



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.023.03.2017
P/17/078

Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego	
KANCELARIA	
W p i n i a	29-01-2018
Nr	podpis



RPW/5833/2018 P
Data: 2018-01-29

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/078 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Stanisław Wlazło główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/163/2017 z dnia 26 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, Pasaż K. Rudowskiego 10, 97-300 Piotrków Trybunalski (zwany dalej „Urzędem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Miasto Piotrków Trybunalski w latach 2014-2017 (I półrocze) podejmowało działania mające na celu poprawę jakości powietrza na jego obszarze i ograniczenie zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi (PM₁₀ i PM_{2,5})² oraz benzo(a)pirenem³, jednak - w ocenie NIK – skuteczność i efektywność tych działań w rzeczywistości nie była znana⁴. Biorąc jednak pod uwagę wyniki uzyskane na stacjach pomiarowych funkcjonujących na terenie Miasta, działania te należy uznać za niewystarczające, ponieważ w latach 2014 – 2016, jakość powietrza na obszarze Miasta znacząco odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, które ograniczają negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie⁵.

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. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

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

³ Benzo(a)piren – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodórów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, powstającym w wyniku niskiej emisji.

⁴ W kontekście osiąganych rezultatów działań naprawczych i ich wpływu na ograniczenie wielkości emisji wskazanych substancji (tzw. efektu ekologicznego), a także po kącie stopnia realizacji założeń Programu ochrony powietrza.

⁵ Według danych pochodzących ze stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie Miasta w badanym okresie nie były dotrzymywane standardy jakości powietrza dotyczące PM₁₀. Stężenia średnioroczne tej substancji kształtowały się na poziomie od 95% do 112% poziomu dopuszczalnego, a liczba dni z przekroczeniem stężeń dobowych na poziomie od 240% do 309% tego poziomu. Z kolei stężenia roczne PM_{2,5} ukształtowały się na

Miasto opracowało i przyjęło dokumenty programowe, w których ujęto problematykę ochrony powietrza. Należały do nich strategia rozwoju, program ochrony środowiska oraz plan gospodarki niskoemisyjnej. W przypadku dwóch pierwszych dokumentów określony w nich zakres działań był spójny z zapisami, przyjętego w 2013 r. przez Sejmik Województwa Łódzkiego, Programu Ochrony Powietrza dla strefy w województwie łódzkim⁶ (zwanym dalej „POP”).

Pozytywnym aspektem działalności Urzędu była realizacja zadań sprzyjających poprawie jakości powietrza. W ramach POP, w badanym okresie Urząd zrealizował 53 zadania za łączną kwotę 46.554,6 tys. zł (w tym 25.306,7 tys. zł wydatkowano ze środków własnych Miasta), które dotyczyły głównie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych i liniowych, tj. przyczyniających się w największym stopniu do przekroczeń wartości normatywnych poszczególnych substancji. W ramach działań naprawczych wydatkowano na redukcję emisji powierzchniowej 14.967,1 tys. zł, a redukcję emisji liniowej 31.354,7 tys. zł, w tym odpowiednio 12.291 tys. zł i 12.782,7 tys. zł z budżetu Miasta.

NIK dostrzega jednak, że działania w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych ograniczały się wyłącznie do obiektów gminnych, natomiast, Urząd nie prowadził w latach 2014-2016 działań polegających na dofinansowaniu likwidacji bądź wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w gospodarstwach domowych. Działania takie zostały wskazane w POP jako główne działanie naprawcze, służące osiągnięciu poziomów normatywnych PM₁₀, PM_{2,5} i BaP.

W ramach POP wykonano w szczególności odcinki sieci ciepłnej o długości 1.890,2 mb, podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej 39 budynków, dokonano wymiany ogrzewania węglowego na centralne gazowe w 148 lokalach oraz wykonano centralne ogrzewanie w 158 lokalach mieszkaniowych zasobu Miasta poprzez likwidację w nich pieców kaflowych i węglowych. Ponadto dokonano termomodernizacji 11 budynków oraz przebudowano lub wybudowano 22,6 km ulic i 1.168m² parkingów.

NIK zauważa, że z uwagi na konstrukcję POP, który nie określał podstawowych elementów do zarządzania procesem poprawy jakości powietrza⁷, nie jest możliwe określenie stopnia zaawansowania jego realizacji.

Wyniki prowadzonych przez WIOS pomiarów wskazują, że dotychczasowa skala i tempo realizacji zadań są zbyt niskie, aby osiągnąć zakładaną poprawę jakości powietrza w 2020 r., tj. w określonym w POP roku zakończenia realizacji Programu.

Pozytywnie należy ocenić przystąpienie Miasta w II półroczu 2017 r. do Programu Ograniczania Niskiej Emisji realizowanego przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (WFOŚiGW) i uzyskanie na realizację zadania pn. „Poprawa jakości powietrza na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego poprzez wymianę źródeł ciepła”, dotacji w wysokości 2.208,6 tys. zł z przeznaczeniem na likwidację 359 kotłów/pieców i zastąpienie ich źródłami o wyższej sprawności. NIK zwraca jednak uwagę, że faktyczna realizacja zadania zakończy się dopiero w 2018 r. i dopiero wtedy odnotować będzie można pierwsze efekty ekologiczne (w postaci redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych).

Przed przystąpieniem do ww. Programu opracowano i przyjęto zasady udzielania osobom fizycznym i innym podmiotom dotacji celowych ze środków budżetu Miasta na zadania służące ochronie powietrza związane z trwałą likwidacją ogrzewania

poziomie od 116% do 130% poziomu dopuszczalnego. W przypadku benzo(a)pirenu stężenia średnioroczne zawierały się w przedziale od 710% do 770% wartości normatywnej.

⁶ Przyjęty uchwałą nr XXXV/690/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia 2013 r.; aktualizowany uchwałą nr XLII/778/13 z dnia 25 listopada 2013 r. oraz uchwałą nr LIII/945/14 z dnia 28 października 2014 r.

⁷ W tym mierników realizacji założonych działań naprawczych oraz okresów pośrednich ich realizacji, a także oczekiwanych w wyniku jego realizacji wskaźników: produktu (przewidywany zakres rzeczowy działań naprawczych) i rezultatu (przewidywany efekt ekologiczny działań naprawczych).

opartego na paliwach stałych oraz zastąpieniu ich bardziej efektywnymi źródłami ciepła.

Urząd terminowo przysyłał Zarządowi Województwa Łódzkiego informacje dotyczące monitorowania realizacji POP, tym niemniej, nie we wszystkich przypadkach sprawozdania te zawierały rzetelne dane. Kontrola wykazała bowiem, że nie wykazywano w nich zrealizowanych działań w zakresie edukacji ekologicznej i reklamy oraz kontroli domowych gospodarstw w zakresie właściwego gospodarowania odpadami w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i spaleniiskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych.

Ponadto, uwagi NIK dotyczą niewystarczającego tempa realizacji zadań z zakresu inwentaryzacji źródeł emisji położonych na terenie Miasta oraz braku prowadzenia w 2014 r. przez służby miejskie kontroli w zakresie zakazu spalania odpadów. Brak kontroli uzasadniano brakiem zgłoszeń pochodzących od mieszkańców w sprawie spalania odpadów oraz prowadzeniem w tym czasie w większym zakresie interwencji dotyczących spalania odpadów na powierzchni ziemi w ogniskach.

W ocenie NIK, takie działanie świadczy o nierzetelnej realizacji obowiązków określonych w: art. 379 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸, art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹ oraz POP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Planowanie i realizacja zadań na rzecz ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego obowiązywał Program Ochrony Powietrza uchwalony przez Sejmik Województwa Łódzkiego w 2013 r.¹⁰. POP określał podstawowe kierunki i działania niezbędne do osiągnięcia standardów jakości powietrza (poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu PM10 i BaP) w zakresie:

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

(dowód: akta kontroli str. 769)

Zgodnie z zapisami POP (zmiana z 2014 r.) przyczyną ponadnormatywnych stężeń PM10 i BaP w strefie łódzkiej była emisja powierzchniowa pochodząca z sektora

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm, zwanej dalej: „ustawą Prawo ochrony środowiska”.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.

¹⁰ Uchwała Nr XXXV/690/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia 2013 r. sprawie programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM10 oraz planu działań krótkoterminowych zmieniona uchwałą Nr XLII/778/13 z dnia 25 listopada 2013 r. i uchwałą Nr LIII/945/14 z dnia 28 października 2014 r.

komunalno-bytowego¹¹. W związku z powyższym, jako główne działanie naprawcze, służące osiągnięciu poziomów normatywnych PM10, PM2,5 oraz BaP, wskazano redukcję emisji dokonaną poprzez zmianę sposobu ogrzewania budynków z węglowego na gazowe/sieciowe lub bezemisyjne, a więc działania o kodzie LdEM02 (wymiana dotychczasowych źródeł ciepła na paliwa stałe na źródła niskoemisyjne) i LdEM01 (budowa/rozbudowa sieci ciepłowniczych i gazowych i podłączanie nowych użytkowników). Ponadto, z zapisów POP wynika, że głównym organem właściwym do realizacji działań naprawczych jest gmina, a określony w tym Programie katalog zadań zależy od poziomu zanieczyszczenia powietrza oraz wielkości udziału poszczególnych typów emisji w tym zanieczyszczeniu. W POP wskazano również, że najwyższe stężenia PM10 i PM2,5 występują w miastach strefy łódzkiej, na obszarach ze zwartą zabudową mieszkaniową wielorodzinną, ogrzewaną ze źródeł spalanych węglem.

(dowód: akta kontroli str. 769)

POP w części dotyczącej miasta Piotrków Trybunalski jest aktualizacją programu określonego przez Wojewodę Łódzkiego¹² oraz ustala działania ochronne dla grup ludności wrażliwych na przekroczenia, Plan działań krótkoterminowych oraz środki naprawcze w celu osiągnięcia poziomu docelowego benzo(a)pirenu, nie wymagające nadmiernych kosztów.

Problematyka ochrony środowiska (w tym powietrza), została uwzględniona również w poniższych, obowiązujących w badanym okresie, dokumentach programowych dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Stosownie do art. 17 ust. 1 i art. 18 ustawy Prawo ochrony środowiska, Miasto opracowało i uchwaliło Program Ochrony Środowiska na lata 2013-2016 z perspektywą na lata 2017 - 2020¹³ (dalej „POŚ”), w którym jako jeden z najważniejszych problemów na terenie Miasta wskazano przekroczenie wartości dopuszczalnych stężeń pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu. W POŚ wśród priorytetów ekologicznych związanych z obszarem ochrony jakości powietrza wskazano m.in. na realizację programów ochrony powietrza, prowadzenie działań energooszczędnych w mieszkalnictwie i budownictwie (rozwój sieci ciepłowniczej, termomodernizacje) oraz ograniczenie emisji ze środków transportu. Wśród zadań do realizacji wskazano m.in. monitoring jakości powietrza, prowadzenie edukacji ekologicznej w zakresie sposobów zmniejszania zużycia energii i ciepła, termomodernizacje budynków użyteczności publicznej i innych obiektów komunalnych, budowę dróg gminnych, wymianę starych pojazdów miejskich na nowe bardziej ekologiczne. W dokumencie tym zapisano, że szczególnie korzystne dla zmniejszenia niskiej emisji mającej znaczący wpływ na jakość powietrza (oprócz zanieczyszczeń komunikacyjnych) będzie dążenie do zmiany nośnika energii z węgla na gaz ziemny.

Określone w POŚ kierunki działań dotyczące ochrony powietrza były spójne z wynikającymi z obowiązującego na terenie Miasta POP.

Raporty z wykonania POŚ sporządzano terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 7-40, 129-130)

¹¹ W przypadku przekroczeń poziomów normatywnych % udział poszczególnych typów emisji w immisji całkowitej dla stref przekroczeń zlokalizowanych na terenie Miasta Piotrków Trybunalski był (wg zmiany POP z 2014 r.) najwyższy dla:

- stężeń dobowych PM10: emisja powierzchniowa 76,8%, napływ 18,9% oraz emisja liniowa 3,9%,
- stężeń średniorocznych PM10: emisja powierzchniowa 68,3%, napływ 22,6%, oraz emisja liniowa 7,4%,
- stężeń średniorocznych BaP: emisja powierzchniowa 84,9% oraz napływ 12,0%.

¹² Rozporządzenie Nr 7/2007 z dnia 5 kwietnia 2007 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla Piotrkowa Trybunalskiego – miasta na prawach powiatu (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 103, poz. 923)

¹³ Uchwała Nr XXVIII/532/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 19 grudnia 2012 r.

Strategia Rozwoju Miasta Piotrków Trybunalski 2020¹⁴ uwzględniała problematykę ochrony powietrza. Wśród jednego z celów operacyjnych Strategii wskazano m.in. racjonalizację gospodarki cieplnej – rozwój gospodarki niskoemisyjnej i zasobooszczędnej oraz takie kierunki działań jak opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej, poprawa efektywności energetycznej, promocja wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz sposobów ich finansowania, wdrażanie ekologicznych nośników energii w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 41-75)

W ww. dokumentach programowych nie określano terminów osiągnięcia dopuszczalnych/docelowych poziomów stężeń PM10, PM2,5 oraz B(a)P.

W założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Piotrków Trybunalski na lata 2015 - 2030¹⁵ uwzględniono konieczność poprawy jakości powietrza. Wśród działań w zakresie ograniczania emisji zanieczyszczeń wskazano, że najprostszą i najefektywniejszą metodą ograniczenia emisji zanieczyszczeń będzie ograniczenie zużycia paliwa lub jego zmiany na tzw. paliwo ekologiczne m.in. poprzez zmniejszenie energochłonności budynków (termomodernizacja i modernizacja systemów energetycznych, w tym przestarzałych kotłowni lub ich elementów), modernizację oświetlenia ulicznego i wykorzystywanie energooszczędnych źródeł światła, wprowadzenie zasad zrównoważonego transportu, wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 76-124)

Uchwałą Nr XVI/216/15 z dnia 25 listopada 2015 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego przyjęła Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Piotrków Trybunalski (PGN). W 2017 r. dokonano aktualizacji PGN¹⁶. W dokumencie tym wskazano, że celem PGN jest przedstawienie zakresu działań możliwych do realizacji w związku z ograniczeniem zużycia energii finalnej we wszystkich sektorach na terenie Miasta, a co za tym idzie z redukcją emisji gazów cieplarnianych. W planie zaproponowano 15 działań, które szacunkowo w 2020 r. mają przyczynić się do obniżenia emisji na terenie Miasta o 15,33 % w stosunku do roku bazowego 2000, co stanowi wartość 49.094 Mg CO₂. Do najważniejszych działań przewidzianych do realizacji w ramach PGN należały m.in.: wymiana kotłów węglowych w budynkach mieszkalnych, termomodernizacja budynków użyteczności publicznej oraz mieszkalnych, modernizacja oświetlenia ulicznego, zmniejszenie negatywnego wpływu transportu publicznego na środowisko naturalne poprzez zakup nowych autobusów.

(dowód: akta kontroli str. 129-286)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁴ Uchwała Nr III/22/14 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 22 grudnia 2014 r.

¹⁵ Uchwała Nr XVII/225/15 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie aktualizacji „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Piotrków Trybunalski na lata 2015-2030”.

¹⁶ Uchwała Nr XXXV/440/17 z dnia 22 lutego 2017 r.

Informacje do planowania działań naprawczych

2. Źródłami informacji o jakości powietrza na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego były dane z Państwowego Monitoringu Środowiska prowadzonego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (publikowane na stronie internetowej www.powietrze.gios.pl) pochodzące ze stacji pomiarowych funkcjonujących w ramach monitoringu w Piotrkowie Trybunalskim na ul. Krakowskie Przedmieście i ul. Sienkiewicza (dane dostępne były także na stronie internetowej Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łodzi). Źródłem informacji, były także comiesięczne zestawienia wyników pomiarów prowadzonych na ww. stacji, przekazywane do Urzędu przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi (WIOŚ). Pozyskiwane wyniki były na bieżąco analizowane przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska oraz Referatu Zarządzania Kryzysowego i Obrony.

Analizy o stanie czystości powietrza prezentowane były m.in. w rocznych raportach o stanie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego oraz sprawozdaniach z realizacji Strategii Rozwoju Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 125-128, 294-348, 466-475)

W latach 2014 – 2017 Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie rozpatrywała informacji Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Łodzi o stanie środowiska na obszarze województwa, które stosownie do art. 8a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁷ powinny być rozpatrywane przynajmniej raz w roku.

Zastępca Przewodniczącego Rady Miasta wyjaśnił że Rada Miasta nie była bezpośrednim, ani pośrednim adresatem informacji (raportów) o stanie środowiska w związku z powyższym informacje te nie były przedmiotem obrad komisji merytorycznych i sesji Rady Miasta.

Z informacji uzyskanej z WIOŚ w Łodzi Delegatura w Piotrkowie Trybunalskim, wynikało, że raporty za 2014 i 2015 rok zostały przekazane do Urzędu Miasta odpowiednio przy pismach znak: M.035.2.2015.GK z dnia 11 listopada 2015 r. i M-P-035/5/2016 z dnia 9 stycznia 2017 r.

W sprawie przyczyn nieprzekazania ww. raportów do Rady Miasta, Zastępca Prezydenta Miasta Adam Karzewnik (dalej „Zastępca Prezydenta Miasta”) wyjaśnił, że informacje Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o stanie środowiska na obszarze województwa winny być przekazywane Radzie Miasta bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, co wynika z art. 8a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

NIK zauważa, że WIOŚ nie ma obowiązku przekazywać takiej informacji bezpośrednio każdej gminie, ponieważ jest ona podawana do wiadomości publicznej za pośrednictwem strony internetowej tej jednostki¹⁸. Równocześnie podkreślić należy, że ustawodawca nałożył obowiązek corocznego rozpatrywania tej informacji na organy stanowiące gmin.

(dowód: akta kontroli str. 349-355, 715-719)

3. W 2015 r. Miasto Piotrków Trybunalski dokonało na potrzeby Planu Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN) inwentaryzacji emisji dwutlenku węgla na terenie Miasta. Inwentaryzację przeprowadzono według stanu na koniec 2013 r. Wyniki inwentaryzacji wskazały, że w 2013 r. emisja dwutlenku węgla wyniosła 485.593 MgCO₂, a kluczowym czynnikiem była emisja pochodząca z zużycia energii elektrycznej, która wyniosła 194.793 MgCO₂, (tj. 40% całkowitej emisji), paliwa

¹⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1688.

¹⁸ http://www.wios.lodz.pl/Publikacje_WIOS_12.

opałowego - 141.127 MgCO₂ (29,1%), w tym z ogrzewania węglem i ekogroszkiem - 68.453 MgCO₂ (14,1%) oraz paliwa transportowego – 135.264 MgCO₂ (27,9%). Prognozowana wielkość emisji w 2020 r. to 565.246 MgCO₂, w tym z energii elektrycznej 234.410 Mg CO₂ (41,5%), paliwa transportowego – 163.855 MgCO₂ (29%), a z paliwa opałowego 150.912 MgCO₂ (26,7%).

Na potrzeby PGN przeprowadzona została ankietyzacja budynków wielorodzinnych na terenie Miasta. Zinwentaryzowano 144 obiekty będące w zasobach mieszkaniowych Miasta. W 66,7% tych obiektów paliwem wykorzystywanym do ogrzewania był węgiel, w 25% gaz, w 4,9% ciepło systemowe, a w 3,4% pozostałe rodzaje paliw (m.in. energia elektryczna). Według przeprowadzonej ankietyzacji w 92% obiektów ankietowani planowali w najbliższym czasie przeprowadzenie modernizacji systemu grzewczego.

W 2015 r. na potrzeby PGN zinwentaryzowano na terenie Miasta 52 budynki użyteczności publicznej, będące w zarządzie Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Emisja CO₂ z tytułu zużycia energii elektrycznej w tych budynkach wynosiła w 2013 r. - 15.800 MgCO₂, natomiast z tytułu zużycia ciepła na terenie Miasta 3.317 MgCO₂. Spośród tych budynków, w przypadku 38 budynków źródłem ciepła było ciepło sieciowe, 6 gaz, 2 ogrzewanie elektryczne, w 3 przypadkach paliwo stałe (węgiel i koks), a w 1 przypadku olej opałowy.

Na opracowanie planu gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta wraz ze stworzeniem inwentaryzacji źródeł emisji i baz danych poniesiono wydatki w wysokości 39.450 zł ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 134-286)

Miasto posiadało informacje o natężeniu ruchu drogowego oraz głównych podmiotach gospodarczych emitujących zanieczyszczenia powietrza.

W 2016 r. Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta (ZDiUM) przeprowadził pomiar natężenia ruchu drogowego na drogach publicznych w Piotrkowie Trybunalskim w 41 punktach pomiarowych. Celem tego pomiaru było obliczenie średniodobowego ruchu drogowego oraz ruchu rocznego dla wybranych dróg publicznych na terenie Miasta. Badania wykazały, że średnie dobowe natężenie ruchu w tych punktach pomiarowych zawierało się w granicach od 1.989 pojazdów (droga powiatowa nr 1534E - ul. Michałowska pomiędzy ul. Spacerową, a ul. Rodzinną) do 27.505 pojazdów (droga powiatowa nr 1560E- Al. Piłsudskiego, pomiędzy Al. Armii Krajowej, a ul. Sienkiewicza). Średnie dobowe natężenie ruchu na drogach krajowych na terenie Miasta zawierało się w granicach od 6.490 pojazdów (droga krajowa nr 91 – ul. Krakowskie Przedmieście, pomiędzy ul. Morgową, a ul. Śrutowy Dółek) do 22.682 pojazdów (droga krajowa nr 12- ul. Sulejowska pomiędzy ul. Miast Partnerskich a ul. Daleką).

W 2016 r. ZDiUM przeprowadził również pomiary natężenia ruchu na przejazdach kolejowych znajdujących się w ciągu 4 ulic (Granicznej, Roosevelta, Słowackiego i Rolniczej). Średnie dobowe natężenie ruchu wynosiło odpowiednio 3.073, 7.925, 10.496 i 7.645 pojazdów i w porównaniu do przeprowadzonego badania w 2013 r. odpowiednio: wzrosło o 21,7%, zmniejszyło się o 37,5%, zmniejszyło się o 7,3% oraz wzrosło o 7,5%.

Z dokumentów strategicznych Miasta oraz raportów o stanie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wynikało, że źródłem największej emisji punktowej były dwie ciepłownie Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. oraz firmy Zamet Industry S.A. i FAMUR S.A.

(dowód: akta kontroli str. 356-418)

4. W badanym okresie Miasto nie przeprowadziło kompleksowej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, obejmującej m.in. ustalenie liczby palenisk węglowych na jego terenie.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że przyczyną nieprzeprowadzenia inwentaryzacji były znaczne nakłady finansowe niezbędne do przeprowadzenia inwentaryzacji, które ze względów ekonomicznych nie są możliwe do poniesienia przez Miasto oraz brak w przepisach prawnych takiego obowiązku skierowanego do gmin.

(dowód: akta kontroli str. 703-708)

Miasto nie dokonywało też szacunków łącznej liczby stosowanych na jego terenie kotłów na paliwa stałe, co Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił również brakiem w regulacjach prawnych takiego obowiązku skierowanego do gmin. Wyjaśnił ponadto, że podczas opracowywania PGN podmiot, który wykonywał to opracowanie, dokonał we własnym zakresie analizy struktury paliw wykorzystywanych na potrzeby ciepłe na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

(dowód: akta kontroli str. 715-719)

W PGN przedstawiono w sposób szacunkowy strukturę paliw wykorzystywanych na potrzeby ciepłe na terenie Miasta (struktura obejmowała budownictwo jednorodzinne i wielorodzinne). Procentowy rozkład paliw przedstawiał się następująco: w 45,6% na potrzeby ciepłe wykorzystywany był węgiel i ekogroszek, w 32,2% ciepło systemowe, w 17% gaz, w 3,1% drewno, a w 2,1% olej opałowy.

(dowód: akta kontroli str. 192-195)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, Miasto w niedostatecznym tempie realizowało zadania z zakresu inwentaryzacji źródeł emisji położonych na terenie Miasta. Przeprowadzenie takiej inwentaryzacji było ujęte wśród podstawowych kierunków działań niezbędnych do przywrócenia standardów jakości powietrza określonych w POP (§ 14 pkt 9 lit a). NIK podziela stanowisko Zastępcy Prezydenta Miasta, że przeprowadzenie kompleksowej inwentaryzacji wymaga znacznych nakładów finansowych, niemniej jednak zwraca uwagę, że jest to jeden z obowiązków nałożonych przez POP na jednostki realizujące ten program.

W ocenie NIK, skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza na obszarze Miasta wymaga właściwego rozpoznania potrzeb zwłaszcza związanych z ograniczeniem niskiej emisji, w tym ustalenia źródeł ciepła na paliwo stałe. Dane te powinny być podstawą do ustalenia skali działań i oszacowania ich kosztów, a także rozplanowania tych zadań w poszczególnych okresach, uwzględniając realne możliwości do ich wykonania. Tymczasem Miasto w 2015 r. przeprowadziło ankiety na próbie obejmującej 144 obiekty będące w zasobach mieszkaniowych Miasta (spośród 313 takich obiektów na koniec 2014 r.) i 52 budynków użyteczności publicznej (z 66 budynków).

Zdaniem NIK pozyskanie jak najpełniejszych danych o źródłach ciepła na terenie Miasta będzie szczególnie istotne po wejściu w życie od dnia 1 maja 2018 r. przepisów tzw. uchwały antysmogowej dla województwa łódzkiego¹⁹. W celu prawidłowego wdrożenia tych przepisów i zapewnienia ich przestrzegania Miasto powinno posiadać nie tylko informacje o liczbie źródeł ciepła na paliwo stałe, ale również o ich parametrach.

(dowód: akta kontroli str. 134-286)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁹ Uchwała Nr XLIV/548/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Realizacja zadań określonych w POP.

Opis stanu
faktycznego

5. W latach 2014 – 2017 (I półrocze) Miasto poniosło na realizację zadań określonych w POP wydatki w łącznej kwocie 46.554,8 tys. zł, z tego ze środków własnych 25.306,7 tys. zł, z budżetu państwa 2.868,9 tys. zł, ze środków UE 12.741,4 tys. zł, z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) 3.967,5 tys. zł oraz z pozostałych źródeł 1.670,2 tys. zł.

W ramach programowania (przygotowania) działań naprawczych zrealizowano 11 zadań na łączną kwotę 232,9 tys. zł. Opracowano m.in. dokumentację projektową rozbudowy i budowy 5 ulic i jednego ronda wraz z ulicami przyległymi, złożono wnioski do WFOŚiGW w Łodzi o dofinansowanie: zadań w ramach programu KAWKA (NFOŚiGW odstąpił od realizacji ww. programu), zadania pn. „Poprawa jakości powietrza na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego poprzez wymianę źródeł ciepła” realizowanego przez WFOŚiGW w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji oraz projektu pn. „Edukacja ekologiczna dla poprawy jakości powietrza w Piotrkowie Trybunalskim”. W 2015 r. opracowano Plan Gospodarki Niskoemisyjnej, a w 2017 r. dokonano jego aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 419-421)

W zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych Miasto zrealizowało 6 zadań w 2014 r., po 5 zadań w 2015 r. i 2016 r. oraz 4 zadania w I półroczu 2017 r. w łącznej kwocie 14.967,1 tys. zł, z tego środki własne gminy wynosiły 12.291,1 tys. zł, środki pochodzące z WFOŚiGW – 1.738,8 tys. zł i inne źródła finansowania 937,2 tys. zł. (m.in. środki z dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska)

W powyższym zakresie wykonano odcinki sieci ciepłej o łącznej długości 1.890,2 mb, dokonano rozbudowy węzłów c.o. o moduły c.w.u. w 6 budynkach mieszkalnych, wykonano instalację c.w.u. z sieci miejskiej w 9 budynkach mieszkalnych, podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej 39 budynków, przeprowadzono termomodernizację 5 budynków użyteczności publicznej oraz 6 budynków mieszkalnych, dokonano wymiany ogrzewania węglowego na centralne ogrzewanie gazowe w 148 lokalach mieszkaniowych zasobu Miasta, wykonano centralne ogrzewanie w 158 lokalach mieszkalnych (likwidacja pieców kaflowych i węglowych przenośnych), zamontowano kolektory słoneczne na jednym budynku użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 420-425)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK dostrzega, że w latach 2014-2016, Urząd nie prowadził działań polegających na dofinansowaniu likwidacji bądź wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w gospodarstwach domowych. Działania takie zostały wskazane w POP jako główne działanie naprawcze, służące osiągnięciu poziomów normatywnych PM10, PM2,5 i BaP.

(dowód: akta kontroli str. 420-425)

Opis stanu
faktycznego

W ramach ograniczania emisji ze źródeł liniowych realizowano dwa zadania w 2014 r. i po trzy zadania w pozostałych latach, ponosząc wydatki w łącznej wysokości 31.354,7 tys. zł. Źródłami finansowania tych zadań były środki własne (12.782,7 tys. zł), środki budżetu państwa (2.868,9 tys. zł), środki UE (12.741,4 tys. zł) środki z WFOŚiGW (2.228,7 tys. zł) oraz inne źródła finansowania (733 tys. zł – środki pochodzące z kar i opłat za korzystanie ze środowiska oraz środki wydatkowane przez Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.).

W ww. okresie przebudowano, zmodernizowano lub wybudowano łącznie 22,62 km ulic i 1.168 m² parkingów (wymiana nawierzchni na nową wykonaną z materiałów i w technologii gwarantującej ograniczenie emisji pyłu podczas eksploatacji),

w ramach budowy obwodnic i dróg mających na celu odciążenie nadmiernego natężenia ruchu, dokonano rozbudowy drogi gminnej nr 162047E o długości 0,79 km, wykonano czyszczenie na mokro ulic o łącznej długości 14.596,3 km.

(dowód: akta kontroli str. 420-425)

W zakresie działań związanych z edukacją ekologiczną i reklamą na stronie internetowej Urzędu (www.piotrkow.pl) corocznie w okresie jesiennym publikowane były informacje dotyczące okresowych kontroli domowych palenisk pod kątem używanego w nich paliwa, o zakazie spalania śmieci i odpadów oraz o sankcjach karnych za spalanie w paleniskach domowych odpadów.

W ramach gospodarowania zużytymi oponami utworzono Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK), w którym mieszkańcy mogli bezpłatnie oddać zużyte opony oraz sporządzono harmonogram odbioru odpadów komunalnych, który wyznaczał dni odbioru odpadów wielkogabarytowych, w tym opon. Koszty utworzenia PSZOK i opracowania harmonogramu zostały wliczone w ogólne koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 420-425)

W zakresie planowania przestrzennego w badanym okresie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (opracowano 8 planów) wprowadzono zapisy dotyczące: priorytetu podłączenia budynków do sieci ciepłowniczej, zakazu realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wyznaczenia stref obszarów budownictwa mieszkaniowego z uwzględnieniem czynników środowiskowych oraz modernizacji układu komunikacyjnego. Działania te wykonywane były przez Pracownię Planowania Przestrzennego bez kosztowo.

(dowód: akta kontroli str. 420-425)

Miasto nie realizowało zadań w obszarze ograniczania emisji pochodzącej z działalności gospodarczej. Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że *„Miasto Piotrków Trybunalski nie jest prowadzącym instalację, której eksploatacja wymagałaby uzyskania wymaganego prawem pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do atmosfery. Instalacje takie zlokalizowane na terenie Miasta są w posiadaniu oraz prowadzone przez podmioty gospodarcze”*.

(dowód: akta kontroli str. 294-297)

POP nie określał założonych wskaźników produktu (przewidywanego zakresu rzeczowego działań naprawczych) oraz wskaźników rezultatu (przewidywanego efektu ekologicznego działań naprawczych).

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że *„Miasto Piotrków Trybunalski nie mogło dokonać bieżącej analizy tempa i skuteczności działań naprawczych realizowanych w ramach Programu Ochrony Powietrza ze względu na fakt, że w Programie nie zostały określone cele do osiągnięcia na poszczególne lata obowiązywania Programu. W Programie (...) określono jedynie prognozowany na rok 2020 poziom w powietrzu stężeń zanieczyszczeń (pyłu zawieszonego PM₁₀, benzo(a)pirenu zawartego w pyłe PM₁₀) w roku zakończenia programu, przy założeniu, że wszystkie działania zostaną podjęte”*.

(dowód: akta kontroli str. 294-297)

Z raportu pn. „Analiza realizowanych programów ochrony powietrza oraz efektów ich realizacji w woj. śląskim, mazowieckim, łódzkim i dolnośląskim” opracowanym na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przez firmę Atmoterm S.A. wynikało, że szacunkowa redukcja emisji zanieczyszczeń w latach 2014 – 2016 dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w wyniku realizacji POP wynosiła w przypadku:

- pyłu zawieszonego PM10 – 107,91 Mg/rok,
- pyłu zawieszonego PM2,5 – 62,11 Mg/rok,
- benzo(a)pirenu – 0,0277 Mg/rok

W porównaniu do pozostałych 9 gmin województwa łódzkiego, dla których wykonano analizę²⁰, redukcja emisji PM10 i PM2,5 w Mieście Piotrków Trybunalski była najwyższa.

W raporcie stwierdzono jednak, że brak było możliwości określenia stopnia osiągnięcia celu w przypadku redukcji emisji, gdyż POP dla strefy łódzkiej nie określał zakładanej wielkości redukcji emisji do 2020 roku, nie wyszczególniono w nim również dla Miasta ładunku emisji pyłu PM10, PM2,5 oraz bezno(a)pirenu w roku bazowym.

(dowód: akta kontroli str. 437-451, 768)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Miasto nie może dokonać oceny stopnia realizacji POP (procentowego) w stosunku do całości określonych w nim zadań ze względu na fakt, że w POP nie zostały określone konkretne cele do osiągnięcia na poszczególne lata obowiązywania Programu. Mając na uwadze, że zadania wyznaczone w POP będą jeszcze realizowane przez 3 lata ocena stopnia realizacji może zostać dokonana po zakończeniu jego obowiązywania. Zastępca Prezydenta wskazał, że biorąc pod uwagę rozpoczętą gazyfikację osiedla Wierzeje, jak i działania w zakresie termomodernizacji budynków wraz z podłączeniem ich do miejskiej sieci ciepłowniczej, a także realizację programu ograniczania niskiej emisji w sposób bardzo szacunkowy stopień realizacji POP należy ocenić jako dostateczny.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Piotrkowa Trybunalskiego – WPF (wg stanu na 30 czerwca 2017 r.) określono limit środków finansowych na realizację zadań związanych z realizacją działań wskazanych w Programie Ochrony Powietrza w łącznej wysokości 46.027,1 tys. zł, z tego na działania dotyczące ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych 7.300 tys. zł i ze źródeł liniowych 36.727,1 tys. zł. Dodatkowo w związku z podpisaniem umowy z WFOŚiGW o dofinansowanie w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji, zabezpieczono na ograniczenie tej emisji środki w wysokości 2.208,6 tys. zł.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Miasto nie jest w stanie precyzyjnie określić w jakim procentowym stopniu limity środków finansowych określone w WPF zabezpieczają potrzeby działań wskazanych w POP w zakresie emisji ze źródeł powierzchniowych oraz liniowych. Do czasu obowiązywania POP, tj. do 2020 r. do WPF mogą zostać wprowadzone nowe zadania do realizacji ze wskazaniem nowych limitów na dalsze czasookresy, których realizacja przyczyni się do poprawy jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 452, 715-719)

6. W badanym okresie, na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego trzykrotnie wystąpiło ryzyko przekroczenia poziomu alarmowego stężenia średniego 24 – godzinnego pyłu zawieszonego PM 10 (w dniach: 8, 9 stycznia 2017 r. i 15 lutego 2017 r.). Informacje o wystąpieniu ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego oraz wystąpieniu wysokiego zagrożenia dla zdrowia ludzkiego zamieszczone zostały przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Piotrkowie Trybunalskim na stronie internetowej www.piotrkow.pl. Wraz z informacją zamieszczono również wykaz działań wynikających z PKD, jakie powinna podjąć ludność na obszarze objętym alertem (unikanie lub ograniczenie do minimum długiego przebywania na otwartej przestrzeni, pozostawanie w pomieszczeniach zamkniętych, unikanie

²⁰ W raporcie poddano analizie efekty ekologiczne osiągnięte przez: Aleksandrów Łódzki, Brzeziny, Łódź, Opoczno, Pabianice, Piotrków Trybunalski, Radomsko, Rawa Mazowiecka, Tomaszów Mazowiecki i Zgierz.

dużych wysiłków fizycznych na otwartym powietrzu, unikanie wietrzenia mieszkań i pomieszczeń służących do nauki, pracy itp., korzystanie z porad medycznych w przypadku pogorszenia stanu zdrowia).

Informacje o powyższym zagrożeniu podano również w lokalnej telewizji (TV Piotrków) i radiu (Radio Piotrków).

(dowód: akta kontroli str. 453-467)

7. Obowiązki sprawozdawcze związane z realizacją POP określone zostały w § 21 POP, a w załączniku nr 7 do Programu określono układ przekazywanych informacji o realizacji programu zawierający: kierunek działania naprawczego (dalej DN), obszar DN, kod DN, opis DN, kod źródła emisji, koszt realizacji DN, stopień realizacji DN, termin rozpoczęcia i zakończenia DN, wskaźnik monitorowania postępu, bariery w realizacji DN oraz uwagi.

Zgodnie z § 21 ust. 4 POP, Miasto sporządziło i przekazało Zarządowi Województwa Łódzkiego (ZWL) informację dotyczącą monitorowania realizacji POP za lata 2014 – 2016 w wymaganym terminie do dnia 28 lutego każdego roku za ubiegły rok kalendarzowy.

Analiza wydatków poniesionych w badanym okresie na zadania związane z termomodernizacją obiektów użyteczności publicznej i porównanie ich z danymi wykazanymi w tym zakresie w informacjach (sprawozdaniach) z realizacji POP, wykazała, że w informacjach wykazywano całkowity koszt realizacji ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 476-517, 522-552)

W dniu 22 lutego 2016 r. Miasto przekazało ZWL informację o efekcie ekologicznym za lata 2013-2015 w formie tabeli efektu ekologicznego, która zawierała takie dane jak: kod działania, opis działania i wskaźnik zrealizowanych zadań. W „tabeli efektu ekologicznego” wykazano efekty rzeczowe realizowanych zadań, natomiast nie podawano efektu ekologicznego w postaci redukcji emisji zanieczyszczeń (za wyjątkiem działania dotyczącego termomodernizacji - 12,3 Mg/rok pyłu).

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że „w informacji nie podano efektu ekologicznego, gdyż przedmiotowa tabela efektu zawierała jedynie kolumnę pn. „Wskaźnik zrealizowanych zadań” i nie obligowała sprawozdającego do wskazywania efektu ekologicznego w postaci redukcji emisji zanieczyszczeń. Nazwa kolumny dopuszczała formę opisową zrealizowanego zadania. Do takiej formy sprawozdania nie wniósł zastrzeżeń organ przyjmujący to sprawozdanie. Za rok 2016 określenie efektu rzeczowego i ekologicznego zostało przedstawione w kolumnie nr 12 sprawozdania z realizacji Programu Ochrony Powietrza. Kolumna ta dopuszczała już wyraźnie podanie wartości liczbowych stopnia redukcji zanieczyszczeń lub formę opisową efektu zrealizowanego zadania”

(dowód: akta kontroli str. 518-521, 703-708)

W sprawozdaniu z realizacji POP za 2016 r. w kolumnie „Bezpośredni efekt ekologiczny (wielkość lub opis)” wskazano efekt ekologiczny w postaci redukcji pyłu w przypadku zadań dotyczących termomodernizacji, natomiast w odniesieniu do realizacji pozostałych zadań zamieszczano przykładowo np. opisy np.: „umożliwienie korzystania z miejskiej sieci ciepłowniczej odbiorcom z projektowanych budynków”, „ograniczenie ilości pyłu podczas eksploatacji – jezdni o nawierzchni z SMA”, „zapobieganie powstawaniu miejsc nieprzeznaczonych do składowania i magazynowania odpadów komunalnych oraz zapobieganie spalaniu opon w kotłach do tego nieprzystosowanych”, „zmniejszenie zapylenia poprzez oczyszczanie jezdni na mokro”, „ograniczenie wielkości emisji pyłów do atmosfery”.

(dowód: akta kontroli str. 501-517)

W ocenie NIK niedookreślenie zapisów POP w zakresie poszczególnych działań naprawczych (m.in. brak szczegółowego opisu bezpośredniego efektu ekologicznego, brak wskaźników monitorowania), nie pozwalało na sporządzanie przez Miasto rzetelnej sprawozdawczości w tym zakresie, w tym precyzyjne określenie stopnia realizacji POP.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W rocznych sprawozdaniach z realizacji POP zawarte dane były niezgodne ze stanem faktycznym:

- w sprawozdaniach za lata 2014-2016 nie wykazano działania w zakresie edukacji ekologicznej i reklamy, polegającego na corocznym publikowaniu na stronie internetowej Urzędu, informacji dotyczących okresowych kontroli domowych palenisk pod kątem używanego w nich paliwa i o zakazie spalania śmieci i odpadów, a także o sankcjach karnych za spalanie odpadów w paleniskach domowych
- w sprawozdaniach za lata 2015-2016 nie zostało wykazane działanie naprawcze o symbolu LdEM11 „kontrola domowych gospodarstw w zakresie właściwego gospodarowania odpadami w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i spaleniach odpadów lub paliw niekwalifikowanych”, które faktycznie realizowane było w ww. okresie przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej.

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że nieujęcie ww. działań w sprawozdaniach spowodowane było przeoczeniem.

W ocenie NIK powyższe świadczy o braku rzetelności w sporządzaniu sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 294-297, 426, 476-517)

Opis stanu
faktycznego

8. Miasto Piotrków Trybunalski nie opracowało Programu Ograniczania Niskiej Emisji (PONE). POP dla strefy łódzkiej nie zobowiązywał do opracowania PONE.

Nie realizowało też zadań w ramach Programu KAWKA, współfinansowanego ze środków NFOŚiGW i WFOŚiGW.

W II półroczu 2017 r. Miasto przystąpiło natomiast do programu pn. Program ograniczania niskiej emisji”, realizowanego przez WFOŚiGW. Dofinansowanie w ramach tego programu mogły otrzymać przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie niskiej emisji związane z podnoszeniem efektywności energetycznej oraz wykorzystaniem wysokosprawnej kogeneracji i odnawialnych źródeł energii. Z programu mogły korzystać za pośrednictwem jednostek samorządu terytorialnego osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe oraz towarzystwa budownictwa społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 555-559)

W dniu 31 maja 2017 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego przyjęła uchwałę²¹ w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza w ramach realizacji programu priorytetowego pn. „Program Ograniczania Niskiej Emisji” Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2017-2018.

Uchwała określała zasady udzielania odbiorcom końcowym dotacji celowych, ze środków budżetu Miasta na zadania służące ochronie powietrza związane z trwałą likwidacją ogrzewania opartego na paliwach stałych oraz zastąpieniu ich bardziej efektywnymi źródłami ciepła. Zgodnie z regulaminem udzielania dotacji, stanowiącym załącznik nr 1 do ww. uchwały zadania obejmowały likwidację

²¹ Nr XXXIX/495/17

lokalnych źródeł ciepła tj. indywidualnych kotłowni lub palenisk węglowych, kotłowni zasilających kilka budynków lub kotłowni osiedlowych oraz ich zastąpienie przez źródło o wyższej niż dotychczas sprawności wytwarzania ciepła (w tym pompy ciepła oraz paleniska i palniki) oraz podłączenie istniejących obiektów (ogrzewanych ze źródeł lokalnych przy wykorzystaniu paliwa stałego) do sieci ciepłowniczej, wykonanie węzła cieplnego oraz wykonanie lub modernizację wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania (c.o.) i ciepłej wody użytkowej (c.w.u.).

Celem Zadania zgodnie z uchwałą było zmniejszenie emisji zanieczyszczeń, w szczególności pyłów PM_{2,5}, PM₁₀ oraz emisji CO₂ do powietrza z procesu spalania paliw stałych oraz wyeliminowanie spalania odpadów w paleniskach domowych.

Zgodnie z regulaminem dotacja mogła być udzielona w wysokości 40% poniesionych kosztów kwalifikowanych. Dotacja nie mogła być udzielona na realizację Zadania w budynkach mieszkalnych, w których jest lub będzie prowadzona działalność gospodarcza z wykorzystaniem powierzchni przekraczającej 50% powierzchni użytkowej budynku lub jest lub będzie prowadzony najem powierzchni na ww. działalność w wysokości przekraczającej ww. udział.

W regulaminie zawarto warunek, że w przypadku kotłów opalanych paliwem stałym, fabrycznie nowy kocioł powinien posiadać certyfikat zgodności z normą PN-EN 303-5 „Kotły grzewcze. Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW - Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie” lub równoważną wydaną przez właściwą jednostkę certyfikującą nie wcześniej niż 5 lat przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, a ponadto posiadać nominalną sprawność co najmniej 85% i spełniać wymagania klasy 5 dla źródeł opalanych paliwami stałymi oddanych do użytkowania po 1 stycznia 2016 r. Ponadto powinny być wyposażone w automatyczny podajnik paliwa.

(dowód: akta kontroli str. 562-571)

W dniu 8 sierpnia 2017 r. pomiędzy Miastem i WFOŚiGW podpisana została umowa²² o dofinansowanie w formie dotacji ze środków WFOŚiGW w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji, zadania pn. „Poprawa jakości powietrza na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego poprzez wymianę źródeł ciepła”. Dotacja została udzielona do kwoty 2.208,6 tys. zł, jednak nie wyższej niż 40% wartości kosztu kwalifikowanego Zadania. Termin zakończenia realizacji zadania określono w umowie na dzień 30 września 2018 r. Zakres rzeczowy zadania przewidywał likwidację 359 kotłów/pieców i zastąpienie ich źródłami o wyższej sprawności.

Planowany efekt ekologiczny w wyniku realizacji zadania określono dla pyłu PM₁₀ w wysokości 7,692 Mg/rok, pyłu PM_{2,5} – 6,867 Mg/rok, benz(a)pirenu - 9,758 kg/rok i CO₂ – 1.734,770 Mg/rok, co stanowi odpowiednio 94%, 94%, 99,9% i 50,8% redukcji w porównaniu do stanu przed realizacją zadania.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. Miasto podpisało umowy z 219 mieszkańcami (odbiorcami końcowymi) na udzielenie dotacji celowej na realizację zadania związanego z poprawą jakości powietrza na terenie Miasta poprzez trwałą likwidację starego źródła ciepła opalanego paliwem stałym i zastąpieniu go bardziej efektywnym nowym źródłem ciepła. Kwota dotacji wynikająca z zawartych umów wyniosła 1.622,7 tys. zł (73,5% wartości udzielonej Miastu dotacji).

Do dnia 10 stycznia 2018 r. brak było zrealizowanych i rozliczonych zadań przez odbiorców końcowych.

(dowód: akta kontroli str. 555-561, 572-590)

²² Nr 222/OA/D/2017

9. Spośród 10 zadań, przewidzianych do realizacji w PGN w latach 2015 – 2020, których adresatem było Miasto Piotrków Trybunalski, do końca I półrocza 2017 r. realizowane były 4 zadania (planowanie przestrzenne zorientowane na gospodarkę niskoemisyjną, modernizacja oświetlenia ulicznego, wymiana oświetlenia w budynkach użyteczności publicznej oraz termomodernizacja budynków użyteczności publicznej), a jedno działanie (prowadzenie i wspomaganie prowadzenia edukacji ekologicznej przez instytucje oświatowe, ośrodki kształcenia) rozpoczęto w II półroczu 2017 r.

W ramach ww. działań uchwalono 7 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zorientowanych na gospodarkę niskoemisyjną, wymieniono lub zmodernizowano 345 punktów oświetlenia ulicznego i dokonano wymiany energochłonnego oświetlenia w 4 obiektach użyteczności publicznej, poddano termomodernizacji 2 budynki użyteczności publicznej. Koszt przeprowadzenia termomodernizacji budynków wynosił 1.813,2 tys. zł, z tego 1.243,1 tys. zł stanowiły środki własne, a 570 tys. zł środki z WFOŚiGW. W przypadku pozostałych działań, brak było możliwości wyodrębnienia kosztów ich realizacji z ogólnych kosztów zadania.

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie podjęto realizacji 5 działań, w tym działania polegającego na zmniejszeniu negatywnego wpływu transportu publicznego na środowisko naturalne i poprawie jakości transportu poprzez zakup autobusów wraz z budową stacji zasilania pojazdów, dla którego oszacowany efekt ekologiczny wynosił 21.338,35 MgCO₂, tj. 43,5% zakładanego efektu ekologicznego w całym PGN. W PGN zaplanowano w latach 2015 – 2020 zakup 30 autobusów zasilanych CNG lub spełniających normę EURO 6.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że brak było możliwości przeprowadzenia wszystkich działań zaplanowanych w PGN w pierwszych latach jego realizacji z uwagi na ograniczone możliwości ekonomiczne. Wskazał ponadto, że mając na uwadze jeszcze trzyletni okres realizacji PGN wdrożenie kolejnych zadań inwestycyjnych powiązanych z realizacją PGN powinno przynieść zamierzony efekt. Z wyjaśnienia Prezesa Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego Sp. z o.o. wynikało, że przyczyną niedokonywania zakupów autobusów niskoemisyjnych był brak środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 591-593, 715-721)

10. W badanym okresie WIOŚ nie przeprowadzał w Mieście kontroli w zakresie realizacji działań przewidzianych w POP, w trybie określonym w art. 96a POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 351-355)

11. Wartość średnia stężenia średniorocznego pyłu PM₁₀ na terenie Miasta wynosiła 44,7 µg/m³ (na jednej stacji) i 43,4 µg/m³ (na drugiej stacji) w 2014 r., 40,7 µg/m³ w 2015 r., 38,1 µg/m³ w 2016 r. i 50 µg/m³ w I półroczu 2017 r. (poziom dopuszczalny w ujęciu rocznym 40 µg/m³), co stanowiło odpowiednio 111,8% i 108,5%, 101,8%, 95,3% i 125% wartości normatywnej. Stężenie średnioroczne pyłu PM_{2,5} wynosiło w badanym okresie 32,5 µg/m³, 31,6 µg/m³, 29 µg/m³ i 41 µg/m³ (poziom dopuszczalny w ujęciu rocznym 25 µg/m³), tj. odpowiednio 130,0%, 126,4%, 116,0% i 164,0% wartości normatywnej. Z kolei stężenie średnioroczne BaP wyniosło 7,1 ng/m³, 7,4 ng/m³, 7,7 ng/m³ i 7,8 ng/m³ (poziom docelowy 1 ng/m³), co w odniesieniu do wartości normatywnej stanowiło 710%, 740%, 770% i 780%. Liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀ wyniosła 102 i 108 dni w 2014 r., 84 dni w 2015 r. i 86 dni w 2016 r., co stanowiło odpowiednio 291,4% i 308,6%, 240,0%, 245,7% wartości normatywnej (poziom dopuszczalny 35 dni).

Analiza zmian w stężeniach PM₁₀, PM_{2,5} i BaP za lata 2014-2016 w porównaniu do lat 2011-2013 sporządzona na podstawie danych GIOŚ (<http://powietrze.gios.gov.pl/pip/arcchives>) wykazała, że wartość średniorocznych stężeń pyłu PM₁₀ i PM_{2,5} oraz BaP w latach 2014-2016 (wartość średnia z okresu trzyletniego) wyniosła odpowiednio 41,7 µg/m³, 31,0 µg/m³ i 7,4 ng/m³ i w porównaniu do okresu z lat 2011 – 2013²³ zmniejszyła się odpowiednio o 0,2%, 8,6% i 8,6%. Z kolei średnia liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀ wzrosła w ww. ujęciu o 8,0% i wyniosła 95 dni w latach 2014-2016²⁴. Podkreślić jednak należy, że powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a lata 2014-2016 były relatywnie cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków anemologicznych (wietrznych), co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu.

(dowód: akta kontroli str. 351-355, 594, 770)

Zgodnie z zapisami POP, dla Miasta przypisano następujące kody obszarów przekroczeń: Ld10SldPM10d07; Ld11SldPM2,5a01; Ld10SldB(a)Pa07. Dla tych obszarów określono prognozowane na 2020 rok poziomy w powietrzu stężeń pyłów, zarówno przy założeniu podjęcia działań określonych w POP, jak i przy założeniu niepodjęcia żadnych dodatkowych działań ponad te, których konieczność podjęcia wynika z istniejących przepisów. I tak, przy założeniu niepodjęcia żadnych dodatkowych działań ponad konieczne:

- na obszarze o kodzie Ld10SldPM10d07 poziom stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie 42,9 µg/m³, liczba dni z przekroczeniami stężeń dopuszczalnych o okresie uśredniania 24h wyniesie 123,
- na obszarze o kodzie Ld10SldB(a)Pa07 poziom stężeń benzo(a)pirenu zawartego w pyłe PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie 9,785 ng/m³,
- na obszarze o kodzie Ld11SldPM2,5a01 poziom stężeń pyłu zawieszonego PM_{2,5} wyniesie 33 µg/m³;

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

- na obszarze o kodzie Ld10SldPM10d07 poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie ok. 26 µg/m³, dla stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów 24 godziny – 45 µg/m³;
- na obszarze o kodzie Ld10SldB(a)Pa07- poziom stężeń benzo(a)pirenu zawartego w pyłe PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie ok. 4 ng/m³.
- na obszarze o kodzie Ld11SldPM2,5a01 poziom stężeń pyłu zawieszonego PM_{2,5} wyniesie 18 µg/m³ (po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 769)

Z informacji uzyskanej z WIOŚ w Łodzi Delegatura w Piotrkowie Trybunalskim wynikało, że w latach 2014 – 2016 jakość powietrza na terenie Miasta uległa nieznacznej poprawie – zmniejszyły się wartości średniorocznych stężeń pyłu PM₁₀ i PM_{2,5}. Pogorszenie jakości powietrza wystąpiło natomiast w I połowie 2017 r., co było wynikiem wysokich stężeń pyłu, odnotowanych w styczniu i lutym, kiedy to na skutek silnych mrozów (większych niż w analogicznym okresie lat 2014 – 2016) nastąpiło wzmożone ogrzewanie mieszkań. Wzrost niskiej emisji z sektora

²³ Wartość średnia wyniosła 41,8 µg/m³ dla pyłu PM₁₀, 33,9 µg/m³ dla pyłu PM_{2,5} i 8,1 ng/m³ dla B(a)P.

²⁴ W latach 2011-2013 wyniosła 88 dni.

komunalno – bytowego, przy bezwietrznej pogodzie i braku opadów skutkowało silnym zanieczyszczeniem powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 351-355)

Zastępca Prezydenta Miasta, wśród najistotniejszych barier w podejmowaniu skutecznych działań w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza wskazał barierę ekonomiczną (brak wystarczających programów rządowych wsparcia zarówno dla jednostek samorządów terytorialnych, jak i podmiotów gospodarczych i osób fizycznych), brak krajowych uregulowań prawnych dotyczących norm jakości paliwa węglowego wprowadzonego do sprzedaży oraz brak unormowań prawnych na szczeblu województwa (do końca I półrocza 2017 r.) wprowadzających zakaz sprzedaży paliw najniższej jakości oraz zakaz montowania i użytkowania źródeł ciepła niespełniających norm emisyjnych (tzw. uchwała antysmogowa).

(dowód: akta kontroli str. 709-714)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Inne zadania sprzyjające poprawie jakości powietrza

Opis stanu
faktycznego

12. Urząd prowadził inne działania (poza POP) mające na celu poprawę jakości powietrza takie jak: określenie zasad udzielania odbiorcom końcowym dotacji celowych ze środków budżetu Miasta na zadania służące ochronie powietrza związane z trwałą likwidacją ogrzewania opartego na paliwach stałych oraz zastąpieniu ich bardziej efektywnymi źródłami ciepła, opracowanie Planu gospodarki niskoemisyjnej, prowadzenie nasadzeń drzew i krzewów w pasach drogowych i na terenach będących własnością Miasta (w latach 2014-2017 - I półrocze wykonano nasadzenia 7.370 drzew i krzewów).

W badanym okresie Prezydent Miasta pełniący funkcję Starosty Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wydał ponadto 6 decyzji udzielających podmiotom gospodarczym pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz 14 decyzji w sprawie zmiany uprzednio wydanych decyzji w tym zakresie (m.in. w związku z uruchomieniem nowych źródeł emisji, wydłużeniem czasu pracy niektórych źródeł emisji, koniecznością dostosowania zapisów decyzji do zmienionych przepisów prawa, w zakresie zmiany terminu obowiązywania pozwolenia).

(dowód: akta kontroli str. 132, 562-571, 596-600)

W badanym okresie Miasto nie dokonywało zakupu do placówek oświatowych (szkoły, przedszkola, żłobki) oczyszczaczy powietrza. Nie ponoszono również wydatków na niskoemisyjny transport publiczny, tj. zakup autobusów spełniających wyższe normy emisyjne – Euro 5 lub 6, autobusów hybrydowych lub elektrycznych.

(dowód: akta kontroli str. 431, 601-602)

13. Miasto Piotrków Trybunalski nie ustanowiło programu osłonowego zapewniającego dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie niskosprawnego kotła na paliwo stałe na inny rodzaj ogrzewania (np. gazowe, olejowe, ciepło sieciowe) lub kocioł nowszej generacji.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Miasto nie planowało do tej pory wprowadzenia dopłat do wyższych cen nośników energii po wymianie niskosprawnego kotła na paliwo stałe na inny rodzaj ogrzewania ze względu na brak możliwości ekonomicznych na finansowanie takiego programu z budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 709-714)

W ramach udzielania gminnej pomocy społecznej, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w postępowaniach przetargowych na dostawę węgla kamiennego określał

wymagania jakościowe jakie powinien spełniać dostarczony węgiel (węgiel kamienny typ „orzech II”, wartość opałowa – min. 29 MJ/kg, zawartość siarki – max 0,32%, zawartość popiołu – max 4,2%, wilgotność – max 8%)

(dowód: akta kontroli str. 709-714)

14. Centralny system ciepłowniczy Miasta składa się z 2 ciepłowni połączonych siecią ciepłowniczą, w skład której wchodzi ciepłociąg oraz komory, punkty rozgałęźne i węzły ciepłownicze. System ciepłowniczy zarządzany jest przez Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. (MZGK Sp. z o.o.). Łączna długość sieci ciepłowniczej na terenie Miasta wynosiła na koniec 2014 r. – 48,053 km, a na dzień 30 czerwca 2017 r. – 49,579 km.

(dowód: akta kontroli str. 101-106, 603)

MZGK Sp. z o.o. sporządziła w marcu 2017 r. opracowanie pn. „Kierunki rozwoju sieci ciepłowniczej w zakresie budowy nowych sieci ciepłowniczych i przyłączania nowych odbiorców”. Z opracowania tego wynikało m.in., że do sieci ciepłowniczej bez konieczności jej rozbudowy można przyłączyć 83 obiekty, natomiast po rozbudowie magistralnej i rozdzielczej sieci ciepłowniczej możliwe będzie przyłączenie kolejnych 600 obiektów. Spółka podjęła działania polegające na informowaniu potencjalnych odbiorców ciepła sieciowego o możliwości przyłączenia się do miejskiej sieci ciepłowniczej i korzyściach płynących z tego faktu.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Miasto jest na etapie planowania działań związanych z restrukturyzacją systemu ciepłowniczego, która będzie polegać na modernizacji urządzeń (kotłów) wytwarzających ciepło i systemu dystrybucji paliwa. Z uwagi na fakt, że MZGK Sp. z o.o. jest dzierżawcą majątku ciepłowniczego, którego właścicielem jest Miasto Piotrków Trybunalski, podstawowym obowiązkiem Spółki jest utrzymywanie tego majątku w stanie niepogorszonym. Zastępca Prezydenta podkreślił, że Miasto sukcesywnie wykonuje zadania inwestycyjne związane z termomodernizacją obiektów miejskich i przyłączaniem ich do miejskiej sieci ciepłowniczej.

W badanym okresie Spółka wybudowała 39 przyłączy ciepłowniczych o łącznej długości 1.446 m. Zgodnie z ww. opracowaniem Spółka w 2018 r. planuje wykonanie 11 przyłączy ciepłowniczych do węzła cieplnego o łącznej długości 397 m. Liczba odbiorców ciepła wzrosła w badanym okresie z 204 do 213.

(dowód: akta kontroli str. 603-604, 709-714)

15. W badanym okresie funkcjonariusze Straży Miejskiej przeprowadzili 202 kontrole w zakresie prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych, z tego 14 w 2015 r., 85 w 2016 r. i 103 w 2017 r. (w 2014 r. takich kontroli nie przeprowadzali). W wyniku 24 kontroli stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące spalania w piecach odpadów drewnopochodnych (m.in. takich jak malowana stolarka, wiórowe płyty meblowe, podobne materiały). W wyniku tych kontroli wydano 20 pouczeń oraz nałożono 4 kary pieniężne na kwotę 700 zł. Nie pobierano próbek z palenisk domowych.

W badanym okresie nie wpłynęły skargi mieszkańców związane z niską emisją na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

(dowód: akta kontroli str. 426-428)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca jednak uwagę, że w 2014 r. służby miejskie nie przeprowadzały kontroli w zakresie prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych, co uzasadniano brakiem zgłoszeń pochodzących od mieszkańców w sprawie spalania odpadów oraz prowadzeniem w tym czasie w większym zakresie interwencji dotyczących spalania odpadów na powierzchni ziemi w ogniskach.

(dowód: akta kontroli str. 426-428)

NIK podkreśla jednak, że przeprowadzanie kontroli gospodarstw domowych było ujęte wśród podstawowych kierunków działań niezbędnych do przywrócenia standardu jakości powietrza określonych w POP (§ 14 pkt 1 lit k), a brak kontroli świadczy o nierzetelnej realizacji obowiązków określonych w art. 379 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Opis stanu
faktycznego

16. Według stanu na koniec 2014 r. na terenie Miasta znajdowało się 66 obiektów użyteczności publicznej, z których 47 ogrzewanych było ciepłem sieciowym, 8 posiadało ogrzewanie gazowe, 5 ogrzewano paliwem stałym, 3 za pomocą energii elektrycznej, a 2 olejem opałowym. Jeden budynek pozostawał bez ogrzewania²⁵. Na dzień 30 czerwca 2017 r. liczba tych obiektów nie uległa zmianie. Zwiększyła się natomiast liczba obiektów zasilanych ciepłem sieciowym z 47 do 49 budynków, w związku ze zmianą w jednym budynku sposobu ogrzewania z węglowego, a w jednym z gazowego na ogrzewanie z miejskiej sieci ciepłowniczej.

(dowód: akta kontroli str. 429, 432-435)

W latach 2014-2017 (I półrocze) Miasto przeprowadziło modernizację 6 obiektów użyteczności publicznej pod względem zastosowanych źródeł ciepła, z tego w jednym budynku²⁶ wykonano w ramach jego rozbudowy m.in. kompaktowy węzeł cieplny wraz ze zmianą ogrzewania gazowego na ogrzewanie z miejskiej sieci ciepłowniczej, a w 5 obiektach²⁷ przeprowadzono kompleksową termomodernizację obejmującą ocieplenie ścian zewnętrznych i stropów, przy czym w 2 z nich dokonano dodatkowo zmiany źródeł ciepła²⁸. Łączna wysokość wydatków na te działania w ww. okresie wyniosła 4.173,9 tys. zł, z tego 2.495 tys. zł stanowiły środki własne, a 1.678,9 tys. zł środki z WFOŚiGW w formie pożyczki i dotacji. W wyniku tych działań dokonano m.in. docieplenia ścian zewnętrznych i stropodachów o łącznej powierzchni 5.548 m², wymiany stolarki okiennej i drzwiowej oraz podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej 3 obiekty.

(dowód: akta kontroli str. 522-552)

Ponadto w 2014 r. dokonano montażu instalacji kolektorów słonecznych na budynku Pogotowia Opiekuńczego w Piotrkowie Trybunalskim za kwotę 82,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 420-425)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. w skład zasobu mieszkaniowego Miasta (własność lub współwłasność oraz nieruchomości pozostające w posiadaniu Miasta) wchodziło 286 budynków, z których 14 było niezamieszkałych (m.in. przeznaczonych do rozbioru). Spośród 272 budynków zamieszkałych, 151 budynków posiadało ogrzewanie mieszane (węglowe i gazowe), 104 węglowe, 10 gazowe, a 7 ogrzewanie z sieci ciepłej.

W badanym okresie w zasobach mieszkaniowych Miasta dokonano wymiany ogrzewania węglowego na centralne ogrzewanie gazowe w 148 lokalach na kwotę 1.500,8 tys. zł, wykonano centralne ogrzewanie węglowe (likwidacja pieców kaflowych i węglowych) w 158 lokalach na kwotę 1.275,6 tys. zł, przeprowadzono termomodernizację 6 budynków na łączną kwotę 1.524 tys. zł (powierzchnia ocieplona 7.637 m²), dokonano budowy, rozbudowy węzłów c.o. oraz wykonano instalację c.w.u. z sieci miejskiej w 9 budynkach na kwotę 1.463,9 tys. zł. Dokonano wymiany stolarki okiennej na kwotę 165,9 tys. zł. Źródłem finansowania ww. działań były środki własne Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 605-615)

²⁵ Amfiteatr miejski.

²⁶ Przedszkole Samorządowe nr 26.

²⁷ Przedszkole Samorządowe Nr 5, Nr 8, Nr 24, Szkoła Podstawowa Nr 13 i budynek przy ul. Dworskiej 11.

²⁸ Przedszkole Samorządowe Nr 8 i Nr 24.

17. W Mieście prowadzone były działania informacyjno-edukacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczeń powietrza.

W dniu 13 lipca 2016 r. Miasto Piotrków Trybunalski podpisało umowę z WFOŚiGW²⁹ o dofinansowanie w formie dotacji Projektu pn.: „Zapoznanie mieszkańców Osiedla Krakowskie Przedmieście – Sulejowska w Piotrkowie Trybunalskim z problematyką zanieczyszczeń powietrza, poszerzenia wiedzy na temat odnawialnych źródeł energii”. Projekt realizowany był przez Radę Osiedla Krakowskie – Przedmieście – Sulejowska. W ramach tego programu zorganizowano m.in.: festyn rodzinny pn. „Nasze osiedle będzie coraz bardziej EKO”, na którym prezentowano wiedzę o odnawialnych źródłach energii, szkodliwym wpływie palenia śmieci w domowych piecach, paleniu odpadów porolniczych oraz wypalaniu traw, wycieczki ekologiczne (m.in. do elektrowni wiatrowej i wodnej), plener fotograficzny pt. „Ekologia w obiektywie”, konkurs pn. „Nie pal śmieci korzystaj ze źródeł odnawialnych – Poszukiwacze Czystej Energii” przeznaczony dla dzieci i młodzieży mający na celu poszerzenie wiedzy na temat ochrony środowiska, w tym powietrza, zorganizowano spotkanie pn. Czad (...) i zasypiasz na zawsze. Czysta energia – czyste powietrze” przy współudziale m.in. Komendy Miejskiej Straży Pożarnej, Straży Miejskiej i lekarzy. Efekt ekologiczny projektu to podniesienie poziomu świadomości ekologicznej i wykształcenie postaw proekologicznych, obudzenie indywidualnej odpowiedzialności za środowisko u 156 osób biorących udział w wycieczkach i 2.500 mieszkańców Osiedla Krakowskie Przedmieście – Sulejowska. Całkowity koszt zadania wynosił 14,3 tys. zł, z tego dotacja WFOŚiGW 10,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 616-636)

Ponadto w badanym okresie na stronie internetowej www.piotrkow.pl prowadzona była akcja informacyjna o możliwościach wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, o sposobach dofinansowania budowy takich instalacji oraz wymiany źródeł ciepła na zasilane paliwami ekologicznymi.

W mediach lokalnych oraz na stronie internetowej Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego prezentowane były informacje o przystąpieniu Urzędu do „Programu ograniczania niskiej emisji” ogłoszonego przez WFOŚiGW w Łodzi oraz o możliwości składania deklaracji przez zainteresowanych wymianą kotłów na bardziej efektywne źródła ciepła.

Działania informacyjno – edukacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczenia powietrza prowadziły w badanym okresie placówki oświatowe Miasta. Przedszkola Samorządowe realizowały m.in. projekt pn. „Czyste powietrze wokół nas” przy współpracy z Państwowym Inspektorem Sanitarnym w Piotrkowie Trybunalskim. Szkoły Podstawowe realizowały m.in. takie działania jak: projekt pn. „Dziękuję, nie truję – czym jest niska emisja”, udział w programie ekologicznym pn. „Listy do Ziemi”, który dotyczył problemu spalania śmieci w ogródkach i piecach domowych oraz niskiej emisji, ponadto w ramach zajęć dydaktycznych prowadzone były w szkołach pogadanki na temat szkodliwości zanieczyszczeń powietrza i niskiej emisji.

(dowód: akta kontroli str. 555-557, 637-666)

W dniu 12 lipca 2017 r. Miasto zawarło z WFOŚiGW umowę³⁰, na podstawie której WFOŚiGW udzielił Miastu (na wniosek z dnia 13 marca 2017 r.) dotacji do wysokości 123,2 tys. zł na dofinansowanie zadania, dotyczącego realizacji Projektu pn.: „Edukacja ekologiczna dla poprawy powietrza w Piotrkowie Trybunalskim”. Termin zakończenia realizacji zadania określono do dnia 30 czerwca 2018 r.

²⁹ Nr 110/EE/D/2016.

³⁰ Nr 161/EE/D/2017

Zgodnie z umową kampania informacyjno – edukacyjna zostanie przeprowadzona we wszystkich dostępnych mediach o zasięgu lokalnym (radio, telewizja, prasa, internet). Projekt obejmował będzie m.in. zakup usług polegających na wyprodukowaniu i emisji 12 audycji tematycznych w lokalnym radio, przeprowadzenie kampanii telewizyjnej obejmującej 12 filmów informacyjno – edukacyjnych, wywiady ze specjalistami oraz 24 spoty informacyjno – edukacyjne promujące projekt, a ponadto promocje w prasie lokalnej, artykuły tematyczne na portalu internetowym o zasięgu regionalnym oraz książeczkę edukacyjną dla dzieci w wieku przedszkolnym i wczesnoszkolnym. Planowany do uzyskania efekt ekologiczny w wyniku realizacji Projektu, to wzrost poziomu wiedzy z zakresu ochrony środowiska i świadomości ekologicznej oraz wykształcenie postaw proekologicznych i indywidualnej odpowiedzialności za środowisko u osób biorących udział w zadaniu.

Informacje o przystąpieniu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do ww. projektu zostały zamieszczone w dniu 24 listopada 2017 r. na stronie internetowej www.epiotrkow.pl

(dowód: akta kontroli str. 667-690)

18. W latach 2014 – 2017 (I półrocze) Miasto Piotrków Trybunalski uzyskało na szczeblu gminnym dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej wysokości 660,9 tys. zł, z tego 229,8 tys. zł w 2014 r., 219,1 tys. zł w 2015 r., 207,5 tys. zł w 2016 r. i 211,9 tys. zł w 2017 r. W tym samym okresie na ochronę powietrza wydatkowano z tych środków ogółem 248 tys. zł, tj. 48 tys. zł w 2014 r. (20,9% wpływów w tym okresie) i 200 tys. zł w 2015 r. (91,3% wpływów).

Na szczeblu powiatowym z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska osiągnięto w ww. okresie dochody w łącznej kwocie 436 tys. zł, z tego 115 tys. zł w 2014 r., 111,4 tys. zł w 2015 r., 103,8 tys. zł w 2016 r. i 105,7 tys. zł w I półroczu 2017 r. Wydatki na ochronę powietrza pochodzące z tych środków wyniosły łącznie 82 tys. zł i poniesione zostały w 2014 r. w wysokości 21 tys. zł (18,3% wpływów w tym roku) oraz w I półroczu 2017 r. w kwocie 61 tys. zł (57,7% wpływów).

(dowód: akta kontroli str. 430, 691-699)

19. Miasto Piotrków Trybunalski nie pobierało opłaty miejscowej, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie wprowadziła takiej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 700)

20. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Miasto Piotrków Trybunalski nie współpracowało z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu poprawy jakości powietrza. Prezydent Miasta uczestniczył natomiast w pracach zespołu powołanego przez Marszałka Województwa Łódzkiego do wprowadzenia tzw. uchwały antysmogowej. Ponadto każdorazowo przy zmianach Programu Ochrony Powietrza projekt takiej uchwały był przedstawiany Prezydentowi Miasta do zaopiniowania.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił ponadto, że Miasto Piotrków Trybunalski nie otrzymało od Ministerstwa Środowiska zaproszenia, ani samodzielnie nie starało się o włączenie do Partnerstwa na rzecz ochrony poprawy jakości powietrza w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 709-714)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

1. Intensyfikację działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji, w szczególności w takim zakresie, który umożliwi osiągnięcie wymaganych poziomów stężeń substancji w powietrzu.
2. Wykazywanie w sprawozdaniach z realizacji zadań określonych w POP wszystkich działań naprawczych prowadzonych przez Miasto.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 25 stycznia 2018 r.

Kontroler
Stanisław Wlazło
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

³¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej „ustawa o NIK”.