



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.25.2.2024

**Pan
Maciej Kupaj
Prezydent Miasta Legnicy**

Urząd Miasta Legnicy
pl. Słowiański 8
59-220 Legnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/069 – „Realizacja uchwał antysmogowych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Legnicy ¹ , pl. Słowiański 8, 59-220 Legnica.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Kupaj, Prezydent Miasta Legnicy, od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Tadeusz Krzakowski, Prezydent Miasta Legnicy, od 8 grudnia 2014 r. do 6 maja 2024 r.
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 ² , 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	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/161/2024 z 6 listopada 2024 r. 2. Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/162/2024 z 6 listopada 2024 r. 3. Piotr Kociołek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/163/2024 z 12 listopada 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-3)

¹ Dalej także: Urząd.

² Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 9 grudnia 2024 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizacja w Urzędzie postanowień uchwały antysmogowej⁵, oraz zadań określonych w programach ochrony powietrza⁶, związanych z jej wykonywaniem nie doprowadziły do osiągnięcia wszystkich zakładanych rezultatów, a działania w tym zakresie nie okazały się w pełni prawidłowe i rzetelne. Na terenie Miasta Legnicy w dalszym ciągu pozostawało 1590 kotłów pozaklasowych (tj. kotłów poniżej klasy 3, tzw. kopciuchów), gdy zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny już być użytkowane. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych jest szczególnie istotne, ponieważ emitują one prawie trzykrotnie więcej pyłów niż kotły 3 klasy i dziesięciokrotnie więcej niż kotły 5 klasy. NIK wskazuje przy tym, że kotły pozaklasowe nie powinny być użytkowane od 1 lipca 2024 r., a kotły poniżej klasy 5 po 30 czerwca 2028 r.

W latach 2018-2024 (do końca września) w Mieście Legnicy zlikwidowanych zostało łącznie 3080 sztuk⁷ kotłów na paliwo stałe. Z budżetu Miasta Legnicy dofinansowanych zostało 1330 wymian/likwidacji kotłów, niemniej kolejne 400⁸ na kwotę 3 017,6 tys. zł, oczekiwało na dofinansowanie ze względu na brak zapewnienia finansowania w budżecie Miasta Legnicy.

W zakresie trzech działań naprawczych określonych w POP nie uzyskano rocznego efektu rzeczowego liczonego na podstawie przewidzianych wskaźników monitorowania postępu realizacji. Przede wszystkim, w 2023 r. nie wymieniono zakładanej liczby nieefektywnych źródeł ciepła. W latach 2021-2023 nie zwiększono w wymaganym stopniu powierzchni terenów zielonych. Z kolei w latach 2022-2023 nie wzięto udziału w żadnych ogólnopolskich akcjach edukacyjnych.

Nie podejmowano skutecznych działań wobec właścicieli lub zarządców budynku lub lokalu, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła⁹, o której mowa w art. 27g ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków¹⁰.

Prezydent Miasta Legnicy¹¹ nie zapewnił pełnej prawidłowości w realizacji przypisanych mu kompetencji kontrolnych wynikających z art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹², w zakresie realizacji zadań związanych ze sprawowaniem kontroli indywidualnych systemów grzewczych¹³.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Uchwała nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 grudnia 2017 r., poz. 5155).

⁶ Program ochrony powietrza w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych przyjęty uchwałą Nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 lipca 2020 r., poz. 4389) oraz uchwałą Nr LVII/1201/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 lipca 2023 r., poz. 4378 oraz z dnia 8 marca 2024 r., poz. 1680).

⁷ Tj. 605 w 2018 r., 587 w 2019 r., 465 w 2020 r., 606 w 2021 r., 470 w 2022 r., 282 w 2023 r. i 65 w 2024 r. – wymiana kotłów w ramach dwóch programów („Ciepłe Mieszkanie”, dotacji Urzędu) oraz innych źródeł finansowania (budżet Legnickiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej, budżety wspólnot mieszkaniowych, wkłady własne lokatorów).

⁸ Dotyczące wniosków z lat 2021-2024 (do 20 września).

⁹ Dalej: deklaracja o źródle ciepła.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1446, ze zm.; dalej: ustawa o CEEB.

¹¹ Jako organ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie swojej właściwości.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.; dalej: ustawa Poś.

¹³ Dalej: kontrole systemów grzewczych.

Ponadto w sprawozdaniu z realizacji POP w 2022 r. zawyżono o 73 liczbę wymienionych/zlikwidowanych nieefektywnych źródeł ciepła, co było działaniem nierzetelnym.

Nie zrealizowano również postanowień porozumienia z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu¹⁴ i nie utworzono punktu obsługi programu „Czyste Powietrze”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego 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. W Urzędzie identyfikowano problem jakości powietrza związany z niską emisją spalania paliw¹⁵. Poziom zanieczyszczeń pyłem zawieszonym PM₁₀, PM_{2,5} oraz Benzo(a)pirenem sprawdzano na podstawie danych pochodzących ze stacji pomiarowych i modelowania matematycznego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska¹⁶ oraz pochodzących z publikacji „Ocen jakości powietrza w województwie dolnośląskim”.

Problem tzw. niskiej emisji został uwzględniony w POŚ dla Miasta Legnicy do 2025 r.¹⁷ w obszarze interwencji: klimat i jakość powietrza, w ramach celu: [1] zapewnienie dobrej jakości powietrza oraz ochrona klimatu, poprzez obniżenie emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych, [2] podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców w zakresie poprawy jakości powietrza i ochrony klimatu.

(akta kontroli: tom II, str. 196-198)

Średnioroczne poziomy stężenia PM₁₀ w Mieście Legnicy wynosiły¹⁸: 32,5 µg/m³ w 2017 r., 35 µg/m³ w 2018 r., 29 µg/m³ w 2019 r., 26 µg/m³ w 2020 r., po 27 µg/m³ w 2021 r. i 2022 r. oraz 23 µg/m³ w 2023 r. Notowane stężenia mieściły się w granicach poziomu dopuszczalnego, określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu¹⁹, wynoszącego 40 µg/m³, ale przekraczały poziom zakładany do osiągnięcia w zaktualizowanej Dyrektywie AAQD²⁰ w terminie do 2030 r. wynoszący 20 µg/m³ oraz poziom zalecany przez WHO²¹ w najnowszych wytycznych wynoszący 15 µg/m³. Jednocześnie liczba dni z przekroczeniem dobowego poziomu dopuszczalnego stężenia PM₁₀ wynoszącego 50 µg/m³ wystąpiły 56 razy w 2017 r., 65 razy w 2018 r., 43 razy w 2019 r., 29 razy w 2020 r., 37 razy w 2021 r., 33 razy w 2022 r. i 15 razy w 2023 r. Tymczasem liczba dni z przekroczeniem tego poziomu nie powinna przekraczać 36 w ciągu roku zgodnie z obecnie obowiązującym

¹⁴ Dalej: WFOŚiGW.

¹⁵ Emisja produktów spalania paliw stałych, ciekłych i gazowych do atmosfery ze źródeł emisji (emiterów) znajdujących się na wysokości nie większej niż 40 m.

¹⁶ Dalej: GIOŚ.

¹⁷ Uchwała nr XXXVIII/472/21 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony środowiska dla miasta Legnicy do 2025 r.

¹⁸ Na podstawie danych zawartych w rocznych ocenach jakości powietrza.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 845, dalej: rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

²⁰ 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 20 listopada 2024 r., poz. 2881).

²¹ Wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia dotyczące jakości powietrza (ang. *WHO global air quality guidelines*); jest to seria publikacji WHO, które zawierają oparte na dowodach, niewiążące zalecenia dotyczące ochrony zdrowia publicznego przed niekorzystnymi skutkami zanieczyszczeń powietrza; najnowsze wytyczne opublikowane zostały w 2021 r.

normami oraz 18 w ciągu roku zgodnie z aktualizacją Dyrektywy AAQD w terminie do 2030 r. W okresie chłodnym²² stężenia pyłu PM₁₀ były zauważalnie wyższe niż w sezonie letnim i wynosiły odpowiednio: 33 µg/m³ i 31 µg/m³ w 2020 r., 37 µg/m³ i 29 µg/m³ w 2021 r., 32 µg/m³ i 35 µg/m³ w 2022 r. oraz 27 µg/m³ i 25 µg/m³ w 2023 r.

Poziom PM_{2,5} mieścił się w granicy dopuszczalnego stężenia, przy rocznym (rok kalendarzowy) okresie uśredniania wyników pomiarów, wynoszącym 20 µg/m³ (od 2020 r., wcześniej 25 µg/m³) wskazanym w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń i wynosił: 24 µg/m³ w 2017 r., 25 µg/m³ w 2018 r., 17 µg/m³ w 2019 r., 16 µg/m³ w 2020 r., 18 µg/m³ w 2021 r., 17 µg/m³ w 2022 r., 14 µg/m³ w 2023 r. Jednocześnie wartości te przekraczały poziom zakładany do osiągnięcia w zaktualizowanej Dyrektywie AAQD w terminie do 2030 r. wynoszący 10 µg/m³ oraz poziom zalecany przez WHO w najnowszych wytycznych wynoszący 5 µg/m³.

Średnioroczny dopuszczalny poziom pyłu zawieszonego B(a)P w PM₁₀, przy rocznym (rok kalendarzowy) okresie uśredniania wyników pomiarów, przekraczał wskazany w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, poziom dopuszczalny wynoszący 1 ng/m³ w całym okresie objętym kontrolą. Stężenia B(a)P w PM₁₀ wynosiły: 4,2 ng/m³ w 2017 r., 4 ng/m³ w 2018 r., 3 ng/m³ w 2019 r., 4 µg/m³ w 2020 r., 3 µg/m³ w 2021 r., 2 µg/m³ 2022 r., 1 µg/m³ w 2023 r. Stężenia B(a)P w PM₁₀ były, podobnie jak przypadku pyłu PM₁₀, wyższe w okresie chłodnym, tj. przykładowo wynosił odpowiednio: 5 µg/m³ i 8 µg/m³ w 2020 r., 8 µg/m³ i 4 µg/m³ w 2021 r., 4 µg/m³ w I i IV kwartale 2022 r. oraz 2 µg/m³ w I i IV kwartale 2023 r.

(akta kontroli: tom II, str. 592)

Gmina Legnica współpracowała z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu²³ w zakresie ochrony powietrza na terenie Miasta Legnicy, w szczególności w zakresie zadań związanych z monitoringiem i oceną jakości powietrza. Zasady współpracy zostały określone w porozumieniu z dnia 28 listopada 2016 r. WIOŚ zobowiązał się do: prowadzenia pomiarów jakości powietrza na terenie Miasta Legnicy; gromadzenia, przetwarzania i udostępniania wyników pomiarów; prowadzenia wojewódzkiej bazy danych źródeł emisji zanieczyszczeń do powietrza; opracowywania wyników i przygotowywania informacji oraz rocznych ocen jakości powietrza na terenie Miasta Legnicy.

Gmina Legnica zobowiązana była do: przekazywania i aktualizacji danych z inwentaryzacji źródeł „niskiej” emisji z terenu Miasta Legnicy; przekazywania danych natężenia ruchu drogowego w Legnicy ze zintegrowanego systemu zarządzania ruchem i transportem publicznym; przekazywania danych dotyczących działań ograniczających emisje zanieczyszczeń do powietrza na terenie Miasta Legnicy.

(akta kontroli: tom II, str. 245-247)

2. Ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji – na terenie Miasta Legnicy – instalacji, w których następuje spalanie paliw zostały określone w uchwale antysmogowej. I tak:

- a. instalacje nowe (funkcjonujące od 1 lipca 2018 r.), musiały spełniać wymogi minimum 5 klasy;

²² Termin przyjęty na potrzeby kontroli NIK, obejmujący miesiące I–III oraz X–XII danego roku, w celu właściwego zaprezentowania zróżnicowania jakości powietrza w tym okresie w odniesieniu do stężeń średniorocznych; nie jest on tożsamy z pojęciem sezonu grzewczego, który obejmuje koniec jednego roku i początek roku następnego.

²³ Dalej: WIOŚ.

- b. instalacje oddane do użytku przed 1 lipca 2018 r.:
- na paliwa stałe tzw. „pozaklasowe” (nie spełniające wymogów minimum 3 klasy), mogły być wykorzystywane do 30 czerwca 2024 r.,
 - na paliwa stałe spełniające wymogi klasy 3 i 4, można wykorzystywać do 30 czerwca 2028 r.,
 - spełniające wymogi minimum klasy 5 – nie określono terminu ich wykorzystywania;
- c. paliwa:
- węgiel brunatny, odpady węglowe, węgiel kamienny sytki (o uziarnieniu poniżej 3 mm), biomasa stała powyżej 20% wilgotności – mogły być wykorzystywane do 30 czerwca 2018 r.,
 - węgiel kamienny wysokiej jakości, biomasa stała poniżej 20% wilgotności – nie określono terminu ich wykorzystywania,
 - gazowe i olejowe – nie określono terminu ich wykorzystywania.

(akta kontroli: tom II, str. 194-195)

Według POP, na terenie Miasta Legnicy należało realizować następujące działania, mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wdrożenie uchwały antysmogowej, wynikające z:

- uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r.²⁴ oraz z dnia 26 października 2017 r.²⁵: obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego w budynkach prywatnych (DsLegZSO); obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego w obiektach użyteczności publicznej i małych zakładach produkcyjnych (DsLegPSC); wzrost efektywności energetycznej miasta (DsLegWEEG); edukacja ekologiczna (DsLegEEK); zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miasta (DsLegZk);
- uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r.²⁶: ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego (DsOeZn); opracowanie harmonogramu rzeczowo-finansowego gwarantującego realizację działania DsOeZn i wdrażania uchwał antysmogowych (DsHrFi, realizacja do 2022 r.); edukacja ekologiczna (DsEdEk); budowa instalacji do usuwania arsenu z gazów odlotowych z suszarń koncentratów miedzi poprzez dodanie II stopnia odpylania (mLAsHML, realizacja do 2021 r.); realizacja działań ograniczających emisje arsenu (mLAsIMN, realizacja do 2022 r.);
- uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r.²⁷: ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego (DsOeZn); zwiększenie terenów zielonych (DsObZi); edukacja ekologiczna (DsEdEk); kontrola przestrzegania uchwały antysmogowej oraz zakazu spalania

²⁴ Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 lutego 2014 r., poz. 985; z dnia 6 listopada 2015 r., poz. 4537 oraz z dnia 11 października 2017 r., poz. 4169. Utraciła moc w dniu 5 sierpnia 2020 r.

²⁵ Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 2017 r., poz. 4475. Utraciła moc w dniu 4 sierpnia 2020 r.

²⁶ Program ochrony powietrza przyjęty uchwałą Nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 lipca 2020 r., poz. 4389).

²⁷ Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 lipca 2023 r., poz. 4378 oraz z dnia 8 marca 2024 r., poz. 1680.

odpadów i pozostałości roślinnych w instalacjach do tego nie przystosowanych (DsKoUa, realizacja od 2024 r.); wykonanie opracowania tekstowego zawierającego podsumowanie prac wykonanych w celu obniżenia emisji arsenu w latach 2013-2022 (DsAsHMO, realizacja w 2024 r.).

Realizację działań naprawczych przewidziano do 2026 r. Efekty rzeczowe liczone na podstawie wskaźników monitorowania postępu realizacji POP dotyczyły:

- a) liczby wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła: wymiany po 437 kotłów w latach 2021-2023, po 1092 kotłów w latach 2024-2025 oraz 873 kotłów w 2026 r.,
- b) powierzchni nasadzonej zieleni: zwiększenia powierzchni terenów zielonych o 9,8 ha rocznie w latach 2021-2022 oraz o 4,5 ha w latach 2023-2026,
- c) edukacji ekologicznej: udziału w dwóch ogólnopolskich akcjach edukacyjnych rocznie w latach 2021-2023 oraz przeprowadzeniu w 2020 r. jednej akcji edukacyjnej dotyczącej czystości powietrza i dwóch takich akcji rocznie w latach 2021-2026.

(akta kontroli: tom II, str. 552)

W Urzędzie podejmowano działania na rzecz wdrożenia w Mieście Legnicy wymagań uchwały antysmogowej oraz realizacji działań naprawczych określonych w POP. W latach 2017-2024, realizowano działanie pn. Ochrona powietrza polegająca na zmianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne w ramach Programu ograniczenia niskiej emisji dla miasta Legnicy²⁸ oraz od 2023 r. program „Ciepłe mieszkanie”.

W ramach realizacji Programu ograniczenia niskiej emisji dla miasta Legnicy, w latach 2018-2024 (do 20 czerwca) z budżetu Miasta Legnicy udzielano, na podstawie uchwały Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 stycznia 2018 r.²⁹, dotacji celowych na realizację na terenie Miasta Legnicy zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, służących ochronie powietrza związanych z trwałą likwidacją w lokalach mieszkalnych lub nieruchomościach o charakterze mieszkalnym ogrzewania opartego na paliwie stałym na przyjazne środowisku źródła ciepła. Udzielanie dotacji odbywało się na wniosek i polegało na refundacji kosztów, w wysokości 50% poniesionych kosztów kwalifikowanych z uwzględnieniem limitów określonych w Regulaminie udzielania dotacji. Wymienionych/zlikwidowanych zostało 2874 kotłów³⁰, przy czym według stanu na 29 listopada 2024 r., dotacji nie wypłacono w odniesieniu do 400 kotłów wskazanych w sześciu wnioskach złożonych w 2021 r., 239 w 2022 r., 119 w 2023 r. i 36 w 2024 r. (do 20 czerwca).

Z dniem 21 czerwca 2024 r. zaprzestano³¹ udzielania dotacji z budżetu Miasta Legnicy, co polegało na braku przyjmowania kolejnych wniosków, a uzasadnieniem było wprowadzenie alternatywnego programu „Ciepłe Mieszkanie” i pozyskania³² środków dotacji w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” w kwocie 21 410,9 tys. zł planowanej dla 825 beneficjentów końcowych.

(akta kontroli: tom II, str. 326-327, 344-361, 572-574)

W badanym okresie przekazywano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego coroczne sprawozdania z realizacji działań naprawczych

²⁸ Przyjętą uchwałą nr XLII/1435/14 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 lutego 2014 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego, poz. 1157).

²⁹ Uchwała Nr XLII/477/18 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 stycznia 2018 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego, poz. 614), zmieniona uchwałą nr LI/549/18 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 września 2018 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego, poz. 4750).

³⁰ Tj.: 605 w 2018 r., 587 w 2019 r., 465 w 2020 r., 538 w 2021 r., 405 w 2022 r., 212 w 2023 r. i 62 w 2024 r. (do 20 czerwca).

³¹ Uchwała Nr II/28/24 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 maja 2024 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego, poz. 3281), uchylająca uchwałę Nr XLII/477/18 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 stycznia 2018 r.

³² Umowa z dnia 27 czerwca 2023 r. zawarta z WFOŚiGW.

wynikających z POP. Efekty dla działań mających na celu ograniczenie niskiej emisji i wdrożenie uchwały antysmogowej były sprawozdawane od 2021 r. Osiągnięty stan poszczególnych działań (monitorowanych procentowo), przedstawiał się następująco:

- ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego (DsOeZn) w: 2021 r. (139,0%); 2022 r. (124,0%); 2023 r. (65,0%);
- edukacja ekologiczna (DsEdEK) w: 2021 r. (625,0%); 2022 r. (50,0%); 2023 r. (50,0%);
- zwiększenie powierzchni zieleni w miastach (DsObZi) w: 2021 r. (0%); 2022 r. (0%); 2023 r. (66,8%).

Stwierdzono przypadki braku osiągnięcia zakładanego wskaźnika realizacji działań naprawczych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 5-193)

Liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła była wskazywana w sprawozdaniach z realizacji POP za lata 2021-2023. Wykazano wymianę/likwidację: 606 kotłów w 2021 r., 543 w 2022 r. i 282 w 2023 r. Liczba wymienionych/zlikwidowanych nieefektywnych źródeł ciepła wykazana w sprawozdaniu z realizacji POP za 2022 r. była wyższa o 73 od wynikającej z ewidencji szczegółowej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 5-193, 265-266, 326-327)

W badanym okresie WIOŚ przeprowadził w Urzędzie jedną kontrolę w zakresie realizacji POP. Kontrola została przeprowadzona w 2018 r. i dotyczyła realizacji zadań określonych w POP przyjętym uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. oraz z dnia 29 października 2015 r.³³ Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom II, str. 253-262)

3. Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy oświadczył, że Miasto Legnica informacje na temat stosowanych na jego terenie systemów grzewczych pozyskuje z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków³⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 74)

Baza CEEB została udostępniona Gminie Legnica za pośrednictwem strony internetowej (po zalogowaniu się). Zawierała 12 funkcjonalności (zakładek), z czego min. dwie ("Deklaracje" i "Analizy i raporty") umożliwiały generowanie danych (do formatów: CSV, XLS i PDF), zawierających informacje stosowanych na terenie Miasta Legnicy systemów grzewczych, tzn.: [1] wykazów, tj. zestawień zawierających listy punktów adresowych lub złożonych przez mieszkańców deklaracji z informacjami o wykorzystywanych rodzajach źródeł ciepła /kotłów, lub [2] raportów i wykresów podsumowujących podsumowania danych prezentowanych w ww. wykazach. Tworzone przez ww. bazę CEEB wykazy i raporty były obarczone błędami, gdyż stosowane w nich zapytania, nie eliminowały zjawiska podwójnych zapisów dotyczących danego adresu.

(akta kontroli: tom I, str. 101-139)

³³ Uchwała nr XV/352/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 października 2015 r. w sprawie określenia Programu ochrony powietrza dla strefy Miasta Legnicy z uwagi na przekroczenie poziomów docelowych arsenu i ozonu w powietrzu (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 6 października 2015 r., poz. 4539).

³⁴ Dalej: CEEB lub Baza CEEB.

W celu eliminacji z użytkowania kotłów pozaklasowych (poniżej klasy 3) Miasto Legnica przede wszystkim wymieniało kotły w użytkowanych – przez Urząd, jednostki organizacyjne Gminy Legnica, samorządowe instytucje kultury, zakłady budżetowe i gminne spółki prawa handlowego – budynkach oraz realizowano programy: ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Legnicy i „Ciepłe mieszkanie”³⁵.

W latach 2018-2024 (do 30 września), tylko w ramach dwóch programów („Ciepłe Mieszkanie” i dotacji z budżetu Miasta Legnicy) zlikwidowano lub wymieniono 2 908 kotłów³⁶, w tym zlikwidowano 1 306 kotłów poniżej klasy 3³⁷ oraz wymieniono 1 602 kotły klasy 5³⁸. W ramach powyższej wymiany kotłów wprowadzono do użytku: [1] 48 elektrycznych źródeł ciepła³⁹, [2] 1 480 kotłów gazowych⁴⁰, 56 kotłów na biomasę lub inne paliwo stałe⁴¹, 14 kotłów odnawialnych źródeł energii⁴² oraz w czterech przypadkach wymiana polegała na podłączeniu do sieci ciepłowniczej⁴³.

Według stanu na 1 lipca 2024 r. w użytkowaniu pozostało 1 214 kotłów pozaklasowych, 245 kotłów klasy 3, 131 kotłów klasy 4, 269 kotłów klasy 5 i 22 kotły ekoprojekt.

(akta kontroli: tom I, str. 76-77, 143-144)

Dotychczasowe średnie tempo wymiany kotłów na paliwo stałe w latach 2018-2023, nie gwarantowało możliwości wyeliminowania, z terenu Miasta Legnicy, wszystkich kotłów poniżej 5 klasy, w terminie obowiązywania POP z 2020 r., tj. do 2026 r.

(akta kontroli: tom I, str. 140)

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy oświadczył, że pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Legnicy⁴⁴ na bieżąco rozpoznają sytuację bytową mieszkańców i obejmują niezbędnym wsparciem osoby potrzebujące pomocy. Pracownicy socjalni zwracają szczególną uwagę na grupy zagrożone ubóstwem oraz niezaradne życiowo, głównie osoby niepełnosprawne, pobierające świadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czy rodziny niepełne lub wielodzietne. Osoby korzystające ze wsparcia finansowego z pomocy społecznej są osobami zagrożonymi ubóstwem energetycznym, w większości mającymi problemy z płatnościami za media. Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy dodał, że w sezonie zimowym udzielana jest pomoc na zapewnienie opału oraz energię i gaz w celach grzewczych. W trakcie przeprowadzania wywiadów środowiskowych udzielane są informacje o możliwości i metodach oszczędzania energii w gospodarstwie domowym oraz w zakresie bardziej efektywnego zużycia energii. Prowadzone są też rozmowy uświadamiające, dotyczące skutków palenia śmieci i innych materiałów niedozwolonych w piecach. Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy zaznaczył, że oprócz ww. form wsparcia w Mieście Legnicy realizowane były/są inne programy osłonowe, finansowane przez budżet państwa (dodatek osłonowy, zryczałtowany dodatek energetyczny, refundacja podatku VAT za dostarczone paliwa gazowe, bon energetyczny). Dodatkowo – zgodnie z porozumieniem nr 17/GczP/2021 z 24 lutego 2021 r. zawartym z WFOŚiGW – MOPS na wniosek osób zainteresowanych wydał 222 zaświadczenia (w tym 149 zaświadczeń dla

³⁵ Szczegółowo opisane w pkt 2 i 8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁶ Liczba kotłów zlikwidowanych lub wymienionych na podstawie wniosków w ramach poszczególnych programów.

³⁷ Tj.: 262 w 2018 r., 249 w 2019 r., 217 w 2020 r., 253 w 2021 r., 178 w 2022 r., 97 w 2023 r. i 50 w 2024 r.

³⁸ Tj.: 343 w 2018 r., 338 w 2019 r., 248 w 2020 r., 285 w 2021 r., 227 w 2022 r., 115 w 2023 r. i 46 w 2024 r.

³⁹ W tym: 15 w 2018 r., pięć w 2019 r., osiem w 2020 r., cztery w 2021 r., sześć w 2022 r., sześć w 2023 r. i cztery w 2024 r.

⁴⁰ W tym: 312 w 2018 r., 317 w 2019 r., 224 w 2020 r., 273 w 2021 r., 212 w 2022 r., 100 w 2023 r. i 42 w 2024 r.

⁴¹ W tym: 13 w 2018 r., 14 w 2019 r., 12 w 2020 r., pięć w 2021 r., siedem w 2022 r. i pięć w 2023 r.

⁴² W tym: jeden w 2018 r., dwa w 2019 r., dwa w 2020 r., trzy w 2021 r., dwa w 2022 r. i cztery w 2023 r.

⁴³ Tj. dwa w 2018 r. i dwa w 2020 r.

⁴⁴ Dalej: MOPS.

gospodarstw wieloosobowych i 73 dla gospodarstw jednoosobowych) o wysokości przeciętnego dochodu gospodarstwa domowego, celem uzyskania podwyższonego finansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁵.

(akta kontroli: tom I, str. 28-30)

W latach 2018-2023 zidentyfikowano średnio 1 703 osoby dotknięte problemem ubóstwa energetycznego. Do końca września 2024 r. zidentyfikowano 810 takich osób.

(akta kontroli: tom I, str. 30)

Wszystkim zidentyfikowanym osobom dotkniętym problemem ubóstwa energetycznego Miasto Legnica udzieliło wsparcia (m.in. związanego z wymianą/likwidacją nieefektywnego źródła ciepła) w postaci:

- zasiłku celowego na zakup opału – w latach 2018-2023 przyznany dla średnio 675 osób⁴⁶. Do końca września 2024 r. ww. zasiłkiem objęto 69 osób;
- zasiłku celowego na zakup energii lub gazu – w latach 2018-2023 przyznany dla średnio 105 osób. Do końca września 2024 r. ww. zasiłkiem objęto 52 osoby.

(akta kontroli: tom I, str. 30)

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy oświadczył, że na terenie Gminy Legnica nie funkcjonuje sieć ciepłownicza stanowiąca mienie komunalne. Gmina Legnica, ani samodzielnie, ani poprzez spółki prawa handlowego, nie wytwarza i nie dystrybuuje ciepła w mieście, jak również nie posiada uprawnień decyzyjnych wobec niezależnych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w tym zakresie. Dystrybucją ciepła na terenie Gminy Legnica zajmuje się głównie Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Legnicy S.A.⁴⁷

(akta kontroli: tom I, str. 36)

Prezes Zarządu WPEC wyjaśnił, że długość sieci ciepłowniczej w Mieście Legnicy wynosiła 96 224 m (stan na 30 września 2024 r.) i od 2017 r. była rozbudowywana. W ramach powyższej rozbudowy do sieci podłączono (do 30 września 2024 r.) łącznie 95 budynków, w tym 14 w 2017 r., dziewięć w 2018 r., 39 w 2019 r., 10 w 2020 r., cztery w 2021 r., osiem w 2022 r., cztery w 2023 r. i siedem w 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 78)

Na 139 budynków (adresów), wykorzystywanych przez Urząd (10 budynków), jednostki organizacyjne Gminy Legnica (96 budynków), samorządowe instytucje kultury (siedem budynków), zakłady budżetowe (pięć budynków) i gminne spółki prawa handlowego (21 budynków):

- 30 września 2024 r. źródłem ogrzewania budynków był/o: paliwo stałe (dwa budynki, tj. 1,4%), olej opałowy (trzy budynki, tj. 2,2%), centralne ogrzewanie z sieci WPEC (86 budynków, tj. 61,9%), energia elektryczna (dziewięć budynków, tj. 6,5%), gaz (35 budynków, tj. 25,2%) oraz geotermia (jeden budynek, tj. 0,7%). W pozostałych trzech budynkach (adresach), tj. 2,2%, brakowało ogrzewania;
- na 40 budynków ogrzewanych paliwem stałym, olejem opałowym oraz gazem: sześć (ogrzewanych gazem), tj. 15,0% korzystało z kotła/pieca poniżej klasy 3; osiem (ogrzewanych gazem – trzy, olejem opałowym – trzy, paliwem stałym – dwa), tj. 20,0% korzystało z kotła/pieca klasy 3; trzy (ogrzewanych gazem), tj. 7,5% korzystało z kotła/pieca klasy 4; cztery (ogrzewane gazem), tj. 10,0%

⁴⁵ Dalej: NFOŚiGW.

⁴⁶ W tym: 1 020 w 2018 r., 867 w 2019 r., 744 w 2020 r., 680 w 2021 r., 253 w 2022 r., 483 w 2023 r.

⁴⁷ Dalej: WPEC.

korzystało z kotła/pieca klasy 5 i dwa (ogrzewane gazem), tj. 5,0% korzystało z kotła/pieca klasy 6. W przypadku 17 budynków (ogrzewanych gazem), tj. 42,5% Gmina Legnica nie potrafiła określić klasy wykorzystywanego kotła, gdyż były one instalowane przed wprowadzeniem obowiązkowej klasyfikacji kotłów.

Na 136 ogrzewanych budynków:

- 1) w 13, tj. 9,6%, używany kocioł zainstalowano wymieniając na inny, przy czym liczba i koszt zmian:
 - a. z kotła poniżej klasy 3 na:
 - kocioł klasy 3 – cztery zmiany o łącznym koszcie 140,2 tys. zł, w tym dwie w 1993 r. (koszt 102,3 tys. zł), jedna w 2009 r. (koszt: brak danych), jedna w 2015 r. (koszt: 37,9 tys. zł),
 - kocioł o nieznannej klasie – jedna zmiana o wartości 57,1 tys. zł;
 - b. z kotła klasy 5 na kocioł tej samej klasy – jedna zmiana w 2023 r. o wartości 9,8 tys. zł;
 - c. z kotła o nieznannej klasie (kotły pochodzące z lat, w których nie było obowiązku określania jego klasy) na:
 - kocioł klasy 5 – jedna zmiana w 2011 r. o nieznannej wartości,
 - ogrzewanie CO – jedna zmiana w 2014 r. o nieznannej wartości,
 - ogrzewanie EE – trzy zmiany o nieznannej wartości (w tym jedna w 1996 r. i dwie w 2017 r.),
 - geotermię – jedna zmiana w 2016 r. o nieznannej wartości,
 - kocioł gazowy o nieznannej klasie – jedna zmiana w 2021 r. o wartości 66,0 tys. zł;
- 2) w pięciu przypadkach, tj. 3,7%, Urząd nie miał informacji czy kotły były kiedykolwiek wymieniane;
- 3) w 118 przypadkach, tj. 86,8%, aktualnie wykorzystywane źródła ogrzewania (tj. sześć kotłów gazowych poniżej klasy 3, cztery kotły klasy 3, trzy kotły klasy 4, dwa kotły klasy 5 oraz 85 budynków przyłączonych do sieci ciepłowniczej i pięć budynków ogrzewanych energią elektryczną) nie były wcześniej wymieniane. W 13 przypadkach Urząd nie znał klasy wykorzystywanych źródeł ogrzewania i ich w badanym okresie nie wymieniał.

(akta kontroli: tom I, str. 81-86, 88-91, 98-100)

4. Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy oświadczył, że Gmina Legnica nie podejmowała działań w celu identyfikacji barier utrudniających pełne wdrożenie uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień POP związanych z ograniczeniem niskiej emisji i/lub wdrożeniem tych uchwał. Ponadto, nie zgłaszano uwag przy okazji uchwalania przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego aktualizacji POP.

Prezydent Miasta Legnicy wyjaśnił, że w Wydziale Środowiska i Gospodarki Odpadami Urzędu⁴⁸ od kilku lat występują braki zasobów kadrowych, co wynika z deficytu na rynku pracy osób o specjalizacji związanej z ochroną środowiska oraz posiadających doświadczenie w tym zakresie, szczególnie w administracji publicznej. Dodatkowo w okresie epidemii COVID-19 oraz po rozpoczęciu wojny na

⁴⁸ Dalej: GOS.

Ukrainie, liczba ofert składanych w naborach na stanowiska drastycznie spadła. W celu uzupełnienia braków kadrowych były prowadzone nabory na wolne stanowiska urzędnicze (przykładowo w 2024 r. opublikowano dziewięć konkursów na stanowiska w GOS) oraz składano wnioski do Powiatowego Urzędu Pracy w Legnicy o zatrudnienie osób bezrobotnych w wydziale GOS (w wyniku zawartych umów z Powiatowym Urzędem Pracy w Legnicy zatrudniono w GOS łącznie sześć osób). Powyższe powoduje, iż zadania nałożone na Gminę Legnica w zakresie środowiska i gospodarki odpadami nie są realizowane prawidłowo, albo są realizowane w niewystarczającym stopniu.

(akta kontroli: tom I, str. 31-32, 56, 87)

5. Według stanu na 29 listopada 2024 r. poziom wypełnienia⁴⁹ bazy CEEB w Mieście Legnicy wynosił 84,0%.

Miasto Legnica nie podejmowało skutecznych działań wobec właścicieli lub zarządców budynku lub lokalu, którzy nie złożyli deklaracji o źródle ciepła, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o CEEB⁵⁰, co szerzej zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Analiza próby 40 deklaracji o źródle ciepła⁵¹ złożonych w Urzędzie⁵² wykazała, że dane z tych deklaracji wprowadzane były przez Urząd do bazy CEEB co do zasady (poza dwoma przypadkami) terminowo⁵³, niemniej dane te wprowadzane były w sposób nierzetelny, gdyż w 21 przypadkach wprowadzone dane nie były w pełni zgodne z treścią deklaracji o źródle ciepła, ponadto w jednym przypadku wprowadzono deklarację o źródle ciepła złożoną przez osobę nieuprawnioną. Powyższe szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 8-10, 80-177)

6. Miasto Legnica nie określiło zasad przeprowadzania kontroli⁵⁴ systemów grzewczych pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów⁵⁵.

Do prowadzenia działań w ww. zakresie zostali upoważnieni, zgodnie z art. 379 ust. 2 pkt 2 ustawy Poś, funkcjonariusze Straży Miejskiej w Legnicy⁵⁶ (będąca jednostką budżetową Miasta Legnicy). Łącznie w okresie objętym kontrolą było to 32 funkcjonariuszy Straży.

Działania związane z ww. kontrolami prowadzone były z wykorzystaniem środków sprzętowych Straży, takich jak: wilgotnościomierz, aparaty fotograficzne, środki łączności i pojazdy służbowe. Ponadto, od 2020 r. Straż zawierała z Politechniką Wrocławską umowy w zakresie badania odpadów paleniskowych⁵⁷. W związku

⁴⁹ Przyjmując jako podstawę liczbę punktów adresowych z Państwowego Rejestru Granic (9 931 według stanu na 1 lipca 2024 r.) i liczbę punktów adresowych, dla których nie złożono deklaracji (1 586 według stanu na 29 listopada 2024 r.).

⁵⁰ Według stanu na 29 listopada 2024 r. liczba punktów adresowych, dla których nie złożono deklaracji CEEB wynosiła 1586.

⁵¹ Wybranych w sposób losowy, po 10 deklaracji z każdego roku ich składania (od 2021 r.).

⁵² Na 9 443 deklaracje złożone (według stanu na 27 listopada 2024 r.) w postaci pisemnej, o której mowa w art. 26g ust. 2 pkt 2 ustawy o CEEB.

⁵³ Tj. w terminach określonych w art. 37g ust. 5 ustawy o CEEB oraz w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2127, ze zm.), odpowiednio: 30 dni od dnia złożenia deklaracji lub 6 miesięcy od dnia złożenia deklaracji złożonych w okresie 12 miesięcy od 1 lipca 2021 r. i dotyczących źródeł ciepła/spalania paliw uruchomionych przed tą datą.

⁵⁴ O których mowa w art. 379 ust. 1 ustawy Poś.

⁵⁵ Tj. czyn określony w art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), dalej: ustawa o odpadach.

⁵⁶ Dalej także: Straż.

⁵⁷ Były to umowy: [1] nr 4/2020 z 1 lutego 2020 r., [2] nr 27/2021 z 2 listopada 2021 r., [3] nr 28/2022 z 2 listopada 2022 r., [4] nr 29/2023 z 2 listopada 2023 r. i [5] nr 43/2024 z 4 listopada 2024 r.

z powyższymi umowami Straż wydatkowała środki w wysokości: [1] 3,5 tys. zł w 2020 r., [2] 0,9 tys. zł w 2021 r., [3] 3,7 tys. zł w 2022 r., [4] 0,9 tys. zł w 2023 r. i [5] 1,4 tys. zł w 2024 r.⁵⁸ Powyższe kwoty obejmowały m.in. udostępnienie zestawu probierczego oraz instruktaż w zakresie pobierania próbek. W okresie objętym kontrolą próbkę opału i popiołu do analizy pobrano jeden raz. Według wyjaśnień Komendanta Straży, decyzję co do konieczności poboru próbki podejmował każdorazowo przeprowadzający kontrolę strażnik miejski.

Urząd nie sporządzał planów kontroli systemów grzewczych i nie wykorzystywał danych z CEEB w celu planowania działań kontrolnych. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Legnicy, kontrole prowadziła Straż w systemie interwencyjnym.

(akta kontroli: tom III, str. 4-5, 77, 181-183, 207-288, 391-393)

W latach 2018-2024⁵⁹ przeprowadzono łącznie 399 kontroli systemów grzewczych, w tym: [1] w 2018 r. – 145 kontroli, [2] w 2019 r. – 47 kontroli, [3] w 2020 r. – 50 kontroli, [4] w 2021 r. – 87 kontroli, [5] w 2022 r. – 30 kontroli, [6] w 2023 r. – 24 kontrole i [7] w 2024 r. – 16 kontroli.

Odsetek punktów adresowych, w których Gmina Legnica przeprowadziła kontrolę systemów grzewczych w latach 2018-2023, wyniósł 8,7%⁶⁰, a średnia roczna liczba przeprowadzonych w tym okresie kontroli wyniosła 64⁶¹. Komendant Straży wyjaśnił, że liczba kontroli, ze względu na ich interwencyjny charakter, zależna jest od zgłoszeń mieszkańców.

W toku przeprowadzonych kontroli systemów grzewczych stwierdzono nieprawidłowości w łącznie 45 przypadkach, z czego w 41 przypadkach dotyczyło spalania odpadów, a w czterech przypadkach – użytkowania pieca bezklasowego, tj. naruszenia art. 334 ustawy Poś, w związku z ograniczeniami określonymi w uchwale antysmogowej. Wskutek stwierdzonych nieprawidłowości udzielono 18 pouczeń, nałożono 26 mandatów karnych⁶² na łączną kwotę 3,4 tys. zł oraz w jednym przypadku skierowano wniosek o ukaranie do Sądu Rejonowego w Legnicy⁶³.

(akta kontroli: tom III, str. 184-212, 416)

Prezydent Miasta Legnicy nie zapewnił pełnej prawidłowości realizacji przypisanych mu kompetencji kontrolnych wynikających z art. 379 ustawy Poś, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Szczegółowa analiza próby 42 protokołów kontroli⁶⁴ z lat 2018-2024 wykazała, iż:

- kontrole prowadzone były przez upoważnionych strażników miejskich, niemniej w czterech kontrolach⁶⁵ brali udział (i podpisali protokół kontroli) strażnicy miejscy bez upoważnienia, o którym mowa w art. 379 ust. 2 pkt 2 ustawy Poś. Komendant

⁵⁸ Do 2 grudnia 2024 r.

⁵⁹ Do 19 listopada 2024 r. W 2017 r. przeprowadzono łącznie 256 kontroli porządkowych, w tym nieobejmujących kontrole systemów grzewczych. Nie prowadzono odrębnej ewidencji kontroli dotyczących indywidualnych systemów grzewczych, a protokoły kontroli zostały poddane brakowaniu, z uwagi na zakończenie okresu ich przechowywania.

⁶⁰ W latach 2018-2023 przeprowadzono 383 kontrole, natomiast liczba punktów adresowych na terenie Gminy Legnica z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwa stałe (według CEEB na 1 lipca 2024 r.) wynosiła 4 401.

⁶¹ W POP z lipca 2023 r. wskazano nowe działanie – DsKoUa – „Kontrola przestrzegania uchwały antysmogowej oraz zakazu spalania odpadów i pozostałości roślinnych” do realizacji w latach 2024-2026 przez gminy. Zgodnie z powyższym działaniem, minimalna liczba przeprowadzonych kontroli, według danych za lata 2021-2023 powinna wynosić w Mieście Legnicy – 50.

⁶² W kwotach od 50,00 zł do 500,00 zł.

⁶³ Postępowanie zakończyło się wydaniem wyroku nakazowego i wymierzeniem kary grzywny w kwocie 1,0 tys. zł.

⁶⁴ Wybranych w sposób losowy, po sześć protokołów z każdego roku objętego badaniem.

⁶⁵ Kontrole nr: [1] SM.4210.241.2018, [2] SM.4210.215.2022, [3] SM.4210.223.2022 i [4] SM.4210.23.2023.

Straży wyjaśnił, że interwencję prowadził upoważniony strażnik miejski, natomiast pozostali udzielali asysty;

- cztery protokoły kontroli⁶⁶ (na dziewięć kontroli przeprowadzonych po 18 września 2023 r.⁶⁷) nie zawierały numeru sprawy (stanowiącego element protokołu zgodnie z art. 27f ust. 2 pkt 3 ustawy o CEEB), a wszystkie dziewięć – pouczenia, o którym mowa w art. 27f ust. 2 pkt 7 ustawy o CEEB. Komendant Straży wyjaśnił, że było to spowodowane niedopatrzeniem rejestrującego dokumenty;
- nie kontrolowano urządzeń grzewczych (w 33 przypadkach⁶⁸ na 37 kontroli przeprowadzonych po 1 lipca 2018 r.⁶⁹) oraz jakości używanego paliwa (w 28 przypadkach⁷⁰ na 37 kontroli przeprowadzonych po 1 lipca 2018 r.⁷¹) w zakresie spełniania warunków określonych w uchwale antysmogowej. Komendant Straży wyjaśnił, że kontrole w zakresie typu urządzenia grzewczego rozpoczęto po zakończeniu okresu przejściowego, określonego w § 9 pkt 2 uchwały antysmogowej, tj. po 1 lipca 2024 r., natomiast decyzję co do badania jakości zastosowanego paliwa podejmował każdorazowo przeprowadzający kontrolę strażnik miejski.

Ponadto, w jednym przypadku wydane strażnikowi miejskiemu upoważnienie do kontroli było niezgodne z wewnętrznymi uregulowaniami Urzędu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 207-212, 289-377, 387-393)

Miasto Legnica nie otrzymało z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego⁷² mobilnych terminali do prowadzenia inwentaryzacji i aktualizacji danych w CEEB, w związku z czym nie dokonywano w ramach przeprowadzanych kontroli weryfikacji i ewentualnej aktualizacji tych danych.

(akta kontroli: tom III, str. 6, 207-212)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące spalania odpadów/paliw stałych nieodpowiedniej jakości w indywidualnych systemach grzewczych, w tym także za pośrednictwem CEEB z wykorzystaniem funkcji „Zgłoś kopciucha”.

Badanie pięciu zgłoszeń/skarg złożonych bezpośrednio do Straży⁷³ wykazało, że kontrole nieruchomości wskazanych w zgłoszeniu przeprowadzane były w terminie od jednego do czterech dni od dnia zgłoszenia.

(akta kontroli: tom III, str. 7, 18-19, 310-312, 321-323, 327-328, 341-347)

7. W latach 2017-2024 (do 30 września) realizowano następujące działania promujące wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwały antysmogowej:

1) w latach 2017-2020:

⁶⁶ Kontrole z dnia: [1] 4 grudnia 2023 r., [2] 26 kwietnia 2024 r., [3] 15 października 2024 r. i [4] 19 listopada 2024 r.
⁶⁷ Tj. po dniu wejścia w życie art. 27f ustawy o CEEB.

⁶⁸ Tj. w przypadku wszystkich kontroli przeprowadzonych w okresie od 1 lipca 2018 r. do 1 lipca 2024 r.

⁶⁹ Dzień wejścia w życie zakazu określonego w § 9 pkt 1 uchwały antysmogowej.

⁷⁰ Kontrole nr: [1] SM.4210.569.2018, [2] SM.4210.52.2019, [3] SM.4210.148.2019, [4] SM.4210.156.2019, [5] SM.4210.157.2019, [6] SM.4210.163.2019, [7] SM.4210.18.2020, [8] SM.4210.47.2020, [9] SM.4210.155.2020, [10] SM.4210.341.2020, [11] SM.4210.351.2020, [12] SM.4210.117.2021, [13] SM.4210.453.2021, [14] SM.4210.66.2022, [15] SM.4210.215.2022, [16] SM.4210.223.2022, [17] brak nr – kontrola z 13 grudnia 2022 r., [18] SM.4210.224.2022, [19] SM.4210.228.2022, [20] SM.4210.23.2023, [21] SM.4210.84.2023, [22] SM.4210.233.2023, [23] brak nr – kontrola z 4 grudnia 2023 r., [24] SM.4210.58.2024, [25] brak nr – kontrola z 26 kwietnia 2024 r., [26] SM.4210.234.2024, [27] SM.4210.247.2024 i [28] brak nr – kontrola z 19 listopada 2024 r.

⁷¹ Dzień wejścia w życie zakazów określonych w § 7 uchwały antysmogowej.

⁷² Dalej: GUNB.

⁷³ Złożonych pisemnie (jedno zgłoszenie) i e-mailem (cztery zgłoszenia).

- a. publikacje w magazynie Legnica.eu – publikacja artykułów w miejskim magazynie legnica.eu (gazeta w formie papierowej i elektronicznej wydawana była co miesiąc, do września 2020 r). Informacje związane z omawianą tematyką pojawiły się w 18 numerach (założone i osiągnięte efekty ekologiczne: zwiększenie dostępu do wiedzy i podniesienie tym świadomości ekologicznej mieszkańców);

2) w 2021 r.:

- a. organizowanie konferencji prasowych Prezydenta Miasta Legnicy – organizowanie konferencji prasowych Prezydenta Miasta Legnicy (w tym transmitowanie jej na żywo do sieci na kanałach społecznościowych Miasta Legnicy w portalu Facebook i YouTube), założone i osiągnięte efekty ekologiczne: podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców,
- b. uczestniczenie w kampanii „Wybierz czyste zasady” – uczestniczenie w samorządowej kampanii „Wybierz czyste zasady” poświęconej jakości powietrza na Dolnym Śląsku realizowanej przez Instytut Rozwoju Terytorialnego (założone i osiągnięte efekty ekologiczne: podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców);

3) w latach 2017-2024:

- a. publikacje artykułów na stronie legnica.eu – publikacje na stronie Urzędu Miasta Legnica.eu w zakładce „Aktualności” artykułów na podstawie informacji przekazywanych przez GOS oraz inne jednostki odpowiedzialne za omawianą tematykę. W latach 2017-2024 było ich ok. 160 (założone i osiągnięte efekty ekologiczne: podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców),
- b. serwis prasowy, czyli wysyłka artykułów do mediów – rozsyłanie artykułów ze strony internetowej legnica.eu do posiadanej bazy e-mailingowej mediów lokalnych i ogólnopolskich oraz do serwisu samorządowego Polskiej Agencji Prasowej (współpraca z mediami). W bazie znajduje się / znajdowało się od 80 do 100 adresów e-mailowych (założone i osiągnięte efekty ekologiczne: wzmocnienie działań zmierzających do zwiększenia świadomości ekologicznej mieszkańców),
- c. publikacje w mediach społecznościowych – publikacja komunikatów i informacji na kontach miejskich w mediach społecznościowych, przygotowywanie materiałów na potrzeby konkretnych doraźnych działań w mediach społecznościowych (założone i osiągnięte efekty ekologiczne: wzmocnienie działań zmierzających do zwiększenia świadomości ekologicznej mieszkańców),
- d. udzielanie odpowiedzi i wypowiedzi do mediów – udzielanie odpowiedzi oraz wypowiedzi dla mediów według zapotrzebowania dziennikarzy lokalnych (założone i osiągnięte efekty ekologiczne: zwiększenie dostępu do informacji i podniesienie przez to świadomości ekologicznej mieszkańców),
- e. tworzenie grafik – tworzenie grafik dedykowanych tej tematyce i publikowanie ich w miejskich kanałach komunikacyjnych (założone i osiągnięte efekty ekologiczne: podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców),
- f. podstrona „Jakość powietrza” – na portalu internetowym Miasta Legnicy (www.legnica.eu) stworzono specjalną podstronę „Jakość powietrza w Legnicy”, gdzie umieszczane są wyniki pomiarów zanieczyszczeń powietrza ze stacji automatycznych pomiarów, która należy do wojewódzkiej sieci monitoringu jakości powietrza prowadzonej przez GIOŚ (założone

i osiągnięte efekty ekologiczne: dostęp i zwiększenie wiedzy mieszkańców nt jakości powietrza i wpływu na nią).

Łączny koszt ww. działań wyniósł 3,3 tys. zł i dotyczył działania z 2021 r. W pozostałych przypadkach działania podejmowano bez dodatkowych kosztów.

(akta kontroli: tom I, str. 50-51)

W celu realizacji ww. działań, w 2021 r., zgodnie z uregulowaniami zarządzenia Prezydenta Miasta Legnicy nr 116/UM/2014 z dnia 8 września 2014 r., przeprowadzono dwa postępowania o zamówienia publiczne, w wyniku których wystawiono dwa zlecenia:

- 1) nr PR.0541.93.2021.VII z 25 listopada 2021 r., którego przedmiotem było wypożyczenie oświetlenia studyjnego, sprzętu do nagłośnienia oraz kompleksowa usługa techniczna konferencji prasowej poświęconej jakości powietrza na Dolnym Śląsku (wartość: 1 000,00 zł),
- 2) nr PR.0544.37.2021.VII z 26 listopada 2021 r., którego przedmiotem była relacja na żywo w mediach społecznościowych z briefingu prasowego poświęconego jakości powietrza na Dolnym Śląsku (wartość: 2 300,00 zł).

(akta kontroli: tom I, str. 52, 57-69, 70-73)

W dniu 24 lutego 2021 r. Prezydent Miasta Legnicy, w imieniu Gminy Legnica, zawarł z WFOŚiGW porozumienie nr 17/GCzP/2021, zgodnie z którym do zadań Gminy Legnica, w ramach realizacji programu „Czyste Powietrze” należało:

- 1) udzielanie informacji o programie osobom zainteresowanym złożeniem wniosku o dofinansowanie;
- 2) podejmowanie działań mających na celu zidentyfikowanie budynków, których właścicielem mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami i przedstawienie im korzyści płynących z wzięcia udziału w programie;
- 3) wsparcie wnioskodawców w zakresie przygotowywania wniosków o dofinansowanie, w tym pod kątem spełnienia wymagań określonych w programie, z zachowaniem należytej staranności;
- 4) zagwarantowanie dostępności dla wnioskodawców przeszkolonego przez WFOŚiGW pracownika Gminy Legnica, który będzie informował o programie i pomagał przy wypełnianiu wniosków o dofinansowanie;
- 5) zapewnienie stanowiska komputerowego z dostępem do Internetu, spełniającego wymogi bezpieczeństwa informacji i zachowania poufności oraz ochrony danych osobowych, umożliwiającego wnioskodawcy złożenie wniosku o dofinansowanie oraz jego wydruk;
- 6) przekazywanie do WFOŚiGW wniosków o dofinansowanie, składanych przez wnioskodawców w Gminie Legnica;
- 7) pomoc w wnioskodawcom przy rozliczeniu przyznanego dofinansowania, w tym przy poprawnym wypełnieniu wniosku o płatność oraz kompletowanie wymaganych załączników.

W Urzędzie Miasta Legnicy nie utworzono punktu obsługi programu „Czyste Powietrze”, tzn. nie realizowano postanowień ww. porozumienia, a także nie wprowadzono żadnego systemu doradczego dla mieszkańców w zakresie wymiany kotłów na paliwa stałe, jej dofinansowania czy wymogów określonych w uchwale antysmogowej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 35, 41-46)

Na stronie internetowej Urzędu Miasta Legnicy zamieszczono:

- 1) informacje o możliwościach dofinansowania, m.in. wymiany kotłów na paliwa stałe, w ramach dwóch programów: [a] "Czyste mieszkanie" – program realizowany przez NFOŚiGW i [b] zmiany ogrzewania na ekologiczne (program dofinansowany z budżetu Miasta Legnicy) – pożyczki WFOŚiGW (w ramach programu priorytetowego pn. "Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego"),
- 2) informacje o aktualnej jakości powietrza, tj. poziomów zanieczyszczenia SO₂, NO₂, CO, PM₁₀, O₃, C₆H₆ – dane pobrane z GIOŚ⁷⁴,
- 3) informacje dotyczące problematyki zanieczyszczenia powietrza – co najmniej 25 artykułów m.in. o kontrolach Straży Miejskiej, projektach Legnickiego Budżetu Obywatelskiego (dotyczących ochrony i monitoringu powietrza), konsultacjach w ramach programu „Czyste Powietrze”, nakładach inwestycyjnych dot. jakości powietrza, przystąpieniu do programu „Czyste Powietrze” lub „Czyste Zasady”, organizacji festynów i konkursów dot. tematyki ochrony powietrza oraz projektach i wejściu w życie uchwały antysmogowej.

(akta kontroli: tom I, str. 92-95)

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy oświadczył, że na stronie internetowej Urzędu Miasta Legnicy zamieszczone były tylko dane z obowiązującymi normami wynikającymi z oceny jakości powietrza przez GIOŚ, gdyż Gmina Legnica nie była zobowiązana do innych publikacji w celach poglądowych, takich jak norm wynikających z wytycznych WHO z 2021 r. lub projektowanej przez Komisję Europejską nowelizacji dyrektywy CAFE⁷⁵.

(akta kontroli: tom I, str. 96-97, 80)

8. W latach 2017-2024 (do końca września) Urząd wydatkował łącznie 9 719,2 tys. zł⁷⁶ na ochronę powietrza, w tym 8 736,1 tys. zł⁷⁷ (89,9%) ze środków własnych Gminy Legnica. Wydatki poniesione ze środków własnych Gminy Legnica stanowiły od 0,02% do 0,6% dochodów własnych. Poniesione wydatki pozwoliły na dofinansowanie wymiany/likwidacji 1 548 nieefektywnych źródeł ciepła. Według stanu na 29 listopada 2024 r. do wypłaty pozostały środki dotacji z budżetu Miasta Legnicy w kwocie 3 017,6 tys. zł⁷⁸, w tym 42,3 tys. zł w zakresie sześciu wniosków złożonych w 2021 r., 1 561,3 tys. zł w zakresie 239 wniosków złożonych w 2022 r., 1 200,7 tys. zł w zakresie 119 wniosków złożonych w 2023 r. oraz 213,3 tys. zł w zakresie 36 wniosków złożonych w 2024 r. (do 20 czerwca). Brak wypłaty dotacji w kwocie 3 017,6 tys. zł wynikał z braku zapewnienia finansowania w budżecie Miasta Legnicy.

(akta kontroli: tom II, str. 326-327, 366, 368-482, 555-558)

⁷⁴ Przy ocenie jakości powietrza zastosowano obowiązujące normy WHO.

⁷⁵ Dyrektywa CAFE (*Clean Air for Europe*) to zestaw regulacji opracowanych z myślą o poprawie jakości powietrza w Europie poprzez zmniejszenie emisji szkodliwych substancji, w tym dwutlenku węgla, przez pojazdy mechaniczne.

⁷⁶ Tj.: 978,5 tys. zł w 2017 r.; 937,0 tys. zł w 2018 r.; 1 507,3 tys. zł w 2019 r.; 2 057,4 tys. zł w 2020 r.; 1 195,3 tys. zł w 2021 r.; 1 999,3 tys. zł w 2022 r.; 517,5 tys. zł w 2023 r.; 526,9 tys. zł w 2024 r. (do końca września).

⁷⁷ Tj.: 931,2 tys. zł w 2017 r.; 66,1 tys. zł w 2018 r.; 1 507,3 tys. zł w 2019 r.; 2 057,4 tys. zł w 2020 r.; 1 195,3 tys. zł w 2021 r.; 1 999,3 tys. zł w 2022 r.; 517,5 tys. zł w 2023 r.; 462,0 tys. zł w 2024 r. (do końca września).

⁷⁸ W ramach dotacji z budżetu Miasta Legnicy, stanowiącą refundację kosztów poniesionych przez wnioskodawcę.

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

1. W zakresie trzech działań naprawczych określonych w POP nie uzyskano rocznego efektu rzeczowego liczonego na podstawie przewidzianych wskaźników monitorowania postępu realizacji, tj.:
 - a) w 2023 r. nie wymieniono zakładanej liczby nieefektywnych źródeł ciepła w ramach działania pn.: Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego (DsOeZn). Według założeń przyjętych w POP, liczba kotłów (stanowiąca wskaźnik działania), które powinny zostać wymienione w 2023 r. wynosiła 437, natomiast wymienionych zostało 282, co stanowiło 65%;
 - b) w latach 2021-2023 zwiększona powierzchnia terenów zielonych w ramach działania pn. Zwiększenie powierzchni zieleni w miastach (DsObZi) była mniejsza od założonej. Według założeń przyjętych w POP, w latach 2021-2022 w Mieście Legnicy powinno nastąpić zwiększenie powierzchni zieleni o 9,8 ha rokrocznie, a w 2023 r. o 4,5 ha. W rzeczywistości zwiększenie nastąpiło o 0,018 ha w 2022 r. i 3,006 ha w 2023 r.;
 - c) w latach 2022-2023 nie wzięto udziału w żadnych ogólnopolskich akcjach edukacyjnych. Według założeń przyjętych w POP, należało uczestniczyć w dwóch takich akcjach.

Prezydent Miasta Legnicy wyjaśnił, że przyczyną wymiany niższej liczby kotłów w 2023 r. był niższy poziom zainteresowania mieszkańców dotacją do wymiany ogrzewania. Większość mieszkańców, która chciała skorzystać z dotacji zrobiła to w latach ubiegłych. Przyczyną braku osiągnięcia w latach 2021-2022 wskaźnika dotyczącego zwiększenia powierzchni zieleni była epidemia COVID-19, która spowodowała problemy w dostępności sadzonek w szkółkach, jak i utrudniona realizacja nasadzeń w obostrzeniach sanitarnych. W latach 2022-2023 nie osiągnięto wskaźnika realizacji działania pn. Edukacja ekologiczna w związku z likwidacją w 2021 r. stanowiska, które zajmowało się przeprowadzaniem edukacji ekologicznej. Edukację ekologiczną realizują we własnym zakresie placówki oświatowe i kulturalne Gminy Legnica.

(akta kontroli: tom II, str. 5-49, 269-270, 555-591)

2. W sprawozdaniu z realizacji POP w 2022 r. wykazano wyższy o 73 sztuki efekt rzeczowy realizacji działania pn. Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego, co miało wpływ na wysokość wskaźnika monitorowania postępu realizacji przedmiotowego działania i było działaniem nierzetelnym. Wykazano 543 szt. wymienionych/zlikwidowanych nieefektywnych źródeł ciepła, zamiast 470. Powyższe wynikało z przyjęcia liczby 478, zamiast 405 kotłów wymienionych/zlikwidowanych w ramach dotacji z budżetu Miasta Legnicy.

Prezydent Miasta Legnicy wyjaśnił, że powyższe wynika prawdopodobnie z błędnego policzenia liczby źródeł ciepła wykazanej w ewidencji prowadzonej w GOS.

(akta kontroli: tom II, str. 17-33, 200-244, 326-327, 366, 553-558)

3. Miasto Legnica nie podejmowało skutecznych działań wobec właścicieli lub zarządców budynku lub lokalu, którzy nie złożyli deklaracji o źródle ciepła, mimo dostępu do danych o punktach adresowych, dla których nie złożono deklaracji⁷⁹.

⁷⁹ W bazie CEEB.

Nie informowano bezpośrednio ww. osób o konieczności złożenia deklaracji, nie planowano przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy PoS w danych punktach adresowych i nie stosowano sankcji karnych, określonych w art. 27h ust. 1 ustawy o CEEB. Było to nierzetelne, ponieważ wpływało negatywnie na poziom wypełnienia bazy CEEB oraz aktualność zawartych w niej danych.

Prezydent Miasta Legnicy wyjaśnił, że związane to było z brakami kadrowymi. Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy odpowiedzialny za bezpośredni nadzór nad sprawami ochrony środowiska i gospodarowania odpadami wyjaśnił natomiast, że braki te spowodowane były deficytem na rynku pracy osób o specjalizacji związanej z ochroną środowiska oraz posiadających doświadczenie w tym zakresie, szczególnie w administracji publicznej. Przykładowo w 2024 r. opublikowano dziewięć konkursów na stanowiska w GOS oraz składano wnioski do Powiatowego Urzędu Pracy w Legnicy o zatrudnienie osób bezrobotnych.

(akta kontroli: tom III, str. 4-5, 14-17, 25, 393)

4. W Urzędzie wystąpiły przypadki niezgodnego z przepisami i nierzetelnego wprowadzania do bazy CEEB danych z deklaracji o źródłach ciepła, które polegały na:
- a) przekroczeniu (w dwóch przypadkach⁸⁰ na 40 zbadanych) 30-dniowego terminu na wprowadzenie danych do bazy CEEB, określonego w art. 27g ust. 5 ustawy o CEEB;
 - b) wprowadzeniu do bazy CEEB danych z deklaracji⁸¹ złożonej przez osobę nieupoważnioną, tj. najemcę lokalu. Zgodnie z art. 27g ust. 1 ustawy o CEEB, deklaracja o źródle ciepła składana jest przez właściciela lub zarządcę budynku lub lokalu;
 - c) wprowadzeniu do bazy CEEB (w 21 przypadkach na 40 zbadanych) danych niezgodnych z treścią deklaracji o źródle ciepła, dotyczących: [1] źródła ciepła⁸², [2] liczby zainstalowanych źródeł ciepła⁸³, [3] informacji, iż deklaracja dotyczy źródeł ciepła uruchomionych po 1 lipca 2021 r.⁸⁴, [4] danych kontaktowych składającego deklarację o źródle ciepła⁸⁵ i złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 27g ust. 3a ustawy o CEEB⁸⁶.

Prezydent Miasta Legnicy wyjaśnił, że powyższe spowodowane było omyłkami ludzkimi w związku z dużym obciążeniem pracowników wprowadzających przedmiotowe deklaracje.

(akta kontroli: tom III, str. 82-177)

⁸⁰ Deklaracje o numerach: [1] l.dz. 12881 z 13 sierpnia 2021 r. (dane wprowadzono po 69 dniach) i [2] l.dz. 19702 z 30 czerwca 2022 r. (dane wprowadzono po 53 dniach).

⁸¹ Deklaracja nr l.dz. 32121 z 20 grudnia 2021 r.

⁸² Deklaracja nr l.dz. 12881 z 13 sierpnia 2021 r.

⁸³ Deklaracja nr l.dz. 17652 z 28 listopada 2023 r.

⁸⁴ Deklaracje o numerach: [1] l.dz. 12881 z 13 sierpnia 2021 r., [2] l.dz. 32121 z 20 grudnia 2022 r., [3] l.dz. 1214 z 13 stycznia 2023 r.

⁸⁵ Deklaracje o numerach: [1] l.dz. 1917 z 1 lutego 2022 r., [2] l.dz. 2144 z 27 stycznia 2023 r., [3] l.dz. 2416 z 31 stycznia 2023 r., [4] l.dz. 2919 z 8 lutego 2023 r., [5] l.dz. 7487 z 7 kwietnia 2022 r. i [6] l.dz. 10622 z 11 maja 2022 r.

⁸⁶ Deklaracje o numerach: [1] l.dz. 32121 z 20 grudnia 2022 r., [2] l.dz. 32605 z 30 grudnia 2022 r., [3] l.dz. 1214 z 13 stycznia 2023 r., [4] l.dz. 2144 z 27 stycznia 2023 r., [5] l.dz. 2416 z 31 stycznia 2023 r., [6] l.dz. 2515 z 1 lutego 2023 r., [7] l.dz. z 2763 z 6 lutego 2023 r., [8] l.dz. 2919 z 8 lutego 2023 r., [9] l.dz. 15934 z 20 października 2023 r., [10] l.dz. 16219 z 26 października 2023 r., [11] l.dz. 2847 z 19 lutego 2024 r., [12] l.dz. 5103 z 27 marca 2024 r., [13] l.dz. 5493 z 3 kwietnia 2024 r., [14] l.dz. 6902 z 26 kwietnia 2024 r., [15] l.dz. 8524 z 3 czerwca 2024 r. i [16] l.dz. 10785 z 12 lipca 2024 r.

5. W jednym przypadku wydane⁸⁷ strażnikowi miejskiemu upoważnienie do kontroli (na podstawie którego ww. strażnik miejski przeprowadził dziewięć kontroli objętych badaniem) było niezgodne z ust. 5 pkt 1 wewnętrznej „Procedury udzielania upoważnień/ pełnomocnictw”⁸⁸, tj. nie zawierało daty wydania.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta Legnicy, spowodowane to było brakiem odpowiedniego wniosku od Komendanta Straży, dlatego upoważnienie to nie było przygotowywane przez Wydział Organizacji, Kadr i Kontroli Urzędu. Były Prezydent Miasta Legnicy, który podpisał ww. upoważnienie, oświadczył, że podpisując dokumenty zakładał, iż były one weryfikowane merytorycznie.

Zdaniem NIK, powyższe świadczy o nieprawidłowo funkcjonującym systemie obiegu dokumentów w Urzędzie.

(akta kontroli: tom III, str. 318, 320-326, 329, 341, 348, 350, 356-358, 367, 371-377, 394-415)

6. Prezydent Miasta Legnicy nie zapewnił pełnej prawidłowości realizacji przypisanych mu kompetencji kontrolnych wynikających z art. 379 ustawy Poś.

W kontrolach z zakresu indywidualnych systemów grzewczych wystąpiły przypadki niezgodnego z przepisami i nierzetelnego ich przeprowadzania, w tym: [1] przeprowadzenia (w czterech na 42 przypadki) kontroli przez strażnika miejskiego bez upoważnienia, o którym mowa w art. 379 ustawy Poś, [2] niezawarcia w protokołach kontroli elementów wskazanych w art. 27f ust. 2 pkt 3 ustawy o CEEB (w czterech na dziewięć przypadków) i art. 27f ust. 2 pkt 7 tej ustawy (w dziewięciu na dziewięć przypadków) i [3] niekontrolowaniu urządzeń grzewczych (w 33 na 37 przypadków) oraz jakości używanego paliwa (w 28 na 37 przypadków) w zakresie spełniania warunków określonych w uchwale antysmogowej.

Prezydent Miasta Legnicy wyjaśnił, iż zapisy ustawy Poś nie zobowiązują go do sprawowania nadzoru nad sposobem realizacji przez Straż przedmiotowych kontroli, a bezpośredni nadzór nad prowadzonymi kontrolami (czynnościami wykonywanymi przez strażników miejskich) pełni Komendant Straży.

NIK wskazuje, że to Prezydent Miasta Legnicy jest organem odpowiedzialnym za realizację zadań związanych z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, o której mowa w art. 379 ustawy Poś.

Ponadto, zdaniem NIK, stwierdzone w toku kontroli uchybienia w zakresie kontrolowania systemów grzewczych wskazują na potrzebę określenia jednolitych zasad prowadzenia takich kontroli.

(akta kontroli: tom III, str. 289-370, 387-393)

7. W Urzędzie nie utworzono punktu obsługi programu „Czyste Powietrze”, mimo że 24 lutego 2021 r. Prezydent Miasta Legnicy w imieniu Gminy Legnica podpisał z WFOŚiGW stosowne porozumienie o realizacji zadań w ramach tego programu.

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy oświadczył, że nie realizowano postanowień ww. porozumienia z WFOŚiGW z powodu braków kadrowych i ograniczeń związanych z obostrzeniami covidowymi.

⁸⁷ Zgodnie z „Rejestrem wydanych upoważnień, legitymacji służb” prowadzonym przez Straż, strażnik miejski odebrał przedmiotowe upoważnienie 19 listopada 2020 r.

⁸⁸ Stanowiącej załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Legnicy nr 96/UM/2019 z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia zasad opracowywania i wydawania upoważnień i pełnomocnictw pracownikom Urzędu oraz kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych.

NIK wskazuje, że obostrzenia związane ze stanem epidemii zostały zniesione 1 lipca 2023 r.⁸⁹

(akta kontroli: tom I, str. 35, 41-46)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi NIK zwraca uwagę, że charakter, waga i skala stwierdzonych nieprawidłowości wskazują na potrzebę wzmocnienia przez Prezydenta Miasta Legnicy działań podejmowanych w obszarze kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁰, w celu zapewnienia zgodnego z prawem, terminowego i efektywnego realizowania celów i zadań Urzędu w zakresie związanym z wdrożeniem uchwały antysmogowej oraz wykonaniem zadań określonych w POP.

- Wnioski
1. Zintensyfikowanie działań w dążeniu do osiągnięcia w wymaganym terminie efektów rzeczowych założonych w POP.
 2. Dokonanie korekty sprawozdania z realizacji POP w 2022 r. oraz jej przedłożenie do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.
 3. Wyegzekwowanie od właścicieli lub zarządców budynku lub lokalu, którzy nie złożyli deklaracji o źródle ciepła, realizacji tego obowiązku.
 4. Zapewnienie przeprowadzania i dokumentowania kontroli indywidualnych systemów grzewczych, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wymogami.
 5. Zapewnienie wydawania upoważnień zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami w tym zakresie.
 6. Utworzenie punktu obsługi programu „Czyste powietrze”.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

⁸⁹ Od tego dnia na terenie Polski został zniesiony stan zagrożenia epidemicznego spowodowany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

⁹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

Wrocław, 13 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy
Joanna Marczyk
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Renata Połatajko
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Piotr Kociołek
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis