



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.004.03.2016
S/16/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/002 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami w województwie lubuskim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Natalia Kajzer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99439 z dnia 15 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski, ul. Rynek 1-5 68-200 Żary, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Burmistrzem Miasta Żary jest od dnia 8 grudnia 2014 r. Danuta Madej. Poprzednio funkcję tę od dnia 9 grudnia 2010 r. pełnił Waclaw Maciuszonek. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Gmina miejska Żary (Miasto) podejmowała działania naprawcze określone w programach ochrony powietrza (POP), jednakże skala i tempo tych działań realizowanych w ramach aktualnego programu były zbyt niskie i nadal dochodziło do przekroczenia dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza.

Miasto w latach objętych kontrolą (2012-2015) realizowało dwa POP, związane z koniecznością obniżenia poziomów zanieczyszczenia powietrza kadmem (do końca 2012 r.) oraz przekroczenia norm dla pyłu zawieszonego PM₁₀², benzo(a)pirenu³ oraz arsenu. Mimo, iż w ww. okresie jakość powietrza w Żarach nieznacznie poprawiła się, nadal jednak dochodziło do przekroczenia dopuszczalnych norm jego zanieczyszczeń. W niewielkim zakresie podejmowano działania naprawcze określone w POP, zmierzające do likwidacji emisji powierzchniowej oraz wykorzystywano środki gminnego funduszu ochrony środowiska na przedsięwzięcia dotyczące ochrony powietrza. Wprowadzono program gospodarki niskoemisyjnej oraz złożono wniosek o dofinansowanie

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

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

³ Benzo(a)piren jest to organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, powstającym w wyniku niskiej emisji.

do programu wsparcia wymiany źródeł ciepła na bardziej ekologiczne – KAWKA⁴, to jednak dotychczas nie uzyskano dofinansowania i nie podjęto działań w ramach tego programu.

W dokumentach strategicznych i planistycznych Miasta uwzględniano problematykę ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, a zawarte w nich założenia korespondowały z głównymi przyczynami zanieczyszczeń. Natomiast Urząd nie egzekwował obowiązku przedłożenia przez Łużycki Związek Gmin Radzie Miejskiej raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska za lata 2010-2013. Dotychczas nie podjęto także prac nad opracowaniem projektu założeń do planu zaopatrzenia Miasta w ciepło, paliwo gazowe i energię elektryczną.

Miasto podejmowało dodatkowe działania, poza wskazanymi w POP, na rzecz poprawy jakości powietrza. Na podkreślenie zasługuje fakt zawarcia porozumienia i utworzenia Żarsko-Żagańskiego Obszaru Funkcjonalnego dla realizacji Kontraktu Lubuskiego w celu realizacji inwestycji również służących poprawie jakości powietrza. Jako dobrą praktykę należy wskazać zaangażowanie Miasta w wybudowanie stacji monitoringu powietrza. Jednakże niewystarczające były działania edukacyjno-informacyjne skierowane do mieszkańców, mające poszerzyć ich wiedzę o szkodliwości zanieczyszczeń powietrza oraz o możliwości podejmowania działań w celu ograniczenia niskiej emisji. Nie przeprowadzono pełnej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, co nie zapewnia wystarczającego rozeznania potrzeb i skali koniecznych działań naprawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stopień uwzględnienia problematyki ochrony powietrza w dokumentach planistycznych miasta

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto przyjęło do realizacji Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego na lata 2007-2015⁵ oraz Program Rozwoju Gminy na lata 2016-2023⁶. W obu dokumentach ujęto problematykę ochrony powietrza w Żarach. I tak:

- Cele i kierunki działania w obszarze Ekologii określone w Strategii Rozwoju uwzględniały podjęcie działań w celu ograniczenia zjawiska niskiej emisji do atmosfery, tj.: stały monitoring źródeł niskiej emisji, modernizacja istniejących systemów grzewczych oraz edukacja mieszkańców w zakresie nowych technologii;
- Cele szczegółowe określone w Programie Rozwoju obejmowały m.in. poprawę stanu środowiska i budowę zrównoważonej mobilności miejskiej, którego jednym z priorytetów jest poprawa jakości i efektywności transportu osób i towarów, redukcja hałasu i zanieczyszczeń powietrza oraz zmniejszenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej budynków publicznych i mieszkaniowych.

Realizacji tych celów powinny służyć następujące działania:

- monitoring i realizacja działań zapisanych w Planie Gospodarki Niskoemisyjnej (pkt 2.3. niniejszego wystąpienia),

⁴ Program priorytetowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pt. „Poprawa jakości powietrza. Część 2) KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii” skierowany do jednostek samorządu terytorialnego.

⁵ Uchwała Nr X/91/07 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 30 sierpnia 2007 r.

⁶ Uchwała Nr XIV/171/15 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 30 grudnia 2015 r.

- przygotowanie dokumentacji niezbędnej dla inwestycji przewidzianych do realizacji z dofinansowaniem z funduszy krajowych i UE,
- program wsparcia wymiany starych kotłów na ekologiczne i program KAWKA,
- termomodernizacja obiektów należących do gminy oraz innych położonych na terenie miasta.

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

1.2. W kontrolowanym okresie obowiązywały dwa Programy Ochrony Środowiska (POŚ) dla Łużyckiego Związku Gmin na lata 2010-2013 z perspektywą do roku 2020 oraz na lata 2014-2017 z perspektywą do roku 2021⁷. W obu programach ujęto problematykę ochrony powietrza w Mieście w powiązaniu z celami i działaniami wynikającymi z POP (pkt 2.1. niniejszego wystąpienia). W szczególności Programy uwzględniały diagnozę zanieczyszczeń powietrza, źródła emisji zanieczyszczeń oraz konieczność podjęcia działań zmierzających do obniżenia niskiej emisji oraz edukację ekologiczną.

(dowód: akta kontroli str.7-12)

1.3. Burmistrz dotychczas nie opracował projektu założeń do gminnego planu zaopatrzenia w ciepło, paliwo gazowe i energię elektryczną, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁸.

(dowód: akta kontroli str.16-18)

1.4. W dokumentach z zakresu planowania przestrzennego⁹ zamieszczono postanowienia mogące wpływać na poprawę jakości powietrza. W przedmiotowych dokumentach zamieszczano zastrzeżenie, aby inwestycja nie powodowała zanieczyszczenia powietrza, a w przypadku ogrzewania nowych obiektów budowlanych – zalecenia do stosowania proekologicznych rozwiązań grzewczych, energii elektrycznej lub przyłączenie do sieci ciepłowniczej.

(dowód: akta kontroli str. 9-15)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Pomimo obowiązku sformułowanego w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰, Urząd nie wygzekwował od Łużyckiego Związku Gmin, raportu z realizacji POŚ na lata 2010-2013 celem przedstawienia Radzie Miejskiej. Dotychczas nie przygotowano raportu z realizacji POŚ na lata 2014-2015.

Burmistrz wyjaśniła, że Miasto przekazało część swoich obowiązków związanych z zadaniami w zakresie ustawy Prawo ochrony środowiska do Łużyckiego Związku Gmin. Z uwagi na brak raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska, Urząd wygzekwuje zaległy oraz aktualny raport od Łużyckiego Związku Gmin, którego termin opracowania przypada na rok bieżący.

(dowód: akta kontroli str. 16-26)

Dyrektor Łużyckiego Związku Gmin Grażyna Niklewicz nie potrafiła wskazać przyczyn nieopracowania raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska za lata 2010-2013. Jednocześnie poinformowała, że raport z aktualnego POŚ zostanie

⁷ Przejęte przez Zgromadzenie Łużyckiego Związku Gmin uchwałami: nr III/4/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r. oraz nr IV/III/1/2015 z dnia 24 marca 2015 r. <http://www.lzg.com.pl/program-ochrony-srodowiska>

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.

⁹ Badaniem objęto trzy ostatnio przyjęte miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, pięć ostatnio wydanych decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz dziesięć ostatnio wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 672.

sporządzony w 2016 r. – Związek jest na etapie rozeznania rynku i wyboru wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 27-29)

2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, dotychczas nie opracowano projektu założeń do gminnego planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata. Konsekwencją ww. zaniedbania jest nieuchwalenie przez Radę Miasta założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, do czego zobowiązuje art. 19 ust. 8 ww. ustawy

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że przystąpienie przez Miasto do programu KAWKA, ograniczającego niską emisję oraz programu dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu miasta, spowodowało opóźnienie w opracowaniu projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Opracowanie przedmiotowego projektu zaplanowane jest na IV kwartał bieżącego roku.

(dowód: akta kontroli str. 16-18)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w dokumentach strategicznych i planistycznych uwzględniono problematykę ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, a zawarte w nich założenia korespondowały z głównymi przyczynami zanieczyszczeń. Urząd nie dopełnił jednak obowiązków opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, paliwo gazowe i energię elektryczną oraz wyegzekwowania od Łużyckiego Związku Gmin opracowania i przedłożenia Radzie Miejskiej raportu z realizacji POŚ za lata 2010-2013.

2. Realizacja zadań określonych w POP i planach działań krótkoterminowych

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie na terenie Miasta obowiązywały dwa programy ochrony powietrza:

- 1) Program ochrony powietrza dla strefy żarsko-żagańskiej przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 23 lutego 2010 r.¹¹ Konieczność uchwalenia POP wynikała, z rocznej oceny jakości powietrza w województwie lubuskim dokonanej w 2007 r., w której strefę żarsko-żagańską zakwalifikowano do grupy C, ze względu na przekroczenie docelowego poziomu (stężenia średniorocznego) dla kadmu zawartego w pyłe zawieszonym PM10. Analizę poziomu kadmu zawartego w pyłe zawieszonym PM10 dokonano na podstawie wyników pomiarów prowadzonych w manualnej stacji pomiarowej zlokalizowanej w Żarach przy ul. Podchorążych 23a. Działania naprawcze przewidziane w POP do realizacji przez Burmistrza obejmowały kontrolę gospodarstw domowych w zakresie posiadania umów na odbiór odpadów. Termin realizacji POP ustalono do dnia 31 grudnia 2012 r.;

¹¹ Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2010 r. Nr 25, poz. 416.

- 2) Program ochrony powietrza dla strefy lubuskiej przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 24 marca 2014 r.¹², z terminem realizacji do dnia 31 grudnia 2020 r. Przyczyną obligującą do stworzenia POP w strefie lubuskiej było wystąpienie ponadnormatywnej liczby dni z przekroczonym poziomem 24-godzinnym stężenia dla pyłu zawieszonego PM10 oraz stężeń średniorocznych benzo(a)pirenu oraz arsenu (strefa została zaklasyfikowana jako strefa C na podstawie rocznej oceny jakości powietrza w województwie lubuskim za rok 2011 i 2012).

(dowód: akta kontroli str.30-76)

Ad 1. Straż Miejska w 2012 r. przeprowadziła łącznie 22 interwencje, w tym: 18 dotyczących wypalania odpadów na zewnątrz, trzy interwencje dotyczące wypalania odpadów w piecach, jedno zgłoszenie nie potwierdziło się. W wyniku tych działań wystawiono siedem mandatów na łączną kwotę 1.000 zł¹³, pouczone 11 sprawców, trzech sprawców nie wykryto.

(dowód: akta kontroli str. 77)

W rocznej ocenie powietrza Województwa Lubuskiego za 2012 r.¹⁴ wyniki badań stężenia kadmu w pyłe PM10 wykazały, że poziom docelowy tej substancji w powietrzu (5ng/m³) na stacji pomiarowej w Żarach nie został przekroczony, tym samym cel realizacji POP został osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 80-81)

Ad 2. W okresie dwóch lat obowiązywania POP zrealizowano następujące działania naprawcze:

- utrzymanie dróg w sposób ograniczający wtórną emisję zanieczyszczeń – modernizacja i remonty dróg: w 2014 r. działanie obejmowało budowę nowych odcinków dróg o powierzchni 4,6 km oraz remont nawierzchni ulic i dróg o długości 10 km; w 2015 r. – budowę 1,25 km nowych odcinków dróg oraz remont ulic i dróg na odcinku 2,06 km;
- rozwój systemu ścieżek rowerowych: w 2015 r. wybudowano 1,25 km ciągu pieszo-rowerowego przy ul. Żagańskiej;
- kontrola gospodarstw domowych w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów: w 2015 r. Straż Miejska przeprowadziła 61 interwencji, w wyniku których nałożono 14 mandatów oraz wydano 54 pouczenia;
- w latach 2014-2016 (do 12 maja) Straż Miejska przeprowadziła łącznie 148 interwencji związanych z zanieczyszczeniem dróg, w wyniku których pouczone trzech sprawców. Każdorazowo o przypadkach zanieczyszczenia informowano zarządców dróg;
- w kwietniu 2015 r. uruchomiono multimedialną tablicę informacyjną przy ul. Chrobrego w Żarach, która daje mieszkańcom możliwość monitorowania na bieżąco danych pomiarowych ze stacji monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 77-79)

Poza ww. działaniami, POP przewidywał następujący katalog działań długoterminowych, które w latach 2014-2015 zostały podjęte przez Urząd:

¹² Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2014 r. poz. 769.

¹³ Podstawa prawna: art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.).

¹⁴ <http://www.zgora.pios.gov.pl/roczna-ocena-jakosci-powietrza-w-województwie-lubuskim-na-podstawie-badan-imisji-wykonanych-w-2012-r/>

- obniżenie emisji z indywidualnych systemów grzewczych poprzez stworzenie systemu zachęt do ich likwidacji lub wymiany na niskoemisyjne. Zadanie to rozpisano na dwa etapy, przy czym pierwszy powinien być realizowany w latach 2014-2016, drugi 2017-2020. W ramach tego działania Urząd złożył wniosek do programu KAWKA (szerzej w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia);
- likwidacja ogrzewania węglowego w budynkach użyteczności publicznej należących do mienia komunalnego – zadanie ciągle, termin realizacji do 2020 r. (opisane w pkt 3.2. wystąpienia);
- rozwój komunikacji publicznej oraz wdrożenie energooszczędnych i niskoemisyjnych rozwiązań w transporcie publicznym (w celu realizacji tego zadania podpisano porozumienie, o którym mowa w pkt 3.4. niniejszego wystąpienia).

Urząd od dnia wejścia w życie POP dla strefy lubuskiej nie podjął następujących działań naprawczych tam wskazanych:

- czyszczenie po sezonie zimowym wyznaczonych miejsc na nawierzchni dróg;
- współpraca z organizacjami ekologicznymi w zakresie opracowania i prowadzenia akcji promocyjno-edukacyjnych w zakresie ochrony powietrza (jedna kampania rocznie przed sezonem grzewczym, uświadamiająca o wpływie zanieczyszczeń powietrza na zdrowie oraz szkodliwości spalania odpadów w piecach domowych) – przeprowadzenie kampanii edukacyjnej jest objęte wnioskiem o dofinansowanie w ramach programu KAWKA, szerzej pkt 2.4. niniejszego wystąpienia.

Zgodnie z zapisami POP dla strefy lubuskiej wyznaczone obszary przekroczeń pyłu zawieszonego PM₁₀ zostały objęte działaniami naprawczymi wskazanymi szczegółowo w rozdziale 6 POP. Działania we wskazanych gminach należy realizować obligatoryjnie.

(dowód: akta kontroli str. 82-88)

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że czyszczenie po sezonie zimowym wyznaczonych miejsc na nawierzchni dróg jest realizowane na podstawie umowy z Przedsiębiorstwem Komunalnym PEKOM S.A. na bieżące zimowe utrzymanie dróg miejskich. Przedmiotowe zadanie nie jest jednak wykazywane w sprawozdaniu z realizacji POP dla strefy lubuskiej ze względu na to, iż uwzględnia ono jedynie czyszczenie ulic na mokro.

(dowód: akta kontroli str.89-94)

2.2. W kontrolowanym okresie nie wystąpiła konieczność podjęcia działań przewidzianych w Planie działań krótkoterminowych dla strefy lubuskiej (uchwała nr XLVI/553/14 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 24 marca 2014 r.). W 2015 r. WIOŚ dwukrotnie – w dniu 7 lipca i 15 sierpnia, informował o przekroczeniu wartości progowej poziomu informowania o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego ozonu w powietrzu wynoszącego 240 µg/m³ (wartość 1-godzinna) – poziom tej substancji w powietrzu wynosił odpowiednio 188 µg/m³ i 214 µg/m³.

(dowód: akta kontroli str. 95-98)

2.3. Uchwałą nr III/8/14 Rada Miejska w dniu 30 grudnia 2014 r. przyjęła Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Żary o statusie miejskim na lata 2014–2020

(PGN)¹⁵, przy czym harmonogram działań (długoterminowych, krótko i średnioterminowych) obejmował okres realizacji na lata 2016-2020. Opracowanie PGN zlecono Pomorskiej Grupie Konsultingowej S.A. z Bydgoszczy. Koszty opracowania wyniosły 17,8 tys. zł, z czego dofinansowanie ze środków NFOŚiGW wyniosło 15,2 tys. zł¹⁶.

PGN aktualizowano dwukrotnie: uchwałą nr XIV/168/15 z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz uchwałą nr XVI/22/16 z dnia 25 marca 2016 r. Zmiany obejmowały uwzględnienie uwag wniesionych przez NFOŚiGW oraz dotyczyły wprowadzenia nowych przedsięwzięć:

- 1) na wniosek Starostwa Powiatowego w Żarach – termomodernizacja budynku użyteczności publicznej oraz modernizacja oświetlenia budynku użyteczności publicznej Zespołu Szkół Ekonomicznych w Żarach na łączną kwotę 900 tys. zł,
- 2) na wniosek Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A. – likwidacja niskiej emisji poprzez przyłączenie budynków wielorodzinnych oraz użyteczności publicznej do sieci ciepłowniczej na terenie Żar.

(dowód: akta kontroli str. 99-109, 322-377)

2.4. W ramach działań przewidzianych do realizacji w POP dla strefy lubuskiej oraz PGN, Miasto w dniu 26 listopada 2015 r. złożyło wniosek o dofinansowanie w ramach programu „Poprawa jakości powietrza. Część 2 KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”¹⁷. Harmonogram rzeczowo – finansowy obejmował zadanie inwestycyjne – wymiana pieców węglowych na gazowe, kampanię edukacyjno-informacyjną, inwentaryzację źródeł emisji oraz rozbudowanie bazy danych o emisję pyłów PM10, PM2,5, SO₂ i NO₂.

Z wniosku wynikało m.in.:

- planowany termin przedsięwzięcia czerwiec 2016 r. – grudzień 2018 r., wartość przedsięwzięcia 1.560 tys. zł;
- źródła finansowania: środki własne beneficjentów końcowych – 606 tys. zł, środki NFOŚiGW – 702 tys. zł oraz środki WFOŚiGW – 252 tys. zł;
- efekt rzeczowy – likwidacja 100 źródeł ciepła opalanych paliwem stałym;
- efekt ekologiczny – zmniejszenie wielkości emisji: pyłu zawieszonego PM10 o 2,246 mg/rok, pyłu zawieszonego PM2,5 o 2,006 mg/rok oraz dwutlenku węgla o 535,496 mg/rok.

Po rozpatrzeniu wniosku w dniu 3 lutego 2016 r. do Urzędu wpłynęła informacja, iż wysokość dotacji możliwa do pozyskania ze środków NFOŚiGW wynosi 298,6 tys. zł. Na tej podstawie dokonano korekty wniosku, poprzez zmniejszenie całkowitej wartości przedsięwzięcia do 663,5 tys. zł oraz zmianę:

- źródła finansowania: środki własne beneficjentów końcowych – 265,4 tys. zł, środki NFOŚiGW – 298,6 tys. zł oraz środki WFOŚiGW w formie pożyczki – 99,5 tys. zł;
- planowany efekt rzeczowy – wymiana 43 pieców;

¹⁵ Opracowanie PGN poprzedzone było uchwałą nr XXX/87/13 z dnia 12.09.2013 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do opracowania i wdrażania PGN.

¹⁶ Kwota dofinansowania wpłynęła na rachunek Urzędu w dniu 26 kwietnia 2016 r.

¹⁷ Program realizowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

- planowany efekt ekologiczny – zmniejszenie wielkości emisji: pyłu zawieszonego PM10 o 0,888 mg/rok, pyłu zawieszonego PM2,5 o 0,793 mg/rok oraz dwutlenku węgla o 198,016 mg/rok.

Harmonogram rzeczowy po korekcie przedstawiał się następująco: wymiana pieców węglowych na gazowe – 280,1 tys. zł, termin realizacji 01.07.2016-30.09.2018, kampania edukacyjno-informacyjna – 10 tys. zł, termin realizacji 01.07-31.12.2016, inwentaryzacja źródeł emisji oraz rozbudowa bazy danych – 01.07.2016-30.09.2016. Do dnia zakończenia kontroli Urząd nie otrzymał informacji z NFOŚiGW o terminie podpisania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 110-139, 370-373)

W ocenie Burmistrza zasady dofinansowania przedsięwzięć z WFOŚiGW na poszczególne rodzaje działań naprawczych, dotyczących ograniczania emisji ze źródeł liniowych, punktowych oraz powierzchniowych, nie zawsze formułowane są w sposób przejrzysty i przystępny dla Beneficjentów. Jednak WFOŚiGW wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Beneficjentów i regularnie wprowadza zmiany dot. zasad dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 140-143)

2.5. Wysokość wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych gminnego funduszu ochrony środowiska w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła: za 2012 r. – 1.401,7 tys. zł, za 2013 r. – 496,2 tys. zł, za 2014 r. – 666,2 tys. zł i za 2015 r. – 596,8 tys. zł. Na działania związane z ochroną powietrza z funduszu przeznaczono łącznie 96,7 tys. zł (3,1% wpływów ogółem), w tym w 2012 r. – 78,9 tys. zł, w 2014 r. – 17,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

W 2012 r. ze środków pochodzących z opłat środowiskowych sfinansowano budowę stacji monitoringu powietrza wraz z infrastrukturą techniczną w Żarach przy ul. Szymanowskiego, na którą przeznaczono łącznie 69,7 tys. zł oraz dwa audyty energetyczne budynków szkół za kwotę 9,2 tys. zł. Budowa stacji monitoringu powietrza obejmowała wydatki na opracowanie projektu budowlanego, wykonanie, nadzór budowlany i opłatę przyłączeniową.

W 2014 r. ze środków funduszu sfinansowano opracowanie PGN (pkt 2.3. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str.149-181)

2.6. Dotychczas Miasto nie ustanowiło programu osłonowego zapewniającego dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie paleniska węglowego na inny rodzaj ogrzewania (np. gazowe, olejowe, ciepło sieciowe). Rada Miejska nie podejmowała uchwały ustalającej zasady udzielania dotacji celowych na zadania dotyczące ochrony powietrza, o której mowa w art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska.

Jako jedno z działań naprawczych w POP dla strefy lubuskiej dla Miasta wskazano obniżenie emisji z indywidualnych systemów grzewczych poprzez realizację systemu zachęt do ich likwidacji lub wymiany na niskoemisyjne. W I etapie realizacji tego działania (lata 2014-2016) szacunkowe średnie koszty powinny być wynieść ok. 20,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 62)

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że przygotowano program udzielania dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji służących ochronie powietrza, polegających na trwałej likwidacji ogrzewania opartego na paliwie węglowym. W związku z możliwością pozyskania środków finansowych z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW przeznaczonych na ten cel, złożono wnioski o dofinansowanie w ramach ogólnopolskiego programu KAWKA. W przypadku negatywnej decyzji NFOŚiGW, zostanie wprowadzony program udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Żary ze środków pochodzących z kar i opłat środowiskowych na przedsięwzięcia dotyczące ochrony powietrza. Mieszkańcy otrzymają dofinansowanie na wymianę starych źródeł węglowych na ekologiczne (gazowe), program ten będzie pilotażowym, w którym mieszkańcy miasta Żary będą mogli ubiegać się o dofinansowanie do wysokości 50% wartości zamierzonego przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str.140-143)

2.7. Obowiązek sporządzenia i przedłożenia Marszałkowi Województwa Lubuskiego sprawozdania z realizacji POP dla strefy żarsko-żagańskiej spoczywał na Starostwie Powiatowym w Żarach.

Urząd sporządził i przekazał do Urzędu Marszałkowskiego sprawozdania z realizacji działań naprawczych przewidzianych w POP dla strefy lubuskiej za 2014 r. – 24 sierpnia 2015 r. i za 2015 r. – 25 kwietnia 2016 r., przy czym sprawozdanie za 2014 r. przekazano z prawie czteromiesięcznym opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 82-88)

2.8. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (WIOŚ) w latach 2012-2016 (do czasu zakończenia kontroli) nie prowadził kontroli w zakresie realizacji działań naprawczych przewidzianych w POP.

2.9. W okresie do dnia przyjęcia POP dla strefy lubuskiej (24 marca 2014 r.) Urząd realizował następujące działania na rzecz poprawy jakości powietrza:

- w latach 2013-2014 Straż Miejska przeprowadziła łącznie 32 interwencje w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów na zewnątrz i w piecach, w wyniku których nałożono 14 mandatów na kwotę 450 zł oraz wydano 19 pouczeń;
- w latach 2012-2014 zbudowano osiem ścieżek rowerowych o łącznej długości 3.961 mb. oraz powierzchni 8.482 m²;
- w ramach porozumienia zawartego z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska¹⁸ ponoszono koszty energii elektrycznej stacji monitoringu powietrza wybudowanej ze środków Urzędu. W latach 2012-2015 łącznie wydatkowano 25,8 tys. zł;
- na stronie internetowej Miasta zamieszczono link, pod którym dostępne są aktualne informacje o wielkości stężeń poszczególnych substancji w powietrzu. Link przekierowuje do strony internetowej WIOŚ¹⁹;
- działania edukacyjno-informacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczeń powietrza skierowane do dzieci i młodzieży, prowadzone przez miejskie placówki oświatowe (Gimnazjum nr 2, Szkoła Podstawowa nr 8 oraz Miejskie Przedszkole nr 10) obejmowały: lekcje, pogadanki, warsztaty, festyny rodzinne, projekty ekologiczne i profilaktyczne we współpracy z podmiotami zewnętrznymi (np. nadleśnictwo).

¹⁸ Porozumienie z dnia 20.04.2012 r., aneksami z dnia 14.12.2012 r. oraz 01.09.2015 r. przedłużone do dnia 31.12.2018 r.

¹⁹ http://www.zary.pl/PL/893/1/archiwum/POMIARY_POWIETRZA/

(dowód: akta kontroli str. 182-209)

2.10. Analiza poziomów stężeń poszczególnych substancji w powietrzu w Żarach w latach 2010-2015²⁰, na podstawie danych przekazanych przez WIOŚ wykazała, że mimo, iż w poszczególnych latach jakość powietrza nieznacznie poprawiła się, nadal jednak dochodziło (w latach 2013-2015) do przekroczenia dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza. Naruszone zostały normy liczby dni z przekroczeniem dopuszczalnego dobowego stężenia pyłu zawieszonego PM10 (wynoszącym 50 µg/m³), dla którego dopuszczalna liczba dni przekroczeń, określona w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu²¹, wynosi 35 razy w roku. Ponadto, wielokrotnie przekroczone zostały poziomy średnioroczny stężenia benzo(a)pirenu w powietrzu, którego dopuszczalna norma wynosi 1,0 ng/m³.

Poziomy stężenie poszczególnych substancji w powietrzu w Żarach, na podstawie pomiarów dokonanych przez WIOŚ w ww. okresie, wynosiły:

- stężenie średnioroczne pyłu zawieszonego PM10: 2010 r. – 25,6 µg/m³, 2013 r. – 31,08 µg/m³, 2014 r. – 29 µg/m³, 2015 r. – 27,1 µg/m³ (dopuszczalny poziom substancji w powietrzu wynosi 40 µg/m³);
- liczba dni z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów stężeń 24-godzinnych pyłu PM10: 2010 r. – 30, 2013 – 36, 2014 – 43, 2015 – 37 (dopuszczalna częstotliwość przekraczania wynosi 35 razy w roku);
- stężenie średnioroczne pyłu zawieszonego PM2,5 w 2015 r. – 19,6 µg/m³ (dopuszczalny poziom substancji wynosi 20 µg/m³);
- stężenie średnioroczne dwutlenku azotu (NO₂): 2010 r. – 13 µg/m³, 2013 r. – 14 µg/m³, 2014 r. – 14 µg/m³, 2015 r. – 16 µg/m³ (dopuszczalny poziom substancji wynosi 40 µg/m³);
- stężenie średnioroczne benzo(a)pirenu B(a)p: 2010 r. – 2,0 ng/m³, 2013 r. – 4,2 ng/m³, 2014 r. – 3,0 ng/m³, 2015 r. – 2,4 ng/m³ (poziom docelowy 1 ng/m³);
- w żadnym roku nie przekroczone stężenia średniodobowego dwutlenku siarki (SO₂).

(dowód: akta kontroli str. 210-215)

Ponadto, z rocznej oceny jakości powietrza w województwie lubuskim dokonanej przez WIOŚ wynika, że w 2013 r. w Żarach nastąpiło przekroczenie normatywnej wielkości średniorocznej stężenia arsenu (As). Podczas, gdy poziom docelowy substancji zgodnie z cyt. rozporządzeniem wynosi 6 ng/m³, jego stężenie średnioroczne w tym okresie wyniosło 9,51 ng/m³.

(dowód: akta kontroli str. 383-384)

Formaldehyd nie jest wymieniony w rozporządzeniu w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu i nie posiada określonego poziomu dopuszczalnego lub docelowego. Dla tego typu substancji powstających w procesach technologicznych, określone zostały poziomy odniesienia w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości

²⁰ Brak danych za lata 2011-2012 – WIOŚ nie prowadził pomiarów na terenie Żar. Stacja pomiarowa na ul. Szymanowskiego uruchomiona została we wrześniu 2012 r.

²¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1031.

odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu²². Ustalone w rozporządzeniu wartości poziomów odniesienia służą do celów projektowych przy określaniu wpływu istniejącej lub projektowanej inwestycji na środowisko na potrzeby wydania przez właściwy organ decyzji w sprawie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (o której mowa w art. 220 ust. 1 Prawo ochrony środowiska). Dla formaldehydu wartość odniesienia substancji w powietrzu uśredniona dla okresu roku kalendarzowego wynosi 4 µg/m³ oraz dla godziny – 50 µg/m³.

Stężenie średnioroczne formaldehydu w powietrzu w Żarach w latach 2013-2015²³ wynosiło odpowiednio: 3 µg/m³, 4 µg/m³ oraz 3 µg/m³.

Stężenie średniodobowe formaldehydu w latach 2012-2015 osiągnęło następujące wartości:

- 2012 r.: najniższe 3 grudnia – 2,84 µg/m³, najwyższe 23 października – 15,12 µg/m³;
- 2013 r.: najniższe 19 grudnia – 0,71 µg/m³, najwyższe 25 stycznia – 9,57 µg/m³;
- 2014 r.: najniższe 22 października – 1,4 µg/m³, najwyższe 30 lipca – 10,1 µg/m³;
- 2015 r.: najniższe 10 marca – 0,16 µg/m³, najwyższe 8 września – 14,1 µg/m³.

(dowód: akta kontroli str. 210-215)

2.11. Najistotniejsze bariery i ograniczenia utrudniające poprawę jakości powietrza na terenie Żar wskazane przez Urząd to:

- 1) organizacyjne – niewystarczające zasoby kadrowe odpowiedzialne za działania kontrolne oraz naprawcze w zakresie ochrony powietrza oraz planowania i zarządzania energią;
- 2) społeczne – wybór najtańszego sposobu ogrzewania ze względu na koszty inwestycyjne i eksploatacyjne, niska świadomość społeczna dotycząca ekozachowań: prawidłowego spalania paliw stałych, w tym węgla kamiennego, drewna w kotłach i kominkach, skutków spalania odpadów w urządzeniach do tego nieprzystosowanych, ekologicznej jazdy;
- 3) techniczne – brak specjalistycznego sprzętu technicznego pozwalającego na kontrole urządzeń do spalania paliw stałych, wykorzystywanie wysokoemisyjnych urządzeń grzewczych w sektorze bytowo-komunalnym, dostępność w handlu węgla niskiej jakości dla osób fizycznych użytkujących indywidualne kotły lub piece, niewyposażone w urządzenia redukujące emisje zanieczyszczeń, niska efektywność energetyczna budynków mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 16-18)

Ustalone
nieprawidłowości

Sprawozdanie z realizacji działań naprawczych przewidzianych do realizacji w POP dla strefy lubuskiej za 2014 r. zostało przekazane w dniu 24 sierpnia 2015 r., podczas gdy termin wynikający z POP upłynął w dniu 30 kwietnia 2015 r.

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że przeoczono złożenie sprawozdania w terminie z uwagi na zmiany kadrowe w Wydziale Infrastruktury i Ochrony Środowiska oraz przekazanie obowiązków w zakresie ochrony środowiska nowemu pracownikowi.

²² Dz. U. Nr 16, poz. 87.

²³ Brak danych za lata 2010-2012.

(dowód: akta kontroli str. 140-143)

Ocena cząstkowa

Miasto podejmowało określone w POP dla strefy lubuskiej działania na rzecz poprawy jakości powietrza w Żarach, jednak skala i tempo tych działań były zbyt niskie, aby osiągnąć poprawę jakości powietrza na jego obszarze.

3. Aktywność Urzędu w podejmowaniu dodatkowych działań sprzyjających poprawie jakości powietrza

Opis stanu faktycznego

3.1. Urząd nie prowadził inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, obejmującej ustalenie liczby palenisk węglowych w celu ustalenia nośników energetycznych zużywanych na terenie Miasta. W ramach umowy na opracowanie PGN, została stworzona baza danych służąca do zarządzania źródłami niskiej emisji na terenie Miasta. Baza danych (elektroniczna w formie arkuszy kalkulacyjnych z możliwością uzupełniania i aktualizowania danych) zawierała m.in. dane dotyczące zużycia energii, emisji zanieczyszczeń w podziale na poszczególne obszary: instalacjach/budynkach mieszkalnych i publicznych, dystrybucja ciepła, zużycie energii w transporcie, w przemyśle i usługach, gospodarka odpadami, produkcja energii oraz oświetlenie. Planowane jest przeprowadzenie inwentaryzacji urządzeń grzewczych w budynkach stanowiących własność osób fizycznych oraz rozbudowa i aktualizacja bazy danych w ramach pozyskanych środków finansowych z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW – program KAWKA.

(dowód: akta kontroli str. 151-162, 322-368)

Na potrzeby opracowania PGN Urząd sporządził wykaz budynków mieszkalnych stanowiących własność Miasta, w których zainstalowane są urządzenia do celów grzewczych na opał stały. Wykaz obejmował 1.029 lokali, w których zainstalowanych było łącznie 1.593 urządzenia, w tym 973 piece kaflowe, 542 trzony kuchenne, 78 pieców na opał stały. Na terenie Miasta zlokalizowanych jest 347 budynków będących w obcym zarządzie wykorzystujących opał stały; w ok. 2.500 lokali mieszkalnych zainstalowanych jest ok. 2.200 pieców i 1.100 trzonów kuchennych. Łączna liczba jednostek grzewczych na opał stały to 5.115 szt., w tym: 3.173 piece na opał stały i 1.642 trzony kuchenne oraz 300 kotłów. W eksploatacji codziennej jest ok 3,5 tys. szt. ww. urządzeń, natomiast w okresie jesienno-wiosennym nawet ponad 5 tys. szt.

(dowód: akta kontroli str. 216-222)

Przed przystąpieniem do sporządzenia PGN wykonawca przeprowadził inwentaryzację w formie ankiet. Opracowano dwa rodzaje ankiet, jedną skierowaną do mieszkańców Żar – indywidualnych gospodarstw domowych, drugą – skierowaną do przedsiębiorstw. W każdej z nich pytano m.in. o rodzaj stosowanego ogrzewania, rodzaje kotłów, ich wiek i moc, sposób ogrzewania ciepłej wody oraz liczbę, rodzaj i wiek używanych samochodów. Ponadto skierowano zapytania do firm i przedsiębiorstw działających na terenie Miasta (odpowiedziało osiem), jednostek samorządowych (odpowiedziało 18) oraz sąsiednich samorządów (odpowiedziało siedem). Na podstawie przeprowadzonej ankietyzacji oraz otrzymanych danych (uzupełnionych o dane GUS) stwierdzono m.in., że ok. 70% ankietowanych odbiorców zaopatrzona jest w indywidualne źródło ciepła (piec), natomiast pozostała część korzysta z systemu ciepłowniczego. Około 90% indywidualnych źródeł ciepła stanowią piece na gaz, a około 10% - piece na węgiel/miał. Brak jest danych

o wykorzystaniu energii elektrycznej lub odnawialnych źródeł energii na potrzeby ogrzewania domów.

Do liczby pieców kaflowych i trzonów kuchennych należy dodać dużą liczbę kominków oraz piecyków żeliwnych i stalowych, w których paliwem jest drewno. Dla lepszego zbadania tego problemu w PGN znalazło się zalecenie do dokonania inwentaryzacji tych urządzeń podczas kolejnego spisu powszechnego.

W Żarach zlokalizowanych jest 13 kotłowni, w tym trzy kotłownie centralne. Największym dystrybutorem ciepła jest Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A.

(dowód: akta kontroli str. 340-348, 378-382)

3.2. Obiekty użyteczności publicznej, w tym wiele oświatowych, w celu zmniejszenia szkodliwości emisji oraz ograniczenia kosztów eksploatacyjnych powinny być poddane termomodernizacji. Analiza stosowanych źródeł ciepła przeprowadzona przez Urząd (koncepcja zwiększenia efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej w Żarsko-Żagańskim Obszarze Funkcjonalnym w ramach Kontraktu Lubuskiego – pkt 3.4. niniejszego wystąpienia) wykazała 19 takich obiektów miejskich, w tym m.in. szkoły, przedszkola, salę widowiskową, dom kultury, pływalnię WODNIK oraz budynek Ratusza. Zadanie to zostało ujęte zarówno w Programie Rozwoju Gminy na lata 2016-2023 oraz w PGN na lata 2016-2018 (I etap) oraz 2016-2020 (II etap).

(dowód: akta kontroli str. 220-222, 370-377, 385-391)

W 2012 r. Urząd przeprowadził termomodernizację Szkoły Podstawowej nr 8, prace obejmowały m.in.: docieplenie stropodachów, docieplenie ścian zewnętrznych, modernizację instalacji centralnego ogrzewania. Wartość inwestycji wyniosła 2.206,4 tys. zł, w tym wartość dofinansowania z Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 – 1.301,2 tys. zł. Ponadto opracowano audyty energetyczne pod termomodernizację kolejnych trzech placówek oświatowych ujętych w planie inwestycji na 2016 r.

W budżecie Miasta na 2016 r. uwzględniono wydatki na termomodernizację Zespołu Szkół, Gimnazjum nr 3, Szkoły Podstawowej nr 5, Miejskiego Przedszkola nr 10, Miejskiego Żłobka nr 1 oraz budynku Ratusza. Inwestycje powinny obejmować m.in. ocieplenie przegród zewnętrznych budynków, wymianę źródeł światła na energooszczędne, modernizację sieci ciepłowniczej oraz kotłowni na gaz. Zaplanowano przekazanie dotacji celowej dla Muzeum Pogranicza Śląsko-Łużyckiego w wys. 100 tys. zł na przebudowę kotłowni wraz z wymianą kotła oraz dla MOSRiW w wys. 143 tys. zł na przebudowę instalacji centralnego ogrzewania ciepłej wody użytkowanej w pływalni WODNIK.

(dowód: akta kontroli str. 223-229)

3.3. Działania edukacyjno-informacyjne prowadzone przez placówki miejskie opisano w pkt 2.9. niniejszego wystąpienia.

Jednym z działań zapisanych w POP była współpraca z organizacjami ekologicznymi dotycząca opracowania i prowadzenia akcji promocyjno-edukacyjnych w zakresie ochrony powietrza (jedna kampania rocznie, przed sezonem grzewczym) uświadamiających wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie oraz szkodliwość spalania odpadów w piecach domowych.

W sprawie działań edukacyjno-informacyjnych Urzędu adresowanych do mieszkańców Żar, Burmistrz Miasta wyjaśniła, że na bieżąco przekazywane są do lokalnych mediów informacje dotyczące stanu i jakości powietrza w Żarach.

W miesięczniku wydawanym przez Urząd pojawiają się informacje dotyczące działań Urzędu w zakresie ograniczania niskiej emisji.

Informacje o każdym przypadku wyłączenia elektrofiltrów kondensacyjnych, oczyszczających gazy odlotowe z suszarni wiórów drzewnych, stanowiących część systemu ochrony środowiska w zakładzie produkcyjnym Kronopol, przekazywane są mieszkańcom w sposób zwyczajowo przyjęty. Ponadto, przy współudziale firmy Kronopol Urząd realizował projekt proekologiczny „Posadź drzewko z Kronopolem” – łącznie posadzono 1.200 drzew i krzewów oraz „Włącz Eco Wyobraźnię” – akcja edukacyjna skierowana do żarskich przedszkoli i szkół.

Podczas prac nad opracowaniem PGN zorganizowano spotkania informacyjne dla zainteresowanych dotyczące gospodarki niskoemisyjnej. Podczas spotkań rozdawane były broszury i ulotki informacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 140-143)

Żarskie Stowarzyszenie Ekologiczne na Rzecz Ochrony Powietrza „Natura” oceniło, że w latach 2012-2015 Urząd prowadził działalność edukacyjno-informacyjną dotyczącą szkodliwości zanieczyszczenia powietrza w stopniu dostatecznym, a akcja ta obejmowała podmioty głównie publiczne i społeczne, w mniejszym stopniu osoby fizyczne (za wyjątkiem ulotek kolportowanych w miejscach publicznych).

Za pozytywną inicjatywę należy uznać powstanie od stycznia 2015 r. na stronie internetowej Urzędu zakładki odnoszącej się do pomiarów zanieczyszczenia powietrza, ale nie można tego zaliczyć do działań w przedmiocie działalności edukacyjnej, jest to tylko działalność informacyjna.

W ocenie Stowarzyszenia, nie ma prowadzonej bieżącej i regularnej edukacji proekologicznych w placówkach oświatowych podległych gminie miejskiej w Żarach, zaś przeprowadzanie co jakiś czas konkursów ekologicznych dla dzieci i młodzieży, aczkolwiek zasługujące na aprobatę nie spełnia zadań w zakresie kompleksowej edukacji ekologicznej wśród dzieci i młodzieży i nie kształtują należycie postaw proekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 230-233)

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że w ramach wniosku do programu KAWKA przewidziane jest przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej, której celem będzie zbudowanie świadomości różnych grup społecznych w zakresie ograniczania niskiej emisji oraz korzyści zdrowotnych i społecznych wynikających z jej eliminacji. Działania będą skierowane głównie do mieszkańców Żar korzystających z ogrzewania węglowego – w celu zachęcenia ich do wzięcia udziału w inwentaryzacji pieców węglowych i docelowo do zmiany sposobu ogrzewania na ekologiczne. Zakres rzeczowy obejmować będzie: ulotki oraz plakaty przybliżające temat „niskiej emisji” oraz korzyści zdrowotne i społeczne wynikające z ich ograniczenia, książeczkę edukacyjną o tematyce „niskiej emisji”, spot radiowy oraz film ekologiczny dot. emisji w lokalnej telewizji.

(dowód: akta kontroli str. 89-92)

3.4. Miasto Żary realizowało współpracę w ramach partnerstwa Żarsko-Żagańskiego Obszaru Funkcjonalnego (ŻŻOF)²⁴, które zostało zawiązane w celu przystąpienia do realizacji Kontraktu Lubuskiego. W dniu 15 lutego 2016 r. podpisane zostało

²⁴ Porozumienie o współpracy w partnerstwie pomiędzy samorządami miast Żary i Żagań oraz gmin Żary i Żagań zawarte w dniu 20 maja 2014 r., aneksowane w dniu 26 stycznia 2015 r.

porozumienie w sprawie zasad realizacji Kontraktu Lubuskiego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego – Lubuskie 2020, którego sygnatariuszami byli Burmistrzowie Miast Żary i Żagań oraz Wójtowie Gmin Żary i Żagań.

Jeden z trzech projektów wpisanych do porozumienia do realizacji w ramach Kontraktu Lubuskiego to „Kompleksowy program komunikacji w ŻŻOF”. Planowany termin realizacji obejmuje lata 2015-2019, szacunkowy koszt inwestycji to 4,4 mln zł, w tym dofinansowanie Regionalnego Programu Operacyjnego 3,74 mln zł (85%). Celem projektu jest zmniejszenie emisji spalin dostających się do środowiska w wyniku poprawy funkcjonowania komunikacji publicznej oraz większego korzystania przez mieszkańców z niskoemisyjnej komunikacji w codziennym przemieszczaniu się w obszarze ŻŻOF głównie poprzez: budowę miejsc przesiadkowych (10 obiektów typu Bike&Ride), wdrożenie systemu informacji pasażerskiej, zakup wiat przystankowych, stojaków rowerowych oraz budowę spójnej sieci ścieżek rowerowych.

Kolejnym przedsięwzięciem będzie „Budowa szkieletu ścieżek rowerowych w ŻŻOF poprzez budowę ścieżki rowerowej łączącej Gminę Żary i Gminę Żagań przez miasta Żary i Żagań”. Planowany termin realizacji przedsięwzięcia obejmuje lata 2015-2019, koszt inwestycji 14,5 mln zł, w tym dofinansowanie regionalnego programu operacyjnego 12,3 mln zł (85%), długość wybudowanych ścieżek – 14,463 km.

(dowód: akta kontroli str. 249-307)

W ramach współpracy z WIOŚ, Urząd zaangażował się w budowę stacji monitoringu powietrza, którą sfinansowano ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych (pkt 2.5. niniejszego wystąpienia). W dniu 20 kwietnia 2012 r. z Lubuskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska podpisano porozumienie, na podstawie którego Miasto zobowiązało się do wykonania niezbędnej infrastruktury dla potrzeb posadowienia automatycznej stacji monitoringu zanieczyszczeń powietrza na terenie szkoły podstawowej przy ul. Chopina, w tym do przetransportowania i posadowienia kontenera stacji pomiarowej na płycie fundamentowej oraz pomalowania kontenera, przekazania nieodpłatnie w użyczenie WIOŚ wydzielonej części działki wraz z wykonaną infrastrukturą i dokumentacją techniczną oraz ponoszenia kosztów energii elektrycznej w pierwszym roku eksploatacji stacji. W dniu 14 grudnia 2012 r. podpisano umowę użyczenia części działki, na której postawiono stację monitoringu powietrza oraz Miasto zobowiązało się do ponoszenia kosztów energii elektrycznej związanych z eksploatacją stacji²⁵.

Ponadto przedstawiciele WIOŚ co roku byli zapraszani na sesje Rady Miejskiej lub posiedzenia Komisji Mienia Komunalnego i Budżetu Rady Miejskiej, na której prezentowano wyniki pomiarów zanieczyszczenia powietrza w Żarach (zaproszenia z dnia 9 lutego 2015 r., 7 grudnia 2014 r., 28 kwietnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 308-317)

3.5. Urząd organizował spotkania z przedstawicielami firmy Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A., która jest dostawcą ciepła na terenie miasta Żary. Podczas spotkań ustalono kierunki współpracy przy realizacji przedsięwzięcia z zakresu likwidacji urządzeń grzewczych na paliwo węglowe. Wynikiem przedmiotowych ustaleń było złożenie przez Spółkę wniosku o dofinansowanie w ramach programu

²⁵ Umowa z dnia 14.12.2012 r. w zakresie terminu, w jakim Miasto zobowiązało się do ponoszenia kosztów energii elektrycznej (obecnie do 31.08.2018 r.) aneksowana była w dniach 05.07.2013 r. oraz 01.09.2015 r.

KAWKA oraz wprowadzenie do PGN zadania pn.: Likwidacja niskiej emisji poprzez przyłączenie budynków wielorodzinnych oraz obiektów użyteczności publicznej do sieci ciepłowniczej na terenie Żar.

Na jednym ze spotkań roboczych Burmistrz Żar przedstawiła propozycję rozbudowy sieci ciepłowniczej w ścisłym centrum Miasta, co umożliwiłoby mieszkańcom podłączenie ich nieruchomości do istniejącej kotłowni lokalnej na gaz ziemny zaazotowany, znajdującej się przy ul. Myśliwskiej. ECO S.A. zobowiązała się sprawdzić możliwości techniczne, pozwalające na podłączenie większej liczby nieruchomości do przedmiotowej kotłowni.

(dowód: akta kontroli str. 89-92, 318-321)

Odnosnie współpracy z podmiotami komercyjnymi mogącymi znacząco wpływać na poprawę jakości powietrza na obszarze Żar, Burmistrz Miasta wyjaśniła, że od dnia 1 października 2011 r. (data podpisania listu intencyjnego) realizowana jest współpraca z KRONOPOL Sp. z o.o. w Żarach.

Na tej podstawie Zarząd firmy co roku informował o działaniach podjętych na rzecz ochrony środowiska polegających m.in. na wdrażaniu nowych technologii pozytywnie oddziałujących na środowisko oraz realizowaniu projektów prospołecznych i proekologicznych, w tym: inwestycji ekologicznej polegającej na zwiększeniu wykorzystania biomasy w procesach wytwarzania energii, eliminującej wykorzystanie paliw kopalnych oraz redukcję dwutlenku węgla, rozbudowie obiektów do selektywnego gromadzenia odpadów oraz wielu akcjach ekologiczno-edukacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 89-92, 234-248)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Miasto podejmowało dodatkowe działania na rzecz poprawy jakości powietrza, na podkreślenie zasługuje fakt zawarcia porozumienia ŻŻOF w celu realizacji Kontraktu Lubuskiego uwzględniającego działania na rzecz poprawy jakości powietrza. Jako dobrą praktykę należy wskazać zaangażowanie Miasta w wybudowanie stacji monitoringu powietrza. Jednakże niewystarczające były działania edukacyjno-informacyjne skierowane do mieszkańców.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wyegzekwowanie od Łużyckiego Związku Gmin obowiązku opracowania i przedstawienia Radzie Miejskiej raportów z realizacji programów ochrony środowiska.
2. Opracowanie projektu założeń do gminnego planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że z uwagi na stałe zanieczyszczenie powietrza w Mieście konieczne będzie zintensyfikowanie działań na rzecz poprawy jakości powietrza. W szczególności poprzez realizację programu KAWKA, w tym pełną inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej, w celu zapewnienia wystarczającego rozeznania potrzeb i skali koniecznych działań, ale także uruchomienie własnych środków budżetowych i skorzystanie z własnego programu osłonowego. Dla pełnej realizacji tych działań niezbędne będzie przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej skierowanej do mieszkańców Żar, mającej na celu uświadomienie szkodliwości zanieczyszczeń powietrza pochodzącej z niskiej emisji oraz możliwych działaniach naprawczych.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Zielona Góra, dnia 15 czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Natalia Kajzer
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis