



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

LKR.410.026.02.2017
P/17/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/078 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wojciech Dudek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKR/191/2017 z dnia 26 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Energii, ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działania Ministra Energii³ związane z ochroną powietrza przed zanieczyszczeniami jako niewystarczające i nieadekwatne do skali problemu, a także w niewystarczającym stopniu realizujące założenia w zakresie przypisanych mu zadań w ramach programu „Czyste powietrze”⁴. Ocena powyższa wynika zarówno z opieszałości w działaniach służących wprowadzeniu w życie aktu wykonawczego regulującego kwestię wymagań jakościowych dla paliw stałych, jak również z przyjęcia, w przesłanym do Stałego Komitetu Rady Ministrów⁵ projekcie rozporządzenia, dopuszczalnych parametrów paliw stałych zabezpieczających w znacznie większym stopniu sektor węglowy, aniżeli uwzględniających dążenie do ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza. Przyjęte w projekcie rozporządzenia rozwiązania NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryterium celowości, ponieważ nie zapewniają one optymalizacji zastosowanych metod i środków, co skutkuje zmniejszeniem ich wpływu na ograniczenie wielkości emisji zanieczyszczeń do powietrza, a tym samym na możliwość skutecznego przyczynienia się do radykalnej poprawy jego jakości w taki sposób, aby uzyskać maksymalny efekt zdrowotny i ekologiczny z każdej złotówki poniesionych nakładów.

Poza obowiązkiem niezwłocznego przygotowania rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, zgodnie z rekomendacjami Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów⁶ stanowiącymi treść programu „Czyste powietrze”, Ministerstwo Energii⁷ miało przypisane do wykonania trzy inne zadania, z których dwa zostały zrealizowane. Sposób realizacji tych dwóch zadań polegający na przygotowaniu zakładanych regulacji prawnych, w tym w zakresie możliwości wprowadzenia ograniczeń w transporcie samochodowym w miastach oraz zapewnienia istotnie obniżonych stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, ze względu na niedoskonałości w przyjętych rozwiązaniach nadal rodzi ryzyko niewłaściwego wdrożenia, a tym samym –

¹ Kontrolą objęto okres 2014-2017 (I półrocze). Badania kontrolne dotyczyły również działań wcześniejszych i późniejszych jeżeli miały one związek z realizacją zadań na rzecz ochrony powietrza w okresie objętym kontrolą lub wykonaniem wniosków z poprzednich kontroli NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

³ Dalej: *Minister*.

⁴ Rekomendacje Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokiego stężenia zanieczyszczeń powietrza, Warszawa, 17 stycznia 2017 r.

⁵ Dalej: *SKRM*.

⁶ Dalej: *KERM*.

⁷ Dalej: *Ministerstwo* lub *ME*.

w ocenie NIK – nie spełni oczekiwanej roli zwiększenia skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza.

Ponadto do dnia zakończenia kontroli Minister Energii – wspólnie z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, którego kompetencje od stycznia 2018 r. przejął Minister Inwestycji i Rozwoju – nie zrealizował trzeciego przypisanego mu zadania, tj. nie opracował założeń kompleksowej polityki publicznej mającej na celu ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym”. Dotychczasowa aktywność w tym zakresie ograniczyła się do powołania zespołu przeznaczonego do realizacji tego zadania, niemniej w terminie wyznaczonym przez Radę Ministrów, tj. do końca 2017 r., nie przyniosło nadal efektu w postaci opracowania przedmiotowej polityki.

Uzasadnienie oceny

W kontrolowanym okresie Minister Energii nie wypełnił postanowień wynikających z rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, dotyczącej realizacji programu „Czyste powietrze”, w postaci pilnego wprowadzenia w życie aktu wykonawczego regulującego kwestię wymagań jakościowych dla paliw stałych. Ministerstwo nie podjęło niezwłocznie niezbędnych dla poprawy jakości powietrza działań służących opracowaniu wymagań jakościowych dla paliw stałych. Potrzeba wprowadzenia takich uregulowań w celu istotnej poprawy sytuacji w badanym obszarze sygnalizowana była na przestrzeni ostatnich lat wielokrotnie, zarówno przez organizacje proekologiczne, jak i samorządy województw oraz gminy, które bezpośrednio realizują działania na rzecz poprawy jakości powietrza. Wynikała ona również z wniosków pokontrolnych zawartych w kolejnych informacjach o wynikach kontroli NIK, przedstawionych w latach 2000, 2014 i 2016⁸. Pomimo tych wniosków oraz dysponowania projektem rozporządzenia w przedmiotowym zakresie, przygotowanym w 2015 r. przez Ministra Gospodarki, Minister podjął działania mające na celu przyjęcie stosownego projektu rozporządzenia dopiero w 2017 r. Projekt rozporządzenia został ostatecznie skierowany do SKRM w dniu 2 lutego 2018 r.

NIK zwraca uwagę na fakt, że zaproponowane w projekcie rozporządzenia parametry paliw stałych (w szczególności zawartość popiołów, siarki i wilgoci) nie zabezpieczają w należyтым stopniu ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza. Potwierdza to także stanowisko ME, w którym wskazano m.in., że przyjęte parametry dla paliw stałych stanowią kompromis pomiędzy najlepszym węglem jaki powinien być dostarczany do obiorcy a możliwościami produkcyjnymi polskich kopalń. Elementem budzącym duże wątpliwości NIK jest określenie w projekcie rozporządzenia (wersja na dzień 1 lutego 2018 r.) znacznie wyższych dopuszczalnych poziomów zawartości siarki w porównaniu z pierwotnym projektem poddanym konsultacjom. Zastrzeżenia NIK dotyczą również nieokreślenia maksymalnego udziału masowego najdrobniejszej frakcji węgla, co może w niewystarczającym stopniu zabezpieczać przed wykorzystywaniem paliw najgorszej jakości, w tym mułów i flotokoncentratów. W ocenie NIK przyjęcie rozwiązań opisanych powyżej w aktualnie procedowanym projekcie powoduje niewystarczające wykorzystanie możliwości oddziaływania na wielkość emitowanych zanieczyszczeń do powietrza, a tym samym nie wpłynie w znaczący sposób na radykalne przyspieszenie poprawy jego jakości.

Podkreślić należy, że projektowane rozwiązania miały znacząco wpływać na poprawę – ciągle zbyt niskiej – skuteczności działań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem w wielu opiniach przekazanych w trakcie procesu konsultacji wskazano, że zastosowanie odpowiednich paliw stałych określonych w projekcie rozporządzenia Ministra Energii nie zagwarantuje osiągnięcia parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu⁹. Tym

⁸ Informacja NIK o wynikach kontroli P/99/038 *Realizacja zadań w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami* (Nr ewid. 50/2000/99/038/DOC), opublikowana w lipcu 2000 r. Zawarto w niej m.in. wniosek o przyspieszenie działań dotyczących określenia norm jakościowych spalanych paliw. Ponadto informacja NIK o wynikach kontroli P/14/086 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* (Nr ewid. 177/2014/P/14/086/LKR), opublikowana w grudniu 2014 r. W informacji tej zawarto m.in. wniosek o określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych. Wniosek ten powtórzono następnie w informacji NIK o wynikach kontroli P/16/065 *Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim* (Nr ewid. 191/2016/P/16/065/LKA), opublikowanej w styczniu 2017 r.

⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 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 stałe (Dz. UE L 193 z 21 lipca 2015 r. s. 100).

samym nie pozwoli to na osiągnięcie efektów działań naprawczych, spodziewanych w wyniku wdrożenia rozwiązań określonych w tzw. uchwałach antysmogowych przyjętych obecnie przez siedem sejmików województw¹⁰ z terenów, na których występują największe problemy z niedostateczną jakością powietrza. Przewidziane w tych uchwałach efekty realizacji działań skalkulowano bowiem przy założeniu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza do poziomów ustanowionych dla urządzeń grzewczych na paliwa stałe spełniających wymogi 5 klasy lub Ekoprojektu.

W tym kontekście należy pokreślić, że wg raportów instytucji międzynarodowych niedostateczna jakość powietrza w Polsce powoduje prawie 48 tysięcy przedwczesnych zgonów rocznie (z uwagi na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza pyłem PM_{2,5} oraz dwutlenkiem azotu)¹¹, a ekonomiczne skutki tego stanu oszacowano na poziomie 12,9% PKB¹².

Zgodnie z rekomendacjami Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów¹³ stanowiącymi treść programu „Czyste powietrze”, ME miało przypisane do wykonania trzy kolejne zadania, z których dwa zostały zrealizowane.

Pierwsze zadanie dotyczyło konieczności wprowadzenia zachęt dla transportu niskoemisyjnego. Minister opracował projekt ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która stała się obowiązującym prawem¹⁴ z dniem 22 lutego 2018 r. Uregulowała ona m.in. kwestie tworzenia przez gminy stref czystego transportu oraz przywilejów podatkowych związanych z zakupem samochodów osobowych zasilanych paliwami alternatywnymi. W ocenie NIK ze względu na znaczny wzrost liczby pojazdów silnikowych¹⁵, a tym samym emitowanych przez nie zanieczyszczeń do powietrza – konieczne było wprowadzenie rozwiązań prawnych zapewniających jednostkom samorządu terytorialnego większe możliwości oddziaływania na poziom emisji z sektora transportowego. NIK zwraca jednak uwagę, że obecnie przyjęte rozwiązania prawne w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych są o wiele bardziej radykalne niż wcześniej rozważane rozwiązania¹⁶. Analiza przeprowadzona przez NIK na przykładzie wybranych pięciu miast wskazuje, że stosownie do przyjętych regulacji, uprawnienia do wjazdu do stref czystego transportu posiadałoby zaledwie 0,03% wszystkich zarejestrowanych w tych miastach pojazdów silnikowych wg stanu na koniec 2016 r. NIK zauważa, iż tak skonstruowane przepisy niosą ryzyko, że gminy nie będą zainteresowane skorzystaniem z tych rozwiązań prawnych, co w konsekwencji może ograniczyć możliwe do osiągnięcia efekty redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza ze źródeł liniowych. Ponadto NIK zwraca uwagę na zawężenie obszaru, na którym można ustanowić strefę czystego transportu tylko do obszaru zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej. W ocenie NIK ochrona przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza powinna być prowadzona na obszarach, na których występują przekroczenia lub ryzyko przekroczeń wartości normatywnych odpowiednich substancji związanych z emisją z transportu (w szczególności dwutlenku azotu i pyłów zawieszonych) niezależnie od rodzaju zabudowy na danym terenie.

Drugie zadanie dotyczyło konieczności zapewnienia istotnie obniżonych stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania. Minister Energii wprowadził aktem wykonawczym z grudnia 2017 r. możliwość stosowania przez producentów energii elektrycznej nowej taryfy przeznaczonej do ogrzewania domów i mieszkań w porze nocnej, co w założeniu miało przyczynić się do rezygnacji z pieców węglowych i zastąpienia ich piecami elektrycznymi. Wątpliwości jednak budzi fakt, że przedmiotowe rozwiązanie nie obejmuje osób już posiadających piece elektryczne.

¹⁰ Sejmiki Województw: Dolnośląskiego, Łódzkiego, Małopolskiego, Mazowieckiego, Opolskiego, Śląskiego i Wielkopolskiego.

¹¹ Europejska Agencja Środowiska, *Air quality in Europe — 2017 report* (str. 57-58).

¹² Światowa Organizacja Zdrowia, *Economic cost of the health impact of air pollution in Europe*, 2015 (str. 27-28).

¹³ Dalej: KERM.

¹⁴ Dz. U. z 2018 poz. 317.

¹⁵ Na przykładzie wybranych pięciu miast ustalono, że w okresie 2000-2016 nastąpił niemal czterokrotny wzrost liczby zarejestrowanych pojazdów silnikowych.

¹⁶ Możliwość ustanawiania stref ograniczonej emisji komunikacyjnej z dopuszczeniem do wjazdu pojazdów spełniających określone normy emisji spalin, tzw. normy EURO.

Ponadto zastosowanie nowej taryfy antysmogowej może w niektórych przypadkach¹⁷ nie gwarantować niższych kosztów ogrzewania.

Ponadto Minister Energii – wspólnie z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, którego kompetencje od stycznia 2018 r. przejął Minister Inwestycji i Rozwoju – nie opracował do dnia zakończenia kontroli założeń kompleksowej polityki publicznej mającej na celu ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym”, tj. nie wykonał kolejnej z rekomendacji programu „Czyste powietrze”. Dotychczasowe działania Ministra w tym zakresie ograniczyły się do powołania zespołu przeznaczonego do realizacji tego zadania, niemniej w terminie wyznaczonym przez Radę Ministrów, tj. do końca 2017 r., nie przyniosły one efektu w postaci opracowania przedmiotowej polityki.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że Minister Energii podejmował inne niż wynikające z rekomendacji KERM działania, które mogą pośrednio wpłynąć na ograniczenie emisji szkodliwych substancji do powietrza. Przygotowany przez Ministra i przyjęty przez Radę Ministrów program określający strategię dotyczącą przyszłości wykorzystania węgla w Polsce do roku 2030 zakładał wprowadzenie rozwiązań unowocześniających proces wydobywczy oraz wzmocnienie działań na rzecz nowych technologii w obróbce węgla. Ponadto Minister wspierał inwestycje służące zwiększeniu konkurencyjności na rynku gazu oraz dywersyfikacji źródeł jego pozyskiwania. Działaniami służącymi zwiększeniu zapotrzebowania na paliwo gazowe była również stosowana strategia przyłączania do sieci gazowych nowych gmin oraz polityka podatkowa polegająca na stosowaniu niższej stawki podatku akcyzowego w stosunku do gazu płynnego LPG niż do innych rodzajów paliw. NIK zwraca przy tym uwagę, że ceny paliw gazowych, oleju, ciepła sieciowego i energii elektrycznej w dalszym ciągu nie są konkurencyjne w odniesieniu do cen paliw stałych, zwłaszcza niskiej jakości, a zmiana systemu grzewczego również generuje znaczne koszty po stronie osób, które się na nią zdecydują.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dokumenty programowe

Opis stanu
faktycznego

Sposoby wykorzystania poszczególnych źródeł energii w gospodarce narodowej zostały określone w dokumencie o charakterze strategicznym pn. „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”¹⁸. Uzupełnienie ww. dokumentu stanowił „Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”¹⁹.

(dowód akta kontroli: str. 25-366)

Do podstawowych kierunków polityki energetycznej zaliczono w PEP: poprawę efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. Jako cele w zakresie rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii²⁰ wskazano natomiast m. in. wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii co najmniej do poziomu 15% w 2020 r. wraz z dalszym wzrostem tego wskaźnika w latach następnych. Z kolei do działań na rzecz rozwoju OZE zaliczono m. in. „wypracowanie ścieżki dochodzenia do osiągnięcia 15% udziału OZE w zużyciu energii finalnej w sposób zrównoważony, w podziale na poszczególne rodzaje energii: energię elektryczną, ciepło i chłód oraz energię odnawialną w transporcie”. W przedmiotowym dokumencie wskazano ponadto, iż efektem rozwoju OZE będzie „zmniejszenie emisji dwutlenku węgla oraz zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Polski (...)”.

W PEP do celów w zakresie ograniczenia oddziaływania energetyki na środowisko zaliczono m. in. ograniczenie emisji CO₂ do 2020 r. przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa energetycznego oraz ograniczenie emisji SO₂ i NO_x oraz pyłów (w tym

¹⁷ W sytuacji dłuższej niż 8 godzin na dobę pracy elektrycznych urządzeń grzewczych.

¹⁸ Załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 202/2009 z dnia 10 listopada 2009 r.; dalej: PEP.

¹⁹ Przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki i przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r.; dalej: KPD.

²⁰ Dalej: OZE.

PM₁₀ i PM_{2,5}) do poziomów wynikających z obecnych i projektowanych regulacji unijnych, a jednym z działań służących osiągnięciu ww. celów było „gospodarcze wykorzystanie odpadów węgla”.

(dowód akta kontroli: str. 29-30, 43-45, 48-52)

KPD stanowił realizację zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE²¹. W dokumencie wskazano krajowy cel ogólny odnoszący się do udziału energii ze źródeł odnawialnych w ostatecznym zużyciu energii brutto na poziomie 15% w 2020 r.

(dowód akta kontroli: str. 148-172)

Ponadto problematyka wpływu rozwoju gospodarczego na stan środowiska naturalnego w tym zanieczyszczenie powietrza została podjęta w przyjętym przez Radę Ministrów w 2017 r. dokumencie pn. „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)”²². W części diagnostycznej dokumentu wskazano m.in., że „Sezonowa zmienność jakości powietrza jest wynikiem wykorzystywania w sektorze bytowo-komunalnym paliw stałych (w tym węgla niskiej jakości) i odpadów, przede wszystkim do indywidualnego ogrzewania budynków, wyeksploatowania i niedostosowania technologicznego palenisk i małych kotłowni lokalnych oraz emisji z transportu drogowego. W obszarach zurbanizowanych i wzdłuż tras dojazdów do pracy istotny na wpływ na jakość powietrza ma udział emisji pochodzącej z transportu”. Spośród wymienionych w przedmiotowej Strategii kluczowych projektów znajdował się program „Czyste powietrze” przewidziany do realizacji w latach 2016-2023, a Ministerstwo Środowiska wskazano jako podmiot odpowiedzialny za jego realizację. Ponadto w dokumencie określono wskaźniki służące ocenie stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań, a odnośnie do jakości powietrza przyjęto:

- krajowy wskaźnik średniego narażenia na pył PM_{2,5} wyrażony jednostką miary µg/m³, gdzie jako rok bazowy wskazano 2015 r. i przyjęto jako średnią z lat 2013-2015 wartość wskaźnika 23 natomiast zakładaną wartość wskaźnika na rok 2018 oraz 2030 przyjęto 18;
- wskaźnik jakości powietrza = (liczba stref z przekroczeniami poziomu dopuszczalnego pyłu PM₁₀/46 stref, w których dokonuje się pomiaru) * 100% wyrażony jednostką miary w procentach, gdzie nie wskazano wartości w roku bazowym natomiast zakładaną wartość wskaźnika w roku 2020 przyjęto na poziomie maksymalnie 45, a w roku 2030 na poziomie 0.

(dowód akta kontroli: str. 185-196)

Relacje kierunków rozwoju energetyki w kontekście wpływu na stan środowiska naturalnego zostały określone także w dokumencie pn. Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”²³. W Strategii wskazano, że „pogodzenie wzrostu gospodarczego z dbałością o środowisko to obecnie jedno z największych wyzwań, przed którym stoi Polska”. Poza częścią diagnostyczną wskazującą na źródła i rodzaje zanieczyszczeń powietrza, w dokumencie wskazano dwa działania przewidziane do realizacji odnoszące się wprost do kwestii ochrony powietrza (wg numeracji przyjętej w Strategii):

- zadanie nr 45 pn. „Upowszechnienie stosowania technologii ograniczających emisje pyłów oraz NO_x i SO_x”, a jako koordynatora wskazano Ministerstwo Środowiska. Kierunkami interwencji określono m.in.: upowszechnienie instalacji odpylania, odazotowania i odsiarczania spalin; opracowanie katalogu działań wpływających pozytywnie na rozwój transportu niskoemisyjnego; wspieranie stosowania paliw ekologicznych w transporcie publicznym; wspieranie nowych technologii w produkcji kotłów spełniających normy Unii Europejskiej²⁴, w tym dyrektywy Ecodesign²⁵;

²¹ Dz. U. UE L 140 z dnia 5 czerwca 2009 r. s. 16.

²² Uchwała Rady Ministrów nr 8/2017 z 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030).

²³ Uchwała Rady Ministrów Nr 58 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”

²⁴ Dalej: UE.

- zadanie nr 46 pn. „Wdrożenie instrumentów sprzyjających poprawie jakości powietrza a jako koordynatora wskazano Ministerstwo Środowiska. Kierunkami interwencji określono m. in.: dofinansowanie realizacji działań naprawczych z funduszy unijnych, krajowych i regionalnych; wspieranie modernizacji miejskiego transportu zbiorowego w kierunku transportu przyjaznego dla środowiska; rozpoznanie skali występowania zjawiska niskiej emisji i określenie katalogu działań ograniczających skalę tego zjawiska; opracowanie katalogu działań wpływających pozytywnie na rozwój transportu niskoemisyjnego; wspieranie stosowania paliw ekologicznych w transporcie publicznym; zmiany legislacyjne umożliwiające kontrolę i egzekwowanie działań na rzecz ograniczenia niskiej emisji; przygotowanie Krajowego Programu Ochrony Powietrza wyznaczającego główne cele do realizacji programów ochrony powietrza na szczeblu regionalnym i wojewódzkim; przygotowanie katalogu wytycznych dla producentów kotłów w zakresie dotrzymywania standardów emisyjnych.

(dowód akta kontroli: str. 257-259, 351-354)

Obecnie w Ministerstwie Energii jest przygotowywany dokument pn. „Krajowy Plan w zakresie energii i klimatu”, który zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego ME ma być gotowy do przedłożenia Komisji Europejskiej do końca 2018 roku.

(dowód akta kontroli: str. 9, 12, 788-789, 858)

Minister opracował dokumenty o charakterze strategicznym, wskazujące potencjalne możliwości wykorzystania zasobów węgla kamiennego w innowacyjny sposób. Zostały one umiejscowione w dokumencie pn. „Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Program obejmuje okres do roku 2030 i prezentuje kierunki rozwoju sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce wraz z celami i działaniami niezbędnymi dla ich osiągnięcia”²⁶. Celem głównym Programu dla górnictwa było „tworzenie warunków sprzyjających budowie rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego, opartego na kooperacji, wiedzy i innowacjach, który działając w przyjaznym oraz przewidywalnym otoczeniu programowo-prawnym, pozwala na efektywne wykorzystanie kapitału zasobowego, społecznego i gospodarczego dla zapewnienia wysokiej niezależności energetycznej Polski oraz wspierania konkurencyjności gospodarki narodowej”.

Program dla górnictwa zawierał wskazania dot. m.in. innowacji w zakresie pozyskiwania oraz wykorzystania węgla kamiennego. Do kluczowych projektów wskazanych w celu szczegółowym nr VII²⁷ Programu dla górnictwa należały:

- „Inteligentna kopalnia” – zestaw rozwiązań z zakresu automatyzacji i cyfryzacji procesu planowania, wydobycia i przetwórstwa węgla;
- „Własne źródła REE (ang. rare earth elements) – badania i instalacja technologicznego pozyskiwania pierwiastków krytycznych z węgla kamiennego oraz odpadów pochodzących z jego wzbogacania” – projekt o charakterze badawczo-rozwojowym;
- „W poszukiwaniu własnych źródeł REE – badania i instalacja technologicznego odzyskiwania pierwiastków krytycznych z popiołu z węgla z Lubelskiego Zagłębia Węglowego” – projekt o charakterze badawczo-rozwojowym;
- „Przemysłowe wdrożenie przedeksplatacyjnego ujęcia metanu z pokładów węgla” – prace i badania w zakresie wykorzystania przedeksplatacyjnego wychwytywania metanu ze złóż węglowych (CBM) realizowane przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. oraz Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy;
- „Czysty węgiel, czysta energia” – program pilotażowy, którego celem jest budowana elektrowni o mocy ok. 500 MW wykorzystującej technologię zgazowywania węgla kamiennego ze złóż Lubelskiego Zagłębia Węglowego i technologie konwersji wodoru na energię elektryczną i ciepło.

²⁵ Na podstawie tej dyrektywy wydane zostało m.in. rozporządzenie Komisji (UE) określające wymogi dotyczące ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe.

²⁶ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r.; dalej: *Program dla górnictwa*. Poprzednio obowiązującym w tym zakresie dokumentem było opracowanie pn. „Program działalności górnictwa kamiennego w Polsce w latach 2007-2015” przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2007 r.

²⁷ Pn. „Innowacje w górnictwie węgla kamiennego. Stworzenie tzw. Inteligentnej kopalni, zapewniającej wysoki poziom bezpieczeństwa pracy”.

W odrębnym rozdziale Programu dla górnictwa²⁸, wskazując na obecny brak alternatywnej techniki przetwórstwa węgla kamiennego, określono, iż „wdrożenie chemicznej obróbki węgla pozwala na pozyskanie nowych obszarów dla zagospodarowania produktów uzyskiwanych w procesie zgazowywania węgla, takich jak przemysł chemiczny, petrochemiczny (przeróbka na paliwa płynne)”. Zgodnie z przyjętym w przedmiotowym dokumencie założeniem, impulsem dla dalszej dywersyfikacji wykorzystania węgla kamiennego, będą działania mające na celu przemysłowe wdrożenie instalacji zgazowywania węgla oraz badania nad budową ogniw paliwowych. Jako kluczowy projekt w zakresie przedmiotowego rozdziału Programu dla górnictwa wskazano „Naziemne zgazowywanie węgla kamiennego - zespół zadań i decyzji biznesowych i administracyjnych, które uruchomią proces inwestycyjny w zakresie zgazowywania węgla kamiennego na potrzeby sektora chemicznego”.

(dowód akta kontroli: str. 368-460)

Minister nie wpływał na obniżanie stawek innych niż węgiel nośników energii np. gazu ziemnego.

Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, iż Minister nie ustala oraz nie ma wpływu na ustalenie cen gazu ziemnego, ani cen i stawek opłat za dostarczenia gazu ziemnego do odbiorców końcowych w tym gospodarstwach domowych. Dodał, iż obowiązujące przepisy prawa energetycznego w tym zakresie wskazują, iż przedsiębiorstwa energetyczne ustalają taryfy dla paliw gazowych dla odbiorców gospodarstwach domowych przy czym wysokość danej taryfy nie jest dowolna lecz oparta na określonych przepisami zasadach ich kalkulacji.

(dowód akta kontroli: str. 697-701)

Minister podjął działania mające na celu sformułowanie celów i instrumentów wsparcia dla rozwoju rynku i infrastruktury w odniesieniu do energii elektrycznej i gazu ziemnego w postaci CNG i LNG stosowanych w transporcie drogowym i wodnym. Przejawem powyższej aktywności było stworzenie dokumentu pn. „Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych”²⁹ zawierającego m. in:

- ocenę aktualnego stanu i określenie możliwości przyszłego rozwoju rynku w odniesieniu do paliw alternatywnych w sektorze transportu;
- określenie ogólnych i szczegółowych celów dotyczące infrastruktury (do ładowania pojazdów elektrycznych, do tankowania gazu ziemnego w postaci CNG i LNG oraz rynku pojazdów napędzanych tymi paliwami;
- propozycje instrumentów wspierających osiągnięcie ww. celów oraz niezbędne do wdrożenia założeń Planu Rozwoju Elektromobilności;
- wskazanie aglomeracji miejskich i obszarów gęsto zaludnionych, w których mają powstać publicznie dostępne punkty ładowania pojazdów elektrycznych i punkty tankowania CNG.

(dowód akta kontroli: str. 464-545)

W odniesieniu do wykorzystywania innych niż węgiel nośników energii w gospodarstwach domowych Dyrektor Departamentu Ropy i Gazu wyjaśniła, że ME podejmuje działania na rzecz budowy konkurencyjnego rynku gazu i poczynając od 2012 roku ME realizowało następujące zadania stymulujące rozwój konkurencji:

- uruchomienie wirtualnego punktu obrotu gazem stanowiło podstawowy warunek konieczny dla prowadzenia obrotu gazem ziemnym w ramach krajowego systemu gazociągów przesyłowych. Punkt wirtualny umożliwia obrót gazem zarówno na rynku giełdowym (TGE), jak i pozagiełdowym (OTC);
- w procesie implementacji dyrektywy 2009/73/WE - do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne³⁰ wprowadzone zostały rozwiązania prokonkurencyjne (obligo giełdowe, efektywna procedura zmiany sprzedawcy i ochrony odbiorców). Wprowadzenie obowiązku sprzedaży przez PGNiG części paliwa gazowego poprzez Towarową Giełdę Energii (tzw. obligo giełdowe) umożliwiło zwiększenie płynności rynku hurtowego i zmianę struktury rynku detalicznego oraz urealnienie prawa odbiorców do zmiany sprzedawcy, zagwarantowanego przepisami ustawy Prawo energetyczne

²⁸ Rozdział VIII pn. „Dywersyfikacja wykorzystania gospodarczego węgla kamiennego”.

²⁹ Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2017 r.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.

(funkcjonujące obecnie procedury zmiany sprzedawcy umożliwiają zmianę dostawcy gazu w okresie ok. 1 miesiąca);

- dzięki zmianom wprowadzonym w rozporządzeniu taryfowym w 2013 roku, taryfa dla paliw gazowych zatwierdzona przez Prezesa URE zyskała charakter ceny maksymalnej, co wpłynęło na uelastycznienie cen w ofercie poszczególnych dostawców gazu i przyczyniło się do rozwoju konkurencji;
- w wyniku zmiany ustawy Prawo energetyczne w 2017 roku uwolnione zostały ceny gazu ziemnego dla wszystkich odbiorców, poza odbiorcami domowymi:

Dodała, iż Ministerstwo Energii podejmowało działania w obszarze dywersyfikacji dostaw gazu, których zasadniczym efektem końcowym, oprócz uniezależnienia się od jednego dostawcy, będzie obniżenie ceny gazu dla odbiorców końcowych, a dotychczas zrealizowano m. in. następujące zadania dywersyfikacyjne:

- oddanie do użytku terminala LNG w Świnoujściu i wzmocnienie jego konkurencyjności poprzez uzyskanie korzystnych przepisów UE pozwalających na wprowadzenie rabatu w stawce taryfowej na punkcie wejścia do systemu przesyłowego - kodeks UE w zakresie taryf gazowych;
- wejście w życie nowego rozporządzenia dywersyfikacyjnego, które przewiduje wyłączenie z obowiązku dywersyfikacji terminala LNG w Świnoujściu oraz źródeł norweskich, a tym samym promocję dostaw gazu LNG oraz gazu z państw trzecich, nie będących członkami UE, innych niż Federacja Rosyjska.

Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że prowadzona jest także systematyczna rozbudowa systemu gazowego dystrybucyjnego i przesyłowego. Obecnie stopień gazyfikacji kraju wynosi ok. 58% a zatwierdzony przez Prezesa URE Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe na lata 2016–2022 Polskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o., zakłada zwiększenie stopnia gazyfikacji w 2022 r. do 60,79%. Zgodnie ze strategią Polskiej Spółki Gazownictwa planowana jest do 2022 roku gazyfikacja 74 nowych gmin oraz budowa 350 600 nowych przyłączy w skali kraju. Odnosząc się do polityki mającej na celu zastosowanie innych paliw niż węgiel m.in. w gospodarstwach domowych należy wspomnieć o stosowanej od wielu lat polityce podatkowej wspierającej zużycie gazu płynnego LPG. Stawki podatku akcyzowego na gaz płynny LPG są znacząco niższe od stawek na olej napędowy, jak również na benzyny silnikowe, dla których LPG stanowi alternatywę. Paliwo LPG jest zaliczane również do paliw alternatywnych i emisyjność szkodliwych związków przez to paliwo jest znacząco niższa niż paliw konwencjonalnych.

(dowód akta kontroli: str. 9-11, 17-21)

2. Struktura zużycia paliw i nośników energii w gospodarce narodowej

Opis stanu faktycznego

Struktura zużycia podstawowych paliw i nośników energii w gospodarce narodowej w okresie objętym kontrolą ulegała nieznacznym zmianom. Zużycie węgla kamiennego zwiększyło się z 73 558 (2014) do 74 719 tys. Mg (2016), tj. o 1,57 %, a węgla brunatnego zmniejszyło się z 63 846 (2014) do 60 390 tys. Mg (2016), tj. o 5,5%. Wzrost w latach 2014-2016 odnotowano również w przypadkach zużycia: ropy naftowej o 6,8%, gazu ziemnego wysokometanowego o 7,8%, gazu koksowniczego o 2,0%, gazu wielkopieczowego o 1,5%, benzyn silnikowych o 11,6%, olejów napędowych o 24,4% oraz olejów opałowych (olej lekki i ciężki) o 11,3%. Zmniejszenie zużycia w przedmiotowym okresie nastąpiło natomiast odnośnie do: gazu ziemnego zaazotowanego o 2,8% oraz koksu i półkoksu o 9,9%. Zużycie nośników energii pierwotnej wyrażone w teradżulach (TJ) w latach 2014-2016 wyniosło w przypadku poszczególnych źródeł odpowiednio:

- węgiel kamienny (40,3% zużycia ogółem w 2016 r.) – zwiększenie z 1 725 745 do 1 772 100 TJ, tj. 2,6%,
- węgiel brunatny (11,1% zużycia ogółem w 2016 r.) – zmniejszenie z 520 323 do 490 125 TJ, tj. o 5,8%,
- ropa naftowa (24,9% zużycia ogółem w 2016 r.) – zwiększenie z 1 025 633 do 1 095 511 TJ, tj. o 6,8%,

- gaz ziemny (13,9% zużycia ogółem w 2016 r.) – zwiększenie z 561 215 do 612 671 TJ netto, tj. o 9,1%,
- torf i drewno opałowe (4,9% zużycia ogółem w 2016 r.) – zwiększenie z 201 369 do 213 888 TJ, tj. o 6,2%,
- odnawialne źródła energii³¹ (1,3% zużycia ogółem w 2016 r.) – zwiększenie z 37 792 do 56 582 TJ, tj. o 49,7%;
- paliwa odpadowe stałe i inne surowce (3,7% zużycia ogółem w 2016 r.)³² – zmniejszenie z 178 268 do 160 984 TJ, tj. o 9,7%.

Udział energii pozyskanej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii ogółem zmienił się w latach 2014-2016: z 8,58% w 2014 r. do 8,48 w 2016 r.³³.

Wielkość sprzedaży węgla energetycznego w Polsce wg poszczególnych sortymentów ulegała w okresie objętym niewielkim zmianom. Miał (wymiar ziarna od 0 do 31,5 mm) stanowił największą część sprzedaży węgla ogółem – w 2014 r. było to 50 265,4 tys. Mg (86,6% całości za ten okres), a w I połowie 2017 r. 22 697,3 tys. Mg (83,3% całości za ten okres). Sprzedaż sortymentów grubych (wymiar ziarna powyżej 25 mm) wyniosła w 2014 r. 4 338,4 tys. Mg (7,4% całości), a w I połowie 2017 r. 2 223,7 tys. Mg (8,1% całości). Sprzedaż sortymentów średnich i drobnych (wymiar ziarna od 8 do 31,5 mm) wyniosła w 2014 r. 2 201,6 tys. Mg (3,8% całości), a w I połowie 2017 r. 1 348,2 tys. Mg (4,9% całości). Najmniejszy element stanowiły pozostałe sortymenty (w tym muły i flotokoncentraty; wymiar ziarna poniżej 1 mm), których wielkość sprzedaży wyniosła w 2014 r. 1 192,3 tys. Mg (2,0% całości), a w I połowie 2017 r. 946,8 tys. Mg (3,4% całości).

(dowód akta kontroli: str. 23-24)

Odnosnie do sprzedaży mułów i flotokoncentratów w Polsce Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, iż nie podlegała ona ograniczeniom zarówno przed wejściem Polski do UE jak i po tym fakcie. Dodał, iż w przypadku sprzedaży muły i flotokoncentraty stają się produktem handlowym, a w przypadku zdeponowania w osadniku stają się odpadem.

(dowód akta kontroli: str. 697, 701)

3. Realizacja rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w zakresie ochrony powietrza

Opis stanu faktycznego

3.1 W Krajowym Programie Ochrony Powietrza³⁴ w katalogu działań krótkoterminowych (tj. do roku 2018) wskazano, że Ministerstwo Gospodarki³⁵ i Ministerstwo Środowiska są jednostkami odpowiedzialnymi za wdrożenie zadania pn. „Wymagania jakościowe dla paliw stałych stosowanych w instalacjach o nominalnej mocy cieplnej nie większej niż 1 MW...” ze wskazaniem szczegółowych rozwiązań w załączniku nr 1 do KPOP.

(dowód akta kontroli: str. 790-798)

Minister zrealizował dwa z czterech przypisanych zdań w ramach rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów³⁶ w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza³⁷. Zgodnie z „Informacją na temat stanu zaawansowania realizacji zadań

³¹ Tj. energia wody i wiatru, energia geotermalna i słoneczna.

³² Tj. półprodukty rafinerijne – nie przerobu ropy naftowej (inne surowce), paliwa odpadowe stałe roślinne i zwierzęce, gaz gnilny (biogaz), paliwa ciekłe z biomasy, odpady komunalne, odpady przemysłowe stałe i ciekłe.

³³ Wg bazy Międzynarodowej Agencji Energii (stan na 16 października 2017 r.).

³⁴ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 17 września 2015 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Powietrza; M.P. z 2015 r. poz. 905; dalej: KPOP.

³⁵ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. zniesiono Ministerstwo Gospodarki (Dz. U. z 2015 r. poz. 2076) i utworzono Ministerstwo Rozwoju a rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 grudnia 2015 r. utworzono Ministerstwo Energii, w którego skład weszły komórki organizacyjne Ministerstwa Rozwoju obsługujące sprawy z zakresu działań energia i gospodarka złożami kopalin oraz pracownicy obsługujący te sprawy.

³⁶ Dalej: KERM.

³⁷ Przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 25 kwietnia 2017 r. Były to (wg numeracji przyjętej z uwzględnieniem wszystkich zadań objętych rekomendacjami): 2. pilne wprowadzenie rozporządzenia w sprawie norm jakościowych dla paliw stałych, które powinno zostać przyjęte jeszcze w I kwartale 2017 r., po wprowadzeniu zmian do ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw; 5. zapewnienie istotnie obniżonych stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, w tym przez zmiany w przepisach prawa energetycznego oraz budowlanego w celu zachęcenia do instalacji pieców elektrycznych lub pomp ciepła na terenach, gdzie nie ma możliwości podłączenia do scentralizowanych systemów ciepłowniczych lub sieci gazowych; 8. Opracowanie założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym”; 11. wykorzystanie mechanizmów podatkowych w celu wprowadzenia zachęt dla transportu niskoemisyjnego, w tym niskiej stawki akcyzy dla samochodów hybrydowych oraz zwolnienia z podatku akcyzowego samochodów elektrycznych.

wynikających z przyjętych w dniu 25 kwietnia 2017 r. przez Radę Ministrów rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów – tzw. Program pt. „Czyste powietrze” (stan na dzień 7 grudnia 2017 r.)³⁸ terminy realizacji rekomendacji i stan zaawansowania prac przypisanych Ministerstwu Energii wyglądały następująco:

- nr 2 „pilne wprowadzenie rozporządzenia w sprawie norm jakościowych dla paliw stałych” – wejście w życie I półrocze 2018 r. (termin określony przez KERM w dniu 30 listopada 2017 r., w wersji pierwotnej termin określono na I połowę 2017 r.);
- nr 5 „zapewnienie istotnie obniżonych stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, w tym przez zmiany w przepisach prawa energetycznego oraz budowlanego w celu zachęcenia do instalacji pieców elektrycznych lub pomp ciepła na terenach, gdzie nie ma możliwości podłączenia do scentralizowanych systemów ciepłowniczych lub sieci gazowych” – wejście w życie styczeń 2018 r. (termin określony przez Radę Ministrów);
- nr 8 „opracowanie założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym” – wejście w życie 2017 r. (termin określony przez Radę Ministrów);
- nr 11 – „wykorzystanie mechanizmów podatkowych w celu wprowadzenia zachęt dla transportu niskoemisyjnego, w tym niskiej stawki akcyzy dla samochodów hybrydowych oraz zwolnienia z podatku akcyzowego samochodów elektrycznych” – brak terminu wskazanego przez Radę Ministrów.

(dowód akta kontroli: str. 612-642)

3.2 Podstawę prawną rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych stanowiła delegacja ustawowa wskazana w art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw³⁹ będąca konsekwencją wejścia w życie ustawy z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw⁴⁰.

W kwestii relacji przedmiotowego projektu rozporządzenia do uchwał organów samorządu terytorialnego⁴¹ wydawanych na podstawie art. 96 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴² Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, iż „uchwały poszczególnych województw różnią się od siebie dlatego projekt rozporządzenia zostanie porównany z uchwałą województwa śląskiego. Przede wszystkim zmiany w projektach rządowych dotyczą jakości paliw stałych sprzedawanych do odbiorców z sektora komunalno-bytowego (kontrola u sprzedającego), natomiast uchwały dotyczą paliwa stałego spalane go przez obywateli”.

(dowód akta kontroli: str. 686, 689-692)

Pierwotny projekt rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych był przedmiotem konsultacji społecznych.

(dowód akta kontroli: str. 799-857)

W toku konsultacji zgłoszone zostały m.in. następujące uwagi:

- Parlamentarny Zespół Górnictwa i Energii:
 - Na rynek paliw stałych dopuszczone zostały paliwa, które nie powinny się na nim znaleźć. Ekspertiści wskazują, że w węglu przeznaczonym do sprzedaży dla gospodarstw domowych zawartość popiołu nie powinna przekraczać 8-10%, wilgoć 12%, a siarka 0,6%. Projekt rozporządzenia zezwala natomiast na sprzedaż węgla o zawartości popiołu na poziomie 12%, wilgoci 20%, a siarki na poziomie 1,3%;

³⁸ Strona internetowa Ministerstwa Środowiska www.mos.gov.pl, dostęp: 12 lutego 2018 r.

³⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1928.

⁴⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1395. Nowelizacją ustawy dodano m. in. zapis w art. 3a zgodnie z którym „Paliwa stałe wprowadzane do obrotu powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla tego rodzaju paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów a „Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, wymagania jakościowe dla paliw stałych, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w tym zakresie wynikający z badań tych paliw, a także doświadczeń w ich stosowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych”.

⁴¹ Np.: uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego Nr XXXIII/452/17 z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2017 r. poz. 787); 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 (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2017 r. poz. 2624).

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 519.

- W projekcie regulacji nie uwzględniono parametrów węgla dla kotłów spełniających wymagania 5 klasy oraz Ekoprojektu, tj. nowoczesnych kotłów na węgiel o niskiej emisji pyłu i innych zanieczyszczeń. Proponowane w projekcie rozporządzenia parametry znacząco odbiegają od tych wartości i nie dają możliwości osiągnięcia parametrów emisji wynikających z rozporządzenia Ekoprojektu. Proponowana przez Ministerstwo Energii regulacja dotycząca jakości paliw stałych nie uwzględnia założeń regulacji dotyczącej kotłów klasy 5, znajdującej się w opracowaniu Ministerstwa Rozwoju;
 - Niebezpieczne, bo wprowadzające w błąd detalicznych odbiorców paliw stałych jest wprowadzenie w projektach rozporządzeń do terminologii nazewnictwa paliw stałych tzw. ekomiałów i ekogroszku. Podczas, gdy bardzo często w praktyce stosowanej na rynku tzw. ekogroszek nie ma nic wspólnego z ekologią i zamiast przyczyniać się do poprawy jakości powietrza, stanowi poważne źródło zanieczyszczeń. Często ekogroszkiem nazywany jest, sprzedawany w sieciach sklepów wielkopowierzchniowych, zapakowany w worki, rozdrobniony do wielkości groszku, węgiel brunatny pochodzenia czeskiego. Wymienione wyżej nazwy nie powinny być stosowane, a tym bardziej w aktach prawnych, co mogłoby doprowadzić do niezamierzonej legalizacji tego patologicznego zjawiska, występującego obecnie na rynku.
- Ministerstwo Środowiska:
- Zakwestionowano przyjęte w projekcie nazwy paliw takie jak „ekogroszek” i „ekomiał”, które sugerują, że spalanie tych paliw jest bezpieczne dla środowiska. Tymczasem efekt ekologiczny zależy zarówno od jakości paliwa, jak i technologii spalania oraz organizacji procesu spalania. Stosowanie dobrej jakości paliwa w piecach starej konstrukcji nie przyniesie oczekiwanego efektu ekologicznego. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że „ekogroszek” i „ekomiał” nie są nazwami sortymentu czy typu węgla, a jedynie nazwami stosowanymi w języku potocznym.
 - Ograniczenie zakresu projektowanego rozporządzenia wyłącznie do paliw, które są stosowane w sektorze komunalno-bytowym.
 - Przyjęcie innego podziału paliw stałych w celu określenia ich kryterialnych parametrów jakościowych. Zaproponowano także – wg opracowania IChPW – uproszczony podział paliw kopalnych na 3 klasy ziarnowe i odpowiednie dla nich parametry jakościowe, tj.:
 - powyżej 25 mm (obejmującą sortymenty grube – kostka, kęsy, orzech), spełniających m.in. wymogi: maksymalna zawartość wilgoci, popiołu oraz siarki odpowiednio 20%, 12% i 1,2%, minimalna wartość opałowa 22 MJ/kg,
 - od 5 do 31,5 mm (obejmującą sortymenty średnie, tzw. groszki), spełniających m.in. wymogi: maksymalna zawartość wilgoci, popiołu oraz siarki odpowiednio 20%, 12% i 1,2%, minimalna wartość opałowa 22 MJ/kg,
 - oraz od 0 do 20 mm (obejmującą sortymenty miałowe oraz mułowe), spełniających m.in. wymogi: maksymalna zawartość wilgoci, popiołu oraz siarki odpowiednio 20%, 12% i 1,2%, minimalna wartość opałowa 19 MJ/kg, udział frakcji poniżej 1 mm – maksymalnie 25%.

Podkreślono, że przedstawiona propozycja eliminuje możliwość stosowania w sektorze komunalno-bytowym stałych paliw kopalnych o wartości opałowej poniżej 19 000 kJ/kg (węgiel brunatny) oraz o uziarnieniu charakterystycznym dla mułów i flotokonzentratów (poprzez określenie wymagań dla udziału frakcji poniżej 1 mm).
- Ministerstwo Rozwoju:
- Wskazano na konieczność ustanowienia parametrów jakościowych na następującym maksymalnym poziomie: wilgotność do 12%, zawartość popiołu do 8% oraz zawartość siarki do 0,6%.
 - Rozporządzenie powinno odnosić się tylko do paliw stosowanych w sektorze komunalno-bytowym. Tym samym, muły, flotokonzentraty i najgorsze mialy (tabele 6, 7, 8, 9) powinny zostać całkowicie wyeliminowane z obrotu handlowego na rynku komunalno-bytowym i przeznaczone jedynie do spalania w dedykowanych instalacjach. Istnieje ryzyko, że pozostawienie tych paliw w sprzedaży może sprawić, że będą one wykorzystywane także w kotłach małej mocy.

- Polski Alarm Smogowy:
 - Projekt rozporządzenia dopuszcza do obrotu węgiel o wysokiej zawartości wilgoci (do 20%) co przełoży się na dużą emisję zanieczyszczeń. Uwagę w tym zakresie zgłosiło w 2015 r. Ministerstwo Środowiska, które wskazało, że tak wysoka zawartość wilgoci spowoduje w szczególności wysoką emisję zanieczyszczeń oraz stratę energii na odparowanie wilgoci. Dla paliw spalanych w instalacjach indywidualnych małej mocy wskazane jest by zawartość wilgoci nie przekraczała 12%.
 - Jednym z istotnych parametrów wpływających na emisję zanieczyszczeń jest zawartość popiołu w węglu. Według opinii zgłaszanych przez Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla oraz Polską Izbę Ekologii zawartość Popiołu w węglu przeznaczonym do odbiorców indywidualnych nie powinna być wyższa niż 8-10%. Dlatego wniesiono o obniżenie dopuszczalnej zawartości popiołu do 8% (tabele 1, 2, 3 i 5 projektu rozporządzenia).
 - Dopuszczono do sprzedaży indywidualnej węgiel o bardzo wysokiej zawartości siarki (1,3%), podczas gdy parametr ten nie powinien przekraczać 0,6-0,8% z powodu braku możliwości zastosowania systemu odsiarczania spalin w domowych urządzeniach grzewczych. Zaproponowano określenie maksymalnej dopuszczalnej zawartości siarki na poziomie 0,6% (tabele 1,2, 3 oraz 5).
 - Brak paliwa dla kotłów 5 klasy oraz kotłów spełniających wymagania Ekoprojektu. Zaproponowane w projekcie rozporządzenia parametry dla ekogroszku, który jest przeznaczony do kotłów automatycznych (tabela 4) nie dają możliwości osiągnięcia parametrów emisji wynikających z unijnego rozporządzenia w sprawie Ekoprojektu.
 - Muły, flotokoncentraty i najgorsze miały (tabele 6, 7, 8, 9 projektu rozporządzenia) powinny zostać całkowicie wyeliminowane z obrotu handlowego na rynku komunalno-bytowym i przeznaczone jedynie do spalania w dedykowanych instalacjach. Paliwa te należy usunąć z rozporządzenia. Pozostawienie tych paliw w sprzedaży do instalacji o mocy powyżej 1MW, których prowadzenie wymaga zgłoszenia, należy uregulować w sposób odrębny, przepisami rangi ustawowej, aby zminimalizować ryzyko, że trafią one do małych kotłów nieprzeznaczonych do ich spalania. Obrót tym paliwami powinien odbywać się w sposób ściśle kontrolowany.
- Politechnika Śląska:
 - Włączenie mułów do tablic nr 6 do 9 legalizuje dostęp do najgorszych jakościowo paliw stałych, z węgla kamiennego w handlu detalicznym. Ograniczenia w proponowanej ustawie do jednostek o mocy co najmniej 1 MW będzie bardzo trudne do kontrolowania. Muły oraz flotokoncentraty w tablicach nr 6-9 powinny być całkowicie wyeliminowane z handlu detalicznego.
- Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla:
 - Posługiwanie się przedrostkiem eko- w odniesieniu do paliw stałych jest zasadne tylko wtedy, gdy poprzez przeprowadzenie odpowiednich badań potwierdzono niskoemisyjny charakter tych paliw. Ponadto, aktualnie przedrostek eko- używany jest jako element nazwy handlowej wielu produktów, co niekoniecznie znajduje odzwierciedlenie we właściwościach emisyjnych tych paliw. W związku z powyższym wydzielanie oddzielnych klas ekomiałów i ekogroszków jest niezasadne.
 - Usunięcie tabeli 8, co w konsekwencji będzie równoznaczne z zakazem stosowania mułów i flotokoncentratów węglowych w sektorze użytkującym instalacje o mocy poniżej 1 MW.
- Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć:
 - Wskazano na konieczność ustanowienia parametrów jakościowych na następującym maksymalnym poziomie: wilgotność do 12%, zawartość popiołu do 8% oraz zawartość siarki do 0,6%.
 - Wprowadzenie zakazu spalania paliw kategorii E1 i E2 w kotłach małych mocy – muły, flotokoncentraty i najgorsze miały (tabele 6, 7, 8, 9) powinny zostać całkowicie wyeliminowane z obrotu handlowego na rynku komunalno-bytowym i przeznaczone jedynie do spalania w dedykowanych instalacjach. Paliwa te należy usunąć z rozporządzenia. Pozostawienie tych paliw w sprzedaży do instalacji o mocy powyżej 1MW, których prowadzenie wymaga zgłoszenia, należy uregulować

w sposób odrębny, przepisami rangi ustawowej, aby zminimalizować ryzyko, że trafią one do małych kotłów nieprzeznaczonych do ich spalania. Obrót paliwami kategorii E1 i E2 powinien odbywać się w sposób ściśle kontrolowany.

- Określenie paliwa kwalifikowanego dla kotłów 5 klasy oraz kotłów spełniających wymagania Ekoprojektu.
- Fundacja Frank Bold:
 - W proponowanym kształcie rozporządzenie dopuszcza sprzedaż miałów o zawartości popiołu do 36% i zawartości siarki całkowitej 1,8% oraz wartości opałowej nie niższej niż 16 MJ/kg, jak również mułów i flotokonzentratów o zawartości popiołu do 50%, zawartości siarki całkowitej do 1,2% oraz wartości opałowej nie niższej niż 7 MJ/kg. Paliwa te zakwalifikowano jako przeznaczone do instalacji o nominalnej mocy cieplnej nie mniejszej niż 1,0 MW. Jednakże w obecnym stanie prawnym, jak również po wejściu w życie ustawy nowelizującej, brak jest skutecznych instrumentów umożliwiających ograniczenie sprzedaży paliw tej kategorii użytkownikom instalacji o mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW.

(dowód akta kontroli: 799-857)

Ponadto z informacji dotyczących pierwotnej propozycji ME w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, pozyskanych w toku kontroli przez NIK od jednostek zewnętrznych, wynika m.in.:

- Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie:
 - Aktualnie zaproponowane wartości parametrów jakościowych (zawartość wilgoci, popiołu i siarki) określone dla poszczególnych sortymentów węgla przyjęto na takich poziomach, jakie są osiągalne przez krajowych producentów,
 - Gwarancję osiągnięcia parametrów klasy 5 lub standardu Ekoprojektu daje jedynie paliw wskazanych w normie PN-EN 303-5:2012, tj. w przypadku węgla kamiennego: zawartość wilgoci do 11%, zawartość popiołu 2%-7%, zawartość części lotnych co najmniej 15% oraz wartość opałowa powyżej 28 MJ/kg,
- Polska Izba Ekologii:
 - Zaproponowane parametry dotyczące granicznych dopuszczalnych zawartości siarki, popiołu i wilgoci nie zapewnią oczekiwanego poziomu redukcji emisji pyłu z sektora komunalno-bytowego.
 - Muły i flotokonzentraty powinny być całkowicie wyeliminowane z obrotu.
 - Przewidywane w projekcie wymagania jakościowe dla odpowiednich paliw stałych nie zagwarantują w pełni i docelowo osiągnięcia parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu.
- Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi:
 - W ocenie Fundacji uregulowania zawarte projekcie rozporządzenia w brzmieniu opublikowanym w dniu 1 lutego 2017 r. nie wpłynęłyby na poprawę jakości powietrza w Polsce,
 - Projekt rozporządzenia jest zbieżny z szeroko krytykowanym, przygotowanym w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki, projektem rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych. Zgłaszane zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim wymagań w zakresie maksymalnej zawartości popiołu.

(dowód akta kontroli: 919-966)

W odniesieniu do wskazanego powyżej projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2015 r. w sprawie parametrów jakościowych paliw stałych Ministerstwo Środowiska wskazało m.in., że:

- przyjęcie rozporządzenia w wersji przekazanej do uzgodnień nie przyczyni się do poprawy stanu środowiska, ograniczenia niskiej emisji oraz ochrony zdrowia,
- dopuszczenie do obrotu mułów i flotokonzentratów będzie powodować wysoką emisję pyłu i innych zanieczyszczeń zwłaszcza WWA,
- w paliwach kwalifikowanych dopuszczono wyższą zawartość popiołu niż w standardowych,
- zawartość wilgoci nie powinna przekraczać 12%, a dla kotłów opalanych miałem 15%,
- nie podano przyczyn zróżnicowania zawartości siarki pomiędzy różnymi sortymentami węglowymi.

Dodatkowo w Krajowym Programie Ochrony Powietrza z 2015 r. Ministerstwo Środowiska wskazało w propozycjach zmian prawnych m.in. następujące parametry jakościowe dla paliw stałych:

- sortymenty grube o wymiarze ziarna 63-200 mm (kęsy, kostka): maksymalna zawartość wilgoci, popiołu i siarki – odpowiednio 12%, 10% i 1,2%, minimalna wartość opałowa 22 MJ/kg;
- sortymenty grube o wymiarze ziarna 25-80 mm (orzech): maksymalna zawartość wilgoci, popiołu i siarki – odpowiednio 12%, 11% i 1,3%, minimalna wartość opałowa 22 MJ/kg;
- sortymenty średnie o wymiarze ziarna 5-31,5 mm (groszek): maksymalna zawartość wilgoci, popiołu i siarki – odpowiednio 12%, 11% i 1,3%, minimalna wartość opałowa 21 MJ/kg.

Na etapie uzgodnień projektu rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych Ministerstwo Środowiska zmieniło pierwotnie przedstawiane propozycje parametrów jakościowych. Ostateczna propozycja (przedstawiona na str. 11-12 wystąpienia pokontrolnego) uwzględniała opracowanie sporządzone – na zlecenie Ministerstwa Środowiska – przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, który na potrzeby tego opracowania prowadził również konsultacje z Instytutem Chemicznej Przeróbki Węgla. W opracowaniu tym wskazano w szczególności, że wartości parametrów jakościowych dobrano na podstawie znajomości aktualnego rynku węgla, wielkości i możliwości produkcyjnych krajowego sektora węglowego. Nie opierano się na wartościach parametrów jakościowych paliwa wzorcowego opisanego w normie dla kotłów klasy 5, ponieważ wartości te nie są spełniane przez ogromną większość paliw zarówno krajowych, jak i importowanych. Wprowadzenie ostrzejszych wymagań jakościowych mogłoby spowodować, iż krajowi producenci nie mogliby zapewnić odpowiedniej ilości paliwa dla sektora komunalno-bytowego.

Ponadto w czerwcu 2017 r. Minister Środowiska zgłosił odnośnie do rozpatrywanej w tamtym czasie propozycji rozporządzenia Ministra Energii m.in. uwagę dotyczącą zmiany maksymalnej zawartości siarki z poziomu 1,2% (dla kęsów i kostki – tabela 1) oraz 1,3% (dla orzecha i groszku – tabela 2 i 3) do 1,6% wskazując że brak jest uzasadnienia dla takich zmian. Podano również, że zaproponowana zawartość siarki 1,6% w węglu kamiennym przeznaczonym do sektora komunalno-bytowego jest znacznie wyższa niż w węglach kamiennych obecnie wykorzystywanych przez sektor elektroenergetyczny, w którym eksploatowane są instalacje spalania paliw wyposażone w urządzenia do odsiarczania.

(dowód akta kontroli: 790-798, 908-914, 988-995)

Zaproponowane w poszczególnych projektach rozporządzenia⁴³ wybrane parametry dla paliw stałych były następujące:

- maksymalna zawartość popiołu:
 - pierwotna wersja: 10% (tabela 4 – ekogroszek), 12% (tabela 1 – kęsy i kostka, tabela 2 – orzech, tabela 3 – groszek i tabela 5 – ekomiął) oraz 30% (tabela 6 – miały),
 - wersja skierowana do SKRM: 12% (tabele 1, 2, 4, 5), 14% (tabela nr 3) oraz 28% (tabela 6),
- maksymalna zawartość siarki:
 - pierwotna wersja: 1,0% (tabele 4, 5), 1,2% (tabela 1) oraz 1,3% (tabele 2, 3 i 6),
 - wersja skierowana do SKRM: 1,2% (tabele 4, 5), 1,8% (tabele 1, 2, 3 i 6),
- maksymalna zawartość wilgoci całkowitej zarówno w wersji pierwotnej, jak i skierowanej do SKRM: 20% (tabele 1, 2, 3 i 5) oraz 15% (tabela 4),
- zawartość węgla kamiennego dla brykietów lub peletów:
 - pierwotna wersja: 90%,
 - wersja skierowana do SKRM: 85%,
- minimalna wartość kaloryczna:
 - pierwotna wersja: 24 MJ/kg (tabele 4 i 5), 22 MJ/kg (tabele 1 i 2), 21 MJ/kg (tabela 3) oraz 19 MJ/kg (tabela 6),

⁴³ W przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym poddano analizie pierwotny projekt z 27 stycznia 2017 r. oraz jego wersję z 1 lutego 2018 r., która została skierowana do Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 2 lutego 2018 r.

- wersja skierowana do SKRM: 24 MJ/kg (tabele 4 i 5), 22 MJ/kg (tabele 1 i 2), 21 MJ/kg (tabela 3) oraz 18 MJ/kg (tabela 6),
- odchylenia od wartości parametrów jakościowych paliw stałych:
 - pierwotna wersja: nie przewidywała możliwości odchylenia,
 - wersja skierowana do SKRM: m.in. możliwość odchylenia parametrów jakościowych nie większa niż: 3% wartości dla zawartości popiołu, 0,3% wartości dla zawartości siarki całkowitej oraz 3% wartości dla zawartości wilgoci całkowitej.
- muły i flotokoncentraty:
 - pierwotna wersja: przewidywała możliwość wykorzystania mułów i flotokoncentratów (o wymiarze ziarna 0-1 mm) w instalacjach o nominalnej mocy cieplnej nie mniejszej niż 1,0 MW (tabele 8 i 9),
 - wersja skierowana do SKRM: usunięto zapisy wprost odnoszące się do mułów i flotokoncentratów, przy czym dla miałów (tabela 6) określono wymiar ziarna 0-31,5 mm i nie zawarto żadnych uregulowań odnoszących się do udziału frakcji poniżej 1 mm, a wartość opałową obniżono w stosunku do pierwotnej propozycji z 19 do 18 MJ/kg.

(dowód akta kontroli: 879-907)

W projekcie rozporządzenia skierowanym do SKRM nie uwzględniono zgłoszonych – w trakcie procesu konsultacji przez Parlamentarny Zespół Górnictwa i Energii, Ministerstwo Rozwoju, Polski Alarm Smogowy, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć – uwag dotyczących maksymalnej zawartości popiołu, siarki i wilgoci.

W swoim stanowisku w sprawie zgłoszonych uwag ME wskazało m.in., że parametry jakościowe zawarte w projekcie rozporządzenia (cyt.) „są kompromisem pomiędzy najlepszym węglem jaki powinien być dostarczany do odbiorcy a możliwościami produkcyjnymi polskich kopalń. Przyjęcie zbyt restrykcyjnych przepisów w tym zakresie może doprowadzić do całkowitego zablokowania polskiego węgla dla odbiorcy indywidualnego”.

(dowód akta kontroli: 799-857, 879-907)

Projekt rozporządzenia ws. wymagań jakościowych dla paliw stałych nie uwzględniał również części zapisów wynikających z KPOP odnoszących się do maksymalnego poziomu zawartości popiołu dla węgla kamiennego, brykietów lub peletów. W KPOP określono ww. parametr na poziomie maksymalnym 10% i 11%, a w projekcie rozporządzenia w wysokości 12%. Ponadto maksymalny poziom wilgoci całkowitej w KPOP wyniósł 12%, a w projekcie przedmiotowego rozporządzenia 20%⁴⁴.

Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, że przyjęcie ww. parametrów na poziomach odpowiednio 12% i 20% „zostało uzgodnione podczas spotkań roboczych z przedstawicielami Ministerstwa Energii, Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Środowiska”.

(dowód akta kontroli: str. 704, 712-716, 790-798)

W toku konsultacji ME nie uwzględniło m.in. części postulatów zgłaszanych przez opiniujące podmioty, w tym:

- Usunięcie nazw „ekogroszek” oraz „ekomiał” sugerujących, że spalanie tych paliw jest bezpieczne dla środowiska (m.in. Ministerstwo Środowiska, Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla);

Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, iż intencją wprowadzenie przedrostka „eko” było wskazanie, że sortymenty „ekomiał” i „ekogroszek” mają lepsze parametry niż miał i groszek.

- Brak paliwa dla kotłów 5 klasy oraz kotłów spełniających wymagania Ekoprojektu w związku z obowiązywaniem od 2020 r. rozporządzenia dot. norm dla kotłów (m.in. Polski Alarm Smogowy, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, Parlamentarny Zespół Górnictwa i Energii);

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalny ME wskazał, że rozporządzenie określa wymagania dla paliw stałych bez względu na klasę kotła. Dodał, że szczegółowe wymagania dla paliwa, które powinno być używane w kotłach klasy 5, są określone

⁴⁴ Ministerstwo Rozwoju podczas opiniowania projektu rozporządzenia postulowało o dopuszczenie maksymalnego poziomu wilgoci w wys. 12%.

„w Dokumentacji Techniczno-Ruchowej danego urządzenia” i dlatego nie można określić jednego typu do ww. kotłów klasy 5.

- Brak kryterium zawartości rtęci w węglu (m in. Marszałek Województwa Małopolskiego).

Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, że parametry wybrano „w taki sposób, aby stanowiły one kompromis pomiędzy kosztami prowadzonych oznaczeń a zapewnieniem wystarczającego zakresu informacji o jakości paliwa” a ich wybór został uzgodniony międzyresortowo.

(dowód akta kontroli: str. 702-705, 712-716, 799-857)

Na podstawie wykonanej analizy dot. wpływu wprowadzonych przepisów na przedsiębiorców i gospodarstwa domowe w ujęciu finansowym oszacowano, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego ME, że całkowity koszt w skali kraju wyniesie ok. 49,0 mln złotych rocznie.

(dowód akta kontroli: str. 788-789, 859)

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia wskazano, iż z rynku wyeliminowane zostały paliwa stałe niesortowane (tzw. „niesort”), co do których trudno jest określić rzeczywistą jakość z uwagi na „przemieszanie” wielu sortymentów paliwa. Ponadto wskazano, że „wyłączenie z obrotu *niesortu* spowoduje wymierne korzyści w postaci zmniejszonej emisji pyłu i innych szkodliwych substancji zawierających niepożądane pierwiastki śladowe niebezpiecznych dla środowiska, zdrowia i w dalszej konsekwencji interesu ekonomicznego konsumenta”.

ME nie dokonało analizy możliwych skutków wejścia w życie rozporządzenia w postaci obniżenia emisji poszczególnych zanieczyszczeń powietrza. W ww. „Ocenie skutków regulacji” wskazano natomiast, że „efekt wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia będzie możliwy do oceny po rocznym okresie funkcjonowania przepisów”.

(dowód akta kontroli: str. 720, 726, 886-907)

Poprzedzającym przedmiotowy akt wykonawczy był projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych norm dla paliw stałych⁴⁵. Projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki zawierał wskazanie norm m. in. dla mułów węglowych oraz flotokoncentratów.

(dowód akta kontroli: str. 734-739)

3.3 Minister Energii aktem wykonawczym z 29 grudnia 2017 r.⁴⁶ zrealizował częściowo rekomendację KERM nr 5. W dokumencie pn. „Analiza porównawcza kosztów ogrzewania według różnych taryf spółek energetycznych”⁴⁷ wskazano, iż „w związku ze złym stanem powietrza w Polsce w okresie zimowym (przekroczenia stężenia pyłów PM₁₀ i PM_{2,5}) Minister Energii podjął (...) inicjatywę mającą na celu obniżenie cen energii elektrycznej w nocy dla odbiorców, którzy zrezygnują ze spalania paliw kopalnianych w swoich gospodarstwach na rzecz ogrzewania energią elektryczną (...). Taryfa antysmogowa charakteryzuje się bardzo niskimi stawkami zmiennymi za energię elektryczną w godzinach 22.00-06.00 (...)”.

(dowód akta kontroli: str. 740-765)

W KPOP (str. 31) przedstawiono porównanie kosztów wykorzystania różnych nośników energii dla celów grzewczych w sektorze komunalno-bytowym. Z danych tych wynika, że najtańszym źródłem energii cieplnej są paliwa stałe, których spalanie w indywidualnych gospodarstwach domowych skutkuje występowaniem ponadnormatywnych stężeń pyłów i benzo(a)pirenu w powietrzu. Koszty zastosowania poszczególnych nośników energii przedstawiały się następująco:

- drewno opałowe 12,8 zł/GJ,
- węgiel kamienny 28,3 zł/GJ,
- węgiel brunatny 28,8 zł/GJ,
- koks 32,8 zł/GJ,
- ciepło sieciowe 47,3 zł/GJ,
- gaz ziemny 71,1 zł/GJ,

⁴⁵ W przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym poddano analizie projekt z dnia 14 lipca 2015 r. wersja 2.9.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 2500).

⁴⁷ Strona internetowa Ministerstwa Energii, www.me.gov.pl, dostęp: 12 lutego 2018 r.

- olej opałowy 105,0 zł/GJ,
- gaz ciekły 105,7 zł/GJ,
- energia elektryczna 173,1 zł/GJ.

(dowód akta kontroli: str. 996-997)

Zgodnie z obliczeniami wskazanymi w ww. Analizie porównawczej kosztów ogrzewania według różnych taryf spółek energetycznych, stawki taryf za dystrybucję w tzw. taryfie antysmogowej są 2-3 krotnie mniejsze w porównaniu do stawek dotychczasowych stawek nocnych w taryfie G12 (dwustrefowa). Ponadto wskazano, że „W wyniku wprowadzenia taryfy antysmogowej ogrzewanie elektryczne stanie się tańsze od ogrzewania olejem opałowym i może być konkurencyjne do ogrzewania gazem i węglem (...). Taryfa antysmogowa przyczyni się zatem do poprawy stanu powietrza w Polsce”.

Ponadto w dokumencie tym dokonano porównania kosztów ogrzewania dla przykładowych pięciu gospodarstw domowych, w tym także przy zastosowaniu taryfy antysmogowej. Przykładowo dla gospodarstwa domowego o powierzchni 150 m² i zapotrzebowaniu na ciepło 165 kWh/m²/rok roczne koszty ogrzewania netto wyniosły:

- 6 321 zł przy wykorzystaniu oleju opałowego (sprawność kotła 94,5%),
- 4 427 zł przy wykorzystaniu węgla (sprawność kotła 70%),
- od 3 894 zł do 4 565 zł przy zastosowaniu ogrzewania elektrycznego (taryfa antysmogowa),
- od 3 821 zł do 4 237 zł przy wykorzystaniu gazu (sprawność kotła 86% i 96%),
- od 3 443 zł do 3 646 zł przy wykorzystaniu węgla (sprawność kotła 85% i 90%).

(dowód akta kontroli: str. 764-783)

Z dostępnych źródeł zewnętrznych wynika jednak, że zastosowanie nowej taryfy antysmogowej może nie gwarantować niższych kosztów ogrzewania. Przeprowadzone szczegółowe analizy dot. propozycji nowej taryfy elektrycznej przez Polską Organizację Rozwoju Technologii Pomp Ciepła (PORT PC) pokazują, wskazują że nie stwarza ona podstaw do uzyskania taniego ogrzewania. Istniejące już na rynku taryfy elektryczne są bardziej korzystne finansowo oraz zapewniają dłuższy okres taniej taryfy elektrycznej niż nowa propozycja Ministerstwa Energii. Jako taki przykład podano istniejące taryfy G12, G13 firmy Tauron czy taryfy weekendowe G12w. O ile porównanie taryf w przypadku pracy urządzeń grzewczych tylko przez 8 godzin na dobę wskazywało na korzystną relację cenową nowej taryfy, tak w przypadkach dłuższej pracy urządzeń grzewczych tendencja ta na ogół była odwrotna. W przedstawionych danych wskazano również, że zaproponowana przez ME taryfa 8-godzinna nie zapewnia wystarczającego czasu na skuteczne ogrzewanie akumulacyjne. Może to w bardzo wielu przypadkach powodować, że moc przyłącza elektrycznego budynku będzie zbyt niska, aby zapewnić ogrzewanie przy projektowych temperaturach zewnętrznych. W przypadku budynków o stosunkowo słabej izolacji rozwiązanie nie zapewni wystarczającego komfortu cieplnego w budynku. Brak tanich 2 godzin w ciągu dnia będzie często prowadzić do załączeń urządzeń grzewczych w okolicach godz. 18.00, powodując zwiększenie zapotrzebowania na energię elektryczną w godzinach wieczornego szczytu. W takich reżimach pracy, tj. od 10 do 16 godzin na dobę pracuje większość istniejących elektrycznych urządzeń grzewczych w Polsce (np. kotły elektryczne, piece akumulacyjne czy pompy ciepła) i to zarówno w nowych i starych budynkach⁴⁸. Podobne wnioski wynikają z informacji zamieszczonych w artykule opublikowanym 9 stycznia 2018 r.⁴⁹.

(dowód akta kontroli: str. 973-985)

Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, że jeśli „odbiorca będzie korzystał z energii elektrycznej do ogrzewania wyłącznie w nocy koszty ogrzewania w tzw. taryfie antysmogowej będą niższe niż w taryfie G12. Oplata za dostarczoną energię elektryczną w tzw. taryfie antysmogowej powinna także być niższa w porównaniu z taryfą G12 przyjmując, że odbiorca będzie dogrzewał mieszkanie dwie godziny w dzień”.

⁴⁸ Materiał dostępny pod adresem: <http://portpc.pl/zdaniem-portpc-nowa-antysmogowa-taryfa-elektryczna-min-energii-pomoze-dzialaniach-antysmogowych-polsce/> oraz <http://portpc.pl/ministerstwo-energii-manipuluje-kosztami-taryf-antysmogowych/>.

⁴⁹ Materiał dostępny na stronie: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/1096476,oplaty-za-prad-w-nocy-walka-ze-smogiem.html>.

Zdaniem NIK wątpliwości budzi fakt, czy do efektywnego ogrzania mieszkań lub domów w sezonie zimowym wystarczy pobór energii elektrycznej wyłącznie w nocy, a ponadto, zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami, nie ma pewności czy nawet ograniczone czasowo dogrzanie lokali mieszkalnych w ciągu dnia nie spowoduje rzeczywistego zwiększenia kosztów poboru energii.

Odnosnie do podmiotów uprawnionych do korzystania z taryfy tzw. taryfie antysmogowej Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, że „taryfa antysmogowa z założenia nie jest dedykowana odbiorcom, którzy obecnie ogrzewają mieszkania za pomocą energii elektrycznej i nie planują zwiększenia wolumenu zużycia energii elektrycznej na ogrzewanie. Ta grupa odbiorców już obecnie nie przyczynia się do powstawania smogu, nie musi inwestować w urządzenia do ogrzewania energią elektryczną, bo te urządzenia już posiada”.

ME nie dokonało zmian w przepisach prawa energetycznego w celu zachęcenia do instalacji pieców elektrycznych lub pomp ciepła na terenach, gdzie nie ma możliwości podłączenia do scentralizowanych systemów ciepłowniczych lub sieci gazowych, co stanowiło część rekomendacji KERM nr 5 w ramach programu „Czyste powietrze”, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor Generalny ME, dokonane zmiany stawek opłat za energię elektryczną (tzw. taryfa antysmogowa) zostały wprowadzone bez konieczności zmiany ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, a „konieczność zmiany przepisów tej ustawy stałaby się wymagalna w sytuacji, gdyby Ministerstwo Energii podjęło decyzję o wprowadzeniu regulacji sprzecznych, czy wykraczających poza zasady kształtowania stawek opłat przewidzianych w ww. ustawie”.

(dowód akta kontroli: str. 788-789, 859-861)

3.4 Odnosnie do rekomendacji KERM nr 8 Minister – wspólnie z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, którego kompetencje od stycznia 2018 r. przejął Minister Inwestycji i Rozwoju – nie dokonał opracowania założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym”.

(dowód akta kontroli: str. 686, 688-689)

3.5 Zgodnie z rekomendacją KERM nr 11 Minister był odpowiedzialny za zadanie „wykorzystanie mechanizmów podatkowych w celu wprowadzenia zachęt dla transportu niskoemisyjnego, w tym niskiej stawki akcyzy dla samochodów hybrydowych oraz zwolnienia z podatku akcyzowego samochodów elektrycznych”. Realizacją ww. rekomendacji była przygotowana przez ME ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Ustawa wprowadziła zwolnienie z podatku akcyzowego:

- samochód osobowy stanowiący pojazd elektryczny i pojazd napędzany wodorem w rozumieniu przedmiotowej ustawy⁵⁰;
- samochód osobowy stanowiący pojazd hybrydowy w rozumieniu przedmiotowej ustawy z zastrzeżeniem, że zwolnienie obowiązuje do dnia 1 stycznia 2021 r.⁵¹

Ponadto przedmiotowa ustawa, poza m. in. określeniem zasad rozwoju funkcjonowania infrastruktury służącej do wykorzystania paliw alternatywnych w transporcie oraz obowiązków podmiotów publicznych w zakresie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, wprowadziła rozwiązania służące zmniejszeniu poziomu zanieczyszczeń powietrza z transportu w miastach np.:

- jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba nie przekracza 50 000 mieszkańców zapewniają, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w obsługującym je urzędzie był równy lub wyższy niż 30% liczby użytkowanych pojazdów⁵²;
- jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba nie przekracza 50 000 mieszkańców wykonują zadania publiczne, z wyłączeniem transportu zbiorowego, przy wykorzystaniu co najmniej 30% pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym lub zleca wykonanie takiego zadania publicznego

⁵⁰ Art. 58.

⁵¹ Art. 58.

⁵² Art. 35 ust. 1 (zgodnie z art. 86 pkt 3 przedmiotowej ustawy przepis ten zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2025 r.).

- (z wyłączeniem transportu publicznego) podmiotowi, którego co najmniej 30% floty pojazdów użytkowych stanowią pojazdy elektryczne lub napędzane gazem ziemnym⁵³;
- na obszarze zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej można ustanowić strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż: elektryczne, napędzane wodorem lub napędzane gazem ziemnym. Granice obszaru strefy czystego transportu oraz sposób organizacji ograniczenia wjazdu do niej ma określać rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Ustawa wprowadziła wyłączenie samochodów osobowych stanowiących pojazdy hybrydowe w zakresie możliwości poruszania się po strefach czystego transportu⁵⁴. W konsekwencji jedynie pojazdy elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym były uprawnione do wjazdu do stref czystego transportu. Ponadto ustawa wprowadziła zachętę dla potencjalnych nabywców w postaci zwolnienia z podatku akcyzowego odnośnie do pojazdów elektrycznych oraz napędzanych wodorem natomiast przedmiotowe rozwiązanie zastosowano względem pojazdów hybrydowych na określony czas, tj. do końca 2020 r.⁵⁵

(dowód akta kontroli: str. 660-663, 683-684)

Dane pozyskane przez NIK⁵⁶ z Centralnej Ewidencji Pojazdów wskazują m.in., że w wybranych pięciu miastach w Polsce (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław i Katowice⁵⁷) liczba pojazdów, które stosownie do postanowień art. 39 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych będą uprawnione do wjazdu do stref czystego transportu jest znikoma. Z otrzymanych informacji wynika, że:

- W Warszawie liczba zarejestrowanych pojazdów silnikowych zwiększyła się z 408 715 na koniec 2000 r. do 1 475 156 na koniec 2016 r. Średni wiek pojazdu wg stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniósł 14 lat, a wśród wszystkich zarejestrowanych pojazdów na koniec tego okresu były: 344 pojazdy z napędem elektrycznym (0,02% wszystkich pojazdów), 189 pojazdów zasilanych gazem ziemnym CNG/LNG (0,01%) oraz 2 pojazdy napędzane wodorem. Natomiast liczba pojazdów z napędem hybrydowym⁵⁸ wyniosła 4 018 (0,3%);
- W Krakowie liczba zarejestrowanych pojazdów silnikowych zwiększyła się ze 158 309 na koniec 2000 r. do 555 586 na koniec 2016 r. Średni wiek pojazdu wg stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniósł 17 lat, a wśród wszystkich zarejestrowanych pojazdów na koniec tego okresu było: 118 pojazdów z napędem elektrycznym (0,02% wszystkich pojazdów), 30 pojazdów zasilanych gazem ziemnym CNG/LNG (0,005%) oraz 0 pojazdów napędzanych wodorem. Natomiast liczba pojazdów z napędem hybrydowym wyniosła 881 (0,2%);
- W Łodzi liczba zarejestrowanych pojazdów silnikowych zwiększyła się z 85 763 na koniec 2000 r. do 445 521 na koniec 2016 r. Średni wiek pojazdu wg stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniósł 17 lat, a wśród wszystkich zarejestrowanych pojazdów na koniec tego okresu były: 54 pojazdy z napędem elektrycznym (0,01% wszystkich pojazdów), 9 pojazdów zasilanych gazem ziemnym CNG/LNG (0,002%) oraz 0 pojazdów napędzanych wodorem. Natomiast liczba pojazdów z napędem hybrydowym wyniosła 139 (0,03%);
- We Wrocławiu liczba zarejestrowanych pojazdów silnikowych zwiększyła się ze 123 813 na koniec 2000 r. do 503 951 na koniec 2016 r. Średni wiek pojazdu wg stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniósł 17 lat, a wśród wszystkich zarejestrowanych pojazdów na koniec tego okresu było: 59 pojazdów z napędem elektrycznym (0,01% wszystkich pojazdów), 153 pojazdy zasilane gazem ziemnym CNG/LNG (0,03%) oraz 0 pojazdów napędzanych wodorem. Natomiast liczba pojazdów z napędem hybrydowym wyniosła 949 (0,2%);
- W Katowicach liczba zarejestrowanych pojazdów silnikowych zwiększyła się ze 52 525 na koniec 2000 r. do 256 490 na koniec 2016 r. Średni wiek pojazdu wg stanu na

⁵³ Art. 35 ust.2 (zgodnie z art. 86 pkt 3 przedmiotowej ustawy przepis ten zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2025 r.).

⁵⁴ Art. 39.

⁵⁵ Art. 58.

⁵⁶ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

⁵⁷ Spośród 5 wskazanych miast w 4 z nich (oprócz Łodzi) występowały w okresie objętym kontrolą przekroczenia dopuszczalnych stężeń rocznych dwutlenku azotu (NO₂), czego główną przyczyną była emisja z sektora transportowego.

⁵⁸ Przyjęto, że są to pojazdy, w których w Centralnej Ewidencji Pojazdów jako paliwo alternatywne wskazano energię elektryczną.

31 grudnia 2016 r. wyniósł 15 lat, a wśród wszystkich zarejestrowanych pojazdów na koniec tego okresu były: 33 pojazdy z napędem elektrycznym (0,01% wszystkich pojazdów), 12 pojazdów zasilanych gazem ziemnym CNG/LNG (0,05%) oraz 0 pojazdów napędzanych wodorem. Natomiast liczba pojazdów z napędem hybrydowym wyniosła 715 (0,3%).

(dowód akta kontroli: str. 998)

Odnosnie do powyższych kwestii Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, że „Pojazdy hybrydowe mogą wykorzystywać do napędu również silnik spalinowy, emitujący szkodliwe substancje, a wykorzystywanie takiego silnika w strefie czystego transportu było by sprzeczne z celami funkcjonowania strefy” i dlatego „nie zezwolono na wjazd do strefy czystego transportu pojazdom hybrydowym”. Ponadto Dyrektor generalny ME wyjaśnił, że „ustawodawca planuje wspierać pojazdy całkowicie elektryczne, jako technologię innowacyjną i przyszłościową. W związku z powyższym dla pojazdów elektrycznych nie zastosowano ograniczenia czasowego zwolnienia z akcyzy”.

(dowód akta kontroli: str. 788-789, 861-862)

W informacji o wynikach kontroli P/14/086 dotyczącej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami (opublikowanej w 2014 r.) NIK wskazała jako jeden z wniosków de lege ferenda „stworzenie ram prawnych umożliwiających wprowadzanie przez jednostki samorządu terytorialnego stref ograniczonej emisji komunikacyjnej na terenach wysokiego natężenia ruchu pojazdów samochodowych”. Poprzez strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej (LEZ – ang. low emission zone) rozumiano obszar miasta, do którego możliwy jest wjazd tylko i wyłącznie pojazdami spełniającymi określone normy emisji spalin (tzw. normy EURO). Po publikacji raportu końcowego NIK przygotowano wprawdzie stosową propozycję nowelizacji przepisów w zakresie ochrony środowiska, jednak zmiany te nie zostały uwzględnione na etapie prac sejmowych.

Zdaniem NIK – z uwagi na znaczny wzrost liczby pojazdów silnikowych⁵⁹, a tym samym emitowanych przez nie zanieczyszczeń do powietrza – konieczne było wprowadzenie rozwiązań prawnych zapewniających jednostkom samorządu terytorialnego większe możliwości oddziaływania na poziom emisji z sektora transportowego. Zauważyć jednak należy, że obecnie przyjęte rozwiązania prawne w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych są o wiele bardziej radykalne niż wcześniej rozważane rozwiązania. Analiza dokonana na przykładzie wybranych pięciu miast (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław i Katowice) wskazuje, że stosownie do przyjętych regulacji, uprawnienia do wjazdu do stref czystego transportu posiadałoby zaledwie 0,03% wszystkich zarejestrowanych w tych miastach pojazdów silnikowych wg stanu na koniec 2016 r. (1 003 pojazdy z 3 236 704 zarejestrowanych). NIK zauważa, iż tak skonstruowane przepisy niosą ryzyko, że gminy nie będą zainteresowane skorzystaniem z tych fakultatywnych rozwiązań prawnych lub będą ustanawiały liczne, inne niż wskazane w ustawie, wyłączenia, co w konsekwencji może ograniczyć możliwe do osiągnięcia efekty redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza ze źródeł liniowych.

NIK zwraca również uwagę na zawężenie obszaru, na którym można ustanowić strefę czystego transportu. Zgodnie z zapisami art. 39 ust. 1 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych strefa taka może powstać jedynie „na obszarze zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej”. W ocenie NIK ochrona przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza powinna być prowadzona na obszarach, na których występują przekroczenia lub ryzyko przekroczeń wartości normatywnych odpowiednich substancji związanych z emisją z transportu (w szczególności dwutlenku azotu i pyłów zawieszonych) niezależnie od rodzaju zabudowy na danym terenie.

Takie założenie wynika również z powołanego przepisu, ponieważ przewidziane rozwiązanie prawne stosuje się w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko. Jednak zdefiniowanie obszaru w powyższy sposób – zdaniem NIK – może w niektórych przypadkach ograniczyć realizację tych założeń.

(dowód akta kontroli: str. 998)

⁵⁹ Na przykładzie wybranych pięciu miast ustalono, że w okresie 2000-2016 nastąpił niemal czterokrotny wzrost liczby zarejestrowanych pojazdów silnikowych.

3.6 Jedną z rekomendacji KERM dot. Programu „Czyste powietrze” – nr 4 było zadanie pn. „Wprowadzenie jeszcze w 2017 r. wymogu stopniowego podłączania do sieci ciepłowniczej budynków zlokalizowanych na terenach miejskich i podmiejskich, o ile nie dysponują efektywnym źródłem ciepła, w taki sposób by minimalizować związane z tym koszty oraz zapewnić wsparcie finansowe osobom go potrzebującym”.

Zgodnie z dokumentem pn. „Informacja na temat stanu zaawansowania realizacji zadań wynikających z przyjętych w dniu 25 kwietnia 2017 r. przez Radę Ministrów rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów – tzw. Program *Czyste powietrze* (stan na dzień 7 grudnia 2017 r.)” resortem odpowiedzialnym za realizację tego zadania, poza Ministerstwami: Rozwoju, Infrastruktury i Budownictwa oraz Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, było Ministerstwo Energii.

Według uzyskanych wyjaśnień w toku przeprowadzanej kontroli w Ministerstwie Środowiska „(...) do realizacji tego zadania zostało wskazane Ministerstwo Infrastruktury. Wg resortu infrastruktury kwestia przyłączenia do sieci ciepłowniczej podmiotów, które nie są do niej podłączone, uregulowana jest w art. 7b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (...). Jednocześnie to samorząd terytorialny realizuje bezpośrednio procedurę planistyczną, a Minister Infrastruktury kształtuje jedynie narzędzia planistyczne. Dlatego też resortem odpowiedzialnym za realizację rekomendacji powinno być Ministerstwo Energii”.

Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, że obowiązek przyłączania do sieci ciepłowniczej został już wprowadzony art. 7b ustawy Prawo energetyczne, „co jednoznacznie wskazuje, że działania możliwe do zrealizowania na poziomie resortu energii zostały wykonane”.

(dowód akta kontroli: str. 969-972, 999-1000)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie podjął niezwłocznych i adekwatnych do potrzeb wynikających z utrzymującej się od wielu lat niedostatecznej jakości powietrza w skali kraju działań w celu opracowania wymagań jakościowych dla paliw stałych.

Minister Energii dysponował (od początku swojego funkcjonowania) projektem rozporządzenia w przedmiotowej kwestii przygotowanym przez Ministerstwo Gospodarki w 2015 r., jednakże podjął rzeczywiste działania mające na celu przygotowanie projektu rozporządzenia dopiero w 2017 r. Zaniechanie działań na rzecz przygotowania stosownego rozporządzenia w 2016 r. osłabiało i tak zbyt niską skuteczność działań naprawczych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym w dalszym ciągu nie został zrealizowany wniosek zawarty w informacji NIK z 2014 r. o wynikach kontroli ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami (P/14/086) oraz nie wypełniono postanowień wynikających z rekomendacji KERM dot. realizacji programu „Czyste powietrze”, w postaci pilnego wprowadzenia w życie aktu wykonawczego regulującego kwestię wymagań jakościowych dla paliw stałych.

Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, że projekt zmiany ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw został skierowany w dniu 24 listopada 2017 r. do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, a skierowanie ustawy do Sejmu jest planowane na styczeń 2018 r. Dodał, iż po przyjęciu projektu ustawy przez Sejm i Senat wznowiony zostanie proces legislacyjny przedmiotowego projektu rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych. Wyjaśnił ponadto, iż wprowadzone do ustawy zmiany mają również odzwierciedlenie w projektowanym rozporządzeniu.

Na posiedzeniu w dniu 6 marca 2018 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmiany ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

(dowód akta kontroli: str. 612-642, 704-705, 734-739, 799-857, 858-862, 879-907, 986-987, 1002-1003)

NIK dostrzega, że zaproponowane przez ME parametry paliw stałych w projekcie rozporządzenia odnoszące się m.in. do maksymalnej zawartości popiołu, siarki i wilgoci uwzględniały w pierwszej kolejności aktualne możliwości krajowego rynku węglowego, a dopiero następnie rozpatrywano możliwość ukształtowania tych parametrów. Dlatego też nie uwzględniono uwag w tym zakresie zgłoszonych w trakcie prowadzonych konsultacji, które wskazywały na konieczność wprowadzenia rozwiązań zapewniających radykalną poprawę jakości powietrza. Zdaniem NIK zastosowana przez ME optyka dla

zaprojektowania tych rozwiązań w niewystarczającym stopniu wypełniała dyspozycję wskazaną w art. 3a ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. W uregulowaniach tych wskazano, że paliwa stale wprowadzane do obrotu powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla tego rodzaju paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów. Podkreślić należy, że w wielu opiniach wskazywano, że tak zaprojektowane rozwiązania nie zapewnią wymaganej poprawy jakości powietrza, a zastosowanie odpowiednich paliw wskazanych w projekcie rozporządzenia ME również nie zagwarantuje osiągnięcia parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu.

Kolejnym elementem budzącym wątpliwości NIK jest określenie w projekcie rozporządzenia z dnia 1 lutego 2018 r. (wersja skierowana do SKRM) znacznie wyższych dopuszczalnych poziomów zawartości siarki w porównaniu z pierwotnym projektem poddanym konsultacjom. Przykładowo w projekcie z 1 lutego 2018 r. maksymalną zawartość siarki dla kęsów, kostki, orzecha i groszku (tabele 1, 2, 3) ustalono na poziomie 1,80%, podczas gdy w projekcie z 27 stycznia 2017 r. przewidziano ten parametr w granicach 1,2%-1,3%. Tymczasem Ministerstwo Środowiska wskazało m.in., że zaproponowana przez ME na jednym z wcześniejszych etapów prac zawartość siarki na poziomie 1,6% w węglu kamiennym przeznaczonym do sektora komunalno-bytowego jest znacznie wyższa niż w węglach kamiennych obecnie wykorzystywanych przez sektor elektroenergetyczny, w którym eksploatowane są instalacje spalania paliw wyposażone w urządzenia do odsiarczania.

Zastrzeżenia NIK budzi również nieokreślenie w tabeli 6 (miały o wymiarze ziarna 0-31,5 mm) maksymalnej wielkości dla udziału masowego najdrobniejszej frakcji węgla, co przy relatywnie niskiej wartości opałowej (18 MJ/kg) może w niewystarczającym stopniu zabezpieczać przed wykorzystaniem paliw najgorszej jakości, w tym mułów i flotokoncentratów. NIK zwraca również uwagę, że w przepisach ogólnie obowiązujących nie określono definicji mułów i flotokoncentratów, a paliwa te były inaczej określane na szczeblu krajowym i regionalnym. Pierwotny projekt rozporządzenia zawierał odniesienie do mułów i flotokoncentratów, tj. paliw o uziarnieniu do 1 mm. Analogiczny parametr dla tych paliw wskazany został w opinii zgłoszonej przez Ministerstwo Środowiska do przedmiotowego projektu rozporządzenia. Tymczasem na gruncie przepisów tzw. uchwał antysmogowych określonych przez sejmiki poszczególnych województw przyjęto na ogół, że muły i flotokoncentraty to paliwa o uziarnieniu do 3 mm. W niektórych regulacjach wskazywany był również udział masowy frakcji do 3 mm przekraczający 15%.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty – w ocenie NIK – aktualnie procedowany projekt (wersja z 1 lutego 2018 r.) nie wykorzystuje w wystarczający sposób możliwości optymalnego oddziaływania na wielkość emitowanych zanieczyszczeń do powietrza, a tym samym nie wpłynie w radykalny sposób na poprawę jego jakości co NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryterium celowości.

2. Minister Energii – wspólnie z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, którego kompetencje od stycznia 2018 r. przejął Minister Inwestycji i Rozwoju – nie opracował założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym”, w związku z czym nie zrealizował zadania – rekomendacji KERM w tym zakresie, które wskazywały na konieczność wykonania tego zadania w 2017 r.

Dyrektor Generalny ME wyjaśnił, że zarządzeniem Ministra Energii⁶⁰ powołano zespół do spraw ograniczenia ubóstwa energetycznego w Polsce. Dodał, iż przedmiotowy zespół postanowił o powołaniu trzech grup roboczych, których celami jest:

- analiza funkcjonowania dotychczas wdrożonych działań, programów i systemów wsparcia, adresowanych do gospodarstw domowych w obszarach ubóstwa – w tym energetycznego, efektywności energetycznej budynków i urządzeń grzewczych, ochrony środowiska;
- koordynacja działań służących wypracowaniu definicji legalnej ubóstwa energetycznego, a także jednolitej metodologii diagnozowania tego problemu oraz określenia modelu statystycznego, niezbędnego do monitorowania zjawiska ubóstwa energetycznego w Polsce, w tym z wykorzystaniem wsparcia ze środków Programu Wsparcia Reform Strukturalnych UE;

⁶⁰ Z dnia 26 czerwca 2017 r.; pierwsze posiedzenie odbyło się 23 października 2017 r. w siedzibie ME.

- opracowanie projektu założeń kompleksowej polityki publicznej, zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed ubóstwem energetycznym.
Zdaniem NIK działania Ministerstwa w przedmiotowej sprawie są niewystarczające i mimo upływu terminu na wykonanie tego zadania nadal nie można precyzyjnie określić kiedy nastąpi jego realizacja.

(dowód akta kontroli: str. 612-642, 686, 688-689)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Określenie w projekcie rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych maksymalnego udziału masowego najdrobniejszej frakcji węgla oraz zweryfikowanie założeń tego projektu w szczególności pod względem zaproponowanych poziomów zawartości popiołów, siarki oraz wilgoci w celu zwiększenia ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza.
2. Opracowanie – wspólnie z innymi odpowiedzialnymi resortami – założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym” i tym samym wykonanie rekomendacji KERM w zakresie realizacji programu „Czyste powietrze”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Niniejszy tekst wystąpienia został sporządzony z uwzględnieniem zmian zawartych w uchwale Nr 45/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska