeziny oraz nie przedstawiał ich Radzie Miasta Brzeziny, co stanowiło naruszenie art. 18

³⁵ Zgodnie z przyjętym w 2008 r. pakietem energetyczno-klimatycznym do 2020 r. Unia Europejska:

- o 20% zredukuje emisję gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu emisji z 1990 r.,
- o 20% zwiększy udział energii odnawialnej w finalnej konsumpcji energii (dla Polski 15%),
- o 20% zwiększy efektywność energetyczną, w stosunku do prognoz BAU (business as usual) na rok 2020.

³⁶ Wliczając wkład własny Brzeziny + dofinansowanie z UE.

³⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1101.

ust. 2 ustawy Poś. Jak wyjaśnił Burmistrz, wynikało to przede wszystkim z konieczności zlecenia opracowania takiego dokumentu firmie zewnętrznej i zabezpieczenia odpowiednich środków w budżecie.

(dowód: akta kontroli str. 187-194)

3. Dokument pn. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Brzeziny* nie został poddany aktualizacji od momentu jego uchwalenia, tj. od 26 października 2006 r. Stanowiło to naruszenie obowiązku zawartego w art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, zgodnie z którym aktualizacja założeń winna być przeprowadzana co najmniej raz na trzy lata. Zdaniem Burmistrza, głównym powodem nieprzeprowadzenia aktualizacji był przede wszystkim brak środków w budżecie na tego typu działania.

(dowód: akta kontroli str. 166-176, 190-194)

Opis stanu
faktycznego

Informacje do planowania działań naprawczych

2. Podstawowym źródłem informacji o jakości powietrza na terenie Miasta były dane z manualnej stacji pomiarowej Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łodzi³⁸, zlokalizowanej przy ul. Reformackiej 1 w Brzezinach, badającej stężenia pyłu PM10 oraz zawartości BaP w pyłe PM10. Burmistrz poinformował, że Urząd korzystał także z zebranych danych pomiarowych stacji, publikowanych na stronie internetowej WIOŚ oraz publikacji i raportów zamieszczanych na stronie internetowej WIOŚ w zakładce *Monitoring Powietrza*³⁹.

Urząd nie prowadził bieżącej analizy zebranych informacji dotyczących jakości powietrza. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza: „Pracownicy Urzędu na bieżąco śledzą dane dotyczące jakości powietrza umieszczone zarówno na stronie WIOŚ w Łodzi, jak i w innych dostępnych serwisach internetowych. Analiza ww. publikacji pozwala nam ocenić stan zanieczyszczenia powietrza na obszarze miasta i podejmować działania w kierunku poprawy jakości powietrza. Nie prowadzimy jednak żadnych analiz papierowych publikowanych wyników. Często na stronach zamieszczane są raporty miesięczne czy też roczne, które pozwalają na wyciągnięcie wniosków. Dane te są powszechnie dostępne i nie widzimy konieczności ich dodatkowej weryfikacji”.

(dowód: akta kontroli str. 190-197)

W badanym okresie Rada Miasta Brzeziny nie rozpatrywała informacji Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Łodzi o stanie środowiska. Było to niezgodne z przepisem art. 8a ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, obligującym rady gmin do rozpatrywania takich informacji przynajmniej raz w roku. Jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Miasta Brzeziny, w okresie objętym kontrolą do Rady Miasta Brzeziny nie wpływały informacje WIOŚ o stanie środowiska na obszarze województwa łódzkiego.

NIK zauważa, że istnieje rozbieżność pomiędzy treścią wyjaśnień Przewodniczącego RMB a informacją przedstawioną przez WIOŚ, zgodnie z którą: „w latach 2014-2016 WIOŚ realizował obowiązek przekazywania informacji określonych zapisem art. 8a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, w formie przesłania Gminie Brzeziny egzemplarza Raportu o stanie środowiska w województwie łódzkim wraz z pismem przewodnim znak: M.035.2.2015GK z dnia 18 listopada 2015 r. (raport za 2014 r.) oraz pismem znak: M.035.2.2916.GK z dnia 17 listopada 2016 r. (raport za 2015 r.). Raport za 2016 r.

³⁸ Zwanego dalej: WIOŚ.

³⁹ Roczna ocena jakości powietrza w województwie łódzkim; Pięcioletnia ocena jakości w województwie łódzkim; Miesięczna analiza ryzyka przekroczeń poziomów substancji w powietrzu; Raport o stanie środowiska w województwie łódzkim.

jest obecnie w trakcie prac edycyjnych i w listopadzie br. zostanie przekazany wszystkim organom administracji samorządowej w województwie łódzkim”.

Jak twierdzi Burmistrz, Urząd Miasta, przekazywał ww. raporty Radzie Miasta, jednak nie udokumentował tego faktu.

(dowód: akta kontroli str. 198-199, 223-224, 231-241)

W badanym okresie Burmistrz tylko raz informował RMB o jakości powietrza na terenie Miasta⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 198-222, 225-230)

3. Urząd dysponował informacjami na temat sposobów (źródeł) ogrzewania na jego terenie⁴¹, natężenia ruchu samochodowego⁴² oraz głównego podmiotu gospodarczego emitującego zanieczyszczenia powietrza w Mieście, tj. PEC. Powyższe informacje zostały zawarte w inwentaryzacji PGN opisanej w pkt. 4 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 195-197)

4. Wykonanie inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej było ujęte wśród podstawowych kierunków działań niezbędnych do przywrócenia standardu jakości powietrza określonych w POP WŁ. W 2015 r. Urząd przeprowadził taką inwentaryzację⁴³, której wyniki zawarł w PGN. Zgodnie z nimi, na terenie Miasta znajdowało się 4.556 mieszkań podzielonych na 16.730 izb. Łączna powierzchnia użytkowa mieszkań wynosiła 327.939 m². Na terenie Miasta znajdowało się również 1.727 budynków prywatnych. Centralne ogrzewanie posiadało 3.668 mieszkań.

Na terenie Miasta nie było dostępu do sieci gazowniczej. Zgodnie z przeprowadzonymi przez Urząd oględzinami terenu, ponad 94% mieszkańców do ogrzewania budynków używało: węgla, ekogroszku, miału węglowego lub pochodnych. Mieszkania korzystające z sieci miejskiej również zasilane były węglem, ponieważ PEC do wytworzenia ciepła wykorzystywał węgiel.

Dane dot. inwentaryzacji zawierały także bazę 117 budynków dostępności publicznej, wśród których: 75 ogrzewanych było węglem, 33 podłączone było do PEC, 6 ogrzewanych było olejem, 2 nie posiadały źródła ogrzewania, a 1 zasilany był gazem ziemnym.

PGN został opracowany w ramach projektu⁴⁴ pn. *Ochrona środowiska naturalnego Miasta Brzeziny poprzez opracowanie planu gospodarki niskoemisyjnej*, który uzyskał dofinansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 52.275 zł, a jego łączny koszt wyniósł 61.500 zł.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 195-197, 243-263)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Realizacja zadań określonych w POP.

Opis stanu
faktycznego

5. Na realizację zadań określonych w POP WŁ, Miasto poniosło w latach 2014-2017 (I półrocze) w ramach 56 zrealizowanych działań naprawczych wydatki w kwocie 13.868.885 zł⁴⁵, w tym 10.305.814 zł pochodzących ze środków własnych Miasta, 2.704.986 zł z budżetu państwa oraz 858.085 zł z Wojewódzkiego Funduszu

⁴⁰ Odczytanie podczas XXVI sesji RMB w dniu 28 czerwca 2016 r. odpowiedzi na interpelację radnej Grażyny Pietrasik.

⁴¹ Głównym źródłem informacji na ten temat był PGN.

⁴² Przez obszar Miasta przebiegają: droga krajowa nr 72, drogi wojewódzkie nr 704, 708 i 715, drogi powiatowe, gminne i lokalne. Podstawowym źródłem informacji o ruchu drogowym były Generalne Pomiary Ruchu.

⁴³ Inwentaryzację sporządzono na podstawie wytycznych Poradnika *Jak opracować plan działań na rzecz zrównoważonej energii SEAP. Rok bazowy badania 2015*.

⁴⁴ Projekt nr POLiŚ.09.03.00-00-605/13-00 w ramach konkursu nr 2/POLiŚ/9.3/2013 Działanie 9.3 Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej – plany gospodarki niskoemisyjnej.

⁴⁵ W 2014 r. – 3.374.500 zł; w 2015 r. – 7.223.021 zł; w 2016 r. – 2.711.268 zł; w I półroczu 2017 r. – 560.602 zł.

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁶. POP WŁ nie zakładał przewidywanego zakresu rzeczowego oraz efektów ekologicznych działań naprawczych w odniesieniu do poszczególnych gmin. W ramach poszczególnych kierunków działań określonych w POP WŁ wydatkowano:

- 3.506.200 zł⁴⁷ na dziewięć zrealizowanych działań naprawczych w obszarze ograniczania niskiej emisji w tym:
 - w 2014 r. budowa innowacyjnego systemu oświetleniowego i zasilania energetycznego w Parku Miejskim w Brzezinach⁴⁸ oraz projekt „*innowacje w źródnicowanych rozwiązaniach fotowoltaicznych w Mieście Brzeziny*”⁴⁹;
 - w 2015 r. budowa ponadpokoleniowego budynku wielorodzinnego komunalnego na terenach rewitalizowanych w Brzezinach, w tym podłączenie do sieci ciepłej⁵⁰, inwestycja „*innowacje w źródnicowanych rozwiązaniach fotowoltaicznych w Mieście Brzeziny*”, w ramach której wykonano pięć instalacji fotowoltaicznych na obiektach użyteczności publicznej: Miejskiej Bibliotece Publicznej, Gimnazjum im. Wł. Reymonta, Szkole Podstawowej nr 1, Urzędzie Miasta Brzeziny⁵¹ oraz realizacja projektu „*Ochrona dziedzictwa historyczno-przyrodniczo-kulturowego miasta poprzez rewaloryzację Parku Miejskiego w Brzezinach*”⁵²;
 - w 2016 r. rozpoczęto prace nad przeprowadzeniem termomodernizacji Szkoły Podstawowej nr 1 w Brzezinach w ramach projektu „*Ekologiczna modernizacja źródeł ciepła w Brzezinach*”⁵³, w tym wykonaniem przyłącza ciepłego;
 - w 2017 r. w ramach projektu „*Ekologiczna modernizacja źródeł ciepła w Brzezinach*” opracowano dokumentację projektową i kosztorysową termomodernizacji trzech budynków użyteczności publicznej w Brzezinach oraz wykonano przyłącze ciepłe do budynku Szkoły Podstawowej nr 1 w Brzezinach⁵⁴, kontynuowano rewaloryzację Parku Miejskiego w Brzezinach⁵⁵.
- (dowód: akta kontroli str. 264-296, 302-303, 307-309, 311, 321-323, 327-331, 335-345, 363-366, 370-375)
- 7.035.600 zł⁵⁶ na 29 działań w obszarze ograniczania emisji liniowej, obejmujących: przebudowy, budowy i remonty dróg w Mieście, budowę ciągu pieszo-rowerowego w Parku Miejskim⁵⁷, budowę i remonty ciągów pieszych, poprawę infrastruktury drogowej, utwardzanie terenu, wprowadzenie linii „90” w międzygminnym transporcie autobusowym⁵⁸ oraz

⁴⁶ Zwany dalej: WFOŚiGW.

⁴⁷ Odpowiednio w latach 2014-2017: 13.300 zł; 3.383.183 zł; 55.46 zł; 54.253 zł.

⁴⁸ Koszt 3.800 zł.

⁴⁹ Opracowanie dokumentacji projektowo budowlanej. Koszt 9.496 zł.

⁵⁰ Koszt 2.232.608,49 zł.

⁵¹ Kontynuacja projektu z 2013 i 2014 r. W dniu 12 grudnia 2013 r. Miasto Brzeziny złożyło w WFOŚiGW wniosek o dotację na wykonanie ww. instalacji, którą uzyskało i 29 maja 2014 r. została podpisana umowa udzielająca dotację na kwotę 765.072 zł. Koszt 1.103.774,69 zł. Opis efektu ekologicznego inwestycji w pkt 9 niniejszego wystąpienia.

⁵² Koszt 45.800 zł.

⁵³ Projekt ujęty w wykazie Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych i przewidziany do dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego w latach 2014-2020. Koszt 55.456,79 zł.

⁵⁴ Koszt opracowania dokumentacji 46.902,50 zł; koszt wykonania przyłącza 7.299,39 zł.

⁵⁵ Koszt 511,18 zł – oświetlenie LED.

⁵⁶ Odpowiednio w badanym okresie: 2.620.500 zł; 2.886.848 zł; 1.526.380 zł; 1.845 zł.

⁵⁷ Koszt 8.499,30 zł w 2014 r.

⁵⁸ Koszt miesięczny 6.755 zł w 2015 r.

najem do celów służbowych ekologicznego samochodu osobowego hybryda⁵⁹. Łącznie wyremontowano lub wybudowano 6640 metrów dróg; (dowód: akta kontroli str. 264-302, 311, 314-320, 335-343, 346-355, 366-368, 374-375)

- 3.120.400 zł⁶⁰ na cztery działania w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Działania polegały na prawidłowym odbiorze i gospodarowaniu odpadami, co zapobiegało ich spalaniu przez mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 264-296, 335-343, 374-375)

- 67.535 zł⁶¹ na dziewięć działań w obszarze edukacji ekologicznej i reklamy. Działania edukacyjno-informacyjne Miasta opisane zostały w pkt. 17 niniejszego wystąpienia;

(dowód: akta kontroli str. 264-296, 311-313, 335-343, 374-375)

- 75.100 zł⁶² na dwa działania w obszarze planowania przestrzennego, które obejmowały w 2016 r. wprowadzenie zmian do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeziny, w dniach 24 czerwca 2016 r. oraz 27 października 2016 r.⁶³;

(dowód: akta kontroli str. 264-296, 335-343, 374-377)

- 64.080 zł⁶⁴ na dwa działania w obszarze identyfikacji źródeł emisji oraz rozwoju narzędzi do zintegrowanego zarządzania jakością powietrza, które obejmowały w 2015 r. opracowanie PGN (opisany w pkt. 1 niniejszego wystąpienia) oraz w 2016 r. opracowanie audytów energetycznych dla trzech budynków użyteczności publicznej w ramach zadania inwestycyjnego „*Ekologiczna modernizacja źródeł ciepła w Brzezinach*”⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 264-296, 311-313, 335-345, 363, 374-375)

Miasto nie realizowało zadań w obszarach: ograniczania emisji powierzchniowej i punktowej pochodzącej z działalności gospodarczej oraz gospodarowania zużytymi oponami. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza zadania w obszarze ograniczania emisji pochodzącej z działalności gospodarczej realizował PEC, będąc jedynym emitentem zanieczyszczeń. Zadania w obszarze gospodarowania zużytymi oponami realizowały natomiast prywatne podmioty o działalności, których Urząd nie posiadał danych.

Zdaniem Burmistrza dotychczasowa skala i tempo realizacji zadań jest zbyt niskie, aby osiągnąć poprawę jakości powietrza do 2020 r. Zgodnie z wyjaśnieniem „*Efekty prowadzonych działań są rozłożone w czasie, dlatego też prognozujemy, że realnym terminem, w którym mierzalnym stanie się poprawa jakości powietrza w mieście będzie 2030 rok*”.

(dowód: akta kontroli str. 264-275, 282-289)

Zgodnie z POP WŁ, dla Miasta przypisano następujące kody obszarów przekroczeń: Ld12SIdB(a)Pa01, Ld12SIdPM10d24, Ld12SIdPM10a07. Dla tych obszarów określono prognozowane na 2020 rok poziomy w powietrzu stężeń pyłów, zarówno przy założeniu podjęcia działań określonych w POP, jak i przy założeniu niepodejmowania żadnych dodatkowych działań ponad te, których konieczność

⁵⁹ Koszt miesięczny 1.700 zł w 2016 r.

⁶⁰ W latach 2014-2017 odpowiednio: 740.700 zł; 874.900 zł; 1.000.800 zł; 504.000 zł.

⁶¹ W latach 2014-2017 odpowiednio: 0 zł; 16,590 zł; 50,945 zł; 0 zł.

⁶² Wydatkowano w 2016 r.

⁶³ Uchwała nr XXV/158/2016 Rady Miasta Brzeziny z dnia 24 czerwca 2016 r. (dla 11 obszarów położonych na terenie Miasta), oraz uchwała nr XXXII/199/2016 z dnia 27 października 2016 r. (dla 9 obszarów położonych na terenie Miasta).

⁶⁴ 61.500 zł w 2015 r. oraz 2.583 zł w 2016 r.

⁶⁵ Audytem objęto budynki: Przedszkole nr 3 ul. Moniuszki 15; Gimnazjum ul. Bohaterów Warszawy 4; Szkoła Podstawowa nr 1 ul. Moniuszki 21 w Brzezinach. Koszt 2.583 zł.

podjęcia wynika z istniejących przepisów. I tak, przy założeniu niepodjęcia żadnych dodatkowych działań ponad konieczne:

- na obszarze o kodzie Ld12SldPM10a07 dla pyłu zawieszonego PM10 poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie 33,4 µg/m³
- na obszarze o kodzie Ld12SldPM10d24 dla pyłu zawieszonego PM10 poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów 24 godziny wyniesie 51,6 µg/m³, liczba dni z przekroczeniami wyniesie 52;
- na obszarze o kodzie Ld12SldB(a)Pa01 dla benzo(a)pirenu zawartego w pyłe PM10 poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie 4,98 ng/m³;

natomiast prognozowane na 2020 rok poziomy w powietrzu stężeń pyłów przy założeniu, że wszystkie określone w POP działania zostaną podjęte:

- na obszarze o kodzie Ld12SldPM10a07 dla dla pyłu zawieszonego PM10 poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie 26,8 µg/m³;
- na obszarze o kodzie Ld12SldPM10d24 dla pyłu zawieszonego PM10 poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów 24 godziny wyniesie 49,7 µg/m³, liczba dni z przekroczeniami wyniesie 19,
- na obszarze o kodzie Ld12SldB(a)Pa01 dla benzo(a)pirenu zawartego w pyłe PM10 - poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie 5,9 ng/m³⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 73-98, 1064-1078)

6. Zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami, w badanym okresie Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego nie informował Burmistrza na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy Poś, o konieczności podjęcia działań określonych Planem Działań Krótkoterminowych⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 380-384)

7. POP WŁ określał w załączniku nr 7 tabelaryczny układ przekazywanych informacji o realizacji programu, zawierający: kierunek działania naprawczego (dalej DN), obszar DN, kod DN, opis DN, kod źródła emisji, koszt realizacji DN, stopień realizacji DN, termin rozpoczęcia i zakończenia DN, wskaźnik monitorowania postępu, bariery w realizacji DN, bezpośredni efekt ekologiczny⁶⁸ oraz uwagi.

(dowód: akta kontroli str. 393)

Urząd dwukrotnie sporządzał i przekazywał Zarządowi Województwa Łódzkiego informację dotyczącą monitorowania realizacji POP WŁ, zgodnie z wymaganym terminem tj. do 28 lutego każdego roku za ubiegły rok kalendarzowy⁶⁹. Sprawozdania te, były sporządzane stosownie do wymogów programu oraz przedstawiały prawidłowy obraz stanu faktycznego. Jednak niedookreślenia zapisów POP WŁ w zakresie poszczególnych działań naprawczych (m.in. brak szczegółowego opisu bezpośredniego efektu ekologicznego, braku wskaźników monitorowania), zdaniem NIK, nie pozwalały na sporządzanie przez Miasto rzetelnej sprawozdawczości w tym zakresie, w tym opisanie bezpośredniego efektu ekologicznego oraz precyzyjne określenie stopnia realizacji POP WŁ. W badanym okresie Urząd Marszałkowski nie zwracał się do Burmistrza o weryfikację i uzupełnienie sprawozdań z realizacji POP WŁ.

⁶⁶ W projekcie aktualizacji POP WŁ z 2016 r. powyższe błędy zostały poprawione (uchwała Sejmiku Województwa Łódzkiego nr XXVIII/359/16 z dnia 27 września 2016 r., niepublikowana). W przypadku niepodjęcia żadnych dodatkowych działań, stężenie B(a)P określone zostało na poziomie 4,98 ng/m³ oraz na poziomie 4,9 ng/m³ w przypadku realizacji wszystkich działań określonych w POP WŁ (prawidłowy spadek).

⁶⁷ Przyjęty uchwałą nr LIII/694/14 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 28 października 2014 r.

⁶⁸ Bezpośredni efekt ekologiczny został wymieniony w §21 pkt.2 ust.7 POP WŁ, jako obligatoryjny element przekazywanej informacji.

⁶⁹ W dniu 23 lutego 2016 r. za rok 2015 oraz w dniu 24 lutego 2017 r. za rok 2016.

(dowód: akta kontroli str. 394-412, 1021-1025)

Jak wyjaśnił Burmistrz, „dla działań i inwestycji nieposiadających dotacji ze źródeł zewnętrznych, nie określa się efektu ekologicznego, gdyż nie jest on liczony. W praktyce efekty te wyznacza się jako różnicę emisji dla stanu sprzed i po realizacji działań, w szczególności objętych programami pomocowymi o zdefiniowanych kryteriach oceny. Stąd też podane w sprawozdaniach określenia często nie są czystymi danymi określającymi w sposób mierzalny pozytywny wpływ projektu na środowisko.”

(dowód: akta kontroli str. 231-234)

8. W Urzędzie nie opracowano Programu Ograniczania Niskiej Emisji⁷⁰. POP WŁ jedynie wymieniał PONE wśród przykładów dobrych praktyk działania samorządów, jednak nie nakładał obowiązku na Miasto opracowania ww. programu.

(dowód: akta kontroli str. 380-385, 413)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W kontrolowanym okresie Urząd nie podejmował działań polegających na dofinansowaniu likwidacji bądź wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w gospodarstwach domowych. Takie działanie zostało wskazane w POP WŁ jako główne działanie naprawcze, służące osiągnięciu poziomów normatywnych PM10, PM2,5 i B(a)P. Tym niemniej, w 2015 r. Urząd podjął próbę uzyskania środków w ramach programu priorytetowego „Poprawa jakości powietrza poprzez likwidację niskiej emisji realizowana w ramach programu KAWKA”⁷¹, jednak w dniu 16 sierpnia 2016 r. do Urzędu wpłynęło pismo z WFOŚiGW informujące o odstąpieniu od realizacji ww. programu. Projekt, w ramach którego deklarację udziału zgłosiło 76 beneficjentów⁷², obejmował likwidację lokalnych źródeł ciepła oraz podłączenie istniejących obiektów do sieci ciepłowniczej. W ramach programu planowano likwidację 387 źródeł ciepła, a także podłączenie do sieci ciepłowniczej 52 obiektów. Koszt całkowity oszacowano na 8.466.737 zł, w tym 2.083.058 pochodzące z NFOŚiGW oraz 825.804 zł z WFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1025, 1051-1058)

Opis stanu
faktycznego

W ramach ograniczenia emisji powierzchniowej, Urząd dopiero od II połowy 2017 r. realizował zadanie w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi⁷³, pn. „Poprawa jakości powietrza na terenie Miasta Brzeziny poprzez likwidację niskiej emisji realizowana w ramach PONE”. W dniu 29 czerwca 2017 r. Rada podjęła uchwałę określającą zasady przyznawania i rozliczania dotacji na ten cel⁷⁴. Na realizację zadania, którego szacunkowy koszt w latach 2017-2018 wynosi 8.350.209 zł, Urząd otrzymał dotację z WFOŚiGW w wysokości 1.068.417 zł na podstawie umowy zawartej w dniu 27 lipca 2017 r.⁷⁵. Do powyższego programu polegającego na wymianie pieców przez mieszkańców na urządzenia sprawniejsze energetycznie i bardziej ekologiczne oraz dotowaniu przez Urząd do kwoty nie wyższej niż 40% wydatku kwalifikowanego, deklarację złożyło 35 właścicieli gospodarstw indywidualnych, 30 nieruchomości wielorodzinnych, zarządzanych przez spółkę Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Brzezinach Sp. z o.o. oraz jeden właściciel kamienicy prywatnej. W ramach programu zostaną zlikwidowane 374 źródła ciepła.

⁷⁰ Zwany dalej: PONE.

⁷¹ Złożenie do WFOŚiGW w Łodzi wniosku o udzielenie dofinansowania.

⁷² 44 wnioski prywatnych właścicieli budynków jednorodzinnych; 7 wniosków TBS; 24 wnioski wspólnot mieszkaniowych; 1 wniosek Klasztoru Sióstr Bernardynek.

⁷³ Uchwała Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Łodzi Nr 43/IV/2017 z dnia 21 kwietnia 2017 r. wraz z załącznikami.

⁷⁴ Uchwała Nr XLI/274/2017 Rady Miasta Brzeziny z dnia 29 czerwca 2017 w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na obszarze Miasta Brzeziny na lata 2017-2018. Obowiązek podjęcia uchwały wynika z art. 403 ust. 5 ustawy Poś.

⁷⁵ Umowa nr 198/OA/D/2017 o dofinansowanie w formie dotacji ze środków WFOŚiGW w Łodzi w ramach programu ograniczania niskiej emisji; a także Aneks nr 1 do umowy z dnia 9 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 231-234, 380-385, 414-453, 1059-1062)

Do dnia zakończenia kontroli podpisano i rozliczono umowy z 12 beneficjentami na łączną kwotę 171.275 zł⁷⁶ w tym 68.510 zł dotacji. We wszystkich analizowanych przypadkach wnioski beneficjentów były kompletne a umowy rozliczono prawidłowo. Urząd w 11 przypadkach dokonał sprawdzenia faktycznej wymiany instalacji urządzeń grzewczych poprzez dokonanie oględzin⁷⁷.

(dowód: akta kontroli str. 454-585)

9. W badanym okresie w Urzędzie podejmowano następujące działania naprawcze w zakresie ograniczania emisji ze źródeł powierzchniowych:

- w obszarze podłączania do sieci ciepłowniczych⁷⁸, działania realizowano w 2016 i 2017 r. w ramach projektu „Ekologiczna modernizacja źródeł ciepła w Brzezinach”. Do sieci ciepłowniczej podłączono budynek Szkoły Podstawowej nr 1 w Brzezinach. Projekt realizowany będzie do 2018 r. i zakłada: zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej⁷⁹, szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych⁸⁰, ilość zaoszczędzonej energii cieplnej⁸¹ oraz ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej⁸²;
- w obszarze alternatywnych źródeł energii⁸³, działania realizowano w 2014 i 2015 r. w ramach projektu „Innowacje w zróżnicowanych rozwiązaniach fotowoltaicznych w Mieście Brzeziny”. Zainstalowano pięć instalacji fotowoltaicznych na obiektach użyteczności publicznej. Inwestycja w zakresie efektu ekologicznego polegała na redukcji emisji pyłu⁸⁴, SO₂⁸⁵, NO_x, oraz CO₂⁸⁶.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 264-288, 308-309, 329-331, 344-345, 363-366, 380-385, 586-672)

10. W kontrolowanym okresie WIOŚ nie przeprowadzał w Mieście kontroli w zakresie realizacji działań przewidzianych w POP. Zgodnie z informacją przedstawioną przez WIOŚ, „wprowadzenie obowiązku kontroli realizacji POP-ów przez gminy zbiegło się w czasie z wprowadzeniem obowiązku kontroli przez WIOŚ realizacji przez gminy obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Pomimo zgłoszenia przez WIOŚ zapotrzebowania na etaty wynikające z realizacji nowych zadań, nie zostały przyznane na ten cel żadne środki finansowe. W miarę posiadanych możliwości, WIOŚ prowadzi coroczną kontrolę zarówno pierwszego, jak i drugiego zadania. Na 2017 r. zaplanowano 3 kontrole gmin z zakresu realizacji obowiązków nałożonych programami ochrony powietrza, nie wytypowano jednak do kontroli Miasta Brzeziny”.

(dowód: akta kontroli str. 236-242)

11. W latach 2014-2016 stacja monitoringowa WIOŚ zlokalizowana w Brzezinach wykazała następujące wartości pomiarowe:

- dla PM₁₀ odpowiednio: stężenia średnioroczne 44,1; 41,6; 39,6 µg/m³ (poziom dopuszczalny 40 µg/m³) oraz liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych 113, 96, 93 dni (poziom dopuszczalny: 35 dni),

⁷⁶ Koszt kwalifikowany.

⁷⁷ Urząd przedstawił dziewięć protokołów oględzin dotyczących likwidacji starego źródła ciepła, a także osiem protokołów potwierdzających wymianę starego źródła na nowe. Dokonywanie oględzin będzie trwało do czasu zakończenia programu tj. do 15 października 2018 r. Ponadto Urząd zastrzegł w uchwale dot. ustalenia zasad udzielania dotacji, prawo do przeprowadzenia kontroli od momentu potwierdzenia trwałej likwidacji starego kotła na paliwo stałe i użytkowanie urządzenia grzewczego objętego dofinansowaniem, w terminie do pięciu lat.

⁷⁸ Koszt realizacji zadań 1.104.770 zł.

⁷⁹ 959.695,51 kWh/rok.

⁸⁰ 300,88 tony równoważnika CO₂/rok.

⁸¹ 2953,74 GJ/rok.

⁸² 19,12 MWh/rok.

⁸³ Koszt realizacji zadań 1.177.020 zł.

⁸⁴ 15kg/rok.

⁸⁵ 254kg/rok.

⁸⁶ 86,949kg/rok.

- dla B(a)P odpowiednio: 9,1; 8,7; 12,5 ng/m³ (poziom docelowy 1 ng/m³).

Zgodnie z informacją przedstawioną przez WIOŚ, wyniki pomiarów stężenia pyłu PM10 wykazują niewielką tendencję spadkową ze 44,1 µg/m³ (110,3%) w 2014 r. do 39,6 µg/m³ (99%) w 2016 r. Jednak średnia wartość pyłu PM10 w I półroczu 2017 r. wyniosła 50,7 µg/m³ i stanowiła 126,8 % wartości dopuszczalnej.

Nadal jednak notowane są liczne przypadki przekroczeń dobowych dopuszczalnych stężeń pyłu PM10, i tak w 2014 r. 113 dni (323% wartości normatywnej), w 2015 r. 95 dni (271%) i w 2016 r. 93 dni (266%), co daje spadek o 17,7%.

Wyniki pomiarów zawartości B(a)P w pyłe PM10 w latach 2014-2015 wykazywały także tendencję spadkową z 9,1 µg/m³ w 2014 r. do 8,7 µg/m³ w 2015 r. Jednak w 2016 i 2017 (I półrocze) wartość ta wzrosła i wynosiła odpowiednio 12,5 i 13,5 µg/m³ (1250% i 1350% wartości dopuszczalnej).

Wg kontrolowanej jednostki na skuteczność działań naprawczych mają istotny wpływ uwarunkowania zewnętrzne, w szczególności wciąż zbyt niski udział mieszkańców w procesie wymiany nieefektywnych palenisk węglowych oraz brak uregulowań prawnych w zakresie norm jakościowych dla paliw stałych.

(dowód: akta kontroli str. 236-242, 264-275)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

Inne zadania sprzyjające poprawie jakości powietrza

12. Urząd w celu poprawy jakości powietrza lub intensyfikacji działań naprawczych (w tym zachęcaniu obywateli do uczestnictwa w tym procesie) podejmował następujące działania:

- w dniach 25 listopada 2011 r. oraz 11 maja 2015 r. zawarł porozumienia z Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Łodzi Sp. z o.o.⁸⁷ w sprawie międzygminnej komunikacji autobusowej. Na mocy powyższych porozumień, publiczny transport zbiorowy realizowany był na terenie Miasta w ramach dwóch linii autobusowych – 90C i 53B. Jak twierdzi Burmistrz, „uruchomienie linii spowodowało, że część mieszkańców uczących się lub pracujących w Łodzi zrezygnowało z dojazdu swoim samochodem do miasta”. W badanym okresie Miasto nie ponosiło wydatków na niskoemisyjny transport publiczny, ponieważ operatorem ww. porozumień było MPK-Łódź i zakup autobusów leżał po stronie spółki;

(dowód: akta kontroli str. 282-292, 380-385, 673-754)

- przystąpił do realizacji Projektu pn. „Zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych na terenie Miasta Brzeziny” wpisanego do Strategii Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+. Projekt o szacowanej wartości 16.628.235 zł i przewidywanej kwocie dofinansowania 10.800.000 zł ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, w okresie II kwartał 2018 – IV kwartał 2019 roku obejmuje: dostawę, montaż i uruchomienie 170 sztuk zestawów fotowoltaicznych „off-grid” na 170 budynkach należących do mieszkańców Miasta. Dodatkowo w 130 budynkach planowane jest zainstalowanie systemów pomp ciepła typu monoblok oraz akumulatorów do magazynowania chwilowych nadwyżek energii. Głównym celem projektu jest zwiększenie produkcji energii z OZE, redukcja emisji gazów cieplarnianych i poprawa jakości powietrza. Do dnia zakończenia kontroli Miasto zebrało deklaracje mieszkańców udziału w projekcie, rozpoczęło procedury zapytania ofertowego na wyłonienie wykonawcy oraz opracowało

⁸⁷ Zwane dalej: MPK-Łódź.

szacowany efekt ekologiczny inwestycji⁸⁸. Zgodnie z wezwaniem Stowarzyszenia Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego⁸⁹, wniosek w sprawie dofinansowania powinien zostać złożony przez Miasto do dnia 31 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 264-292, 755-787)

- w ramach ubiegania się o doprowadzenie sieci gazowej do Miasta, w dniu 28 lutego 2017 r. Burmistrz podpisał list intencyjny z Polską Spółką Gazownictwa Sp. z o.o., określający zasady planowania i wybudowania gazowej sieci dystrybucyjnej w Mieście. List ten stanowi podstawę rozpoczęcia prac analitycznych i projektowych przez PSG we współpracy z Miastem w celu realizacji inwestycji. W dniu 31 maja 2017 r. w Urzędzie odbyło się spotkanie Burmistrza, przedstawicieli PSG, a także mieszkańców informujące o przystąpieniu do oceny wybudowania do Miasta sieci gazowej. Zgodnie z założeniami sieć gazowa dotrze do Miasta od strony północnej ul. Waryńskiego - do strefy inwestycyjnej, a następnie do odbiorców indywidualnych – mieszkańców osiedla Kilińskiego, Niemcewicza i Słonecznej. Zakładany czas uzyskania pozwolenia na budowę to przełom 2018 i 2019 roku.

(dowód: akta kontroli str. 282-292, 788-791)

W badanym okresie Urząd nie zakupił oczyszczaczy do powietrza dla placówek edukacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1021-1025)

13. Urząd nie ustanowił programu osłonowego zapewniającego dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie niskosprawnego kotła na paliwo stałe na inny rodzaj ogrzewania lub kocioł nowszej generacji. Zachęcając mieszkańców Miasta do uczestnictwa w działaniach zmierzających poprawy jakości powietrza, w 2017 r. Urząd rozpoczął udzielanie dotacji na wymianę źródeł ogrzewania na bardziej ekologiczne w ramach realizacji zadania pn. *„Poprawa jakości powietrza na terenie Miasta Brzeziny poprzez likwidację niskiej emisji realizowana w ramach PONE”*, opisanego w pkt. 8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 380-385)

14. W 2017 r. Urząd wyznaczył dla PEC zadania na rzecz redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez rozbudowę sieci ciepłowniczej. W związku z powyższym PEC ubiega się o dofinansowanie projektu pn. *„Ograniczenie niskiej emisji w mieście Brzeziny poprzez budowę sprawnej sieci ciepłowniczej w ramach Partnerskiego Programu rozwoju i modernizacji sieci ciepłowniczej w Łodzi oraz wybranych miastach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego”*. Projekt o łącznej szacunkowej wartości 24.057.748,05 zł zakłada wybudowanie i zmodernizowanie ponad dziewięciu kilometrów sieci ciepłowniczej (183 węzły ciepłownicze). Umożliwi to zlikwidowanie 166 indywidualnych i zbiorowych źródeł niskiej emisji⁹⁰. Wniosek zarejestrowany w grudniu 2016 r. pod numerem POIS.01.06.01-11-0038/16, w dniu 30 października 2017 r. otrzymał pozytywną ocenę i podpisanie umowy o dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowiska na lata 2014-2020⁹¹ nastąpi najpóźniej do dnia 30 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 282-292, 380-390, 792-804)

⁸⁸ Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych CO₂/rok – 200 ton; Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – 0,8 MW/rok.

⁸⁹ Pismo SŁOM.ZEFRR.041.26.2017.

⁹⁰ Spadek emisji gazów cieplarnianych – 2.485,34 tony CO₂/rok; zmniejszenie zużycia energii pierwotnej – 29.802,16 Gj/rok; spadek emisji pyłu – 9,54 Mg/rok.

⁹¹ Oś priorytetowa I Zmniejszenie emisyjności gospodarki, działanie 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu. Wartość dofinansowania w ramach projektu 14.472.932,33 zł.

Ponadto zgodnie z przekazanymi informacjami, PEC w 2016 r. zrealizował budowę ponad 500 metrów sieci ciepłowniczej umożliwiającej przyłączenie 10 odbiorców (w tym Szkoła Podstawowa nr1), a w roku 2017 (II kwartał) podłączony został jeden odbiorca – blok na osiedlu przy ul. Waryńskiego (30 użytkowników).

(dowód: akta kontroli str. 380-390, 1063)

15. W badanym okresie kontrole w zakresie prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych wykonywane były przez Straż Miejską w Brzezinach oraz upoważnionych do tego działania pracowników Urzędu. Łącznie przeprowadzono 35 kontroli, w tym: cztery w 2016 r. oraz 31 w 2017 r. Jak twierdzi Burmistrz brak działań kontrolnych w latach 2014-2015 był spowodowany prowadzeniem działań edukacyjno-informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 282-292, 380-392, 811-814)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą Urząd przyjął 19 zgłoszeń mieszkańców o interwencję dotyczącą zanieczyszczenia środowiska w wyniku wypalania śmieci, z czego osiem w 2014 r., siedem w 2015 r. oraz cztery zgłoszenia w 2016 r. Interwencję w postaci przeprowadzenia kontroli Straż Miejska w Brzezinach podjęła tylko w sześciu przypadkach. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza *„Zgłoszenia były realizowane w miarę posiadanych sił i środków, a rozbieżność czasowa od przyjęcia zgłoszenia do jego realizacji uniemożliwiała potwierdzenie zgłoszenia i podjęcie skutecznej interwencji”*. Kontrole z własnej inicjatywy podejmowane były w przypadku zauważenia przez funkcjonariuszy dymu, którego barwa i zapach mogły wskazywać na proces spalania odpadów w palenisku domowym. W trakcie kontroli nie pobierano próbek z palenisk domowych.

(dowód: akta kontroli str. 190-194, 380-392, 805-808)

Zdaniem NIK, skala przeprowadzanych kontroli przez Urząd oraz brak analiz w tym zakresie świadczą o nierzetelnym rozpoznawaniu zagrożenia płynącego z emisji powierzchniowej na terenie Miasta.

Opis stanu
faktycznego

W wyniku dwóch kontroli stwierdzono przypadki spalania odpadów, a właściciel nieruchomości został zobowiązany do uprzątnięcia miejsca składowania odpadów i pouczony o szkodliwości spalania odpadów w paleniskach domowych. Nie nakładano kar pieniężnych. Każdorazowo mieszkańcy otrzymywali od Służb Miejskich materiał informacyjny w postaci ulotki pn. *„PAMIĘTAJ domowy piec nie jest przeznaczony do spalania odpadów”* zawierającej m.in. ekologiczne konsekwencje spalania odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 391, 809-810, 815-839)

Na stronie internetowej Urzędu w zakładce *aktualności* została zamieszczona informacja o szkodliwości palenia odpadów w piecach domowych i grożącej za to wykroczenie grzywnie w wysokości do 5.000zł⁹².

(dowód: akta kontroli str. 840)

16. Według stanu na koniec 2014 r. w Mieście na 10 komunalnych obiektów użyteczności publicznej 6 podłączonych było do sieci ciepłowniczej, 3 wykorzystywały węgiel jako nośnik do ogrzewania budynku, a jeden posiadał ogrzewanie olejowe.

(dowód: akta kontroli str. 380-392)

W 2015 r. PEC wybudowało odcinek sieci ciepłej⁹³ w rejonie ul. Św. Anny, co umożliwiło podłączenie do sieci m.in. budynku Miejskiej Biblioteki Publicznej, dotychczas ogrzewanego olejem.

(dowód: akta kontroli str. 380-392)

⁹² Informacja została odnotowana w dniu rozpoczęcia kontroli tj. 12 października 2017 r. http://www.ekologia.brzeziny.pl/palenie_odpadow_w_pieczach_domowych.php.

⁹³ Finansowanie pochodziło w całości ze środków własnych spółki PEC i wynosiło ok. 1,1 mln zł.

W latach 2014-2015 Miasto realizowało Projekt pn. „Innowacje w zróżnicowanych rozwiązaniach fotowoltaicznych w Mieście Brzeziny”. W jego ramach zainstalowano pięć instalacji fotowoltaicznych na obiektach użyteczności publicznej i wydatkowano na ten cel 1.177.020 zł. Efekt ekologiczny inwestycji został opisany w pkt. 9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 264-288, 308-309, 329-331)

W latach 2015-2018 realizowany był przez Miasto Projekt „Ekologiczna modernizacja źródeł ciepła w Brzezinach”, w ramach którego realizowano zadanie pn. „Termomodernizacja budynku użyteczności publicznej – Szkoły Podstawowej nr 1 w Brzezinach”. Jego efektem było w 2017 r. podłączenie do sieci Szkoły Podstawowej nr 1 ogrzewanej dotychczas węglem – koszt 45.000 zł. W ramach powyższego projektu na 2018 r. planowane jest podłączenie do sieci ciepłej Przedszkola nr 3. Efekt ekologiczny jest liczony dla całego projektu (został opisany w pkt. 9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), dlatego niemożliwym jest wykazanie go dla poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 264-288, 344-345, 363-366, 380-385, 586-672)

Biorąc powyższe pod uwagę, w okresie objętym kontrolą zlikwidowano dwa źródła ogrzewania (węgiel i olej) w budynkach użyteczności publicznej podłączając je do sieci ciepłowniczej oraz na pięciu budynkach zainstalowano dodatkowe źródło energii w postaci paneli fotowoltaicznych.

17. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. Urząd podejmował następujące działania informacyjno-edukacyjne skierowane do mieszkańców, których celem było m.in. uświadomienie o szkodliwości zanieczyszczeń powietrza:

- Brzeziński Informator Samorządowy⁹⁴ w szczególności w okresach jesień-wiosna, publikował artykuły i informacje kierowane do mieszkańców Miasta w zakresie przedmiotowym kontroli, o tytułach np. „Zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych na terenie Miasta Brzeziny”, „Burmistrz Miasta na Smart City Forum”, „Zbiórka makulatury - drzewko za makulaturę”, „Niska emisja przyczyną zanieczyszczenia powietrza w Brzezinach”, „Wypalanie traw zabija rośliny, zwierzęta, środowisko”, „Już wkrótce brzezińska Jedynka będzie miała miejskie ciepło”, „Brzeziniaki – ekoprzedszkolaki”, „Energooszczędni”, „Gimnazjaliści z Brzezin stawiają na fotowoltaikę”, „Czas na energię ze słońca”.

(dowód: akta kontroli str. 380-390, 841-866)

- W dniach 18-21 września 2015 r. w ramach ogólnopolskiej akcji Sprzątanie świata, mającej na celu m.in. wskazanie właściwego sposobu pozbywania się odpadów, dofinansowano zakup worków na śmieci oraz jednorazowych rękawiczek dla uczestników. W akcji wzięło udział ok. 870 dzieci⁹⁵, uczniów⁹⁶ i gimnazjalistów⁹⁷. Koszt akcji wyniósł 459,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 380-390, 867-883)

W ramach Projektu „Eko-Brzeziny zwiększanie świadomości ekologicznej mieszkańców miasta”⁹⁸, dofinansowanego w formie dotacji ze środków WFOŚiGW w ramach konkursu pn. „Edukacja ekologiczna mieszkańców województwa łódzkiego – edycja 2016”, w 2016 r. realizowano:

- w dniach 19-21 grudnia 2016 r. akcję edukacyjną dotyczącą szkodliwości spalania odpadów w paleniskach domowych, którą objęto trzy osiedla

⁹⁴ Gazeta miasta Brzeziny i powiatu brzezińskiego wydawana w formie tygodnika.

⁹⁵ Przedszkole nr 1; Przedszkole nr 3 w Brzezinach.

⁹⁶ Szkoła Podstawowa nr 1, SP nr 2 w Brzezinach.

⁹⁷ Gimnazjum; Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych; Zespół Szkół Socjalnych; Świetlica Terapeutyczna „Świetlik” w Brzezinach.

⁹⁸ Kampania edukacyjna w zakresie racjonalizacji gospodarki odpadami i zapobieganiu ich powstawaniu. Koszt ogólny 43.652 zł; kwota dotacji 34.900 zł.

domków jednorodzinnych położonych w różnych częściach Miasta. Akcja polegała na rozprowadzeniu wśród mieszkańców ulotki pn. „*Pamiętaj – domowy piec nie jest przeznaczony do spalania odpadów*” oraz rozmowie edukacyjnej. Materiał informacyjny zawierał opis skutków spalania odpadów oraz spis materiałów, których nie wolno spalać w warunkach domowych. Działaniem objęto 266 nieruchomości – koszt 1.200 zł;

(dowód: akta kontroli str.380-390, 809-810, 884-910)

- w dniach 13 października – 25 listopada 2016 r. konkurs ekologicznej kreatywności pn. „*Upcycling – artystyczne i użytkowe wykorzystanie odpadów*”⁹⁹, który wpisywał się w temat właściwego wykorzystywania odpadów. W konkursie wzięło udział 63 uczestników. Koszt zorganizowania konkursu oraz nagród dla laureatów wyniósł 7.250 zł.

(dowód: akta kontroli str. 380-390, 884-904, 911-928)

Ponadto w ramach Projektu „*STOP niskiej emisji – kampania edukacyjna mieszkańców miasta Brzeziny*”¹⁰⁰, dofinansowanego w formie dotacji ze środków WFOŚiGW w ramach konkursu pn. „*Edukacja ekologiczna mieszkańców województwa łódzkiego – edycja 2017*”, w 2017 r. realizowano:

- w dniu 13 października 2017 r. akcję pn. „*Z zielenią pokonamy SMOG*”. W ramach akcji, która uświadamiała o skuteczności ograniczania zanieczyszczenia powietrza przez rośliny, mieszkańcy w zamian za przyniesioną makulaturę w ilości minimum 2 kg, otrzymywali sadzonkę drzewa lub krzewu, którą zobowiązywali się posadzić na swojej nieruchomości na terenie Miasta. Koszt akcji 8.489 zł.

(dowód: akta kontroli str. 380-390, 929-950)

- na terenie Miasta rozprowadzano broszurę informacyjną pn. „*STOP niskiej emisji*”, w treści której ukazane zostały przyczyny niskiej emisji, zagrożenia związane z emisją pyłów i szkodliwych gazów do środowiska. Za pomocą infografiki odpowiadała na pytania: czym jest niska emisja, dlaczego niska emisja jest groźna dla naszego zdrowia oraz przyczyny tego szkodliwego zjawiska. Druk w nakładzie 2.500 sztuk stanowił wkładkę do cotygodniowej gazety lokalnej BIS, a także dystrybuowany będzie w trakcie spotkań związanych z Programem Ograniczania Niskiej Emisji opisanym w pkt. 12 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 380-390, 929-944, 951-954)

- w dniach 30 sierpnia – 18 października 2017 r. konkurs plastyczny pn. „*Niska emisja w moich oczach*”¹⁰¹. Zadaniem w konkursie było stworzenie pracy plastycznej na temat niskiej emisji jako problemu lub sposobów jej przeciwdziałania. W konkursie złożono 79 prac. W holu Urzędu została zorganizowana wystawa prac złożonych w konkursie. Koszt zorganizowania konkursu oraz nagród dla laureatów wyniósł 4.620 zł.

(dowód: akta kontroli str. 380-390, 929-944, 955-967)

- W dniu 13 listopada 2017 r. w wyniku zamówienia kierowanego do Krakowskiego Biura Promocji Kultury, w Urzędzie odbyło się przedstawienie – spektakl ekologiczny dla dzieci w wieku 5-10 lat pn. „*Zabawki w Opałach*”. Najważniejszymi tematami poruszonymi podczas widowiska były: jakie konsekwencje dla środowiska niesie spalanie śmieci w piecach, co to jest

⁹⁹ Konkurs ogłoszony Zarządzeniem nr 144/2016 Burmistrza Miasta Brzeziny z dnia 13 października 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu konkursu (...) oraz powołania Komisji Konkursowej.

¹⁰⁰ Kampania edukacyjna w zakresie informowania o zagrożeniach związanych z emisją pyłów i szkodliwych gazów do środowiska. Koszt ogólny 24.820 zł; kwota dotacji 22.338 zł.

¹⁰¹ Konkurs ogłoszony Zarządzeniem nr 138/2017 Burmistrza Miasta Brzeziny z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu konkursu (...) oraz powołania Komisji Konkursowej, realizowanego w ramach Projektu „*STOP niskiej emisji* (...).”.

smog, niska emisja, jak segregować odpady oraz co robić z elektrośmieciami. Koszt przedsięwzięcia wyniósł 1.600 zł.

(dowód: akta kontroli str. 380-390, 929-944, 968-972)

18. W kolejnych okresach wysokość dochodów Miasta z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych kształtowała się następująco: 211.000 zł. w 2014 r., 35.000 zł w 2015 r., 30.000 zł w 2016 r. i 30.000 zł w 2017 r. Z ww. środków na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami Miasto przeznaczyło: 35.000 zł w 2015 r. (100%), 30.000 zł w 2016 r. (100%) oraz 30.000 zł w 2017 r. (100 %).

(dowód: akta kontroli str. 973-976)

19. Rada Miasta nie wprowadziła opłaty miejscowej, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰².

(dowód: akta kontroli str. 973-976, 1020)

20. Urząd nie posiadał dokumentów świadczących o współpracy Miasta z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu poprawy jakości powietrza. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza *„Współpraca Miasta z innymi samorządami opiera się przede wszystkim na wymianie doświadczeń w zakresie działań o poprawę jakości powietrza. Przygotowując się do przeprowadzania kontroli spalania odpadów w paleniskach domowych, korzystaliśmy z wiedzy i kilkuletniego doświadczenia pracowników Straży Miejskiej w Łodzi. Ponadto otrzymaliśmy stanowiska wielu samorządów, wyrażone w formie uchwał intencyjnych¹⁰³ i zapewniliśmy samorządy o woli współpracy”*.

(dowód: akta kontroli str. 973-993)

W dniu 7 października 2016 r., przedstawiciel Miasta na zaproszenie Marszałka Województwa Łódzkiego¹⁰⁴ wziął udział w seminarium pt.: *„Programy ochrony powietrza w województwie łódzkim – narzędzie poprawy jakości powietrza”* w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego. Na spotkaniu omówiono w szczególności: obowiązujące programy ochrony powietrza, wynikające z nich obowiązki, konieczność wdrażania działań naprawczych oraz możliwości finansowego wsparcia mieszkańców przy wymianie ciepła. Ponadto przedstawiciel WIOŚ przedstawił narzędzia i mierniki jakości powietrza na terenie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 973-976, 994-995)

Miasto nie otrzymało od Ministerstwa Środowiska zaproszenia do partnerstwa na rzecz ochrony jakości powietrza w Polsce oraz nie występowało samodzielnie o włączenie się do takiej inicjatywy.

(dowód: akta kontroli str. 190-194)

21. W planie wydatków na realizację POP WŁ, w 2018 r. Urząd zabezpieczył 13.276.060,90 zł¹⁰⁵, w tym, 12.744.190,93 zł na ograniczanie zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł powierzchniowych oraz 531.869,97 zł pochodzących ze źródeł liniowych.

¹⁰² Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.

¹⁰³ Rada Miejska w Wadowicach, Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej, Rada Miasta Jarosławia, Rada Miejska w Tuchowie, Rada Miejska Kędzierzyn-Koźle, Rada Miasta Zduńska Wola, Rada Miejska w Pszczynie.

¹⁰⁴ Pismo RŚVI.721.1.10.2016.MO.

¹⁰⁵ 4.239.303,45 zł z dotacji RPO na program „Ekologiczna modernizacja źródeł ciepła w Brzezinach”; 997.007 zł z dotacji z WFOŚiGW na program „Poprawa jakości powietrza na terenie miasta Brzeziny poprzez likwidację niskiej emisji, realizowana w ramach PONE”; 60.000 zł ze środków własnych na program „Zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych na terenie miasta Brzeziny”; 300.000 zł ze środków własnych na lokalny transport zbiorowy; 111.000 zł ze środków własnych na zmiany w studium i w planach zagospodarowania przestrzennego; 70.000 zł na omiatanie ulic i chodników; 21.848 zł ze środków własnych na projekt „Niestraszny nam smog – cykl działań z zakresu edukacji ekologicznej w Przedszkolu nr 3 w Brzezinach”; 61.869,97 zł ze środków własnych na przygotowanie terenów inwestycyjnych dla lokalizacji Strefy Inwestycyjnej w Brzezinach etap II; 170.000 zł ze środków własnych na utrzymanie zieleni w Mieście; 4.605.767 zł z dotacji z WFOŚiGW i NFOŚiGW na rekultywację terenu przy ul. Waryńskiego; 2.539.255,48 zł z dotacji RPO na modernizację obiektów Centrum Kultury Fizycznej w Brzezinach; 100.000 zł ze środków własnych na remonty dróg i chodników w mieście.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰⁶, wnosi o:

1. Systematyczne aktualizowanie dokumentów strategicznych Miasta w tym Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Brzeziny a także Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Brzeziny.
2. Terminowe sporządzanie raportów z wykonania Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Brzeziny.
3. Intensyfikację działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji, w szczególności w zakresie wymiany nieefektywnych źródeł ogrzewania na paliwo stałe w sektorze komunalno-bytowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Łódź, dnia 25 stycznia 2018 r.

Kontroler
Adam Markiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



¹⁰⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.