



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KRAKOWIE

LKR.410.19.2.2024

Pan
Łukasz Smółka
Marszałek Województwa Małopolskiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Małopolskiego
ul. Raławicka 56
30-017 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/069 – Realizacja uchwał antysmogowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (<i>UMWM</i> lub <i>Urząd Marszałkowski</i>), ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Smółka, Marszałek Województwa Małopolskiego, od 4 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Witold Kozłowski, Marszałek Województwa Małopolskiego, od 19 listopada 2018 r. do 4 lipca 2024 r. Jacek Krupa, Marszałek Województwa Małopolskiego, od 9 listopada 2015 r. do 18 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2024, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary lub gromadzonych w celach ustalenia tendencji badanych zjawisk (dane zbierane w celach porównawczych).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Dominika Stępień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/106/2024 z 2 września 2024 r. 2. Dariusz Jankowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/105/2024 z 2 września 2024 r. 3. Barbara Gałdzińska-Calik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/126/2024 z 16 września 2024 r. (akta kontroli str. 1-7)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Władze Samorządu Województwa Małopolskiego podejmowały prawidłowe i rzetelne działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych³ oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza⁴ związanych z wdrożeniem tych uchwał. Działania te okazały się jednak nie w pełni skuteczne, ponieważ na terenie województwa małopolskiego, wg stanu na 19 listopada 2024 r., w dalszym ciągu pozostawało ok. 120 tys. kotłów pozaklasowych (tj. kotłów poniżej klasy 3, tzw. kopciuchów), chociaż zgodnie z wymaganiami uchwał antysmogowych takie kotły od 1 maja 2024 r. nie powinny już być użytkowane na terenie województwa. Przy założeniu średniego tempa wymiany kotłów z lat 2018-2023 (ok. 14 tys. na rok) czas potrzebny na wyeliminowanie z użytkowania wszystkich kotłów pozaklasowych wyniósłby jeszcze ponad 8,5 roku, a kotłów poniżej klasy 5 prawie 18 lat. Tymczasem wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2026 r. NIK dostrzega również, że skala działań dotyczących ograniczenia niskiej emisji, określonych w poszczególnych programach ochrony powietrza, była zbyt niska, aby osiągnąć zaplanowane w tych programach efekty ekologiczne. W latach 2017-2023 osiągnięto w skali całej Małopolski redukcję pyłów zawieszonych i benzo(a)pirenu w granicach 14%-26% założonych rezultatów. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że niepełne wdrożenie uchwał antysmogowych i nieosiągnięcie efektów ekologicznych przewidzianych określonych w programach ochrony powietrza wynika z czynników, przynajmniej częściowo, niezależnych od władz województwa, w szczególności od zaangażowania gmin w realizację zadań, do których zostały zobowiązane uchwalanymi przez Sejmik Województwa Małopolskiego programami ochrony powietrza.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęcie przez Sejmik Województwa Małopolskiego uchwał antysmogowych w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko. Należy podkreślić, że to właśnie w województwie małopolskim, na początku 2016 r., podjęto pierwszą tego typu uchwałę w Polsce, a obecnie na terenie województwa obowiązuje dziewięć tego typu uchwał⁵. W przyjętych uchwałach antysmogowych rzetelnie określono ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. W celu zapewnienia wdrożenia postanowień uchwał antysmogowych ustalono w przyjmowanych programach ochrony powietrza (począwszy od 2017 r.) szereg zadań do realizacji zarówno przez samorząd województwa, jak i samorządy powiatowe i gminne. Poszczególnym zadaniom przypisywano wskaźniki umożliwiające ich monitorowanie.

NIK podkreśla wysoki stopień zaangażowania władz samorządu w celu pełnego wdrożenia uchwał antysmogowych. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego udzielał podmiotom z terenu województwa, w szczególności gminom, dużego wsparcia zarówno merytorycznego, jak i finansowego. Na szeroką skalę prowadzono działalność edukacyjną, informacyjną i szkoleniową. Opracowano i przekazano gminom najpierw poradnik do prowadzenia kontroli indywidualnych systemów grzewczych, a następnie wytyczne. W opracowanych materiałach znajdowały się gotowe wzory procedur

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę w formie opisowej.

³ Zob. przypis nr 10, 12, 14, 15 i 19.

⁴ Zob. przypis nr 20, 23 i 30.

⁵ Dla Gminy Miejskiej Kraków, siedem tzw. lokalnych uchwał antysmogowych, przyjętych dla gmin: Niepołomice, Krzeszowice, Skawina, Rabka Zdrój (strefa uzdrowiskowa), Czarny Dunajec, Miasta Oświęcim oraz Miasta Nowy Targ (centrum miasta) oraz dla pozostałej części województwa małopolskiego.

kontroli do przyjęcia przez gminy wraz ze wzorami protokołów. Uruchomiona baza inwentaryzacji źródeł ciepła pomagała zarówno gminom, jak i województwu w monitorowaniu wdrażania uchwał, a stworzona aplikacja *Ekointerwencja* umożliwiała anonimowe zgłaszanie nieprawidłowości dotyczących m.in. spalania odpadów lub używania urządzeń niezgodnych z wymaganiami uchwały antysmogowej. Dzięki wykorzystaniu aplikacji, służby gminne mogły szybko reagować na pojawiające się zgłoszenia. Narzędzie to pozwalało także na monitorowanie sposobu i czasu reakcji na zgłoszenia mieszkańców zarówno przez UMWM, jak i gminy. Urząd wspierał gminy także finansowo przy pomocy RPO WM 2014-2020⁶, projektów LIFE⁷ oraz programu FEM⁸. Dofinansowano w ten sposób m.in. wymianę 30 tys. kotłów, zatrudniono ekodoradców w gminach, zakupiono sprzęt do poboru lub badania próbek popiołu oraz wilgotnościomierze do drewna.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że przesunięcie terminu wejścia w życie uchwały antysmogowej dla województwa (o rok i pięć miesięcy) mogło mieć negatywny wpływ na zmianę postawy mieszkańców województwa wobec zapisów uchwał antysmogowych, w szczególności co do ich nieuchronności i konieczności dostosowania się do nałożonych ograniczeń. Wskazuje na to fakt, że w okresie 2020-2022 (tj. ostatnich trzech lat poprzedzających pierwotny termin wymiany kotłów pozaklasowych) tempo wymian nieefektywnych źródeł ciepła systematycznie wzrastało, a w kolejnym roku po uchwaleniu zmiany uchwały antysmogowej, tempo to spadło o 27,2% (z 16,9 tys. w 2022 r. do 12,3 tys. w 2023 r.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania na rzecz uchwał antysmogowych i ograniczenia niskiej emisji

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą na terenie województwa małopolskiego obowiązywały następujące uchwały antysmogowe, uchwalone na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁹ przez Sejmik Województwa Małopolskiego w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko:

- Uchwała antysmogowa dla obszaru Gminy Miejskiej Krakowa, przyjęta uchwałą nr XVIII/243/16 z 15 stycznia 2016 r.¹⁰, dopuszczająca od 1 września 2019 r. stosowanie w urządzeniach grzewczych¹¹ wyłącznie paliw gazowych i lekkiego oleju opałowego;
- „Prześciowa” uchwała antysmogowa dla obszaru Gminy Miejskiej Kraków, przyjęta uchwałą nr XXXV/527/17 z 24 kwietnia 2017 r.¹², wprowadzająca, w okresie od 1 lipca 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r., zakaz stosowania do ogrzewania paliw niskiej jakości (miałów, mułów i flotów, węgla o niskiej

⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020.

⁷ Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE). Samorząd Województwa realizował dwa projekty w ramach programu LIFE: Projekt zintegrowany LIFE *Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze* oraz LIFE-IP EKOMAŁOPOLSKA *Wdrażanie Regionalnego Planu Działań dla Klimatu i Energii dla województwa małopolskiego*.

⁸ Program Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021-2027.

⁹ Dz.U. z 2024 r., poz. 54 ze zm. Dalej: POŚ.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 812.

¹¹ Instalacje, które dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania (kotły) oraz instalacje wydzielające ciepło poprzez bezpośrednie przenoszenie ciepła lub w połączeniu z przenoszeniem ciepła do cieczy lub systemu dystrybucji gorącego powietrza (ogrzewacze pomieszczeń, piece, kominki i inne).

¹² Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3199.

kaloryczności, wysokiej zawartości popiołu i siarki oraz zawilgoconej biomasy)¹³. Przepisy te obowiązywały do momentu wejścia w życie uchwały całkowicie zakazującej używanie paliw stałych do ogrzewania domów na terenie Krakowa;

- Uchwała antysmogowa dla Małopolski (z wyłączeniem Gminy Miejskiej Kraków), przyjęta uchwałą nr XXXII/452/17 z 23 stycznia 2017 r.¹⁴, a następnie zmieniona uchwałą nr LIX/842/22 z 26 września 2022 r.¹⁵ Uchwała ta wprowadziła od 1 lipca 2017 r. zakaz stosowania we wszystkich istniejących urządzeniach grzewczych mułów i flotów węglowych oraz spalania drewna o wilgotności powyżej 20% oraz zakaz eksploatacji nowych¹⁶ kotłów lub kominków na węgiel lub drewno o parametrach emisji gorszych niż wyznaczone w unijnych rozporządzeniach w sprawie ekoprojektu¹⁷ (w przypadku kotłów dodatkowo wprowadzono wymóg automatycznego podawania paliwa, z wyjątkiem instalacji zgazowujących paliwo). W przypadku kotłów na węgiel lub drewno, eksploatowanych przed 1 lipca 2017 r., w pierwszej kolejności do końca kwietnia 2024 r. (w pierwotnym brzmieniu uchwały termin na wymianę został wyznaczony na koniec 2022 r.) miały zostać wymienione kotły niespełniające żadnych norm emisyjnych, natomiast do końca 2026 r. kotły klasy 3 lub 4 według normy PN-EN 303-5:2012. Eksploatowane od 1 lipca 2017 r. ogrzewacze pomieszczeń (kominki i piece) musiały spełniać wymagania ekoprojektu¹⁸ w zakresie sprawności i emisji zanieczyszczeń. Te, które nie spełniały wymagań ekoprojektu lub ich sprawność cieplna była mniejsza niż 80%, musiały zostać doposażone do końca kwietnia 2024 r. (pierwotnie do końca 2022 r.) w urządzenia redukujące emisję pyłu do poziomu ekoprojektu;
- Siedem tzw. lokalnych uchwał antysmogowych¹⁹, przyjętych dla gmin: Niepołomice, Krzeszowice, Skawina, Rabka Zdrój (strefa uzdrowiskowa),

¹³ Zakazano stosowania 1) paliw, w których udział masowy węgla kamiennego lub węgla brunatnego o uziarnieniu 0-5 mm wynosił powyżej 5%, 2) paliw zawierających węgiel kamienny lub węgiel brunatny spełniających w stanie roboczym co najmniej jeden z następujących parametrów: a) wartość opałowa poniżej 26 MJ/kg, b) zawartość popiołu powyżej 10%, c) zawartość siarki powyżej 0,8%; 3) paliw zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%.

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 787, ze zm.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6497.

¹⁶ Których eksploatacja rozpoczęła się po 1 lipca 2017 r.

¹⁷ 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. U. UE. L. z 2015 r. Nr 193, str. 100 ze zm.).

¹⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (Dz. U. UE. L. z 2015 r. Nr 193, str. 1 ze zm.).

¹⁹ Uchwała nr XLV/620/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 września 2021 roku *w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Skawina ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw* (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5544), uchwała Nr XLV/621/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 września 2021 r. *w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Krzeszowice ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw* (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5545), uchwała Nr XLV/622/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 września 2021 r. *w sprawie wprowadzenia na obszarze Miasta Oświęcim ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw* (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5546), uchwała Nr XLV/623/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 września 2021 r. *w sprawie wprowadzenia na obszarze Miasta Nowy Targ ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw* (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5547), uchwała nr XLV/624/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 września 2021 r. *w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Niepołomice ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw* (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5548), uchwała nr XLV/625/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 września 2021 roku *w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Rabka-Zdrój ograniczeń*

Czarny Dunajec, Miasta Oświęcim oraz Miasta Nowy Targ (centrum miasta). Uchwały te w pierwszej kolejności wprowadziły do końca 2029 r. zakaz stosowania, we wszystkich istniejących urządzeniach grzewczych, mułłów i flotokoncentratów węglowych, węgla brunatnego, mieszaniny paliw zawierających mniej niż 85% węgla kamiennego, paliw niespełniających wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, paliw niesortowanych, paliw bez świadectwa jakości oraz spalania drewna o wilgotności powyżej 20%. Natomiast od 1 stycznia 2030 r. spośród paliw stałych dopuszczono spalanie jedynie biomasy o wilgotności do 20%. Uchwały wprowadziły zakaz instalacji od 1 stycznia 2022 r. nowych źródeł ciepła na paliwa stałe inne niż biomasa, a od 1 stycznia 2023 r. mogły być montowane nowe kotły na biomasę tylko o podwyższonym standardzie (emisja pyłów do 20 mg/m³) oraz kominki z zamkniętą komorą spalania i automatyczną regulacją. W uchwałach zostały wskazane okresy przejściowe dla instalacji na paliwa stałe. I tak: do końca 2022 r. miały zostać wymienione kotły niespełniające żadnych norm emisyjnych, do końca 2026 r. kotły klasy 3 lub 4, a do końca 2029 r. kotły węglowe klasy 5 (kotły klasy 5 na biomasę można eksploatować do końca ich technicznej żywotności). W przypadku ogrzewaczy pomieszczeń do końca 2022 r. musiały one spełniać wymagania ekoprojektu w zakresie sprawności i emisji zanieczyszczeń lub osiągać sprawność cieplną na poziomie co najmniej 80% (w przeciwnym wypadku musiały zostać wyposażone w urządzenia redukujące emisję pyłu do poziomu ekoprojektu).

(akta kontroli str. 12, 222-239, 319-324, 465-473, 650-656, 732-964)

W ramach opracowywania w 2017 r. aktualizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (dalej: POP z 2017 r.²⁰) przeprowadzona została analiza czterech²¹ możliwych do zastosowania wariantów zmian regulacji w zakresie ograniczania emisji z sektora komunalno-bytowego (stosowania paliw stałych oraz urządzeń zróznicowanych ze względu na parametry techniczne i emisyjne). Warianty zostały przeanalizowane w celu określenia najbardziej efektywnych ekologicznie i ekonomicznie działań. Analizy te wykazały, że zarówno kontynuacja prowadzenia dotychczasowych działań bez uregulowania emisji z kotłów na poziomie województwa (wariant 0), jak również regulacje, które wprowadzają łagodniejsze wymagania na poziomie klasy 3 lub 4 (warianty 2 i 4) nie przyniosą wystarczającego efektu w postaci dotrzymania norm jakości powietrza. Wariant 3 (jako najdalej idący) został odrzucony ze względów społecznych i ekonomicznych. Wprowadzenie ograniczeń określonych dla wybranego wariantu 1 (ograniczenia stosowania urządzeń poniżej wymagań ekoprojektu lub klasy 5) miało w założeniu umożliwić

w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5549), uchwała Nr XLV/626/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Czarny Dunajec ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5550).

²⁰ Uchwała nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie „Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego” zmienionej uchwałą Nr VI/70/11 z dnia 28 lutego 2011 r. oraz uchwałą Nr XLII/662/13 z dnia 30 września 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 811).

²¹ Wariant 0 – wariant bazowy, zakładający realizację działań w zakresie wymiany kotłów w dotychczasowym zakresie. Wariant 1 – ograniczenie dla kotłów poniżej wymagań ekoprojektu (lub klasy 5 normy EN-303:5/2012) dla terenu województwa. Wariant 2 – ograniczenie dla kotłów poniżej klasy 3 normy EN-303:5/2012 dla terenu województwa. Wariant 3 – wprowadzenie zakazu stosowania paliw stałych województwa. Wariant 4 – ograniczenie dla kotłów poniżej klasy 4 normy EN-303:5/2012 dla całego województwa. Każdy z wariantów (z wyjątkiem bazowego) zakładały wprowadzenie ograniczeń w zakresie jakości stosowanych paliw.

dotrzymanie wymaganych poziomów jakości powietrza w roku prognozy 2023. Wskazano, że w przypadku prognoz niepodejmowania dodatkowych działań (wariant 0) *redukcja emisji pyłu PM₁₀ w roku 2023 w skali województwa będzie na poziomie 30% w stosunku do roku 2015*, przy czym redukcja na takim poziomie będzie niewystarczająca i nie doprowadzi do braku występowania przekroczeń dopuszczalnych stężeń średniorocznych pyłu PM₁₀ i PM_{2,5} w roku prognozy. Przy zastosowaniu natomiast wariantu 1 redukcja emisji pyłu PM₁₀ miała wynieść ok. 92%.

Zakres działań określonych w POP z 2017 r. polegających na wprowadzeniu ograniczeń w użytkowaniu instalacji na paliwa stałe oraz eliminacji niskosprawnych urządzeń na paliwa stałe zakładały objęcie, w całym okresie obowiązywania programu, tj. w latach 2017-2023, wymianę lub likwidację od 485 tys. do 540 tys. starych indywidualnych kotłów na paliwa stałe, co miało przełożyć się na redukcję w latach 2017-2023 w skali województwa emisji pyłów: PM₁₀ o 12 686 Mg²², PM_{2,5} o 12 401 Mg oraz benzo(a)pirenu (dalej: *B(a)P*) o 6,110 Mg.

(akta kontroli str. 471, 997-1004, 1031-1065)

Analiza wpływu na jakość powietrza dodatkowych ograniczeń w zakresie eksploatacji urządzeń grzewczych na paliwa stałe została przeprowadzona w ramach Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego z 2020 r. (dalej: *POP z 2020 r.*²³). Proponowane zmiany w funkcjonowaniu źródeł emisji na terenie Małopolski były analizowane w pięciu różnych wariantach²⁴ działań naprawczych w zakresie wprowadzenia regulacji prawnych ograniczających użytkowanie urządzeń na paliwa stałe oraz samych paliw stałych. Dwa z analizowanych scenariuszy zawierały wśród swoich założeń działania zgodne z zakresem lokalnych uchwał antysmogowych – wariant 4 i 5. Scenariusz 4 działań naprawczych w sektorze komunalno-bytowym obejmował wprowadzenie zakazu stosowania węgla w nowo instalowanych kotłach od 2021 r., podwyższenie standardów emisji nowo instalowanych kotłów

²² Mg – megagram (1 000 000 g), czyli tona.

²³ Uchwała Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7662).

²⁴ Wariant 0 (bazowy) – niepodejmowanie żadnych dodatkowych działań, poza tymi, których konieczność podjęcia wynikała z istniejących przepisów. Wariant ten ponadto zakładał kontynuację zwiększenia tempa wymiany kotłów w Małopolsce na obecnym poziomie (przyrost tempa o ok. 30-50%). Wariant 1 – założono znaczące przyspieszenie tempa wymiany kotłów w województwie (nawet 10-krotne) – założenie, że w 2023 r. pozostanie do wymiany jedynie 25% obecnej liczby kotłów pozaklasowych w Małopolsce. Wariant 2 – zakładał pełne wdrożenie uchwał antysmogowych dla Małopolski (wymiana do 2023 roku wszystkich kotłów pozaklasowych w Małopolsce). Wariant 3 – zakładał pełne wdrożenie uchwał antysmogowych dla Małopolski (wymiana do 2023 r. wszystkich kotłów pozaklasowych w Małopolsce) oraz wprowadzenie dodatkowych ograniczeń dla nowych źródeł ogrzewania: brak finansowania w ramach środków publicznych dla kotłów węglowych od 1 stycznia 2021 roku oraz kotłów zasilanych biomasą o wskaźniku emisji powyżej 20 mg/m³ od 1 stycznia 2023 r.). Wariant 4 – zakładał pełne wdrożenie uchwał antysmogowych dla Małopolski oraz wprowadzenie dla nowo instalowanych od 2021 r. kotłów i kominków zakazu dla stosowania węgla i podwyższenie standardów emisji dla biomasy – 20 mg/m³, wprowadzenie całkowitego zakazu stosowania paliw stałych na obszarze strefy A i B wszystkich uzdrowisk (dla nowo instalowanych źródeł od 2021 r., dla istniejących po okresie przejściowym od 2027 r.). Wariant 5, dla którego wyznaczono cel osiągnięcia neutralności klimatycznej w Małopolsce do 2050 r. oraz standardów WHO w zakresie poziomów substancji w powietrzu do 2030 r. Założono wprowadzenie dla nowo instalowanych od 2021 r. kotłów i kominków zakazu dla stosowania węgla i podwyższenie standardów emisji dla biomasy – 20 mg/m³, podwyższenie od 2027 r. standardów emisji dla nowo instalowanych kotłów i kominków na biomasę do 10 mg/m³, zakaz stosowania gazu ziemnego i oleju opałowego w nowych budynkach od 2030 r., odejście od stosowania paliw kopalnych (gaz, olej) w istniejących budynkach do 2050 r.

na biomasę (emisja cząstek stałych dla biomasy do 20 mg/m^3), możliwość instalowania od 2021 r. nowych miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń jedynie z zamkniętą komorą spalania, o emisji pyłu nieprzekraczającej 20 mg/m^3 i wyposażonych w elektrofiltr bądź automatykę pozwalającą na sterowanie podawaniem powietrza. Scenariusz ten zakładał także wprowadzenie całkowitego zakazu stosowania paliw stałych na obszarze strefy A i B wszystkich uzdrowisk – dla nowo instalowanych źródeł od 2021 r., a dla istniejących po okresie przejściowym od 2027 r. Z kolei scenariusz 5 zakładał ponadto podwyższenie od 2027 r. standardów emisji dla nowo instalowanych kotłów i kominków na biomasę do 10 mg/m^3 oraz całkowite odejście od spalania paliw kopalnych. Modelowanie wielkości emisji dla wariantu 4 w odniesieniu do stacji pomiarowych w Niepołomicach, Nowym Targu, Oświęcimiu, Rabce-Zdroju oraz Skawinie²⁵ wykazało, że wdrożenie wskazanych działań pozwoli w roku prognozy na redukcję stężenia pyłu PM₁₀ o ok. 40-50% względem roku 2018, PM_{2,5} o ok. 50-65%, a B(a)P o ok. 85-90%. Natomiast wdrożenie działań wskazanych w wariantcie 5 pozwoli na obniżenie stężenia pyłu PM₁₀ o ok. 50-65%, stężenia pyłu PM_{2,5} o ok. 60-75%, a stężenie B(a)P o 80-95%. Ponadto w przypadku wariantu 5 stężenia średnioroczne pyłu zawieszonego PM₁₀ dla analizowanych stacji pomiarowych przyjmowały wartości od 12,3 do 18,6 $\mu\text{g/m}^3$ (tj. poniżej poziomu rekomendowanego przez WHO, wynoszącego 20 $\mu\text{g/m}^3$), a dla PM_{2,5} od 8,7 do 12,7 $\mu\text{g/m}^3$ (tj. poniżej obowiązujących norm, wynoszących 20 $\mu\text{g/m}^3$ i bliskie zaleceniom WHO na poziomie 10 $\mu\text{g/m}^3$).

(akta kontroli str. 738-757, 1079-1080, 1121-1127, 1178-1194)

Jednym z działań przewidzianych w POP z 2020 r. do realizacji przez Samorząd Województwa było opracowanie ujednoliconych zasad wprowadzania ograniczeń w eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (tj. wprowadzania tzw. lokalnych uchwał antysmogowych). W *Wytocznych wprowadzania lokalnych uchwał antysmogowych w województwie małopolskim* określono warunki przyjęcia lokalnych uchwał antysmogowych oraz ich założenia w zakresie ograniczeń w eksploatacji urządzeń na paliwa stałe oraz stosowanych paliw stałych. Przygotowane projekty odpowiednich lokalnych uchwał antysmogowych, a później przyjęte uchwały były zgodne z przedmiotowymi wytycznymi.

(akta kontroli str. 657-965, 1102-1103)

Wszystkie projekty uchwał antysmogowych zostały przedstawione na podstawie art. 96 ust. 2 POŚ do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom.

W przypadku uchwały antysmogowej dla obszaru Gminy Miejskiej Kraków, Prezydent Miasta Krakowa w wydanej opinii zawniósł o rozszerzenie zakresu terytorialnego uchwały o gminy ościenne, przyspieszenie terminu wejścia w życie uchwały dla budynków nowopowstających i rozbudowanych w sposób istotny, zdefiniowanie pojęć kocioł, piec, kominek, doprecyzowanie zakresu wprowadzanych ograniczeń w sytuacji stosowania paliw stałych do przygotowania posiłków oraz wydłużenie terminu wejścia w życie uchwały do końca 2019 r. Wskazał również na potrzebę doprecyzowania uzasadnienia uchwały w zakresie wykazania efektów środowiskowych, jakie zostaną osiągnięte po wdrożeniu zapisów uchwały, sposobu ogrzewania budynków na obszarach bez dostępu do sieci ciepłowniczej i gazowej oraz aktualnych uchwał Rady Miasta Krakowa ustanawiających programy wsparcia dla mieszkańców

²⁵ W modelowaniu przedstawiono dane dla 27 stacji pomiarowych na terenie województwa małopolskiego. Pięć z nich położone były na terenie gmin, które wystąpiły do Zarządu Województwa o uchwalenie lokalnej uchwały antysmogowej.

do wymiany źródeł grzewczych i wyższych kosztów ogrzewania. Zarząd Województwa uwzględnił część ze zgłoszonych uwag Prezydenta Miasta Krakowa poprzez preredagowanie odpowiednich zapisów projektu uchwały lub jej uzasadnienia. Częściowo uwzględniono również wnioski o przesunięcie terminu wejścia w życie uchwały. Termin ten został przesunięty z planowanego pierwotnie 1 września 2018 r. na 1 września 2019 r., tak aby zapewnić z jednej strony możliwość sprawnej wymiany źródeł ogrzewania (co podniósł w swojej opinii Prezydent Miasta), a z drugiej zapewnić wejścia w życie ograniczeń przed kolejnym sezonem grzewczym. Z uwagi na wykroczenie poza zakres procedowanej uchwały oraz zakresu przepisu art. 96 POŚ nie uwzględniono natomiast uwag dotyczących rozszerzenia zakresu terytorialnego uchwały o gminy ościennie oraz wprowadzenia ograniczeń dla nowopowstających i rozbudowywanych budynków. Nie uwzględniono również wniosku o zdefiniowanie pojęć kocioł, kominek i piec, z uwagi na ich przykładowe wymienienie w uchwale przy jednoczesnym zdefiniowaniu rodzajów instalacji objętych ograniczeniami.

(akta kontroli str. 185-196, 238-239)

W odniesieniu do projektu „przejściowej” uchwały antysmogowej dla obszaru Gminy Miejskiej Kraków Prezydent Miasta wydał opinię pozytywną, jednocześnie zaznaczając, iż przedmiotowa uchwała stanowi kolejny, ważny element polityki zmierzającej do ograniczenia i wyeliminowania ponadnormatywnych poziomów stężeń pyłu zawieszonego na obszarze miasta Krakowa.

(akta kontroli str. 294, 317-318)

W przypadku uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego ze 122 opinii przekazanych przez jednostki samorządów terytorialnych, 64 stanowiły opinie pozytywne, 37 opinie bez jednoznacznego stanowiska, a 21 opinie negatywne. Zgłoszone uwagi dotyczyły przede wszystkim zakresu proponowanych ograniczeń (głównie kwestii obowiązku wymiany kotłów klasy 5, ograniczeń i wymagań dotyczących kominków, zakazu instalowania kotłów z ręcznym załadunkiem paliwa oraz ograniczeń w zakresie stosowania drewna jako paliwa), zbyt krótkiego okresu przejściowego na wymianę urządzeń grzewczych niespełniających wymogów uchwały, skutków finansowych wprowadzenia przepisów (kosztów wymiany instalacji oraz kwestii ubóstwa energetycznego), konieczności wprowadzenia rozwiązań na szczeblu centralnym dotyczących paliw oraz urządzeń grzewczych niespełniających określonych wymogów oraz kwestii przeprowadzania kontroli spełnienia wymagań uchwały. Uwzględnione zostały m.in. uwagi w zakresie dopuszczenia eksploatacji istniejących kotłów klasy 5 do końca ich żywotności. Nie zostały natomiast uwzględnione m.in. opinie dotyczące zakazu instalacji kotłów z możliwością ręcznego podawania paliwa, z uwagi na brak zapewnienia emisyjnych parametrów pracy tych urządzeń oraz możliwość spalania w nich odpadów. Nie uwzględniono także uwag dotyczących wprowadzenia późniejszego terminu wejścia w życie ograniczeń, co uzasadniano potrzebą podjęcia szybkich działań na rzecz poprawy jakości powietrza.

(akta kontroli str. 359-442, 461-465, 475-476)

W przypadku lokalnych uchwał antysmogowych wszystkie osiem opinii, które zostały przekazane do UMWM w ramach ich procedowania, były pozytywne, w tym w dwóch z nich zawarto dodatkowe uwagi. Prezydent Miasta Oświęcim zaproponował uzupełnienie uzasadnienia uchwały o informację w zakresie inwentaryzacji źródeł ogrzewania oraz programów dofinansowania utworzonych przez Miasto, co zostało uwzględnione. Ponadto Burmistrz Miasta i Gminy Skawina przekazał postulat przyspieszenia terminu zakazu eksploatacji

kotłów na paliwa stałe spełniające wymagania klasy 3 z uwagi na ich znaczący wpływ na jakość powietrza. Mając na względzie główne założenia tzw. lokalnych uchwał antysmogowych, tj. jednolitość zakresu ograniczeń wprowadzanych lokalnymi uchwałami oraz ich spójność z uchwałą antysmogową dla Małopolski, propozycja ta nie została uwzględniona.

(akta kontroli str. 693-703, 719-731)

Spośród wszystkich obowiązujących w okresie objętych kontrolą uchwał antysmogowych jedynie uchwała dotycząca województwa małopolskiego została zmieniona. Zgodnie z uzasadnieniem projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały antysmogowej, w związku z sytuacją gospodarczą wywołaną pandemią i wojną na Ukrainie, wpływającą na dostępność i ceny nośników energii oraz apelami i wnioskami kierowanymi do Samorządu Województwa Małopolskiego przez samorządy gminne oraz mieszkańców, uznano *za zasadne wprowadzenie zmian w uchwale w zakresie terminów przepisów przejściowych dających czas na dostosowanie się do regulacji wskazanych w uchwale*. W projekcie uchwały w sprawie zmiany uchwały antysmogowej dla Małopolski, przedstawionym na podstawie art. 96 ust. 2 POŚ do zaopiniowania, zaproponowano przesunięcie terminu, wymiany kotłów niespełniających żadnych norm emisyjnych (tj. kotłów pozaklasowych) oraz spełnienia wymogów dla istniejących ogrzewaczy pomieszczeń (kominków i pieców) z 1 stycznia 2023 r. na 1 stycznia 2024 r. Wśród wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów, którzy przekazali opinie w tej sprawie, 70 z nich było pozytywnych, sześć było niedookreślonych, a 14 negatywnych. Zgłoszone uwagi, wskazane w opiniach pozytywnych, zawierały przede wszystkim postulaty o przesunięcie terminu o dłuższy okres niż rok, wprowadzenia dodatkowych zmian w uchwale antysmogowej czy zmian w Programie ochrony powietrza. Postulaty dotyczące przedłużenia terminu o dłuższy okres nie zostały uwzględnione. Podobnie uwagi odnoszące się do innych zmian w uchwale antysmogowej pozostawiono jako materiał informacyjny dla radnych Sejmiku, gdyż nie dotyczyły procedowanej uchwały. Z kolei w negatywnych opiniach podnoszono przede wszystkim wciąż złą jakość powietrza w województwie i odnotowywane wysokie stężenia zanieczyszczeń, jak również negatywny wpływ zmian na zainteresowanie mieszkańców likwidacją pozaklasowych kotłów. Uwagi te nie zostały uwzględnione.

Ostatecznie Sejmik Województwa podjął uchwałę w sprawie zmiany uchwały antysmogowej dla Małopolski, zgodnie z którą termin wymiany kotłów pozaklasowych oraz spełnienia wymogów dla istniejących ogrzewaczy pomieszczeń został wyznaczony na 1 maja 2024 r. Korekta terminu (z zaproponowanego pierwotnie w projekcie uchwały 1 stycznia 2024 r.) wynikała ze zgłoszonej przez radnych sejmiku poprawki, która miała na celu dostosowanie uchwały do faktycznego okresu grzewczego.

(akta kontroli str. 478-656)

Dyrektor Departamentu Środowiska UMWM wskazała, że *z podsumowań wdrażania Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego wynika, że Małopolska pomimo przesunięcia terminu zakazu eksploatacji pozaklasowych urządzeń w uchwale antysmogowej, utrzymuje tempo wymian źródeł ciepła. Również oceny jakości powietrza opracowywane corocznie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wskazują na poprawę jakości powietrza. Rok 2023, czyli rok następujący po roku 2022, kiedy nastąpiła zmiana uchwały antysmogowej, był dla Małopolski najlepszym rokiem w historii pomiarów jakości powietrza*.

NIK zwraca uwagę, że w POP z 2017 r. szacowano, że w latach 2017-2023 powinno zostać objętych wymianą lub likwidacją od 485 tys. do 540 tys. starych

indywidualnych kotłów na paliwa stałe, podczas gdy w okresie tym faktycznie wymieniono ok. 94 tys. nieefektywnych źródeł ciepła²⁶, tj. od 17,4% do 19,4% planowanych wymian. Z kolei w POP z 2020 r. podkreślono, że *działania na terenie województwa w związku z uchwałą antysmogową wskazują na zbyt wolne tempo dokonywania wymian źródeł ogrzewania w stosunku do ustalonego celu. Dotychczasowe działania przyniosły poprawę jakości powietrza, jednakże osiągnięte efekty ekologiczne nie były wystarczające, aby uzyskać poziom jakości powietrza wymagany przepisami. W takich uwarunkowaniach w roku 2023 nie uda się osiągnąć wymaganych normami poziomów jakości powietrza.* Podobnie w POP z 2023 r. wskazano, że *dotychczasowe tempo wymian źródeł w województwie małopolskim jest niewystarczające do realizacji wymogów uchwał antysmogowych do roku 2026. (...) Podsumowując: skala zaplanowanych w POP 2020 liczby wymian starych źródeł ciepła na nisko/bezemisyjne oraz wymogi obecnie obowiązujących uchwał są wystarczające do osiągnięcia norm jakości powietrza, przy założeniu wskaźników emisji wg Wytycznych KOBIZE. Występują jednak trudności, jeśli chodzi o okres realizacji działań. Zgodnie z raportami z realizacji Programu ochrony powietrza, do I półrocza 2023 roku wymieniono na razie nieco ponad 11% całkowitej wymaganej liczby wymian wysokoemisyjnych źródeł ciepła.* NIK zwraca uwagę, że wprawdzie w okresie 2020-2022 (tj. ostatnich trzech lat poprzedzających pierwotny termin wymiany kotłów pozaklasowych) tempo wymian nieefektywnych źródeł ciepła systematycznie wzrastało, to w kolejnym roku po uchwaleniu zmiany uchwały antysmogowej, tempo to spadło o 27,2% (z 16,9 tys. w 2022 r. do 12,3 tys. w 2023 r.). NIK zauważa, że przesunięcie terminu wejścia w życie uchwały mogło mieć wpływ na zmianę postawy mieszkańców województwa wobec zapisów uchwał antysmogowych, w szczególności co do ich nieuchronności i konieczności. Efekty ekologiczne wyznaczone dla każdego roku wdrażania Programu ochrony powietrza, a także termin osiągnięcia poziomów dopuszczalnych i docelowych stężeń zanieczyszczeń, są ściśle związane z tempem wymiany nieefektywnych źródeł ogrzewania, a co za tym idzie z terminami wynikającymi z uchwały antysmogowej dla Małopolski. Według danych CEEB²⁷ na dzień 19 listopada 2024 r. na terenie województwa małopolskiego wciąż funkcjonowało ponad 120 tys. kotłów pozaklasowych.

(akta kontroli. str. 975, 1079, 1095-1096, 1238)

Po wprowadzeniu zmian w uchwale antysmogowej dla Małopolski trzy gminy, objęte lokalnymi uchwałami antysmogowymi (Niepołomice, Krzeszowice, Czarny Dunajec), zwróciły się do Samorządu Województwa z prośbą o zmianę uchwał ich dotyczących, w zakresie przesunięcia terminu wymiany kotłów pozaklasowych do 30 kwietnia 2024 r. W odpowiedzi na te wnioski UMWM zaznaczył, że podjęcie zmian w lokalnych uchwałach antysmogowych będzie skutkowało wykluczeniem danej gminy z możliwości skorzystania z bezzwrotnych dotacji unijnych ze środków FEM 2021-2027 na termomodernizację szkół i innych budynków użyteczności publicznych. Zgodnie z zapisem w Programie FEM 2021-2027, przyjętym 5 grudnia 2022 r.²⁸

²⁶ Na podstawie podsumowań realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego. W poszczególnych latach okresu 2017-2023 liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła wyniosła: 10,1 tys., 16 tys., 15 tys., 10,2 tys., 13,6 tys., 16,9 tys. oraz 12,3 tys.

²⁷ Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków.

²⁸ Przyjęty przez Komisję Europejską w porozumieniu z Rzeczpospolitą Polską decyzją wykonawczą C(2022) 8974 z dnia 5 grudnia 2022 r., zatwierdzającą program „Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021-2027” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” dla regionu Małopolskiego w Polsce

(tj. po uchwaleniu zmian w zakresie uchwały antysmogowej dla Małopolski), kryterium warunkującym dotacyjne wsparcie dla inwestycji w efektywność energetyczną budynków użyteczności publicznych jest przyjęcie przez region POP zgodnego z art. 23 dyrektywy 2008/50/WE i egzekwowanie zapisów przyjętych przez Sejmik Województwa uchwał antysmogowych na obszarze, na którym one obowiązują, bez wprowadzania zmian łagodzących ograniczenia i zakazy dotyczące eksploatacji instalacji lub odroczenia terminów ich wejścia w życie. W przypadku dokonania zmian w uchwałach Sejmiku Wojewódzkiego mających charakter lokalny tj. odnoszących się do pojedynczych gmin lub wskazanych na ich terenie obszarów-ze wsparcia dotacyjnego zostanie wyłączony jedynie obszar, którego dana uchwała dotyczy.

(akta kontroli str. 981-982, 1438-1457)

Wszystkie uchwały antysmogowe, obowiązujące na terenie województwa małopolskiego (z wyłączeniem uchwały dla obszaru Gminy Miejskiej Kraków²⁹), zawierały zapisy określające obowiązki podmiotów objętych uchwałami w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały. Podmioty eksploatujące instalacje zostały zobowiązane do wykazania za pomocą dokumentów spełnienie wymagań określonych w uchwałach, którymi mogły być w szczególności: dokumentacja z badań, dokumentacja techniczna urządzenia, instrukcja dla instalatorów i użytkowników. W lokalnych uchwałach antysmogowych wskazano wśród katalogu dokumentów również deklarację właściwości użytkowej.

(akta kontroli str. 311-312, 465-466, 732-737, 767-772, 799-804, 831-836, 865-870, 898-903, 934-939)

Od 1 maja 2024 r. we wszystkich budynkach wykorzystywanych przez Urząd Marszałkowski, jego wojewódzkie jednostki organizacyjne oraz spółki wojewódzkie (jednoosobowe lub z dominującym udziałem) eksploatowane były źródła ciepła spełniające obecne wymagania uchwał antysmogowych, tj. wyeliminowano z użytkowania wszystkie kotły pozaklasowe.

(akta kontroli str. 57-154, 2239-2257)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały, ustanowione na szczeblu województwa, trzy programy ochrony powietrza (POP z 2017 r., POP z 2020 r. oraz POP z 2023 r.³⁰ – aktualizacja POP z 2020 r.), mające na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych i docelowych substancji w powietrzu.

W POP z 2017 r. wśród działań naprawczych dla gmin, mających na celu ograniczenie niskiej emisji oraz wdrożenie uchwał antysmogowych wskazano przede wszystkim:

- Wprowadzenie ograniczeń w użytkowaniu instalacji na paliwa stałe (przyjęcie i realizacja uchwały antysmogowej, wymiana lub likwidacja istniejących instalacji na paliwa stałe oraz kontrola przestrzegania uchwały). Szacunkowo działaniem tym miało zostać objętych w latach 2017-2019 od 226 tys. do 243 tys. instalacji, a w latach 2020-2023 od 259 tys. do 297 tys. Dla każdej

CCI 2021PL16FFPR006 oraz przez Zarząd Województwa Małopolskiego uchwałą nr 2282/22 z 30 grudnia 2022 r.

²⁹ Z uwagi na wprowadzenie całkowitego zakazu stosowania paliw w instalacjach, które wydzielają lub dostarczają ciepło, uchwała nie zawierała wymogów co do jakości paliw lub norm urządzeń grzewczych.

³⁰ Uchwała Nr LXXV/1102/23 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 20 listopada 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7662).

z gmin województwa małopolskiego określono wymagany efekt ekologiczny ograniczenia emisji (Mg/rok) w latach 2017-2019 oraz 2020-2023;

- Realizacja gminnych programów ograniczania niskiej emisji (PONE) – eliminacja niskosprawnych urządzeń na paliwa stałe. Szacunkowo działaniem tym miało być objętych w latach 2017-2019 od 226 tys. do 243 tys. instalacji, a w latach 2020-2023 od 259 tys. do 297 tys. Efekt ekologiczny został określony dla trzech stref: Aglomeracji Krakowskiej, Miasta Tarnów oraz strefy małopolskiej. Łącznie dla całego województwa efekt ekologiczny ograniczenia emisji (w Mg/rok) określono w latach 2017-2019 na poziomie: PM10 o 6 108 Mg, PM2,5 o 5 977 Mg oraz B(a)P o 3,05 Mg, a także w latach 2020-2023: PM10 – 6 050 Mg, PM2,5 – 5 915 Mg oraz B(a)P – 3,06 Mg;
- Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w celu obniżenia kosztów eksploatacyjnych ogrzewania niskoemisyjnego. Zaplanowano efekty rzeczowe obejmujące 2 250 urządzeń w województwie w latach 2017-2019 oraz 2 770 w latach 2020-2023;
- Termomodernizacja budynków oraz wspieranie budownictwa energooszczędnego w budownictwie mieszkaniowym. Dla wskazanego działania przewidziano efekty ekologiczne w postaci ograniczenia emisji (Mg/rok) w trzech strefach: Kraków, Tarnów oraz strefa małopolska oraz rzeczowe, tj. przeprowadzenie w latach 2017-2019 działań termomodernizacyjnych w 10 697 obiektach w województwie oraz w latach 2020-2023 w 13 074 obiektach w województwie;
- Wyeliminowanie spalania odpadów oraz ograniczenie spalania pozostałości roślinnych na powierzchni ziemi – kontrola gospodarstw domowych w zakresie spalania odpadów, pozostałości roślinnych z ogrodów działkowych oraz przestrzegania zapisów uchwał antysmogowych dotyczących ograniczeń w stosowaniu paliw stałych lub urządzeń nie spełniających wymagań. Dla gmin miejsko-wiejskich położonych w strefie małopolskiej założono: w latach 2017-2019 kontrole 3% zabudowy mieszkaniowej, a w latach 2020-2023 5% zabudowy mieszkaniowej;
- Edukacja ekologiczna mieszkańców – prowadzenie akcji edukacyjnych obejmujących m.in. szkodliwość spalania odpadów oraz stosowania starych kotłów węglowych o wysokiej emisji zanieczyszczeń, promowanie stosowania niskoemisyjnych źródeł ogrzewania oraz oszczędności energii poprzez stosowanie termomodernizacji i innych metod ograniczania zużycia energii. Dla każdej gminy i powiatu założono przeprowadzenie czterech akcji w roku. Łącznie minimum 880 akcji w województwie, które powinny objąć minimum 1,6 mln mieszkańców rocznie.

(akta kontroli str. 997-1011, 1291-1292)

W POP z 2020 r. oraz z 2023 r. wskazano działanie naprawcze *Ograniczenie niskiej emisji i poprawę efektywności energetycznej* (PL12_ONE), którego głównym celem było pełne wdrożenie wymagań uchwał antysmogowych dla Małopolski i dla Krakowa, a także poprawa efektywności energetycznej budynków i zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

W programach wskazano w podziale na poszczególne lata szacowane efekty ekologiczne realizacji wskazanego działania (redukcja emisji w Mg/rok) dla trzech stref: Aglomeracji Krakowskiej, miasta Tarnów oraz strefy małopolskiej (programy nie przewidywały efektów ekologicznych dla poszczególnych gmin wchodzących w skład strefy małopolskiej). Łącznie w latach 2020-2026 dla całego województwa małopolskiego szacowano w POP z 2020 r. redukcję emisji na poziomie: dla: PM10 – 11 501,2 Mg, PM2,5 – 10 011,5 Mg oraz B(a)P – 5,519 Mg. Natomiast w POP z 2023 r. efekt ten w latach 2024-2026 określono

na poziomie: PM10 – 17 979,3 Mg, PM2,5 – 17 640,3 Mg oraz B(a)P – 10,812 Mg. Programy wskazywały również planowane wpływy na poziomy stężenie w roku prognozy (odpowiednio: 2023 r. i 2026 r.) dla stacji pomiarowych, w których rejestrowano najwyższe stężenia dla PM10, PM2,5 i B(a)P.

Szacowana liczba nieefektywnych źródeł ciepła na paliwa stałe do likwidacji (wymiany) w latach 2020-2026 została wskazana w POP z 2020 r. na poziomie 420,5 tys. szt., w tym 410 tys. szt. w latach 2020-2023 oraz 10,5 tys. szt. w latach 2024-2026. Natomiast w POP z 2023 r. liczba ta została określona dla okresu 2024-2026 na poziomie 291,1 tys. szt.

Zadania, jakie zdefiniowanie w POP z 2020 r. oraz z 2023 r. do realizacji dla gmin, dotyczyły przede wszystkim:

- Utworzenia (do 1 stycznia 2021 r.) i utrzymania punktu obsługi programu Czyste Powietrze oraz zatrudnienia (do 30 września 2021 r.) i utrzymania od jednego do sześciu stanowisk ekodoradcy w zależności od liczby mieszkańców w gminie;
- Prowadzenia przez straż gminną lub upoważnionych pracowników gminy lub we współpracy z Policją kontroli: interwencyjnych oraz planowych w zakresie termicznego przetwarzania odpadów oraz realizacji uchwał antysmogowych. Założona minimalna liczba kontroli planowych uzależniona została od liczby mieszkańców danej gminy. Łącznie założono w POP z 2020 r. przeprowadzenie na terenie województwa małopolskiego 201,7 tys. kontroli w latach 2020-2026, natomiast w POP z 2023 r. 76 tys. kontroli w latach 2024-2026;
- Zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego, że od 1 stycznia 2023 r. co najmniej 50%, a od 1 stycznia 2026 r. przynajmniej 75% energii elektrycznej zużywanej w ciągu roku przez będące ich własnością budynki użyteczności publicznej będzie pochodziło ze źródeł odnawialnych. W POP z 2020 r. założono, że w latach 2020-2026 w 89 budynkach użyteczności publicznych zostanie zainstalowane odnawialne źródło ciepła (w 39 w latach 2024-2026 zgodnie z POP z 2023 r.);
- Prowadzenia w gminach objętych uchwałami antysmogowymi akcji informacyjnych o wymaganiach uchwał antysmogowych oraz o dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów. W POP z 2020 r. założono przeprowadzenie w latach 2020-2026 łącznie 2,5 tys. takich akcji, które miały objąć 3,5 mln mieszkańców województwa, natomiast w POP z 2023 r. – 1,1 tys. akcji przeprowadzonych w latach 2024-2026 (1,5 mln osób).
(akta kontroli str. 1135-1139, 1151-1152, 1211-1217, 1221-1227, 1263-1265, 1281-1283, 1291-1292)

Z danych UMWM, ujętych w sprawozdaniach oraz podsumowaniach realizacji Programów ochrony powietrza, wynikało m.in., iż w zakresie emisji:

- pyłu PM10 wielkość redukcji osiągnięta w latach 2017-2019 wyniosła 1 374,5 Mg, co stanowiło 22,5% redukcji założonej w POP z 2017 r. (6 108 Mg), a w latach 2020-2023 wyniosła 2 580,7 Mg, tj. 23% redukcji założonej w POP z 2020 r. (11 227,1 Mg);
- pyłu PM2,5 wielkość redukcji osiągnięta w latach 2017-2019 wyniosła 1 257,9 Mg, co stanowiło 21% redukcji założonej w POP z 2017 r. (5 977 Mg), a w latach 2020-2023 wyniosła 2 514,3 Mg, tj. 25,7% redukcji założonej w POP z 2020 r. (9 773,6 Mg);
- BaP wielkość redukcji osiągnięta w latach 2017-2019 wyniosła 0,644 Mg, co stanowiło 21,1% redukcji założonej w POP z 2017 r. (3,050 Mg), a w latach 2020-2023 wyniosła 0,764 Mg, tj. 14,2% redukcji założonej w POP z 2020 r. (5,396 Mg).

W latach 2017-2023 na terenie województwa małopolskiego, wskutek działań naprawczych zrealizowanych w ramach POP z 2017 r. oraz z 2020 r., dokonano wymiany 94,1 tys. źródeł ciepła na paliwa stałe, w tym 41,1 tys. w latach 2017-2019 (18,2% założonej wartości) oraz 53 tys. w latach 2020-2023 (12,9% założonej wartości). Ponadto w latach 2017-2019 poddano termomodernizacji 3 488 obiektów (32,6% założonej wartości), a w latach 2020-2023 zmodernizowano 690 budynków użyteczności publicznej (345% założonej wartości).

W latach 2017-2019 przeprowadzono na terenie województwa 49,7 tys. kontroli w zakresie spalania odpadów oraz przestrzegania uchwał antysmogowych, a w latach 2020-2023 105,8 tys. kontroli (120,2% założonej wartości). W skali całej Małopolski:

- W 2020 r. przeprowadzono łącznie 16,8 tys. kontroli w zakresie spalania odpadów lub pozostałości roślinnych oraz przestrzegania uchwały antysmogowej, w tym 6,3 tys. stanowiły kontrole interwencyjne (37,4% wszystkich kontroli). W 833 przypadkach (5,0%) stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów w zakresie spalania odpadów i pozostałości roślinnych, a w 992 przypadkach (5,9%) stwierdzono wykroczenia w zakresie naruszenia zapisów uchwały antysmogowej. W czasie przeprowadzonych kontroli pobrano 413 próbek popiołu do badań (tj. w 2,5% wszystkich kontroli);
- W 2021 r. przeprowadzono łącznie 26,8 tys. kontroli w zakresie spalania odpadów lub pozostałości roślinnych oraz przestrzegania uchwały antysmogowej, w tym 9,0 tys. stanowiły kontrole interwencyjne (33,4%). w 1 070 przypadkach (4,0%) stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów w zakresie spalania odpadów i pozostałości roślinnych, a w 516 przypadkach (1,9%) stwierdzono wykroczenia w zakresie naruszenia zapisów uchwały antysmogowej; w czasie przeprowadzonych kontroli pobrano 759 próbek popiołu do badań (tj. w 3,0% wszystkich kontroli);
- W 2022 r. przeprowadzono łącznie 26,9 tys. kontroli w zakresie spalania odpadów lub pozostałości roślinnych oraz przestrzegania uchwały antysmogowej; spośród wszystkich wykonanych kontroli 6,9 tys. stanowiły kontrole interwencyjne (25,7%); w 886 przypadkach (3,3%) stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów w zakresie spalania odpadów i pozostałości roślinnych, a w 607 przypadkach (2,3%) stwierdzono wykroczenia w zakresie naruszenia zapisów uchwały antysmogowej; w czasie przeprowadzonych kontroli pobrano 607 próbek popiołu do badań (tj. w 2,3% wszystkich kontroli);
- W 2023 r. przeprowadzono łącznie 35,3 tys. kontroli w zakresie spalania odpadów lub pozostałości roślinnych oraz przestrzegania uchwały antysmogowej, w tym 4,7 tys. stanowiły kontrole interwencyjne (13,2%). W 713 przypadkach (2,0%) stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów w zakresie spalania odpadów i pozostałości roślinnych, a w 448 przypadkach (1,3%) stwierdzono wykroczenia w zakresie naruszenia zapisów uchwały antysmogowej; w czasie przeprowadzonych kontroli pobrano 496 próbek popiołu do badań (tj. w 1,4% wszystkich kontroli).

Ponadto w okresie 2017-2019 przeprowadzono 4,3 tys. akcji dotyczących edukacji ekologicznej mieszkańców, którymi objęto łącznie ok. 1,8 mln osób, a w latach 2020-2023 przeprowadzono 1,5 tys. akcji informacyjnych dot. uchwały antysmogowej, którymi objęto 10,9 mln osób.

(akta kontroli str. 1291-1292, 2510-2524)

Zgodnie z danymi przekazanymi przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego³¹, według stanu na 1 lipca 2024 r., na terenie województwa małopolskiego funkcjonowało 279,3 tys. kotłów poniżej klasy 5, w tym 137,6 tys. stanowiły kotły pozaklasowe, 104,8 tys. klasy 3 oraz 36,9 tys. klasy 4. Kotłów klasy 5 było na terenie województwa 61,5 tys., a kotłów spełniających wymogi ekoprojektu 14,6 tys.

Według danych CEEB na 19 listopada 2024 r. (przekazanych przez UWMM) na terenie województwa małopolskiego funkcjonowało 215,1 tys. kotłów poniżej klasy 5. Wśród nich 120,6 tys. stanowiły kotły pozaklasowe, które powinny zostać wyeliminowane do końca kwietnia 2024 r. (do końca 2022 r. w przypadku gmin z lokalnymi uchwałami antysmogowymi), 97,1 tys. kotłów klasy 3 oraz 33,4 tys. kotłów klasy 4, które można eksploatować do końca 2026 r. Kotłów klasy 5 było na terenie województwa 61 tys., a kotłów spełniających wymogi ekoprojektu 13,8 tys. NIK zwraca jednak uwagę, że liczba kotłów niespełniających wymagań uchwał antysmogowych może być większa, ponieważ nie wszystkie podmioty do tego zobowiązane złożyły deklarację o źródłach ciepła, a poziom wypełnienia bazy CEEB na terenie województw małopolskiego wynosił 79%.

Ponadto NIK zauważa, że przy założeniu średniego tempa wymiany kotłów z lat 2018-2023 (ok. 14 tys. na rok) czas potrzebny na wyeliminowanie z użytkowania wszystkich kotłów pozaklasowych funkcjonujących na terenie województwa (120,6 tys.) wyniosłby jeszcze ponad 8,5 roku. Jednocześnie przy tym tempie wymiany kotłów czas potrzebny na likwidację kotłów poniżej klasy 5 (251,1 tys.) wyniosłby jeszcze prawie 18 lat.

(akta kontroli str. 1474-1476, 2338-2341)

W odniesieniu do niepełnego poziomu realizacji POP, Wicemarszałek Województwa wskazał, że *Zarząd Województwa Małopolskiego ma ograniczony wpływ na gminy i nie jest organem nadzoru względem podmiotów, które wdrażają działania naprawcze wynikające z Programów. Zarząd Województwa Małopolskiego zgodnie z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska planuje działania naprawcze i opracowuje Program ochrony powietrza, a także monitoruje jego wdrażanie poprzez zbieranie sprawozdań z gmin i powiatów. Podkreślił również, że Samorząd Województwa Małopolskiego ma ograniczone możliwości prawne w tym zakresie, a odpowiedzialnymi za wdrożenie uchwał antysmogowych są władze gmin. To oni mają również, zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska, kompetencje kontrolne i narzędzia by skutecznie przeprowadzić transformację energetyczną na swoim terenie.*

W związku z pismem Ministerstwa Klimatu i Środowiska z 11 grudnia 2023 r., zawierającym prośbę o ustosunkowanie się poszczególnych urzędów marszałkowskich do uwag przedstawionych przez Komisję Europejską w dodatkowym wezwaniu do usunięcia uchybień w związku z brakiem wykonywania wyroku TSUE³², UMWM w odpowiedzi odniósł się do kwestii wdrażania programów ochrony powietrza i uchwał antysmogowych w niewystarczającym tempie. W piśmie z 20 grudnia 2023 r. wskazano m.in. na trudność procesów uzgodnieniowych z gminami w zakresie przepisów dot. ochrony powietrza (w tym w ramach konsultacji POP i jego aktualizacji). Podkreślono, że w okresie 2019-2023 WIOŚ w Krakowie przeprowadził łącznie 161 kontroli gmin w zakresie realizacji zadań określonych w POP. Przy czym w 146 z nich stwierdzono nieprawidłowości, co miało świadczyć o braku

³¹ Informacja pozyskana na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

³² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 (Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej – nieodpowiednia jakość powietrza w zakresie pyłu PM10).

realizacji Programów na poziomie gmin. Zwrócono również uwagę, że na poziomie krajowym brak jest norm jakościowych na pellet, a dwa lata temu zawieszono normy na węgiel dopuszczony do sprzedaży. Dodatkowo w poprzednim sezonie grzewczym na poziomie krajowym zdecydowano o uruchomieniu wysokich dodatków węglowych, co niejako wprowadziło dezinformację w zakresie zmierzania do dekarbonizacji. Miało to wpływ na zwolnienie procesu wymian pieców. Niestabilne ceny prądu spowodowały zmniejszenie zainteresowaniem pomp ciepła z fotowoltaiką, a coraz częstsze problemy z podpinaniem do sieci i wyłączaniem instalacji fotowoltaicznych dodatkowo zniechęcają kolejnych mieszkańców rozważających przejście na ogrzewanie w postaci pompy ciepła. Podkreślono również, że pełne wdrożenie uchwały antysmogowej w województwie stanowi najefektywniejsze narzędzie realizacji celów w zakresie poprawy jakości powietrza. Wymaga ono dużego zaangażowania społeczeństwa i gmin. W związku z powyższym zarówno POP2020, jak i POP2023, działania naprawcze wyznaczone w ramach kierunków działań skupiają się na wdrożeniu tzw. uchwały antysmogowej dla Małopolski, tzn. likwidacji pozaklasowych urządzeń grzewczych oraz zastąpieniu ich źródłami co najmniej spełniającymi wymagania (...) [ekoprojektu]. Proces ten powinien odbywać się przy maksymalnym wykorzystaniu dostępnych środków finansowych, tj. programów dotacyjnych utworzonych na poziomie rządowym, takich jak Program Priorytetowy Czyste Powietrze oraz Program Stop Smog. By wdrożenie wskazanych założeń na poziomie lokalnym było możliwe, konieczne jest również zapewnienie realizacji zadań w gminach. Skala problemu jakości powietrza oraz jego wpływ na zdrowie ludzi wymaga adekwatnych działań wszystkich władz publicznych. W związku z powyższym wdrożenie POP nie powinno zależeć od zaangażowania społeczeństwa, ale przede wszystkim od:

- dostępności środków na wymianę kotłów, przy równoczesnej opłacalności ekonomicznej wymiany źródeł ciepła,
- zaangażowania gmin w pomoc w pozyskaniu środków,
- zaangażowania organów kontrolnych.

Wskazano, że przykład Krakowa pokazał, że uchwała antysmogowa jest możliwa do wdrożenia. (...) Podkreślono jednocześnie, że to nie Programy ochrony powietrza są wadliwe, a prawdziwym problemem jest fakt, że nie są wdrażane.

(akta kontroli str. 1367-1371, 1410-1427)

UMWM identyfikował bariery utrudniające pełne wdrożenie uchwał antysmogowych oraz wykonanie postanowień POP związanych z ograniczeniem niskiej emisji, tj. m.in. niska świadomość problemu, brak kompetencji na poziomie lokalnym, ograniczone zasoby finansowe gmin oraz mieszkańców, niewystarczające wyposażenie służb kontrolnych, złożone procedury przyznawania dotacji na wymianę kotłów oraz problemy z ubóstwem energetycznym wśród mieszkańców. Urząd podejmował działania zmierzające do wyeliminowania lub ograniczenia tych barier, w tym przede wszystkim dotyczących niskiej świadomości społecznej, barier finansowych, kwalifikacji pracowników samorządów gminnych i właściwych służb, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 19-22)

Wszystkie kolejne programy ochrony powietrza przewidywały dla samorządu województwa zadania do realizacji, mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wdrożenie uchwał antysmogowych. Dotyczyły one przede wszystkim: przygotowania i przyjęcia uchwał antysmogowych, koordynacji i monitorowania realizacji POP, wsparcia realizacji zadań innych jednostek i organów w zakresie ochrony powietrza oraz prowadzenia działań edukacyjnych i informacyjnych. Wszystkie zadania, oprócz jednego, zostały zrealizowane lub pozostawały

w trakcie realizacji (dot. zadań wskazanych w POP z 2023 r.). Zgodnie z POP z 2020 r. oraz POP z 2023 r. od 1 stycznia 2023 r. co najmniej 50% zużywanej energii w budynkach użyteczności publicznej będących własnością województwa miało pochodzić ze źródeł odnawialnych. Tymczasem, według danych przekazanych przez UMWM, poziom ten w 2023 r. wyniósł 7,5%. Marszałek Województwa wskazał, że *Województwo, mając na uwadze zapis z Programu ochrony powietrza, w 2022 r. w postępowaniu przetargowym na energię elektryczną umieściło zapis o konieczności dostarczania 50% energii pochodzącej z OZE*. Urząd prowadził kolejno trzy postępowania przetargowe na zakup energii elektrycznej, które nie przyniosły rozstrzygnięcia³³ (jedno w 2022 r. oraz dwa w 2023 r.). W 2024 r. przeprowadzono postępowanie, które doprowadziło do zawarcia umowy przez UMWM, 39 wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wojewódzkich osób prawnych, która spełnia warunek 50% energii z OZE.

Sposób realizacji pozostałych działań województwa opisano szerzej w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 1009-1011, 1014-1015, 1102-1104, 1217-1219, 1293-1300, 2288-2296)

Wszystkie trzy kolejne Programy ochrony powietrza nakładały na Zarząd Województwa obowiązek koordynacji i monitorowania wykonywania postanowień POP oraz uchwał antysmogowych. UMWM prowadził monitoring wdrażania uchwał antysmogowych na terenie województwa przede wszystkim poprzez obowiązkową sprawozdawczość z realizacji POP (roczne sprawozdanie obejmujące poprzedni rok oraz od 2021 r. sprawozdanie półroczne w zakresie wymiany źródeł ogrzewania). W sprawozdaniach rocznych jednostki samorządu wykazywały m.in.: liczbę wymian/likwidacji kotłów pozaklasowych, liczbę kontroli palenisk domowych z wyszczególnieniem pobranych próbek popiołu, wykrytych nieprawidłowości, nałożonych mandatów i spraw skierowanych do sądu oraz liczbę akcji edukacyjnych prowadzonych dla mieszkańców w zakresie zapisów uchwały antysmogowej. Z-ca Dyrektora Departamentu Środowiska UMWM wskazał, że w wyniku prowadzonego monitoringu Urząd organizował szereg działań dla gmin, mających na celu wdrożenie uchwał antysmogowych, tj. m.in. wystosowano pisma do władarzy gmin celem zwiększenia efektywności wprowadzenia uchwał antysmogowych w życie i realizacji obowiązków wynikających z POP oraz zapewniono wsparcie edukacyjne, techniczne i informacyjne dla pracowników gmin.

Corocznie do gmin i powiatów, Urząd kierował pismo z przypomnieniem o konieczności sporządzenia i przekazania sprawozdania z realizacji POP. W sytuacji braku przekazania sprawozdania w terminie, pracownicy UMWM niezwłocznie kontaktowali się telefonicznie oraz drogą elektroniczną z poszczególnymi gminami/powiatami celem przypomnienia o konieczności złożenia sprawozdania. W okresie objętym kontrolą UMWM w każdym roku otrzymywał sprawozdania ze wszystkich jednostek samorządu. Dodatkowo w 2023 r. Urząd przekazał do WIOŚ w Krakowie informację na temat terminowości przekazania sprawozdań przez jednostki samorządu województwa małopolskiego.

(akta kontroli str. 15-17, 1323-1334, 1342-1343, 1436-1437, 1458-1461)

³³ W jednym przypadku wybrany wykonawca odstąpił od podpisania umowy, w kolejnym nie złożono żadnej oferty, a w ostatnim przypadku wpłynęła oferta, przewyższająca kwotę, przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia.

Na podstawie szczegółowego badania sprawozdań z realizacji POP za poszczególne lata okresu 2017-2023 przekazane przez cztery gminy (miasto Nowy Targ, miasto Oświęcim, Sucha Beskidzka oraz Tuchów) stwierdzono przypadki błędnych danych dotyczących: wskazania cyfry „0” w zsumowaniu danej pozycji sprawozdania, pomimo że w dalszym rozwinięciu punktu wskazywano uszczegółowione dane; błędnego wyliczenia procentu udziału budynków, w których wymagana jest wymiana źródła ciepła, lub procentu dochodów własnych gminy przeznaczonych na działania związane z ochroną powietrza; nieadekwatnej liczby osób objętych działaniami informacyjnymi w stosunku do wykazanej liczby akcji wśród mieszkańców; nieadekwatnego zużycia energii elektrycznej w budynkach użyteczności publicznej.

Dyrektor Departamentu Środowiska UMWM wskazała, że zgodnie z art. 2a i 2c ustawy *Prawo ochrony środowiska* zadaniem Zarządu Województwa jest przygotowanie i przesłanie okresowego sprawozdania z realizacji POP do Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, na podstawie sprawozdań okresowych składanych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miasta oraz starostów. Weryfikacja danych zawartych w sprawozdaniach nie jest zadaniem tut. Urzędu. Ponadto podkreśliła, że organem kontrolnym w zakresie realizacji POP jest Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska i weryfikacja danych przedłożonych w sprawozdaniach gmin i powiatów następuje podczas kontroli tego organu. Wskazała również, że niemniej jednak dedykowani pracownicy Departamentu Środowiska pracujący nad przygotowaniem podsumowania z realizacji POP, zwracają uwagę na oczywiste błędy zawarte w sprawozdaniach i często przekazują je do gmin/powiatów w celu naniesienia korekty danych. Dodała, że poziom szczegółowości przedstawionych danych od 182 gmin i 22 powiatów (19 powiatów i 3 miasta na prawach powiatu: Kraków, Tarnów i Nowy Sącz) jest bardzo obszerny, a Urząd nie posiadał w opisanym okresie wystarczającego zaplecza kadrowego do wykonania bardziej szczegółowych weryfikacji. Aby usprawnić proces sprawozdawczości dla gmin i powiatów w styczniu 2022 roku uruchomiono nową platformę sprawozdawczą Ekoportal EkoMałopolska. Dzięki temu narzędziu niektóre z danych są wypełniane automatycznie i część oczywistych omyłek została wyeliminowana.

(akta kontroli. 18-19, 1434-1436, 2354-2359, 2510-2524)

Na podstawie jednostkowych sprawozdań z realizacji działań naprawczych, Zarząd Województwa Małopolskiego przekazał ministrowi właściwemu do spraw środowiska sprawozdanie z realizacji Programu ochrony powietrza za okres 2016-2018, końcowe sprawozdanie z POP z 2017 r., obejmujące okres 2017-2020 oraz roczne sprawozdania za poszczególne lata okresu 2020-2023³⁴.

Urząd na podstawie sprawozdań z realizacji POP przedstawiał corocznie wyniki analiz w dokumencie pn. *Podsumowanie realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*, które przekazywał do WIOŚ w Krakowie, udostępniał w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej powietrze.malopolska.pl. W opracowaniu tym w sposób opisowy i graficzny przedstawiano stopień realizacji zadań wynikających z POP oraz efekty wdrażania uchwały antysmogowej w Małopolsce.

³⁴ W wyniku nowelizacji art. 94 ust. 2a POŚ, dokonanej ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy - *Prawo ochrony środowiska* oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. poz. 1211 ze zm.), wprowadzono obowiązek corocznego przekazywania sprawozdań ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Pierwsze roczne sprawozdanie było przekazywane do dnia 31 marca 2021 r. i obejmowało okres od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie programu ochrony powietrza do dnia 31 grudnia 2020 r. Przed nowelizacją sprawozdanie z realizacji POP przekazywane były do właściwego ministra co trzy lata.

Małopolska Wojewódzka Inspektor Ochrony Środowiska poinformowała, że *WIOŚ w Krakowie nie wykorzystuje [przekazywanych przez UMWM sprawozdań z POP oraz opracowanych na ich podstawie podsumowań] do planowania kontroli w gminach. Ww. dokument, w określonych przypadkach jest wykorzystany w trakcie trwania kontroli w gminach, aby ustalić stan faktyczny. Głównymi dokumentami, weryfikowanymi z zapisami konkretnych POPów są roczne sprawozdania. Celem Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska jest kontrola wszystkich gmin na terenie województwa małopolskiego. Cel został zrealizowany w przypadku egzekwowania zapisów POP 2017-2019. Obecnie na lata 2024-2027 planowane są kontrole realizacji zapisów POP 2021-2023 we wszystkich gminach, powiatach oraz w Urzędzie Marszałkowskim (łącznie 205 podmiotów).*

W latach 2017 – 2024 WIOŚ³⁵ przeprowadził 245 kontroli gmin dotyczących realizacji zadań wskazanych w POP. W przypadku kontroli w 207 gminach stwierdzono nieprawidłowości, w tym w 169 gminach nieprawidłowości dotyczyły działań związanych z ograniczeniem niskiej emisji. W wyniku tych kontroli WIOŚ nałożył na gminy kary w wysokości 6685 tys. zł.

(akta kontroli str. 15-18, 1301-1322, 2360-2375)

Urząd prowadził również liczne działania, mające na celu wsparcie realizacji zadań innych jednostek, w szczególności samorządów terytorialnych, we wdrażaniu uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień POP związanych z wdrożeniem tych uchwał. Działania te dotyczyły przede wszystkim wsparcia finansowego, merytorycznego, edukacyjno-szkoleniowego, technicznego oraz informacyjnego.

Regionalny Program Operacyjny stanowił wiodący instrument, w ramach którego realizowane były lokalne programy dotacyjne na wymianę starych kotłów, pieców, urządzeń grzewczych wykorzystujących paliwa stałe na źródła ciepła wykorzystujące biomasę, paliwa gazowe lub odnawialne źródła energii. W szczególności w ramach 4 osi priorytetowej zaplanowano działanie 4.4 *Redukcja zanieczyszczeń do powietrza*, skierowane na wymianę systemu ogrzewania, w tym starych kotłów, pieców, urządzeń grzewczych na biomasę, paliwa gazowe i paliwa stałe. W latach 2017-2023 w ramach trzech poddziałań (4.4.1, 4.4.2 i 4.4.3³⁶) podpisano 241 umów na łączną kwotę 361 222,7 tys. zł, z czego 343 718,5 tys. zł pochodziło ze środków Unii Europejskiej. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. w ramach działania 4.4 wymieniono 30 072 kotłów.

(akta kontroli str. 19-20, 2310-2315)

Od października 2015 r. do końca 2025 r. Województwo Małopolskie realizowało Projekt LIFE IP *Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze*, współfinansowanego środkami Unii Europejskiej. Wartość projektu wyniosła ok. 17 mln euro (70 mln zł), z czego dofinansowanie unijne wyniosło 42 mln zł, natomiast dofinansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ok. 12 mln zł. W projekt LIFE, koordynowanym przez Województwo Małopolskie, zaangażowało się łącznie 69 partnerów, w tym 62 gminy z terenu województwa małopolskiego. Celem projektu było przyspieszenie wdrażania działań służących poprawie jakości powietrza, które zostały zaplanowane w ramach POP dla województwa małopolskiego. Jednym z głównych działań projektu było stworzenie sieci ekodoradców, zatrudnionych w gminach partnerskich, którzy mieli wspierać wdrażanie POP, pozyskiwać środki zewnętrzne na działania

³⁵ Informacja pozyskana na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

³⁶ 4.4.1 Obniżenie poziomu niskiej emisji, 4.4.2 Obniżenie poziomu niskiej emisji – SPR, 4.4.3 – Obniżenie poziomu niskiej emisji (paliwa stałe).

ograniczające emisję zanieczyszczeń oraz mobilizować mieszkańców do włączenia się w te działania. Ekodoradcy mieli prowadzić doradztwo dla mieszkańców w zakresie najbardziej efektywnych sposobów ograniczenia emisji i źródeł finansowania, w tym zapobieganie ubóstwu energetycznemu. Od października 2016 r. do grudnia 2023 r. (kiedy zakończyło się finansowanie unijne etatów ekodoradców) ekodoradcy udzielili ok. 1,4 mln porad dla mieszkańców, zorganizowali spotkania z udziałem 702,1 tys. uczestników, zorganizowali warsztaty i konkursy dla 164,9 tys. dzieci, przekazali ok. 2,7 mln materiałów edukacyjnych oraz obsłużyli 68,4 tys. wniosków o dofinansowanie. Z-ca Dyrektora Departamentu Środowiska UMWM poinformował, że *w latach 2017-2023 w gminach realizujących projekt LIFE (62 na 182) zlikwidowano prawie 53 tys. przestarzałych kotłów na paliwa stałe, co stanowi ponad połowę wszystkich wymienionych pieców na terenie województwa. Oznacza to, że gminy uczestniczące w projekcie LIFE wymieniły średnio dwa razy więcej kotłów niż gminy nieuczestniczące w projekcie.*

(akta kontroli str. 23-24, 2310-2315)

Od stycznia 2021 r. do grudnia 2030 r. Województwo Małopolskie realizowało kolejny projekt zintegrowany LIFE wspólnie z 25 partnerami³⁷ oraz przy wsparciu dwóch partnerów zagranicznych³⁸ - LIFE-IP EKOMAŁOPOLSKA *Wdrażanie Regionalnego Planu Działań dla Klimatu i Energii dla województwa małopolskiego*. Nadrzędnym celem projektu było pełne wdrożenie małopolskiego *Regionalnego Planu Działań dla Klimatu i Energii*, przyjętego przez Zarząd Województwa Małopolskiego 18 lutego 2020 r., którego główne cele określono jako ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% (w porównaniu z rokiem 1990), zwiększenie udziału energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych do co najmniej 32% zużycia energii końcowej brutto oraz poprawę efektywności energetycznej na poziomie co najmniej 32,5%. Całkowity budżet projektu wyniósł 16,4 mln euro (ok. 70 mln zł), z czego: 60% Program LIFE, 35% NFOŚiGW, 5% wkład własny partnerów. W ramach Projektu LIFE w Małopolsce powstała sieć doradców ds. klimatu i środowiska, którzy zostali zatrudnieni w 21 powiatach. Zadaniem doradców było zwiększanie świadomości mieszkańców i władz powiatowych Małopolski w zakresie zmiany klimatu oraz zapewnienie wsparcia w działaniach dotyczących przeciwdziałania i adaptacji do tej zmiany. Od stycznia 2021 r. do września 2024 r. doradcy ds. klimatu środowiska udzielili mieszkańcom 50 tys. porad, zorganizowali 990 spotkań i lokalnych wydarzeń edukacyjnych, w których uczestniczyło 100 tys. osób, przeprowadzili lekcje klimatyczne dla 18 tys. uczniów, przekazali 1 mln materiałów informacyjno-edukacyjnych oraz przygotowali 1,4 tys. wniosków o dofinansowanie dla mieszkańców.

(akta kontroli str. 24-26, 2194-2206, 2310-2315)

W ramach Programu Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021-2027, Priorytet 2. Fundusze Europejskie dla Środowiska przewidziano finansowanie działań polegających na wdrażaniu Programu Ochrony Powietrza (działanie 2.5). Wśród nich wyodrębniono 3 obszary:

³⁷ Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Województwo Śląskie, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Fundacja Europejskie Centrum Czystego Powietrza, trzy miasta na prawach powiatów: Kraków, Tarnów, Nowy Sącz oraz 18 powiatów: bocheński, brzeski, chrzanowski, dąbrowski, gorlicki, krakowski, limanowski, miechowski, myślenicki, nowotarski, nowosądecki, olkuski, oświęcimski, proszowicki, suski, tarnowski, wadowicki i wielicki.

³⁸ Instytut ds. Energii, Klimatu i Środowiska w Wuppertalu (Niemcy) oraz Brandenburski Uniwersytet Techniczny w Cottbus (Niemcy).

- Projekt A pn. *Zapewnienie wyposażenia sprzętowego straży gminnych/międzygminnych*, w ramach którego można było otrzymać dofinansowanie na zatrudnienie nowych strażników gminnych, doposażenie w niezbędny sprzęt do prowadzenia kontroli, zakup/wynajem dronów, zakup pojazdu spełniającego wymogi ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych na potrzeby prowadzenia kontroli, koszty opracowań eksperckich do prowadzonych kontroli, wydruk materiałów informacyjnych oraz udział strażników w szkoleniach. W ramach pierwszego naboru, który trwał od 23 listopada 2023 r. do 16 lutego 2024 r., wpłynęło 30 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 16 349,1 tys. zł. Do dofinansowania wybrano 29 projektów na kwotę 15 590,4 tys. zł (łączna wartość projektów wyniosła 18 399,8 tys. zł). Maksymalna wartość dofinansowania w projekcie wynosiła 600 tys. zł na gminę (dopuszczało się pozyskanie wielokrotności tej kwoty, w przypadku gdy projekt dotyczył wsparcia straży międzygminnych). W I kwartale 2025 r. planowany jest nabór uzupełniający;
- Projekt B pn. *Funkcjonowanie ekodoradców w gminach*, mający na celu wsparcie realizacji zadań ekodoradców zatrudnionych w małopolskich gminach. Otrzymane dofinansowanie mogło być przeznaczone na zatrudnienie ekodoradcy, utworzenie lub adaptację stacjonarnego punktu obsługi mieszkańców, przygotowanie i wdrożenie gminnej strategii transformacji energetycznej, prowadzenie lokalnych akcji informacyjno-edukacyjnych, przeciwdziałanie problemowi ubóstwa energetycznego w gminie, analizę i zarządzanie zużyciem energii w budynkach oraz zakup sprzętu do wsparcia prowadzonych działań doradczych, edukacyjnych i inwentaryzacji. W ramach pierwszego naboru, trwającego od czerwca 2023 r. do końca lutego 2024 r., wpłynęło 117 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 54 479,9 tys. zł. Do dofinansowania wybrano 111 zadań na kwotę 51 530,6 tys. zł. W I kwartale 2025 r. planowany jest nabór uzupełniający;
- Projekt C pn. *Wsparcie transformacji energetycznej gmin województwa małopolskiego*, w ramach którego założono realizację projektu własnego Województwa Małopolskiego. Przewidywane wsparcie obejmowało przygotowanie wytycznych i narzędzi, bazy wiedzy dla samorządów m.in. w zakresie ochrony powietrza, efektywności energetycznej budynków, wykorzystania odnawialnych źródeł energii, koordynację wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy gminami, innymi zainteresowanymi podmiotami, organizację szkoleń, spotkań, warsztatów, wydarzeń i konferencji dotyczących przedsięwzięć wpływających na transformację energetyczną, działania edukacyjno-informacyjne adresowane do ekodoradców, działania promocyjno-informacyjno-edukacyjne w zakresie ochrony powietrza i klimatu, monitoring realizacji działań ekodoradców i efektów projektu. Pula środków w naborze została określona w wysokości 18 723,9 tys. zł, a jego rozstrzygnięcie planowane jest na marzec 2025 r.

(akta kontroli str. 26-28, 2207-2238, 2310-2315)

Z-ca Dyrektora Departamentu Środowiska UMWM poinformował, że Urząd udzielił również wsparcia merytorycznego przy realizacji projektu dofinansowanego środkami z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w ramach instrumentu ELENA (European Local Energy Assistance) – Europejska Lokalna Pomoc Energetyczna, realizowanego do 31 marca 2024 r. W ramach otrzymanych środków wszystkie gminy należące do stowarzyszenia Metropolia Krakowska miały możliwość dofinansowania zatrudnienia ekodoradców, którzy w ramach swoich zadań prowadzili działania informacyjne i doradcze głównie

w zakresie: wymiany źródeł ciepła niespełniających norm, poprawy efektywności energetycznej budynków oraz inwestycji w instalacje odnawialnych źródeł energii.

(akta kontroli str. 26)

Oprócz wyżej wymienionych funduszy/programów, oferujących wsparcie działań związanych z ochroną powietrza, w POP wyszczególnione zostały także inne możliwe źródła finansowania działań naprawczych. W ramach środków krajowych wskazywano m.in. Program Czyste Powietrze, Stop Smog³⁹, Mój Prąd⁴⁰, Ciepłe mieszkanie⁴¹ czy ulgi termomodernizacyjne⁴². Z-ca Dyrektora Departamentu Środowiska UMWM wskazał, że m.in. *działania samorządu skupiają się na mobilizacji mieszkańców do skorzystania z dofinansowania z [ww.] krajowych programów*. Oprócz wskazania w POP z 2020 r. oraz POP z 2023 r. działań naprawczych dotyczących Programu Czyste Powietrze (utrzymanie punktu obsługi Programu Czyste Powietrze oraz stanowisk ekodoradców, którzy m.in. odpowiadali za obsługę tego Programu, oraz zamieszczenie w widocznym miejscu na oficjalnej stronie internetowej gminy i powiatu informacji dotyczących Programu Czyste Powietrze), UMWM organizował szkolenia dedykowane pozyskiwaniu środków z programów dotacyjnych.

W 2023 r. uruchomiono program *Operatorzy w programie Czyste powietrze – pilotaż w województwie małopolskim*, zakładający zwiększenie liczby wymian nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe oraz wzrost liczby przeprowadzanych termomodernizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Pomoc operatorów miała polegać na identyfikacji potencjalnych beneficjentów, przekonaniu ich o niezbędności podjęcia działań związanych z wymianą nieefektywnego źródła ciepła lub termomodernizacją budynku mieszkalnego oraz przeprowadzeniu przez cały proces począwszy od wnioskowania o dotację, realizację przedsięwzięcia, aż do całkowitego rozliczenia dotacji. W wyniku konkursu zostało wybranych pięciu operatorów (każdy w jednym z pięciu regionów województwa).

Według danych WFOŚiGW⁴³ od początku Programu Czyste powietrze (2018 r.) do 30 września 2024 r. z terenu województwa małopolskiego zostało złożonych 108 tys. wniosków o dofinansowanie, zawarto 80,6 tys. umów oraz zrealizowano 43,7 tys. przedsięwzięć. Łącznie wypłacono dofinansowania w wysokości 1 288 806,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 20-21)

W latach 2017-2023 UMWM prowadził liczne szkolenia dla pracowników urzędów gmin i powiatów w zakresie ochrony powietrza i klimatu, odnawialnych źródeł energii oraz programów wsparcia finansowego dla mieszkańców oraz gmin. I tak:

- W 2017 r. zorganizowano warsztaty/szkolenia dla ekodoradców w zakresie odnawialnych źródeł energii, wsparcia na rozwój infrastruktury produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz w zakresie możliwości finansowania inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Przeprowadzono również szkolenia dla pracowników małopolskich gmin i przedstawicieli

³⁹ Program wsparcia wymian systemów ogrzewania oraz termomodernizacji budynków dla osób o najniższych dochodach.

⁴⁰ Program obejmujący dofinansowanie do zakupu paneli i kolektorów słonecznych, pomp ciepła i magazynów energii na cele wytwarzania energii lub ciepłej wody w gospodarstwach domowych.

⁴¹ Program obejmujący dofinansowanie do wymian źródeł ciepła i poprawy efektywności energetycznej dla budynków wielorodzinnych.

⁴² Możliwość odliczenia kosztów termomodernizacji budynku od podatku.

⁴³ <https://www.wfos.krakow.pl/czyste-powietrze/zestawienie-gminy/>. Dostęp: 6 grudnia 2024 r.

straży gminnych/miejskich z zakresu kontroli i egzekwowania wymagań uchwały antysmogowej oraz w zakresie obsługi bazy inwentaryzacyjnej źródeł ciepła;

- W 2018 r. przeprowadzono warsztaty dla ekodoradców w zakresie wymagań finansowych projektu LIFE oraz możliwości pozyskania środków na ograniczenie niskiej emisji i termomodernizację budynków, w zakresie prowadzenia zajęć o smogu i jakości powietrza dla dzieci, strategii marketingowej i komunikacji oraz audytu energetycznego. Zorganizowano również szkolenia dotyczące przygotowania wniosków o dotacje do wymiany kotłów na paliwa stałe ze środków programu PONE WFOŚiGW, w zakresie założeń Programu Czyste Powietrze, porównania niskokosztowych sensorów jakości powietrza oraz z zakresu efektywności energetycznej;
- W 2019 r. zorganizowano konferencję pn. *Finansowanie działań termomodernizacyjnych i odnawialnych źródeł energii – obowiązki, możliwości, perspektywy*, skierowaną do pracowników gmin i starostw z terenu województwa małopolskiego oraz ekodoradców w tematyce dostępnych form dofinansowań. Kolejna konferencja została zorganizowana we współpracy z Politechniką Krakowską i dotyczyła termomodernizacji i efektywności energetycznej (pn. *Jakość powietrza a efektywność energetyczna*). Zorganizowano również wyjazd studyjny krajowy dla ekodoradców projektu LIFE IP Małopolska w zdrowej atmosferze na Śląsk, prezentujący ekodoradcom przekrój technologii związanych z energetyką;
- W 2020 r. przeprowadzono szkolenie dla ekodoradców realizujących program ELANA pn. EkoTeam oraz nowych ekodoradców realizujących projekt pn. LIFE – Małopolska w zdrowej atmosferze oraz szkolenie w zakresie POP z 2020 r. Zorganizowano również konferencję pn. *Nowelizacja ustawy o OZE szansą dla biogazowni?*, gdzie przedstawiono m.in. mechanizmy tworzenia biogazowni, aspektów prawnych i finansowych funkcjonowania biogazowni;
- W 2021 r. przeprowadzono warsztaty/szkolenia dla pracowników gmin i powiatów pt. *Klastry energii i spółdzielnie energetyczne jako dobra praktyka w zakresie polityki energetycznej*, w zakresie tematyki ubóstwa energetycznego, Programu Czyste Powietrze, Programu Stop Smog, wsparcia finansowego przewidzianego w ramach Krajowego Planu Odbudowy dedykowanego dla społeczności energetycznych korzystających z OZE oraz w zakresie Programu Priorytetowego *Agroenergia*;
- W 2022 r. przeprowadzono warsztaty/szkolenia dotyczące przygotowania sprawozdania z realizacji zadań zawartych w POP oraz systemu sprawozdawczego (*Ekoportal*), z zakresu wybranych elementów POP oraz na temat elektromobilności, czy finansowania działań z zakresu efektywności energetycznej i energii elektrycznej z OZE. Zorganizowano również spotkanie z ekspertem energetycznym programu ELENA;
- W 2023 r. przeprowadzono szkolenia dla małopolskich projektów LIFE, w zakresie obsługi systemu SYSLOP, z zakresu skutecznej komunikacji z potencjalnymi beneficjentami Programu Czyste Powietrze oraz webinarium pn. *Doświadczenia i dobre praktyki województwa małopolskiego w tworzeniu sieci ekodoradców*. Zorganizowano również konferencję pn. *Inwestycje zwiększające efektywność energetyczną budynków: Świadomi energetycznie* oraz wizytę studyjną ekodoradców projektu LIFE IP Małopolska w zdrowej atmosferze do Danii.

Dodatkowo Urząd Marszałkowski zorganizował dwie edycje (2019-2021) praktycznych szkoleń dla pracowników gmin, strażników miejskich oraz funkcjonariuszy Policji z zasad prowadzenia kontroli palenisk domowych. W ramach I edycji w 2019 r. przeszkolonych zostało 474 osób, a w ramach

II edycji w 2021 r. 511 osób. Spośród wszystkich 985 przeszkolonych osób 704 stanowili pracownicy gmin, 147 przedstawiciele straży miejskich/gminnych, 116 przedstawiciele Policji oraz 18 przedstawicieli innych instytucji. Każde szkolenie oprócz części teoretycznej (wykładni prawnej) składało się z warsztatów praktycznych (demonstracja poboru próbek popiołu, ocena paliwa stałego, badanie wilgotności drewna, demonstracja urządzeń grzewczych).

W ramach realizacji Projektu LIFE *Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze* zorganizowano trzy edycje studiów podyplomowych z zakresu ochrony powietrza i energetyki (2016/2017, 2018/2019 oraz 2022/2023). Studia dedykowane były osobom zajmującym się zawodowo tematyką energetyki i jakości powietrza. Łącznie w ramach wszystkich trzech edycji studia ukończyło 148 osób.

(akta kontroli str. 22-43, 1432)

W ramach udzielanego jednostkom samorządu wsparcia technicznego Urząd opracowywał liczne analizy oraz wytyczne, jak również narzędzia informatyczne, konieczne/przydatne w realizacji działań przewidzianych w POP, mających na celu wdrożenie uchwał antysmogowych oraz ograniczenie niskiej emisji.

W 2019 r. Urząd Marszałkowski przygotował⁴⁴ *Poradnik przeprowadzenia kontroli palenisk domowych. Wykrywanie nielegalnego spalania odpadów i kontrola przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej*, który w czerwcu został przekazany do wszystkich gmin, straży miejskich i policji województwa małopolskiego. Dokument ten zawierał praktyczne wskazówki związane z tematyką kontroli palenisk w formie odpowiedzi opisowych, jak i graficznych na ponad 70 pytań. W opracowaniu zamieszczono również załączniki, zawierające wzory m.in. upoważnień do przeprowadzenia kontroli, protokołu kontroli, czy decyzji administracyjnej nakazującej wymianę kotła. UMWM przygotował również film instruktażowy, przedstawiający prawidłowy sposób postępowania podczas kontroli, który został udostępniony wraz z poradnikiem na stronie powietrze.malopolska.pl (oficjalnym portalu Województwa Małopolskiego poświęconemu jakości powietrza).

W marcu 2021 r. Urząd Marszałkowski przygotował przy współpracy z Krajową Agencją Poszanowania Energii *Wytyczne do procedury kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów*, zgodnie z którymi powinny zostać opracowane do końca września 2021 r. gminne procedury przeprowadzania kontroli palenisk. Dokument ten zawierał przede wszystkim omówienie niezbędnych elementów procedur dotyczących przeprowadzenia kontroli (podstawy ich przeprowadzenia, zakresu oraz przebiegu). W formie załączników przedstawione zostały propozycje wewnętrznych regulacji gmin w sprawie procedury kontroli, wzory protokołu kontroli i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli str. 34, 2510-2524)

W 2021 r. Urząd opracował, a następnie opublikował *Wytyczne służące przygotowaniu bazy osób dotkniętych ubóstwem energetycznym*, zgodnie z którymi gminy powinny do 30 czerwca 2022 r. przygotować analizy problemu ubóstwa energetycznego. Analizy te miały pozwolić na identyfikację osób narażonych na ubóstwo energetyczne oraz na skierowanie do nich instrumentów wsparcia w krótszym czasie. Na podstawie wyników, przeprowadzonych w gminach analiz, opracowano *Raport z analizy ubóstwa energetycznego we wszystkich gminach województwa*, w którym stwierdzono, że w województwie małopolskim

⁴⁴ We współpracy z Instytutem Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrze i Fundacją Frank Bold.

udział ubogich energetycznie gospodarstw domowych wśród wszystkich gospodarstw w województwie jest zbliżony do poziomu obserwowanego w Polsce i wynosi 13%. Ponadto wskazano, że trudno wskazać jedną dominującą przyczynę ubóstwa energetycznego. Zjawisko zależy od wielu czynników. Jednak jako główny czynnik uznaje się kombinację: niskich dochodów, wysokich cen energii oraz niskiej efektywności energetycznej budynków. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców m.in. w energię elektryczną i ciepłą to zadanie własne gmin, dlatego też to właśnie na samorządzie gminnym spoczywa obowiązek przeciwdziałania problemowi ubóstwa energetycznego. Jeżeli pewne działania zmierzające do poprawy jakości życia konsumentów mają być skierowane do osób niezamożnych, jednostki samorządu terytorialnego muszą zdiagnozować zarówno tego typu osoby, jak i do nich dotrzeć.

(akta kontroli str. 34-35, 2510-2524)

W 2021 r. we współpracy z Krajową Agencją Poszanowania Energii S.A. zostały przygotowane analizy techniczno-ekonomiczne dot. możliwości wprowadzenia na terenach uzdrowisk: Muszyna, Szczawnica, Wapienne, Złockie i Żegiestów całkowitego zakazu spalania paliw stałych. Na potrzeby analizy opracowano dwa szczegółowe scenariusze (tymczasowy oraz docelowy), umożliwiające wprowadzenie całkowitego zakazu spalania paliw stałych w ww. uzdrowiskach. Scenariusze zakładały zastosowanie indywidualnych instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii lub instalacji znacząco ograniczających emisję zanieczyszczeń dla określonych grup budynków. Ponadto w 2022 r. na zlecenie UMWM została opracowana *Analiza możliwości likwidacji lub ograniczenia niskiej emisji pochodzącej ze źródeł stałopalnych w tunelach foliowych i szklarniach, wędzarniach oraz piecach chlebowych*, mająca na celu wyznaczenie efektywnych działań na rzecz ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza ze źródeł ciepła dla szklarni, a także na skutek eksploataowania pieców chlebowych oraz wędzarni. Również w 2022 r. we współpracy z Instytutem Technologii Paliw i Energii przygotowano opracowanie pn. *Urządzenia redukujące emisję pyłu w zastosowaniu z miejscowymi ogrzewaczami pomieszczeń z uwzględnieniem zapisów uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego*, którego celem było ustalenie, na ile celowa jest modernizacja miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (np. kominki, ogrzewacze, piece kaflowe) poprzez zastosowanie elektrofiltrów, w porównaniu do innych możliwości modernizacji.

(akta kontroli str. 35-36, 2510-2524)

Urząd opracowywał i udostępniał gminom również narzędzia informatyczne (aplikacje). I tak od 2017 r. funkcjonowała Baza inwentaryzacji ogrzewania budynków w Małopolsce, która została stworzona oraz udostępniona przez Województwo Małopolskie do bezpłatnego korzystania przez wszystkie gminy w Małopolsce do prowadzenia inwentaryzacji rodzaju ogrzewania budynków na swoim obszarze. W aplikacji możliwe było przypisanie do każdego punktu adresowego jednego lub kilku źródeł ogrzewania oraz informacji o przeprowadzonej termomodernizacji lub zastosowaniu odnawialnych źródeł energii. Obowiązek przygotowania i aktualizowania danych w bazie inwentaryzacji wynikał z zapisów POP z 2017 r. W związku z ogólnopolskim obowiązkiem wpisu wszystkich źródeł ciepła do CEEB od lipca 2021 r. gminy zostały zwolnione z konieczności wypełniania małopolskiej bazy.

(akta kontroli str. 40-41, 1468-1473)

Najwyższa Izba Kontroli jako dobrą praktykę wskazuje uruchomienie w marcu 2020 r. przez Urząd darmowej aplikacji *Ekointerwencja* dostępnej na urządzenia mobilne i stacjonarne, która umożliwiała anonimowe zgłaszania nieprawidłowości dotyczących m.in. spalania odpadów lub używania urządzeń

niezgodnych z wymaganiami uchwały antysmogowej. Dzięki wykorzystaniu aplikacji służby gminne mogły szybko reagować na pojawiające się zgłoszenia. Narzędzie to pozwalało także na monitorowanie sposobu i czasu reakcji na zgłoszenia mieszkańców zarówno przez UMWM, jak i gminy. Od początku działania aplikacji (do 27 listopada 2024 r.) zanotowano 30 234 zgłoszeń. W ich wyniku przeprowadzono 16 568 kontroli, z czego 71,4% stanowiły kontrole dotyczące ochrony powietrza⁴⁵.

(akta kontroli str. 157, 2102, 2105-2106, 2190-2192)

Jako dobrą praktykę NIK ocenia uruchomienie od stycznia 2022 r. nowej platformy sprawozdawczej *Ekoportal EkoMałopolska*, za pomocą której gminy oraz powiaty przekazują sprawozdania z działań realizowanych w ramach POP. Z-ca Dyrektora Departamentu Środowiska UMWM wskazał, że *celem powstania hurtowni danych było umożliwienie łatwej analizy danych historycznych oraz ułatwienie przeprowadzania różnorodnych analiz danych. Hurtownia danych wspiera również proces wyciągania wniosków, co pozwala na skuteczniejsze kierowanie działań naprawczych w obszary wymagające poprawy. Dostęp do złożonych sprawozdań przysługuje również i gminom oraz powiatom.*

W latach 2017-2020 gminy i powiaty przekazywały sprawozdania okresowe w formie elektronicznych plików (formularz excel przygotowany przez UMWM) przesyłając je na dedykowaną skrzynkę internetową. Po weryfikacji danych pracownicy UMWM prosili o przesłanie korekt sprawozdań. Po wprowadzeniu systemu Ekoportal sprawozdania po weryfikacji przez pracownika UMWM podlegają zatwierdzeniu w systemie lub są zwracane w systemie do poprawy, czyli otrzymują status „zwrócone”. Po dokonaniu korekty sprawozdanie w systemie zostaje zatwierdzone.

(akta kontroli str. 18-19, 42, 1468-1473)

Zadania UMWM związane z działaniami informacyjno-edukacyjnymi dotyczącymi problematyki zanieczyszczenia powietrza zostały ujęte w programach ochrony powietrza przyjętych przez Sejmik Województwa Małopolskiego. W POP z 2017 r. wśród tych zadań wskazano: prowadzenie akcji edukacyjnych na temat szkodliwości spalania odpadów, promowanie niskoemisyjnych źródeł ogrzewania, oszczędność energii przez termomodernizację i informowanie o wpływie zanieczyszczeń na zdrowie; organizowanie długofalowych kampanii informacyjno-edukacyjnych dla mieszkańców Małopolski, mających na celu kształtowanie odpowiednich postaw w zakresie ochrony powietrza, oraz wykorzystanie ogólnopolskich i międzynarodowych wydarzeń związanych z tematyką ochrony powietrza. Natomiast zgodnie z POP z 2020 r. i POP z 2023 r. do zadań Zarządu Województwa Małopolskiego i Sejmiku Województwa Małopolskiego należało: opracowywanie i udostępnianie materiałów edukacyjnych dotyczących ochrony powietrza i klimatu; przeprowadzanie co najmniej jednej kampanii edukacyjno-informacyjnej rocznie na temat ochrony powietrza i klimatu; tworzenie i udostępnianie informacji o programach dofinansowania w punktach obsługi Programu *Czyste Powietrze*; prowadzenie kampanii społecznej informującej o obowiązkach wynikających z uchwały antysmogowej i zachęcającej do wymiany źródeł ciepła niespełniających wymagań. Dodatkowo w POP

⁴⁵ W 2020 r. liczba zgłoszeń wyniosła 6056, w wyniku których przeprowadzono 1715 kontroli, w tym 1423 kontroli dotyczących ochrony powietrza. W 2021 r. odpowiednio: 9929 zgłoszeń, 6258 kontroli, w tym 5072 dot. ochrony powietrza. W 2022 r. odpowiednio: 6964 zgłoszeń, 4365 kontroli, w tym 2654 dot. ochrony powietrza. W 2023 r. odpowiednio: 3790 zgłoszeń, 2355 kontroli, w tym 1395 dot. ochrony powietrza. W 2024 r. (do 27 listopada) odpowiednio: 3495 zgłoszeń, 1875 kontroli, w tym 1292 dot. ochrony powietrza.

z 2023 r. wprowadzono obowiązek tworzenia materiałów wideo na temat ochrony powietrza i klimatu. Wszystkie wymagane przez trzy kolejne programy ochrony powietrza działania zostały przez Urząd zrealizowane.

(akta kontroli str.1011-1012, 1140-1142, 1258-1260, 2159-2189)

W latach 2017-2024 Urząd nieprzerwanie prowadził działania edukacyjne i informacyjne dotyczące tematyki ochrony powietrza z wykorzystaniem wielu form komunikacji i interakcji z mieszkańcami Małopolski. W okresie objętym kontrolą (do 27 listopada 2024 r.) na ich realizację wydano 7530,6 tys. zł, z których 20,4% stanowiły środki własne UMWM⁴⁶.

(akta kontroli str. 2159-2189)

Urząd przeprowadzał kampanie edukacyjno-informacyjne na temat ochrony powietrza, m.in.:

- W 2017 r. i 2018 r., podczas trzech odsłon kampanii pn. *Dymem z pieca zabijasz*, której celem było zwrócenie uwagi mieszkańców Małopolski na problem zanieczyszczenia powietrza i wynikających z niego schorzeń, wykorzystano dystrybucję dedykowanej gazety (80 tys. szt.), całostronicowe reklamy prasowe, emisje spotów w radiu i TV oraz billboardy i outdoor mobilny, które objęły swym zasięgiem od 2 do 7 mln osób. Łączna wydatkowana na ten cel kwota wyniosła 325,3 tys. zł i w całości pochodziła ze środków pozyskanych przez Urząd w ramach projektu LIFE;
- W 2018 r. zakupiono 1800 szt. oczyszczaczy powietrza i dostarczono je do szpitalnych oddziałów dziecięcych, przedszkoli, żłobków i klubów malucha na terenie Małopolski. Akcja była powiązana z aktywną edukacją najmłodszych mieszkańców i objęła swoim zasięgiem 48 tys. dzieci. Wydano na nią 1037 tys. zł ze środków własnych UMWM;
- W 2019 r. przeprowadzono kampanię pn. *W Twoim domu mieszka złodziej*, która informowała o korzyściach z wymiany kotłów węglowych na nowoczesne urządzenia grzewcze oraz zachęcała do skorzystania z dotacji w ramach *Programu Czyste powietrze* i ulgi termomodernizacyjnej. Różne formy reklamy, wykorzystane w ramach tej kampanii, przyciągnęły uwagę 1,5 mln osób. Łączna wydatkowana na ten cel kwota wyniosła 282 tys. zł i pochodziła ze środków własnych Urzędu;
- W 2022 r. przeprowadzono, w lokalnych rozgłoszeniach radiowych, kampanie społeczne informujące o przepisach uchwały antysmogowej oraz wpływie zanieczyszczenia powietrza na zdrowie. Jednym z elementów kampanii były działania aktywizujące w postaci konkursów dla słuchaczy, w których laureaci otrzymali 300 szt. domowych mierników jakości powietrza. Kampanie, na które wydano 362,2 tys. zł, swoim zasięgiem objęły 1,8 mln osób. Środki finansowe pochodziły z projektu LIFE;
- W 2023 r. zrealizowano kampanię pn. *Wymień Swój piec*, której celem było podniesienie świadomości mieszkańców Małopolski w obszarze ochrony powietrza oraz oszczędzania energii. Dzięki emisji spotów radiowych oraz dystrybucji plakatów do wszystkich gmin w województwie udało się dotrzeć z informacją do 845 tys. osób. Wydatki na kampanię wyniosły 134,5 tys. zł i w całości zostały pokryte ze środków pozyskanych przez Urząd w ramach projektu LIFE;

⁴⁶ W 2017 r. – 1155,9 tys. zł, w tym środki własne: 0 zł; w 2018 r. – 1309,9 tys. zł, w tym środki własne: 1039,9 tys. zł; w 2019 r. – 889,3 tys. zł, w tym środki własne: 465,9 tys. zł; w 2020 r. – 68,2 tys. zł, w tym środki własne: 8,9 tys. zł; w 2021 r. – 855,5 tys. zł, w tym środki własne: 0 zł; w 2022 r. – 2225,6 tys. zł, w tym środki własne: 0 zł; w 2023 r. – 944,3 tys. zł, w tym środki własne: 6,5 tys. zł; w 2024 r. (do 27 listopada) – 81,9 tys. zł, w tym środki własne: 12,9 tys. zł.

- Podczas trwania kontroli NIK (od 13 listopada 2024 r.) Urząd rozpoczął kampanię w lokalnych rozgłoszeniach radiowych mającą na celu podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców regionu oraz promocję działań na rzecz poprawy jakości powietrza. Planowana na ten cel kwota wynosiła 201,8 tys. zł i pochodziła ze środków własnych Urzędu. UMWM szacował, że kampania swoim zasięgiem obejmie 866 tys. osób.

(akta kontroli str. 157, 1486-1504, 1510-1511, 1767-1768, 2159-2189)

Urząd opracowywał, aktualizował i udostępniał materiały edukacyjne i promocyjne dotyczące ochrony powietrza i klimatu, w tym od 2023 r. również w formie wideo. Na działania te wydatkowano w latach 2017-2024 (do 24 listopada) łącznie 860,6 tys. zł, w tym 19,7% ze środków wysłanych UMWM.

(akta kontroli str. 157, 2159-2189)

Poza ww. działaniami informacyjno-edukacyjnymi UMWM organizował lub promował różnego rodzaju akcje, imprezy, tj.: *Green Week*, *Dzień Czystego Powietrza*, *Europejski Tydzień Mobilności*, *Dzień św. Franciszka*, *Green Film Festival*, *Cracovia Maraton* oraz inne konferencje, spotkania i szkolenia związane z tematyką ochrony powietrza. Wydatki z tego tytułu wyniosły w latach 2017-2024 (do 27 listopada) 1430,7 tys. zł, w tym 0,8% stanowiły wydatki ze środków własnych Urzędu.

(akta kontroli str. 157, 2159-2189)

UMWM prowadził, istniejącą od 2014 r., stronę internetową – www.powietrze.malopolska.pl. W serwisie prezentowana była aktualna jakość powietrza. Dostępna była osobna zakładka, w której znajdowała się lista *Ekodoradców*⁴⁷ wraz z ich danymi teleadresowymi. Na stronie można było znaleźć bazę wiedzy zawierającą artykuły i materiały edukacyjne o treściach związanych z zanieczyszczeniami powietrza, ogrzewaniem budynków, odnawialnymi źródłami energii i efektywnością energetyczną. Przez stronę można było śledzić aktualności dotyczące działań UMWM oraz partnerów projektów LIFE w zakresie ochrony powietrza. W 2024 r. (do 27 listopada) strona internetowa miała prawie 3,5 mln odsłon i ponad 800 tys. użytkowników⁴⁸. Łączna kwota wydatków dot. opracowania, modernizacji i utrzymania strony wyniosła 72,6 tys. zł i została sfinansowana ze środków otrzymanych w ramach projektów LIFE.

(akta kontroli str. 157, 2046-2048, 2102, 2107-2149, 2159-2189)

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego dysponował narzędziami, dzięki którym informował o stanie jakości powietrza w całym województwie. Utworzono sieć czujników do pomiaru jakości powietrza oraz współpracowano przy tworzeniu Systemu Lokalnych Ostrzeżeń Publicznych (SYSLOP). UMWM informował mieszkańców o bieżącym zanieczyszczeniu powietrza, jednocześnie wskazując na negatywny wpływ zanieczyszczeń na zdrowie oraz na preferowane

⁴⁷ Małopolska jako pierwsza w Polsce utworzyła sieć *Ekodoradców* w ramach projektów LIFE. W zakresie swoich zadań, *Ekodoradcy* kontaktowali się bezpośrednio z mieszkańcami, pomagali w pozyskaniu dotacji z programów: *Czyste Powietrze*, *Moje Ciepło* czy *Mój Prąd*, zajmowali się edukacją ekologiczną mieszkańców, organizowali spotkania i prelekcje w szkołach oraz stoiska edukacyjno-ekologiczne podczas wydarzeń gminnych. W 2024 r. (do 13 listopada) liczba *Ekodoradców* w Małopolsce wynosiła 175.

⁴⁸ W 2017 r. – prawie 2 mln odsłon i ponad 360 tys. użytkowników. W 2018 r. – prawie 1,2 mln odsłon i ponad 228 tys. użytkowników. W 2019 r. – brak danych. W 2020 r. – prawie 776 tys. odsłon i brak danych o użytkownikach. W 2021 r. – prawie 950 tys. odsłon i brak danych o użytkownikach. W 2022 r. – prawie 442 tys. odsłon i ponad 172 tys. użytkowników. W 2023 r. – prawie 1,1 mln odsłon i ponad 378 tys. użytkowników.

sposoby zachowania ograniczające narażenie na złą jakość powietrza. Na stronie internetowej Urzędu, w zakładce *Jakość powietrza*⁴⁹, umieszczano informacje o aktualnym stopniu zanieczyszczenia. Dane pomiarowe pochodziły z oficjalnych stacji GIOŚ, pyłomierzy Polskiego Alarmu Smogowego oraz od marca 2023 r. z mierników zakupionych przez UMWM i zamontowanych na szkołach w Małopolsce⁵⁰. Na stronie UMWM wyświetlane były pomiary z 133 czujników jakości powietrza (na 19 listopada 2024 r.), w tym ze 116⁵¹ zakupionych przez Urząd za kwotę 1389,7 tys. zł. W trakcie kontroli NIK UMWM podjął starania, aby podpisać porozumienie z Naukową Akademicką Siecią Komputerową – Państwowym Instytutem Badawczym (NASK-PIB), w celu poszerzenia liczby pomiarów wyświetlanych na stronie UMWM z dodatkowych 220 czujników zakupionych przez NASK-PIB i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów dla województwa małopolskiego w ramach projektu pn. *Edukacyjna Sieć Antysmogowa*⁵².

(akta kontroli str. 157, 1510-1511, 1749-1766, 2049-2066, 2150-2152)

UMWM kwalifikował jakość powietrza jako: bardzo dobrą, dobrą, umiarkowaną, dostateczną, złą lub bardzo złą, zgodnie z *Polskim indeksem jakości powietrza* opracowanym przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁵³.

Poziomy stężenie wybranych substancji były oznaczane odpowiednim kolorem, który wskazywał, czy jakość powietrza jest bardzo dobra, czy niekorzystna. Młodszy użytkownicy mogli odczytywać wynik sugerując się zarówno kolorami, jak i „buźkami”. Można było śledzić wartości liczbowe pomiarów, a rozwijając dane z poszczególnych stacji, pojawiał się wykres pokazujący historię stężeń z ostatnich 24 godzin. Na stronie internetowej UMWM umożliwiano zapisanie się do newslettera, dzięki któremu każdy zainteresowany mógł na adres e-mail otrzymywać informację o ogłoszonym stopniu zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza oraz codzienną informację o jakości powietrza wraz z prognozą.

(akta kontroli str. 47, 2049-2069)

UMWM na stronie internetowej udostępniał widżet⁵⁴, który mogły pobierać i umieszczać na swoich stronach urzędy gmin i powiatów, i w ten sposób informować o aktualnej jakości powietrza oraz wprowadzonych stopniach zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza. Widżet pokazywał jakość powietrza dla wybranej stacji, miernika lub średnią dla wybranej gminy lub powiatu. Dzięki wyżej opisanej funkcjonalności UMWM umożliwiał realizację jednego z zadań gmin i powiatów wynikającego z POP, czyli zamieszczania na oficjalnej stronie internetowej (w widocznym miejscu na stronie głównej) informacji o aktualnej jakości powietrza.

(akta kontroli str. 42, 2193)

⁴⁹ <https://powietrze.malopolska.pl/jakosc-powietrza/>.

⁵⁰ Od marca 2023 r. informacje o zanieczyszczeniu powietrza były udostępniane przez UMWM w formie mapy województwa małopolskiego z naniesionymi punktami pomiarowymi z czujników.

⁵¹ W kampanii pn. *Utworzenie sieci czujników do pomiaru jakości powietrza*, sfinansowanej ze środków UE i NFOŚiGW w ramach projektu LIFE, skorzystało 113 gmin, w których uruchomiono 116 punktów pomiarowych na budynkach szkół podstawowych w Małopolsce (w Spytkowicach, Skawinie oraz Zabierzowie - na budynkach dwóch szkół podstawowych). Gminy otrzymały komplet instalacji: miernik wraz tablicą LED. Urządzenia zostały zamontowane na zewnątrz, tak aby również przechodnie mieli dostęp do wyników pomiarów, co miało szeroki aspekt edukacyjny dla całej społeczności gminnej. Zgodnie z umowami darowizny, szkoły miały przez okres 2 lat prowadzić działania edukacyjne dotyczące ochrony powietrza z udziałem uczniów, a także w miarę możliwości rodziców.

⁵² <https://esa.nask.pl/>.

⁵³ https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/health_information.

⁵⁴ <https://powietrze.malopolska.pl/widzet/>.

UMWM zlecał realizację działań edukacyjnych i promocyjnych mających na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniające wymagań uchwał antysmogowych, z zachowaniem zasad konkurencyjności⁵⁵ oraz zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁵⁶ (*ufp*). Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli w obszarze postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczyły dwóch ogłoszeń o wykonaniu umowy, które zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych (*BZP*) po terminie. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1480-1511, 1767-1779, 1784-1790, 1923-1974)

Prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych UMWM zlecał także podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 221 *ufp*. Dotacje otrzymało siedem organizacji na łączną kwotę 59,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 2150)

Urząd współpracował z podmiotami zewnętrznymi zajmującymi się jakością powietrza takimi jak WIOŚ, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy oraz Europejski Centrum Czystego Powietrza/European Clean Air (ECAC).

(akta kontroli str. 47-49)

Z-ca Dyrektora Departamentu Środowiska UMWM poinformował, że Urząd *od początku stara się monitorować i przysyłać uwagi do działania systemu CEEB. Dodatkowo w związku z pojawiającymi się zgłoszeniami ze strony gmin, UMWM wyszedł z inicjatywą przeprowadzenia ankiety mającej na celu zdiagnozowanie największych problemów z jakimi borykają się pracownicy gminy oraz zebranie uwag i propozycji rozwiązań i zmian*. W piśmie z 21 maja 2024 r. przekazane zostały uwagi i sugestie związane z funkcjonowaniem CEEB, dotyczące przede wszystkim błędów w danych adresowych i deklaracjach (np. wielokrotne wprowadzanie adresów), problemów w funkcjonowaniu terminali używanych do kontroli, zakresu zbieranych danych (filtrowanie raportów oraz analizy) oraz propozycji usprawnień lub nowych funkcjonalności.

(akta kontroli str. 51, 1352-1357)

Łącznie w ramach wszystkich niżej wskazanych programów/projektów/działań wydatkowano w latach 2017-2024 (do 30 czerwca) na ochronę powietrza 3 640 265,6 tys. zł, w tym 382 736,6 tys. zł stanowiły środki własne.

W ramach projektu zintegrowanego LIFE wydatkowano w latach 2017-2024 (I półrocze) łącznie 19 164,1 tys. zł, w tym 1162,1 tys. zł stanowiły środki własne. Środki te zostały przeznaczone m.in. na umowy zlecenia z osobami realizującymi projekt, ekspertami, prelegentami konferencji, pokrycie kosztów studiów i kursów dla osób realizujących projekt, kampanie medialne w zakresie ochrony powietrza, tłumaczenia, catering, wynajem sal, utrzymanie strony internetowej, przygotowanie aplikacji *Ekointerwencja*, opracowanie ekspertyz i wytycznych, organizowanie szkoleń i warsztatów, przygotowanie materiałów promocyjnych zakup, montaż, uruchomienie i utrzymanie sieci mierników zanieczyszczenia powietrza i tablic informacyjnych LED dla gmin na terenie województwa

⁵⁵ Sprawdzono na próbie pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w kampaniach informacyjno-edukacyjnych pn. *W Twoim domu mieszka złodziej* (282 tys. zł), *Wymień swój piec* (134,5 tys. zł) oraz *Utworzenie sieci czujników do pomiaru jakości powietrza* (1389,7 tys. zł), które obejmowały zweryfikowanie dziesięciu umów podpisanych przez UMWM.

⁵⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

oraz wypłacenie środków dla partnerów projektu w formie refundacji wydatków majątkowych.

W ramach RPO WM w latach 2017-2024 (I półrocze) wydatkowano łącznie 3 512 971,5 tys. zł (z czego 345 241,9 tys. zł stanowiły środki własne), w tym na:

- Działanie 4.1 *Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii*, wydatkowano 429 240,9 tys. zł, w tym 0 zł środków własnych. Interwencja w tym działaniu skierowana była na projekty zmierzające do wzrostu produkcji energii elektrycznej i ciepła pochodzących z odnawialnych zasobów energii poprzez realizację inwestycji w zakresie budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła;
- Działanie 4.2 *EKO-PRZEDSIĘBIORSTWA* wydatkowano łącznie 327 947,7 tys. zł, w tym 152 771,1 tys. zł stanowiły środki własne. Celem tego działania było podniesienie efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez zmiany w procesach technologiczno-produkcyjnych, kompleksowe modernizacje energochłonnych obiektów oraz zwiększone wykorzystanie odnawialnych źródeł energii;
- Działanie 4.3 *Poprawa efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym* wydatkowano łącznie 1 302 765,3 tys. zł, w tym 77 688,3 tys. zł stanowiły środki własne. Głównym celem interwencji realizowanej w ramach działania było zwiększenie efektywności energetycznej oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym;
- Działanie 4.4 *Redukcja emisji zanieczyszczeń do powietrza*, wydatkowano 340 626,8 tys. zł, w tym 0 zł środków własnych. Interwencja w tym działaniu skierowana była na wymianę systemu ogrzewania, w tym starych kotłów, pieców, urządzeń grzewczych na biomasę, paliwa gazowe i paliwa stałe;
- Działanie 4.5 *Zrównoważony transport miejski* wydatkowano 1 112 390,8 tys. zł, w tym 114 782,5 tys. zł środków własnych. Interwencja ukierunkowana była na zwiększenie roli transportu miejskiego jako alternatywy dla transportu indywidualnego w miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych. W ramach tego działania realizowane były przedsięwzięcia z zakresu taboru autobusowego, pasażerskiego taboru kolejowego, integracji różnych środków transportu oraz obsługi podróży, ścieżek oraz infrastruktury rowerowej oraz organizacji i zarządzania ruchem w mieście.

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktury i Środowiska 2014-2020 Województwo Małopolskie zrealizowało projekt pn. *Zakup taboru kolejowego: nowoczesnych elektrycznych zespołów trakcyjnych na potrzeby rozwoju kolei małopolskich*, w którym wydatkowano w latach 2017-2024 (I półrocze) ogółem 94 401,4 tys. zł, w tym 31 213,5 tys. zł środków własnych, na zakup czterech czteroczołowych elektrycznych zespołów trakcyjnych (EZT).

W ramach zadania *Ochrona powietrza*, ujętego w budżecie samorządu województwa, wydatkowano w latach 2017-2024 łącznie 1288,6 tys. zł, w tym 59,1 tys. zł środków własnych. Środki te zostały przeznaczone m.in. na wypłatę dotacji w formie małych grantów, przeprowadzenie szkoleń i warsztatów, przegląd działań naprawczych określonych w POP oraz przeprowadzenie analizy związanych z aktualizacją Programu Ochrony Powietrza.

Ponadto w ramach budżetu samorządu województwa, w 2022 r. i w 2023 r. wydatkowano łącznie 589,3 tys. zł środków własnych na zakup trzech sztuk nowych samochodów elektrycznych, a w latach 2023-2024 (do 30 czerwca) 11 850,7 tys. zł (w tym 4470,7 tys. zł środków własnych) na termomodernizację budynku UMWM przy ul. Raclawickiej 56.

(akta kontroli str. 155-183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku dwóch umów⁵⁷ na łączną kwotę 68,3 tys. zł, których przedmiotem były działania edukacyjne i promocyjne, mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe, ogłoszenia o wykonaniu umowy zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych z opóźnieniem wynoszącym 248 dni i 316 dni. Działanie to było niezgodne z art. 448 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵⁸, który stanowił, że zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy. W obu przypadkach ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono już w trakcie kontroli NIK.

Umowa nr I/3110/SR/4373/23, zawarta 2 listopada 2023 r., dotycząca nagrania sześciu spotów telewizyjnych została wykonana 21 grudnia 2023 r., a ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w BZP 24 września 2024 r., tj. po upływie 248 dni.

Umowa nr I/3094/SR/4349/23 zawarta 23 października 2023 r. na produkcję trzech spotów radiowych została wykonana 30 października 2023 r., a ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w BZP 10 października 2024 r., tj. po upływie 316 dni.

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość, na podstawie § 10 ust. 7 oraz § 11 ust. 1 lit. d Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego z dnia 20 września 2022 r. (*Regulamin*), były dyrektor Departamentu Środowiska UMWM oraz kierownik Zespołu Zamówień Publicznych (ZZP) UMWM.

(akta kontroli str. 1780-1790, 1864-1867, 1898-1901, 1915, 1937-1939)

Zgodnie z § 10 ust. 7 Regulaminu departament zamawiający lub departament wiodący w przypadku zamówień wspólnych, w terminie 20 dni od dnia wykonania umowy, miał przekazać ZZP, w formie elektronicznej, informację o jej wykonaniu. Następnie, po uzyskaniu powyższej informacji, ZZP miał zamieścić w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy. Dodatkowo, w § 11 ust. 1 lit. d Regulaminu wskazano, że do obowiązków ZZP należało w szczególności przygotowanie i publikacja ogłoszeń o wykonaniu umowy.

(akta kontroli str. 1937-1939)

Dyrektor Departamentu Środowiska UMWM, tj. departamentu zamawiającego wskazane usługi, wyjaśniła, że obydwie informacje o wykonaniu przedmiotowych umów zostały przekazane ZZP po regulaminowym terminie 20 dni. Jako przyczynę tej sytuacji wskazała nagromadzenia trudnych i wymagających spraw do realizacji na koniec roku kalendarzowego. Podkreśliła, iż opóźnienie nie wynikało ze świadomej decyzji pracowników Departamentu Środowiska oraz nie miało wpływu na realizację przedmiotu zamówienia w postępowaniu pn. *Produkcja spotów telewizyjnych i radiowych*⁵⁹.

(akta kontroli str. 1868-1870)

Kierownik ZZP wyjaśniła, że nie miała wiedzy o wykonaniu umów, ponieważ ZZP nie uczestniczyła bezpośrednio w czynnościach związanych

⁵⁷ Łącznie badaniem objęto pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w kampaniach informacyjno-edukacyjnych. W wyniku przeprowadzenia tych postępowań zawarto dziewięć umów, z których cztery wymagały publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy.

⁵⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: *pzp*.

⁵⁹ Postępowanie pn. *Produkcja spotów radiowych i telewizyjnych* obejmowało dwie części: pierwszą - produkcję spotów telewizyjnych oraz drugą - produkcję spotów radiowych. Spoty radiowe zostały wyprodukowane na potrzeby kampanii pn. *Wymień swój piec*. Natomiast spoty telewizyjne wyprodukowano na potrzeby działalności zespołu ekoMałopolska.

z przeprowadzeniem i zakończeniem umowy. Po otrzymaniu informacji od Departamentu Środowiska, ogłoszenia zostały niezwłocznie zamieszczone w BZP. Jednocześnie uzupełniła, że w odniesieniu do monitorowania terminowości przekazywania przez Departament Środowiska informacji, dla wspomnianego postępowania, sekretarz komisji przetargowej wysłał 26 października 2023 r. do członków komisji przypominającego maila m. in. o konieczności i terminie przekazania Informacji do ZZP o wykonaniu umowy. Dodatkowo, kierownik ZZP wyjaśniła, iż co do zasady, raz na kwartał przypominała i w tym celu przekazywała na skrzynkę mailową wszystkich sekretariatów w UWMW informację o obowiązku zamieszczania w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy w ciągu 30 dni od dnia jej zakończenia.

(akta kontroli str. 1871-1887)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski	Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, zapewniających zamieszczenie w BZP ogłoszeń o wykonaniu umowy w terminie 30 dni od jej wykonania.
Uwagi	NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, 13 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy

Dominika Stępień
główny specjalista
kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Dariusz Jankowski
główny specjalista
kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Barbara Gałdzińska-Calik
starszy inspektor
kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.
Mariusz Gorczyca
p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/