



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.004.05.2016
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 Andrzej Misa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/1/2016 z dnia 13.04.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miasta Gorzowa Wlkp.

Kierownik jednostki
kontrolowanej Prezydentem Gorzowa Wlkp. jest od dnia 1 grudnia 2014 r. Jacek Wójcicki. Wcześniej, od dnia 30 października 1998 r., Prezydentem Miasta był Tadeusz Jędrzejczak.

(dowód: akta kontroli str. 3-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Problematyka ochrony powietrza została uwzględniona w dokumentach strategicznych Miasta, a w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego zostały zawarte postanowienia mające wpływ na poprawę jakości powietrza oraz zalecenia stosowania określonego typu ogrzewania obiektów budowlanych.

Miasto w okresie objętym kontrolą, tj. latach 2012-2015 realizowało działania naprawcze wskazane w programach ochrony powietrza (dalej: POP) wprowadzonych w 2007 r. – ze względu na stwierdzone przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10² oraz w 2012 r. – w związku z przekroczeniem poziomu docelowego benzo(a)pirenu³ w pyłe zawieszonym PM10. Pozytywnie należy także ocenić podjęte przez Miasto działania w ramach realizacji programu *Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – część 1 – Program pilotażowy KAWKA* (od 2014 r.). M.in. przeprowadzono inwentaryzację źródeł niskiej emisji⁴ na

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 PM10 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.

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.

⁴ Jest to emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Cechą charakterystyczną niskiej

terenach o przekroczonych normach jakości powietrza, zbudowano 3.500 m sieci i przyłączy ciepłowniczych, jak też zlikwidowano niemal 650 źródeł ciepła opalanych węglem w obszarze przekroczeń. Odnotować jednakże należy, iż zakres rzeczowy przedsięwzięcia przewiduje likwidację prawie 3.000 takich źródeł.

Jakość powietrza na terenie Gorzowa Wlkp. w okresie 2010-2015 poprawiła się, za wyjątkiem stężenia benzo(a)pirenu, które wzrastało do 2014 r., a w 2015 r. nieznacznie się obniżyło.

Najwyższa Izba Kontroli, z uwagi na występujące nadal przekroczenia dopuszczalnego poziomu pyłu PM10⁵ oraz docelowego poziomu benzo(a)pirenu wskazuje na konieczność kontynuowania dotychczasowych jak i podejmowania nowych działań na rzecz poprawy jakości powietrza na terenie Miasta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stopień uwzględnienia problematyki ochrony powietrza w dokumentach planistycznych miasta.

Opis stanu faktycznego

Problematyka ochrony powietrza została uwzględniona w następujących dokumentach strategiczno-planistycznych Miasta:

- *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gorzowa Wlkp. na lata 2010-2020*,
- *Strategii Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wlkp.*⁶ (dalej: MOF GW),
- *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych MOF GW*,
- gminnym programie ochrony środowiska,
- Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze miasta Gorzowa Wlkp.,
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

1.1. W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gorzowa Wlkp. na lata 2010-2020*⁷ scharakteryzowano stan jakości powietrza i podejmowano działania w celu zmniejszenia emisji zanieczyszczeń (m.in. modernizacja kotłowni opalanych paliwem stałym, zastępowanie ich kotłowniami opalnymi gazem lub podłączanie obiektów do istniejącej sieci ciepłowniczej). Odnotowano także podstawowe kierunki i działania naprawcze podejmowane w ramach POP.

Wśród celów strategicznych, w ramach ochrony środowiska, wymieniono m.in. ochronę powietrza atmosferycznego.

Dla obszaru *Ochrona Środowiska* w ramach programu *Ochrona powietrza* przewidziano realizację następujących działań:

- ograniczenie tzw. niskiej emisji (termin realizacji 2017 r.),
- termoizolację budynków (termin realizacji 2020 r.),
- przejście na paliwo ekologiczne w autobusach komunikacji miejskiej (termin realizacji 2020 r.).

(dowód: akta kontroli str. 37-60)

emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń.

⁵ Liczba dni z przekroczeniami dopuszczalnego poziomu stężeń 24-godzinnych pyłu PM10 wynoszącego 50 µg/m³ w 2014 r. wynosiła – 76 dni, a w 2015 r. – 49 dni, przy wartości dopuszczalnej 35 dni.

⁶ Miejski Obszar Funkcjonalny Gorzowa Wlkp. obejmuje Miasto Gorzów Wlkp. oraz Gminy Bogdaniec, Deszczno, Kłodawa i Santok.

⁷ Uchwała Nr LXVIII/1073/2010 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 3.02.2010 r.

Strategia Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wlkp. (MOF GW) została przyjęta uchwałą⁸ Komitetu Sterującego Związku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych MOF GW z 20.10.2014 r. Zagadnienie ochrony powietrza zostało ujęte w ramach diagnozy obszaru MOF GW w sferze przestrzenno – przyrodniczo – środowiskowej, w której podkreślono obowiązek wspierania zmian w kierunku gospodarki niskoemisyjnej korzystającej z zasobów środowiska oraz minimalizacji zależności wzrostu gospodarczego od jego znaczącego wpływu na środowisko naturalne. Ponadto odnotowano wpływ wysokiego poziomu zurbanizowania MOF GW na zanieczyszczenie powietrza (przekroczenia stężeń benzo(a)pirenu, a także zwiększone stężenia pyłów i NO₂ głównie w obrębie głównych ciągów komunikacyjnych). W ww. dokumencie wskazano na udział Miasta w projekcie pilotażowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – KAWKA, którego celem jest między innymi likwidacja niskiej emisji.

(dowód: akta kontroli str. 61-67)

Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wlkp. została przyjęta zarządzeniem Prezydenta Miasta⁹ z 30.12.2015 r. Problematyka ochrony powietrza została ujęta w zakresie podobnym jak w Strategii Rozwoju MOF GW, tzn. przedstawiono diagnozę sytuacji, przyczyny zanieczyszczeń (wysoka energochłonność transportu, słaba efektywność energetyczna budynków oraz brak ekologicznych systemów ciepłych) oraz planowane działania zmierzające do jej poprawy.

Ponadto, w ramach celu rozwojowego pn. *Gospodarka niskoemisyjna i funkcjonalna przestrzeń MOF GW*, jako jeden z priorytetów wskazano przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną (działanie: zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej w MOF GW).

(dowód: akta kontroli str. 68-114)

1.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Program ochrony środowiska* uchwalony przez Radę Miasta 29.04.2009 r.¹⁰ Wśród celów i kierunków zadań do 2015 r. wskazano poprawę jakości powietrza przede wszystkim w zakresie substancji o stężeniach ponadnormatywnych. Jako działania prowadzące do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza wskazano m.in. ograniczenie zużycia nieodnawialnych paliw kopalnych w procesach spalania, termomodernizacja budynków, budowa obwodnic miasta, zwiększenie udziału środków komunikacji masowej, edukacja ekologiczna mieszkańców itp.

Zakres działań określony w ww. programie był spójny z zapisami Programu Ochrony Powietrza z 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 115-162)

1.3. W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze miasta Gorzowa Wlkp.*¹¹ wśród przedsięwzięć racjonalizujących zużycie energii cieplnej, elektrycznej i gazowej wymieniono m. in. poprawę stanu technicznego istniejących układów zaopatrzenia w ciepło, stosowanie nowoczesnych rozwiązań technicznych o wysokiej sprawności

⁸ Uchwała Nr 1/2014.

⁹ Zarządzenie Nr 629/II/2015 Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych MOF GW.

¹⁰ Uchwała Nr LII/849/2009 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. w sprawie aktualizacji programu ochrony środowiska i planu gospodarki odpadami wraz z programem usuwania wyrobów zawierających azbest dla Miasta Gorzowa Wlkp.

¹¹ Rada Miasta przyjęła uchwałą Nr XXVIII/273/2012 z dnia 28 marca 2012 Aktualizację założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną, paliwa gazowe na obszarze miasta Gorzowa Wlkp. Powyższy dokument został zaktualizowany w listopadzie 2015 r. w związku ze zmianami w sferze gospodarki energetycznej Miasta (uchwała Nr XIX/2013/2015 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z 25.11.2015 r.).

użytkowej (ciepło systemowe, instalacje grzewcze wyposażonej w urządzenia regulacyjne i pomiarowe, stosowanie kotłów grzewczych opalanych paliwem ciekłym lub gazowym itp.). Ponadto odnotowano udział Miasta w *Programie KAWKA*, dzięki czemu ma nastąpić likwidacja niskiej emisji i wzrost efektywności energetycznej oraz rozwój rozproszonych, odnawialnych źródeł energii. Zamieszczono również wytyczne dla dokumentów planistycznych oraz współpracy ze wspólnotami mieszkaniowymi w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 172-185)

1.4. W dokumentach z zakresu planowania przestrzennego (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy, decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego) zostały zawarte postanowienia mogące wpływać na poprawę jakości powietrza oraz zalecenia stosowania określonego typu ogrzewania obiektów budowlanych.

W obowiązującym *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*¹² scharakteryzowano uwarunkowania w zakresie ochrony powietrza, zwracając uwagę na stopień zanieczyszczeń dwutlenkiem siarki, dwutlenkiem azotu, tlenkiem węgla i ich przyczyny (przede wszystkim ruch kołowy, szczególnie w śródmieściu) oraz koncentrację pyłu zawieszonego i opad pyłu. W rozdziale *Ochrona powietrza*, wśród działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczeń, wskazano w szczególności wyeliminowanie tzw. niskiej emisji, przede wszystkim w śródmieściu, poprzez objęcie systemem ciepłowniczym rejonów dotychczas nim nieobjętych, wyprowadzenie ruchu tranzytowego na obwodnicę miasta oraz przebudowę ciepłowni węglowych PEC na gazowo-olejowe. W zakresie kierunków rozwoju komunikacji wskazano m.in. modernizację ulic miejskich oraz istniejącej sieci tramwajowej, obsługę pozostałych części miasta systemem komunikacji autobusowej, budowę systemu ścieżek rowerowych. W zakresie ciepłownictwa w *Studium* przewidziano m.in. dostosowanie źródeł ciepła do wymogów normatywnych w zakresie ochrony środowiska, zalecając wykorzystanie energii gazowej, elektrycznej lub ze źródeł odnawialnych, a także podniesienie efektywności wykorzystania systemu ogrzewania zdalaczynnego (np. zwiększenie izolacyjności cieplnej obiektów budowlanych).

(dowód: akta kontroli str. 163-171)

W wyniku analizy wybranych do badania:

- ✓ trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- ✓ pięciu wybranych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- ✓ dziesięciu decyzji o warunkach zabudowy,

ustalono, że zawierały one postanowienia mające wpływ na poprawę jakości powietrza, a także obowiązki i zalecenia w zakresie stosowania typu ogrzewania nowych obiektów budowlanych (kotły gazowe, olejowe i inne spełniające parametry środowiskowe, przyłączenie do sieci ciepłowniczej).

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 186-188)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹² Studium stanowi załącznik Nr 1 do uchwały Nr XVII/175/2015 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z 30.09.2015 r., zmieniającą uchwałę Nr XII/131/2003 z 18.06.2003 r.

2. Realizacja zadań określonych w POP i planach działań krótkoterminowych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą dla strefy miasta Gorzów Wlkp. obowiązywały dwa programy ochrony powietrza. Pierwszy z nich został wprowadzony rozporządzeniem Wojewody Lubuskiego¹³ z 27.12.2007 r. ze względu na stwierdzone przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10. Ww. Program został zaktualizowany uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego¹⁴ z 16.11.2015 r. Drugi z programów został wprowadzony w związku z przekroczeniem poziomu docelowego benzo(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM10, na podstawie uchwały Sejmiku Województwa Lubuskiego¹⁵ z 16.04.2012 r., a następnie zaktualizowany 16.11.2015 r.¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 352-415, 578)

2.1.1. Z zapisów POP z 2007 r. wynika, że na Mieście ciążył obowiązek realizacji działań naprawczych polegających na ograniczeniu emisji zanieczyszczeń z energetycznego spalania paliw poprzez: podłączenie budynków do sieci ciepłowniczej, instalacji i modernizacji węzłów ciepłych oraz instalacji wewnętrznych w budynkach komunalnych i użyteczności publicznej w zabudowie ogrzewanej indywidualnie w Śródmieściu. Termin zakończenia prowadzenia ww. działań naprawczych określono na koniec 2017 r.

W POP z 2007 r. nie zostały określone wskaźniki rezultatów, tj. przewidywany efekt ekologiczny poszczególnych działań naprawczych. Celem działań naprawczych było przywracanie poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10.

Działania naprawcze zostały przypisane do dwóch obszarów Miasta, tj. do Śródmieścia – obszaru o zabudowie gęstej, śródmiejskiej, wielorodzinnej oraz jednorodzinnej ogrzewanej indywidualnie, a także do obszaru o zabudowie jednorodzinnej ogrzewanej indywidualnie.

(dowód: akta kontroli str. 352-363)

2.1.2. Zgodnie z POP z 2012 r., w zakresie działań naprawczych niezbędnych do przywrócenia poziomów docelowych benzo(a)pirenu w Gorzowie Wlkp. znalazły się 3 niżej wymienione:

- zmiana sposobu ogrzewania na ekologiczny, poprzez:
 - ✓ podłączenie do sieci ciepłowniczej podmiotów ogrzewanych indywidualnie,
 - ✓ wymianę nieekologicznych pieców na ogrzewane paliwami ekologicznymi (np. gaz, prąd, ekogroszek) lub na źródła odnawialne (np. geotermia, panele słoneczne),
- wprowadzenie zapisów do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla centrum miasta – zakaz instalowania kominków, dla nowych budynków jednorodzinnych – stosowanie ogrzewania proekologicznego (gazu lub prądu),
- prowadzenie kampanii edukacyjnych uświadamiających społeczeństwo o zagrożeniach dla zdrowia związanych z emisją benzo(a)pirenu podczas spalania paliw stałych (w tym odpadów) w paleniskach domowych o niskiej sprawności.

¹³ Rozporządzenie Nr 5/2007 w sprawie programu ochrony powietrza dla Gorzowa Wlkp. – miasta na prawach powiatu.

¹⁴ Uchwała Nr XIV/137/15 w sprawie uchwalenia Aktualizacji Programu ochrony powietrza dla strefy miasta Gorzów Wlkp. ze względu na przekroczenie wartości dopuszczalnej pyłu zawieszonego PM10.

¹⁵ Uchwała Nr XXIII/204/12 w sprawie określenia Programu Ochrony Powietrza dla strefy miasta Gorzów Wlkp.

¹⁶ Uchwała Nr XIV/141/15 w sprawie uchwalenia Aktualizacji Programu ochrony powietrza dla strefy miasta Gorzów Wlkp. ze względu na przekroczenie wartości docelowej benzo(a)pirenu w pyłe PM10.

Termin zakończenia prowadzenia pierwszego z ww. działań naprawczych określono na 31.12.2020 r., natomiast dwa pozostałe określono jako zadania realizowane ciągle. W *Programie* z 2012 r. przedstawiono propozycje wskaźników jego realizacji w zależności od rodzaju emisji. Jako cel podejmowanych działań naprawczych określono przywracanie poziomów docelowych benzo(a)pirenu.

(dowód: akta kontroli str. 364-415)

2.1.3. Obowiązki wynikające z POP z 2007 r. i 2012 r. były realizowane poprzez:

- rozbudowę centralnych systemów zaopatrywania w energię ciepłą, w ramach której prowadzono m.in. następujące działania naprawcze:
 - ✓ budowę przyłączy ciepłych (około 223 tys. m² szacunkowej pow. ogrzewanej), zakup i montaż kompaktowych węzłów ciepłych,
 - ✓ rozbudowę systemu nadrzędnego i telemetrii,
 - ✓ wymianę przyłączy niskoparametrowych,
 - ✓ likwidację i wymianę pieców kaflowych i centralnego ogrzewania etażowego (około 26 tys. m² szacunkowej pow. ogrzewanej),
 - ✓ budowę gazociągu (w latach 2012-2014 o łącznej dł. około 7 tys. m),
 - ✓ zakup modułów c.w.u.,
- redukcję emisji z niskich źródeł komunalno-bytowych, w ramach której prowadzono m.in. następujące działania naprawcze:
 - ✓ termomodernizację obiektów oświatowych¹⁷ (m.in. instalacje solarne do podgrzewu wody, ocieplenie elewacji, ścian i stropów, wymiana stolarki okiennej),
 - ✓ termomodernizację budynków znajdujących się w zarządzie Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Gorzowie Wlkp., będącego zakładem budżetowym Miasta (około 164 tys. m² szacunkowej pow. ogrzewanej poprzez m.in. docieplenie ścian, remonty dachów, izolację przeciwwilgociową, docieplenie stropodachów, wymianę okien i drzwi oraz wykonanie audytów energetycznych i projektów ociepleń budynków),
 - ✓ wymianę kotłów centralnego ogrzewania.

(dowód: akta kontroli str. 416-560, 564-570)

Natomiast realizacja działań naprawczych wynikających z POP z 2012, polegających na zamieszczaniu stosownych zapisów w dokumentach planistycznych i prowadzeniu kampanii edukacyjnych przejawiała się głównie w:

- zamieszczaniu w treści decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy, a także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wymaganych zapisów,
- wydawaniu pozwoleń na budowę zawierających zapisy o realizacji ogrzewania lokali z zastosowaniem gazowego źródła ciepła,
- przeprowadzeniu kampanii edukacyjno-informacyjnej dotyczącej niskiej emisji w ramach programu *KAWKA* (jedna kampania rocznie, przed sezonem grzewczym uświadamiająca wpływ zanieczyszczeń na zdrowie oraz szkodliwość spalania odpadów w piecach domowych – ulotki, imprezy, akcje szkolne, audycje).

(dowód: akta kontroli str. 564-570)

Jednocześnie realizowano następujące przedsięwzięcia z zakresu:

- rozwoju systemu transportu publicznego (budowa, przebudowa i modernizacja ulic, bieżące utrzymywanie czystości ulic, budowa ścieżek rowerowych i ciągów

¹⁷ Szkoły podstawowe Nr 4 i 10, Gimnazjum Nr 9, Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr 16

pieszych, zakup niskopodłogowych autobusów spełniających normę emisji spalin Euro-3 i Euro-4),

- zagospodarowania przestrzennego (likwidacja zabudowy celem zwiększenia możliwości lepszego przewietrzania w mieście).

(dowód: akta kontroli str. 564-570)

Miasto przystąpiło ponadto do realizacji przedsięwzięcia pn. *Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza w śródmieściu Gorzowa Wlkp.* – w ramach programu *Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – część 1 – Program pilotażowy KAWKA* (umowę dotacji zawarto 31.10.2014 r.)¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 220-221)

Według stanu na 20.11.2015 r. w ramach *Programu KAWKA* dokonano likwidacji części źródeł węglowych, tj. 624 pieców kaflowych oraz 13 c.o. etażowych węglowych, podłączono do sieci ciepłowniczej 49 budynków, wybudowano około 3,5 tys. m sieci i przyłączy ciepłowniczych oraz uruchomiono 49 węzłów cieplnych o łącznej mocy 3,38 MW¹⁹. W wyniku likwidacji 637 źródeł ciepła opalanych węglem osiągnięto następujący efekt ekologiczny: redukcja pyłu PM10 o 36,089 Mg/rok oraz redukcja B(a)P o 0,026 Mg/rok (przewidywany na koniec 2017 r. efekt ekologiczny wynosi: w zakresie redukcji pyłu PM10 – 168,175 Mg/rok, a w zakresie redukcji benzo(a)pirenu – 0,119 Mg/rok). Ponadto ilość węgla wyeliminowana ze spalania wyniosła 3.517,480 Mg/rok. W wyniku prac wykonanych do 20.11.2015 r., osiągnięto około 21% zamierzonego efektu ekologicznego (na lata 2015-2017 przewidziano m.in. likwidację 2.308 pieców kaflowych, 47 instalacji c.o. etażowego węglowego). Ponadto partner projektu (Elektrociepłownia Gorzów) planuje do końca 2017 r. uruchomienie 25 węzłów cieplnych o łącznej mocy 1340 kW, budowę sieci i przyłączy cieplnych o łącznej długości 8,5 tys. m i przyłączenie do sieci około 190 obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 222-230, 500-560)

2.2. Plan działań krótkoterminowych dla strefy miasto Gorzów Wlkp. (dalej: *PDK*) został uchwalony²⁰ przez Sejmik Województwa Lubuskiego w 2014 r. ze względu na przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 i poziomu docelowego benzo(a)pirenu w powietrzu, stosownie do wymogu art. 92 ust. 1c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²¹ (ustawa Poś).

Zgodnie z *PDK*, w przypadku ryzyka wystąpienia przekroczenia lub wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu PM10 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu (alert I stopnia), WIOŚ przekazuje informację m.in. do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: *WCZK*), które z kolei przekazuje ją Urzędowi Miasta Gorzowa Wlkp. (Wydz. Zarządzania Kryzysowego). Informacja o ogłoszeniu alertu I stopnia powinna być zamieszczona na stronach internetowych Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu.

¹⁸ Na podstawie przedmiotowej umowy udzielono Miastu dotacji w kwocie 29.250,0 tys. zł, w tym na cele inwestycyjne – 28.950,0 tys. zł i na cele bieżące – 300,0 tys. zł. Ponadto na podstawie umowy promesy udzielenia dofinansowania Nr 2014/OA-po/001/Pr z 18.06.2014 r. zawartej pomiędzy WFOŚiGW w Zielonej Górze a Miastem Gorzów Wlkp. oraz PGE GiEK S.A. w Bełchatowie O/Elektrociepłownia Gorzów (partnerami), udzielono Miastu pożyczki w kwocie 9.312,0 tys. zł oraz PGE GiEK S.A. – pożyczki w kwocie 19.828,5 tys. zł.

¹⁹ Do końca 2015 r. w ramach *Programu KAWKA* Miasto, ZGM oraz PGE GiEK S.A. podjęły działania naprawcze na łączną kwotę 18.806,8 tys. zł, z czego 5.737,1 tys. zł zostało pokryte z dotacji, a 6.258,5 tys. zł z pożyczki.

²⁰ Uchwała Nr II/13/14 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie określenia *Planu działań krótkoterminowych dla strefy miasto Gorzów Wlkp.*

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 672.

W 2015 r. WIOŚ trzykrotnie przekazywał informację w powyższym zakresie do WCZK. Natomiast Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu nie był powiadamiany o ryzyku wystąpienia przekroczenia lub wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu PM10 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu. W związku z powyższym, na stronach internetowych Urzędu nie zamieszczano informacji o ogłoszeniu alertu I stopnia.

Przesłanek do ogłoszenia alertów II bądź III stopnia²² i podejmowania związanych z nimi działań, w kontrolowanym okresie, nie odnotowano.

(dowód: akta kontroli str. 248-259, 305-333)

2.3. W programach ochrony powietrza z 2007 r. – uchwalonym ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10 oraz z 2012 r. – w związku z przekroczeniem poziomu docelowego benzo(a)pirenu w pyłe PM10, nie zakładano opracowania programu ograniczenia niskiej emisji (dalej: *PONE*).

(dowód: akta kontroli str. 352-415)

2.4. Miasto nie ustanowiło programu osłonowego zapewniającego dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie paleniska węglowego na inny rodzaj ogrzewania głównie ze względu na brak wystarczających środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 246-247)

2.5. W okresie objętym kontrolą na działania naprawcze wydatkowano ogółem 145.118,4 tys. zł, w tym z budżetu Miasta 43.638,6 tys. zł. Źródłami finansowania tych wydatków były środki własne Miasta oraz źródła zewnętrzne, w szczególności: dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: *NFOŚiGW*) w wys. 5.761,8 tys. zł, pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze (dalej: *WFOŚiGW*) w wys. 6.258,5 tys. zł, środki z LRPO w wys. 1.798,6 tys. zł, dofinansowanie w ramach PO Pomoc Techniczna w wys. 88,6 tys. zł oraz dotacje z *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych* w wys. 10.296,6 tys. zł, środki Elektrociepłowni Gorzów w wys. 25.313,2 tys. zł, środki Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Gorzowie Wlkp. – 11.031,3 tys. zł oraz wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych – 40.585,6 tys. zł.

Jak wynika ze sprawozdań dotyczących realizacji POP, na ograniczenie emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych poniesiono odpowiednio koszty w wys.: 88.268,1 tys. zł (udział Miasta – 6.424,6 tys. zł), 55.173,3 tys. zł (37.214,1 tys. zł) oraz 195,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 561-565, 571)

W ocenie Jacka Szymankiewicza – Zastępcy Prezydenta Miasta, zasady dofinansowania działań naprawczych z NFOŚiGW (Miasto brało udział w *Programie KAWKA*) były sformułowane w sposób czytelny, jednak z uwagi na to, że był to program pilotażowy, pewne procedury były jeszcze niedopracowane i tworzone przez Fundusz na bieżąco. Sprawiało to problemy ze złożeniem kompletnego wniosku, zgodnego z oczekiwaniami Funduszu i wydłużało procedurę podpisania umowy dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

2.6. Łączna wysokość wpływów do Miasta (na szczeblu gminnym i powiatowym) z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w latach 2012-2015 wyniosła 7.022,8 tys. zł, z czego w 2012 r. – 2.162,2 tys. zł, w 2013 r. – 955,1 tys. zł, w 2014 r. – 1.532,8 tys. zł oraz w 2015 r. – 2.372,7 tys. zł.

²² Alert II stopnia – wartość stężenia 24-godz. dla pyłu PM10 $\geq 200 \mu\text{g}/\text{m}^3$; alert III stopnia (smogowy) – wartość stężenia 24-godz. dla pyłu PM10 $\geq 300 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Z ww. środków Miasto finansowało przedsięwzięcia z zakresu ochrony powietrza, zgodnie z art. 403 ust. 1 i 2 ustawy Poś, w myśl którego do zadań powiatów i do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, stanowiących dochody budżetów tych jednostek.

Wydatki poniesione na ochronę powietrza stanowiły w poszczególnych latach 2012-2015 odpowiednio: 549,6%, 855,6%, 718,1% i 530,0% wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 207, 561-565)

2.7. W okresie objętym kontrolą nie ustalano zasad udzielania dotacji celowych na zadania dotyczące ochrony powietrza.

Natomiast na rok 2011 Rada Miasta uchwaliła²³ zasady udzielania dotacji celowych na inwestycje związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną. O przyznaniu dotacji decydowały kryteria:

- zgodności z Polityką Ekologiczną Państwa, Programem Ochrony Środowiska dla Miasta Gorzowa Wlkp., Planem Gospodarki Odpadami dla Miasta Gorzowa Wlkp. oraz innymi obowiązującymi programami i planami zapewniającymi osiągnięcie standardów emisyjnych i jakości środowiska wynikających z prawa,
- techniczno – ekonomiczne (w szczególności planowane efekty w stosunku do przewidywanych kosztów, skuteczność przyjętych rozwiązań i energooszczędność, stopień przygotowania zadania do realizacji itp.)
- korzyści dla środowiska,
- spełnienia wymogów formalnych.

Ww. dotacji na zmianę sposobu ogrzewania z paliwa stałego na gazowe i energię elektryczną udzielono 24 osobom fizycznym oraz wspólnocie mieszkaniowej. Z tego tytułu w 2011 r. Miasto poniosło wydatek w wys. 138.293,25 zł.

(dowód: akta kontroli str. 204-206, 246-247)

2.8. W okresie objętym kontrolą Miasto terminowo przekazywało Marszałkowi Województwa Lubuskiego informacje dotyczące realizacji podstawowych kierunków działań zmierzających do przywrócenia:

- poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10,
 - poziomu docelowego benzo(a)pirenu,
- tj. do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego (zgodnie z *Aktualizacjami programów z 2015 r.*, sprawozdania z realizacji działań ujętych w POP przedkłada się zarządowi województwa w terminie do 30 kwietnia).

(dowód: akta kontroli str. 352-417, 440-441, 469-470, 500-501)

2.9. W latach 2012-2015 WIOŚ przeprowadził w Mieście jedną kontrolę w zakresie wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych. Badaniem objęto lata 2008-2015. W wyniku kontroli nie stwierdzono naruszeń i nieprawidłowości. W protokole kontroli stwierdzono, że działania naprawcze prowadzone celem przywracania dopuszczalnych poziomów PM10 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu są realizowane zgodnie z planem.

(dowód: akta kontroli str. 12-17)

2.10. Do czasu uchwalenia POP przez Sejmik Województwa Lubuskiego, w strefie miasto Gorzów Wlkp. obowiązywał program określony rozporządzeniem Wojewody Lubuskiego z 27.12.2007 r. W okresie tym Marszałek Województwa nie przekazywał zaleceń do realizacji zadań z zakresu ochrony powietrza.

²³ Uchwała Nr IX/73/2011 z 30.03.2011 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na inwestycje związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

(dowód: akta kontroli str. 352-363, 577)

2.11. Analiza wskazań z dwóch stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie Gorzowa Wlkp.²⁴ wykazała, że poziom stężeń poszczególnych zanieczyszczeń w latach 2010-2015 przedstawiał się następująco:

- stężenie średnioroczne pyłu PM10 systematycznie spadało z 46 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2010 r. do 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2015 r., przy czym w 2014 r. nastąpił jednostkowy wzrost względem roku poprzedniego (z 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2013 r. do 36 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2014 r.) – przy wartości dopuszczalnej 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$,
- odnotowano również spadek liczby dni z przekroczeniami dopuszczalnego poziomu stężeń 24-godzinnych pyłu PM10 wynoszącego 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (z 96 dni w 2010 r. do 49 dni w 2015 r.) oraz ich wzrost w 2014 r. względem roku poprzedniego (z 36 dni w 2013 r. do 76 dni w 2014 r.) – przy wartości dopuszczalnej 35 dni,
- systematycznemu spadkowi podlegało stężenie średnioroczne pyłu PM2,5 z 19 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2010 r. do 16 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2015 r. (wartość dopuszczalna 29 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2010 r. i 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2015 r.) oraz stężenie średniodobowe SO₂ z 46 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2010 r. do 11 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2015 r. (wartość dopuszczalna 125 $\mu\text{g}/\text{m}^3$),
- bez znaczących zmian w badanych latach przedstawiało się stężenie NO₂, które minimalną wartość osiągnęło w latach 2012-2013 (18 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), a maksymalną w 2014 r. (22 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) – przy wartości dopuszczalnej 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$,
- wzrosło stężenie benzo(a)pirenu, które w latach 2010-2012 wahało się na poziomie 1,1 – 1,7 ng/m^3 , natomiast w latach 2014-2015 wyniosło 2,1 i 2,0 ng/m^3 na stacji przy ul. Piłsudskiego oraz 3,9 i 3,4 ng/m^3 na stacji przy ul. Kosynierów Gdyńskich (wartość dopuszczalna 1,0 ng/m^3).

Jak wynika z powyższego, jakość powietrza na terenie miasta w okresie 2010-2015 poprawiła się, za wyjątkiem stężenia benzo(a)pirenu, którego zawartość wzrosła pomimo spadku poziomu stężenia pyłu PM10.

Jak wynika z wyjaśnień kierownika Referatu Ochrony Środowiska, przyczyn wzrostu stężeń zanieczyszczeń w 2014 r. – mając na uwadze, że w roku tym nie pojawiły się nowe źródła ich emisji – należy dopatrywać się w niekorzystnych zjawiskach meteorologicznych, tj. niskich temperaturach, zjawisku inwersji, które decyduje o możliwościach rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w powietrzu, małej prędkości wiatru decydującej o prędkości przemieszczania się zanieczyszczeń oraz braku opadów atmosferycznych. Natomiast wzrost stężenia benzo(a)pirenu, które odnotowano na stacji przy ul. Piłsudskiego, było stosunkowo niewielkie, tj. 0,3 ng/m^3 (biorąc pod uwagę lata 2010 i 2015). Przyczyną powyższego mógł być wzrost natężenia ruchu komunikacyjnego w mieście. Inną możliwą, choć trudną do wykazania przyczyną, mógł być większy napływ powietrza z kierunku sąsiedniej gminy Kłodawa, gdzie głównym sposobem ogrzewania budynków jest spalanie paliw stałych (węgla i drewna) w piecach, kotłach i kominkach.

(dowód: akta kontroli str. 35, 244-245)

2.12. W ocenie Zastępcy Prezydenta Miasta, najistotniejszymi barierami utrudniającymi poprawę jakości powietrza na terenie miasta były:

- tzw. *niska emisja*, czyli emisja pochodząca ze spalania paliw stałych w piecach i kotłach domowych,

²⁴ Stacje pomiarowe zostały zlokalizowane w Gorzowie Wlkp. przy ul. Kosynierów Gdyńskich (metoda pomiaru – automatyczna) i na ul. Piłsudskiego (metoda pomiaru – manualna).

- niekorzystna struktura cen paliw i niskie dochody społeczeństwa, co skutkuje spalaniem słabej jakości węgla i odpadów,
- brak mechanizmów prawnych umożliwiających egzekucję od osób fizycznych użytkownika urządzeń grzewczych spełniających wymogi w zakresie wielkości emisji substancji do powietrza,
- niewystarczający stopień dofinansowania do wymiany urządzeń grzewczych na ekologiczne, a także wysoki stopień skomplikowania procedury dofinansowania z WFOŚiGW,
- brak wystarczających środków finansowych na realizację programów ochrony powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W 2015 r. Miasto zleciło inwentaryzację źródeł niskiej emisji na terenach o przekroczonych normach jakości powietrza (wskazanych w obowiązujących POP) oraz utworzenie bazy danych źródeł emisji z obszaru występowania przekroczeń²⁵. Koszty realizacji ww. zadań w wys. 94.833 zł zostały w całości sfinansowane ze środków NFOŚiGW²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 208-221)

W wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji ustalono m.in., że na obszarze nią objętym istniały 6.792 źródła na paliwa stałe, w tym 5.900 pieców kaflowych (86,9%), 301 szt. c.o. na paliwo stałe (4,4%), 307 szt. c.o. etażowe (4,5%), 213 szt. kominków (3,1%), 61 szt. pieców/kotłów/kóz na drewno (0,9%) oraz 10 innych źródeł ciepła na paliwa stałe (0,2%). Na tej podstawie oszacowano między innymi łączną emisję pyłu PM10 na poziomie 403,46 Mg/rok oraz benzo(a)pirenu na poziomie 0,28 Mg/rok.

(dowód: akta kontroli str. 231-243)

Ponadto, w ramach opracowania *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Gorzowa Wlkp.*, przeprowadzono ogólną inwentaryzację emisji z obszaru Miasta Gorzowa Wlkp.

(dowód: akta kontroli str. 334-351)

3.2. Straż Miejska w Gorzowie Wlkp. w badanym okresie podjęła łącznie 251 interwencji z zakresu spalania odpadów poza spalarniami, tj. o czyn z art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁷, w wyniku których udzielono 171 pouczeń oraz nałożono 4 mandaty karne na łączną kwotę 300 zł.

Jednocześnie pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu przeprowadzili 21 kontroli w zakresie prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych na terenie Gorzowa Wlkp.²⁸ W 4 przypadkach

²⁵ Umowa nr 2/WSR/2015 z 12.03.2015 r. pomiędzy Urzędem Miasta a ATMOTERM S.A. w Opolu.

²⁶ Umowa dotacji nr 2014/OA-po-ec/100/D na dofinansowanie zadania pn. Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza w śródmieściu Gorzowa Wlkp. – udział Miasta Gorzowa realizowanego w ramach programu *Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – część 1 – Program pilotażowy KAWKA* z 31.10.2014 r. zawarta pomiędzy WFOŚiGW w Zielonej Górze a Miastem Gorzów Wlkp.

²⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.

²⁸ 15 kontroli przeprowadzono z udziałem Straży Miejskiej.

stwierdzono nieprawidłowości polegające na spalaniu odpadów w piecach grzewczych (płyt wiórowych i laminowanych, tworzyw sztucznych). W każdym przypadku pouczono właścicieli obiektów i pracowników o zakazie spalania odpadów, a w 1 przypadku przeprowadzono kontrolę sprawdzającą.

(dowód: akta kontroli str. 20-32)

3.3. W obiektach komunalnych stosowane były zróżnicowane źródła ogrzewania, tj.: sieć ciepłownicza, lokalne kotłownie gazowe i węglowe, centralne ogrzewanie etażowe gazowe i węglowe oraz piece kaflowe. Jak wynika z *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej* (stan na 2013 r.) wśród 144 zinwentaryzowanych obiektów użyteczności publicznej (np. szkoły, przedszkola, żłobki, biblioteki itp.) – 91 podłączonych było do sieci ciepłowniczej, w przypadku 7 źródłem ciepła były kotłownie węglowe, 44 obiekty miały ogrzewanie gazowe, a 2 elektryczne.

W latach 2012-2015 w obiektach komunalnych dokonano m.in. następujących inwestycji:

- likwidacja pieców kaflowych i centralnego ogrzewania etażowego węglowego, a także włączenie budynków do miejskiej sieci centralnego ogrzewania (w latach 2013-2015 wykonano podłączenie do miejskiej sieci 282 lokali komunalnych znajdujących się w zarządzie ZGM; liczba lokali ogrzewanych za pomocą pieców kaflowych zmniejszyła się z 5.476 wg stanu na koniec 2012 r. do 5.194 wg stanu na 29.10.2015 r.),
- wymiana kotłów centralnego ogrzewania oraz pieców kaflowych na kotły gazowe,
- termomodernizacja budynków,
- wykonanie projektów ocieplenia budynków,
- wykonanie audytów energetycznych.

Zewnętrznymi źródłami finansowania ww. inwestycji była dotacja NFOŚiGW oraz pożyczka WFOŚiGW w Zielonej Górze w ramach *Programu pilotażowego KAWKA*, a także środki z LRPO i Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Gorzowie Wlkp.

(dowód: akta kontroli str. 416-560, 572-576, 579)

3.4. W latach 2014-2015 Urząd prowadził działania edukacyjno-informacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczeń powietrza i możliwości podejmowania działań naprawczych. Powyższe działania prowadzone były w ramach przedsięwzięcia *Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza w śródmieściu Gorzowa Wlkp.*, projektu dofinansowanego z dotacji NFOŚiGW ramach programu priorytetowego *Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – część 1 Program pilotażowy KAWKA* oraz środków WFOŚiGW w Zielonej Górze.

Przygotowanie i przeprowadzenie kampanii pokazującej korzyści zdrowotne i społeczne wynikające z eliminacji niskiej emisji zlecono²⁹ ATMOTERM S.A. w Opolu. W terminie do 30.06.2015 wykonano 2 z 4 zaplanowanych etapów kampanii, w ramach których m.in.:

- opracowano i rozpowszechniano ulotki, broszury i plakaty,
- opracowano i opublikowano artykuły prasowe w prasie lokalnej,
- przygotowano i przeprowadzono konkursy dla uczniów i nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 189-203)

²⁹ Umowa Nr 6/WSR/2014 z 17.10.2014 r. zawarta pomiędzy Miastem Gorzów Wlkp. – Urzędem Miasta a ATMOTERM S.A. w Opolu.

Z informacji uzyskanych z dwóch organizacji ekologicznych³⁰ działających na terenie miasta wynika, że w okresie objętym kontrolą obie organizacje współpracowały z Urzędem w zakresie ochrony środowiska, w tym także ochrony powietrza. Wspólnie organizowano przedsięwzięcia, których adresatami były przede wszystkim dzieci i młodzież szkolna, mające na celu uświadomienie szkodliwości zanieczyszczeń powietrza oraz możliwości ich zapobiegania. Pomoc Urzędu polegała m.in. na wsparciu finansowym, pomocy merytorycznej przy organizacji poszczególnych akcji oraz zaopatrzeniu w materiały edukacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

3.5. W 2015 r. w celu poprawy jakości powietrza (poza działaniami określonymi w POP) Miasto przyjęło *Plan gospodarki niskoemisyjnej*³¹, wyznaczającego kierunki rozwoju w perspektywie 2020 r. Plan został opracowany w celu przedstawienia koncepcji działań służących jakości powietrza poprzez redukcję gazów cieplarnianych (CO₂), zwiększenie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych oraz redukcję zużycia energii poprzez podniesienie efektywności energetycznej. Założone w *Planie* działania, m.in. w zakresie sieci ciepłej gazowej, niskoemisyjnego transportu, termomodernizacji budynków, pozwolą na zaoszczędzenie ponad 54 tys. MWh energii (tj. 3,5% energii roku bazowego – 2013), redukcję niemal 42 tys. Mg CO₂ (tj. 7,9% emisji roku bazowego) oraz wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych o ponad 18 tys. MWh/rok (tj. 1,2% energii roku bazowego).

(dowód: akta kontroli str. 265-304)

Ponadto w 2013 r. opracowano i uchwalono *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Gorzowa Wlkp. i gmin sąsiadujących, z którymi Miasto Gorzów Wlkp. zawarło porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na lata 2014-2025*. W wyniku realizacji *Planu* założono m.in. redukcję negatywnego oddziaływania transportu na środowisko (funkcjonowanie oraz rozwój nowoczesnego i proekologicznego transportu zbiorowego jako realna alternatywa dla podróży realizowanych własnym samochodem osobowym). Równocześnie z ww. *Planem*, opracowana została koncepcja rozwoju podsystemu tramwajowego w Gorzowie Wlkp. Opracowano także projekt *System ścieżek rowerowych na terenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wlkp.*, którego celem jest kompleksowa rozbudowa infrastruktury rowerowej łącząca miasto z gminami ościennymi. W ramach *Projektu* planuje się uruchomienie systemu wypożyczalni rowerowych, zwiększenie liczby miejsc parkingowych dla rowerów z wiatami i stojakami. Lokalizacja miejsc postojowych dla rowerów w pobliżu przystanków komunikacji publicznej będzie skutkowałą powstaniem systemu *Bike&Ride*.

W 2015 r. opracowano również *Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wlkp.* (opis w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 572-576)

3.6. W celu ustalenia wspólnej strategii działań w zakresie poprawy jakości powietrza Miasto współpracowało z sąsiednimi gminami (Bogdaniec, Deszczno, Kłodawa i Santok), opracowując *Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wlkp.* (*Strategia* została opisana w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Sporządzenie *Strategii* było

³⁰ Regionalny Ośrodek Edukacji Ekologicznej przy Zespole Kształcenia Specjalnego Nr 1 w Gorzowie Wlkp. oraz Liga Ochrony Przyrody Zarząd Okręgu Gorzów Wlkp.

³¹ Uchwała Nr XVII/176/2015 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z 30.09.2015 r. w sprawie przyjęcia planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Gorzowa Wlkp.

niezbędne, by Miasto mogło ubiegać się o dofinansowanie dla działań w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Lubuskie 2020. Miasto złożyło wnioszek o dofinansowanie w ramach Poddziałania 3.2.2 *Efektywność energetyczna – ZIT Gorzów Wlkp.*, Oś Priorytetowa 3 *Gospodarka niskoemisyjna* – w ramach RPO Lubuskie 2020. Nabór wniosków zakończył się 31.05.2016 r. (według stanu na 8.06.2016 r. konkurs nie został rozstrzygnięty). Konkurs obejmował następujący typ projektu: Typ I: Głęboka modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej (także szkoły, przedszkola i żłobki), w tym wykorzystanie instalacji OZE w modernizowanych energetycznie budynkach, w ramach następującej kategorii interwencji: 13 – Renowacja infrastruktury publicznej dla celów efektywności energetycznej, projekty demonstracyjne i środki wsparcia.

Współpraca z Marszałkiem Województwa Lubuskiego oraz WIOŚ w Zielonej Górze polegała m.in. na systematycznym przekazywaniu przez Miasto wydawanych pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, przekazywaniu Marszałkowi rocznych sprawozdań z realizacji działań naprawczych określonych w programach ochrony powietrza oraz opiniowaniu projektów POP, Planu działań krótkoterminowych i sprawozdań z POP.

(dowód: akta kontroli str. 572-576)

Jak wynika z wyjaśnień kierownika Referatu Ochrony Środowiska, w trakcie współpracy z jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę powietrza na terenie województwa lubuskiego (Urząd Marszałkowski, WIOŚ w Zielonej Górze, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna) nie występowały żadne problemy.

(dowód: akta kontroli str. 246-247)

3.7. Na terenie miasta dostawą ciepła sieciowego zajmuje się Elektrociepłownia Gorzów należąca do PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. (PGE GiEK S.A.). W okresie objętym kontrolą Miasto nie było udziałowcem ani akcjonariuszem spółek zajmujących się dostawą ciepła.

Kwestie ochrony powietrza ujęto też w opracowanych przez Miasto w 2012 i 2015 r. *Aktualizacjach założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze miasta Gorzowa Wlkp.* (opis w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 172-185, 572-576)

3.8. Miasto współpracowało z podmiotami komercyjnymi mającymi wpływ na poprawę jakości powietrza. Do efektów współpracy zaliczyć należy m.in.:

- uzbrojenie w sieć ciepłowniczą strefy przemysłowej na Baczynie (współpraca z PGE GiEK S.A.),
- rozbudowa sieci ciepłowniczej i gazociągu na terenie miasta (współpraca z PGE GiEK S.A. i Polską Spółką Gazownictwa Sp. z o.o.),
- zmiana rodzaju spalanej paliwa z węgla na gaz ziemny w Elektrociepłowni Gorzów; wykorzystanie lokalnych źródeł gazu (współpraca z PGE GiEK S.A.),
- przystąpienie do *Programu KAWKA*, w którym jako partner Miasta występuje PGE GiEK S.A.

(dowód: akta kontroli str. 572-576)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

4. Działania służące ograniczeniu emisji zanieczyszczeń do powietrza w procesie wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 30 pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, w tym: w 2012 r. – 9, w 2013 r. – 7, w 2014 r. – 9 oraz w 2015 r. – 5. W każdym przypadku o wydanym pozwoleniu informowano Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze i Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego. Wielkość emisji zanieczyszczeń była określana w toku postępowań o wydanie pozwolenia na podstawie materiałów przedkładanych przez wnioskodawców ubiegających się o wydanie pozwolenia³².

W ww. wymienionym okresie nie wydawano pozwoleń zintegrowanych, o których stanowi art. 201 ustawy Poś. Nie przeprowadzono także postępowań kompensacyjnych, o których stanowią przepisy art. 227-229 cyt. wyżej ustawy, z powodu braku przesłanek ustawowych do ich prowadzenia (źródło emisji zanieczyszczeń do powietrza poza obszarem przekroczeń).

(dowód: akta kontroli str. 36)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 13 czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

Kontroler
Andrzej Misa
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

³² Badanie przeprowadzono na próbie 12 wybranych pozwoleń wydanych w latach 2012-2015.

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.