



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.030.01.2017
P/17/078

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 Katowicach
Kontroler	Dariusz Bienek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/319/2017 z dnia 12 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach, ul. Ligonía 46, 40-037 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

W ocenie NIK³, Samorząd Województwa Śląskiego w okresie objętym kontrolą⁴ podejmował działania, mające na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa i ograniczenie jego zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi (PM₁₀ i PM_{2,5})⁵, bezno(a)pirenem (BaP)⁶ oraz dwutlenkiem azotu (NO₂)⁷. Zrealizowany został podstawowy obowiązek ciążyący na władzach

¹ Zwany dalej „Urzędem” lub „UM”.

² Zwany dalej „Marszałkiem”. Stanowisko objął 1 grudnia 2014 r. Poprzednio zajmował je Mirosław Sekuła.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁴ Okres podlegający kontroli to lata 2014-2017 (I półrocze).

⁵ 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 dioksyny 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.

⁶ Benzo(a)piren – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglodorów 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.

⁷ Dwutlenek azotu to gaz o barwie brunatnej i duszącej woni. Toksyczne działanie dwutlenku azotu polega na ograniczaniu dotlenienia organizmu. Obciąża on zdolności obronne ustroju na infekcje bakteryjne, działa drażniąco na oczy i drogi oddechowe, jest przyczyną zaburzeń w oddychaniu, powoduje choroby alergiczne, m.in. astmę – szczególnie u dzieci mieszkających w miastach narażonych na smog. Dwutlenek azotu miejscowo drażni spojówki oraz śluzówki i może prowadzić do intensywnego podrażnienia dróg oddechowych oraz płuc. Tlenki azotu są współodpowiedzialne za smog fotochemiczny (typ smogu powstający w słoneczne dni przy dużym ruchu ulicznym) oraz podwyższoną zawartość ozonu w atmosferze (tlenki azotu obecne w spalinach

Samorządu Województwa Śląskiego, tj. przygotowano i określono w drodze stosownej uchwały program naprawczy mające na celu przywrócenie odpowiedniej jakości powietrza. Pozytywnie należy ocenić skorzystanie z uprawnień do określenia standardów paliw stałych i urządzeń grzewczych wykorzystujących te paliwa na obszarze województwa śląskiego. Uwagi Najwyższej Izby Kontroli⁸ dotyczą natomiast niewystarczających mechanizmów ewaluacyjnych⁹ w programach naprawczych, ponieważ przyjęte rozwiązania nie umożliwiały Samorządowi Województwa Śląskiego uzyskania wiarygodnych danych służących do monitorowania rezultatów podejmowanych działań oraz stopnia osiągnięcia założonych celów w tych programach.

Od 15 grudnia 2014 r. we wszystkich pięciu strefach¹⁰ w województwie śląskim obowiązywał *Program ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji*¹¹. POP z 2014 r. został opracowany stosownie do wymogów określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹² i zawierał elementy wymagane art. 84 Poś i § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych¹³. Natomiast w przypadku BaP oszacowano że, założona redukcja emisji tej substancji nie pozwoli na osiągnięcie w roku zakończenia realizacji POP z 2014 r. docelowej wielkości stężenia średniorocznego w strefach województwa śląskiego, co było zgodne z wymogami prawa¹⁴. Projekt jego aktualizacji został opracowany i przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego 28 listopada 2017 r., co było zgodne z wymogami art. 91 ust. 9c Poś, przy czym na jego podstawie wydłużono termin zakończenia realizacji POP z 2014 r. o 7 lat (tzn. z 2020 r. do 2027 r.).

POP z 2014 r. zawierał szczegółową diagnozę sytuacji z uwzględnieniem: wielkości i źródeł emisji w roku bazowym przyjętym dla jego opracowania, wpływu tych źródeł na przekroczenia wartości normatywnych poszczególnych substancji, wielkości obszaru i liczby ludności narażonej na ponadnormatywne stężenia wybranych substancji, jak również koszty jednostkowe na jednostkę emisji dla PM₁₀, NO_x i SO_x. Określone w POP z 2014 r. działania naprawcze były ukierunkowane przede wszystkim na ograniczenie emisji z: urządzeń małej mocy (do 1 MW), transportu i źródeł punktowych. Największy odsetek wydatków poniesiono na wymianę 12 777 indywidualnych systemów ogrzewania (52,7 % wszystkich wydatków poniesionych w latach 2014-2016) oraz wykonanie 1 910 termomodernizacji (42,6 % wydatków), przy jednoczesnym wykonaniu 3 183 podłączeń do lokalnych sieci ciepłowniczej (0,7 % wydatków) i zainstalowaniu 3 981 alternatywnych źródeł energii (3,9 % wydatków). Powyższa charakterystyka wydatków wskazuje na właściwe wykorzystanie środków finansowych w celu osiągnięcia jak największych efektów ekologicznych, tzn. ponoszenia ich w związku z działaniami charakteryzującymi się

samochodowych w obecności światła wchodzi w reakcje prowadzące do powstania silnych utleniaczy, m.in. ozonu)

⁸ Zwana dalej „NIK”.

⁹ Ewaluacja rozumiana jako proces polegający na systematycznym badaniu wartości albo cech konkretnego programu, z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia.

¹⁰ W których wystąpiły ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza, wskazane w rocznych ocenach jakości powietrza sporządzonych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach.

¹¹ Zwany dalej „POP z 2014 r.”.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm., zwana dalej „Poś”.

¹³ Dz. U. poz. 1028, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie POP”.

¹⁴ Stosownie do postanowień określonych w §3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie POP, obowiązek ustanowienia działań naprawczych mających na celu osiągnięcie poziomów docelowych BaP może być ograniczony tylko do takich działań, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów.

wysokim wskaźnikiem efektywności ekonomicznej pod względem ograniczenia wielkości emisji. Województwo Śląskie współpracowało z ościennymi województwami jak również z przygranicznymi regionami (krainami) słowackim i czeskim w ramach projektów AIR TRITIA i LIFE w celu poprawienia jakości powietrza.

W celu spełnienia wymogów określonych w art. 84 ust. 2 pkt 8 Poś, wskazujących na obowiązek ustalenia sposobu kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów, dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących działania naprawcze określono, formę (elektroniczną) i termin złożenia sprawozdania z realizacji POP (do 30 kwietnia kolejnego roku) oraz opracowano wzory tabel sprawozdawczych, które wymagały podania kosztów podjętych działań, osiągniętego efektu ekologicznego, a także wskazania źródeł ich finansowania. NIK zauważa jednak, że w latach 2014-2016 Samorząd Województwa Śląskiego nie ustalił jednolitych zasad obliczania efektów ekologicznych zrealizowanych działań naprawczych, a pracownicy Urzędu w niewystarczającym stopniu weryfikowali otrzymywane od jednostek samorządu terytorialnego dane w tym zakresie. Wskutek powyższego władze Samorządu Województwa Śląskiego nie posiadały prawidłowych danych umożliwiających bieżącą ocenę stopnia realizacji POP z 2014 r. Zdaniem NIK z uwagi na fakt, że działania naprawcze angażują znaczne środki finansowe, informacje zwrotne odnośnie uzyskiwanych efektów z zaangażowanych nakładów powinny stanowić kluczowy element w procesie gospodarowania środkami publicznymi. Ponadto sprawozdanie z realizacji POP za 2014 r. zostało sporządzone przez Urząd nierzetelnie.

Z uwagi na niejednorodną metodykę określania efektów ekologicznych oraz niewiarygodne dane przedstawiane przez Urząd w tym aspekcie do oceny stopnia realizacji założeń POP z 2014 r. wykorzystano ekspertyzę firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK. Wynika z niej, że dotychczasowe tempo działań naprawczych nie pozwoli na osiągnięcie wymaganych efektów do czasu zakończenia realizacji POP z 2014 r. (tj. do końca 2020 r.), a także będzie niewystarczające dla realizacji do 2027 r. założeń określonych w jego aktualizacji z grudnia 2017 r. W latach 2014-2016, wskutek zrealizowanych działań naprawczych, w skali całego województwa śląskiego ograniczono emisję PM₁₀, PM_{2,5} i BaP ze źródeł powierzchniowych odpowiednio o 1 227,23 Mg/rok, 798,88 Mg/rok oraz 0,41 Mg/rok, co stanowiło 10,6%, 11,1% i 5,8% rezultatu docelowego wskazanego w POP z 2014 r. na rok 2020 (odpowiednio: 11 592,40 Mg/rok dla PM₁₀, 7 211,93 Mg/rok dla PM_{2,5} i 7,02 Mg/rok dla BaP). Oznacza to, że przy dotychczasowym tempie działań naprawczych, osiągnięcie wymaganych efektów w postaci redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych, która jest główną przyczyną niedostatecznej jakości powietrza na obszarze województwa śląskiego, może nastąpić po ok. 29 i 27 latach w przypadku PM₁₀ i PM_{2,5} oraz po ok. 52 latach jeśli chodzi o BaP. Biorąc jednak pod uwagę założenia określone w POP z 2017 r. pespektywa ta dla pyłów zawieszonych ulegnie wydłużeniu, ponieważ oszacowano, że do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa śląskiego niezbędny będzie wyższy poziom redukcji emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych niż w poprzedniej wersji POP (tj. 13 758,51 Mg/rok dla PM₁₀, 10 811,37 Mg/rok dla PM_{2,5}). Poziom redukcji dla BaP ustalono na poziomie 4,98 Mg/rok. Z porównania dotychczasowych rezultatów działań naprawczych do nowych szacunków wynika, że osiągnięcie założonej poprawy jakości powietrza – przy utrzymaniu bieżącego tempa realizacji zadań – zajmie ok. 34 lata dla PM₁₀ i 41 lat dla PM_{2,5} oraz 37 lat w przypadku BaP.

Szansą na przyspieszenie tempa poprawy jakości powietrza w województwie śląskim jest przyjęcie, na podstawie art. 96 Poś, w 2017 r. przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwały antysmogowej¹⁵.

NIK postrzega jako dobrą praktykę zorganizowanie, w związku z wprowadzeniem ww. uchwały, warsztatów w zakresie wdrażania uchwały antysmogowej, w tym praktycznych aspektów prowadzenia kontroli dla wszystkich gmin województwa śląskiego oraz wszystkich straży gminnych i miejskich.

NIK wskazuje, że mimo dotychczasowych działań naprawczych, jakość powietrza na obszarze województwa śląskiego w latach 2014-2016 w dalszym ciągu odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, których dotrzymanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie. Z ekspertyzy wykonanej przez firmę zewnętrzną na zlecenie NIK wynika, że dotychczasowe tempo działań naprawczych nie pozwoli na osiągnięcie wymaganych efektów do czasu zakończenia realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę dotychczas podjęte działania i osiągnięte rezultaty, doprowadzenie do wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa śląskiego będzie wymagało wdrożenia w nieodległej perspektywie czasowej bardziej radykalnych rozwiązań i zdecydowanie większego zaangażowania wszystkich jednostek uczestniczących w systemie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Osiągnięcie założonych w POP rezultatów wykracza poza obecne możliwości jednostek samorządu terytorialnego w województwie śląskim i wymaga silnego wsparcia działań na szczeblu krajowym, a także współdziałania wielu jednostek, w szczególności na poziomie administracji lokalnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Planowanie, realizacja i monitorowanie działań mających na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w województwie śląskim obowiązywał POP z 2014 r. przyjęty¹⁶ przez Zarząd Województwa Śląskiego¹⁷ 17 listopada 2014 r.¹⁸ Do momentu przyjęcia ww. Programu w województwie śląskim obowiązywały trzy programy ochrony powietrza opracowane dla stref, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu: dla całego województwa przyjęty¹⁹ 16 czerwca 2010 r., dla stref gliwicko – mikołowskiej i częstochowsko – lublinieckiej przyjęty²⁰ 19 grudnia 2011 r. i dla strefy bieruńsko – pszczyńskiej przyjęty²¹ 19 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 8)

¹⁵ możliwości kontroli realizacji tych postanowień w skali całego województwa są jednak ograniczone, a ponadto istnieje (wciąż zgodną z prawem) możliwość obrotu paliwami stałymi, które nie spełniają wymogów przyjętych w uchwale Sejmiku Województwa Śląskiego, a także brak w systemie prawnym obligatoryjnych dokumentów (certyfikatów) poświadczających parametry jakościowe zakupionego węgla.

¹⁶ Uchwała Nr IV/57/3/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego. Opracowany wskutek przekroczenia dopuszczalnych stężeń PM₁₀, PM_{2,5}, BaP, NO₂ i SO₂ w 2012 r.

¹⁷ Zwany dalej „Zarząd Województwa”.

¹⁸ POP z 2014 r. został przyjęty cztery lata i pięć miesięcy od dnia przyjęcia poprzedniego POP dla tej strefy. Przekroczenie terminu zostało ocenione w wyniku przeprowadzenia kontroli w 2014 r. pn. „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami” (Nr P/14/086).

¹⁹ Uchwała nr III/52/15/2010 Sejmiku Województwa Śląskiego. Opracowany wskutek przekroczenia dopuszczalnych stężeń PM₁₀ i BaP w 2007 r.

²⁰ Uchwała nr IV/16/7/2011 Sejmiku Województwa Śląskiego. Opracowany wskutek przekroczenia dopuszczalnych stężeń PM₁₀ w 2009 r.

²¹ Uchwała nr IV/45/12/2013 Sejmiku Województwa Śląskiego. Opracowany wskutek przekroczenia dopuszczalnych stężeń PM₁₀ i PM_{2,5} w 2010 r.

2. Stosownie do wymogów określonych w art. 91 ust. 9c Poś, zachowując termin trzech lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku województwa w sprawie POP z 2014 r., Zarząd Województwa przyjął 28 listopada 2017 r. projekt aktualizacji POP pn. „Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji”²².

Uchwała (dowód: akta kontroli str. 4-7)

3. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą POP z 2014 r. zawierał podstawowe elementy wymagane art. 84 Poś i § 3 rozporządzenia w sprawie POP. W przypadku BaP oszacowano że, założona redukcja emisji tej substancji będzie niewystarczająca do osiągnięcia w roku zakończenia realizacji POP z 2014 r. docelowej wielkości stężenia średniorocznego w strefach województwa śląskiego. Było to dopuszczalne w związku z postanowieniami określonymi w § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie POP, z których wynika, że obowiązek ustanowienia działań naprawczych mających na celu osiągnięcie poziomów docelowych BaP może być ograniczony tylko do takich działań, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 9, 10-123)

4. W trakcie przygotowania POP z 2014 r. dokonano szczegółowej charakterystyki obszarów narażonych na ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza biorąc pod uwagę informacje o: wielkości i źródłach emisji poszczególnych substancji do powietrza, wpływie tych źródeł na przekroczenia poziomu normatywnego; wielkości obszarów i liczbie ludności narażonej na ponadnormatywne stężenia poszczególnych substancji. Nie wskazano wysokości kosztów zewnętrznych powodowanych złą jakością powietrza²³.

W POP z 2014 r. uwzględniono wszystkie źródła emisji mające istotny wpływ na jakość powietrza, w tym źródła punktowe oraz źródła powierzchniowe i inne mogące lokalnie występować nietypowe źródła emisji (np. emisja z hałd kopalnianych, placów budów).

(dowód: akta kontroli str. 18, 66-84, 340-345)

Łączna wielkość emisji poszczególnych substancji zanieczyszczających powietrze w strefach objętych POP, w roku 2012 i 2015 (latach bazowych dla opracowania POP z 2014 r. i POP z 2017 r.) wynosiła (odpowiednio) dla:

- PM₁₀: 70 475,48 Mg/rok²⁴ i 44 541,16 Mg/rok²⁵;

- PM_{2,5}: 52 662,17 Mg/rok²⁶ i 26 259,57 Mg/rok²⁷;

²² Zwanego dalej „POP z 2017 r.”.

²³ Takie koszty zostały wskazane w POP z 2017 r.

²⁴ W tym: 36 237,250 Mg/rok (51,4 %) źródła powierzchniowe, 16 554,217 Mg/rok (23,5 %) źródła liniowe, 8 352,555 Mg/rok (11,9 %) źródła punktowe i 10 116,196 Mg/rok (14,4 %) źródła pozostałe.

²⁵ W tym: 24 341,35 Mg/rok (54,6 %) źródła powierzchniowe, 5 889,52 Mg/rok (13,2 %) źródła liniowe, 8 688,27 Mg/rok (19,5 %) źródła punktowe i 5 622,025 Mg/rok (12,6 %) źródła pozostałe.

²⁶ W tym: 22 906,981 Mg/rok (43,5 %) źródła powierzchniowe, 15 567,717 Mg/rok (29,6 %) źródła liniowe, 6 263,093 Mg/rok (11,9 %) źródła punktowe i 7 923,591 Mg/rok (15,0 %) źródła pozostałe.

²⁷ W tym: 19 144,23 Mg/rok (72,9 %) źródła powierzchniowe, 2 087,89 Mg/rok (8,0 %) źródła liniowe, 4 239,59 Mg/rok (16,1 %) źródła punktowe i 787,855 Mg/rok (3,0 %) źródła pozostałe.

- BaP: 23,210 Mg/rok²⁸ i 9,645 Mg/rok²⁹;
- NO₂: 153 579,57 Mg/rok³⁰ i 65 191,01 Mg/rok³¹.

(dowód: akta kontroli str. 177-178)

W POP 2014 określone zostały średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych poszczególnych zanieczyszczeń (oprócz NO₂) tylko dla miast Bielska-Białej i Częstochowy³², które w lokalnych źródłach wynosiły dla:

- PM10: 18,2 % - powierzchniowe, 18,7 % - komunikacyjne, 0,9 % - przemysłowe i 62,2 % napływ i tło naturalne dla Bielska-Białej oraz (w tym samym układzie): 18,3 %, 19,3 %, 0,1 % i 62,5 % dla Częstochowy;
- PM2,5: 0,7 % - powierzchniowe, 11,7 % - komunikacyjne, 0,6 % - przemysłowe i 78,5 % napływ i tło naturalne dla Bielska-Białej oraz (w tym samym układzie): 20,9 %, 16,9 %, 0,5 % i 58,9 % dla Częstochowy;
- BaP: 41,3 % - powierzchniowe, 0,7 % - komunikacyjne, 9,0 % - przemysłowe i 57,5 % napływ i tło naturalne dla Bielska-Białej oraz (w tym samym układzie): 49,5 %, 1,6 %, 1,5 % i 47,3 % dla Częstochowy.

Wartości dla innych stref województwa śląskiego zostały przedstawione z podziałem na poszczególne powiaty i miasta oraz dla wszystkich czterech ww. rodzajów zanieczyszczeń powietrza. W tabelach przedstawiono procentowe udziały źródeł emisji na obszarze przekroczeń stężeń średniorocznych w następującym podziale: spoza województwa, z województwa oraz z lokalnych. Wykazywano także udział tła ponadregionalnego.

Natomiast w POP 2017 średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych poszczególnych zanieczyszczeń na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego przedstawiono dla wszystkich stref w podziale na lokalne źródła powierzchniowe komunikacyjne i przemysłowe oraz napływ i tło naturalne. Dla całego województwa śląskiego poszczególne ww. źródła miały następujące udziały dla:

- PM10: 54,6 % – powierzchniowe, 13,2 % – komunikacyjne, 19,5 % – przemysłowe i 12,7 % napływ i tło naturalne;
- PM2,5 (odpowiednio): 72,9 %, 8,0 %, 16,1 % i 3,0 %;
- BaP (odpowiednio): 90,6 %, 0,2 % i 9,2 % (bez udziału napływu i tła naturalnego);
- NO₂ (odpowiednio): 14,0 %, 11,2 %, 71,9 % i 2,8 %.

W związku z zastosowaniem innych założeń na etapie opracowywania POP 2014 r. i POP 2017 r. przyjęte w ww. zakresie dane były nieporównywalne.

(dowód: akta kontroli str. 179-186, 320-340)

Wielkość obszaru narażona na ponadnormatywne stężenia wybranych substancji w powietrzu, wg danych z lat 2012 i 2015, uległa zmniejszeniu i przedstawiała się w województwie śląskim w ww. latach następująco dla:

²⁸ W tym: 21,840 Mg/rok (94,1 %) źródła powierzchniowe, 0,030 Mg/rok (0,1 %) źródła liniowe, 1,330 Mg/rok (5,7 %) źródła punktowe.

²⁹ W tym: 8,743 Mg/rok (90,6 %) źródła powierzchniowe, 0,016 Mg/rok (0,2 %) źródła liniowe, 0,886 Mg/rok (9,2 %) źródła punktowe.

³⁰ W tym: 15 827,793 Mg/rok (10,3 %) źródła powierzchniowe, 75 216,984 Mg/rok (49,0 %) źródła liniowe, 62 534,231 Mg/rok (40,7 %) źródła punktowe.

³¹ W tym: 9 145,18 Mg/rok (14,0 %) źródła powierzchniowe, 7 296,67 Mg/rok (11,2 %) źródła liniowe, 46 893,60 Mg/rok (71,9 %) źródła punktowe i 1 855,56 Mg/rok (2,8 %) źródła pozostałe.

³² Miasta te są traktowane jako osobne strefy określone w POP z 2014 r. jako miasta o liczbie mieszkańców większych niż 100 tysięcy.

- a) PM10 - stężenie średnioroczne (odpowiednio): 2 044,8 km² i 265,5 km² (przy czym dla miasta Bielsko-Biała nie stwierdzono przekroczenia normy);
- b) PM10 - stężenie średniodobowe powyżej 35 dni w roku (odpowiednio): 12 288 km² i 3 021,321 km²;
- c) PM2,5 stężenie średnioroczne (odpowiednio): 2 431,3 km² i 486,2 km² (przy czym dla miasta Bielsko-Biała nie stwierdzono przekroczenia normy) ;
- d) BaP stężenie średnioroczne (odpowiednio): 12 333,0 km² i 10 163,7 km²;
- e) NO₂ stężenie średnioroczne określono tylko dla jednej strefy - aglomeracja górnośląska (odpowiednio): 43,7 km² i 18,8 km² .

Liczba ludności narażona na ponadnormatywne stężenia wybranych substancji w powietrzu, wg danych z lat 2012 i 2015, uległa zmniejszeniu i przedstawiała się w województwie śląskim w ww. latach następująco dla:

- a) PM10 - stężenie średnioroczne (odpowiednio): 1 770 978 i 938 533 (przy czym dla miasta Bielsko-Biała nie stwierdzono przekroczenia normy);
- b) PM10 - stężenie średniodobowe powyżej 35 dni w roku (odpowiednio): 4 626 357 i 3 286 549;
- c) PM2,5 stężenie średnioroczne (odpowiednio): 2 018 458 i 1 436 407 (przy czym dla miasta Bielsko-Biała nie stwierdzono przekroczenia normy);
- d) BaP stężenie średnioroczne (odpowiednio): 4 626 357 i 4 236 170;
- e) NO₂ stężenie średnioroczne określono tylko dla jednej strefy - aglomeracja górnośląska (odpowiednio): 36 876 i 100 764.

(dowód: akta kontroli str. 187-188)

POP z 2014 nie zawierał zestawienia kosztów zewnętrznych³³, tylko koszt jednostkowy na jednostkę emisji dla PM10 w wysokości 19,7 zł/kg/rok, NO_x 7,6 zł/kg/rok i SO_x 9,1 zł/kg/rok. Ponadto w Programie zawarte były informacje o wielkości kosztów działań (w przypadku działania pn. „Ograniczenie emisji ze źródeł małej mocy”) oraz określone zostały szacunkowe koszty realizacji każdego z działań. Wysokość kosztu jednostkowego redukcji emisji pyłu odnosiła się do średnich wartości kosztów ponoszonych na inwestycje w zakresie ochrony powietrza, a wynikających ze sprawozdań z realizacji programów ograniczania niskiej emisji dofinansowanych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w latach 2008-2013 i wynosiła dla pyłu PM10 w 2012 r. 299 zł/kg, a w 2013 r. 326 zł/kg. Natomiast szacunkowe koszty³⁴ realizacji ww. działania w ramach POP 2014 zostały łącznie określone dla województwa śląskiego w wysokości 3 593,64 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 189)

W 2012 i 2015 roku wykonawca POP stosował odmienną metodykę ustalania powyższych danych. W ramach opracowania POP z 2014 r. nie określono warunków brzegowych dla obszaru województwa dotyczących dyspersji zanieczyszczeń, natomiast w 2017 r. wykorzystano w tym celu, oprócz „Modelu Calpuff” służącego do modelowania dyspersji zanieczyszczeń w powietrzu, również

³³ Ogólne koszty zewnętrzne złej jakości powietrza zostały oszacowane w POP z 2017 r. dla emisji PM2,5 w łącznej wysokości 5 987,18 mln zł.

³⁴ Koszty zostały szacunkowo określone na podstawie wyników finansowych prowadzonych dotychczas działań naprawczych ujętych w sprawozdaniach z 2013 r.

„Model CAMx”³⁵. Ponadto w celu wykonania „Modelowania szczegółowego jakości powietrza w województwie śląskim” w 2014 r. wykorzystano „Model Calpuff”, w którym siatka obliczeniowa podstawowa posiadała rozmiar 1 x 1 km, a siatka zagęszczona dla dużych miast (powyżej 100 tys. mieszkańców) i aglomeracji rozmiar 0,5 x 0,5 km. Z kolei dla tego samego celu w POP z 2017 r. wykorzystano „Model CAMx”, w którym zmniejszono rozmiar siatki obliczeniowej zagęszczonej na obszarach zabudowy do wartości 0,25 x 0,25 km. Powyższe, jak wyjaśnił Członek Zarządu Województwa, zastosowano w celu otrzymania dokładniejszych wyników na temat stanu jakości powietrza w województwie śląskim. Ponadto w ramach modelowania jakości powietrza, w celu wyznaczenia napływów transgranicznych, w 2014 r. wykorzystywano „Model Calpuff” (w którym uwzględniano tylko źródła zlokalizowane w odległości do 50 km od granic kraju), natomiast w 2017 r. zastosowano „Model CAMx” (w którym dane emisyjne dla domeny zewnętrznej - Europa Środkowa³⁶ obejmowały obszar co najmniej 50 km poza granicami kraju). Wielkość emisji substancji wprowadzanych do powietrza ze źródeł powierzchniowych w województwie śląskim obliczona została w oparciu o dane dotyczące zużycia energii cieplnej dla tego obszaru [GJ/rok] pokrywane przez zastosowanie odpowiedniego rodzaju paliw (węgiel kamienny, gaz ziemny, olej opałowy oraz drewno), przy czym w 2017 r. zapotrzebowanie ciepła wyliczone zostało z ilości stopniociepno, przy uwzględnieniu średnich sprawności kotłów, a także zróżnicowanych wskaźników emisji dla starych i nowych (dwuletnich) kotłów³⁷. Wartości wskaźników przyjętych do obliczenia emisji, w przypadku spalania węgla kamiennego, wynosiła dla poszczególnych typów zanieczyszczeń w POP z 2014 r. oraz POP z 2017 r. (odpowiednio w g/GJ):

- PM10: 480 i 421 (dla nowych kotłów 84);
- PM2,5: 292 i 326 (dla nowych kotłów 65);
- BaP: 0,23 i 0,15 (dla nowych kotłów 0,055);
- NO₂: 110 i 12 (dla nowych kotłów 12).

(dowód: akta kontroli str. 224-226)

Wielkość emisji powierzchniowej (w Mg/rok) poszczególnych substancji wynosiła w:
- POP z 2014 r.: 36 237,29 - PM10, 22 906,21 – PM2,5, 21,85 – BaP i 15 828,35 - NO₂;

- POP z 2017r : 24 341,345 – PM10, 19 144,228 – PM2,5, 8,743 – BaP i 9 145,177 NO_x.

(dowód: akta kontroli str. 82, 280)

5. W POP z 2014 założono, że realizacja działań naprawczych doprowadzi w 2020 r. do osiągnięcia normatywnych stężeń średniorocznych PM10, PM2,5 oraz NO₂ w powietrzu. Dla dwóch stref (aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej i strefy

³⁵ W „Modelu CAMx” dla określenia warunków brzegowych w symulacji wysokorozdzielczej dla województwa śląskiego zastosowano rozdzielczość domeny wewnętrznej (krajowej) - 5 x 5 km, natomiast dla określenia napływów transgranicznych i warunków brzegowych w skali kraju rozdzielczość domeny zewnętrznej (środkowoeuropejskiej) - 15 x 15 km.

³⁶ Pochodzące z projektu TNO MACC III, o rozdzielczości 7,5 x 7,5 km.

³⁷ W POP z 2017 r. określono wskaźniki emisji z podziałem instalacji na „stare i nowe” kotły. Przyjęte wskaźniki pochodziły m.in. z pomiarów prowadzonych przez Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrzu (Norma PN-EN 303-5:2012). Zmiana ta w stosunku do poprzedniego POP wynikała m.in. z potrzeby dokładniejszego oszacowania emisji z przydomowych instalacji grzewczych oraz przyjętej uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego, która wymagała dokonania wymiany dotychczas użytkowanych kotłów na zgodne z mn. V klasą wg ww. normy.

śląskiej) przewidywał osiągnięcie maksymalnej liczby trzech dni z przekroczeniem dopuszczalnego poziomu 24-godzinnego SO₂. Program nie zakładał osiągnięcia poziomu docelowego dla BaP, ze względu na niewspółmierne do osiągniętego efektu ekologicznego koszty, co było zgodne z § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie POP.

Zgodnie z zapisami Programu poprawa jakości powietrza miała nastąpić poprzez realizację działań naprawczych, zaplanowanych w ramach POP z 2014 r. w odniesieniu do wszystkich źródeł emisji. Efektem realizacji Programu miało być zmniejszenie wielkości emisji zanieczyszczeń emitowanych do powietrza, głównie ze źródeł powierzchniowych, a także komunikacyjnych i przemysłowych. Natomiast zapisy POP z 2014 r. nie wskazywały na ryzyko nieosiągnięcia standardów jakości powietrza pomimo realizacji działań naprawczych. W POP z 2014 r. nie ograniczono działań naprawczych tylko do tych, dla których ustalono źródła finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 121-123)

6. Sposób i zasady ewaluacji Programu zostały określone w POP z 2014 r. w rozdziale 4.3.6. „Wdrożenie i zarządzanie realizacją Programu ochrony powietrza”. Obowiązki poszczególnych organów i innych jednostek zostały wskazane również w rozdziale 5.4. POP 2014., natomiast monitorowanie efektów Programu zostało opisane w rozdziale 6.2. POP 2014.

Założono monitorowanie POP z 2014 r. wraz z planem działań krótkoterminowych poprzez m.in. wykorzystanie systemu sprawozdawczości, opartego na jednolitym systemie przekazywania danych. W ramach tego procesu przewidziano dokonywanie weryfikacji i analizy sprawozdań pod kątem przyjętych wskaźników weryfikacji, obejmujących w szczególności osiągnięty efekt ekologiczny i wysokość poniesionych kosztów. Jako cel monitorowania realizacji Programu wskazano określenie skuteczności realizacji działań naprawczych oraz bieżące wprowadzenie zaleceń korygujących lub zapobiegawczych dla działań, których skuteczność maleje. Ewaluacja Programu polegała m.in. na jego aktualizacji raz na trzy lata obejmującej podsumowanie realizacji działań z poprzedniego POP, aktualizację inwentaryzacji emisji oraz wyznaczenie aktualnych obszarów zagrożeń. W ramach ewaluacji zakładano także stałe monitorowanie zakresu oraz wyników prowadzonych badań naukowych, projektów badawczych oraz projektów finansowanych ze środków unijnych w celu poszerzania wiedzy w zakresie możliwości realizacji działań naprawczych na terenie województwa śląskiego.

Wymagania dotyczące sprawozdawczości zostały określone w POP z 2014 r. (Rozdział 6.2. - Monitorowanie efektów programu). Określono w nich kto, w jakiej formie i w jakim terminie był zobowiązany do złożenia sprawozdania z realizacji POP, jak również wskaźniki, których osiągnięcie należało opisać³⁸. Wzory tabel sprawozdawczych oraz wskaźniki monitorowania postępu efektu ekologicznego³⁹ zostały zamieszczone w rozdziale 12 Uzasadnienia do POP z 2014 r. Ponadto, każdego roku na stronie internetowej Urzędu publikowana była informacja z przypomnieniem o obowiązku sprawozdawczym wynikającym z programu ochrony powietrza, ze wskazaniem terminu i sposobu przekazania sprawozdań. Corocznie

³⁸ Sprawozdania składane miały być przez jst corocznie do 30 kwietnia. Do wskaźników weryfikacji należały m.in: osiągnięty efekt ekologiczny, wysokość poniesionych kosztów, wskaźnik nakładów zewnętrznych (środki Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach lub Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) do kosztów całkowitych zadania oraz wskaźnik jednostkowy kosztów na jednostkę uzyskanego efektu ekologicznego.

³⁹ W celu obliczenia efektu ekologicznego związanego z podjętymi przez jst działaniami zostały wskazane wskaźniki stosowane przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, zwany dalej „WFOŚiGW”.

takie ogłoszenie zawierało informację o możliwości złożenia sprawozdania w sposób elektroniczny.

Z danych zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu⁴⁰ wynika w szczególności, że jednostki realizujące POP zobligowane zostały do składania sprawozdań:

- Za 2014 r. przy wykorzystaniu jednego z dostępnych na stronie formularzy (w formacie .pdf lub .doc), w których należało wskazać m.in. efekt ekologiczny (szacunkową redukcję emisji PM₁₀, PM_{2,5} i BaP) działań naprawczych związanych ze zmianą indywidualnych systemów grzewczych wykorzystujących paliwa stałe. Ponadto udostępniono formularz (w formacie .xls), który po podaniu danych źródłowych dot. wymiany ogrzewania (tj. liczby zlikwidowanych kotłów węglowych lub powierzchni użytkowej lokalu, w którym nastąpiła wymiana systemu grzewczego), na podstawie przyjętych wskaźników, automatycznie wyliczał efekt ekologiczny dla tych działań (były to inne wskaźniki niż te, które należało stosować w latach następnych);
- Za 2015 r. przy wykorzystaniu dostępnego na stronie formularza (w formacie .doc), w którym należało wskazać m.in. efekt ekologiczny (szacunkową redukcję emisji PM₁₀, PM_{2,5}, BaP, NO₂ i SO₂) działań naprawczych związanych ze zmianą indywidualnych systemów grzewczych wykorzystujących paliwa stałe. Zgodnie z zawartym opisem do tego formularza, efekt ekologiczny związany z ograniczaniem emisji powierzchniowej należało obliczać według wskaźników stosowanych przez WFOŚiGW, zgodnie z metodologią wskazaną na podanej stronie internetowej tej jednostki, przy czym nie przewidziano odrębnego formularza elektronicznego służącego do obliczenia tych efektów;
- Za 2016 r. (wyłącznie w formie elektronicznej) przy wykorzystaniu dostępnego na stronie formularza (w formacie .doc), w którym należało wskazać m.in. efekt ekologiczny (szacunkową redukcję emisji PM₁₀, PM_{2,5}, BaP, NO₂ i SO₂) działań naprawczych związanych ze zmianą indywidualnych systemów grzewczych wykorzystujących paliwa stałe. Zgodnie z zawartym opisem do tego formularza, efekt ekologiczny związany z ograniczaniem emisji powierzchniowej należało obliczać według wskaźników stosowanych przez WFOŚiGW (zgodnie z metodologią wskazaną na podanej stronie internetowej tej jednostki). Ponadto udostępniono formularz (w formacie .xlsx), który po podaniu zestawu danych źródłowych umożliwiał dokonanie obliczenia efektu ekologicznego dla tych działań według powyższej metodyki.

Za rok sprawozdawczy 2014 jst wykorzystywały odpowiedni arkusz Excel. Jak wyjaśniła Członek Zarządu Wojewódzkiego w 2015 r., ze względu na wskazaną w POP z 2014 r. metodykę obliczania efektu ekologicznego nie przygotowano narzędzia w formie arkusza Excel. W 2016 r., po wstępnej weryfikacji kompletności sprawozdań oraz po zgłaszanych przez gminy trudnościach w obliczeniu efektu ekologicznego według wskazanej metodyki, zostało stworzone narzędzie w formie arkusza Excel, za pomocą którego gminy mogły obliczyć efekt ekologiczny z działań mających na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych. Gminy nie miały obowiązku korzystania z tego narzędzia. Obowiązującą tabelą sprawozdawczą była wyłącznie opracowana w formie pliku Word. Tabele te były corocznie doskonalone i modyfikowane, w taki sposób, aby ich wypełnienie było prostsze dla jst oraz pozwalały na pozyskanie wszystkich niezbędnych informacji. Ze względu na dalsze problemy z obliczaniem efektu ekologicznego z działań naprawczych, Urząd, w ramach zlecenia aktualizacji POP z 2014 r., zamówił proste narzędzie sprawozdawcze, które ma pozwolić na ujednolicenie sprawozdawczości z realizacji

⁴⁰ http://www.slaskie.pl/strona_n.php?jezyk=pl&grupa=3&dzi=1259653698&id_menu=498.

POP i pozwoli na prostszą i szybszą agregację danych w zakresie osiągniętych efektów ekologicznych⁴¹.

Zarząd Województwa samodzielnie, na podstawie danych przekazanych przez gminy, powiaty i miasta, opracował sprawozdanie za rok 2014⁴². Jak wyjaśnił Członek Zarządu Województwa kolejne, już w cyklu trzyletnim, zostanie wykonane w 2018 r., jako podsumowanie lat 2015-2017. W wyniku badania Sprawozdania za 2014 r. stwierdzono, że dane w nim zawarte były niezgodne ze stanem faktycznym⁴³ (co szczegółowo zostało opisane w części wystąpienia *Ustalone nieprawidłowości*). Sprawozdanie to przekazano do Ministra Środowiska w styczniu 2018 r. Jak wyjaśniła Członek Zarządu Województwa powodem takiego opóźnienia przekazania ww. sprawozdania były m.in. systematycznie uzupełniane braki kadrowe oraz bardzo szeroki zakres obowiązków poszczególnych osób zajmujących się ochroną powietrza, związanymi z pracami nad uchwałą antysmogową dla województwa śląskiego, realizacją projektu zintegrowanego LIFE⁴⁴ oraz przygotowaniem wniosku do projektu „i-AIR REGION” w ramach programu INTERREG V-A Republika Czeska – Polska.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 110-117, 122-123, 127-176, 220-221, 234-236, 241-243, 246-250)

Wielkość emisji zanieczyszczeń zmniejszyła się w wyniku realizacji działań naprawczych (szczegółowo opisano w pkt 7).

7. W POP z 2014 nie zostały określone wskaźniki rzeczowe dla działań naprawczych, a tylko oczekiwane efekty ekologiczne. Skala tych efektów została określona w tabeli⁴⁵ jako procentowa redukcja wielkości emisji pochodząca ze spalania węgla dla każdej gminy. Jak poinformował Dyrektor WOS UM rezultaty tych działań naprawczych każda gmina wykazywała w rocznych sprawozdaniach z realizacji POP z 2014 r. Dyrektor wyjaśnił również, że niewskazanie efektów rzeczowych „wynikało z faktu, że program ochrony powietrza, będąc aktem prawa miejscowego, zakładał iż działania przewidziane do realizacji muszą uzyskać maksymalny efekt przy zminimalizowanych nakładach finansowych oraz umożliwiać jednostkom zaangażowanym w jego realizację, podejmowanie elastycznych rozwiązań w ramach działań, jednakże z określonym skutkiem ekologicznym (efektem ekologicznym)”.

(dowód: akta kontroli str. 221, 203)

Z danych przedstawionych na etapie przygotowania kontroli (pisma Urzędu z 3 lipca 2017 r., znak OS-PS.KW-00256/17 oraz z 10 lipca 2017 r., znak OS-PS.KW-00264/17) wynika, że w latach 2014-2016, w wyniku realizacji działań naprawczych, osiągnięto w skali całego województwa śląskiego następujące efekty ekologiczne w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych:

- dla PM10 łącznie 7 165,99 Mg/rok (61,8% rezultatu zaplanowanego na 2020 r.), w tym 2 992,09 Mg w 2014 r., 748,90 Mg w 2015 r. oraz 3 425,00 Mg w 2016 r.,

⁴¹ W postaci opracowanych arkuszy w formacie Excel, zawierających gotowe formuły do obliczania uzyskanej redukcji substancji szkodliwych w powietrzu dla poszczególnych typów działań.

⁴² Sprawozdania były opublikowane na stronie: www.slaskie.pl, w zakładce Plany rozwoju/Środowisko/Program Ochrony Powietrza. Zwane dalej „Sprawozdaniem za 2014 r.”.

⁴³ Przedstawionym w sprawozdaniach jst.

⁴⁴ Pn. „Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze”, zwanego dalej „Programem LIFE”.

⁴⁵ Tabela Nr 69 - „Zestawienie przewidzianych efektów ekologicznych działań naprawczych w poszczególnych gminach województwa śląskiego, w których wystąpiły przekroczenia poziomu dopuszczalnego PM10 i PM2,5”.

- dla PM_{2,5} łącznie 2 411,74 Mg/rok (33,4% rezultatu zaplanowanego na 2020 r.), w tym 1 093,56 Mg w 2014 r., 110,89 Mg w 2015 r. oraz 1 207,29 Mg w 2016 r.,
- dla BaP łącznie 27,860 Mg/rok (396,9% rezultatu zaplanowanego na 2020 r.), w tym 11,651 Mg w 2014 r., 9,597 Mg w 2015 r. oraz 6,612 Mg w 2016 r.

Ponadto w pismach tych wskazano, że wymieniono łącznie 19 418 indywidualnych źródeł spalania, w tym 5 481 w 2014 r., 6 126 w 2015 r. oraz 7 811 w 2016 r.

Z kolei już w toku czynności kontrolnych przedstawiono dane, o rezultatach działań naprawczych w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych, z których wynika, że w latach 2014-2016 osiągnięto w skali całego województwa śląskiego następujące efekty ekologiczne:

- dla PM₁₀ łącznie 598 767,21 Mg/rok, tj. na poziomie ponad osiemdziesięciokrotnie wyższym niż wynika to z danych przekazanych na etapie przygotowania kontroli,
- dla PM_{2,5} łącznie 65,59 Mg/rok, tj. na poziomie prawie czterdziestokrotnie niższym niż wynika to z danych przekazanych na etapie przygotowania kontroli,
- dla BaP łącznie 5 658,81 Mg/rok, tj. na poziomie ponad dwustukrotnie wyższym niż wynika to z danych przekazanych na etapie przygotowania kontroli.

Ponadto wskazano, że wymieniono łącznie 12 777 indywidualnych źródeł spalania, w tym 4 155 w 2014 r., 3 743 w 2015 r. oraz 4 879 w 2016 r.

Równocześnie dane o osiągniętych efektach ekologicznych przedstawione w 2017 r. na etapie prac nad aktualizacją POP (projekt z 1 września 2017 r.⁴⁶, str. 199) znacznie odbiegają ww. danych. W wymienionym projekcie POP z 2017 r. wskazano, że w 2015 r. w wyniku działań naprawczych zredukowano emisję PM₁₀, PM_{2,5} i BaP odpowiednio o: 399,44 Mg, 260,18 Mg i 0,12 Mg.

(dowód: akta kontroli str. 179-186, 195-196, 204-205, 388-390, 491-492)

Z uwagi na niejednorodną metodykę określania efektów ekologicznych w latach 2014-2016 oraz rozbieżne dane przedstawiane przez Urząd w tym aspekcie, do oceny stopnia realizacji założeń POP wykorzystano ekspertyzę firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK⁴⁷. Z ekspertyzy tej wynika m.in., że:

- średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych poszczególnych zanieczyszczeń na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego według danych stanowiących podstawę sporządzenia POP z 2014 r. kształtowały się w poszczególnych strefach następująco:
- dla PM₁₀: lokalne źródła powierzchniowe 18,1%-32,2%, lokalne źródła komunikacyjne 8,7%-19,3%, lokalne źródła przemysłowe 0,3%-18,2%, lokalne źródła rolnicze 0%-3,9% oraz napływ i tło naturalne 37,0%-62,2%,
- dla PM_{2,5}: lokalne źródła powierzchniowe 9,0%-30,2%, lokalne źródła komunikacyjne 6,1%-16,9%, lokalne źródła przemysłowe 0,8%-17,6%, lokalne źródła rolnicze 0%-1,6% oraz napływ i tło naturalne 43,4%-78,5%,
- dla BaP: lokalne źródła powierzchniowe 41,3%-78,0%, lokalne źródła komunikacyjne 0,1%-1,6%, lokalne źródła przemysłowe 0,6%-10,3% oraz napływ i tło naturalne 12,0%-57,5%,
- dla NO₂ (tylko aglomeracja górnośląska): lokalne źródła komunikacyjne 59,7%, lokalne źródła powierzchniowe 14,1%, lokalne źródła przemysłowe 13,9% oraz napływ i tło naturalne 12,2%;

⁴⁶ Dostępny na stronie: <http://bip.slaskie.pl/dokumenty/2017/09/14/1505386084.pdf>.

⁴⁷ Ekspertyza wykonana w grudniu 2017 r. oraz lutym 2018 r. przez firmę Atmoterm S.A. z siedzibą w Opolu na zlecenie NIK, w związku z kontrolą P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*. Przedmiotem ekspertyzy była analiza Programów ochrony powietrza oraz efektów ich realizacji m.in. w województwie śląskim.

- koszty zewnętrzne, których można uniknąć poprzez redukcję emisji zanieczyszczeń powietrza w skali całego województwa śląskiego oszacowano (na podstawie POP z 2014 r.) na kwotę 4 038 mln zł rocznie, z tego 1 983 mln zł w aglomeracji górnośląskiej, 1 617 mln zł w strefie śląskiej, 326 mln zł w aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej, 61 mln zł w Bielsku-Białej oraz 51 mln zł w Częstochowie. W ocenie wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie i życie ludzkie posłużono się metodyką *CAFE Cost and Benefits Analysis*, zgodnie z opracowaniem *Damages per tonne emission of PM_{2.5}, NH₃, SO₂, NO_x and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas*, stworzonym w ramach Programu „Czyste powietrze dla Europy”. W ramach wskazanego opracowania określono wpływ emisji zanieczyszczeń na funkcje życiowe, na wartość upraw oraz na śmiertelność populacji mieszkańców Europy;
- głównym problemem inwentaryzacji źródeł emisji na potrzeby programów ochrony powietrza jest szeroki zakres dostępnych wskaźników emisji, które mogą być stosowane do wyliczenia szacunkowej wielkości emisji oraz brak jednolitej metody szacowania emisji na potrzeby analiz programów ochrony powietrza. Obecnie na potrzeby szacowania wielkości emisji z sektora komunalno-bytowego, czyli źródeł emisji powierzchniowej, do celów programów ochrony powietrza, a także dotacji celowych WFOŚiGW, NFOŚiGW, programów ograniczania niskiej emisji czy planów gospodarki niskoemisyjnej, a także inwentaryzacji krajowej prowadzonej przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami stosowane są różne zestawy wskaźników emisji. Tak szeroka skala wykorzystanych wskaźników emisji na potrzeby wyznaczenia emisji z jednego tylko rodzaju źródeł stanowi barierę w dokonywanych analizach uzyskania efektów prowadzenia działań naprawczych skierowanych na poprawę jakości powietrza. Faktyczny procent wykonania celu można określić tylko i wyłącznie wówczas, kiedy stosuje się jeden rodzaj wskaźników dla wyznaczenia wielkości emisji bazowej, koniecznego do uzyskania efektu ekologicznego oraz wyliczenia efektu z prowadzonych działań;
- w POP z 2014 r. perspektywa osiągnięcia celów założona była na rok 2020 i dla tego roku wykonano analizy stopnia realizacji wyznaczonych celów. Dane o wymaganej wielkości redukcji emisji poszczególnych substancji zestawiono z obliczonymi przez wykonawcę zamówienia osiągniętymi efektami ekologicznymi realizacji zadań związanych z wymianą źródeł grzewczych i termomodernizacją budynków. W niektórych przypadkach osiągnięte efekty ekologiczne, wskazane przez samorządy w sprawozdaniach z realizacji POP, obliczone zostały w błędny sposób, gdyż przewyższały możliwy poziom emisji substancji z danej gminy. Takie dane były poprawiane na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach oraz wiedzy i doświadczenia wykonawcy;
- w latach 2014-2016, wskutek zrealizowanych działań naprawczych, w skali całego województwa śląskiego ograniczono emisję PM₁₀, PM_{2,5} i BaP ze źródeł powierzchniowych odpowiednio o 1 227,23 Mg/rok, 798,88 Mg/rok oraz 0,41 Mg/rok, co stanowiło 10,6%, 11,1% i 5,8% rezultatu docelowego wskazanego w POP na rok 2020 (odpowiednio: 11 592,40 Mg/rok dla PM₁₀, 7 211,93 Mg/rok dla PM_{2,5} i 7,02 Mg/rok dla BaP);
- wymagana do 2027 r. w skali całego województwa śląskiego redukcja emisji ze źródeł powierzchniowych dla PM₁₀, PM_{2,5} i BaP została określona w POP z 2017 r. na poziomie odpowiednio: 13 758,51 Mg/rok, 10 811,37 Mg/rok oraz 4,98 Mg/rok.

(dowód: akta kontroli str. 493-513)

Zgodnie z art. 91 ust. 9c Poś Zarząd Województwa opracował POP z 2017 r. (Tabela 87), w którym do 2020 r. zaplanowano redukcję zanieczyszczeń na

poziomie niższym⁴⁸ niż w POP z 2014 r. (Tabela 69). Z kolei w kolejnych latach⁴⁹ podwyższono wielkości rocznej redukcji⁵⁰. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora WOŚ UM w POP z 2017 r. zaproponowano nowe podejście, polegające na podzieleniu całego dziesięcioletniego okresu na cztery etapy, dzięki czemu bardziej miarodajne będzie rozliczenie gmin z prowadzonych działań naprawczych, a tym samym z realizacji uchwały antysmogowej⁵¹. Dodał, że „Wcześniej, określana całkowita wielkość redukcji do roku prognozy nie pozwalała na etapowe rozliczanie gmin, oprócz zbierania od nich rocznych informacji (...). W POP z 2017 r. wskazano do osiągnięcia przez gminy minimum 10 % całkowitej redukcji emisji do 2021 r., natomiast w pozostałych 3 okresach założono po 30 % redukcji. W przyjętym podziale założono, że z każdym kolejnym rokiem będzie następowało coraz więcej wymian instalacji grzewczych w gospodarstwach domowych, tym samym uzyskiwany będzie coraz większy efekt ekologiczny”.

(dowód: akta kontroli str. 239, 243-244, 373-374)

Jakość powietrza w województwie śląskim ulegała poprawie w okresie objętym kontrolą w przypadku PM₁₀, PM_{2,5}, BaP. Z danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska⁵² wynika, że w latach 2014-2016 zmniejszył się odsetek stacji/miejsc, w których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych w przypadku stężeń rocznych PM₁₀ z 72 % do 42 % oraz stężeń dobowych z 96 % do 88 %⁵³. Z kolei przekroczenia poziomu dopuszczalnego PM_{2,5} wystąpiły w powyższym okresie na 89 % stacji pomiarowych⁵⁴, a przekroczenia poziomu docelowego BaP odnotowano dokładnie w każdym punkcie pomiarowym⁵⁵. Przekroczenia stężeń rocznych NO₂ odnotowano tylko na stacji komunikacyjnej w Katowicach⁵⁶.

W latach 2014-2016 maksymalne roczne stężenia odnotowane dla PM₁₀ mieściły się w przedziale 50,9 µg/m³ - 55,8 µg/m³ (poziom dopuszczalny 40 µg/m³), największe przekroczenia stężeń dobowych PM₁₀ występowały przez 114 dni - 144 dni w ciągu roku (poziom dopuszczalny do 35 dni rocznie). Najwyższe wartości stężeń rocznych PM_{2,5} ukształtowały się na poziomie od 34,2 µg/m³ - 40,0 µg/m³ (poziom dopuszczalny 25 µg/m³), a najwyższe stężenia BaP przekraczały kilkunastokrotnie poziom docelowy dla tej substancji (10,5 ng/m³ – 13,4 ng/m³ przy ustalonym poziomie docelowym na poziomie 1 ng/m³).

⁴⁸ Na przykładzie gminy Godów można zauważyć, że planowana do osiągnięcia w okresie sześciu lat (2015-2020) redukcja wynosząca (w Mg/rok): 44,78 dla PM₁₀ (średnio na rok 7,46); 27,31 dla PM_{2,5} (średnio na rok 4,55) i 0,03 dla BaP (średnio na rok 0,005) została zmniejszona w POP z 2017 r. do następujących wartości do osiągnięcia w okresie czteroletnim, tzn. w 2021 r. (w Mg/rok): 13,21 dla PM₁₀ (średnio na rok 3,3), 10,46 dla PM_{2,5} (średnio na rok 2,615) i 0,005 dla BaP (średnio na rok 0,00125). Z powyższych danych wynika, że wymagania w stosunku do jednostek realizujących zadania mające wpływ na poprawę jakości powietrza zostały zmniejszone ok. dwukrotnie w stosunku do pyłów i czterokrotnie do BaP. Taką tendencję zmniejszenia wymagań można zauważyć także dla pozostałych jednostek.

⁴⁹ Wymagania zostały określone na kolejne dwuletnie okresy realizacji zadań (tzn. 2022-2023, 2024-2025 i 2026-2027).

⁵⁰ Dla poszczególnych zanieczyszczeń w okresie dwuletnim (w Mg/rok): 39,62 dla PM₁₀ (średnio na rok 19,81), 31,39 dla PM_{2,5} (średnio na rok 15,695) i 0,015 dla BaP (średnio na rok 0,0075)

⁵¹ Ustawa przewidywała etapową (finalnie do roku 2027) wymianę wszystkich instalacji grzewczych niespełniających norm emisyjnych zgodnych z PN-EN 303-5: 2012.

⁵² Dostępnych poda adresem: <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/archives>

⁵³ Pomiar PM₁₀ w województwie śląskim dokonywany był na 25 stacjach w 2014 r. oraz 22 stacjach w latach 2015-2016.

⁵⁴ Stężenia PM_{2,5} w województwie śląskim mierzono na 9 stacjach w latach 2014-2016.

⁵⁵ Pomiar stężeń BaP w województwie śląskim wykonywany był w latach 2014-2015 na 14 stacjach, a w 2016 r. na 11 stacjach.

⁵⁶ Stężenia NO₂ w województwie śląskim monitorowano na podstawie wyników z 17 stacji pomiarowych w 2014 r. i 16 stacji w latach 2015-2016.

Średnioroczne stężenia PM_{10} na obszarze województwa śląskiego w latach 2011-2013 mieściły się w przedziale od 20,5 $\mu g/m^3$ do 77,6 $\mu g/m^3$ (51 % - 194 % poziomu dopuszczalnego), a w latach 2014-2016 osiągnęły poziom od 23,0 $\mu g/m^3$ do 55,8 $\mu g/m^3$ (58 % - 140 % wartości normatywnej). Liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM_{10} na terenie Śląska mieściła się w ww. okresach odpowiednio w przedziale od 6 dni do 197 dni (17 % - 563 % wartości normatywnej) oraz od 16 dni do 144 dni (46 % - 411 % wartości normatywnej). W przypadku $PM_{2,5}$ stężenia roczne w skali całego województwa ukształtowały się odpowiednio na poziomie od 17,9 $\mu g/m^3$ do 45,3 $\mu g/m^3$ (66 % - 162 % poziomu dopuszczalnego) oraz od 18,5 $\mu g/m^3$ do 40,0 $\mu g/m^3$ (74 % - 160 % poziomu dopuszczalnego). Stężenia roczne BaP w województwie śląskim wyniosły odpowiednio od 3,1 ng/m^3 do 16,1 ng/m^3 (310 % - 1 610 % poziomu docelowego) oraz od 3,0 ng/m^3 do 13,4 ng/m^3 (350,0 % - 1 340,0 % poziomu docelowego).

Wartość średnia stężeń rocznych PM_{10} , $PM_{2,5}$ i BaP, obliczona za lata 2014-2016 (średnia z okresu trzyletniego) z uwzględnieniem wszystkich stacji na terenie Śląska, zmniejszyła się odpowiednio o 13,3 %, 11,4 % i 13,9 % w porównaniu do średniej z lat 2011-2013. Zmniejszyła się również liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM_{10} o 14,4 % liczona wg powyższego schematu. Wzrosły jedynie stężenia średnioroczne NO_2 o 8,3 % na stacji komunikacyjnej w Katowicach (al. Górnośląska), liczone w ww. okresach trzyletnich. Podkreślić 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.

W opracowaniu⁵⁷ pn. „Warianty wprowadzenia ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji spalania paliw stałych”, przygotowanym w ramach POP z 2017 r., stwierdzono m.in., że w przypadku tlenków azotu jedynie ograniczenie stosowania paliw stałych przynosi wyraźne efekty, gdyż stosowanie urządzeń grzewczych o lepszych parametrach, wykorzystujących wyższą temperaturę spalania, prowadzi do większej emisji tlenków azotu. W opracowaniu tym wskazano jednak, że *nie jest wskazane kierowanie się wielkością emisji tlenków azotu przy wyborze wariantów do realizacji, ponieważ za wielkość stężeń dwutlenku azotu na terenie województwa śląskiego odpowiada w największym stopniu emisja ze źródeł liniowych, czyli z transportu samochodowego*.

(dowód: akta kontroli str. 213, 272-275, 414-489)

8. W POP z 2014 r. określono zestaw działań niezbędnych do uzyskania wymaganej jakości powietrza. Z zapisów ww. Programu wynikało, że został on opracowany w oparciu o wyniki analiz prawnych wykonalności danego działania, a także w oparciu o analizy ekonomiczno-ekologiczne. Założono w nim, że działania miały na celu: uzyskać maksymalny efekt przy zminimalizowanych nakładach finansowych, mieć podstawy prawne ich realizacji (kompetencyjne, organizacyjnej i kontrolne) oraz umożliwić jednostkom, zaangażowanym w realizację, podejmowanie elastycznych rozwiązań w ramach działania, z określonym skutkiem rzeczowym lub ekologicznym. Zestaw przyjętych do realizacji działań naprawczych opierał się również na analizie działań dotychczas planowanych i realizowanych, w ramach wcześniejszych POP. Działania naprawcze zostały ukierunkowane przede wszystkim na ograniczenie emisji z: urządzeń małej mocy⁵⁸ do 1 MW, transportu

⁵⁷ Dostępnego pod adresem: <http://slaskie.pl/zalaczniki/2017/12/15/1513339118/1513339127.pdf>

⁵⁸ Działanie to polegało na wymianie niskosprawnych urządzeń, wykorzystywanych w indywidualnych systemach grzewczych o mocy do 1 MW w obiektach użyteczności publicznej, obiektach należących do sektora komunalno-bytowego oraz do sektora usług i handlu, a także małych i średnich przedsiębiorstwach. Określone zostały priorytety

i źródeł punktowych. Ponadto zaplanowano działania w zakresie: planowania przestrzennego oraz wspomagające (tj. informowanie o jakości powietrza, edukacja ekologiczna, kontrola i termomodernizacja obiektów podłączonych do sieci ciepłowniczych). Dla działania naprawczego polegającego na ograniczeniu emisji z urządzeń małej mocy do 1 MW określono szacunkowe koszty w wys. 3 593,64 mln zł, przy jednoczesnym określeniu⁵⁹ wartości uśrednionego wskaźnika kosztów redukcji emisji dla pyłu PM10, ponoszonych na ten cel w latach 2008-2013, w wysokości 310 zł/kg. W latach 2014-2016: wymieniono 12 777 systemów ogrzewania⁶⁰ za łączną kwotę 405 355,87 tys. zł (52,7 % wszystkich wydatków poniesionych w latach 2014-2016 przez UM na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych), dokonano 1 910 termomodernizacji⁶¹ za łączną kwotę 327 690,87 tys. zł (42,6 %), wykonano 3 183 podłączeń do lokalnych sieci ciepłowniczej⁶² za łączną kwotę 5 442,05 tys. zł (0,7 %), zainstalowano 3 981 alternatywnych źródeł energii⁶³ za łączną kwotę 29 704,92 tys. zł (3,9 %) oraz wykonano inne działania⁶⁴ za łączną kwotę 1 189,26 tys. zł (0,15 %).

Natomiast w ramach ograniczenia emisji ze źródeł komunikacyjnych oszacowano następujące koszty: w wysokości 30 mln zł na inteligentne systemy zarządzania ruchem w mieście, około 1 mld zł na zmiany w układzie drogowym oraz 1,5 mln zł na wymianę jednego autobusu.

(dowód: akta kontroli str. 86-110, 204-205, 391)

9. Województwa Śląskie i Opolskie współpracowały w ramach Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej „Tritia”⁶⁵, na podstawie uchwały⁶⁶ podjętej przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 13 lutego 2012 r. Siedziba tej instytucji utworzona została na terenie Polski, w Cieszynie. Do Grupy EUWT należały także Kraj Morawsko-Śląski (Czechy) oraz Samorządowy Kraj Żyliński (Słowacja). Główne cele działań i projektów realizowanych w ramach Grupy EUWT koncentrowały się na dziedzinach mających priorytetowe znaczenie dla wszystkich regionów członkowskich. Są to: transport, współpraca gospodarcza, ruch turystyczny, energetyka, kultura. Grupa EUWT pozyskała dofinansowanie na realizację projektu „AIR TRITIA” z programu Interreg Central Europe. Tematem projektu był jednolity system ochrony przed zanieczyszczeniem powietrza w zurbanizowanych obszarach regionu Tritia. Projekt ten miał na celu zwiększenie zdolności zarządzania jakością powietrza dla sektora publicznego poprzez opracowanie jednolitej bazy danych informacji przestrzennej, wprowadzając równocześnie nowe narzędzia do zarządzania i prognozowania zanieczyszczenia oraz strategii jakości powietrza.

w zakresie wymiany urządzeń wykorzystujących paliwa stałe i niskosprawnych zasilanych innymi paliwami oraz termomodernizacji.

⁵⁹ Na podstawie dotychczasowych wskaźników kosztowych uzyskiwanych dla inwestycji w ochronę powietrza w ramach programów ograniczania niskiej emisji dofinansowanych ze środków WFOŚiGW w Katowicach w latach 2008-2013.

⁶⁰ W kolejnych latach (odpowiednio): 4155, 3743 i 4879 za (odpowiednio): 58 348,45 tys. zł, 177 800,90 tys. zł i 169 206,52 tys. zł.

⁶¹ W kolejnych latach (odpowiednio): 359, 756 i 795 termomodernizacji za: 186 382,81 tys. zł, 78 605,37 tys. zł i 2 702,69 tys. zł.

⁶² W kolejnych latach (odpowiednio): 72, 973 i 2 138 za (odpowiednio): 930,18 tys. zł, 3 301,19 tys. zł i 1 210,68 tys. zł.

⁶³ W kolejnych latach (odpowiednio): 322, 3 238 i 421 za (odpowiednio): 951,50 tys. zł, 25 193,69 tys. zł i 3 559,73 tys. zł.

⁶⁴ Dofinansowano budowę systemu kogeneracyjnego w szpitalu w Dąbrowie Górniczej oraz poprawiono efektywność energetyczną w Szkole Podstawowej w Rydułtowach.

⁶⁵ Zwane dalej „Grupą EUWT”.

⁶⁶ Uchwała Nr IV/18/2/2012 w sprawie przystąpienia Województwa Śląskiego do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej „TRITIA” z ograniczona odpowiedzialnością.

Wspólne podejście do zarządzania jakością powietrza na poziomie funkcjonalnych obszarów miejskich będzie opierać się o szczegółowe modelowanie matematyczne oraz weryfikację różnych rodzajów pomiaru przy wykorzystaniu superkomputerów. Projekt pozwoli również na określenie sposobu przekazywania informacji, określenie środków służących ograniczeniu emisji oraz opracowanie propozycji zmian w przepisach prawnych dotyczących jakości powietrza. Projekt „AIR TRITIA”⁶⁷ realizowany jest od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r.

Województwa śląskie i małopolskie współpracowały z kolei w ramach „Strategii dla Rozwoju Polski Południowej do roku 2020”⁶⁸, przyjętej 5 kwietnia 2013 r. Współpraca koncentrowała się na wspólnym działaniu w obszarach: współdziałania metropolii, podwyższania konkurencyjności gospodarki, rozwoju kapitału ludzkiego, promocji Polski południowej. Realizacja celów zapisanych w tym dokumencie miała przyczyniać się m.in. do sprawnego przepływu informacji między województwami, ochrony środowiska naturalnego i przeciwdziałania klęskom żywiołowym, rozwoju systemów komunikacyjno-transportowych, kreowania specjalizacji gospodarczych Polski południowej oraz rozwoju sieci współpracy przedsiębiorstw.

Jak wyjaśnił Dyrektor WOŚ UM monitorowanie Strategii odbywało się na podstawie obserwacji zmian wskaźników realizacji poszczególnych celów strategicznych wskazanych w dokumencie. W 2016 r. spośród trzynastu wymienionych wskaźników, pięć wykazało negatywny trend, w tym emisja zanieczyszczeń pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych z terenu południowej Polski.

(dowód: akta kontroli str. 216-218)

Dyrektor WOŚ UM wyjaśnił, że ze względu na brak sytuacji, określonych w art. 92a ust. 1 i 2 Poś, w latach objętych kontrolą Zarząd Województwa nie prowadził konsultacji z organami innych państw dotyczących zanieczyszczenia powietrza napływającego z jego terytorium, jak również nie współpracował z innymi państwami w zakresie przygotowania i realizacji wspólnych programów ochrony powietrza lub planów działań krótkoterminowych, obejmujących strefy terytorium tego państwa, ani w zakresie koordynacji na terytorium Polski wspólnych programów ochrony powietrza lub planów działań krótkoterminowych, w tym wymiany informacji o ewentualnych źródłach przekroczeń poziomów substancji w powietrzu oraz przykładowych działaniach mających na celu ograniczenie tych przekroczeń.

(dowód: akta kontroli str. 216-218)

Województwo Śląskie nie podejmowało również działań w ramach partnerstwa na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce, określonego w Krajowym Programie Ochrony Powietrza do 2020 roku.

(dowód: akta kontroli str. 226)

10. Sejmik Województwa Śląskiego w myśl art. 96 ust 1 Poś, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, uchwalił⁶⁹ ograniczenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (przepisy te obowiązują od 1 września 2017 r.). Ograniczenia i zakazy dotyczyły

⁶⁷ Partnerzy projektu, to: VŠB - Technical University of Ostrava (Czechy), Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością (Polska), University of Žilina (Słowacja), GIG (Polska), IMGW (Polska), ACCENDO - centre for science and research, institute (Rybnik, Ostrava, Žilina, Opole, Opava). Całkowity budżet projektu wynosi 2 576 623 EUR i jest wspierany przez program Interreg Central Europe finansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR).

⁶⁸ Zwana dalej „Strategią”.

⁶⁹ Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego Nr V/36/1/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

eksploatacji instalacji, w których następowało spalanie paliw stałych⁷⁰, a w szczególności kotłów, kominków i pieców, jeżeli wydzielają ciepło, dostarczały je do systemu centralnego ogrzewania lub przenosiły je do innego nośnika. W przypadku instalacji dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania dopuszczono wyłącznie eksploatację takich, które spełniały minimum standard emisyjny zgodny z V klasą pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012⁷¹. Natomiast w przypadku instalacji wydzielających ciepło i przenoszących je do innego nośnika do eksploatacji dopuszczono wyłącznie instalacje, które spełniały minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń określone w punkcie 1 i 2 załącznika II do Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 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 stałe⁷². W instalacjach dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania zakazano stosowania: węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, biomasy stałej (której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20 %) oraz paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15 %). Dla instalacji dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 września 2017 r., ograniczenia obowiązywać będą: od 1 stycznia 2022 r. w przypadku instalacji eksploatowanych w okresie powyżej 10 lat od daty ich produkcji lub nieposiadających tabliczki znamionowej, od 1 stycznia 2024 r. w przypadku instalacji eksploatowanych w okresie od 5 do 10 lat od daty ich produkcji, od 1 stycznia 2026 r. w przypadku instalacji eksploatowanych w okresie poniżej 5 lat od daty ich produkcji oraz od 1 stycznia 2028 r. w przypadku instalacji spełniających wymagania w zakresie emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy III lub klasy IV według normy PN-EN 303-5:2012. Dla instalacji wydzielających ciepło i przenoszących je do innego nośnika, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 września 2017 r., ograniczenia obowiązywać będą od 1 stycznia 2023 r., chyba że instalacje te będą osiągać sprawność cieplną na poziomie co najmniej 80 % lub zostaną wyposażone w urządzenie zapewniające redukcję emisji pyłu do wartości określonych w punkcie 2 lit. a załącznika II do Rozporządzenia KE w sprawie ogrzewaczy. Członek Zarządu Województwa wyjaśnił, że odpowiedzialne za realizację powyższych założeń będą właściwe lokalne organy samorządu województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 124-126, 244-245)

Dobre praktyki

NIK postrzega jako dobrą praktykę zorganizowanie we wrześniu 2017 r. przez WOS Urzędu trzydniowych warsztatów dla wszystkich gmin województwa śląskiego oraz wszystkich straży gminnych i miejskich w zakresie wdrażania uchwały antysmogowej, w tym praktycznych aspektów prowadzenia kontroli. Szkolenia zostały przeprowadzone przez Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrzu

⁷⁰ W rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017, poz. 220 ze zm.).

⁷¹ Standard emisyjny musiał być potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez jednostkę posiadającą w tym zakresie akredytację Polskiego Centrum Akredytacji lub innej jednostki akredytującej w Europie, będącej sygnatariuszem wielostronnego porozumienia o wzajemnym uznawaniu akredytacji EA (European co-operation for Accreditation).

⁷² Zwana dalej „Rozporządzeniem KE w sprawie ogrzewaczy”. Podmiot eksploatujący taką instalację był zobowiązany do wykazania spełniania wymagań określonych w powyższym zapisie poprzez przedstawienie instrukcji dla instalatorów i użytkowników, o której mowa w punkcie 3 lit. a załącznika II w/w Rozporządzenia Komisji UE.

i potwierdzone certyfikatem udziału w przedmiotowym szkoleniu. W ramach szkolenia uczestnikom została przekazana wiedza dotycząca uchwały antysmogowej tj. rozpoznawania paliw węglowych, pomiaru wilgotności drewna, rodzajów kotłów węglowych, pieców, kominków i elektrofiltrów, a także przeglądów kominiarskich i weryfikacji dokumentów potwierdzających spełnienie odpowiednich norm. Szkolenie skierowane było do wszystkich gmin i straży miejskich/gminnych województwa śląskiego, a udział w nim wzięło 300 osób. Ponadto 1 grudnia 2017 r. Urząd we współpracy ze Strażą Miejską w Katowicach zorganizował konferencję szkoleniową pn. „Ograniczyć smog poprzez skuteczną kontrolę instalacji grzewczych do 1 MW na paliwa stałe” skierowaną do strażników miejskich i gminnych. Konferencja poruszała praktyczne aspekty kontroli wykonania uchwały. Udział w niej wzięło 115 strażników.

(dowód: akta kontroli str. 244-245, 251)

11. W Regionalnych Programach Operacyjnych Województwa Śląskiego⁷³ na lata 2007-2013 i 2014-2020 przewidziano możliwości dofinansowywania działań sprzyjających ochronie powietrza w ramach następujących programów:

- RPO WSL 2007-2013: Czyste powietrze i odnawialne źródła energii (działanie 5.3) i Transport publiczny (działanie 7.2)⁷⁴;

- RPO WSL 2014-2020: Odnawialne źródła energii (działanie 4.1), Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej (działanie 4.3), Wysokosprawna kogeneracja (działanie 4.4) i Niskoemisyjny transport miejski oraz efektywne oświetlenie (działanie 4.5)⁷⁵.

Ponadto w ramach innych działań była możliwość sfinansowania robót, które nie stanowiły głównego celu realizowanych inwestycji, ale sprzyjały poprawie jakości powietrza, np. termomodernizacja obiektów i wymiana źródła ciepła w placówkach edukacyjnych (priorytet 12 „Infrastruktura edukacyjna” w ramach RPO WSL 2014-2020) oraz w obiektach przeznaczonych na cele kulturowe (priorytet 4 „Kultura” w ramach RPO WSL 2007-2013).

Urząd w ramach RPO WSL 2007-2013 zaplanował⁷⁶ na realizację ww. działań wydatki ze środków publicznych w wysokości: 42 674 tys. zł na 2014 r., 71 499 tys. zł na 2015 r. i 405 747 tys. zł łącznie na 2016 r. i 2017 r. Środki te nie zostały zaplanowane w podziale na poszczególne typy zadań związanych z ochroną powietrza. Z zaplanowanych środków wydatkowano⁷⁷: 39 678 tys. zł w 2014 r.,

⁷³ Zwane dalej „RPO WSL”.

⁷⁴ Dla działania 5.3 „Czyste powietrze i odnawialne źródła energii” zaplanowano środki EFRR wysokości 69 005 580 euro, a dla działania 7.2 „Transport publiczny” 108 989 411 euro. W ramach RPO WSL 2007-2013 zatwierdzono w ramach wniosków o płatność odpowiednio dla działania 5.3 – 317 254 298,21 zł, dla działania 7.2 – 478 551 217,39 zł.

⁷⁵ Kwoty zaplanowane na poszczególne działania kształtowały się następująco: 67 913 372 euro - 4.1 „Odnawialne źródła energii”, 227 255 818 euro - 4.3 „Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej”, 20 000 000 euro - 4.4 „Wysokosprawna kogeneracja” i 448 607 765 euro - 4.5 „Niskoemisyjny transport miejski oraz efektywne oświetlenie”.

⁷⁶ Środki unijne zostały zaplanowane w kwocie globalnej, tj. bez podziału na poszczególne działania czy poddziałania realizowanych programów. W ramach RPO WSL 2007-2013 zaplanowano na 2016 r. - 405 719 tys. zł. i na 2017 r. - 80 tys. zł. (kwota na 2017 r. przeznaczona była dla dwóch projektów nie związanych z działaniami 5.3 i 7.2). Z kolei w ramach RPO WSL 2014-2020 zaplanowano na 2015 r. - 220 183 tys. zł.

⁷⁷ Z czego ograniczenie emisji: ze źródeł powierzchniowych 118 293 tys. zł (wybudowana/przebudowana sieć ciepłownicza, obiekty infrastruktury służącej do produkcji energii z OZE, zlikwidowane źródła „niskiej emisji”, wybudowane/zmodernizowane węzły ciepłownicze, obiekty poddane termomodernizacji), ze źródeł liniowych 46 767 tys. zł (zakupiony tabor transportu publicznego, wybudowana/przebudowana infrastruktura transportu publicznego, przebudowana linia kolejowa) i ze źródeł punktowych 1 268 tys. zł (instalacje ograniczające emisję zanieczyszczeń pyłowych i gazowych, wybudowane jednostki wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej z energii wodnej, geotermicznej i pozostałych).

92 882 tys. zł w 2015 r. i 33 768 tys. zł w 2016 r. Z kolei w ramach RPO WSL 2014-2020 zaplanowano 410 474 tys. zł na 2016 r. i 448 174 tys. zł na 2017 r., z czego wydatkowano⁷⁸ 13 275 tys. zł w 2016 r. i 73 939 tys. zł w 2017 r. W wyniku zrealizowanych w latach 2014-2016 działań w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych uzyskano efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji: pyłów w ilości 137,49 Mg, SO₂ - 111,55 Mg i NO_x - 41,37 Mg. W wyniku działań ograniczających emisję ze źródeł liniowych uzyskano efekt ekologiczny w postaci redukcji 3,947 Mg gazów cieplarnianych.

(dowód: akta kontroli str. 206-212, 229)

W RPO WSL 2007-2013 w ramach działania 5.3 Czyste powietrze i odnawialne źródła energii (typ. projektu Kompleksowa termomodernizacja⁷⁹ obiektów użyteczności publicznej, w szczególności ograniczenie „niskiej emisji”). W ramach tego działania możliwe było sfinansowanie wymiany niskosprawnych kotłów na paliwa stałe oraz umożliwiono wymianę starego kotła na nowy kocioł na paliwo stałe, bez określonego minimalnego standardu dla nowego kotła. Nie był również wymagany audyt energetyczny dla budynku objętego wsparciem. Z kolei w ramach perspektywy 2014-2020 zaistniała możliwość wymiany niskosprawnych kotłów na paliwa stałe w ramach działań 4.3 „Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej” oraz 4.4 „Wysokosprawna kogeneracja”. Wsparcie finansowe w ramach zadania 4.3 uwarunkowane było m.in. dostosowaniem zakresu projektu inwestycji do audytu energetycznego, typem nowego źródła zasilania (gaz, biomasa, energia elektryczna, ciepło sieciowe), a urządzenia do ogrzewania musiały charakteryzować się obowiązującym od końca 2020 r. minimalnym poziomem efektywności energetycznej i normami emisji zanieczyszczeń⁸⁰ (np. kotły na paliwo stałe musiały spełniać wymogi określone wg normy PN-EN 303-5:2012 dla urządzeń V klasy). W przypadku dofinansowania inwestycji w ramach zadania 4.4. dopuszczono pomoc inwestycyjną dla wysokosprawnych instalacji spalających paliwa kopalne pod warunkiem, że te instalacje nie będą zastępować urządzeń o niskiej emisji CO₂, a inne alternatywne rozwiązania byłyby mniej efektywne i bardziej emisyjne. Natomiast nie było możliwe wsparcie na instalacje wysokosprawnej kogeneracji opartej o węgiel kamienny i węgiel brunatny. Nowa instalacja kogeneracyjna musiała skutkować poprawą efektywności energetycznej, zgodnie z Dyrektywą 2012/27/UE (określonej dla energii końcowej) o co najmniej 10 % w odniesieniu do rozdzielonej produkcji energii cieplnej i elektrycznej przy zastosowaniu najlepszych dostępnych technologii.

(dowód: akta kontroli str. 227-229)

12. W latach 2014-2016 (do listopada) Województwo Śląskie nie realizowało innych (poza RPO) programów stwarzających możliwość podejmowania działań na rzecz ochrony powietrza. Od listopada 2016 r. rozpoczęło realizację części zadań

⁷⁸ Wydatki poniesiono w kwocie: 1 097 tys. zł. na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych (termomodernizacja, obiekty infrastruktury służącej do produkcji energii z OZE, zlikwidowane źródła „niskiej emisji”), natomiast 86 117 tys. zł. na ograniczenie emisji ze źródeł liniowych (zrewitalizowana linia kolejowa, wybudowana/przebudowana infrastruktura transportu publicznego w postaci węzłów przesiadkowych i zakupiony tabor transportu publicznego).

⁷⁹ Wsparcie uzyskiwały projekty związane z kompleksową termomodernizacją budynków użyteczności publicznej, związaną z modernizacją lub wymianą źródła ciepła na źródło charakteryzujące się niską emisją. Ze wsparcia wyłączone były budynki stanowiące siedzibę administracji publicznej. Warunek dopuszczający kwalifikację formalną projektu stanowiła kompleksowa termomodernizacja traktowana wraz z wymianą lub modernizacją źródła ciepła (tj. nie było możliwości dofinansowania projektów polegających jedynie na wymianie źródła ciepła).

⁸⁰ wymóg na podstawie środków wykonawczych do Dyrektywy 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią

w ramach Programu LIFE. Działania związane z tym programem miały pośredni wpływ na ograniczanie niskiej emisji, gdyż związane były z zarządzaniem ochroną powietrza oraz szeroko pojętą edukacją społeczną, stąd niemożliwe było wskazanie uzyskanego efektu ekologicznego. Poniesione w 2016 r. koszty realizacji zadań w ramach tego projektu wyniosły 17,4 tys. zł, a w I półroczu 2017 r. - 40 tys. zł. Z wyjaśnień Dyrektora WOŚ UM wynikało, że koszty te dotyczyły wynagrodzeń pracowników obsługujących projekt, natomiast pozostałe koszty związane z realizacją projektu zostały poniesione w okresie nieobjętym niniejszą kontrolą (tj. w II półroczu 2017 r.). W ramach Programu LIFE Województwo Śląskie przeprowadziło m.in. inwentaryzację źródeł emisji zanieczyszczeń do powietrza na terenie województwa, której wyniki były wykorzystane w pracach nad aktualizacją POP w 2017 r. Ponadto zorganizowało trzy konferencje⁸¹, cztery spotkania w ramach konsultacji społecznych⁸² związanych z POP z 2017 r. oraz cztery warsztaty⁸³ w ramach akcji „Śląskie bez smogu!”.

(dowód: akta kontroli str. 210-212, 230-233)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie zapewniono na etapie wdrażania POP odpowiednich mechanizmów ewaluacyjnych umożliwiających pozyskanie wiarygodnych danych służących do monitorowania rezultatów podejmowanych działań (efektów ekologicznych) oraz stopnia osiągnięcia założonych celów w tych programach.

W latach 2014-2016 Samorząd Województwa Śląskiego nie ustalił jednolitych zasad obliczania efektów ekologicznych zrealizowanych działań naprawczych. Pomimo wprowadzenia systemu sprawozdawczości, opartego na jednolitym systemie przekazywania danych, w każdym roku z tego okresu istniały odmienne możliwości sporządzania sprawozdań i wyliczania efektów ekologicznych (szczegółowo opisano te zagadnienia w pkt. 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Przykładowo w 2014 r. i 2016 r. jednostki samorządu terytorialnego mogły do obliczania efektu ekologicznego wykorzystać gotowe formularze umożliwiające po podaniu danych źródłowych automatyczne wyliczenie efektów ekologicznych, przy czym w poszczególnych latach stosowano różne wskaźniki obliczeniowe. Z kolei w 2015 r. w ogóle nie było dostępne takie narzędzie do obliczania efektów ekologicznych. Gminy mogły również składać sprawozdania np. w formacie właściwym dla programu MS Word, wpisując samodzielnie oszacowane efekty ekologiczne (bez wykorzystania formularza zapewniającego automatyczne wyliczenie tych wielkości). Zdaniem NIK taki sposób określenia tych zadań nie zapewniał jednolitości obliczania i prezentacji danych oraz nie dawał wystarczających możliwości kontroli ich poprawności. Tym samym nie w pełni zrealizowano zapisy pkt. 4.3.6. POP z 2014 r. (str. 153-154), z którego wynika m.in. że monitorowanie Programu powinno odbywać się poprzez wykorzystanie systemu sprawozdawczości opartego na jednolitym systemie przekazywania danych.

Ponadto, dane o uzyskanych efektach ekologicznych wykazywane w sprawozdaniach otrzymywanych od jednostek samorządu terytorialnego nie były w wystarczającym stopniu weryfikowane, wskutek czego Urząd nie dysponował

⁸¹ We wrześniu 2017 r. konferencja regionalna o charakterze szkoleniowo - warsztatowym pt.: „Realizacja Programu ochrony powietrza oraz uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego” (trzydniowa) i podsumowująca cykl warsztatów pn. „Śląskie bez smogu! Jak to zrobić?”.

⁸² Zorganizowano je w okresie od września do października 2017 r. w Częstochowie, Katowicach, Rybniku i Bielsku – Białej.

⁸³ Warsztaty zorganizowano w 2017 r. w okresie wrzesień-październik w: Katowicach, Częstochowie, Rybniku i Żywcu.

w pełni wiarygodnymi informacjami o osiągniętych efektach rzeczowych i ekologicznych dla działań związanych z ograniczeniem emisji ze źródeł powierzchniowych (szczegółowo zagadnienia te przedstawiono w pkt 7 wystąpienia pokontrolnego).

Przykładowo na etapie przygotowania kontroli wskazano, że w latach 2014-2016 osiągnięto redukcję emisji PM10 w wysokości 7 165,99 Mg, tj. na poziomie 61,8% rezultatu zaplanowanego na 2020 r. Oznaczało to, że przy tym tempie realizacji zadań założone efekty zostaną osiągnięte w 2018 r. Równocześnie wskazano, że wielkość redukcji BaP wyniosła w tym okresie 27,86 Mg, co stanowiło niemal 400% rezultatu wymaganego na 2020 r. Takiego stopnia wykonania założeń Programu ochrony powietrza nie potwierdzają rozwiązania przyjęte w aktualizacji POP z 2017 r., ponieważ przewidziano w nim, że do osiągnięcia przewidywanej poprawy jakości powietrza będzie wymagany okres dłuższy o 7 lat w stosunku do poprzedniej wersji Programu (termin zakończenia realizacji POP z 2017 r. ustalono na 2027 r.). Również przedstawione dane od skali i efektach realizowanych działań w poszczególnych latach nie pokrywają się z możliwymi do uzyskania rezultatami. Wskazano, że w 2014 r. wymieniono 5 481 indywidualnych źródeł spalania, a efekty ekologiczne w tym roku wyniosły 2 992,09 Mg dla PM10, podczas gdy w 2015 r. wymieniono 6 126 źródeł ciepła i uzyskano efekt ekologiczny w wysokości zaledwie 748,90 Mg (tj. przy skali działań w 2015 r. większej o 11,8% niż w roku poprzednim uzyskano efekty ekologiczne niższe o 75%). Podkreślić także należy, że już w toku czynności kontrolnych w Urzędzie przedstawiono niespójne dane o zrealizowanych efektach ekologicznych, ponieważ wskazano, że np. dla PM10 osiągnięto redukcję emisji na poziomie ponad 80-krotnie wyższym niż wynikało to z danych przekazanych na etapie przygotowania kontroli. Ponadto z danych przedstawionych w toku kontroli wynika, że w wyniku realizacji w latach 2014-2016 tych samych działań naprawczych ograniczono emisję PM2,5 na poziomie zaledwie 0,01% efektów ekologicznych dla PM10. W rzeczywistości, z uwagi na wysoki udział pyłów o średnicy poniżej 2,5 mikrometra w PM10, efekty ekologiczne dla obu substancji osiągane są na zbliżonym poziomie.

Zdaniem NIK skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa wymaga wiarygodnych i aktualnych informacji na temat osiąganych rezultatów działań naprawczych, tak aby możliwe było odniesienie się do stopnia realizacji założeń określonych w POP. Wynika to również z zapisów Uzasadnienia⁸⁴ do POP z 2014 r., gdzie w pkt 18 (str. 432) zapisano, że: *Systematyczna kontrola to podstawa procesu wdrażania Programu ochrony powietrza, która daje możliwość oceny stopnia realizacji zadań wyznaczonych w dokumencie*. NIK zauważa również, że z uwagi na fakt, iż działania naprawcze wymagają znacznych nakładów finansowych, informacje zwrotne odnośnie uzyskiwanych efektów z zaangażowanych nakładów powinny stanowić kluczowy element w procesie gospodarowania środkami publicznymi. Wynika to również z zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁵, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, tak aby z zachowaniem zasad: uzyskiwać najlepsze efekty z danych nakładów oraz dokonywać optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Wyjaśniając wykazywany w sprawozdaniach wysoki poziom redukcji BaP Członek Zarządu Województwa stwierdziła, że wynikał on z błędnych danych wykazanych

⁸⁴ Dostępne pod adresem:
http://www.slaskie.pl/strona_n.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1259653698&art=1449485903&id_menu=498

⁸⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

w sprawozdaniach przesłanych przez gminy, które z powodu braków kadrowych nie były dokładnie zweryfikowane. Wskazała, że gmina Godów, miasta Bytom oraz Mysłowice podając efekt ekologiczny błędnie wykazały jednostki Mg/rok zamiast kg/rok. Ponadto zaznaczyła, że w latach 2014-2016 efekt ekologiczny, osiągnięty w wyniku redukcji emisji powierzchniowej, był przez sprawozdających wyliczany corocznie w inny sposób, pomimo wskazanej w POP z 2014 r. metodyki obliczania. Dodała, że w związku z powyższym stopień osiągnięcia celu wyliczony w oparciu o zestawienia przekazane przez NIK w lipcu 2017 r. „nie może być traktowany jako w pełni poprawny”. Zastępca Dyrektora WOŚ UM wyjaśnił także, że dane dotyczące efektu ekologicznego za 2014 r. były wyliczane w różny sposób dla poszczególnych gmin, w zależności od tego którym z POP⁸⁶ gmina była objęta. Dopiero w sprawozdaniach za 2015 r. jst mogły zastosować metodykę wskazaną w POP z 2014 r. Z kolei w kwestii poziomu osiągniętych dotychczas redukcji emisji zanieczyszczeń PM_{2,5} i NO₂ Członek Zarządu Województwa wyjaśniła, że ze względu na niekompletne informacje dotyczące redukcji tlenków azotu oraz pyłów PM_{2,5} w sprawozdaniach jst, nie była możliwa rzetelna ocena stopnia dotychczasowej redukcji tych zanieczyszczeń, a tym samym określenie możliwości osiągnięcia szacunkowej redukcji zanieczyszczeń przez jednostki realizujące zadania na poziomie założonym w POP z 2014 r. Dodała również, że podsumowanie stopnia realizacji i skuteczność działań naprawczych określonych dla jst w POP z 2014 r. nastąpi po 30 kwietnia 2018 r., ponieważ tego dnia kończy się termin składania przedmiotowych sprawozdań za ostatni rok z trzyletniego okresu objętego tym Programem. Wyniki działań zrealizowanych przez jst zostaną przedstawione Ministrowi Środowiska w obligatoryjnym sprawozdaniu za ten okres.

(dowód: akta kontroli str. 195-196, 204-205, 243-244, 373-374, 388-390, 491-492)

2. Nierzetelne sporządzenie Sprawozdania z realizacji POP za 2014 r.

W wyniku przeprowadzonej analizy danych przedstawionych przez 25 jednostek samorządów terytorialnych w sprawozdaniach z realizacji zadań określonych w POP za 2014 r. oraz danych zawartych w Sprawozdaniu za 2014 r. stwierdzono następujące rozbieżności:

- w sprawozdaniu przedstawionym przez miasto Chorzów (str. 2) wykazano 155 lokali ogrzewanych paliwami stałymi, w których nastąpiła zmiana ogrzewania na ogrzewanie gazowe, natomiast w Sprawozdaniu za 2014 r. (str. 6) podano 135 takich lokali, a ponadto wartość uzyskanego efektu ekologicznego w przypadku pyłu PM₁₀ pomniejszono o 0,0006 Mg/rok;
- w sprawozdaniu przedstawionym przez miasto Dąbrowa Górnicza (str. 2) wykazano dziewięć lokali ogrzewanych paliwami stałymi, w których nastąpiła zmiana ogrzewania na piec retortowe, natomiast w Sprawozdaniu za 2014 r. (str. 6) podano jeden taki lokal;
- w sprawozdaniu miasta Katowice (str. 2) wykazano następującą liczbę lokali ogrzewanych paliwami stałymi, w których nastąpiła zmiana ogrzewania na: sieć ciepłą - 18, ogrzewanie elektryczne - 10, ogrzewanie gazowe - 174 i piec retortowe - 114. W związku z tymi działaniami przedstawiono szacunkową redukcję emisji: pyłu zawieszonego PM₁₀ o 48,055, PM_{2,5} o 23,706 i BaP 0,004 [Mg/rok]. Powyższych danych nie ujęto w Sprawozdaniu za 2014 r.;
- w sprawozdaniu miasta Piekary Śląskie, jak i w Sprawozdaniu za 2014 r. nie podano jakiego typu zanieczyszczenia dotyczy wartość 4,9 wskazana przy przeprowadzonych działaniach polegających na zmianie ogrzewania w lokalach (str. 3);

⁸⁶ W latach 2010-2014 w strefach województwa śląskiego obowiązywały trzy POP.

- w sprawozdaniu miasta Rybnik (str. 3-15) wykazano następujące wielkości powierzchni lokali ogrzewanych paliwami stałymi, w których nastąpiła zmiana ogrzewania na: na ogrzewanie gazowe 9358,7 m² i na piece retortowe 16960,2 m². W Sprawozdaniu za 2014 r. (str. 45) podano inne wielkości powierzchni tych lokali (odpowiednio): 9235,7 m² i 16846,2 m²;
- w sprawozdaniu miasta Żory (str. 2) wykazano jeden lokal ogrzewany paliwami stałymi, w którym nastąpiła zmiana ogrzewania na piec retortowy na pelety, przy jednoczesnym wskazaniu w Sprawozdaniu za 2014 r. (str. 45) wymianę źródła ogrzewania na elektryczne oraz zły wartości efektu ekologicznego wskutek termomodernizacji: w Sprawozdaniu za 2014 r. (str. 48) podano 7,329 Mg/r zamiast 0,07329 Mg/r;
- w sprawozdaniu z miasta Częstochowy wykazano (str. 3-5) 3474,92 m² powierzchni lokali ogrzewanych paliwami stałymi, w których nastąpiła zmiana ogrzewania na gazowe, natomiast w Sprawozdaniu za 2014 r. (str. 70) wskazano 3274,92 m² powierzchni takich lokali;
- w sprawozdaniu z gminy Godów wskazano (str. 2-3), że zamiana ogrzewania na gazowe nastąpiła w lokalach o łącznej powierzchni 1620 m², natomiast zamiana ogrzewania na piece retortowe w lokalach o łącznej powierzchni 7020 m², przy szacunkowej redukcji emisji (w Mg/rok): PM10 - 9370,89, PM2,5 - 4568,48 oraz BaP - 0,7707. Jednocześnie w Sprawozdaniu za 2014 r. (str. 82) podano, że ogrzewanie wymieniono na gazowe i piece retortowe w łącznej liczbie 48 szt. Ponadto w Sprawozdaniu za 2014 r. nie przedstawiono następujących danych:
- w przypadku gminy Rydułtowy (str. 3 sprawozdania): wymiany źródeł ciepła na osiem pieców retortowych i trzy nowoczesne piece węglowe oraz szacunkowej redukcji emisji: pyłu zawieszonego PM10 - 2,13; PM2,5 - 1,03 i BaP - 0,002 [Mg/rok];
- w przypadku miasta Wodzisław Śląski (str. 2 sprawozdania): wymiany źródeł ciepła na piece retortowe w lokalach o powierzchni 1 640 m², a na ogrzewanie gazowe na powierzchni lokali 586 m² oraz szacunkowej redukcji emisji: pyłu zawieszonego PM10 - 2,48956; PM2,5 - 1,21661 i BaP - 0,000206 [Mg/rok];
- w przypadku gminy Gorzyce (str. 2-5 sprawozdania): wymiany źródeł ciepła na piece retortowe w 46 lokalach, a na ogrzewanie gazowe i pompy ciepła w dwóch lokalach oraz szacunkowej redukcji emisji: pyłu zawieszonego PM10 - 9726,3873; PM2,5 - 4725,633745 i BaP - 0,791245 [Mg/rok];
- w przypadku gminy Lubomia (str. 2 sprawozdania): wymiany źródeł ciepła na piece retortowe w czterech lokalach, a na ogrzewanie gazowe w jednym lokalu oraz szacunkowej redukcji emisji: pyłu zawieszonego PM10 - 0, 853 i BaP - 0,0003 [Mg/rok].

(dowód: akta kontroli str. 127-174, 391)

Członek Zarządu Województwa wyjaśniła, że „We wszystkich wskazanych przypadkach poza sprawozdaniem z gminy Rybnik stwierdzono omyłki pisarskie, które wynikają z niedostatecznej weryfikacji sporządzonych danych”. Ponadto stwierdziła, że w przypadku Gminy Chorzów omyłkowo pominięta wartość 0,0006 Mg/rok szacunkowej redukcji emisji pyłu PM10 zostanie uzupełniona. W przypadku Gminy Rybnik różnica w danych wystąpiła, wg wyjaśniającej, z błędnego przeniesienia danych przez sprawozdającego z tabeli w wersji „Excell” do tabeli sprawozdawczej (w wersji „MS Word”). Członek Zarządu Województwa dodała również, że w trakcie przygotowywania Sprawozdania za 2014 r. nie przeprowadzono weryfikacji sprawozdań z powodu braków kadrowych oraz bardzo

szerokiego zakresu obowiązków poszczególnych osób zajmujących się WOŚ UM ochroną powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 241-242)

Za nierzetelne opracowanie Sprawozdania odpowiedzialni byli kierownik Referatu ds. planowania w zakresie środowiska WOŚ UM oraz dwie jego pracownice.

(dowód: akta kontroli str. 392-413)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, NIK, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁷, wnosi o zapewnienie na etapie wdrażania POP odpowiednich mechanizmów umożliwiających pozyskanie wiarygodnych danych służących do monitorowania rezultatów (efektów ekologicznych) podejmowanych działań oraz rzetelne opracowywanie sprawozdań dotyczących podejmowanych działań i osiągniętych efektów w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Marszałka Województwa Śląskiego, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Marszałkowi Województwa Śląskiego 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 Katowicach.

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.

Katowice, dnia 27 lutego 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Dariusz Bienek
Gł. specjalista kontrolo państwowej**

⁸⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096