



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.10.1.2024

Piotr Całbecki
Marszałek Województwa
Kujawsko-Pomorskiego

Urząd Marszałkowski
Województwa Kujawsko-
Pomorskiego w Toruniu
ul. Plac Teatralny 2
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/009/LBY – Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu ¹ , ul. Plac Teatralny 2, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego ² , od 24 listopada 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego i ich skuteczność
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Łukasz Burczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 156/2024 z 22 października 2024 r. Krzysztof Drzewiczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 159/2024 z 24 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-18)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Marszałek”.

³ Do 23 stycznia 2025 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd podejmował działania na rzecz wdrożenia uchwały antysmogowej oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza. W uchwale rzetelnie określono ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. W celu zapewnienia wdrożenia postanowień tej uchwały ustalono w przyjmowanych programach ochrony powietrza szereg zadań do realizacji, w szczególności przez samorządy gminne, przypisując poszczególnym zadaniom wskaźniki umożliwiające ich monitorowanie. NIK podkreśla także zaangażowanie Urzędu w proces wdrażania uchwały antysmogowej. Urząd udzielał podmiotom z terenu województwa, w szczególności gminom, wsparcia zarówno merytorycznego, jak i finansowego, m.in. zakupiono, wdrożono i udostępniono narzędzie informatyczne - Platformę sprawozdawczą z programów ochrony powietrza, która umożliwiała w jednolity i usystematyzowany sposób na poziomie województwa przygotowywanie i przekazywanie sprawozdań z realizacji tych programów przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzono szkolenie z obsługi ww. narzędzia i przygotowano instrukcję jego obsługi oraz film instruktażowy.

NIK stwierdziła jednak stan problematyczny, zauważając, że pomimo podejmowanych działań na rzecz wdrożenia uchwały antysmogowej na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, wg stanu na 30 czerwca 2024 r., w dalszym ciągu wykorzystywano ponad 113 tys. kotłów pozaklasowych (tj. kotłów poniżej klasy 3, tzw. kopciuchów), chociaż zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły od 1 stycznia 2024 r. nie powinny już być w ogóle użytkowane. Ponadto skala działań dotyczących ograniczenia niskiej emisji, określonych w poszczególnych programach ochrony powietrza, nie pozwalała na osiągnięcie wszystkich zaplanowanych w tych programach efektów ekologicznych. Wprawdzie do końca 2023 r. doprowadzono w całym województwie do przywrócenia naruszanych standardów w zakresie dopuszczalnego poziomu pyłów zawieszonych, nie zdołano jednak zredukować emisji benzo(a)pirenu do założonych wielkości. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega jednak, że niepełne wdrożenie uchwały antysmogowej i nieosiągnięcie efektów ekologicznych przewidzianych w programach ochrony powietrza wynika z czynników w dużej mierze niezależnych od władz województwa, w szczególności od zbyt niskiego zaangażowania gmin w realizację zadań, do których zostały zobowiązane uchwalanymi programami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego i ich skuteczność

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w granicach administracyjnych województwa kujawsko-pomorskiego⁶ obowiązywała uchwała Nr VIII/136/19 Sejmiku WKP z 24 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze WKP ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁷. Ograniczenia i zakazy dotyczyły podmiotów użytkujących instalacje, w których

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „WKP”.

⁷ Dalej: „uchwała antysmogowa”.

następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁸, w szczególności piece, kominki i kotły, w tym kotły wchodzące w skład zestawów zawierających kocioł na paliwo stałe, ogrzewacze dodatkowe, regulatory temperatury i urządzenia słoneczne, jeżeli spełniały one jeden z warunków: a) dostarczały ciepło do systemu centralnego ogrzewania; b) dostarczały ciepło do systemu ogrzewania wody użytkowej; c) wydzielały ciepło poprzez: bezpośrednie przenoszenie ciepła, bezpośrednie przenoszenie ciepła w połączeniu z przenoszeniem ciepła do cieczy, bezpośrednie przenoszenie ciepła w połączeniu z systemem dystrybucji gorącego powietrza. W ww. instalacjach zakazano stosowania: a) węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z jego wykorzystaniem; b) mułów i flotokonzentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem; c) paliw w postaci sypkiej, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosił więcej niż 15%; d) biomasy stałej o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%.

W przypadku instalacji dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania i systemu ogrzewania wody użytkowej dopuszczono wyłącznie eksploatację instalacji spełniających jedną z przesłanek: a) sprawność cieplna i emisja zanieczyszczeń spełniała wymagania określone dla klasy 5 według normy PN-EN 303-5:2012⁹; b) ich minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej spełniały wymagania określone w pkt 1 załącznika II do rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe¹⁰. W przypadku instalacji wydzielających ciepło dopuszczono wyłącznie eksploatację instalacji spełniających minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń określone w pkt 1 i 2 załącznika II do rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe.

Uchwała antysmogowa weszła w życie 1 września 2019 r., przy czym wymagania określone dla urządzeń dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub systemu ogrzewania wody użytkowej miały obowiązywać:

- dla instalacji oddanych do eksploatacji przed dniem wejścia w życie uchwały, niespełniających wymagań w zakresie sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń lub dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe – od 1 stycznia 2024 r.;
- dla instalacji oddanych do eksploatacji przed dniem wejścia w życie uchwały, spełniających wymienione wymagania – od 1 stycznia 2028 r.

W uzasadnieniu do uchwały antysmogowej podano, że zadania kontrolne w zakresie przestrzegania wprowadzonych w niej przepisów będą prowadzić, w granicach obowiązujących przepisów, w szczególności: a) strażę gminne; b) wójt, burmistrz i prezydent miasta oraz upoważnieni pracownicy urzędów

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

⁹ „Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW – Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie”.

¹⁰ Dz. U. UE. L. 193.1 z dnia 21 lipca 2015 r.

miejskich i gminnych; c) policja; d) inspektorzy nadzoru budowlanego; e) Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 19-34)

Jak wynikało z uzasadnienia do uchwały antysmogowej, przy jej opracowaniu kierowano się m.in. dyrektywą CAFE¹¹, wynikami rocznych ocen jakości powietrza dokonywanych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, dostępnymi wynikami badań epidemiologicznych nad zachorowalnością z związku z zanieczyszczeniem powietrza¹², a także, w celu doprecyzowania planowanych ograniczeń przeprowadzono symulację rozkładów stężeń zanieczyszczeń pyłami zawieszonymi PM10, PM2,5 i benzo(a)pirenem dla dwóch wariantów emisyjnych. W symulacji tej określono zmianę wielkości emisji dla każdego z wariantów w strefach jakości powietrza, a także ustalono potencjalne zmiany w wysokości stężeń na terenie WKP. Analizy te wykazały, że kontynuacja prowadzenia dotychczasowych działań bez uregulowania emisji z kotłów na poziomie całego województwa nie przyniesie wystarczającego efektu w postaci dotrzymania norm jakości powietrza, których osiągnięcie wymagać będzie zastosowania nowoczesnych kotłów i ogrzewaczy pomieszczeń na paliwa stałe. W wyniku wdrożenia tego wariantu, łączna emisja pyłów PM10 i PM2,5 ze źródeł powierzchniowych na obszarze województwa zostanie docelowo ograniczona o ok. 97%, a benzo(a)pirenu o ok. 96%, tj. znacznie poniżej odpowiednich poziomów dopuszczalnych i docelowego.

W opracowanej na potrzeby sporządzenia projektu uchwały antysmogowej „Dokumentacji zawierającej informacje i dane niezbędne do podjęcia uchwały (...) w sprawie wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko” oszacowano koszt wdrożenia regulacji ograniczającej stosowanie kotłów niespełniających wymagań klasy 5 według normy PN-EN 303-5:2012 i ogrzewaczy pomieszczeń niespełniających wymagań ekoprojektu na poziomie od 3,3 do 3,7 mld zł do roku 2028. Koszty zewnętrzne będące skutkiem negatywnego oddziaływania zanieczyszczeń powietrza na zdrowie wynoszą ok. 5,6 mld zł rocznie w skali województwa. Uwzględniając poziom redukcji emisji substancji, jaki może zostać osiągnięty w wyniku wprowadzenia uchwały antysmogowej, oszacowano, że koszt zewnętrzny, którego można uniknąć, wynosi w skali województwa ponad 4,2 mld zł. rocznie.

(akta kontroli str. 19-34)

Projekt uchwały antysmogowej poddano konsultacjom społecznym, konsultacjom z organizacjami pozarządowymi i opiniowaniu przez właściwych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów. Spośród uprawnionych 163 podmiotów samorządowych, 67 przedłożyło swoją opinię. W ramach udziału społeczeństwa uwagi wniosło 55 podmiotów (w tym osób fizycznych, zakładów, instytucji i organizacji społecznych). Nie wpłynęły uwagi od organizacji pozarządowych. Wskutek zgłoszonych wniosków i uwag dokonano łącznie ośmiu zmian w projekcie uchwały.

(akta kontroli str. 19-34)

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE. L 2008 Nr 152, str. 1).

¹² M.in. prowadzonych przez Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie i Śląskie Centrum Chorób Serca w Zabrzu.

Podmioty użytkujące instalacje, w których następuje spalanie paliw stałych, zobowiązano w uchwale antysmogowej do wykazania spełniania wymagań określonych w tej uchwale poprzez przedstawienie - w trakcie kontroli - jednego z dokumentów potwierdzających ich spełnienie, w szczególności: a) dokumentacji technicznej urządzenia; b) instrukcji dla instalatorów i użytkowników; c) świadectwa jakości paliwa stałego.

(akta kontroli str. 19-34)

Uchwała antysmogowa została zmieniona uchwałą Nr XXXV/510/21 Sejmiku WKP z 30 sierpnia 2021 r. Z uzasadnienia wynikało, że nowela była podyktowana koniecznością przyspieszenia działań związanych z poprawą jakości powietrza w WKP. Zasadnicza zmiana dotyczyła wprowadzenia zakazu eksploatacji instalacji na paliwa stałe w budynkach/lokalach, w sytuacji, gdy istnieje możliwość przyłączenia budynku/lokalu do sieci ciepłowniczej lub gazowej, a sieć ta zlokalizowana jest na terenie bezpośrednio przylegającym do działki, na której znajduje się instalacja. Zakaz dotyczył obszaru największych miast WKP, z największą liczbą mieszkańców, tj. Bydgoszczy, Torunia, Włocławka i Grudziądza, miasta z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem w województwie, tj. Nakła nad Notecią, miast uzdrowiskowych, tj. Inowrocławia i Ciechocinka oraz uzdrowiska Wieniec-Zdrój w gminie Brześć Kujawski. Powyższe działanie było podyktowane utrzymującymi się podwyższonymi stężeniami pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu (B(a)P) w ww. miastach oraz uzdrowisku, co wynikało z przekazanych do Zarządu WKP przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska „Rocznych ocen jakości powietrza w województwie kujawsko-pomorskim” za lata 2018, 2019 i 2020. Zakaz nie obejmował instalacji znajdujących się w budynkach/lokalach, dla których brak było możliwości przyłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej, a także instalacji nie stanowiących podstawowego źródła ciepła i spełniających jednocześnie obowiązujące minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń.

Pozostałe zmiany obejmowały m.in.:

- uściślenie, że adresatami uchwały antysmogowej są właściciele instalacji, natomiast w zakresie dotyczącym zakazu stosowania określonych paliw stałych również podmioty eksploatujące instalacje, niezależnie od posiadanego tytułu prawnego do miejsca jej użytkowania;
- rozszerzenie katalogu dokumentów przedkładanych w trakcie kontroli przez właścicieli instalacji o dokumentację potwierdzającą brak możliwości przyłączenia budynku/lokalu do sieci ciepłowniczej i gazowej (z wyłączeniem sytuacji, gdy fakt ten jest znany właściwym organom z urzędu) oraz datę oddania instalacji do eksploatacji.

Uchwała weszła w życie 1 stycznia 2022 r., przy czym przyjęto, że instalacje funkcjonujące przed tą datą na obszarach objętych nowo wprowadzonym zakazem:

- niespełniające wymagań w zakresie sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń lub dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe mogły być eksploatowane do 31 grudnia 2023 r., a spełniające te wymagania (określone dla klasy 3 lub 4 według normy PN-EN 303-5:2012) – do 31 grudnia 2027 r.;
- spełniające wymagania w zakresie sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określone dla klasy 5 według normy PN-EN 303-5:2012, a także urządzenia, których minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy

emisji zanieczyszczeń są zgodne z wymogami dotyczącymi ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe mogą być użytkowane do 31 grudnia 2029 r., a niespełniające tych wymagań – do 31 grudnia 2023 r.

Projekt uchwały zmieniającej uchwałę antysmogową został poddany konsultacjom społecznym, konsultacjom z organizacjami pozarządowymi i opiniowaniu przez właściwych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów. Spośród uprawnionych 163 podmiotów samorządowych, 26 przedłożyło swoją opinię. W ramach udziału społeczeństwa uwagi wniosło 25 podmiotów. Nie wpłynęły uwagi od organizacji pozarządowych. Wskutek zgłoszonych wniosków i uwag dokonano łącznie pięciu zmian w projekcie uchwały.

Z uzasadnienia do uchwały wynikało ponadto, że jej zapisy korespondują z działaniem naprawczym pn. „Ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych” wskazanym do realizacji w obowiązujących na terenie WKP programach ochrony powietrza.

(akta kontroli str. 35-43)

Według wyjaśnienia Dyrektor Departamentu Środowiska Urzędu, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy¹³ – AAQD (zmieniająca Dyrektywę CAFE), która określa nowe, bardziej zaostrzone normy jakości powietrza zbliżone do nowych wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia, weszła w życie 10 grudnia 2024 r., a termin jej transpozycji i wdrożenia na poziomie krajowym to 11 grudnia 2026 r. Do chwili obecnej pracownicy Urzędu wzięli udział w „Warsztatach dotyczących wdrażania AAQD” zorganizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, na których przedstawiono harmonogram wdrażania przedmiotowej Dyrektywy. Dopiero po jej pełnej transpozycji będzie można planować na poziomie regionalnym działania związane z nowymi normami jakości powietrza, które zaczną obowiązywać od 2030 r.

Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu Środowiska, wszystkie POP (przyjęte w 2023 r. i będące aktualizacjami poprzednio obowiązujących) uwzględniają zmiany w uchwale antysmogowej wprowadzone w 2021 r. Przykładowo, w działaniu naprawczym pn. „Ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw” wprowadzono zapisy wynikające ze zmienionej uchwały antysmogowej, tj. że nowe kotły węglowe lub na biomasę spełniające wymagania ekoprojektu można stosować tam, gdzie nie zakazuje tego uchwała antysmogowa.

(akta kontroli str. 44)

2. Na terenie WKP obowiązywały jednocześnie cztery programy ochrony powietrza¹⁴ w zakresie pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu, przyjęte odrębnymi uchwałami Sejmiku WKP: Nr LIX/803/23 z 26 czerwca 2023 r. dla strefy miasto Włocławek¹⁵, Nr LIX/804/23 z 26 czerwca 2023 r. dla strefy kujawsko-pomorskiej¹⁶, Nr LIX/805/23 z 26 czerwca 2023 r. dla strefy miasto Toruń¹⁷, Nr LIX/806/23 z 26 czerwca 2023 r. dla strefy aglomeracja bydgoska¹⁸.

¹³ Dz. Urz. UE. L z 2024 r. str. 2881.

¹⁴ Dalej: „POP”.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4380.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4381.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4382.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4383.

We wszystkich POP planowane działania uwzględniały konieczność wdrożenia uchwały antysmogowej, w tym dostosowania się do wprowadzonych w niej ograniczeń i zakazów,

(akta kontroli str. 46-749)

W POP określono zadania priorytetowe i podstawowe kierunki działań naprawczych (z harmonogramami rzeczowo-finansowymi), a także plany działań krótkoterminowych (w tym informacyjnych i ochronnych w celu ochrony ludności poprzez zalecenia sposobu postępowania w czasie występowania określonych poziomów stężeń zanieczyszczeń w powietrzu; prewencyjnych mających na celu ostrzeganie przed negatywnym wpływem jakości powietrza na zdrowie mieszkańców; operacyjnych mających na celu ograniczenie wielkości emisji ze źródeł znajdujących się na danym obszarze). Jako zadania priorytetowe przyjęto: redukcję emisji zanieczyszczeń ze źródeł małej mocy do 1 MW; prowadzenie edukacji ekologicznej; prowadzenie działań kontrolnych; ograniczenie wpływu emisji zanieczyszczeń z transportu drogowego; realizację uchwały antysmogowej.

(akta kontroli str. 46-749)

W POP ustanowiono zadania dotyczące prowadzenia przez gminy indywidualnych kontroli systemów grzewczych. Przyjęto, że: a) w strefie kujawsko-pomorskiej w 2023 r. miało zostać przeprowadzonych minimum 10 kontroli w każdej gminie miejskiej i miejsko-wiejskiej oraz pięć kontroli w każdej gminie wiejskiej, natomiast w latach 2024-2028 minimum 100 kontroli w Grudziądzu i Inowrocławiu, 50 w Nakle nad Notecią, 20 w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, i 10 w wiejskich; b) w strefach miasto Toruń i miasto Włocławek w 2023 r. minimum 10 kontroli, w latach 2024-2028 minimum 100 rocznie; c) w strefie aglomeracja bydgoska w 2023 r. minimum pięć kontroli na każdy 1000 mieszkańców, w latach 2024-2028 minimum 100 rocznie.

W żadnym z czterech POP nie określono minimalnej liczby kontroli obejmujących swym zakresem pobieranie próbek popiołów/opału do analizy, a także maksymalnego czasu na przeprowadzenie kontroli od momentu pozyskania informacji o potencjalnych nieprawidłowościach (tzw. kontrole interwencyjne).

(akta kontroli str. 46-749)

Zadania przypisane w POP samorządowi województwa obejmowały: monitoring realizacji POP, w tym poszczególnych działań naprawczych i ich efektów rzeczowych oraz sporządzanie i przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw ochrony środowiska sprawozdań z realizacji planów działań krótkoterminowych.

(akta kontroli str. 46-749)

W POP określono zadania związane ze wszystkimi rodzajami zakazów i ograniczeń wprowadzonych uchwałą antysmogową.

(akta kontroli str. 46-749)

(akta kontroli str. 45)

Dyrektor Departamentu Środowiska wyjaśniła m.in., że w Urzędzie było prowadzone rozeznanie w zakresie ilości wymienianych na terenie województwa urządzeń grzewczych, prowadzonych kontroli, wystawionych mandatów, czy spraw skierowanych do sądu. Przedmiotowe informacje były pozyskiwane na podstawie przekazywanych przez wszystkie jednostki samorządu

terytorialnego¹⁹ z regionu corocznych sprawozdań z realizacji działań naprawczych wynikających z obowiązujących POP. Istotnym źródłem informacji o ilości funkcjonujących na terenie województwa urządzeń grzewczych była również tzw. Baza Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków²⁰.

Pozyskiwane były również informacje z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu²¹ odnośnie realizacji Programu Czyste Powietrze. Ponadto w dniu 2 sierpnia 2024 roku do wszystkich gmin województwa skierowana została „Ankieta antysmogowa”, w której jednym z pytań było wskazanie aktualnej liczby kotłów pozaklasowych oraz kotłów 3 i 4 klasy pozostałych do wymiany na terenie gminy.

(akta kontroli str. 754, 767-855)

3. Dyrektor Departamentu Środowiska wyjaśniła m.in., że cel uchwały antysmogowej dotyczący wyeliminowania do końca 2023 r. pozaklasowych urządzeń grzewczych nie został osiągnięty, ze względu na bardzo dużą liczbę tego typu urządzeń funkcjonujących na terenie regionu. POP-y są w trakcie realizacji, więc na chwilę obecną trudno ocenić całościowo ich wdrożenie, niemniej jednak z przekazanych przez JST sprawozdań wynika, że zakładany efekt dla działania naprawczego pn.: „Ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych” został w latach 2020-2023 osiągnięty:

- a) dla pyłu zawieszonego PM10 w strefach: kujawsko-pomorskiej, aglomeracja bydgoska, miasto Toruń oraz miasto Włocławek (z wyjątkiem 2020 r.);
- b) dla pyłu zawieszonego PM2,5 w aglomeracji bydgoskiej.

Dla strefy miasto Toruń i strefy miasto Włocławek z uwagi na brak przekroczeń normy w latach 2020 – do 17 lipca 2023 r. nie obowiązywał POP ze względu na pył zawieszony PM2,5.

Natomiast dla benzo(a)pirenu zakładany w POP efekt został osiągnięty w strefie:

- aglomeracja bydgoska w roku 2020 i 2021 (w latach 2022 i 2023 nie uzyskano zakładanego efektu);
- miasto Toruń w latach 2020-2023;
- miasto Włocławek w latach 2022 i 2023 (w latach 2020 i 2021 efektu nie uzyskano);
- kujawsko-pomorskiej w 2023 r. (w latach 2020-2022 zakładany efekt nie został osiągnięty).

Efekty działania naprawczego pn. „Prowadzenie edukacji ekologicznej (ulotki, imprezy, akcje szkolne, audycje, konferencje, działania informacyjne i szkoleniowe) związanej z ochroną powietrza” oraz działania naprawczego pn. „Prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie

¹⁹ Dalej: „JST”.

²⁰ Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków prowadzona przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. Przed uruchomieniem Bazy były to różne publikacje z tego zakresu, w tym opracowana na zlecenie Urzędu „Dokumentacja zawierająca informacje i dane niezbędne do podjęcia uchwały, w trybie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w sprawie ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub środowisko”, dalej: „CEEB”.

²¹ Dalej: „WFOŚiGW”.

paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów” nie zostały w pełni osiągnięte²². Dyrektor Departamentu Środowiska wskazała również, iż biorąc pod uwagę ogólny cel regionalnych POP, tj. przywrócenie naruszanych standardów jakości środowiska w zakresie poziomu dopuszczalnego pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5, a także poziomu docelowego benzo(a)pirenu w powietrzu można stwierdzić, że na chwilę obecną cel ten został osiągnięty dla obu rodzajów pyłu. Najbardziej aktualna „Roczna ocena jakości powietrza w województwie kujawsko-pomorskim. Raport wojewódzki za rok 2023” opracowana przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska – Regionalny Wydział Monitoringu Środowiska w Bydgoszczy wskazuje, że w roku 2023 według kryterium ochrony zdrowia ludzi nie stwierdzono przekroczeń w żadnej strefie w województwie w zakresie ww. substancji. Problemem pozostaje przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu w trzech spośród czterech stref w WKP: - aglomeracja bydgoska, - miasto Włocławek, - strefa kujawsko-pomorska. Jediną strefą, w której nie wystąpiło przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu, ani żadnej innej normowanej substancji, jest miasto Toruń.

(akta kontroli str. 754-755, 856-863)

Urząd zidentyfikował bariery utrudniające pełne wdrożenie uchwały antysmogowej oraz wykonanie postanowień POP związanych z ograniczeniem niskiej emisji i wdrożeniem tej uchwały, jak: [1] brak wystarczających środków finansowych na wymianę nieekologicznych systemów ogrzewania, w tym niedostateczne wykorzystanie POP, wskazującego źródła finansowania tego typu działań dla osób fizycznych; [2] ubóstwo energetyczne mieszkańców WKP; [3] brak lub niski poziom zasobów ludzkich w gminach, niewystarczające kwalifikacje kadr; [4] brak świadomości o istnieniu uchwały antysmogowej i mentalność społeczeństwa²³; [5] duża liczba budynków komunalnych z pozaklasowymi urządzeniami grzewczymi, przy jednoczesnym braku programu rządowego na wymianę tego typu źródeł ciepła; [6] niestabilna polityka paliwowa państwa oraz niestabilne ceny paliw, a także brak krajowych rekomendacji rodzajów paliw do ogrzewania gospodarstw domowych.

W związku z występowaniem ww. barier Urząd podjął m.in. takie działania jak: [1] wspieranie finansowo JST w ramach przeznaczanych dla WKP środków unijnych; [2] cyklicznie organizowanie na terenie WKP szkoleń, konferencji, prelekcji, pokazów, a także zajęć z dziećmi, mających na celu podniesienie świadomości w zakresie ograniczenia niskiej emisji w regionie, w tym poprzez właściwe użytkowanie urządzeń grzewczych²⁴; [3] przy opracowywaniu POP-ów wprowadzenie do działań naprawczych zapisów dotyczących prowadzenia przez

²² Spośród ogółem 163 gmin i powiatów WKP, liczba JST, które nie zrealizowały w ogóle działań naprawczych, wynosiła: w zakresie prowadzenia edukacji ekologicznej: w 2020 r. - 71, w 2021 r. - 72, w 2022 r. - 32, w 2023 r. - 45; w zakresie przeprowadzania kontroli: w 2020 r. - 89, w 2021 r. - 94, w 2022 r. - 52, w 2023 r. - 68 (w odniesieniu do 144 gmin WKP, gdyż w POP z 2023 r. działanie naprawcze związane z prowadzeniem kontroli przypisano tylko gminom).

²³ W piśmie Urzędu z 8 listopada 2024 r. Dyrektor Departamentu Środowiska wskazała, iż: „w WKP przeprowadzono analizę świadomości ekologicznej mieszkańców w latach 2019-2020 (w ramach projektu LIFE-MAPPINGAIR/PL „Świadomość ekologiczna mieszkańców województwa dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego w zakresie jakości powietrza” Raport z badań dla sezonu zimowego 2019/2020, Instytut Badawczy IPC Sp. z o.o.). Z analizy tej wynikało, że w świadomości wielu mieszkańców WKP (70,0%) zanieczyszczenie powietrza w sezonie grzewczym w miejscu zamieszkania stanowi osobisty problem (tzw. postawa proekologiczna), jednak aż 26,6% ankietowanych nie postrzegało zanieczyszczenia powietrza jako problemu osobistego, czy też problemu swojej rodziny (postawa ekologicznej obojętności).

²⁴ W ww. działania edukacyjne zaangażowano wszystkie parki krajobrazowe, będące wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi.

gminy obowiązkowych kontroli palenisk domowych i stosowanych paliw, a także nałożenie obowiązku prowadzenia edukacji w zakresie ochrony powietrza²⁵; [4] zorganizowanie w Wojewódzkim Ośrodku Animacji Kultury w Toruniu debaty w sprawie uchwały antysmogowej²⁶; [5] powołanie Zespołu ds. uchwały antysmogowej, którego celem jest opracowanie i przedstawienie rekomendacji dla Zarządu WKP odnośnie osiągnięcia celów uchwały albo jej modyfikacji przy zachowaniu konsensusu społecznego²⁷; [6] wystosowanie do Ministra Klimatu i Środowiska pisma z wnioskiem o wskazanie rekomendacji, na jakie urządzenia grzewcze powinno się wymieniać obecnie eksploatowane źródła ciepła uwzględniając wytyczne dyrektywy budynkowej, a także o rozszerzenie programu „Czyste Mieszkanie” o gminy; [7] złożenie do Komisji Europejskiej w ramach Programu LIFE koncepcji realizacji projektu zintegrowanego pt. „Efektywne wdrożenie programów ochrony powietrza dla województwa kujawsko-pomorskiego. LIFE Kujawsko-Pomorskie. Złap oddech”.

(akta kontroli str. 755-761, 864-946)

Urząd zapewniał JST wsparcie dotyczące działań mających na celu pełne wdrożenie uchwały antysmogowej oraz wykonanie postanowień POP związanych z jej wdrożeniem. Przykładowo: [1] W 2018 r. zlecono opracowanie publikacji pn. „Prawne aspekty ochrony powietrza”, którą następnie dystrybuowano na spotkaniach i konferencjach; [2] przed przyjęciem uchwały antysmogowej 17 czerwca 2019 roku zorganizowano dla JST debatę pn. „Czyste powietrze dla kujawsko-pomorskiego” na której zaprezentowano jej założenia oraz aspekty techniczne; [3] w 2020 r. zakupiono, wdrożono i udostępniono narzędzie informatyczne - Platformę sprawozdawczą z programów ochrony powietrza, która umożliwia w jeden usystematyzowany sposób na poziomie województwa przygotowywanie i przekazywanie sprawozdań okresowych i końcowych z realizacji POP przez wszystkie JST; [4] na poziomie wszystkich JST przeprowadzono szkolenie z obsługi ww. Platformy i przygotowano instrukcję jej obsługi oraz materiały i film instruktażowy dostępny cały czas dla JST w ww. narzędziu; [5] w POP wskazano możliwe źródła finansowania działań naprawczych przewidzianych do realizacji; [6] w ramach regionalnych środków unijnych finansowano działania związane pośrednio lub bezpośrednio z wdrażaniem POP i uchwały antysmogowej; [7] po wejściu w życie uchwały antysmogowej w październiku 2019 roku opracowano ulotkę dotyczącą tej uchwały, którą następnie dystrybuowano wśród JST oraz straży miejskich i gminnych w czasie spotkań i konferencji, a także na prośbę udostępniano JST projekt ww. ulotki celem dalszego wydruku i dystrybucji na terenie gmin; [8] w listopadzie 2019 roku zorganizowano dwudniowe szkolenie straży miejskich i gminnych; [9] w grudniu 2021 roku w ramach trzydniowych warsztatów przeszkolono pracowników wszystkich gmin i przedstawicieli straży

²⁵ Przy aktualizacji POP w 2023 r. we wszystkich czterech strefach w działaniu naprawczym, pn. „Prowadzenie kontroli przestrzegania zapisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów” zwiększono ilość obowiązkowych kontroli palenisk domowych przez gminy, a także zobligowano je, w ramach działania naprawczego pn. „Prowadzenie edukacji ekologicznej związanej z ochroną powietrza”, do zwielokrotnienia liczby tego rodzaju wydarzeń.

²⁶ Debata z 16 stycznia 2024 r., której celem było wywołanie dyskusji społecznej (wśród przedstawicieli różnych środowisk i instytucji) dotyczącej wdrażania uchwały antysmogowej w regionie i problemów z tym związanych ze szczególnym uwzględnieniem osób ubogich energetycznie.

²⁷ Zespół 39 osób (składający się z przedstawicieli różnych środowisk i instytucji, m.in. nauki, samorządu terytorialnego, jednostek finansujących, organizacji ekologicznych i pożytku publicznego) - uchwała Nr 7/380/24 Zarządu WKP z 26 czerwca 2024 r. ze zm.

miejskich i gminnych WKP w zakresie zagadnień technicznych egzekwowania zapisów uchwały antysmogowej oraz zagadnień prawnych z tym związanych; [10] w styczniu 2022 roku przygotowano i udostępniono wszystkim JST filmiki instruktażowe uwzględniające m.in. pokaz prawidłowego sposobu pobierania próbki z paleniska i rozpoznawanie rodzaju kotłów; [11] w lutym 2024 roku zorganizowano trzydniową konferencję dla straży miejskich i gminnych, pn. „Uchwała antysmogowa jako narzędzie przeciwdziałania niskiej emisji. Praktyczne zasady stosowania wybranych regulacji prawnych w pracy strażnika, w świetle oczekiwań społecznych i własnych doświadczeń – wykłady, dyskusje”; [12] na bieżąco udzielano telefonicznie i pisemnie wsparcia JST w zakresie realizacji działań naprawczych oraz interpretacji zapisów uchwały antysmogowej.

(akta kontroli str. 761-762, 947-955)

Urząd dofinansowywał pośrednio oraz bezpośrednio działania JST dotyczące wdrażania uchwały antysmogowej oraz wykonywania postanowień POP związanych z jej implementacją. Ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego WKP na lata 2014-2020 dofinansowano następujące działania: a) wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych (alokacja – 132 088,0 tys. zł, wartość zakontraktowanych umów – 131 857,7 tys. zł); b) efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach (odpowiednio 19 878,2 tys. zł i 19 563,8 tys. zł); c) efektywność energetyczna w sektorze publicznym i mieszkaniowym (251 523,8 tys. zł i 251 593,2 tys. zł); d) efektywność energetyczna w sektorze publicznym i mieszkaniowym w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych²⁸ (147 421,8 tys. zł i 149 655,8 tys. zł); e) efektywność energetyczna w sektorze publicznym (11 051,6 tys. zł i 7 072,0 tys. zł). Ogółem alokowano kwotę 561 963,4 tys. zł i zakontraktowano umowy na wartość 559 742,6 tys. zł. Z Funduszy Europejskich dla Kujaw i Pomorza na lata 2021-2027, według stanu na 31 października 2024 r. dofinansowano następujące działania: a) efektywność energetyczna Bydgoskiego Obszaru Funkcjonalnego i regionalnych ZIT-ów (alokacja – 125 514,2 tys. zł, wartość zakontraktowanych umów – 124 193,7 tys. zł); b) ciepłownie, sieci ciepłownicze i efektywność energetyczna budynków komunalnych Bydgoskiego Obszaru Funkcjonalnego (odpowiednio 9 633,7 tys. zł i 0 zł); c) ciepłownie, sieci ciepłownicze i efektywność energetyczna budynków komunalnych regionalnych ZIT-ów (26 394,5 tys. zł i 7 312,0 tys. zł); d) ciepłownie, sieci ciepłownicze i efektywność energetyczna budynków zabytkowych (116 727,0 tys. zł i 0 zł); e) rozwój instalacji odnawialnych źródeł energii w ramach Instrumentów Finansowych (130 324,7 tys. zł i 128 953,6 tys. zł); f) efektywność energetyczna w ramach Instrumentów Finansowych (105 318,7 tys. zł i 104 210,7 tys. zł); g) efektywność energetyczna na Obszarach Prowadzenia Polityki Terytorialnej²⁹ w ramach Instrumentów Finansowych (53 630,5 tys. zł i 53 066,3 tys. zł); h) ciepłownie, sieci ciepłownicze i efektywność energetyczna budynków komunalnych na OPPT (50 262,2 tys. zł i 0 zł). Łącznie kwota alokowana wyniosła 617 805,6 tys. zł, a wartość zakontraktowanych umów 417 736,3 tys. zł. (akta kontroli str. 762-763) W okresie objętym kontrolą Urząd gromadził informacje o liczbie wymienionych kotłów i osiągniętych w poszczególnych gminach efektach ekologicznych oraz dokonywał analizy pod kątem liczby JST, które nie zrealizowały założeń POP w tym zakresie. W WKP według stanu na 30 czerwca 2024 r. liczba kotłów na paliwa stałe wynosiła 227 000 sztuk, w tym urządzeń

²⁸ Dalej: „ZIT”.

²⁹ Dalej: „OPPT”.

poniżej klasy 3 – 113 318, klasy 3 – 36 206, klasy 4 – 29 555, klasy 5 – 44 107, klasy Ekoprojekt – 3 814 sztuk. W 2021 r. w WKP wymieniono 5 426 kotłów grzewczych, w 2022 r. – 7 262 i w 2023 r. – 6 641.

Urząd od września 2023 roku posiadał dostęp do bazy CEEB z poziomu WKP i od tego czasu korzystano z możliwości bieżącego wglądu do informacji o liczbie kotłów pozaklasowych wymagających wymiany w poszczególnych gminach.

Jak wskazała Dyrektor Departamentu Środowiska, wcześniej Urząd nie posiadał takiego dostępu i bazował na danych pozyskanych z różnych publikacji i opracowań, a także informacji przekazywanych przez gminy. W ramach przekazywanych przez gminy sprawozdań z realizacji POP Urząd gromadził informacje, w jaki sposób sprawdzały one spełnianie wymogów odnośnie jakości stosowanych do ogrzewania paliw³⁰ stałych względem wymagań określonych w uchwale antysmogowej³¹. Urząd gromadził również informacje o liczbie indywidualnych kontroli systemów grzewczych przeprowadzonych w poszczególnych gminach³², w tym o przypadkach, w których gminy nie wykonały zakładanych w POP wskaźników. Urząd corocznie przekazywał do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy³³ sprawozdania okresowe z realizacji POP, w których w zakładce Uwagi wpisywano informacje odnośnie gmin, które nie zrealizowały danego działania naprawczego. Ponadto, w październiku 2022 r. WIOŚ udostępnił stały dostęp do prowadzonej Platformy sprawozdawczej z realizacji POP w zakresie zatwierdzonych sprawozdań złożonych przez JST.

Według dalszych wyjaśnień, rzeczywista liczba usuniętych kotłów może być znacznie większa, gdyż poszczególne gminy mogły nie posiadać kompletnych informacji o przeprowadzonych wymianach źródeł ciepła przez ich mieszkańców.

(akta kontroli str. 763-764, 956-989, 1805-1809)

Urząd monitorował wdrażanie uchwał antysmogowych oraz realizację zadań określonych w POP, które mają na celu ograniczenie niskiej emisji i wdrożenie tych uchwał poprzez m.in.: [1] analizowanie składanych przez JST sprawozdań okresowych z realizacji działań naprawczych przewidzianych do wykonania w POP³⁴; [2] dzięki dostępowi do Bazy CEEB z poziomu WKP - oszacowywanie

³⁰ Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska wskazała, że z posiadanych przez Urząd danych nie da się wprost ustalić liczby pobranych próbek popiołu/opalu i wyników ich badań. Podała ona również, że zapisy pkt. 5d § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1159) nie przewidują takiego wskaźnika monitorowania. Ponadto zadania kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów wprowadzonych uchwałą antysmogową są przypisane gminom i Urząd nie posiadał udokumentowanych danych dotyczących tego, w jaki sposób prowadzą one weryfikację stosowanych paliw przez użytkowników systemów grzewczych. Niemniej do Urzędu docierały informacje, że w czasie prowadzonych kontroli są sprawdzane świadectwa jakości paliw, którymi zgodnie z zapisami uchwały antysmogowej, winny dysponować w czasie kontroli podmioty eksploatujące daną instalację.

³¹ Były to informacje o liczbie: przeprowadzonych kontroli, popełnionych wykroczeń, udzielonych pouczeń, wystawionych mandatów i spraw skierowanych do sądu w poszczególnych gminach.

³² W WKP: w 2021 r. przeprowadzono 4 965 kontroli i wystawiono 510 mandatów; w 2022 r. odpowiednio 4 851 i 570 mandatów; w 2023 r. odpowiednio 5 946 i 402.

³³ Dalej: „WIOŚ”.

³⁴ Platforma sprawozdawcza z programów ochrony powietrza pozwala wygenerować zbiorcze sprawozdania z danego POP do Ministra Klimatu i Środowiska i do WIOŚ, a także przechowywać

liczby kotłów pozaklasowych nadal wymagających wymiany; [3] pozyskiwanie informacji od WFOŚiGW w Toruniu odnośnie realizacji POP.

(akta kontroli str. 764-765, 980-1096)

Badaniem objęto 15 składanych przez JST rocznych sprawozdań z realizacji POP³⁵. Ustalono, że weryfikacji oraz analizie podlegały one w całości. Urząd weryfikował elementy składowe sprawozdań, jak rok referencyjny, kod programu ochrony powietrza, czy też określenie podmiotu, który złożył sprawozdanie. Ponadto dla każdego z trzech³⁶ działań naprawczych Urząd weryfikował takie informacje, jak: opis działania naprawczego, obszar, termin zastosowania, stan zaawansowania realizacji działania naprawczego w odniesieniu do wartości zaplanowanej do wykonania w danym roku sprawozdawczym, efekt rzeczowy działania naprawczego obliczony (oszacowany) na podstawie wskaźnika(-ków) monitorowania postępu realizacji POP. Analizie podlegała również informacja o poniesionych kosztach³⁷. W przypadku brakujących elementów i niezgodności w sprawozdaniu Urząd informował o tym JST poprzez platformę sprawozdawczą. JST otrzymywały komentarze do sprawozdania zawierające wskazówki, co należy w nich poprawić i w jaki sposób. Po wprowadzeniu korekt przez JST sprawozdania były poddawane ponownej weryfikacji i jeżeli były poprawnie wykonane, podlegały zatwierdzeniu. Analiza i weryfikacja sprawozdań, oprócz oceny ich poprawności polegała również na ustaleniu poziomu zaawansowania realizacji działań naprawczych wynikających z POP w gminach, które w ogóle lub tylko w części zrealizowały wymagane działania. Urząd monitorował też terminowość składania sprawozdań.

W badanej próbie 15 sprawozdań, wszystkie złożono terminowo, 12 było kompletnych, a w trzech przypadkach Urząd skutecznie wezwał JST do dokonania odpowiedniej korekty.

(akta kontroli str. 765-766, 1111-1722)

Urząd corocznie wysyłał do JST pisma przypominające o zbliżającym się obowiązku przekazania sprawozdania. Ponadto przy zbieraniu danych do sprawozdań oraz na etapie ich przygotowywania przez JST udzielano telefonicznie oraz elektronicznie za pośrednictwem platformy sprawozdawczej wsparcia merytorycznego.

Spośród 144 gmin WKP, które zobowiązane były do realizacji działań określonych w POP, WIOŚ przeprowadził w okresie objętym kontrolą NIK: w 2021 r. - cztery

oraz przetwarzać dane zebrane w ramach ww. sprawozdawczości. Platforma ta została udostępniona wszystkim JST, a także WIOŚ, który mając bezpośredni dostęp do złożonych przez JST sprawozdań może sprawować zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska nadzór nad realizacją działań określonych w POP, a także terminowym przekazywaniem sprawozdań okresowych i końcowych z realizacji POP i PDK.

³⁵ Sprawozdania za lata 2021, 2022 i 2023: gminy-miasta Grudziądz, miasta Włocławek, gmin Nakło nad Notecią, Szubin i Białe Błota.

³⁶ Tj.: „Ograniczenia emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych”, „Prowadzenia edukacji ekologicznej (ulotki, imprezy, akcje szkolne, audycje, konferencje, działania informacyjne i szkoleniowe) związanej z ochroną powietrza” oraz „Prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów”.

³⁷ W PLN i w EUR.

kontrole, w 2022 r. - 11, w 2023 r. - 11³⁸, stwierdzając nieprawidłowości³⁹ w realizacji POP: w 2021 r. w dwóch gminach, w 2022 r. w czterech gminach, w 2023 r. w trzech gminach. Jednocześnie WIOŚ w latach 2021-2024 w żadnej gminie WKP nie stwierdził nieprawidłowości w realizacji POP związanych z ograniczeniem niskiej emisji oraz nie nałożył żadnych kar. Urząd w badanych latach przesłał do WIOŚ informacje o potencjalnych nieprawidłowościach związanych z realizacją działań określonych w POP: w 2021 r. dotyczących 134 gmin, w 2022 r. - 128, w 2023 r. - 137⁴⁰. WIOŚ przeprowadził w tych gminach: w 2021 r. dwie kontrole, w 2022 r. 11 kontroli, w 2023 r. 11 kontroli, stwierdzając nieprawidłowości⁴¹ w realizacji POP: w 2022 r. w czterech gminach i w 2023 r. w trzech gminach. WIOŚ w żadnej z gmin nie stwierdził nieprawidłowości związanych z ograniczeniem niskiej emisji oraz nie wymierzył żadnej kary⁴².

(akta kontroli str. 766, 1001-1105, 1725-1726)

W budynkach wykorzystywanych przez WKP, jego jednostki organizacyjne i spółki stosowane były źródła ciepła w pełni spełniające wymagania uchwały antysmogowej, z trzema wyjątkami:

W zabytkowej pomennonickiej chacie w Chrystkowie z 1791 r. należącej do Zespołu Parków Krajobrazowych nad Dolną Wisłą w celu prezentacji walorów turystycznych obiektu używane były urządzenia grzewcze na paliwa stałe (piece, kozy i kominki) niespełniające wymagań uchwały.

W zabytkowym budynku dawnego Casino Europa z 1932 r. należącym do Uzdrowiska Ciechocinek S.A. znajdowały się lokale gastronomiczne, użytkowe oraz mieszkania (10 z ogółem 15) ogrzewane na paliwa stałe za pomocą urządzeń grzewczych poniżej 3 klasy. Do 2030 r. planowana jest zmiana tego ogrzewania na elektryczne i gazowe.

W zabytkowym budynku Warzelni Soli, również stanowiącym własność Uzdrowiska Ciechocinek S.A., który nie jest ogrzewany, przeprowadzano w każdym roku trzy cykle produkcyjne pozyskiwania soli z solanki trwające łącznie ok. 30 dni. Stosowana była przy tym tradycyjna technologia wymagająca wykorzystania pieców węglowych.

Dyrektor Departamentu Środowiska wyjaśniła, że „w obowiązujących POP na samorząd województwa nie były nakładane do realizacji działania naprawcze. Samorząd województwa w odniesieniu do nieruchomości, których jest właścicielem, był zobligowany zgodnie z obowiązującą uchwałą antysmogową do końca roku 2023 zaprzestać eksploatacji urządzeń pozaklasowych”.

(akta kontroli str. 1097-1108, 1810-1811)

³⁸ W I półroczu 2024 r. WIOŚ nie przeprowadził żadnej kontroli.

³⁹ Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego przekazywania sprawozdań oraz niewykazywania w nich wszystkich podejmowanych działań.

⁴⁰ Według stanu na 30 czerwca 2024 r. Urząd nie przesłał w tym roku informacji o potencjalnych nieprawidłowościach związanych z realizacją przez gminy działań określonych w POP.

⁴¹ Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego przekazywania sprawozdań oraz niewykazywania wszystkich faktycznie podejmowanych działań.

⁴² Związanej z zawiadomieniem przesłanym przez Urząd o potencjalnych nieprawidłowościach przy realizacji działań określonych w POP.

4. W latach objętych kontrolą NIK Urząd prowadził działania promujące wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwał antysmogowych organizując szereg spotkań, konferencji i pikników, które w sposób bezpośredni (dedykowany problemowi) jak i pośredni (uwzględniający w programie spotkania/konferencji/pikniku panel poświęcony omawianemu zagadnieniu) odnosiły się do tematu.

Przykładowe działania Urzędu: [1] zorganizowanie w grudniu 2021 roku warsztatów on-line dla gmin i straży miejskich/gminnych, dotyczących uchwały antysmogowej; [2] przeprowadzenie konkursu plastyczno-literackiego dla dzieci i młodzieży szkolnej WKP pt. „SMOG – trująca z mora, która nie ma u nas amatora” zakończony w grudniu 2023 r. Celem konkursu było uwrażliwienie na negatywne konsekwencje wynikające ze zjawiska smogu. Tematem prac konkursowych był smog rozumiany jako zjawisko powstające wskutek równoczesnego występowania zanieczyszczeń powietrza, które są spowodowane przez działalność człowieka oraz naturalnych zjawisk pogodowych, (występowania mgły, dużej wilgotności, bezwietrznej pogody). Uczestnikami konkursu były dzieci i młodzież szkolna - klas IV-VIII szkół podstawowych; [3] organizacja konferencji szkoleniowej w lutym 2024 r. pt. „Uchwała antysmogowa jako narzędzie przeciwdziałania niskiej emisji”. Konferencja przeznaczona była dla 50 funkcjonariuszy straży miejskich i gminnych z terenu całego województwa. a jej celem było merytoryczne przygotowanie do egzekwowania przepisów uchwały antysmogowej; [4] współorganizacja z Kołem Gospodyń Wiejskich „Wesołe Kwiatki” w Zadusznikach w sierpniu 2024 r. pikniku ekologicznego w gminie Wielgie. Podczas pikniku obecny był ekspert udzielający informacji o możliwościach pozyskania środków na wymianę indywidualnego źródła ogrzewania budynku. W ramach wydarzenia przeprowadzono m. in. ekologiczne warsztaty i zajęcia dla dzieci pod hasłem: „Z ekologią na Ty”; [5] i współorganizowanie we wrześniu 2024 r. z gminą Lubanie pikniku ekologicznego dla mieszkańców gminy „Ekologia na Moim podwórku”. Impreza miała na celu podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców i propagowanie zachowań korzystnych dla środowiska naturalnego. W ramach zadania przeprowadzono m.in. prelekcje w zakresie: ochrony powietrza, zmian klimatu oraz odnawialnych źródeł energii, ekologiczne warsztaty plenerowe oraz zajęcia w zakresie edukacji przyrodniczej, w tym ochrony bioróżnorodności i ekosystemów; [6] współorganizacja we wrześniu 2024 r. konferencji z Miejską Radą Seniorów w Ciechocinku pt. „Czyste powietrze i zdrowe żywienie to długie życie”. Konferencja, poświęcona była zagadnieniom związanym z uchwałą antysmogową, jakością powietrza i czystszyim powietrzem, a także jego wpływem na życie i zdrowie mieszkańców. Celem konferencji była poprawa postaw proekologicznych dążących do postrzegania zanieczyszczenia jako nie tylko jako problemu osobistego, ale szerszego, regionalnego.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Środowiska, zaplanowane działania zostały zrealizowane, zakończone oraz rozliczone. W przedmiotowym zakresie prowadzono również działania edukacyjno-informacyjne bez obowiązku ponoszenia kosztów. Przedstawiciele Urzędu uczestniczyli jako prelegenci w wydarzeniach, w których poruszano tematykę dotyczącą ochrony powietrza organizowanych przez inne JST czy instytucje, promując obowiązującą na terenie regionu uchwałą antysmogową. W wojewódzkich POP zaplanowano działanie naprawcze, pn. „Prowadzenie edukacji ekologicznej (ulotki, imprezy, akcje szkolne, audycje, konferencje, działania informacyjne i szkoleniowe) związanej z ochroną powietrza”. Realizację przedmiotowego działania przypisano gminom i powiatom, które w latach 2021-2023 miały obowiązek realizacji

przedmiotowego działania co najmniej raz w roku⁴³. Od 2024 r. nałożono obowiązek prowadzenia tego typu wydarzeń minimum trzy razy w roku.

(akta kontroli str. 1730-1731, 1735-1785)

W latach 2021-2024 Urząd zamieszczał na stronie internetowej WKP informacje dotyczące problematyki zanieczyszczenia powietrza lub dostępności źródeł finansowania działań naprawczych w tym zakresie. W POP zamieszczonych na stronie BIP został przedstawiony stan jakości powietrza w poszczególnych czterech strefach Województwa. Również na organizowanych przez Urząd tematycznych spotkaniach i konferencjach popularyzowano informacje dotyczące jakości powietrza w regionie⁴⁴.

(akta kontroli str. 1732, 1735-1754, 1800)

Dyrektor Departamentu Środowiska wyjaśniła, iż Urząd nie prowadził monitoringu jakości powietrza, gdyż za to zgodnie z obowiązującymi przepisami odpowiedzialny jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który corocznie do Zarządu WKP do 30 kwietnia przedkłada roczną ocenę jakości powietrza dla WKP za rok poprzedni. W przedmiotowych ocenach na podstawie prawnie ustalonych kryteriów dokonywana jest kwalifikacja jakości powietrza w poszczególnych strefach WKP. Na ich podstawie samorząd WKP opracowuje POP-y, których elementem są plany działań krótkoterminowych, które w sytuacji występujących przekroczeń zanieczyszczeń w powietrzu nakładają na prezydentów, burmistrzów, wójtów oraz starostów obowiązek poinformowania o tym fakcie społeczeństwa. Jedną z istotnych przesłanek podjęcia przez Samorząd WKP prac nad przygotowaniem uchwały antysmogowej był fakt, że w raporcie WHO z 2018 roku umieszczono Nakło nad Notecią jako jedno z 50 miast Unii Europejskiej z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem (a jako jedno z 36 z Polski). Również Urząd w uzasadnieniu do uchwały antysmogowej wskazywał normy jakości powietrza rekomendowane przez WHO.

(akta kontroli str. 1733)

Urząd, zlecając działania edukacyjne i promocyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwały antysmogowej, realizował je zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵ bądź przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁶. W ramach środków własnych z budżetu WKP w latach 2021-2024 wydatkowano na ten cel kwotę 145 tys. złotych. Urząd rzetelnie realizował akcje edukacyjne i informacyjne.

Wydatki poniesiono na: warsztaty on-line dla gmin i straży miejskich/gminnych, dotyczące uchwały antysmogowej – 25,0 tys. zł; piknik ekologiczny „Ekologia na moim podwórku” – 12,0 tys. zł; piknik ekologiczny współorganizowany z Kołem Gospodyń Wiejskich „Wesołe Kwiatki” – 3,0 tys. zł; współorganizację konferencji pt. „Czyste powietrze i zdrowe żywienie to długie życie” – 2,0 tys. zł; organizację konkursu plastyczno-literackiego dla dzieci i młodzieży szkolnej z terenu WKP pt.

⁴³ W realizacji działania naprawczego pn. „Prowadzenie edukacji ekologicznej (ulotki, imprezy, akcje szkolne, audycje, konferencje, działania informacyjne i szkoleniowe) związanej z ochroną powietrza” udział wzięła następująca liczba JST WKP (spośród ogółem 163 gmin i powiatów): 91 w 2021 r., 131 w 2022 r., 118 w 2023 r.

⁴⁴ Przykładowo podczas konferencji współorganizowanej z Miejską Radą Seniorów w Ciechocinku pt. „Czyste powietrze i zdrowe żywienie to długie życie” zorganizowanej 20 września 2024 roku w Ciechocinku, omawiano zagadnienia związane z uchwałą antysmogową i jakością powietrza, a także wpływem jego zanieczyszczenia na życie i zdrowie mieszkańców.

⁴⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

⁴⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320.

„SMOG – trująca z mora, która nie ma u nas amatora” – 39,4 tys. zł; organizację konferencji szkoleniowej pt. „Uchwała antysmogowa jako narzędzie przeciwdziałania niskiej emisji” – 63,6 tys. zł. Działania edukacyjne związane m.in. z tematyką ochrony powietrza podejmowane były także w ramach projektu pn. „Nasza Misja – Niska Emisja” przez parki krajobrazowe będące samorządowymi jednostkami organizacyjnymi - (projekt w trakcie realizacji na łączną kwotę 166,7 tys. zł (w tym środki własne WKP – 16 7 tys. zł oraz 150,0 tys. zł dotacji z WFOŚiGW).

(akta kontroli str. 1733-1734, 1786-1799)

5. W latach 2021 – 2023 gminy z terenu WKP wydatkowały łącznie 694 131,7 tys. zł na zadania związane z realizacją działań naprawczych wynikających z POP, z czego w 2021 r. – 93 497,2 tys. zł, w 2022 r. – 179 894,7 tys. zł, w 2023 r. – 420 739,8 tys. zł. Uwzględniając typologię działań:

- na zadania związane z ograniczeniem emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych wydano łącznie 687 067,4 tys. zł (w tym 99 546,6 tys. zł ze środków własnych gmin;

- na prowadzenie edukacji ekologicznej kwotę 3 982,3 tys. zł (w tym 1 734,4 tys. zł ze środków własnych);

- na przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów kwotę 3 082,0 tys. zł (w tym 2 100,3 tys. zł ze środków własnych).

(akta kontroli str. 1110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z brakiem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, odstępuje od formułowania uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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.

Bydgoszcz, 6 marca 2025 r.

Kontrolerzy

(-) Łukasz Burczyk

Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor

(-) Tomasz Sobecki

(-) Krzysztof Drzewiczak

Inspektor kontroli państwowej