



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.17.4.2024

Pan
Piotr Irla
Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka
pl. Marszałka Józefa Piłsudskiego 5,
96-200 Rawa Mazowiecka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/069 Realizacja uchwał antysmogowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rawa Mazowiecka (dalej: <i>Urząd</i>), pl. Marszałka Józefa Piłsudskiego 5, 96-200 Rawa Mazowiecka.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Piotr Irla – Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka od dnia 21 listopada 2018 r. (dalej: <i>Burmistrz</i>). Poprzednio, od 5 grudnia 2014 r., Burmistrzem Miasta był pan Adam Misztal.
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 Łodzi
Kontrolerzy	Emilia Wyciszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/102/2024 z dnia 12 września 2024 r. Anna Walęcka-Brząkała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/120/2024 z dnia 17 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-13)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Podejmowane przez Miasto działania w celu realizacji uchwały antysmogowej³ oraz wykonania zadań określonych w wojewódzkim programie ochrony powietrza, związanych z wdrożeniem tej uchwały, okazały się nie w pełni skuteczne. Pomimo redukcji zanieczyszczeń powietrza na terenie Rawy Mazowieckiej, ich stężenie wciąż wzrastało w miesiącach zimowych, głównie w wyniku emisji pyłów zawieszonych z indywidualnych systemów grzewczych. Według szacunkowych obliczeń, wykonanych na dzień 1 lipca 2024 r., przy dotychczasowym tempie wymiany kotłów⁴, czas potrzebny na wyeliminowanie wszystkich nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe przekraczał termin przewidziany w uchwale antysmogowej o 14 lat. Dodatkowo, szacunkowy czas potrzebny na wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych (tzn. niespełniających wymogów minimum klasy trzeciej, emitujących najwięcej szkodliwych pyłów do powietrza), wynosił prawie 12 lat, podczas gdy powinny one być zlikwidowane do końca 2024 r. Z tego powodu konieczne jest zintensyfikowanie działań mających na celu wymianę kotłów na paliwa stałe przez mieszkańców Miasta. Miasto rzetelnie identyfikowało problem jakości powietrza związany z niską emisją. Analizy w tym zakresie ujmowane były w planach i programach opracowanych przez Radę Miasta, a także w raportach i sprawozdaniach z ich realizacji. Dla jednego z przyjętych planów - Planu Gospodarki Niskoemisyjnej - nie prowadzono monitoringu postępów realizacji celów i zadań w nim określonych, co uniemożliwiało ocenę stanu jego zaawansowania oraz bieżące wprowadzanie ewentualnych działań korygujących. Nie wywiązano się także z obowiązku aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta.

Celem realizacji programu ochrony powietrza w zakresie obejmującym wdrożenie uchwały antysmogowej, Miasto rzetelnie realizowało działania naprawcze polegające m.in. na edukacji mieszkańców w zakresie ochrony powietrza⁵ oraz na obniżeniu emisji z indywidualnych systemów grzewczych opalanych paliwami stałymi, głównie poprzez wdrażanie projektów realizowanych przez instytucje zewnętrzne, obejmujących dofinansowanie wymiany nieefektywnych źródeł ciepła i termomodernizację budynków. Jeden z projektów został dofinansowany także z budżetu Miasta. Ponadto, spółka miejska sukcesywnie rozbudowywała miejską sieć ciepłowniczą, umożliwiając przyłączanie kolejnych budynków do sieci i równoczesną likwidację nieefektywnych źródeł ciepła.

Burmistrz wywiązał się także z obowiązku prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska, w liczbie nie mniejszej niż określona w programie ochrony powietrza, jednak w toku tych kontroli, upoważnieni pracownicy nierzetelnie weryfikowali przestrzeganie zakazu stosowania niewłaściwych paliw. Podczas kontroli nie pobierano próbek odpadów paleniskowych do badań (do lipca 2018 r. Miasto nie posiadało niezbędnego do tego sprzętu), a także w większości przypadków (prawie 80%), nie kontrolowano świadectwa jakości stosowanych paliw. Dodatkowo, w protokołach kontroli nie zamieszczano informacji dotyczących urządzeń grzewczych, co uniemożliwiało przeprowadzenie na podstawie protokołów weryfikacji i aktualizacji danych w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków. Ponadto, stwierdzono pojedynczy przypadek braku podjęcia niezbędnych działań w celu wyegzekwowania określonego w uchwale antysmogowej obowiązku likwidacji bezklasowego kotła na paliwo stałe w budynku podłączonym do sieci ciepłowniczej.

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

³ Uchwała nr XLIV/548/17 z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, zmieniona uchwałą nr L/597/22 z dnia 22 listopada 2022 r.

⁴ W obliczeniach uwzględniono okres 2017-2024 (I półrocze), w którym wymieniono średnio 57 kotłów na rok.

⁵ Liczba zorganizowanych wydarzeń była wyższa od minimalnej liczby wydarzeń w programie ochrony powietrza.

W latach 2017-2020 Miasto nie wykorzystało pełnego katalogu działań naprawczych określonych w programie ochrony powietrza, związanych z wdrażaniem uchwały antysmogowej, tj. nie zrealizowało zadań polegających na prowadzeniu kontroli eksploatacji źródeł grzewczych na terenie pracowniczych ogrodów działkowych, jak również na utworzeniu baz danych pozwalających na inwentaryzację źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza (bazę taką prowadzono od 2021 r.). Ponadto sprawozdania z realizacji programu sporządzane były nierzetelnie.

Od 2021 r. Burmistrz podejmował rzetelne działania mające na celu wypełnienie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków na jak największym poziomie. Liczba punktów adresowych z co najmniej jedną złożoną deklaracją, według stanu na 1 lipca 2024 r., stanowiła 88,8% wszystkich punktów adresowych Miasta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, Miasto identyfikowało problem jakości powietrza związany z niską emisją. Analizy w tym zakresie ujmowane były w planach i programach opracowanych przez Radę Miasta, a także w raportach i sprawozdaniach z ich realizacji. Dokumentacja ta zawierała analizę stanu jakości powietrza, przedstawiała aktualne dane na temat niskiej emisji oraz określała cele i wskazywała podejmowane przez Miasto działania w celu poprawy jakości powietrza. Na terenie Miasta obowiązywał Program Ochrony Środowiska (POŚ), opracowany na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷, wpisujący się m.in. w Strategię Rozwoju Miasta⁸ i uwzględniający zagadnienia związane z ochroną powietrza. Program obejmował m.in. analizę źródeł zanieczyszczenia powietrza i jego jakości, a także wskazywał obszary problemowe związane z jego ochroną.

W POŚ na lata 2014-2017 (z perspektywą na lata 2018-2021) wskazano m.in., że w okresie zimowym na terenie Miasta wzrasta emisja pyłów i zanieczyszczeń spowodowanych spalaniem paliw stałych w kotłowniach indywidualnych i indywidualnych piecach centralnego ogrzewania. Negatywny wpływ na jakość powietrza mają lokalne kotłownie pracujące na potrzeby centralnego ogrzewania, a także małe przedsiębiorstwa spalające węgiel w celach grzewczych lub technologicznych. Brak urządzeń oczyszczania bądź odpylania gazów spalinowych powoduje, że całość wytwarzanych zanieczyszczeń trafia do powietrza atmosferycznego. Niska sprawność i efektywność technologii spalania są poważnym źródłem zanieczyszczeń. Głównym paliwem w sektorze gospodarki komunalnej jest węgiel. W strefie łódzkiej, w której położone jest Miasto, odnotowuje się przekroczenia dopuszczalnych poziomów pyłów zawieszonych PM_{2,5}, PM₁₀ i benzo(a)pirenu (B(a)P). Obszary problemowe związane z ochroną powietrza wynikają m.in. z emisji komunikacyjnej, spalania śmieci w piecach centralnego ogrzewania, spalania

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm., dalej: *ustawa Prawo ochrony środowiska*.

⁸ Uchwały Rady Miasta z dnia 16 lipca 2014 r. nr XXXVIII/297/14 i z dnia 18 maja 2023 r. nr LI/422/23.

niskokalorycznych paliw stałych. W wyniku powyższych analiz, w POŚ na lata 2014-2017 zaplanowano przedsięwzięcia ukierunkowane m.in. na:

- kształtowanie postaw ekologicznych (m.in. poprzez prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej w celu podnoszenia świadomości w zakresie szkodliwości spalania odpadów oraz węgla niskiej jakości, czy w zakresie odnawialnych źródeł energii);
- ochronę powietrza atmosferycznego (m.in. poprzez kontrole przestrzegania zakazu spalania odpadów w urządzeniach grzewczych, inwestycje drogowe).

(akta kontroli str. 14-129)

W POŚ na lata 2018-2021 (z perspektywą na lata 2022-2025) podano m.in., że źródłem emisji powierzchniowej, pochodzącej z sektora bytowego, są lokalne kotłownie i paleniska domowe. Na terenie Miasta duża część mieszkańców oraz przedsiębiorców ogrzewa swoje domy/lokale węglem, co przyczynia się do wysokiej emisji dwutlenku siarki, tlenku azotu, pyłów, sadzy oraz tlenku węgla i węglowodorów aromatycznych. Rosnące ceny paliw przyczyniają się do poszukiwania oszczędności i ryzyka spalania w piecach odpadów, emitujących do atmosfery duże ilości toksycznych zanieczyszczeń. Zjawisko niskiej emisji jest obserwowane na terenach zwartej zabudowy, charakteryzującej się brakiem możliwości przewietrzania. Do źródeł niskiej emisji należy zaliczyć przede wszystkim indywidualne posesje, w których występuje ogrzewanie węglowe, a także małe zakłady produkcyjne, punkty usługowe i handlowe. Ze względu na dużą ilość tego typu źródeł emisji nie jest możliwe monitorowanie każdego z nich, a tym samym określenie dokładnej ilości dostających się z nich do atmosfery zanieczyszczeń. W POŚ przedstawiono stan jakości powietrza w 2017 r., w tym m.in. w graficznej formie wskazano obszary przekroczeń dobowej wartości dopuszczalnego poziomu stężenia $PM_{2,5}$, PM_{10} i B(a)P, a także podano średnioroczne ich stężenie w centrum miasta⁹. Wskazano także, że dodatkowy wpływ na wielkość emisji PM_{10} ma tzw. emisja wtórna (z unoszenia) pyłu z nawierzchni dróg. POŚ, w celu poprawy jakości powietrza na terenie Miasta, określał do realizacji zadania ukierunkowane na poprawę wiedzy mieszkańców w zakresie ochrony klimatu i jakości powietrza, ograniczanie emisji zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł niskiej emisji, zwłaszcza B(a)P, poprawę efektywności energetycznej budynków, poprzez termomodernizację, zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Zaplanowane w harmonogramie rzeczowo-finansowym zadania polegały m.in. na wymianie systemów grzewczych w budynkach i prowadzeniu działań edukacyjnych.

(akta kontroli str. 130-171)

W POŚ na lata 2022-2025 (z perspektywą na lata 2026-2029) na podstawie diagnozy stanu powietrza na terenie Miasta, uwzględniając założenia dokumentów strategicznych i programowych wyższego szczebla, w celu poprawy jakości powietrza określono kolejne zadania do realizacji, ukierunkowane na rozwój odnawialnych źródeł energii, zmniejszenie emisji pochodzącej ze spalania paliw podczas ogrzewania budynków, zwiększenie efektywności energetycznej oraz edukację społeczeństwa w zakresie ochrony jakości powietrza. Wśród zadań zaplanowano m.in. szczegółową inwentaryzację źródeł, w których powinna wystąpić wymiana kotłów na paliwo stałe, dofinansowanie wymiany źródeł ciepła i modernizacji systemów grzewczych w budynkach mieszkalnych, kontrolę mieszkańców w zakresie spalania odpadów i zabronionych paliw w paleniskach, rozbudowę systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli str. 172-221)

⁹ Przedstawione dane uwzględniały informacje zawarte w Rocznej Ocenie Jakości Powietrza w Województwie Łódzkim, opracowanej przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

W dniu 23 stycznia 2017 r. Rada Miasta uchwaliła Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta (PGN)¹⁰ wyznaczający cele i zadania zaplanowane do realizacji w perspektywie do 2020 r. W dniu 30 września 2021 r. przyjęta została aktualizacja¹¹, rozszerzająca plan na kolejne lata – w perspektywie do 2030 r.¹² Celem strategicznym PGN na lata 2017-2020 była redukcja emisji CO₂ o 4,5%, zmniejszenie zużycia energii finalnej o 4,6% oraz zwiększenie udziału wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych do 7,7%. Celem ujętym w aktualizacji jest m.in. osiągnięcie stałej poprawy jakości powietrza poprzez redukcję zanieczyszczeń – głównie B(a)P o 55,6 kg oraz pyłów zawieszonych PM_{2,5} i PM₁₀ o 372,6 Mg do 2030 r. W PGN opisano m.in. stan systemów energetycznych (elektrycznego, gazowego, ciepłowniczego) oraz jakość powietrza na terenie Miasta. Wskazano, że głównymi źródłami emisji zanieczyszczeń powietrza jest niska emisja związana ze spalaniem węgla kamiennego w celu indywidualnego ogrzewania lokali oraz emisja komunikacyjna z transportu kołowego.

Zidentyfikowano najważniejsze aspekty i obszary problemowe, wymagające podjęcia działań naprawczych w ramach PGN, tj. niezadowolający stan jakości powietrza (w tym przekroczenia dopuszczalnych wartości B(a)P, PM_{2,5} i PM₁₀), niski poziom wykorzystania OZE, wysoką energochłonność budynków, niedostateczną świadomość ekologiczną społeczeństwa, wzrost liczby samochodów, dominujący udział sektora budynków mieszkalnych w łącznym zużyciu energii finalnej, dominujący udział paliw węglowych w bilansie energetycznym.

Planowane działania określone w PGN ukierunkowano m.in. na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych, w tym wymianę przestarzałych urządzeń grzewczych opalanych paliwami stałymi, poprawę efektywności energetycznej budynków, montaż instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, budowę ścieżek rowerowych, modernizację i rozbudowę systemu gazowego, ciepłowniczego, elektroenergetycznego, prowadzenie akcji edukacyjno-informacyjnych z zakresu efektywności energetycznej, planowanie przestrzenne uwzględniające zagadnienia z zakresu ochrony jakości powietrza, a w aktualizacji PGN także prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów. W planie wskazano, że finansowanie działań może być realizowane ze środków własnych oraz ze wsparciem zewnętrznym. Do możliwych źródeł finansowania inwestycji zaliczono przede wszystkim: POIiŚ 2014-2020, RPOWŁ na lata 2014-2020, Fundusze Europejskie, NFOŚiGW w Warszawie oraz WFOŚiGW w Łodzi¹³.

(akta kontroli str. 222-357)

Burmistrz wyjaśnił, że Miasto identyfikowało problem jakości powietrza związany z niską emisją w oparciu o wdrażane programy i sporządzane raporty, a także monitoring jakości powietrza.

(akta kontroli str. 358-361)

1.2. W okresie objętym kontrolą Miasto dysponowało danymi o jakości powietrza na jego terenie w odniesieniu do zanieczyszczeń związanych z niską emisją – m.in. PM_{2,5}, PM₁₀, B(a)P. Poziom zanieczyszczeń monitorowany był przez jedną stację pomiarową funkcjonującą w ramach Wojewódzkiego Systemu Monitoringu Jakości Powietrza, należąca do GIOŚ¹⁴, a od września 2018 r. dodatkowo przez dziewięć sensorów miejskich (w zakresie PM_{2,5} i PM₁₀).

(akta kontroli str. 186, 358-401)

¹⁰ Uchwałą nr XXV/187/17 z dnia 23 stycznia 2017 r.

¹¹ Uchwałą nr XXXII/274/21 z dnia 30 września 2021 r.

¹² W aktualizacji uwzględniono m.in. zmiany wynikające z nowego prawa unijnego, krajowego i regionalnego, wyznaczającego kierunki i cele z zakresu transformacji energetycznej gospodarki oraz ochrony jakości powietrza.

¹³ Skrótów oznaczają: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego, Narodowy oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁴ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

Według wyjaśnień Burmistrza, sensory miejskie zostały zakupione celem stworzenia mapy jakości powietrza i bieżącego monitorowania jego stanu. Urządzenia zlokalizowano na miejskich budynkach publicznych, w skupiskach zabudowy o różnym charakterze: cztery (oraz sensor GIOŚ) w skupiskach z przewagą budynków wielorodzinnych, dwa – w skupiskach z przewagą zwartej zabudowy starego budownictwa i trzy – w zabudowie o charakterze usługowym i jednorodzinny. Wyznaczeni pracownicy Urzędu mieli dostęp do wykupionej platformy z opcją monitoringu jakości powietrza i generowania raportów. Dane z aplikacji były wykorzystywane m.in. do opracowania raportów z POŚ, dokumentów strategicznych, podejmowania działań mających na celu ograniczenie niskiej emisji.

(akta kontroli str. 358-361, 371-377)

Wyniki stężenia pyłów zawieszonych, odnotowane w poszczególnych stanowiskach pomiarowych, przedstawiały się w następujący sposób:

- dla stacji GIOŚ w latach 2020-2023:
 - średnie roczne stężenie PM₁₀ wyniosło 22,5, 26,6, 24,8, 22,4 µg/m³ i w żadnym roku nie przekroczyło obowiązującego poziomu dopuszczalnego (40 µg/m³)¹⁵. Każdorazowo było jednak wyższe od poziomu wskazanego w Dyrektywie AAQD¹⁶, wynoszącego (20 µg/m³), a także od poziomu określonego w wytycznych WHO¹⁷ (15 µg/m³).
 - średni dobowy poziom dopuszczalny PM₁₀ (50 µg/m³) został przekroczony 25, 40, 40, 22 razy w ciągu danego roku i dwukrotnie – w 2021 i 2022 r. – przewyższył obowiązującą dopuszczalną częstotliwość przekroczeń w roku (35 razy);
 - średnie roczne stężenie PM_{2,5} wyniosło 12,0, 14,9, 14,6, 11,0 µg/m³ i w żadnym roku nie przekroczyło obowiązującego poziomu dopuszczalnego (do 2019 r. 25, następnie 20 µg/m³). Każdorazowo było jednak wyższe od poziomu wskazanego w Dyrektywie AAQD (10 µg/m³) oraz od poziomu określonego w wytycznych WHO (5 µg/m³);
 - średnie roczne stężenie B(a)P w pyłe zawieszonym wyniosło 1,74, 1,42, 2,88, 0,98 ng/m³ i z wyjątkiem 2023 r. corocznie przekraczało poziom docelowy (1 ng/m³).

Według odczytów z sensora, jakość powietrza pogarszała się w sezonie chłodnym (w I i IV kwartale danego roku). Stężenie PM₁₀ (w ujęciu dobowym, uśrednione dla poszczególnych miesięcy) osiągało wartość do 73 µg/m³ w 2017 r., do 58 µg/m³ w 2018 r., do 40 µg/m³ w 2019 i 2020 r., do 56 µg/m³ w 2021 r., do 55 µg/m³ w 2022 r. i do 34 µg/m³ w 2023 r. Stężenie B(a)P w pyłe zawieszonym osiągało wartość do 17 ng/m³ w 2017 r., do 12 ng/m³ w 2018 r., do 9 ng/m³ w 2019 r., do 7 ng/m³ w 2020 r., do 8 ng/m³ w 2021 r. i do 8 ng/m³ w 2022 r.

- dla dziewięciu stacji miejskich:
 - średnie roczne stężenie PM₁₀ w 2018 r. wynosiło w poszczególnych punktach¹⁸ od 43,9 do 65,1 µg/m³ i każdorazowo przekroczyło obowiązujący poziom dopuszczalny (40 µg/m³). W kolejnych latach stężenie pyłu sukcesywnie się obniżało i przekroczenia wystąpiły na trzech stacjach w 2019 r. (o max. 5,1 µg/m³, tj. 12,8%) oraz na jednej stacji w 2020 r. (o 5,4 µg/m³) i 2021 r. (o 4,1 µg/m³, tj. 10,3%)¹⁹. Od 2022 r. nie odnotowano żadnych przekroczeń

¹⁵ Określonego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2021 r. poz. 845).

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 2881). Zakładany termin osiągnięcia poziomu dla tej substancji to 2030 r.

¹⁷ Światowa Organizacja Zdrowia.

¹⁸ Dane od września 2018 r.

¹⁹ Dane z tej stacji nie obejmują pełnego roku, z uwagi na awarie.

obowiązujących poziomów dopuszczalnych²⁰. W 2023 r. średnie roczne stężenie PM₁₀ wyniosło od 19,3 do 26,8 µg/m³ i na dwóch stacjach było także niższe od dopuszczalnego poziomu wskazanego w Dyrektywie AAQD, wynoszącego (20 µg/m³);

- w latach 2018 – 2021 w każdym punkcie pomiarowym częstotliwość przekroczeń średniego dobowego poziomu dopuszczalnego PM₁₀ przewyższała wartość dopuszczalną (35 razy w roku)²¹ o max. 26 razy w 2018 r. (o 74,2%)²², 96 razy w 2019 r. (prawie trzykrotnie), 63 razy w 2020 r. i 58 razy w 2021 r. W kolejnych latach na żadnej stacji nie odnotowano przekroczeń częstotliwości dopuszczalnej²³;
- średnie roczne stężenie PM_{2,5} na poszczególnych stacjach wyniosło: w 2018 r. od 29,6 do 41,7 µg/m³ i każdorazowo przekroczyło obowiązujący poziom dopuszczalny (25 µg/m³), w 2019 r. - od 22,8 do 29,4 µg/m³ i na pięciu stacjach przekroczyło poziom dopuszczalny, w 2020 r. - od 20,5 do 30,1 µg/m³ i w 2021 r.²⁴ - od 20,2 do 31,5 µg/m³ i ponownie na każdej stacji przekroczyło poziom dopuszczalny (obniżony do 20 µg/m³), w 2022 r. – od 16,3 do 21,0 µg/m³ i na dwóch stacjach przekroczyło poziom dopuszczalny²⁵, w 2023 r. nie odnotowano przekroczeń²⁶.

(akta kontroli str. 372-377, 736)

1.3. Miasto nie współpracowało z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Łodzi (WIOŚ), Instytutem Ochrony Środowiska, czy też z organizacjami pozarządowymi w zakresie ograniczenia niskiej emisji i wdrożenia wymagań określonych przez Sejmik Województwa Łódzkiego w uchwale antysmogowej.

(akta kontroli str. 402)

Burmistrz wyjaśnił, że co najmniej od 2017 r. do chwili obecnej Miasto przeprowadziło szereg działań w celu osiągnięcia parametrów jakości powietrza wymaganych obecnymi oraz projektowanymi normami. Działania te nie są jednak wystarczające do uzyskania wymaganych parametrów jakości powietrza i obecnie nie ma możliwości wskazania czasu, w jakim zostaną one osiągnięte.

(akta kontroli str. 358-361)

2.1. W celu zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko, Sejmik Województwa Łódzkiego wprowadził uchwałą antysmogową następujące ograniczenia i zakazy, obowiązujące na terenie Miasta:

- od dnia 1 maja 2018 r. wszystkie montowane kotły powinny spełniać wymagania efektywności energetycznej i wielkości emisji określone w Rozporządzeniu Komisji (EU) 2015/1189²⁷;
- od dnia 1 maja 2018 r. zakazano stosowania paliw stałych w postaci: węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, mułów i flotokonzentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, opałów zawierających biomasę stałą o wilgotności powyżej 20% oraz opałów, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi powyżej 15% (za wyjątkiem paliw o wartości opałowej niemniejszej niż 24 MJ/kg i zawartości popiołu nie większej niż 12%);

²⁰ Dane z dwóch sensorów obejmowały wyniki za okres krótszy niż rok (awaria).

²¹ Z analizy wyłączono dane z jednego sensora, na którym nie odnotowano przekroczeń w latach 2020-2021, obejmującego wyniki za okres krótszy niż rok.

²² Dane od września 2018 r.

²³ Z analizy wyłączono dane z jednego sensora, na którym nie odnotowano przekroczeń w latach 2022-2023, obejmującego wyniki za okres krótszy niż rok.

²⁴ Z analizy wyłączono dane z jednego sensora, obejmujące wyniki za okres krótszy niż rok.

²⁵ Według odczytów za 8-9 miesięcy.

²⁶ Dane z dwóch sensorów obejmowały okres krótszy niż rok.

²⁷ Rozporządzenie z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21 lipca 2015 r.

- dla kotłów niespełniających wymagań odnoszących się do sprawności cieplnej i emisyjnej zanieczyszczeń określonych dla klasy 3, 4 lub 5²⁸, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r., określono czas wymiany do 1 stycznia 2025 r.;
 - dla kotłów spełniających wymagania klasy 3 lub 4, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r., określono czas wymiany do 1 stycznia 2028 r.;
 - dla pieców i kominków, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r., określono czas wymiany lub wyposażenia instalacji w urządzenia zapewniające redukcję emisji pyłu do wartości określonych w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185 do 1 stycznia 2026 r.;
 - dla ww. instalacji, zamontowanych w budynkach podłączonych do sieci ciepłowniczej, określono czas wymiany:
 - dla kotłów do 1 stycznia 2020 r.;
 - dla pieców i kominków do 1 stycznia 2022 r.;
 - dopuszczono możliwość bezterminowej eksploatacji kotłów spełniających wymagania klasy 5, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r.
- Głównym celem uchwały antysmogowej było wprowadzenie odpowiednich regulacji w zakresie eksploatacji spalania paliw, które przyczynią się do poprawy jakości powietrza w województwie łódzkim.

(akta kontroli str. 403-408)

Rada Miasta nie podjęła własnych uchwał wprowadzających ograniczenia lub zakazy w zakresie spalania paliw na terenie gminy.

(akta kontroli str. 368)

2.2. W uchwalonym przez Sejmik Województwa Łódzkiego programie ochrony powietrza i planie działań krótkoterminowych dla strefy łódzkiej (POP), obowiązującym na terenie Miasta od 2013 r.²⁹ wskazano m.in., że przyczyną ponadnormatywnych stężeń PM₁₀ i B(a)P w strefie łódzkiej była emisja powierzchniowa pochodząca z sektora komunalno-bytowego, a najwyższe stężenia pyłów występują na obszarach ze zwartą zabudową mieszkaniową wielorodzinną, ogrzewaną ze źródeł spalanych węglem. W związku z powyższym, jako działanie naprawcze, służące osiągnięciu poziomów normatywnych pyłów zawieszonych oraz B(a)P wskazano redukcję emisji dokonaną poprzez zmianę sposobu ogrzewania budynków z węglowego na gazowe/sieciowe lub bezemisyjne, a więc działania polegające m.in. na: budowie i rozbudowie centralnych systemów ciepłowniczych, gazowych, energetycznych; zmianie dotychczasowego zaopatrzenia w ciepło (poprzez podłączanie budynków do miejskich sieci lub wymianę przestarzałych źródeł węglowych na wysokosprawne źródła ciepłe); stosowaniu paliwa o parametrach jakościowych dostosowanych do danego kotła; stosowaniu źródeł ciepła bezemisyjnych lub certyfikowanych źródeł niskoemisyjnych, bezemisyjnych źródeł energii odnawialnej; kontroli gospodarstw domowych w zakresie właściwego gospodarowania odpadami celem zaniechania praktyk ich spalania w kotłach i paleniskach; kształtowaniu właściwych zachowań społecznych poprzez propagowanie metod oszczędzania energii; prowadzeniu akcji rozpowszechniających wiedzę o szkodliwości spalania odpadów oraz przewidzianych za to kar; promocji nowoczesnych niskoemisyjnych kotłów oraz źródeł energii odnawialnej; inwentaryzacji źródeł emisji punktowej i powierzchniowej - utworzeniu baz danych pozwalających na inwentaryzację źródeł emisji. Miasto zostało objęte POP w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego PM₁₀ oraz poziomu docelowego B(a)P

²⁸ Według normy PN-EN 303-5:2012 Kotły grzewcze, Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW, Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie.

²⁹ Uchwała nr XXXV/690/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia 2013 r. ze zm. z dnia 28 października 2014 r.

zawartego w PM₁₀. Poszczególnym działaniom naprawczym nadano kody, opisane w dalszej części wystąpienia.

W aktualizacji POP z dnia 15 września 2020 r. oraz z dnia 21 listopada 2023 r., do realizacji przez gminy od 2021 r. wyznaczono trzy działania priorytetowe, obejmujące redukcję emisji zanieczyszczeń ze źródeł małej mocy do 1 MW (dla Miasta nie określono docelowej powierzchni lokali/budynków, na której ma nastąpić likwidacja nieefektywnego indywidualnego źródła ciepła), prowadzenie edukacji ekologicznej (w latach 2021-2023 po co najmniej dwa wydarzenia, i w latach 2024-2026 po co najmniej trzy wydarzenia rocznie) oraz prowadzenie działań kontrolnych w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów w kotłach i piecach, a także zakazu wypalania traw i łąk (minimum 20 kontroli rocznie)³⁰.

(akta kontroli str. 409)

2.3. W okresie objętym kontrolą, Miasto nie podejmowało współpracy z gminami sąsiednimi w celu ograniczenia niskiej emisji i pełnego wdrożenia wymagań uchwały antysmogowej.

Burmistrz wyjaśnił, że nawiązanie takiej współpracy nie było możliwe, z uwagi na ograniczone środki finansowe. Wskazał także, że w ramach utworzonego w Urzędzie punktu informacyjno-konsultacyjnego programu Czyste Powietrze, od 2024 r. obsługiwani są potencjalni beneficjenci z całego powiatu rawskiego. Ponadto, przed 2024 r., udzielano w tym punkcie informacji o ww. programie osobom zainteresowanym, pochodzącym także z terenu innych gmin.

(akta kontroli str. 402, 1477-1478)

2.4. Realizacja POP w zakresie działań obejmujących wdrożenie uchwały antysmogowej przebiegała w następujący sposób.

W latach 2017-2020:

- spółka Miasta rozbudowała miejską sieć ciepłowniczą (szerzej opisano w dalszej części wystąpienia), co umożliwiło zmianę dotychczasowego sposobu zaopatrzenia w ciepło w pięciu budynkach: wielorodzinnych, usługowych i mieszkalno-usługowych, w których uprzednio zainstalowane były pozaklasowe kotły na paliwo stałe³¹ (łącznie 64), a także podłączenie jednego nowego budynku usługowego do sieci – działania naprawcze z POP o kodach LdEM01, LdEM02 i LdEG01;

(akta kontroli str. 415-433, 1003-1008, 1021-1022)

Dodatkowo, do sieci ciepłowniczej przyłączono w dniu 22 września 2020 r. jeden budynek jednorodzinny, w którym - według Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) na dzień 19 listopada 2024 r. - eksploatowano zamiast sieci ciepłowniczej pozaklasowy kocioł na paliwo stałe, co stanowiło naruszenie postanowień uchwały antysmogowej i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1.³²

(akta kontroli str. 403-408, 1013-1016)

- w ramach ww. działania naprawczego LdEM02 Miasto zostało zobowiązane także do opracowania i wdrożenia planu lub programu mającego na celu ograniczenie niskiej emisji³³. Celem realizacji tego działania Rada Miasta uchwaliła PGN (szerzej opisany w punkcie 1.1.), w którym zalecono roczny system raportowania o osiągniętych efektach. Postępy PGN nie były monitorowane, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2.

(akta kontroli str. 222-357, 1006-1009)

³⁰ Strony internetowe: pozycja dziennika 2020.5935, pozycja dziennika 2023.9981.

³¹ Poniżej klasy 3 lub brak informacji.

³² W wyniku niniejszej kontroli nie stwierdzono innych takich przypadków.

³³ Obejmującego podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymianę na ogrzewanie elektryczne powierzchni ogrzewanej indywidualnie paliwami stałymi lub wymianę na ogrzewanie gazowe/nowoczesne piece powierzchni ogrzewanej indywidualnie paliwami stałymi.

Ponadto w Urzędzie nie opracowano aktualnego projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 3.

(akta kontroli str. 222-357)

- Straż Miejska prowadziła corocznie kontrole obejmujące zakaz spalania odpadów w kotłach i paleniskach (szerzej opisano w dalszej części wystąpienia) – działanie LdEM11³⁴;
- realizowano działania edukacyjne, m.in. informujące o szkodliwości spalania odpadów i propagujące metody oszczędzania energii (szerzej opisano w dalszej części wystąpienia) – działania LdEDU1-LdEDU3³⁵;
- w 2018 r. Miasto zakupiło sensory jakości powietrza z usługą monitorowania powietrza – działanie LdEM99³⁶;
- realizowano działania naprawcze programów ochrony powietrza WFOŚiGW w Łodzi (LdFIN³⁷), tj.:
 - w latach 2017-2018 Program Ograniczenia Niskiej Emisji (PONE)³⁸. Program zakładał likwidację lokalnych źródeł ciepła (np. indywidualnych kotłowni lub palenisk węglowych) i zastąpienie ich przez źródło o wyższej sprawności wytwarzania ciepła, spełniające wymagania emisyjne, a także podłączenie istniejących obiektów³⁹ do sieci ciepłowniczej, wykonanie węzła cieplnego oraz wewnętrznych instalacji. W ramach PONE dotację celową na wymianę źródła ciepła otrzymały 203 podmioty, z tego 31 w 2017 r. i 172 w 2018 r. Program finansowany był ze środków Funduszu i z budżetu Miasta;

(akta kontroli str. 364-370, 465-543, 622-640, 1021-1022)

- na mocy porozumienia zawartego z WFOŚiGW w Łodzi, w dniu 6 listopada 2019 r. w Urzędzie utworzono punkt konsultacyjno-informacyjny programu Czyste Powietrze⁴⁰, obsługujący wnioskodawców Funduszu. Za pośrednictwem punktu złożono w latach 2019-2020 40 wniosków, z tego 34 obejmujące wymianę źródła ciepła. Program finansowany był wyłącznie ze środków Funduszu;

(akta kontroli str. 364-370, 641-694, 1021-1022)

- działania naprawcze polegające na stosowaniu paliwa o parametrach jakościowych dostosowanych do danego kotła, stosowaniu źródeł ciepła bezemisyjnych lub certyfikowanych źródeł niskoemisyjnych, bezemisyjnych źródeł energii odnawialnej (LdEM03-LdEM05) – według wyjaśnień Burmistrza – realizowano w Urzędzie poprzez weryfikację wniosków o płatność, składanych w ramach programów PONE i Czyste Powietrze.

(akta kontroli str. 1006-1009)

W latach 2017-2020 Miasto nie podejmowało części działań naprawczych określonych w POP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4.

(akta kontroli str. 592-626, 1021-1022)

³⁴ Kontrola gospodarstw domowych w zakresie właściwego gospodarowania odpadami, w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i paleniskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych.

³⁵ Prowadzenie akcji edukacyjnych mających na celu uświadamianie społeczeństwa o szkodliwości spalania odpadów połączonych z informacją na temat kar /.../; kształtowanie właściwych zachowań społecznych poprzez propagowanie metod oszczędzania energii /.../ i paliw oraz uświadamianie o szkodliwości spalania paliw niskiej jakości; uświadamianie społeczeństwa o korzyściach płynących z użytkowania scentralizowanej sieci ciepłej, termomodernizacji i innych działań związanych z ograniczeniem emisji niskiej.

³⁶ Inne działania niewymienione.

³⁷ Stworzenie preferencji finansowania dla realizacji działań naprawczych programu ochrony powietrza, działań wynikających z PDK, wzmocnienia systemu oceny powietrza.

³⁸ W oparciu o uchwałę Rady Miasta nr XXIX/224/17 z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na obszarze Miasta na lata 2017-2018.

³⁹ Ogrzewanych dotychczas ze źródeł lokalnych przy wykorzystaniu paliwa stałego.

⁴⁰ Program obejmujący wymianę nieefektywnych pieców na paliwo stałe i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Po aktualizacji POP, w latach 2021-2024, realizowano wszystkie trzy zadania priorytetowe, tj.:

- prowadzono działania zmierzające do obniżenia emisji z indywidualnych systemów grzewczych opalanych paliwami stałymi (działanie PL1002_ZSO), poprzez dalszą rozbudowę sieci ciepłowniczej i kontynuację działalności punktu konsultacyjno-informacyjnego. Za pośrednictwem Miasta w ramach programów Ciepłe Mieszkanie⁴¹ i Czyste Powietrze mieszkańcy Rawy Mazowieckiej dokonywali wymiany nieefektywnych źródeł ciepła oraz termomodernizacji budynków. W zakresie programu Czyste Powietrze w latach 2021-2024 (do 30 września) złożono w Urzędzie 197 wniosków, z tego 147 obejmujących wymianę źródła ciepła. W zakresie programu Ciepłe Mieszkanie podpisano (od 2023 r.) siedem umów obejmujących wymianę źródła ciepła;
- prowadzono kontrole przestrzegania przepisów dotyczących ochrony powietrza (działanie PL1002_KPP);
- prowadzono edukację ekologiczną (działanie PL1002_EE).

(akta kontroli str. 592-626, 1021-1022)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, Rada Miasta podjęła łącznie 14 uchwał w sprawie przyjęcia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w których określono wskaźniki i parametry oraz zasady zagospodarowania zmierzające do ograniczenia emisji ze źródeł grzewczych opartych na węglu. Na dzień 30 września 2024 r., w oparciu o zapisy planów miejscowych, ww. ograniczenia obowiązywały na terenie o powierzchni 623 ha (43% powierzchni całej gminy), zaś dla pozostałych terenów (poza obszarem wyłączonym spod zabudowy o pow. około 413 ha) trwały prace nad sporządzeniem planów uwzględniających ww. ograniczenia. Uchwalono także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (oraz zmianę studium), w którym m.in. ustalono systemy infrastruktury technicznej promujące źródła ciepła i energii oparte o gaz i energię słoneczną, a także wskazano tereny możliwej produkcji energii elektrycznej na bazie urządzeń fotowoltaicznych.

(akta kontroli str. 592-621, 734-735)

Według Raportu o stanie Miasta za 2019 r., Miasto rozważało możliwość złożenia wniosku o uzyskanie dofinansowania w konkursie w ramach RPOWŁ na lata 2014-2020, osi priorytetowej IV *Gospodarka niskoemisyjna*, działania IV.4 *Zmniejszenie emisji zanieczyszczeń*. Na podstawie przygotowanych dla mieszkańców deklaracji chęci uczestnictwa w projekcie zweryfikowano, czy zgłaszane budynki kwalifikują się do udziału w konkursie. W związku ze zbyt małą liczbą chętnych z budynków, które spełniały kryteria przewidziane w konkursie, Miasto podjęło decyzję, że nie będzie składany wniosek o dofinansowanie.

Burmistrz wyjaśnił, że spośród 53 deklaracji złożonych przez mieszkańców, tylko 16 kwalifikowało się do konkursu. W porównaniu do liczby budynków w mieście i złożonych deklaracji zwrotnych oraz liczby zakwalifikowanych budynków do projektu (16), koszt opracowania dokumentacji projektowej i dokumentacji o dofinansowanie byłby niewymierny w stosunku do osiągniętych efektów (wysokość dofinansowania była zbliżona do kosztów związanych z opracowaniem dokumentacji w ramach konkursu).

(akta kontroli str. 47, 1462-1472, 1469-1472)

W 2019 r., w związku z wejściem w życie zmiany ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych ustaw⁴², Miasto rozważało także możliwość złożenia wniosku w ramach programu *Stop Smog*,

⁴¹ Program finansowany przez WFOŚiGW w Łodzi, którego celem jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji pyłów i gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródła ciepła i poprawę efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach wielorodzinnych.

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 51.

dotyczącego pozyskania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych na spełniające standardy niskoemisyjne wraz z towarzyszącymi im pracami termomodernizacyjnymi. Mieszkańcom został udostępniony formularz zgłoszenia, w celu zweryfikowania potencjalnego zainteresowania projektem. Liczba deklaracji dostarczonych przez mieszkańców okazała się niewystarczająca do tego, aby Miasto mogło złożyć wniosek o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 47)

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie co dwa lata sporządzano raporty z POŚ, o których mowa w art. 18 ustawy Prawo ochrony środowiska. Według tych raportów Miasto oraz wyznaczone podmioty odpowiedzialne, zrealizowały ujęte w programie zadania, mające na celu ochronę powietrza, polegające m.in. na wymianie systemów grzewczych w budynkach oraz termomodernizacji budynków, rozbudowie sieci ciepłowniczej i gazowej, prowadzeniu kontroli przestrzegania zakazu spalania odpadów w urządzeniach grzewczych i na otwartych terenach, prowadzeniu działań kształtujących postawy proekologiczne oraz kampanii edukacyjno-informacyjnych w celu podnoszenia świadomości w zakresie szkodliwości spalania odpadów i węgla o niskiej jakości oraz realizowanych programów⁴³. Według raportów, wdrożono także CEEB i na jej podstawie przeprowadzono szczegółową inwentaryzację źródeł, w których powinna nastąpić wymiana kotłów na paliwo stałe.

(akta kontroli str. 465-590)

2.5. W latach 2021-2023 Miasto osiągnęło efekty rzeczowe określone w POP dla dwóch działań, polegających na prowadzeniu kontroli przestrzegania przepisów dotyczących ochrony powietrza (przeprowadzono co najmniej 20 kontroli rocznie) i na prowadzeniu edukacji ekologicznej (zrealizowano co najmniej dwa wydarzenia rocznie). Dla ostatniego, trzeciego działania, POP nie określał dla Miasta docelowej powierzchni lokali/budynków, na której ma nastąpić likwidacja nieefektywnego indywidualnego źródła ciepła, a tym samym redukcja emisji zanieczyszczeń ze źródeł małej mocy. Także POP obowiązujący w latach 2017-2020 nie zakładał efektów rzeczowych i ekologicznych dla działań naprawczych związanych z wdrażaniem na terenie Miasta uchwały antysmogowej.

(akta kontroli str. 1021-1022)

W ramach PONE Miasto zakładało osiągnięcie efektu rzeczowego w postaci wymiany łącznie 288 szt. nieefektywnych źródeł ciepła. Ostatecznie wymieniono 203 szt., co przyczyniło się do redukcji PM₁₀ o 5,191 Mg/rok, PM_{2,5} o 4,638 Mg/rok, B(a)P o 6,34 kg/rok, CO₂ o 1305,9 Mg/rok, zapotrzebowania na energię brutto o 7022,3 GJ/rok. Burmistrz wyjaśnił, że wymiana mniejszej liczby pieców niż zakładano spowodowana była niespełnieniem przez beneficjentów kryteriów określonych w programie oraz wydłużonym czasem oczekiwania na przyłączenie nieruchomości do sieci gazowej.

(akta kontroli str. 757-764, 1021-1022, 1462-1464)

W ramach programu Czyste Powietrze nie przyjmowano żadnych założeń. Mieszkańcy Rawy Mazowieckiej wymienili 130 nieefektywnych źródeł ciepła, przeprowadzili termomodernizację 159 budynków, zamontowali 10 szt. niskoemisyjnych źródeł ciepła w nowobudowanych budynkach, co przyczyniło się m.in. do redukcji PM₁₀ o 3,656 Mg/rok, B(a)P o 0,004430774 Mg/rok i CO₂ o 1176,103 Mg/rok. Zużycie energii końcowej ograniczono o 2778,2 MWh/rok.

(akta kontroli str. 757-764, 1021-1022)

W ramach programu Ciepłe Mieszkanie w latach 2023-2024 wymieniono siedem nieefektywnych źródeł ciepła, co przyczyniło się do redukcji PM₁₀ o 0,0616 Mg/rok, B(a)P o 0,000054 Mg/rok, CO₂ o 8,203 Mg/rok, zapotrzebowania na energię końcową o 41,434 GJ/rok.

(akta kontroli str. tabela, 757-764)

⁴³ Szerzej opisano w dalszej części wystąpienia.

W wyniku przyłączenia budynków do sieci ciepłowniczej uzyskano efekt ekologiczny w postaci ograniczenia PM₁₀ o 0,57732 Mg/rok, PM_{2,5} o 0,51598 Mg/rok, B(a)P o 0,00149 Mg/rok⁴⁴.

(akta kontroli str. 1003-1005)

2.6. W sprawozdaniach z realizacji POP za 2017 i 2018 r. rzetelnie podano informację o realizacji programu PONE, w tym wskazano liczbę wymienionych źródeł ciepła. W odniesieniu do programu Czyste Powietrze informację o działalności punktu informacyjno-konsultacyjnego podawano począwszy od sprawozdania za 2021 r. (zamiast od sprawozdania za 2019 r.), a dane o liczbie wymienionych źródeł ciepła w sprawozdaniach za 2020, 2021 i 2022 r. nie były wyszczególniane lub nie odpowiadały stanowi faktycznemu. Dane dotyczące przeprowadzonych kontroli instalacji grzewczych były zgodne ze stanem faktycznym w sprawozdaniach za 2017 i 2023 r. W pozostałych sprawozdaniach podano błędne dane w tym zakresie. Ww. niezgodności opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 5.

(akta kontroli str. 592-733, 794-796, 1021-1022)

2.7. W okresie od 11 do 26 stycznia 2018 r. Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi przeprowadził kontrolę w zakresie wykonania przez Miasto w latach 2014-2017 (I półrocze) zadań określonych w POP (w celu osiągnięcia dopuszczalnego poziomu PM₁₀ i docelowego poziomu B(a)P) oraz w planie działań krótkoterminowych. W wyniku tej kontroli stwierdzono m.in., że cele POP nie zostały jeszcze osiągnięte, a mając na uwadze zbliżający się termin realizacji Programu, który został określony na 2020 r., zachodziła potrzeba intensyfikacji i rozszerzenia zakresu podejmowanych działań naprawczych. W POP dla Miasta skierowane były działania naprawcze w obszarach przekroczenia dobowego i rocznego dopuszczalnego stężenia pyłu PM₁₀ oraz przekroczenia docelowego stężenia B(a)P. Zakres działań naprawczych przewidzianych dla tych obszarów był szerszy niż podejmowane przez Miasto przedsięwzięcia służące realizacji celów POP. W toku kontroli stwierdzono dwie nieprawidłowości (*naruszenia*), polegającą na niezłożeniu Marszałkowi Województwa Łódzkiego informacji o realizacji POP za 2014 r. i nieterminowym przedłożeniu informacji za 2013 r. Nie stwierdzono popełnienia wykroczeń. W odpowiedzi na zalecenia pokontrolne, Miasto przekazało Marszałkowi informacje o podejmowanych działaniach naprawczych zmierzających do realizacji celów POP za 2014 i 2017 r.

(akta kontroli str. 437-464)

W okresie 2017-2024 nie prowadzono żadnych kontroli wewnętrznych lub audytów obejmujących zagadnienia związane z realizacją uchwały antysmogowej.

(akta kontroli str. 367)

3.1. Według wyjaśnień Burmistrza Urząd pozyskuje dane na temat stosowanych systemów grzewczych na podstawie składanych przez mieszkańców deklaracji dotyczących źródeł ciepła i spalania paliw, wprowadzonych do bazy CEEB. W okresie od 2017 r. do 30 czerwca 2021 r. Miasto nie przeprowadziło w tym zakresie inwentaryzacji i nie dysponowało takimi danymi.

(akta kontroli str. 737-738)

3.2.-3.4. Według danych Urzędu, w latach 2017-2024 (do 30 września) w gminie zlikwidowano lub wymieniono 426 źródeł ciepła, z tego w kolejnych latach: 58, 193, 0⁴⁵, 38, 37, 38, 34 i 28. Wymianie lub likwidacji podlegały kotły poniżej klasy 5, nieposiadające certyfikatu ekoprojekt lub bezklasowe – piece na paliwo stałe, piecokuchnie, piece kaflowe i kozy. Nowe, instalowane źródła ciepła spełniały docelowe wymogi uchwały antysmogowej i były to głównie gazowe kotły kondensacyjne (309) i sieć ciepłownicza (69), a także kotły na pellet (20), pompy

⁴⁴ Efekt wyliczony dla części budynków przyłączonych do sieci, dla których Urząd posiadał dane w tym zakresie.

⁴⁵ W 2019 r. rozliczano program PONE i trwały przygotowania do wdrożenia programu Czyste Powietrze.

ciepła (14), kotły klasy 5 na węgiel (8) lub na ekogroszek (4), ogrzewanie elektryczne (2).

(akta kontroli str. 410-414, 1003-1005, 1017)

Według danych CEEB, na dzień 1 lipca 2024 r. w użytkowaniu pozostawało 997 kotłów na paliwo stałe poniżej klasy 5 i ekoprojekt.

(akta kontroli str. 414, 1455-1456)

Burmistrz wyjaśnił, że obecnie trudno jest ocenić jakie będzie tempo wymiany źródeł ciepła. Jeżeli programy rządowe dotyczące dofinansowania nie zostaną zmienione, a będzie się oczekiwać wprowadzenia programów poprzez dofinansowanie tego typu działań przez jednostki samorządu terytorialnego z własnego budżetu, który jest obciążony coraz to nowymi obowiązkami i co za tym idzie wydatkami, tendencja raczej będzie malejąca. W celu zapewnienia zwiększenia poziomu wymiany źródeł ciepła proponuje się:

- dostosowanie wysokości dofinansowania do aktualnych warunków rynkowych,
- szkolenie pracowników jednostek samorządu terytorialnego w zakresie procedur egzekwowania uchwały antysmogowej i dofinansowania dla jednostek samorządu terytorialnego tych działań,
- w sytuacji, w której operatorem lub częściowo dotującym jest jednostka samorządu terytorialnego, ujednoczenie przepisów dających możliwość: udzielania dotacji na różnych poziomach, dotowania różnych podmiotów (właściciele, najemców, osób prowadzących działalność gospodarczą, spółek), a także określenie przejrzystych zasad w tym zakresie w przepisach skarbowych oraz w *ustawie o finansach publicznych*.

Według wyjaśnień Burmistrza, podczas indywidualnych konsultacji spotykano się ze spostrzeżeniami, iż udzielane dofinansowanie jest zbyt niskie w porównaniu do cen rynkowych, przedsiębiorcy mogą korzystać wyłącznie z pożyczek (a nie dotacji), a celem pozyskania środków unijnych należy wykazać się innowacyjnością.

(akta kontroli str. 1010-1012)

3.5. Według wyjaśnień Burmistrza, celem wyeliminowania z użytkowania kotłów pozaklasowych, Miasto prowadziło działania polegające na przystąpieniu w latach 2017-2018 do programu PONE, utworzeniu w 2019 r. punktu konsultacyjno-informacyjnego programu Czyste Powietrze, a od 2023 r. uruchomieniu dwóch naborów wniosków o dofinansowanie w ramach programu Ciepła Mieszkanie.

(akta kontroli str. 737-739)

3.6. Na dzień 1 lipca 2024 r., według CEEB, na terenie Rawy Mazowieckiej pozostawało do wymiany 997 kotłów na paliwo stałe poniżej klasy 5. Udział kotłów pozaklasowych (676 szt.) w łącznej liczbie kotłów na paliwo stałe (1161 szt.) wynosił 58,2%. Uwzględniając pozostały okres realizacji aktualnie obowiązującego POP (do końca 2026 r.), przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2017-2024 (I półrocze) – 57 kotłów na rok⁴⁶, szacunkowy czas potrzebny na wyeliminowanie wszystkich kotłów poniżej 5 klasy i ekoprojekt na terenie Rawy Mazowieckiej wynosił 18 lat (do 2042 r.) i przekraczał termin przewidziany w uchwale antysmogowej (do 1 stycznia 2028 r.) o 14 lat. Jednocześnie szacunkowy czas potrzebny na wyeliminowanie kotłów pozaklasowych wynosił prawie 12 lat, podczas gdy powinny one być zlikwidowane do końca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na stan problematyczny dotyczący faktu, że na terenie Gminy, wciąż eksploatowanych było 676 kotłów poniżej klasy 3, pomimo że od 1 stycznia 2025 r. nie powinny już być użytkowane. Eliminacja kotłów niespełniających odpowiednich norm, jest niezwykle istotna nie tylko ze względu na ochronę środowiska, ale przede wszystkim ze względu na ochronę zdrowia mieszkańców Miasta. Gmina jest do tych działań zobligowana, ze względu na fakt, że

⁴⁶ 426 kotłów przez siedem i pół roku.

zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw ochrony środowiska i ochrony zdrowia, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁷, należy do zadań własnych gminy. Z tego względu NIK zwraca uwagę, że Urząd powinien zintensyfikować podejmowane dotychczas pozytywne działania, celem pełnego wdrożenia postanowień uchwały antysmogowej.
(akta kontroli str. 1456-1461)

Burmistrz wyjaśnił, że niedotrzymanie terminów przewidzianych w uchwale antysmogowej wynika z niedostatecznych środków finansowych w budżecie Miasta, jak i w budżecie mieszkańców. Jest także związane z innymi czynnikami, niezależnymi od Miasta, jak np.: możliwość podłączenia do sieci gazowej (warunki techniczne), brak możliwości spełnienia przez niektórych beneficjentów kryteriów określonych w realizowanych programach (m.in. niewłaściwe parametry techniczne pomieszczeń przeznaczonych na kotłownię), wysokie ceny związane z początkiem wprowadzenia do sprzedaży pomp ciepła.

Burmistrz wyjaśnił także, że pozostające w eksploatacji kotły poniżej klasy 5 i ekoprojekt znajdują się w budynkach jednorodzinnych, wielorodzinnych i usługowych i w związku z tym na obecną chwilę nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi, czy tego rodzaju źródła ciepła zostaną wyeliminowane w terminie przewidzianym w uchwale antysmogowej. Ograniczenia w wymianie kotłów wynikają z wysokich kosztów wymiany urządzeń grzewczych, cen paliw alternatywnych, braku atrakcyjnego dofinansowania w obecnie obowiązujących programach, niedostosowania zapisów programów do faktycznych uwarunkowań (np. dla kamienic, budynków usługowych).

(akta kontroli str. 358, 362, 739, 1462-1468)

3.7. W okresie objętym kontrolą, Miasto nie dokonywało analizy problemu ubóstwa energetycznego na swoim terenie.

(akta kontroli str. 358, 362)

3.8. Miasto nie wdrażało własnych mechanizmów wsparcia, nastawionych na łagodzenie skutków ekonomicznych przeprowadzanej wymiany kotłów.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z niewystarczających środków finansowych.

(akta kontroli str. 1001-1002)

W okresie objętym kontrolą, realizowano wyłącznie programy rządowe i wypłacano⁴⁸:

- dodatek węglowy⁴⁹ – 1196 osobom w latach 2022-2023, w kwocie 3616,9 tys. zł;
- dodatek osłonowy⁵⁰ – 2518 osobom w 2022 i 2024 r., w kwocie 1307,6 tys. zł;
- dodatek gazowy⁵¹ – 188 osobom w 2022 r., w kwocie 343,2 tys. zł;
- dodatek energetyczny⁵² - 526 osobom w latach 2017-2022, w kwocie 51,6 tys. zł;
- dodatek elektryczny⁵³ – 23 osobom w 2023 r., w kwocie 45,9 tys. zł;
- refundację podatku VAT za paliwo gazowe⁵⁴ – 106 osobom w 2023 i 2024 r., w kwocie 45,8 tys. zł;
- dodatek do źródła ciepła⁵⁵ – 18 osobom w 2023 r., w kwocie 29,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 358, 362, 591)

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.

⁴⁸ Wypłaty realizował Urząd lub Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.

⁴⁹ Na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1207).

⁵⁰ W oparciu o ustawę z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 953).

⁵¹ Na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. poz. 1967).

⁵² W oparciu o ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

⁵³ Na podstawie ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1288).

⁵⁴ W oparciu o ustawę z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. z 2024 r. poz. 303).

⁵⁵ Na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. poz. 1967).

3.9. Funkcjonująca w Rawie Mazowieckiej gminna sieć ciepłownicza była w okresie objętym kontrolą sukcesywnie rozbudowywana, o łącznie 2809 m.b. Od 2017 r. do sieci podłączono 14 budynków⁵⁶. W latach 2026-2027 planowana jest dalsza rozbudowa, o około 3500 m.b. Według stanu na koniec września 2024 r. długość sieci ciepłowniczej wynosiła 11 412 m.b.⁵⁷ i było do niej podłączonych 113 budynków, w tym 86 budynków zużywających ciepło na cele mieszkaniowe (spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych oraz dwa budynki odbiorców indywidualnych), 13 budynków użyteczności publicznej i 12 pozostałych budynków.

(akta kontroli str. 358, 362, 415-433)

3.10. W latach 2017-2024 (do 30 września) Urząd i jednostki podległe Miastu wykorzystywały budynki znajdujące się w 17 lokalizacjach⁵⁸, z tego:

- w 14 lokalizacjach co najmniej od 2017 r. i w dwóch lokalizacjach od początku użytkowania budynków przez jednostki podległe⁵⁹, zainstalowane było źródło ciepła spełniające docelowe wymagania określone w uchwale antysmogowej;
- w jednej lokalizacji źródłem ciepła był kocioł bezklasowy na paliwo stałe, który został zdemontowany w dniu 1 września 2024 r. Po zakończeniu przebudowy, budynek będzie zasilany pompą ciepła.

W okresie objętym kontrolą, budynki wszystkich dziewięciu spółek miejskich wyposażone były w źródło ciepła spełniające docelowe wymagania określone uchwałą antysmogową, z wyjątkiem jednego budynku, w którym źródło ciepła dostosowano do ww. wymagań w sierpniu 2021 r., dokonując wymiany kotła klasy 3 na kocioł cieczowy (wodorowy) klasy 6, za cenę 66,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 434-436)

3.11. Realizacja programu PONE została dofinansowana z budżetu Miasta kwotą 728,5 tys. zł (99,0 tys. zł w 2017 r. i 629,5 tys. zł w 2018 r.)⁶⁰, natomiast środki finansowe na realizację programów Czyste Powietrze i Ciepłe Mieszkanie pochodziły wyłącznie z dotacji WFOŚiGW w Łodzi.

(akta kontroli str. 592-604, 622-764, 1021-1022)

W związku z rozbudową systemu ciepłowniczego spółka miejska poniosła w okresie objętym kontrolą koszty w wysokości 4143,2 tys. zł⁶¹.

(akta kontroli str. 416)

W złożonych wyjaśnieniach odnośnie przydatności CEEB dla Miasta Burmistrz wskazał m.in., że zamiast realnie wspierać działania na rzecz ochrony powietrza, baza generuje dodatkowe trudności i obciążenia, które komplikują wdrażanie polityk antysmogowych na poziomie lokalnym. Aby baza stała się rzeczywiście przydatnym narzędziem, konieczne są liczne poprawki, w tym lepsze mechanizmy aktualizacji danych, uproszczenie procedur obsługi oraz większa integracja z innymi systemami monitorującymi działania antysmogowe.

(akta kontroli str. 358, 362-363)

4.1.-4.2. W złożonych wyjaśnieniach, do głównych barier, utrudniających pełne wdrożenie uchwały antysmogowej oraz wykonanie postanowień POP w zakresie ograniczenia niskiej emisji, Burmistrz zaliczył ograniczenia finansowe zarówno Miasta jak i indywidualnych beneficjentów. Wskazał, że realizowane przez Miasto programy (ogólnokrajowe) nie są dostosowane do możliwości finansowych beneficjenta. Urząd

⁵⁶ Sześć budynków spółdzielni mieszkaniowej i wspólnot mieszkaniowych zużywających ciepło na cele mieszkaniowe, dwa budynki odbiorców indywidualnych zużywających ciepło na cele mieszkaniowe, cztery budynki użyteczności publicznej i dwa pozostałe budynki.

⁵⁷ Sieć w 100% wykonana w technologii preizolowanej.

⁵⁸ W analizie pominięto trzy lokalizacje - budynek /pomieszczenia wynajmowane od osoby prywatnej lub od parafii.

⁵⁹ Od 10 grudnia 2020 r. i 5 września 2023 r.

⁶⁰ Beneficjenci programu PONE otrzymali dotację celową na wymianę źródła ciepła w kwocie 2185,5 tys. zł, z tego dofinansowanie WFOŚiGW w Łodzi wyniosło 1457,0 tys. zł.

⁶¹ W latach 2017-2023 odpowiednio: 132,3 tys. zł, 438,4 tys. zł, 0, 2582,2 tys. zł, 709,9 tys. zł, 38,4 tys. zł i 242,0 tys. zł.

spotyka się z informacją zwrotną, że próg dochodowy pozwalający na osiągnięcie wyższego dofinansowania jest niedostosowany do aktualnych poziomów zarobków wnioskodawcy. W związku z tym, potencjalni beneficjenci często rezygnują ze złożenia wniosku o dofinansowanie, uważając jego wysokość za mało atrakcyjną, w konsekwencji czego nie decydują się na wymianę źródła ogrzewania. Według wyjaśnień, z uwagi na ograniczenia finansowe brak jest możliwości zaoferowania dodatkowego dofinansowania z budżetu Miasta dla właścicieli budynków. Do kolejnych barier uniemożliwiających osiągnięcie postanowień POP i uchwały antysmogowej Burmistrz zaliczył położenie Rawy Mazowieckiej i związany z tym napływający strumień zanieczyszczeń powietrza z nieruchomości z sąsiednich gmin oraz z transportu liniowego – trasy S8.

(akta kontroli str. 358, 361)

4.3. O istnieniu bariery dotyczącej wysokości dofinansowania w ramach programów ogólnopolskich (np. Czyste Powietrze) Urząd informował WFOŚiGW w Łodzi.

Jak wyjaśnił Burmistrz, w konsekwencji program wielokrotnie ulegał zmianie, natomiast zwiększenie kwot dofinansowania nastąpiło w styczniu 2023 r.

Według wyjaśnień Burmistrza, celem wyeliminowania zidentyfikowanych barier m.in.:

- poruszano kwestię nieadekwatności wysokości dofinansowania na szkoleniach poświęconych programowi Czyste Powietrze;
- informowano o każdych zmianach lub nowych programach podczas spotkań z mieszkańcami (co najmniej dwa razy w roku) i na stronie internetowej Urzędu;
- aktywnie uczestniczono w konsultacjach ministerialnych i wojewódzkich w zakresie programów dotyczących ograniczenia niskiej emisji;
- zgłaszano do WFOŚiGW w Łodzi uwagi i sugestie co do opracowanych list przedsięwzięć priorytetowych w sytuacji zauważenia luki w finansowaniu.

(akta kontroli str. 737-756)

5.1. Liczba punktów adresowych w Rawie Mazowieckiej wynosiła 2694⁶², przy jednoczesnej liczbie 303 punktów adresowych bez złożonej przynajmniej jednej deklaracji dotyczącej źródeł ciepła i spalania paliw. Powyższe stanowiło 88,8% wypełnionej bazy CEEB.

Jak wyjaśnił Burmistrz, niski poziom wypełnienia CEEB według stanu na 1 lipca 2022 r. wynikał z faktu, iż zgodnie z art. 27g ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o CEEB⁶³, burmistrz wprowadza dane i informacje w terminie 30 dni od otrzymania deklaracji, a w przypadku otrzymania deklaracji dotyczącej źródeł ciepła lub spalania paliw, które zostało uruchomione przed 1 lipca 2021 r. – w terminie 6 miesięcy. Burmistrz podkreślił również, że *w samym miesiącu czerwcu 2022 r. do tut. Urzędu wpłynęło 869 deklaracji (...), co przełożyło się na wydłużony proces wprowadzania przez pracowników Urzędu deklaracji do systemu CEEB.*

(akta kontroli str. 1023-1027, 1455-1456)

W POP obowiązującym w latach 2017-2020 przyjęto jako jeden z kierunków działania w zakresie identyfikacji źródeł emisji oraz rozwoju narzędzi do zintegrowanego zarządzania jakością powietrza – *inwentaryzację źródeł emisji punktowej i powierzchniowej – utworzenie baz danych pozwalających na inwentaryzację źródeł emisji.* Do końca 2020 r. nie utworzono baz danych w celu inwentaryzacji źródeł emisji oraz nie przeprowadzono inwentaryzacji źródeł emisji punktowej i powierzchniowej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4.

(akta kontroli str. 409, 1023-1027)

⁶² Według stanu na 1 lipca 2024 r.

⁶³ Dalej: ustawa o CEEB.

5.2. Burmistrz informował mieszkańców o obowiązku złożenia deklaracji oraz ich aktualizacji poprzez media społecznościowe⁶⁴ oraz stronę internetową Urzędu⁶⁵. Ponadto – jak wyjaśnił – w widocznych miejscach w siedzibie Urzędu i na tablicy ogłoszeń zostały rozmieszczone ulotki i plakaty udostępnione przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, a mieszkańcy byli bezpośrednio informowani o konieczności wypełnienia CEEB podczas wizyty w Urzędzie.

(akta kontroli str. 1023-1027, 1048-1086)

5.3. Na podstawie próby obejmującej 40 deklaracji dotyczących źródeł ciepła i źródeł spalania paliw złożonych w latach 2021-2024 przez mieszkańców lub zarządców budynków/lokali ustalono, że:

- 15 deklaracji zostało złożonych elektronicznie oraz 25 pisemnie w siedzibie Urzędu;
- 14 deklaracji dotyczyło źródeł ciepła/spalania paliw uruchomionych po 1 lipca 2021 r., a 26 – źródeł uruchomionych przed tym terminem. Dziesięć z 26 deklaracji, w których źródło ciepła uruchomiono przed 1 lipca 2022 r., nie zostało złożonych w terminie do 30 czerwca 2022 r.
Burmistrz wyjaśnił, iż *przed złożeniem deklaracji przez właściciela/zarządcę nie posiadałem wiedzy o eksploatowanych źródłach ciepła i spalania paliw (...) oraz iż nie zastosowano sankcji karnych wobec podmiotów, które deklaracji nie złożyły. W myśl art. 27h ust. 2 ustawy o CEEB nie podlega karze sprawca, który złożył deklaracje po terminie „w ramach czynnego żalu”, jeżeli złożenie deklaracji nastąpiło przed dniem, w którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta powziął wiadomość o popełnieniu wykroczenia;*
- jedna deklaracja została wprowadzona do CEEB z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 27g ust. 5 ustawy o CEEB oraz w przypadku trzech deklaracji, wprowadzono do CEEB dane niezgodne z informacjami przedłożonymi w deklaracji przez właściciela nieruchomości, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w punktach 6 i 7.*

(akta kontroli str. 1023-1027, 1102-1254, 1409-1413)

6.1. Na terenie Miasta kontrole indywidualnych systemów grzewczych prowadziła Straż Miejska. Rozkazem nr 2/2016 Komendanta Straży Miejskiej z dnia 27 października 2016 r. ustalony został wzór protokołu kontroli, obejmujący elementy związane z kontrolą korzystania ze środowiska. Według tego wzoru, w toku prowadzonych czynności należało wskazać lokalizację pieca, miejsce gromadzenia opału, czy ujawniono odpady w rejonie pieca, czy ujawniono spalanie odpadów oraz czy dokonano zabezpieczenia dowodów.

(akta kontroli str. 765-793, 855)

6.2. W latach 2017-2024 (do końca września) do prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska na terenie Miasta oraz do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia, Burmistrz upoważnił 10 strażników miejskich. Na podstawie upoważnień, strażnicy zostali uprawnieni do wykonywania wszystkich czynności kontrolnych określonych w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym do wstępu przez całą dobę na teren nieruchomości, na których prowadzona była działalność gospodarcza, a w godzinach od 6:00 do 22:00 na teren pozostałych nieruchomości.

Spośród 10 ww. strażników, sześciu uczestniczyło w 2016 r. w szkoleniu na temat metod i strategii pobierania próbek odpadów paleniskowych. Pozostali czterej nie

⁶⁴ W postaci postów informujących o obowiązku złożenia deklaracji.

⁶⁵ W zakładce *Aktualności*.

odbyli takiego szkolenia, przy czym dwóch z nich⁶⁶ nie prowadziło kontroli, a dwóch prowadziło kontrole wspólnie ze strażnikami posiadającymi przeszkolenie⁶⁷.

(akta kontroli str. 799-814, 995-997)

W okresie objętym kontrolą, obowiązywały trzy umowy, zawarte przez Miasto, na wykonanie analiz laboratoryjnych prób popiołów pobieranych w toku kontroli⁶⁸. Na ten cel w budżecie corocznie zabezpieczano środki finansowe – w kwocie 1,7 tys. zł w 2017 r. i po 2,0 tys. zł w latach 2018-2024. Środki te nie zostały wydatkowane w związku z brakiem pobierania próbek do badań, co opisano w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 815-849, 995-997)

Na podstawie pierwszej z ww. umów, zawartej w dniu 16 listopada 2016 r., Miasto zobowiązało się do zakupu sprzętu niezbędnego do pobierania odpadów paleniskowych. Sprzęt taki nie został zakupiony, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 8.

Od dnia 25 lipca 2018 r. Miasto dysponowało niezbędnym sprzętem do pobierania i zabezpieczania próbek, otrzymanym na podstawie kolejnych umów, w których wykonawcy badań zobowiązali się do dostarczania wszystkich materiałów, części, sprzętu i narzędzi służących do pobrania i zabezpieczenia próbek w toku kontroli. Sprzęt ten nie był jednak wykorzystywany.

(akta kontroli str. 815-848, 850)

6.3. Jak oświadczył Komendant Straży Miejskiej, w okresie objętym kontrolą nie planowano kontroli indywidualnych systemów grzewczych. Kontrole były wykonywane w związku z wpływającymi skargami dotyczącymi podejrzenia spalania odpadów i paliw nieodpowiedniej jakości.

Według wyjaśnień Burmistrza, plan kontroli w oparciu o CEEB zostanie przygotowany po upływie terminu wskazanego w uchwale antysmogowej na wymianę bezklasowych źródeł ciepła na paliwo stałe.

(akta kontroli str. 799, 851-853, 1463, 1468)

6.4. W wyniku badania 40 protokołów⁶⁹ pod kątem prawidłowości prowadzenia kontroli indywidualnych systemów grzewczych stwierdzono, że:

- kontrole zostały przeprowadzone w związku ze skargami zgłoszonymi funkcjonariuszom Straży Miejskiej;
- każdorazowo czynności kontrolne zostały przeprowadzone przez funkcjonariuszy upoważnionych przez Burmistrza;
- poszczególne kontrole trwały do pół godziny i zostały przeprowadzone w godzinach pomiędzy 7:35 a 21:00;
- wszystkie protokoły zostały podpisane przez obie strony postępowania i jeden egzemplarz protokołu został doręczony kontrolowanemu, co odpowiadało wymogom określonym w art. 380 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska;
- podczas kontroli każdorazowo wskazywano lokalizację pieca, miejsce gromadzenia opału, czy w rejonie pieca znajdują się odpady;
- według protokołów kontroli, w żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości, nie ujawniono spalania odpadów, czy też opału niespełniającego wymagań określonych w uchwale antysmogowej, przy czym nie pobierano próbek odpadów paleniskowych do badania;
- w ośmiu przypadkach skontrolowano świadectwo jakości paliw stałych lub dowód zakupu opału. W jednym przypadku źródłem ciepła był piec gazowy. W pozostałych protokołach brak było adnotacji o żądaniu świadectwa jakości paliw lub dowodu zakupu paliw.

⁶⁶ Poprzedni i obecny Komendant Straży Miejskiej.

⁶⁷ Zgodnie z regulaminem Straży Miejskiej służba była pełniona w składzie co najmniej dwuosobowym.

⁶⁸ Umowy z: 16 listopada 2016 r., 19 lipca 2018 r. i z 24 sierpnia 2021 r.

⁶⁹ Do badania wybrano w sposób losowy po pięć protokołów kontroli z lat 2017-2024.

(akta kontroli str. 851-994)

6.5. Strażnicy miejscy przeprowadzili w latach 2017-2024 (I półrocze) 279 kontroli indywidualnych systemów grzewczych, z tego 277 kontroli w punktach, w których zainstalowane było źródło ciepła na paliwa stałe (skontrolowano 20,9% takich punktów)⁷⁰. Kontrolą objęto zarówno gospodarstwa domowe (241), jak i nieruchomości wykorzystywane na prowadzenie działalności gospodarczej (38). W latach 2017-2023 liczba kontroli była większa niż 20 – wyniosła: 38, 61, 69, 24, 32, 22, 24, co od 2021 r. odpowiadało wytycznym określonym w POP, w harmonogramie realizacji działań naprawczych. W I półroczu 2024 r. przeprowadzono dziewięć kontroli.

W toku kontroli prowadzonych w punktach adresowych z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwo stałe (277) nie pobierano próbek odpadów paleniskowych do badania, natomiast świadectwo jakości paliw zweryfikowano jedynie w 62 przypadkach, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 9.

(akta kontroli str. 794-796, 1000)

W toku przeprowadzonych kontroli funkcjonariusze w siedmiu przypadkach stwierdzili nieprawidłowości dotyczące spalania odpadów i nałożyli na kontrolowanych mandat karny w wysokości od 100 zł do 350 zł (łącznie na kwotę 1,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 996-797)

W raportach o stanie Miasta wskazywano, że głównym celem prowadzonych przez Straż Miejską kontroli nie było karanie mieszkańców, lecz zapobieganie naruszeniom przepisów o ochronie środowiska, poprzez informowanie i wyjaśnianie o zanieczyszczeniu środowiska toksycznymi substancjami powstającymi w wyniku spalania w piecach odpadów lub niewłaściwych paliw.

(akta kontroli str. 55, 64, 95)

6.6.-6.8. Na badanej próbie 40 kontroli indywidualnych systemów grzewczych⁷¹ stwierdzono, że w dwóch protokołach zawarto informację o rodzaju stosowanego urządzenia grzewczego (w jednym kominek i w jednym piec gazowy). W pozostałych protokołach kontroli nie zamieszczano informacji o rodzaju i standardzie urządzeń grzewczych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 9.

(akta kontroli str. 851-994)

Według wyjaśnień udzielonych przez Komendanta Straży Miejskiej, w trakcie prowadzonych kontroli dokonywano oceny urządzeń grzewczych pod kątem spełnienia zapisów uchwały antysmogowej. W oparciu o okazywaną dokumentację techniczną oraz tabliczkę znamionową umieszczoną na urządzeniu grzewczym ustalano klasę urządzenia. Informowano także kontrolowanych o terminach wymiany urządzeń wnikających z ww. uchwały. Według złożonych wyjaśnień, w celu ustalenia jakości spalnego paliwa stałego i źródła jego pochodzenia proszono kontrolowanych o okazanie stosownych świadectw. Opierano się na wizualnej ocenie odpadów paleniskowych i nie pobierano próbek popiołu do badań.

(akta kontroli str. 998-1000)

6.9. W związku z kontrolami nie dokonywano weryfikacji i aktualizacji danych w CEEB, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 9.

(akta kontroli str. 798)

Na potrzeby samodzielnego prowadzenia terenowych kontroli stanu budynków oraz ich charakterystyki energetycznej, Miasto otrzymało z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego dwa terminale dostarczone w dniu 21 sierpnia 2023 r. oraz dwie karty SIM dostarczone 21 listopada 2023 r.

Jak wyjaśnił Burmistrz, Miasto dotychczas nie rozpoczęło inwentaryzacji budynków ze względu na wątpliwości prawne. Rozporządzenie dotyczące m.in. uprawnień

⁷⁰ Według CEEB liczba punktów adresowych z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwo stałe wyniosła 1323.

⁷¹ Kontrole objęte badaniem w ramach punktu 6.4.

pracowników jednostek samorządu terytorialnego do przeprowadzania kontroli i wprowadzania danych (poza przypadkami dotyczącymi kontroli środowiskowych), zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw dopiero 7 sierpnia 2024 r., dlatego też Miasto /.../ począwszy od 2025 r. może przygotować się do opracowania planu przeprowadzenia inwentaryzacji budynków w granicach administracyjnych miasta.

(akta kontroli str. 1010-1012)

6.10. Badanie próby obejmującej dokumenty dotyczące 40 kontroli indywidualnych systemów grzewczych⁷² wykazało, że wszystkie zostały przeprowadzone w wyniku przyjęcia przez Straż Miejską zgłoszeń, w ramach interwencji, a czas od przyjęcia zgłoszenia do wszczęcia kontroli wynosił średnio 16 minut, natomiast w poszczególnych kontrolach: w 17 przypadkach do 10 minut, w 16 - od 11 do 20 minut, w trzech od 21 do 30 minut, w trzech od 31 do 60 minut. W ostatnim przypadku interwencję podjęto po upływie 1 godziny i 10 minut, co Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił koniecznością uprzedniego przeprowadzenia przez patrol innych pilnych kontroli.

(akta kontroli str. 851-994)

7.1. W ramach działań promujących wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniające wymagań uchwały antysmogowej, Burmistrz zamieszczał informacje na stronie internetowej Miasta, w mediach lokalnych⁷³ oraz organizował spotkania z mieszkańcami⁷⁴.

(akta kontroli str. 1255-1309)

7.2. i 7.3. W budynku Urzędu od listopada 2019 r. funkcjonował punkt informacyjno-konsultacyjny programu Czyste Powietrze. Punkt ten w szczególności: udzielał informacji o programie osobom zainteresowanym złożeniem wniosku o dofinansowanie, wspierał wnioskodawców w przygotowywaniu wniosków o płatność, przekazywał do WFOŚiGW w Łodzi złożone wnioski o dofinansowanie, zajmował się weryfikacją, monitoringiem i rozliczaniem środków przekazanych w ramach programu. Zadania realizowane przez punkt informacyjny zostały określone w porozumieniu z dnia 6 listopada 2019 r. zawartym pomiędzy WFOŚiGW w Łodzi, a Miastem, w tym w zakresie wyznaczenia pracowników do obsługi wnioskodawców programu w procesie składania wniosków i uzyskiwania dofinansowania. W POP nie przewidziano zatrudnienia ekodoradcy i Miasto takiej osoby nie zatrudniło, przy czym do obsługi punktu informacyjnego wyznaczono dwóch pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 641-690, 1023-1027, 1310-1413)

7.4. W POP założono m. in. prowadzenie edukacji ekologicznej w latach 2021-2023 poprzez co najmniej dwa wydarzenia edukacyjne związane z ochroną powietrza rocznie, a w latach 2024-2026 poprzez co najmniej trzy takie wydarzenia rocznie. W poprzednich latach, pomimo przyjęcia w POP kierunku dotyczącego prowadzenia działań edukacyjnych na terenie województwa, założenia ilościowe nie zostały określone.

W ramach działań edukacyjno-informacyjnych Miasto m.in.:

- organizowało zajęcia proekologiczne w przedszkolu i szkole podstawowej na terenie Miasta (lata 2018-2019), prowadziło dystrybucję ulotek (2017 r.) oraz współorganizowało z WFOŚiGW w Łodzi spotkania informacyjne z mieszkańcami (dwa w 2018 r.);
- organizowało spotkania z mieszkańcami, w tym w 2021 r. – trzy spotkania, w 2022 r. – cztery, w 2023 r. – dwa oraz w 2024 r. – dwa spotkania;

⁷² Kontrole objęte badaniem w ramach punktu 6.4.

⁷³ M. in. www.kochamrawe.pl.

⁷⁴ Łącznie 13 spotkań w latach 2018-2024.

- dostarczało do domów jednorodzinnych materiały informacyjne na temat realizowanych programów, w tym w 2021 r. dostarczono 782 przesyłki oraz w 2022 r. – 910 przesyłek;
- prowadziło dystrybucję broszur dotyczących programu Czyste Powietrze, warunków i możliwości uzyskania dofinansowania (lata 2023-2024);
- publikowało w lokalnych mediach materiały prasowe⁷⁵ oraz emitowało wywiady z pracownikami Urzędu⁷⁶ w zakresie m.in. zanieczyszczenia powietrza, korzyści płynących z wymiany źródła ciepła, możliwości uzyskania dofinansowania w ramach programów dostępnych w Mieście.

W akcje edukacyjno-informacyjne prowadzone od 2019 r. włączeni zostali pracownicy punktu informacyjno-konsultacyjnego programu Czyste Powietrze, którzy przygotowywali materiały informacyjne dla mediów, aktualizowali informacje na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Miasta, uczestniczyli w organizacji spotkań informacyjnych dla mieszkańców oraz zapewniali w prowadzonym punkcie materiały informacyjne i promocyjne.

W okresie objętym kontrolą, działania podejmowane przez Burmistrza były zgodne z założeniami określonym w POP.

(akta kontroli str. 409, 1255-1309, 1424-1451)

7.5. Na stronie internetowej Urzędu zamieszczano m. in. informacje o szkodliwości zanieczyszczenia powietrza, organizowanych działaniach informacyjno-edukacyjnych, w tym spotkaniach z mieszkańcami, dostępnych programach, warunkach uzyskania dofinansowania oraz możliwości uzyskania wsparcia w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1040-1047, 1255-1282, 1300-1309)

7.6. Od 2018 r. na terenie Rawy Mazowieckiej zlokalizowano dziewięć sensorów miejskich, które monitorowały jakość powietrza. Dostęp do danych z sensorów – bieżących jak również archiwalnych – mieszkańcy mogli uzyskać poprzez aplikację MyAirly lub stronę <https://airly.org/map/pl>, której odnośnik został udostępniony na stronie internetowej Urzędu (w zakładce *Badanie Jakości Powietrza*).

(akta kontroli str. 371-377)

7.7. Na działania edukacyjne i promocyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwały antysmogowej poniesiono wydatki w łącznej kwocie 16,8 tys. zł⁷⁷, w tym w 2021 r. – 7,7 tys. zł, w 2022 r. – 5,2 tys. zł, w 2023 r. – 2,3 tys. zł i w 2024 r. – 1,6 tys. zł. W latach 2017-2020 działania Burmistrza były realizowane bez dodatkowych zleceń, w ramach bieżącej obsługi Urzędu lub zajęć prowadzonych w placówkach oświatowych i były realizowane bezkosztowo.

(akta kontroli str. 1409-1423, 1452-1454)

8. Wydatki ze środków publicznych na ochronę powietrza na terenie Rawy Mazowieckiej wyniosły w latach 2017 – 2024 (do 30 września) 10 215,9 tys. zł⁷⁸, z tego:

- wydatki WFOŚiGW w Łodzi 5282,2 tys. zł⁷⁹. Środki te zostały przeznaczone na wypłatę mieszkańcom Rawy Mazowieckiej dotacji celowych w ramach programów:

⁷⁵ Od jednego do trzech w każdym roku 2019-2023.

⁷⁶ www.radiovictoria.pl, w 2019 i 2022 r. po jednym wywiadzie oraz w 2023 r. - dwa wywiady.

⁷⁷ W tym 13,5 tys. zł z WFOŚiGW i 3,3 tys. zł z środków własnych.

⁷⁸ W kolejnych latach odpowiednio: 429,4 tys. zł, 2340,0 tys. zł, 93,5 tys. zł, 2833,8 tys. zł, 1446,0 tys. zł, 465,9 tys. zł, 844,6 tys. zł, 686,2 tys. zł oraz łącznie w latach 2019-2024 wypłaty częściowe dotacji celowych na 1076,5 tys. zł zrealizowane przez WFOŚiGW w ramach programu Czyste Powietrze.

⁷⁹ Według informacji udzielonej przez Prezesa WFOŚiGW w Łodzi,

- Czyste Powietrze – w kwocie 3719,2 tys. zł⁸⁰, w tym wypłaty na 2547,7 tys. zł dotyczyły wniosków obejmujących wymianę źródła ciepła,
 - PONE – w kwocie 1457,0 tys. zł⁸¹,
 - Ciepłe Mieszkanie – w kwocie 15,7 tys. zł⁸²,
- a także na funkcjonowanie punktu konsultacyjno-informacyjnego Czyste Powietrze – w kwocie 90,3 tys. zł⁸³, w tym 13,5 tys. zł na działania edukacyjne związane z ochroną powietrza;
- wydatki spółki miejskiej na rozbudowę sieci ciepłowniczej 4143,2 tys. zł⁸⁴;
 - wydatki Miasta 790,5 tys. zł⁸⁵.

(akta kontroli str. 757-764, 1021-2022)

Środki w kwocie 790,5 tys. zł Miasto wydatkowało w następujący sposób:

- 728,5 tys. zł przeznaczono na dofinansowanie programu PONE – 99,0 tys. zł w 2017 r. i 629,5 tys. zł w 2018 r.;
- 58,7 tys. zł przeznaczono na zakup sensorów jakości powietrza z usługą monitorowania (w 2018 r. 13,2 tys. zł, po 6,6 tys. zł w latach 2019-2021, 7,3 tys. zł w 2022 r. i po 9,2 tys. zł w latach 2023-2024);
- 3,3 tys. zł przeznaczono w 2021 r. na działania edukacyjne w zakresie ochrony powietrza.

Ww. wydatki stanowiły niespełna 1% dochodów Miasta⁸⁶ w 2017 i 2018 r., i 0,1 % dochodów Miasta w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 1021-2022)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie podjęto niezbędnych działań w celu wyegzekwowania obowiązku likwidacji bezklasowego kotła na paliwo stałe w budynku podłączonym do sieci ciepłowniczej. Deklarację o eksploatacji takiego kotła, w budynku podłączonym do sieci w 2020 r., właściciel złożył w Urzędzie 22 sierpnia 2022 r. Od tego czasu, w ww. nieruchomości nie przeprowadzono kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, o której mowa w art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska i nie podjęto działań w celu ukarania właściciela za wykroczenie dotyczące naruszenia zapisów uchwały antysmogowej - na podstawie § 2 ust. 1, § 5 ust. 1 i 2 oraz § 9 ust. 2 i 3 uchwały antysmogowej, na terenie województwa łódzkiego wykluczono możliwość eksploatacji ww. kotłów w budynkach podłączonych do sieci miejskiej od dnia 1 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 403-408, 1013-1014)

Według wyjaśnień Burmistrza, z uchwały antysmogowej wynika, że bezklasowe kotły na paliwo stałe powinny zostać wymienione do końca 2024 r. *Zgodnie z § 9 ust. 3 po dniu 1 stycznia 2020 r. wyjątki, o których mowa w ust. 2 pkt. 1 nie dotyczą instalacji eksploatowanych w budynkach podłączonych do sieci ciepłowniczej.* Według złożonej przez właściciela korekty deklaracji, w budynku jest zainstalowane źródło ciepła w postaci m.in. miejskiej sieci ciepłowniczej, jednak nie jest ono eksploatowane. W związku z powyższym termin wymiany bezklasowego pieca również wskazanego w deklaracji, przypada na dzień 1 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1462-1463, 1468)

⁸⁰ Z tego wypłaty końcowe na 2642,7 tys. zł (86,9 tys. zł w 2019 r., 245,0 tys. zł w 2020 r., 710,2 tys. zł w 2021 r., 384,0 tys. zł w 2022 r., 570,0 tys. zł w 2023 r., 646,6 tys. zł w 2024 r.) i wypłaty częściowe w ww. okresie na 1076,5 tys. zł.

⁸¹ Z tego 198,1 tys. zł w 2017 r. i 1258,9 tys. zł w 2018 r.

⁸² W 2024 r.

⁸³ Z tego 16,0 tys. zł w 2021 r., 36,2 tys. zł w 2022 r., 23,4 tys. zł w 2023 r. i 14,7 tys. zł w 2024 r.

⁸⁴ W kolejnych latach: 132,3 tys. zł, 438,4 tys. zł, 0 zł, 2582,2 tys. zł, 709,9 tys. zł, 38,4 tys. zł, 242,0 tys. zł i 0 zł.

⁸⁵ W kolejnych latach: 99,0 tys. zł, 642,7 tys. zł, 6,6 tys. zł, 6,6 tys. zł, 9,9 tys. zł, 7,3 tys. zł, 9,2 tys. zł, 9,2 tys. zł.

⁸⁶ Według sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach i wskazuje, że elementem decydującym o braku możliwości eksploatacji bezklasowego kotła na paliwo stałe od dnia 1 stycznia 2020 r. jest fakt podłączenia danego budynku do sieci, a nie eksploatacji przez właściciela tej sieci.

2. W Urzędzie nierzetelnie realizowano Plan Gospodarki Niskoemisyjnej. W okresie objętym kontrolą, nie monitorowano postępów realizacji celów i zadań określonych w tym planie, co uniemożliwiało bieżące oraz szybkie wprowadzenie ewentualnych działań korygujących. Nie sporządzano także rocznych raportów o efektach osiąganych w wyniku realizacji PGN, pomimo takich zaleceń, sformułowanych w treści planu.

Burmistrz wyjaśnił, że raportów nie sporządzano z powodu braku weryfikacji zapisów planu pod kątem istnienia takiego obowiązku. Według wyjaśnień, z uwagi na brak raportów, brak jest także możliwości określenia czy, w jakim stopniu i w wyniku jakich działań cele określone w PGN zostały zrealizowane.

W ocenie NIK, na skutek powyższych braków, realizację PGN należy uznać za nierzetelną.

(akta kontroli str. 222-357, 1001-1002)

3. Wbrew obowiązkowi określönemu w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁸⁷, dokument pn. *Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe m. Rawa Mazowiecka* nie został poddany aktualizacji od momentu jego uchwalenia, tj. 26 września 2000 r., w sytuacji gdy w myśl ww. przepisu aktualizacja winna być przeprowadzana co najmniej raz na dwa lata.

Burmistrz wyjaśnił, że *projekt założeń obejmował prognozy zaopatrzenia do 2010 r. /.../ i wymaga aktualizacji*. Brak aktualizacji wynikał z przeoczenia tego obowiązku.

(akta kontroli str. 222-357, 1018-1020)

4. W latach 2017-2020 w Urzędzie nie podejmowano części działań naprawczych określonych w POP, tj.:

- nie prowadzono kontroli eksploatacji źródeł grzewczych na terenie pracowniczych ogrodów działkowych i kontroli przestrzegania regulaminów tych ogrodów w zakresie wyposażenia domków działkowych w źródła grzewcze (kod działania LdEM12),
- nie utworzono baz danych pozwalających na inwentaryzację źródeł emisji – nie przeprowadzono inwentaryzacji źródeł emisji punktowej i powierzchniowej (LdIE01).

Burmistrz wyjaśnił, że na terenie Rawy Mazowieckiej ogródki działkowe funkcjonują w sezonie wiosenno-letnim, domki letniskowe nie są zamieszkiwane w sezonie zimowym. Podczas rutynowych objazdów miasta nie zaobserwowano, aby mieszkańcy korzystali z ogródków działkowych w okresie grzewczym, dlatego też nie istniała konieczność do przeprowadzania kontroli w tym zakresie.

Według wyjaśnień Burmistrza, inwentaryzacja źródeł emisji nie została przeprowadzona z powodu niewystarczających środków finansowych w budżecie Miasta.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień, zdaniem NIK nie można uznać, że w wyniku prowadzenia rutynowych objazdów wywiązano się równocześnie z obowiązku prowadzenia kontroli w sposób określony w POP, z uwzględnieniem przepisów dotyczących prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (tj. art. 379 i art. 380 ustawy Prawo ochrony środowiska).

(akta kontroli str. 592-626, 1006-1009, 1021-1027)

⁸⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

5. Sprawozdania z realizacji Programu Ochrony Powietrza były sporządzane nierzetelnie. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła pięciu sprawozdań (na siedem skontrolowanych), w których wykazano nieprawidłowe dane w następującym zakresie:

- w sprawozdaniach za 2019 i 2020 r. nie podano informacji o funkcjonowaniu punktu informacyjno-konsultacyjnego Czyste Powietrze, utworzonego w Urzędzie na podstawie porozumienia zawartego z WFOŚiGW w Łodzi w dniu 6 listopada 2019 r. i przyjmującego od 2019 r. wnioski o dofinansowanie, złożone przez mieszkańców Rawy Mazowieckiej;
- w sprawozdaniach za 2020 i 2022 r. nie podano informacji o liczbie kotłów na paliwo stałe wymienionych w ramach programu Czyste Powietrze, natomiast w sprawozdaniu za 2021 r. podano nieprawidłową liczbę wymienionych kotłów – 33 zamiast 37;
- w sprawozdaniach za 2018, 2021 r. podano nieprawidłową liczbę przeprowadzonych kontroli indywidualnych instalacji grzewczych – odpowiednio 58 i 33 zamiast 61 i 32, natomiast w sprawozdaniach za 2019 i 2020 r. w ogóle nie podano danych w tym zakresie, choć faktycznie przeprowadzono 69 i 24 kontrole. Dodatkowo, w 2021 i 2022 r. wykazano koszty realizacji danego działania w kwotach 0,2 i 0,4 tys. zł, pomimo iż faktycznie nie zostały one poniesione.

(akta kontroli str. 599-622, 641-643, 691-693, 794-796, 1021-1022).

Burmistrz wyjaśnił, że dane przekazywane w corocznych sprawozdaniach z realizacji POP były opracowane od 2018 do 2022 r. według wyznaczonych kierunków działań w formularzach dostępnych na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi. Niepełne i nieprawidłowe dane przekazywane w sprawozdaniach w ww. okresie były wynikiem przeoczenia bądź omyłki pisarskiej. Wykazane koszty w 2021 i 2022 r. w kwotach 0,2 i 0,4 tys. zł, stanowiły dochód gminy z tytułu nałożonych mandatów, dlatego należy uznać, że nieprawidłowo zostały uwzględnione w sprawozdaniach za te lata.

(akta kontroli str. 1473-1474)

6. W jednym przypadku na 40 objętych badaniem, dane i informacje zawarte w deklaracji dotyczącej źródła ciepła uruchomionego po 1 lipca 2021 r. zostały wprowadzone do CEEB z opóźnieniem wynoszącym 31 dni w stosunku do terminu określonego w art. 27g ust. 5 ustawy o CEEB. Zgodnie z tym przepisem, ww. dane winny zostać wprowadzone do ewidencji w terminie 30 dni od ich otrzymania przez organ. Przedmiotowa deklaracja wpłynęła do Urzędu w formie pisemnej w dniu 22 maja 2024 r. i została wprowadzona do CEEB dnia 22 lipca 2024 r., tj. po 61 dniach od daty otrzymania.

Burmistrz wyjaśnił, iż było to spowodowane przeoczeniem pracownika.

(akta kontroli str. 1102-1105, 1220-1224, 1413)

7. W trzech przypadkach na 40 objętych badaniem wprowadzone przez pracownika Urzędu do CEEB dane i informacje były niezgodne z informacjami zawartymi w przedłożonych przez właściciela nieruchomości pisemnych deklaracjach dotyczących źródła ciepła uruchomionego po 1 lipca 2021 r., co było działaniem nierzetelnym. I tak:

- w deklaracji wprowadzonej do CEEB w dniu 28 września 2023 r. nie uwzględniono źródła ciepła - *kominka/kozy/ogrzewacza powietrza na paliwo stałe (pkt. 04)*, który został wskazany w pisemnej deklaracji właściciela nieruchomości z dnia 25 września 2023 r.;
- w deklaracji wprowadzonej do CEEB w dniu 23 października 2023 r. nie uwzględniono źródła ciepła - *kotła gazowego/bojlera gazowego/podgrzewacza gazowego przepływowego/kominka gazowego (pkt. 07)*, który został wskazany w pisemnej deklaracji właściciela nieruchomości z dnia 18 października 2023 r.;

- w deklaracji wprowadzonej do CEEB w dniu 10 stycznia 2024 r. nie uwzględniono źródła ciepła - *kotła na paliwo stałe z automatycznym podawaniem paliwa/ z podajnikiem (pkt. 03)*, który został wskazany w pisemnej deklaracji właściciela nieruchomości z dnia 4 stycznia 2024 r.

Burmistrz wyjaśnił, iż było to wynikiem błędnego wprowadzenia danych przez pracownika merytorycznego. Dane te zostały poprawione w trakcie kontroli NIK, tj. 4 listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 1102-1105, 1191-1197, 1208-1214, 1248-1254, 1413)

8. Do dnia 24 lipca 2018 r. Miasto nie posiadało sprzętu niezbędnego do pobierania próbek odpadów paleniskowych, co uniemożliwiało rzetelne prowadzenie kontroli indywidualnych systemów grzewczych.

Burmistrz wyjaśnił, że nie zna argumentów jakimi kierowały się poprzednie władze przy podejmowaniu decyzji odnośnie niedokonania zakupu sprzętu.

(akta kontroli str. 815-818, 850, 995-997)

9. W toku prowadzonych kontroli indywidualnych systemów grzewczych nierzetelnie weryfikowano przestrzeganie zakazu spalania odpadów i zakazu stosowania paliw niezgodnych z wymogami uchwały antyśmogowej. W badanym okresie nie pobierano próbek odpadów paleniskowych do badań, a w 215 kontrolach (na 277, tj. w 77,6%)⁸⁸, nie skontrolowano świadectwa jakości stosowanych paliw. Dodatkowo, w 38 protokołach kontroli z 40 skontrolowanych, nie zamieszczono informacji o rodzaju i standardzie zainstalowanych urządzeń grzewczych. W związku z kontrolowanymi nie dokonywano także weryfikacji i aktualizacji danych w CEEB.

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że w kontrolach stosowano wizualną ocenę dymienia, pieca i opadu paleniskowego. Czas reakcji od chwili przyjęcia zgłoszenia przez Straż do czasu rozpoczęcia kontroli był szybki, co umożliwiało ujawnienie osoby popełniającej wykroczenie na tzw. „gorącym uczynku”. Według wyjaśnień Komendanta, podczas kontroli proszono kontrolowanych o okazanie świadectwa jakości paliw oraz dowody zakupu, jednak część podmiotów nie posiadała takiej dokumentacji, co wynikało z braku wiedzy o konieczności jej przechowywania.

Brak zamieszczania w protokołach kontroli informacji o rodzaju i standardzie urządzeń grzewczych oraz brak weryfikacji i aktualizacji danych w CEEB po przeprowadzonych kontrolach, Burmistrz oraz Komendant wyjaśnili niedopatrzeniem pracowników Straży Miejskiej.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK wskazuje, że celem kontroli indywidualnych systemów grzewczych jest weryfikacja stopnia wdrażania uchwały antyśmogowej, a także przestrzegania zakazów wprowadzonych tą uchwałą, wdrażania działań naprawczych z POP oraz przestrzegania zakazu spalania odpadów. Powadzona podczas kontroli wizualna ocena pieca, opadu paleniskowego i dymienia, szczególnie w sytuacji, gdy kontrolowani nie okazali świadectwa jakości paliw, była zdaniem NIK niewystarczająca do stwierdzenia, czy nie doszło do naruszenia zakazów określonych w ww. uchwale.

(akta kontroli str. 794-796, 798, 851-994, 998-1000, 1463, 1468, 1475-1476)

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania działań zmierzających do pełnego wdrożenia uchwały antyśmogowej.

⁸⁸ Liczba kontroli przeprowadzona w punktach z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwo stałe.

- Wnioski
1. Wyegzekwowanie obowiązku likwidacji nieefektywnego źródła ciepła na paliwo stałe w budynku podłączonym do sieci ciepłowniczej w dniu 22 września 2020 r. oraz podjęcie działań w celu ukarania właściciela nieruchomości za wykroczenie dotyczące naruszenia zapisów uchwały antysmogowej.
 2. Monitorowanie postępów realizacji celów i zadań określonych w Planie Gospodarki Niskoemisyjnej oraz sporządzanie rocznych raportów o efektach osiąganych w wyniku realizacji PGN.
 3. Aktualizację projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.
 4. Sporządzenie korekty nierzetelnie przygotowanych sprawozdań i przesłanie ich do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi.
 5. Prowadzenie kontroli indywidualnych systemów grzewczych w sposób umożliwiający weryfikację stopnia wdrażania uchwały antysmogowej oraz przestrzegania zakazów wprowadzonych tą uchwałą, w tym zakazu spalania odpadów.
 6. Weryfikację i aktualizację danych Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków po przeprowadzonych kontrolach indywidualnych systemów grzewczych.

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. 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 uwagi
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.

Łódź, dnia 13 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy:

Emilia Wyciszkievicz
główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Anna Wałęcka-Brząkała
specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Łodzi

z up.

Małgorzata Chojnacka
p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/