



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO 410.023.01.2017

P/17/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/078 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi.

Kontroler

Henryk Kominiak - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr: LLO/144/2017 z dnia 29 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, zwany dalej "Urzędem" lub „UM”,
ul. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Witold Stępień – Marszałek Województwa Łódzkiego, od dnia 3 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Samorząd Województwa Łódzkiego w latach 2014-2017 (I półrocze) podejmował działania, mające na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa i ograniczenie jego zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi (PM₁₀ i PM_{2,5})² oraz benzo(a)pirenem³. Zrealizowany został podstawowy obowiązek ciążyący na władzach Samorządu Województwa Łódzkiego, tj. określono w drodze stosownych uchwał programy naprawcze mające na celu przywrócenie odpowiedniej jakości powietrza. Pozytywnie należy ocenić również skorzystanie z uprawnień do określenia standardów paliw stałych i urządzeń grzewczych wykorzystujących te paliwa na obszarze województwa łódzkiego. Tym niemniej, zdaniem NIK, w programach naprawczych określono niewystarczające mechanizmy ewaluacyjne⁴. Przyjęte rozwiązania nie umożliwiały bowiem Samorządowi Województwa Łódzkiego monitorowania rezultatów podejmowanych działań

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

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

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

⁴ Ewaluacja rozumiana jako proces polegający na systematycznym badaniu wartości albo cech konkretnego programu, z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia.

oraz stopnia osiągnięcia założonych celów w tych programach. Z ekspertyzy wykonanej przez firmę zewnętrzną na zlecenie NIK⁵ wynika, że dotychczasowe tempo działań *naprawczych* nie pozwoli na osiągnięcie wymaganych efektów do czasu zakończenia realizacji Programów ochrony powietrza (na koniec 2020 r.). Również biorąc pod uwagę wyniki uzyskane na 24 stacjach pomiarowych funkcjonujących na obszarze województwa, działania te należy uznać za niewystarczające, ponieważ w latach 2014-2016 jakość powietrza na obszarze województwa łódzkiego znacząco odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, które ograniczają negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie⁶.

Obowiązujące w kontrolowanym okresie dwa bazowe programy ochrony powietrza (dalej: „POP” lub „programy”) stanowiły element strategii poprawy jakości powietrza, wyznaczający działania naprawcze w celu doprowadzenia do osiągnięcia standardów jakości powietrza (poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu). Opracowane zostały dla wszystkich stref⁷, w których wystąpiły ponadnormatywne stężenia pyłów PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P, wskazane w rocznych ocenach jakości powietrza sporządzonych przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. W trakcie przygotowywania POP dokonano szczegółowej charakterystyki obszarów, w których wystąpiły ponadnormatywne stężenia, biorąc m.in. pod uwagę informacje o wielkości i źródłach emisji poszczególnych substancji oraz wpływie tych źródeł na przekroczenia poziomu normatywnego.

W ocenie NIK, programy te generalnie zawierały podstawowe elementy wskazane w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸ (dalej: *Poś*) oraz w odpowiednim rozporządzeniu wykonawczym. Zdaniem NIK, jednak zbyt ogólnie zwymiarowano zakres działań naprawczych niezbędnych do przywrócenia lub osiągnięcia poziomów normatywnych ww. substancji w powietrzu. POP w większości przypadków nie określały bowiem szacunkowego zakresu rzeczowego oraz przewidywanego efektu ekologicznego⁹ dla działań naprawczych, zwłaszcza w odniesieniu do działań mających na celu redukcję emisji ze źródeł powierzchniowych, która jest dominującą przyczyną niedostatecznej jakości powietrza w skali województwa. Zapisy POP nie dawały również możliwości ustalenia powyższych paramentów w odniesieniu do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, do których skierowane były poszczególne działania. Równocześnie przyjęty system informowania o realizacji zadań wskazanych w POP nie nakładał na jednostki wykonujące te zadania obowiązku podawania ich dokładnego zakresu rzeczowego oraz szczegółowych danych o osiągniętych efektach ekologicznych. Tym samym nie w pełni zrealizowano wymogi określone w art. 84 ust. 2 pkt 8 *Poś*, które wskazują w szczególności na obowiązek ustalenia sposobu dokumentowania efektów realizacji programu środowiskowego. Brak powyższych elementów w POP spowodował, że Samorząd Województwa Łódzkiego nie dysponował informacjami o wielkości emisji poszczególnych substancji, zredukowanej wskutek działań naprawczych, a tym samym nie był

⁵ Raport pn. „Analiza realizowanych programów ochrony powietrza oraz efektów ich realizacji w woj. śląskim, mazowieckim, łódzkim i dolnośląskim” opracowany przez firmę Atmoterm S.A. (dalej „ekspertyza” lub „raport ATMOTERM”).

⁶ Według danych pochodzących z 24 stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie województwa w kontrolowanym okresie nie były dotrzymywane standardy jakości powietrza. Wprawdzie stężenia średnioroczne PM₁₀ kształtowały się na poziomie od 91% do 99% poziomu dopuszczalnego, to liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych wynosiła od 202% do 229% poziomu dopuszczalnego. W przypadku PM_{2,5} stężenia roczne mieściły się w przedziale od 95% do 109%, a dla BaP stężenia średnioroczne wyniosły od 720% do 860% wartości normatywnej.

⁷ Odrębnie dla aglomeracji łódzkiej i dla strefy łódzkiej.

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

⁹ Efekt ekologiczny rozumiany jako wielkości redukcji emisji poszczególnych substancji do powietrza wskutek zrealizowania zaplanowanych działań naprawczych.

w stanie określić stopnia realizacji całego Programu dla obu stref. Informacje takie zawarto dopiero w ekspertyzie firmy zewnętrznej, wykonanej na zlecenie NIK w toku niniejszej kontroli.

Zdaniem NIK, skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa wymaga bieżącego pomiaru osiąganych rezultatów działań naprawczych, tak aby możliwe było odniesienie do stopnia realizacji założeń określonych w POP. NIK dostrzega, że w przypadku działań mających na celu ograniczenie emisji liniowej lub działań dodatkowych (np. kampanii informacyjno-edukacyjnych, rozwoju terenów zielonych czy kształtowania polityki zagospodarowania przestrzennego) pomiar tych efektów jest niezwykle trudny lub wręcz niemożliwy. Niemniej jednak, rezultaty działań związane z redukcją emisji powierzchniowej są możliwe do zwymiarowania, przy czym - w ocenie NIK - sposób określenia efektów ekologicznych uzyskanych w wyniku tych działań powinien być jednolity w skali całego województwa.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na istotność rzetelnego opracowania POP. Wykonana przez firmę zewnętrzną ekspertyza wykazała bowiem, że programy dla obu stref obarczone były licznymi błędami, w tym rachunkowymi.

Zastrzeżenia kontroli dotyczą również opracowanych przez Zarząd Województwa Łódzkiego projektów aktualizacji i wprowadzenia zmian w obowiązujących POP, które we wrześniu 2016 r. zostały przyjęte przez Sejmik Województwa Łódzkiego¹⁰. Nie zostały one poddane procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, co stanowiło naruszenie art. 50 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹. W ocenie Wojewody Łódzkiego, wyrażonej w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 2 listopada 2016 r., stanowiło to znamiona istotnego naruszenia prawa i skutkowało nieważnością powyższych uchwał¹².

Wprowadzone sprawozdania z realizacji działań określonych POP sporządzone zostały i przekazane do Ministra Środowiska terminowo, niemniej jednak zastrzeżenia NIK dotyczą ich kompletności i rzetelności. Kontrola wykazała bowiem, że na ogólną liczbę 823 informacji o realizacji programów ochrony powietrza, które winny być złożone przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”), obowiązek ten spełniony został jedynie w 507 przypadkach, a Urząd Marszałkowski nie egzekwował od j.s.t. terminowego wypełniania określonych w POP obowiązków sprawozdawczych. Ponadto, pracownicy zobowiązani do sporządzenia, w oparciu o składane przez jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania roczne, zbiorczego sprawozdania z realizacji POP, nie analizowali w wystarczającym stopniu kompletności danych przedstawianych przez j.s.t., a samo sprawozdanie zawierało błędy w sumowaniu.

Dane, zgromadzone przez Urząd o dotychczasowym tempie i efektach działań naprawczych realizowanych przez odpowiedzialne jednostki wyraźnie wskazują na ryzyko nieosiągnięcia założonych celów programu w roku końcowym. Zgodnie z ujętymi w sporządzonej na zlecenie NIK ekspertyzie szacunkami, skutek zrealizowanych działań naprawczych określonych w POP, w skali całego województwa ograniczono emisję PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P ze źródeł powierzchniowych odpowiednio o: 123,57 Mg, 74,98 Mg i 0,022 Mg, co stanowiło zaledwie 3,0%, 5,7% i 12,6% rezultatu docelowego ustalonego w POP na rok 2020 (odpowiednio:

¹⁰ Uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego nr XXVIII/358/16 i nr XXVIII/359/16 z dnia 27 września 2016 r. (nie publikowane).

¹¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.

¹² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego Nr PNIK-I.4131.168.2016.2 z dnia 2 listopada 2016 r. dla aglomeracji łódzkiej i Nr PNIK-I.4131.168.2016.3 z dnia 2 listopada 2016 r. dla strefy łódzkiej.

4 092,40 Mg/rok dla PM₁₀, 1 325,64 Mg/rok dla PM_{2,5} oraz 0,18 dla B(a)P). Oznacza to, że przy dotychczasowym tempie działań osiągnięcie wymaganych efektów w postaci redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych na obszarze całego województwa może nastąpić za 24 lata dla B(a)P, 53 lata dla PM_{2,5} i 100 lat dla PM₁₀.

Na niską skuteczność podejmowanych działań naprawczych wskazywał też Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w rocznych ocenach jakości powietrza. Przedstawiane oceny za lata 2014-2016 wskazywały wprawdzie na zmniejszenie emisji pyłu ze źródeł punktowych, jednak redukcja emisji pyłu z wysokich źródeł nie przekładała się na redukcję stężenia pyłu zawieszonego. Przekroczeń norm dla pyłu zawieszonego lub benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀ nie stwierdzono jedynie na obszarze 3 ze 177 gmin województwa łódzkiego.

Pozytywnym aspektem działalności Urzędu i szansą na przyspieszenie tempa poprawy jakości powietrza w województwie było przyjęcie w dniu 24 października 2017 r. przez Sejmik Województwa Łódzkiego tzw. uchwały antysmogowej¹³ dla województwa łódzkiego określającej parametry jakościowe paliw stałych oraz standard urządzeń grzewczych. Zdaniem NIK, efektywne wdrożenie tych przepisów wymagało będzie jednak prowadzenia przez gminy lub ich jednostki organizacyjne kontroli gospodarstw domowych w większej niż dotychczas skali, połączonych dodatkowo w niektórych przypadkach z koniecznością pobierania próbek z palenisk węglowych do szczegółowej analizy, a w sytuacjach stwierdzenia naruszenia wymogów uchwały antysmogowej, kierowania wniosków do sądu o ukaranie grzywną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. W objętych kontrolą latach 2014 – 2017 (do 30 czerwca) w województwie łódzkim obowiązywały dwa bazowe programy ochrony powietrza, opracowane w oparciu o oceny jakości powietrza w województwie łódzkim dokonane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi (dalej „WIOŚ”) i przyjęte przez Sejmik Województwa Łódzkiego w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 91 ust. 3 Poś¹⁴. Programy opracowane zostały dla dwóch stref w województwie łódzkim, w których wystąpiły przekroczenia, tj. dla aglomeracji łódzkiej i strefy łódzkiej, przez Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych „EKOMETRIA” Sp. z o.o. z Gdańska.

Podstawą prawną ich opracowania były obowiązujące standardy jakości powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM₁₀ i poziomu docelowego benzo(a)pirenu, określone dyrektywą 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (CAFE)¹⁵, art. 91 Poś oraz postanowieniami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu¹⁶.

I tak dla:

¹³ Uchwała Nr XLIV/548/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2017 r. poz. 4549). Uchwała wejdzie w życie od dnia 1 maja 2018 r.

¹⁴ Programy zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego odpowiednio: 12 grudnia 2013 r. dla aglomeracji łódzkiej i 9 stycznia 2014 r. dla strefy łódzkiej.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1031 (dalej: rozporządzenie w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu).

– aglomeracji łódzkiej (kod PL1001)¹⁷:

Sejmik Województwa Łódzkiego uchwałą Nr XXX/689/13 z dnia 26 kwietnia 2013 r. przyjął Program ochrony powietrza w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀.

Integralną częścią programu był Plan działań krótkoterminowych (dalej: „PDK”), służący ograniczaniu skutków i czasu trwania ewentualnego zanieczyszczenia powietrza¹⁸. Program ten był dwukrotnie zmieniany¹⁹. Celem pierwszej ze zmian było określenia kierunków i zakresu działań naprawczych zmierzających do osiągnięcia poziomów stężeń dopuszczalnych ustalonych dla pyłu zawieszonego PM_{2,5} zgodnie ze standardem jakości powietrza wprowadzonym rozporządzeniem w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

Druga zmiana POP dotyczyła aktualizacji powierzchni i liczby mieszkańców aglomeracji łódzkiej oraz dodania emisji liniowej i punktowej obok emisji powierzchniowej pochodzącej ze spalania węgla w paleniskach i kotłowniach domowych, jako odpowiedzialnych za przekroczenia poziomów dopuszczalnych ww. pyłów zawieszonych i benzo(a)pirenu.

– strefy łódzkiej (kod PL 1002)²⁰:

Sejmik Województwa Łódzkiego uchwałą Nr XXXV/690/13 z dnia 26 kwietnia 2013 r. przyjął Program ochrony powietrza w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀. Integralną częścią programu był Plan działań krótkoterminowych. W programie tym, w analizowanym okresie wprowadzone zostały dwie zmiany²¹. Uzasadniając pierwszą zmianę POP powołano się na przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} w Piotrkowie Tryb., poziomu docelowego benzo(a)pirenu w 4 gminach strefy oraz na przepisy art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw²² i art. 91 ust. 9c Poś, które obligowały do aktualizacji i dostosowania do nowych przepisów POP uchwalonych przed nowelizacją ustawy.

W uzasadnieniu do drugiej zmiany POP wskazano m.in. na przekroczenia w 10 punktach pomiarowych zlokalizowanych na terenie województwa łódzkiego dopuszczalnego poziomu pyłu zawieszonego PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów 24 godziny i w okresie roku oraz przekroczeniem określonego ze względu na ochronę zdrowia poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀ (o okresie uśredniania wyników pomiarów w roku kalendarzowym).

Ponadto, w drugich zmianach POP dla obu stref²³ określono propozycje komunikatów kierowanych na podstawie art. 93 ust. 1 Poś, do ludności i podmiotów

¹⁷ Strefa obejmująca: Łódź miasto na prawach powiatu, część powiatu pabianickiego: gminy Konstantynów Łódzki, Pabianice i część powiatu zgierskiego: gminy Aleksandrów Łódzki – miasto i Zgierz.

¹⁸ W celu zmniejszenia poziomów stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ do poziomów dopuszczalnych, zawierający zakres działań ochronnych dla grup ludności wrażliwych na przekroczenie pyłu zawieszonego PM₁₀, obejmujących w szczególności osoby starsze i dzieci; oraz w celu zmniejszenia poziomów stężeń benzo(a)pirenu jako wskaźnika wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀ do poziomu docelowego.

¹⁹ Odpowiednio Uchwałami Sejmiku Województwa Łódzkiego Nr XLI/764/13 z dnia 29 października 2013 r. i Nr VIII/90/15 z dnia 31 marca 2015 r.

²⁰ Strefa stanowiąca pozostały obszar województwa łódzkiego, niewchodzący w skład aglomeracji łódzkiej (6 stref: łęczycko-zgierska, piotrkowsko-radomszczańska, sieradzko-wieluńska, skierniewicko-łowicka oraz miasta: Piotrków Trybunalski i Skierniewice).

²¹ Odpowiednio Uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego: Nr XLII /778/13 z dnia 25 listopada 2013 r. i Nr LIII/945/14 z dnia 28 października 2014 r.

²² Dz.U. z 2012 r., poz. 460.

²³ Odpowiednio uchwały z 31 marca 2015 r. dla aglomeracji łódzkiej i z 28 października 2014 r. dla strefy łódzkiej.

korzystających ze środowiska, których treść została zróżnicowana w zależności od tego, czy występuje:

- ryzyko przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀ lub PM_{2,5} lub poziomu docelowego B(a)P zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀;
- przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀ lub PM_{2,5} lub poziomu docelowego B(a)P zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀;
- ryzyko przekroczenia poziomu alarmowego pyłu zawieszonego PM₁₀;
- przekroczenie poziomu alarmowego pyłu zawieszonego PM₁₀.

W programach dla obu stref określono wartości prognozowanych na koniec 2020 r. poziomów stężeń pyłów w powietrzu i benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀ i PM_{2,5} (w przypadku Rawy Mazowieckiej na 2015 r.), zarówno przy założeniu podjęcia, jak i niepodjęcia zaplanowanych działań. Założono, że przedstawione POP będą obowiązywały do końca 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, płyta CD str. 662)

Ponadto, poza ww. Programami, Sejmik Województwa Łódzkiego przyjął, odrębnie dla aglomeracji łódzkiej oraz dla strefy łódzkiej²⁴, kierunki działań Samorządu Województwa w celu osiągnięcia poziomu docelowego ozonu przyziemnego. W programach tych wskazano przyczyny powstawania ponadnormatywnych stężeń ozonu przyziemnego oraz określono kierunki i zakres działań naprawczych m.in. poprzez ograniczenie emisji liniowej (komunikacyjnej), powierzchniowej z sektora komunalno-bytowego, punktowej i powierzchniowej z działalności gospodarczej, a także prowadzenie edukacji ekologicznej i promocji oraz planowania przestrzennego głównie w zakresie reorganizacji układów komunikacyjnych, wyznaczania stref przemysłowych i zabudowy mieszkaniowej z uwzględnieniem kierunku napływu mas powietrza. Realizacja tych programów zakończona została 31 grudnia 2015 r., a sprawozdania z ich realizacji przedłożono Ministrowi Środowiska w dniu 25 sierpnia 2016 r. W związku z faktem, że od 2008 r. WIOŚ nie odnotował przekroczenia poziomu docelowego ozonu, nie było konieczności wydłużania okresu realizacji programów.

(dowód: akta kontroli str. 7-9 i 327-340 i 341-360, płyta CD str. 667)

2. Opracowane przez Zarząd Województwa Łódzkiego projekty aktualizacji POP, obejmujące również plany działań krótkoterminowych przyjęte zostały w drodze uchwał Sejmiku Województwa Łódzkiego Nr XXVIII/358/16 i Nr XXVIII/359/16 w dniu 27 września 2016 r.²⁵. Zostały jednak one zakwestionowane przez Wojewodę Łódzkiego na podstawie rozstrzygnięć nadzorczych.

(dowód: akta kontroli str. 15-28, 420-423, płyta CD str. 665)

3. Obowiązujące w badanym okresie POP generalnie zawierały podstawowe elementy określone w Poś oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych²⁶. Zawarto w nich w szczególności: informacje na temat lokalizacji i topografii stref, opis stanu jakości powietrza w poszczególnych strefach, przewidywany poziom substancji w powietrzu w roku prognozowanym (2020 r.), kierunki planowanych działań w celu osiągnięcia zamierzonej poprawy jakości powietrza, harmonogramy realizacji POP oraz listę działań krótkoterminowych.

(dowód: akta kontroli str. 29-31, 144-150, płyta CD str. 662)

²⁴ Odpowiednio: uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego Nr XLIII/796/13 i Nr XLIII/797/13 z dnia 17 grudnia 2013 r.

²⁵ Uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego Nr XXVIII/358/16 i Nr XXVIII/359/16 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie aktualizacji i zmiany programu ochrony powietrza oraz planu działań krótkoterminowych dla strefy łódzkiej i aglomeracji łódzkiej.

²⁶ Dz.U z 2012 r., poz. 1028.

W POP dla obu stref, z wyjątkiem nielicznych przypadków, nie określono skali (zakresu) działań naprawczych, których realizacja ma doprowadzić do poprawy jakości powietrza (np. wskaźników rzeczowych) oraz oczekiwanych efektów, w tym wymaganych do uzyskania efektów ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 144-150, 367-372, 413-419, 459-504, płyta CD str. 662)
POP nałożył na jednostki realizujące program obowiązek identyfikacji źródeł emisji oraz rozwoju narzędzi do zintegrowanego zarządzania jakością powietrza, w szczególności poprzez inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej. Jednak NIK zauważa, że w obowiązującym systemie prawnym Urząd nie posiadał narzędzi do skutecznego egzekwowania realizacji tego obowiązku.

NIK podziela stanowisko Wicemarszałka Województwa Łódzkiego, że przeprowadzenie kompleksowej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej wymagałoby współpracy ze strony mieszkańców, która nie jest obowiązkowa.

Tym niemniej, w ocenie NIK, skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza wymaga właściwego rozpoznania potrzeb zwłaszcza związanych z ograniczeniem niskiej emisji, w tym ustalenia źródeł ciepła na paliwo stałe. Dane te powinny być dla j.s.t. podstawą do ustalenia skali działań i oszacowania ich kosztów, a także rozplanowania tych zadań w poszczególnych okresach, uwzględniając realne możliwości ich wykonania. Zdaniem NIK, pozyskanie jak najpełniejszych danych o źródłach ciepła na terenie jednostek realizujących POP będzie szczególnie istotne po wejściu w życie od dnia 1 maja 2018 r. przepisów tzw. uchwały antysmogowej dla województwa łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 413-419, płyta CD str. 662)

W POP nie nałożono na jednostki realizujące program obowiązku opracowania Programów ograniczenia niskiej emisji (PONE). Tym niemniej, w uzasadnieniu do programów wskazano, że PONE są bardzo dobrym narzędziem realizacji programów ochrony powietrza, a w wyniku drugiej zmiany POP dla strefy łódzkiej²⁷ zobowiązano 12 miast²⁸ do opracowania i wdrożenia planu lub programu mającego na celu ograniczenie niskiej emisji.

Jak wyjaśnił Wicemarszałek Województwa Łódzkiego, w obowiązujących przepisach Poś brak jest delegacji do nałożenia takich obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 413-419, płyta CD str. 662)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalenia NIK wskazują, że obowiązujące w badanym okresie POP obarczone były błędami i nieścisłościami. I tak: w pierwszej zmianie POP dla strefy łódzkiej określając prognozowane na 2020 rok poziomy w powietrzu stężeń pyłów w POP dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (na obszarze o kodzie Ld11SldPM2,5a01) przyjęto taki sam poziom stężeń pyłu zawieszonego PM_{2,5} (33 µg/m³) zarówno przy założeniu podjęcia wszystkich działań określonych w POP, jak i przy założeniu niepodjęcia żadnych dodatkowych działań ponad konieczne. W drugiej zmianie POP dla strefy łódzkiej skorygowano wartość poziomu stężeń przy założeniu pełnej realizacji zadań w POP (18 µg/m³). Dla Miasta Brzeziny przyjęto natomiast, że na obszarze o kodzie Ld12SldB(a)Pa01 dla benzo(a)pirenu zawartego w pyłe PM₁₀, poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy przy założeniu podjęcia wszystkich działań określonych w POP

²⁷ Uchwała z 28 października 2014 r.

²⁸ Działanie naprawcze kierowane do Rzgowa, Łowicza, Głowna, Wielunia, Tuszyna, Rawy Mazowieckiej, Łasku, Bełchatowa, Ozorkowa, Łęczycy, Koluszek i Brzeziny. Program ma obejmować:

- podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymianę na ogrzewanie elektryczne ok. 805.700 m² powierzchni ogrzewanej indywidualnie paliwami stałymi lub
- wymianę na ogrzewanie gazowe/nowoczesne piece retortowe dla ok. 886.270 m² powierzchni ogrzewanej indywidualnie paliwami stałymi.

Efekt ekologiczny działań naprawczych (redukcja emisji) dla wszystkich gmin oszacowano na 716,4 Mg/rok dla PM₁₀ oraz 100,7 kg/rok dla BaP. Planowany termin realizacji zadania ustalono na 2020 r.

wyniesie 5,9 ng/m³ i będzie wyższy od prognozowanego przy założeniu niepodjęcia żadnych działań, ponad wymagane przepisami (4,98 ng/m³).

Jak wyjaśnił Wicemarszałek Województwa Łódzkiego Artur Bagieński, wartości stężeń wskazane w programach ochrony powietrza wynikają z analiz sporządzonych na potrzeby opracowania tych programów.

W związku z przygotowywaną aktualizacją programów ochrony powietrza powyższe błędy zostały zweryfikowane i skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 522-527, 528-664, płyty CD str. 662 i 665)

Błędy w Programach stwierdzone zostały również w sporządzonej na zlecenie NIK ekspertyzie. I tak:

- w przypadku POP dla strefy łódzkiej:
 - o dla roku bazowego 2010 i 2011, ujęta w bilansach emisji suma ładunków pyłu zawieszonego PM₁₀ przedstawiona została błędnie (6.698,3 Mg/rok 2010 i 36.466,5 Mg/rok 2011). Prawidłowe wartości po ponownym zsumowaniu wynoszą: 42.795,2 Mg/rok dla roku 2010 i 9.891,3 Mg/rok dla roku 2011;
 - o dla roku bazowego 2011, w odniesieniu do bilansu ładunków emisji z poszczególnych źródeł przedstawiono błędną jednostkę (Mg) w przypadku ładunków benzo(a)pirenu, określając wartość emisji na poziomie 7.722 Mg, podczas gdy właściwa wielkość emisji odpowiada emisji w kilogramach;
 - o wielkość emisji wskazana dla lat bazowych 2010, 2011 oraz 2012 jest różna częściowo ze względu na czynniki jakie wpływają na sposób wyliczenia emisji, np. w wyniku uwzględnienia innej liczby źródeł emisji w bilansie (w roku 2011 i 2012 ujęto emisję pyłu PM₁₀ z rolnictwa, a w roku 2010 nie podano wartości tego ładunku - emisja z rolnictwa została ujęta natomiast w bazach wynikowych z przeprowadzonego modelowania rozkładu zanieczyszczeń);
 - o przeprowadzone analizy ładunków emisji dla lat 2010-2012 dla pyłu PM₁₀ są podobne, w przypadku emisji pyłu PM_{2,5} nie określono wartości dla roku 2010 i 2012, co uniemożliwia dokonanie porównań. Wątpliwości wyrażone w raporcie odnosiły się też do przedstawionej wartości ładunku emisji benzo(a)pirenu dla roku 2011 (poprawiona wartość 7,722 Mg), która dwukrotnie przewyższa wartości ładunków przedstawionych dla lat 2010 (3,969 Mg/rok) oraz 2012 (3,618 Mg/rok);
- w przypadku POP dla aglomeracji łódzkiej:
 - o w aktualizacji POP obejmującego rok bazowy 2010, dane odnośnie emisji ujęto dla roku 2011. W roku bazowym 2011 nie określono jednak ładunków emisji dla pyłu PM₁₀ oraz benzo(a)pirenu, a został jedynie ujęty bilans emisji pyłu PM_{2,5}. Dla kolejnej aktualizacji dla roku bazowego 2012 nie przedstawiono danych o ładunku emisji substancji dla aglomeracji łódzkiej. Aktualizację Programu opracowano ze względu na konieczność określenia przekroczenia pułapu stężenia ekspozycji i średniego wskaźnika narażenia dla pyłu PM_{2,5}. Nie ma zatem możliwości porównania zmian w ładunku emisji poszczególnych substancji dla aglomeracji łódzkiej;
 - o w uchwale dla roku bazowego 2010, podana wartość i udział koniecznej do osiągnięcia redukcji pyłu PM₁₀ odnosiły się do roku bazowego 2010. Nie określono natomiast koniecznej redukcji dla benzo(a)pirenu. Założono jedynie % obniżenia emisji powierzchniowej ze spalania węgla w celu ogrzewania budynków, niezbędny do osiągnięcia poziomu dopuszczalnego dla PM₁₀, stanowiącego podstawę do obliczenia redukcji ładunku benzo(a)pirenu. Przedstawione w uchwale oraz obliczone wielkości dotyczyły wyłącznie redukcji emisji z sektora bytowo-komunalnego. Dla pozostałych źródeł wskazane zostały wskaźniki realizacji

poszczególnych zadań bez określenia wymaganego poziomu redukcji.
(dowód: akta kontroli str. 459-504)

W raporcie firmy ATMOTERM wskazano również, że:

- w POP dla obu stref (również po zmianach) nie określono skali działań naprawczych, których realizacja ma doprowadzić do poprawy jakości powietrza (np. wskaźniki rzeczowe) oraz oczekiwanych efektów, w tym wymaganych do uzyskania efektów ekologicznych. W programach nie podano wielkości umożliwiającej oszacowanie wymaganej liczby urządzeń grzewczych czy liczby lokali, jakie powinny być poddane termomodernizacji. W przypadku realizacji założonych celów redukcji substancji, przyjęte wielkości maksymalnych stężeń wskazują na wystąpienie przekroczenia w roku prognozy wartości docelowej benzo(a)pirenu i brak przekroczeń średniorocznych pyłu PM₁₀. Wszystkie POP i ich aktualizacje nie zawierały wartości prognozowanych przy realizacji analizowanych Programów dla okresów pośrednich;
- na podstawie wyników modelowania matematycznego modelem wskazanym w POP (model CALPUFF) określone zostały wielkości stężeń substancji na terenie stref pochodzące ze źródeł emisji zlokalizowanych na terenie strefy łódzkiej, a także poza strefą;
- w uchwałach dotyczących Programów opracowanych za lata 2010 i 2011, wartości udziałów źródeł emisji kształtujących stężenia w obszarach przekroczeń podano w zakresach liczbowych, co nie pozwala dokonać diagnozy, które ze źródeł emisji w największym stopniu przyczynia się do powstawania przekroczeń stężeń poziomów dopuszczalnych i docelowych substancji;
- w poszczególnych uchwałach dotyczących POP, dla obu stref nie określono wielkości koniecznej redukcji emisji pyłu PM₁₀ dla roku bazowego 2011 oraz pyłu PM_{2,5} dla roku 2012, a także dla pyłu PM₁₀ dla aglomeracji łódzkiej w 2012 roku. W POP (po zmianach) nie podano też wymaganego poziomu redukcji emisji benzo(a)pirenu w podziale na poszczególne gminy. Jak wskazano w raporcie, wartości wymaganej redukcji, podobnie jak w przypadku ładunków pyłów PM₁₀ i PM_{2,5}, są niemożliwe do oszacowania, ponieważ w analizowanych POP nie podano wartości emisji dla lat bazowych, w podziale na poszczególne gminy w danej strefie. W aglomeracji łódzkiej nie podano również emisji benzo(a)pirenu dla poszczególnych gmin, stąd też nie można oszacować wielkości wymaganej redukcji w odniesieniu do przyjętych poziomów redukcji np. dla pyłu PM₁₀ dla całej aglomeracji;
- POP i kolejne ich zmiany, opracowane dla obu stref, nie uwzględniały aktualizowania, czy też korygowania wymaganych poziomów redukcji kolejnych substancji. Programy opracowane były dla różnych lat bazowych, a przedstawione w nich ładunki emisji substancji odnosiły się do różnych okresów;
- przekazane przez j.s.t. w sprawozdaniach dane umożliwiały obliczenie jedynie efektu redukcji emisji benzo(a)pirenu, jaki osiągnięto w wyniku realizacji działań naprawczych, jednak bez określenia stopnia realizacji celu. W raporcie ATMOTERM wskazano również, że forma sprawozdań za lata 2014-2016 przekazywanych przez samorządy lokalne Zarządowi Województwa Łódzkiego nie uwzględniała wielkości osiągniętych efektów ekologicznych oraz nie ujmowała informacji o efektach rzeczowych działań naprawczych. Informacje zawarte w tych sprawozdaniach miały charakter ogólny i nie przedstawiały ilościowego charakteru działań, co uniemożliwiło obliczenie efektu ekologicznego.

W podsumowaniu ekspertyzy wskazano, że mając na uwadze zastosowane zmienne siałki obliczeniowe w poszczególnych Programach, wpływające na wynik

modelowania (wpływ na wielkość obszarów przekroczeń i stężeń maksymalnych w tych obszarach) oraz brak pełnych danych o wynikach dla wszystkich substancji w poszczególnych latach, trudno jest oceniać stan jakości powietrza i słuszność wprowadzanych w uchwałach, zadań naprawczych dla stref województwa łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 459-504)

Z wyjaśnień Wicemarszałka Województwa Łódzkiego wynika, że niedokonywanie analiz stężeń substancji dla wszystkich obszarów przekroczeń, przy okazji każdej ze zmian programów ochrony powietrza wynika z konstrukcji programów obowiązujących w województwie łódzkim. Zgodnie z przyjętymi założeniami, obszar przekroczeń zidentyfikowany w rocznej ocenie jakości powietrza i uwzględniony raz w programie nie jest już zmieniany. Wyjątek od tej zasady stanowią jedynie obszary przekroczeń standardów jakości powietrza, dla których dokonywana jest aktualizacja programu ochrony powietrza. W takim przypadku, o ile obszar przekroczeń wskazany w programie został wykazany w rocznej ocenie jakości powietrza, na podstawie której wykonywana jest aktualizacja, obszar ten jest na nowo ujmowany we wszystkich analizach. Wicemarszałek wyjaśnił również, że z uwagi na fakt, iż pomiar stopnia osiągnięcia wartości dopuszczalnych/docelowych stężeń poszczególnych zanieczyszczeń powietrza dotyczy stężeń substancji w powietrzu, do takiej oceny niezbędne są wyniki pomiarów, które zmieniają się z roku na rok. Zmiany te są wynikiem nie tylko zmniejszenia lub zwiększenia wielkości emisji, ale również w dużej mierze zależą od warunków atmosferycznych (w szczególności niekorzystnych zjawisk pogodowych negatywnie wpływających na dyspersję zanieczyszczeń). Niemożliwym zatem jest określenie stopnia osiągnięcia wartości dopuszczalnych/docelowych stężeń poszczególnych zanieczyszczeń powietrza. Na podstawie przekazywanych informacji i wyników pomiarów możliwe jest oszacowanie, czy podejmowane działania są wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 32-67, 367-372, płyty CD str. 662 i 665)

Opis stanu
faktycznego

4. W trakcie przygotowania POP (obowiązujących w kontrolowanym okresie) dokonano szczegółowej charakterystyki obszarów narażonych na ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza, biorąc pod uwagę informacje o: wielkości i źródłach emisji poszczególnych substancji do powietrza; wpływie tych źródeł na przekroczenia poziomu normatywnego; wielkości obszarów i liczbie ludności narażonej na ponadnormatywne stężenia poszczególnych substancji. POP diagnozowały przyczyny zanieczyszczeń w podziale na poszczególne źródła emisji (emisja punktowa, powierzchniowa, liniowa oraz pozostałe) wskazując, że za przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM_{10} i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM_{10} odpowiedzialna jest głównie emisja powierzchniowa, pochodząca ze spalania węgla w paleniskach i kotłowniach domowych. W województwie łódzkim w roku bazowym 2010 ze źródeł powierzchniowych pochodziło 65,7% zanieczyszczeń PM_{10} i 81,5% zanieczyszczeń B(a)P, a w roku bazowym 2011 - 79,9% zanieczyszczeń $PM_{2,5}$. Zanieczyszczenia pochodzące ze źródeł liniowych stanowiły natomiast odpowiednio: 16,2% (dla PM_{10}), 10,7% ($PM_{2,5}$) i 2,2% (benzo(a)piren).

W POP dla aglomeracji łódzkiej założono, iż do osiągnięcia poziomu dopuszczalnego określonego dla PM_{10} niezbędne jest obniżenie emisji z ogrzewania budynków: w Łodzi, Pabianicach i Zgierzu o 80%, w Aleksandrowie Łódzkim o 70%, a w Konstantynowie Łódzkim o 50%.

W przypadku strefy łódzkiej, do największych źródeł emisji pyłu zawieszonego PM_{10} i benzo(a)pirenu na obszarach strefy objętej Programem zaliczono zakłady

ciepłownicze²⁹, jednakże ze względu na charakter emisji (emisja zorganizowana, wysoki emitent, zastosowanie technik odpylania) stężenia zanieczyszczeń od nich pochodzące uznano za nieznaczne. Kolejnym zidentyfikowanym w strefie źródłem ponadnormatywnych stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ i zawartego w nim benzo(a)pirenu jest tzw. niska emisja, pochodząca z ogrzewania indywidualnego, gdzie jako podstawowe paliwo używany jest węgiel, szczególnie ten o niskiej jakości – dużej zawartości popiołu i siarki, a jako źródło grzewcze używane są kotły o niskiej sprawności. Ponadto, zwrócono uwagę na narastający problem z zanieczyszczeniami transportowymi. W województwie łódzkim wskaźnik wzrostu ruchu w latach 2005-2010 na drogach międzynarodowych wyniósł 1,20, a na pozostałych drogach krajowych 1,15.

W dokumentach tych wskazano, że na poziom stężeń pyłów w referencyjnym roku 2010 wpływ miały także czynniki klimatyczne, jak: temperatura i wilgotność powietrza oraz prędkość i kierunki wiatrów. Głównymi kierunkami działań w zakresie ochrony powietrza wyznaczonymi w Programach było ograniczenie emisji powierzchniowej, pochodzącej z sektora komunalno - bytowego i z działalności gospodarczej, emisji liniowej (komunikacyjnej) oraz punktowej. Wśród wymienionych w programach działań wskazano także na usprawnienie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, edukację ekologiczną oraz właściwe planowanie przestrzenne.

W POP dla obu stref województwa łódzkiego nie określono kosztów zewnętrznych (tj. kosztów oddziaływania emisji substancji na zdrowie i życie ludzkie).

Oszacowane przez ATMOTERM koszty zewnętrzne, których można uniknąć poprzez redukcję emisji zanieczyszczeń powietrza w skali całego województwa łódzkiego oszacowano (na podstawie POP po zmianach)³⁰ na kwotę 599,3 mln zł rocznie. W ocenie wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie i życie ludzkie posłużono się metodyką *CAFE Cost and Benefits Analysis*, zgodnie z opracowaniem *Damages per tonne emission of PM_{2.5}, NH₃, SO₂, NO_x and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas*, stworzonym w ramach Programu Czyste powietrze dla Europy. W ramach wskazanego opracowania określono wpływ emisji zanieczyszczeń na funkcje życiowe, na wartość upraw oraz na śmiertelność populacji mieszkańców Europy. Zgodnie z treścią ekspertyzy, ponad 843 tys. osób zamieszkujących na terenie województwa łódzkiego narażonych było w roku bazowym POP (2010 r.) na ponadnormatywne stężenia PM₁₀ (stężenia dobowe), a ponad 1.142 tys. zł osób na ponadnormatywne stężenia BaP. Natomiast przekroczenia stężeń rocznych PM_{2.5} występowały w 2011 r. na obszarze zamieszkiwanym przez ponad 45 tys. osób w województwie łódzkim.

(dowód: akta kontroli str. 32-64, 459-504, płyta CD str. 662 i 666)

W celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀, dla aglomeracji łódzkiej przewidziano w POP 84, a dla strefy łódzkiej 63 działania naprawcze. Działania te były ustalone w ramach 10 kierunków dotyczących:

- ograniczenia emisji powierzchniowej pochodzącej z sektora komunalno-bytowego;
- ograniczenia emisji powierzchniowej i punktowej pochodzącej z działalności gospodarczej;

²⁹ Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Brzezinach, Łasku, Sieradzu, Zakładu Energetyki Ciepłej w Łowiczu Sp. z o.o., Polski Ogród Sp. z o.o. w Skierniewicach, ECO Kutno Sp. z o.o., Spółdzielnia Mieszkaniowa „Nasz Dom” w Opocznie.

³⁰ Dla aglomeracji łódzkiej (POP po zmianie uchwałą nr XLI/764/13 z 29 października 2013 r.: koszt 351,1 mln zł), dla strefy łódzkiej (POP po zmianie uchwałą LIII/945/14 z 28 października 2014 r.: koszt 248,2 mln/rok).

- ograniczenia emisji liniowej (komunikacyjnej);
- gospodarki zużyтыми oponami;
- edukacji ekologicznej i reklamy;
- planowania przestrzennego;
- identyfikacji źródeł emisji pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz rozwoju narzędzi do zintegrowanego zarządzania jakością powietrza, w szczególności poprzez inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej oraz
- finansowania realizacji działań naprawczych objętych programami ochrony powietrza.

Do realizacji określonych w POP zakresów działań naprawczych niezbędnych do przywrócenia standardów jakości powietrza i poziomów docelowych oraz działań ustalonych w Planach działań krótkoterminowych zobowiązane zostały właściwe ze względu na występowanie obszarów przekroczeń organy administracji publicznej, przedsiębiorstwa właściwe do rozwoju sieci ciepłowniczej i gazowej, spółdzielnie mieszkaniowe, podmioty korzystające ze środowiska, instytucje właściwe do rozwoju dróg i utrzymania porządku na drogach, mieszkańcy, instytucje, placówki edukacyjne, organizacje, stowarzyszenia i związki ekologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 217-286, 287-326, płyty CD str.662, 663 i 665)

Z uwagi na rodzaj i zasięg wpływu oraz wykonywane obliczenia modelowe, w trakcie przygotowywania programów i ich aktualizacji utworzone zostały bazy emisji zanieczyszczeń: punktowej (pochodzącej ze źródeł przemysłowych technologicznych i energetycznych), powierzchniowej (niska emisja z palenisk domowych i działalności gospodarczej), liniowej (związanej z komunikacją samochodową) oraz z rolnictwa.

Wobec ustalenia w POP najistotniejszego wpływu emisji powierzchniowej na jakość powietrza (tzw. niskiej emisji), główne działania naprawcze dotyczyły obniżenia emisji z indywidualnych systemów grzewczych, poprzez m.in. wymianę systemów grzewczych na niskoemisyjne oraz rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej³¹.

W przypadku emisji punktowej i emisji z małych zakładów (w których emitory zostały zakwalifikowane do emisji powierzchniowej), obszary narażone na ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza zdiagnozowano w oparciu o dane statystyczne uzyskane w Krajowym Ośrodku Bilansowania i Zarządzania Emisjami oraz dane dotyczące wysokości opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Wielkość określonej w POP emisji powierzchniowej obliczono na podstawie danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego, a dodatkowym źródłem informacji (przy wyliczaniu wskaźników emisji dla różnych typów palenisk) były dane z zakresu zagospodarowania przestrzennego dotyczące rodzaju zabudowy, jej zagęszczenia oraz wysokości. W przypadku emisji liniowej uwzględniono dane statystyczne i prognozy dotyczące natężenia ruchu pojazdów oraz jego rodzaju (pojazdy osobowe bądź ciężarowe), z uwzględnieniem wieku, rodzaju silnika oraz masy pojazdu. Wykorzystane zostały także dane dotyczące sieci drogowej w zakresie parametrów i rodzaju dróg, które zestawiano z odpowiednimi wskaźnikami emisji liniowej. Dla pozostałych rodzajów emisji, w tym

³¹ w tym m.in.:

- budowa lub rozbudowa centralnych systemów ciepłowniczych lub/i gazowych lub/i energetycznych,
- zmiana dotychczasowego sposobu zaopatrzenia w ciepło, polegająca na podłączeniu budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wymianie przestarzałych konstrukcyjnie źródeł węglowych na posiadające certyfikaty energetyczno-emisyjne („znak bezpieczeństwa ekologicznego”) wysokosprawne źródła ciepła opalane: paliwami gazowymi (w szczególności: kotły kondensacyjne, konwencjonalne niskotemperaturowe), olejem opalowym lekkim bądź zasilane w energię ciepłą ze źródeł energii odnawialnej (odpowiadających normom polskim i europejskim), ewentualnie paliwami stałymi spalnymi w kotłach, których konstrukcje, przy obsłudze i podawaniu paliwa stałego zgodnie z DTR tych kotłów uniemożliwiają spalanie paliw niekwalifikowanych,
- stosowanie paliwa o parametrach jakościowych jak najlepiej dostosowanych do danego rodzaju/typu kotła,
- termomodernizację budynków.

emisji pochodzącej z rolnictwa, poza wynikami pomiarów prowadzonych przez WIOŚ, przy obliczeniach wielkości emisji wykorzystywano dane ze źródeł statystycznych oraz z zakresu gospodarki przestrzennej.

Obliczenia poziomu stężeń pochodzących od każdego z rodzajów emisji i ich udziału w imisji³² całkowitej, wyznaczenia powierzchni obszarów przekroczeń i liczby ludności narażonej na ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń dokonano w oparciu o model CALMET/CALPUFF.

(dowód: akta kontroli str. 140-143, 367-372, płyta CD str. 662)

Określona w projekcie aktualizacji Programów łączna wielkość emisji poszczególnych substancji zanieczyszczających powietrze w strefach objętych POP, w latach 2014 – 2016 wynosiła dla:

- aglomeracji łódzkiej:
 - PM₁₀ – 5.565 Mg w 2014 r., 3.790,50 Mg w 2015 r. i 3.646,91 Mg w 2016 r.;
 - PM_{2,5} – 3.083 Mg w 2014 r., 3.617,52 Mg w 2015 r. i 3.452,06 Mg w 2016 r.;
 - B(a)P – 0,478 Mg w 2014 r., 1,403 Mg w 2015 r. i 1,33 Mg w 2016 r.
- strefy łódzkiej:
 - PM₁₀ – 41.899 Mg w 2014 r., 23.670,84 Mg w 2015 r. i 24.310,06 Mg w 2016 r.;
 - PM_{2,5} – 24.839 Mg w 2014 r., 18.809,44 Mg w 2015 r. i 19.684,46 Mg w 2016 r.;
 - B(a)P – 3,638 Mg w 2014 r., 7,699 Mg w 2015 r. i 7,855 Mg w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 32-34)

5. Zgodnie z treścią uzasadnienia do POP dla obu stref, określenie Programu w zakresie benzo(a)pirenu wiąże się z bardzo ostrą normą przyjętą dla poziomu docelowego. Stosunek emisji B(a)P oraz emisji pyłu zawieszonego PM₁₀ zinwentaryzowanej na terenie Polski wynosi około 0,00016, podobnie ma się to dla emisji zinwentaryzowanych w poszczególnych strefach. Stosunek wartości średniorocznej poziomu docelowego B(a)P i poziomu dopuszczalnego PM₁₀ wynosi 0,000025, co oznacza, że z uwagi na szczególnie szkodliwe oddziaływanie B(a)P na zdrowie człowieka, wartości normatywne dla B(a)P są około 6-ciokrotnie ostrzejsze niż dla pyłu zawieszonego PM₁₀. Równocześnie podano, że w warunkach polskich dotrzymanie powyższej normy jest praktycznie nierealne.

W uzasadnieniu do POP dla strefy łódzkiej wskazano, że realizacja Programu w zakresie pyłu zawieszonego PM₁₀ nie jest wystarczająca dla osiągnięcia poziomu docelowego benzo(a)pirenu. Przekroczenia będą występowały nadal, bowiem skupiska miejskie, takie jak: Łódź, Pabianice i Zgierz wchodzące w skład strefy aglomeracja łódzka oraz wszystkie większe ośrodki miejskie strefy łódzkiej³³ stanowią źródło emisji napływowej pyłu zawieszonego PM₁₀ i benzo(a)pirenu, oddziałującej na sąsiadujące gminy wiejskie. Dotyczy to w szczególności gmin powiatu piotrkowskiego, pabianickiego, zgierskiego, opoczyńskiego i łódzkiego wschodniego. Skutkiem redukcji emisji pyłu PM₁₀ w tych miastach ma być poprawa jakości powietrza w graniczących z nimi gminach wiejskich. Tym niemniej, samorządy tych gmin i mieszkańcy również zostali objęci działaniami naprawczymi Programu, polegającymi m.in. na edukacji ekologicznej, stosowaniu kotłów i paliw możliwie jak najlepszej jakości, dobrej organizacji gospodarki odpadami i zaniechaniu spalania odpadów, a także na prowadzeniu kontroli w zakresie sposobu gospodarowania odpadami.

Zgodnie z założeniami POP, realizacja określonych w nich działań naprawczych doprowadzić miała do osiągnięcia m.in. prognozowanych na 2020 r. wartości

³² Imisja - stężenie w powietrzu substancji zanieczyszczającej (jednostka masy substancji zanieczyszczającej przypadająca na jednostkę objętości), wyrażane w µg/m³ lub ng/m³.

³³ Tomaszów Mazowiecki, Opoczno, Skierniewice, Sieradz, Piotrków Trybunalski, Zduńska Wola.

poziomów stężeń pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} w powietrzu i benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀, zarówno przy założeniu podjęcia, jak i niepodjęcia zaplanowanych działań³⁴. Prognozowany na 2020 r. poziom stężeń pyłu PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy dla aglomeracji łódzkiej miał wynieść - przy założeniu niepodjęcia działań ponad konieczne - od 48,4 µg/m³ do 66,0 µg/m³, a liczba dni z przekroczeniami poziomów stężeń dopuszczalnych o okresie uśredniania 24 h od 136 do 187. Przy założeniu podjęcia wszystkich działań określonych w POP, poziom PM₁₀ miał wynieść od 24 µg/m³ do 45 µg/m³, a liczba dni z przekroczeniami poziomów stężeń dopuszczalnych o okresie uśredniania 24 h poniżej 35.

Prognozowany na 2020 r. dla strefy łódzkiej (po zmianach) poziom stężeń pyłu PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy, przy założeniu niepodjęcia działań ponad konieczne, określono od 33,8 µg/m³ do 114,1 µg/m³, a liczbę dni z przekroczeniami do 143. Przy założeniu podjęcia wszystkich działań określonych POP, poziom PM₁₀ miał wynieść od 26,8 µg/m³ do 49,9 µg/m³, a liczba dni z przekroczeniami – do 35.

W odniesieniu do pyłu PM_{2,5} o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy, jego prognozowany na 2020 r. poziom dla aglomeracji łódzkiej, przy założeniu niepodjęcia działań ponad konieczne określono na 21,8 µg/m³, a przy założeniu realizacji wszystkich działań od 15,9 µg/m³ do 17,9 µg/m³; zaś dla strefy łódzkiej poziom ten określono (po zmianach) odpowiednio na: 33,0 µg/m³ i 18,0 µg/m³.

Prognozowany na 2020 r. określony w POP dla aglomeracji łódzkiej poziom stężeń benzo(a)pirenu³⁵ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy zaplanowano odpowiednio w wysokości 2,0 – 4,8 ng/m³ przy założeniu niepodjęcia żadnych dodatkowych działań ponad te, których konieczność podjęcia wynika z istniejących przepisów oraz 1,0 – 4,0 ng/m³ przy założeniu, że wszystkie działania zostaną podjęte. Dla strefy łódzkiej wartości te (po zmianach) przyjęte zostały dla poszczególnych obszarów odpowiednio: od 0,85 ng/m³ do 4,98 ng/m³ i od 0,9 ng/m³ do 5,9 ng/m³.

Wg szacunków, spadek emisji z ogrzewania indywidualnego w strefy łódzkiej do 2015 r. nie przekroczy 5% w stosunku do emisji określonej dla 2010 r., a w 2020 r. wyniesie 25% w stosunku do roku bazowego.

Nie określano terminów osiągnięcia dopuszczalnego/docelowego poziomu stężenia NO₂ (nie występowały przekroczenia poziomu normatywnego tej substancji).

(dowód: akta kontroli płyty CD str. 662 i 665)

6. Zasady ewaluacji POP określone zostały w § 21 uchwał Sejmiku Województwa Łódzkiego Nr XXX/689/13 i Nr XXX/690/13 z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia POP dla aglomeracji łódzkiej i strefy łódzkiej w województwie łódzkim.

Głównym narzędziem monitorowania przez Urząd efektów realizacji POP były sprawozdania roczne składane przez j.s.t.

Postanowienia POP zobowiązywały burmistrzów lub prezydentów miast i starostów, właściwych ze względu na występowanie obszarów przekroczeń, do przekazywania Zarządowi Województwa Łódzkiego informacji o: wydawanych decyzjach; przyjętych aktach prawa miejscowego oraz dotyczących monitorowania realizacji programu lub jego poszczególnych zadań, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia jego celów.

Informacje te miały być składane za ubiegły rok kalendarzowy m.in. z uwzględnieniem:

³⁴ W POP dla strefy łódzkiej przewidziano dodatkowo prognozy dla Rawy Mazowieckiej na 2015 r.

³⁵ Na obszarze o kodzie Ld10aLdB(a)Pa01.

- kierunków działań zmierzających do osiągnięcia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM₁₀ i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀;
- stopnia realizacji działań określonych w programie;
- nakładów - ilości środków dotychczas zaangażowanych w realizację działań naprawczych programu;
- bezpośredniego efektu ekologicznego;
- barier w realizacji działań naprawczych programu oraz propozycji działań korygujących.

W sprawozdaniach miały być ujmowane wskaźniki realizacji programu w ciągu roku (w okresie sprawozdawczym) odnośnie emisji punktowej, powierzchniowej i liniowej. Obejmowały one m.in. liczbę podmiotów gospodarczych, dla których wydano nowe pozwolenia na emisję, ilość nowych węzłów ciepłych lub przyłączy gazowych podłączonych dla celów grzewczych i bytowych, powierzchnię budynków podłączonych do miejskiej sieci ciepłowniczej lub ogrzewanych ze źródeł ciepła opalanych paliwem gazowym, liczbę zlikwidowanych kotłowni, palenisk domowych opalanych paliwem stałym (węgiel, koks), powierzchnię oraz rodzaj obiektów (jednorodzinny, wielorodzinny, bloki) poddanych termomodernizacji, długość dróg wybudowanych celem przeniesienia ruchu komunikacyjnego poza obszary miast lub ich centra, liczbę i rodzaj zmian w organizacji ruchu komunikacyjnego zwiększających płynność ruchu, długość dróg poddanych modernizacji (naprawy, utwardzenia), długość wybudowanych ścieżek rowerowych, ilość i rodzaj modernizacji dokonanych w taborze komunikacji miejskiej (np. wymiana taboru, wprowadzanie paliw niskoemisyjnych), itp.

(dowód: akta kontroli płyta CD str. 662)

Do czasu wejścia w życie drugiej zmiany POP³⁶, zgodnie z treścią § 21 ust. 4 uchwał Sejmiku Województwa Łódzkiego w sprawie przyjęcia POP dla aglomeracji łódzkiej i strefy łódzkiej w województwie łódzkim³⁷, podmioty realizujące Program zobowiązane były do przekazywania informacji o wielkości osiągniętego bezpośredniego efektu ekologicznego, nie później niż na dwa miesiące przed upływem 3 lat, licząc od dnia wejścia w życie uchwały Sejmiku Województwa w sprawie POP³⁸.

W wyniku powyższej zmiany POP, Sejmik Województwa Łódzkiego zrezygnował z ww. zapisu. Od tego czasu informacje o bezpośrednich efektach ekologicznych realizowanych działań naprawczych miały być ujmowane w treści sprawozdań z realizacji POP (kol. 12) i zgodnie z wytycznymi do wypełniania tych sprawozdań, stanowiły ogólny opis lub wielkość uzyskanego efektu ekologicznego.

Jak wyjaśnił Wicemarszałek Województwa Artur Bagieński, możliwość przedstawiania osiągniętego efektu ekologicznego w sposób opisowy została dopuszczona ze względu na to, że dla części działań praktycznie niemożliwym jest określenie wielkości redukcji emisji pyłu zawieszonego lub benzo(a)pirenu.

(dowód: akta kontroli str. 522-527, płyta CD str. 662)

Zgodnie z przyjętymi w POP zasadami monitoringu, cyt.: „informacje od podmiotów realizujących Program winny umożliwić zebranie niezbędnych danych umożliwiających zgodnie z art. 94 ust. 2 i 2a ustawy - Prawo ochrony środowiska złożenie ministrowi właściwemu do spraw środowiska przez zarząd województwa przekazuje sprawozdanie z realizacji programów ochrony powietrza. W związku

³⁶ Tj. Uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego: nr LIII/945/14 z 28 października 2014 r. w przypadku strefy łódzkiej i Nr VIII/90/15 z dnia 31 marca 2015 r. w przypadku aglomeracji łódzkiej, które weszły w życie odpowiednio do dnia 24 grudnia 2014 r. i 28 maja 2015 r.

³⁷ Uchwały Nr XXX/689/13 i Nr XXX/690/13 z dnia 26 kwietnia 2013 r.

³⁸ Tj. do 12 maja 2016 r.

z tym, informacja samorządów lokalnych w sprawie realizacji Programów winna być rzetelna, sprawdzona i odpowiednio usystematyzowana."

Z uwagi na fakt, iż część z przedkładanych przez j.s.t. sprawozdań była niezgodna z układem określonym w programach, w Urzędzie został opracowany elektroniczny formularz sprawozdawczy zawierający część edukacyjno-informacyjną, w której wskazane zostały linki do uchwał i treści POP, a w celu skłonienia j.s.t. do sprawozdawania wielkości osiągniętych efektów ekologicznych, pracownicy Urzędu opracowali plik zawierający arkusze kalkulacyjne ułatwiające obliczenie efektów ekologicznych działań związanych ze zmianą sposobu ogrzewania i termomodernizacją. Wspomniane narzędzia zostały udostępnione na stronie BIP Urzędu oraz na stronie www.powietrze.lodzkie.pl. Dodatkowo, sprawozdawczość z realizacji programów ochrony powietrza została omówiona w trakcie cyklu seminariów „PROGRAMY OCHRONY POWIETRZA W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM - narzędzie poprawy jakości powietrza". Do udziału w spotkaniach zaproszeni zostali przedstawiciele wszystkich jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego.

Urząd nie określił jednak metodyki obliczania efektów ekologicznych dla pozostałych działań co, jak tłumaczono, spowodowane było możliwością realizacji wielu z działań naprawczych przy udziale środków zewnętrznych (np. z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi³⁹), a ponieważ każda z instytucji udzielających wsparcia finansowego może indywidualnie określać sposób obliczania efektów działań na realizację, których udzieliła dofinansowania, w konsekwencji w przypadku pojedynczego działania, sprawozdawane mogłyby być różne wartości efektu ekologicznego.

Istotnym działaniem, które może zostać podjęte w tej sytuacji jest, w opinii Wicemarszałka Województwa Łódzkiego, ujednolicenie na poziomie krajowym wskaźników i sposobów obliczania osiągniętego efektu ekologicznego, stosowanych zarówno na potrzeby sprawozdawczości dotyczącej POP, jak również wszelkich instrumentów wsparcia finansowego udzielanego na zadania związane z poprawą jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 217-286, 287-326, 522-527, płyta CD str. 662)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że podejmowane w badanym okresie w Urzędzie Marszałkowskim działania w celu zapewnienia terminowego wykonania przez jednostki samorządu terytorialnego realizujące POP określonych w Programie obowiązków sprawozdawczych nie były skuteczne. Na ogólną liczbę 823 informacji o realizacji programów ochrony powietrza, które winny być złożone przez j.s.t., obowiązek ten spełniony został w 507 przypadkach (61,6%). W wyjaśnieniach Wicemarszałek Województwa Artur Bagieński podał, że pracownicy Urzędu podejmują starania, aby wszystkie zobligowane do tego j.s.t. przedkładały informacje o realizacji programów ochrony powietrza. Starają się przypominać przedstawicielom gmin i powiatów o tym obowiązku: w latach ubiegłych, kiedy programami objętych było znacznie mniej gmin, drogą telefoniczną, a od kilku lat, ze względu na ilość jednostek objętych programami ochrony powietrza - pisma przypominające o obowiązku sprawozdawczym przesyłane są drogą elektroniczną. Tym niemniej, biorąc pod uwagę znaczną liczbę jednostek, które nie wypełniły obowiązku sprawozdawczego, NIK wskazuje na nadal niską skuteczność podejmowanych działań dyscyplinujących.

(dowód: akta kontroli str. 367-372, 399-403, 505-521 i 522- 527)

Ponadto ustalenia NIK wskazują, że prowadzona przez pracowników Urzędu weryfikacja poprawności sporządzenia przedkładanych przez j.s.t. sprawozdań z realizacji POP była niewystarczająca. Ograniczona była bowiem do analizy

³⁹ Zwany dalej „WFOŚiGW”.

i porównania ze sobą danych przedstawionych w sprawozdaniach. Natomiast wyniki równoległe prowadzonych przez NIK w innych j.s.t.⁴⁰ kontroli wskazują, że przedkładane przez te jednostki dane sprawozdawcze w zakresie realizacji POP były nierzetelne (w tym w zakresie liczby nieruchomości poddanych termomodernizacji i podłączonych do sieci). Brak weryfikacji danych ze stanem faktycznym wynikał z braku prawnych możliwości sprawdzenia przez Urząd rzetelności danych przekazywanych przez j.s.t.

(akta kontroli str. 505-521, 522-527, 528-644)

Opis stanu
faktycznego

W oparciu o otrzymane sprawozdania roczne oraz dane wynikające z rocznych ocen jakości powietrza przedkładane przez WIOŚ, Urząd sporządził sprawozdanie zbiorcze, które Zarząd Województwa przedłożył Ministrowi Środowiska w lipcu 2016 r.⁴¹, z zachowaniem terminu określonego w art. 94 ust. 2a i 2b Poś.

Zakres sprawozdań spełniał wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza⁴². Zawarto w nich tytuły 63 działań naprawczych dla strefy łódzkiej i 47 dla aglomeracji łódzkiej, wskazując m.in. termin zastosowania, skalę czasową osiągnięcia założonej redukcji stężenia, kategorię źródeł emisji, której dotyczyło działanie naprawcze, wskaźniki monitorowania postępu oraz szacunkową wysokość kosztów danego działania naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 217-282, 287-326, 367-372, 404-407, płyta CD str. 663)
Łączna kwota wykazanych w sprawozdaniach kosztów wyniosła 12.229.705,7 tys. zł i dotyczyła głównie działań w zakresie ograniczenia emisji liniowej (10.286.269,5 tys. zł, tj. 84,1%). Kwotę 1.920.662,8 tys. zł (15,7% łącznych kosztów) przeznaczono na ograniczenie emisji powierzchniowej, głównie pochodzącej z sektora komunalno-bytowego (1.909.458,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 654-658)

Jak wyjaśnił Wicemarszałek Województwa Artur Bagieński, agregacja danych przekazywanych przez j.s.t. w zakresie realizacji programów ochrony powietrza następowała w podziale na strefy i w odniesieniu do pojedynczego działania naprawczego. Na koniec dokonywano podsumowania kosztów realizacji wszystkich działań naprawczych. Z uwagi na fakt, iż dane grupowane były w odniesieniu do poszczególnych działań naprawczych podejmowanych w danej strefie, agregacji takiej dokonywano również do kierunków działań.

(dowód: akta kontroli str. 505-521, 654-658, 669)

Informacje o stanie jakości powietrza w województwie łódzkim Urząd pozyskiwał z otrzymywanych z WIOŚ rocznych ocen jakości powietrza. Według wyjaśnień Wicemarszałka Województwa Łódzkiego, Urząd dokonywał analizy skuteczności działań zaplanowanych w POP na podstawie tych informacji oraz w oparciu o otrzymywane sprawozdania z realizacji POP. Wynikiem analiz realizacji programów dla pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} oraz B(a)P była krytyczna ocena intensywności działań naprawczych i tempa poprawy jakości powietrza, a skutkiem takiej oceny było podjęcie prac nad uchwałą antysmogową.

(dowód akta kontroli str. 144-150, 367-372, 424-428, 659-660, płyta CD str. 661)

Wyniki pomiarów prowadzonych w latach 2014-2016 przez WIOŚ wskazują, że dotychczasowe tempo i efekty działań naprawczych nie przełożyły się na widoczny spadek emisji zanieczyszczeń powietrza, a jakość powietrza na obszarze województwa nie uległa istotnej poprawie. Wprawdzie wyniki tych pomiarów w województwie wskazują na poprawę jakości powietrza w zakresie

⁴⁰ Gmina Łódź, Miasto Brzeziny i Miasto Piotrków Tryb.

⁴¹ Odpowiednio: 13 lipca 2016 r. dla aglomeracji łódzkiej i 18 lipca 2016 r. dla strefy łódzkiej.

⁴² Dz. U. z 2012 r., poz. 1034.

zanieczyszczenia pyłem zawieszonym PM₁₀, którego emisja wynosiła rocznie odpowiednio: 50.508 mg w 2014 r., 25.508 mg w 2015 r. oraz 27.956 mg w 2016 r., a emisja PM_{2,5} zmieniła się w tym samym okresie z 28 309 mg w 2014 r. do 22 423 mg w 2015 r. i 23.136 mg w 2016 r., to roczna emisja benzo(a)pirenu wzrosła z 4,116 mg w 2014 r. do 9,108 mg w 2015 r. oraz 9,185 mg w 2016 r.

Zgodnie z obowiązującymi standardami jakości powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM₁₀ i poziomu docelowego benzo(a)pirenu⁴³, poziom stężeń dopuszczanych pyłu zawieszonego PM₁₀ dla okresu uśredniania wyników pomiarów 24 godziny wynosi 50 µg/m³, a dla okresu uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy 40 µg/m³. Dopuszczalną częstość przekraczania w ciągu roku kalendarzowego dopuszczalnych stężeń 24-godzinnych określono na 35 dni.

Analiza zmian w stężeniach PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P za lata 2014-2016 w porównaniu do lat 2011-2013 sporządzona na podstawie danych GIOŚ⁴⁴ wykazała, że wartość średniorocznych stężeń pyłu PM₁₀ i PM_{2,5} oraz BaP w latach 2014-2016 (wartość średnia z okresu trzyletniego) wyniosła odpowiednio 37,9 µg/m³, 25,5 µg/m³ i 7,6 ng/m³ i w porównaniu do okresu z lat 2011 – 2013⁴⁵ zmniejszyła się odpowiednio o 9,3%, 12,4% i 9,5%. Również średnia liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀ w ww. ujęciu zmniejszyła się o 1,7% i wyniosła 77 dni w latach 2014-2016⁴⁶. Podkreślić jednak należy, że powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a lata 2014-2016 były relatywnie cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków anemologicznych (wietrznych), co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu.

Z danych dotyczących jakości powietrza na terenie województwa łódzkiego wynika, iż w latach 2014-2015 na 18% do 54% stacji pomiarowych występowały przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla rocznych stężeń PM₁₀. Przykładowo: na stanowisku pomiarowym zlokalizowanym w Łodzi przy ul. Legionów 1 stężenie średnioroczne PM₁₀ osiągnęło poziom: 44,5 µg/m³ w 2014 r.; 42,8 µg/m³ w 2015 r. i 39,2 µg/m³ w 2016 r., a na stanowisku w Opocznie 55,1 µg/m³ w latach 2014-2015 oraz 52,2 µg/m³ w roku 2016. Z kolei poziom dopuszczalny dla liczby dni ze stężeniami dobowymi PM₁₀ powyżej 50 µg/m³ przekraczany był na 83% do 88% stacji pomiarowych. W kontrolowanym okresie przekroczenia dopuszczalnego stężenia średnioroczne benzo(a)pirenu, przy wartości granicznej 1 ng/m³ odnotowane zostały na wszystkich stacjach pomiarowych, przy czym najniższe przekroczenie wystąpiło na stanowisku zlokalizowanym w Kutnie (3,87 ng/m³ w 2015 r.), a najwyższe na stacji w Opocznie (17,8 ng/m³ w 2016 r.).

Nie odnotowano natomiast przekroczeń poziomu dopuszczalnego dla rocznych stężeń dwutlenku azotu (NO₂)⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 361-366, 651-653, 660-661, 670-673, płyta CD str. 664)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przyjętych programach ochrony powietrza, w niewystarczającym stopniu określono sposób dokumentowania realizacji programu i jego efektów, i tym samym nie w pełni zrealizowano wymogi wskazane w art. 84 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. W konsekwencji uniemożliwiało to monitorowanie poziomu redukcji

⁴³ Standardy te określa dyrektywa 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (CAFE), implementowana do ustawy Poś i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1031).

⁴⁴ <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/arcchives>.

⁴⁵ W latach 2011-2013 wartość średnia wyniosła 41,8 µg/m³ dla pyłu PM₁₀, 29,1 µg/m³ dla pyłu PM_{2,5} i 8,4 ng/m³ dla B(a)P.

⁴⁶ W latach 2011-2013 wyniosła 78 dni.

⁴⁷ Analizę przeprowadzono na podstawie danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska dostępnych pod adresem: <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/archives>.

wielkości emisji, ustalenie zagrożeń w realizacji założonych w programie celów oraz podjęcie adekwatnych działań naprawczych.

Określona w raporcie ATMOTERM szacunkowa redukcja emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych w latach 2014 – 2016 dla województwa łódzkiego w wyniku realizacji POP wynosiła w przypadku:

- pyłu zawieszonego PM₁₀ – 123,57 Mg/rok,
- pyłu zawieszonego PM_{2,5} – 74,98 Mg/rok,
- benzo(a)pirenu – 0,022 Mg/rok.

NIK zauważa, że przy dotychczasowym tempie, uzyskany stopień redukcji emisji wyraźnie wskazuje na ryzyko nieosiągnięcia założonych celów programu w roku końcowym. Na przestrzeni trzech lat (2014-2016) z siedmioletniego okresu założonego w POP osiągnięto w skali całego województwa redukcję wielkości emisji ze źródeł powierzchniowych PM₁₀, PM_{2,5} i BaP na poziomie odpowiednio 3,0%, 5,7% i 12,6% założonej wartości docelowej do roku 2020.

Równocześnie przyjęty system informowania o realizacji zadań wskazanych w POP nie nakładał na jednostki wykonujące te zadania obowiązku podawania ich dokładnego zakresu rzeczowego oraz szczegółowych danych o osiągniętych efektach ekologicznych w postaci wielkości zredukowanej emisji.

(dowód: akta kontroli str. 459-504)

Opis stanu
faktycznego

7. W POP dla obu stref, z wyjątkiem nielicznych przypadków, nie zwymiarowano skali (zakresu) działań naprawczych, których realizacja ma doprowadzić do poprawy jakości powietrza, np. poprzez określenie przewidywanych wskaźników rzeczowych oraz oczekiwanych efektów ekologicznych w postaci wielkości redukcji emisji poszczególnych substancji.

W opinii Wicemarszałka Województwa Łódzkiego, finalnym efektem ekologicznym programów jest osiągnięcie norm jakości powietrza, a w związku z krytyczną oceną realizacji działań naprawczych przyjęta została przez Sejmik Województwa Łódzkiego tzw. uchwała antysmogowa.

Jak wyjaśniła Wicemarszałek Województwa Joanna Skrzydlewska analizy dotychczasowej realizacji działań wskazanych w programach ochrony powietrza zarówno pod kątem skali i tempa, jak również efektów tych działań w postaci zmian stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀, jednoznacznie wskazują, że osiągnięcie celów programów, tj. osiągnięcie poziomów dopuszczalnych i poziomu docelowego, w terminie do roku 2020 jest zagrożone. W związku z wejściem w życie uchwały antysmogowej, osiągnięcie poziomów dopuszczalnych, które są standardami jakości powietrza, powinno być możliwe dla przeważającej liczby obszarów przekroczeń do roku 2025, zaś dla wszystkich obszarów powinno nastąpić najpóźniej do roku 2030.

(dowód: akta kontroli str. 52-67, 367-372, 413-419, 455-458, 459-504, płyta CD str. 664)

8. Określone w POP zadania dotyczyły wszystkich zdiagnozowanych źródeł emisji i przyczyn przekroczeń wartości normatywnych poszczególnych substancji.

Tym niemniej, nie określono w nich wysokości planowanych środków na poszczególne kierunki działań naprawczych, co wyjaśniano ogólnym charakterem programu ochrony powietrza. W wyjaśnieniach powołano się również na art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁸ stanowiący, że „zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy”, a także potwierdzający dodatkowo tę tezę wyrok⁴⁹ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi oraz treść art. 84 ust. 2 pkt 3 Poś⁵⁰. W opinii Urzędu,

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 ze zm.

⁴⁹ Sygn. II SA/Łd 99/12 z dnia 14.03.2012 r.

⁵⁰ Cyt.: „w programie ustala się podstawowe kierunki i zakres działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska”.

to rolę podmiotów, do których skierowany jest program jest wybranie najwłaściwszego dla siebie działania. Szacowane⁵¹ przez Urząd nakłady finansowe związane np. z redukcją emisji powierzchniowej w całym okresie realizacji POP, tj. do końca 2020 wynoszą odpowiednio 1.077.000 tys. zł – 1.723.200 tys. zł dla aglomeracji łódzkiej oraz 1.497.850 tys. zł – 2.396.560 tys. zł dla strefy łódzkiej. Ze względu na sposób szacowania oraz przyjęte założenia podana wartość dotyczy ogólnej zmiany sposobu ogrzewania i termomodernizacji budynków, jak również zastosowania odnawialnych źródeł energii. Koszt średnioroczny realizacji tych zadań przyjęto w przedziale 153.857 tys. – 246.171 tys. zł w przypadku aglomeracji łódzkiej i 213.979 tys. zł – 342.366 tys. zł dla strefy łódzkiej.

(dowód: akta kontroli str. 61-64, 413-419)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ujęte w przekazanych do Ministra Środowiska sprawozdaniach z realizacji POP kierunki działań naprawczych nie były adekwatne do zdiagnozowanych w województwie łódzkim źródeł emisji i przyczyn przekroczeń wartości normatywnych poszczególnych substancji. Najwyższe wydatki ogółem (84,1%) poniesiono bowiem na działania mające na celu ograniczenie emisji liniowej, podczas gdy głównym źródłem emisji były źródła powierzchniowe⁵², w tym z sektora komunalno-bytowego.

(dowód: akta kontroli str. 528-643)

Opis stanu
faktycznego

9. W badanym okresie Zarząd Województwa Łódzkiego nie podejmował przy udziale innych zarządów województw określonej w art. 91 ust. 8 Poś współpracy w zakresie wymiany informacji o ewentualnych źródłach przekroczeń poziomów substancji w powietrzu oraz przykładowych działaniach mających na celu ich ograniczenie. Nie prowadzono również konsultacji z organami innego państwa w trybie określonym w art. 92a ust. 1 i 2 Poś.

Jak wyjaśnił Wicemarszałek Województwa Łódzkiego, wyniki analiz przeprowadzonych na potrzeby opracowania lub zmiany POP nie wskazywały, aby przyczyny przekroczeń dopuszczalnych lub docelowych poziomów substancji w powietrzu zlokalizowane były na terenie innego województwa. Współpraca z przedstawicielami innych województw w celu poprawy jakości powietrza prowadzona była m.in. poprzez uczestnictwo w Krajowej Sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”. W ramach prac tej Sieci opracowany został poradnik „Podniesienie jakości i skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach, w celu zapewnienia czystego powietrza w województwie.” Wicemarszałek wskazał również, że ze względu na szerokie spektrum i różnorodność działań podejmowanych w ramach Partnerstwa na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce, ich skuteczność jest trudna do określenia.

(dowód: akta kontroli str. 144-150, 395-398)

10. W uzasadnieniu do projektów uchwał w sprawie aktualizacji POP podano, że duży wpływ na trudności w realizacji działań naprawczych związanych z ograniczeniem emisji ze spalania paliw w indywidualnych źródłach ogrzewania ma brak regulacji prawnych dotyczących minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych oraz standardów emisyjnych dla urządzeń na paliwa stałe o mocy do 1 MW. Analiza skuteczności rozwiązania polegającego na wymianie kotłów na paliwa stałe na spełniające wymagania klasy 5⁵³ wykazała, że możliwe byłoby osiągnięcie

⁵¹ Na podstawie zakładanych kosztów redukcji 1 Mg pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz zakładanej wielkości redukcji emisji z sektora komunalno-bytowego.

⁵² W roku bazowym 2010 ze źródeł powierzchniowych pochodziło 65,7% zanieczyszczeń PM₁₀ i 81,5% zanieczyszczeń B(a)P, a w roku bazowym 2011 – 79,9% zanieczyszczeń PM_{2,5}.

⁵³ Normy PN-EN 303-5:2012 „Kotły grzewcze, Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW, Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie”.

redukcji emisji pyłu zawieszonego PM₁₀ na poziomie 50% oraz redukcji pyłu zawieszonego PM_{2,5} na poziomie 47%, co na wielu obszarach województwa może spowodować osiągnięcie poziomów dopuszczalnych.

W związku z powyższym, w dniu 24 października 2017 r. Sejmik Województwa Łódzkiego przyjął uchwałę w sprawie ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (uchwałę antysmogową).

Zgodnie z jej treścią, wprowadzone ograniczenia i zakazy, obejmujące cały rok kalendarzowy, dotyczyć będą instalacji, w których następuje spalanie paliw w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁵⁴, w szczególności kotłów, pieców, kominków, jeżeli następuje w nich spalanie paliw stałych oraz:

- 1) dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub do systemu ogrzewania wody użytkowej lub
- 2) wydzielają ciepło poprzez:
 - a) bezpośrednie przenoszenie ciepła lub
 - b) bezpośrednie przenoszenie ciepła w połączeniu z przenoszeniem ciepła do medium lub
 - c) bezpośrednie przenoszenie ciepła w połączeniu z systemem dystrybucji gorącego powietrza,

z wyłączeniem instalacji niesłużących ogrzewaniu pomieszczeń lub wody użytkowej i eksploatowanych na zewnątrz budynków.

Przepis ten dopuszcza do użytkowania wyłącznie

- w przypadku instalacji dostarczających ciepło do systemu c.o. lub c.w.u – instalacje spełniające minimalne wymagania dotyczące sezonowej efektywności energetycznej i wielkości emisji zanieczyszczeń określone w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r.⁵⁵ oraz spełniające wymagania odnoszące się do sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określone dla klasy 5 według normy PN-EN 303-5:2012, których eksploatację rozpoczęto przed dniem 1 maja 2018 r,
- w przypadku instalacji wydzielających ciepło – instalacje spełniające minimalne wymagania określone w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r.⁵⁶.

W § 4 uchwały zakazano stosowania paliw:

- 1) w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi powyżej 15%, za wyjątkiem paliw o wartości opałowej nie mniejszej niż 24 MJ/kg i zawartości popiołu nie większej niż 12%;
- 2) węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla;
- 3) mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem;
- 4) zawierających biomasę stałą o wilgotności powyżej 20%.

Uchwała wejdzie w życie z dniem 1 maja 2018 r. z następującymi wyjątkami:

- 1) od 1 stycznia 2023 r. w zakresie dotyczącym instalacji, których eksploatację rozpoczęto przed dniem 1 maja 2018 r. i niespełniających wymagań odnoszących się do sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3, 4 lub 5, według normy PN-EN 303 5:2012,

⁵⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 220.

⁵⁵ 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. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 100).

⁵⁶ 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. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 1).

- 2) od 1 stycznia 2027 r. w zakresie dotyczącym instalacji, których eksploatację rozpoczęto przed dniem 1 maja 2018 r. i spełniających wymagania odnoszące się do sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3 lub klasy 4, według normy PN-EN 303-5:2012,
- 3) od 1 stycznia 2022 r. w zakresie instalacji wskazanych w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r., a które będą musiały zostać wyposażone od 1 stycznia 2025 r. w urządzenia zapewniające redukcję emisji pyłu do wartości określonych w punkcie 2 lit a załącznika II do Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe.⁵⁷

W uchwale przyjęto, że przedstawione wymagania w zakresie terminów ich obowiązywania, przedstawione w pkt 1 i 2, nie będą miały mocy obowiązującej odpowiednio: po dniu 1 stycznia 2020 r. i 1 stycznia 2022 r. w odniesieniu do instalacji eksploatowanych w budynkach podłączonych do sieci ciepłowniczej.

(dowód: akta kontroli str. 162-216, płyta CD str. 664)

11. Regionalne Programy Operacyjne Województwa Łódzkiego (RPO WŁ) na lata 2007-2013 i 2014-2020 nie przewidywały podziału projektów na poszczególne rodzaje działań naprawczych. Planowane i zrealizowane wydatki na działania sprzyjające poprawie jakości powietrza z wykorzystaniem środków UE dotyczyły projektów, dla których podpisano umowy o dofinansowanie w zakresie miejskiego transportu publicznego, kompleksowej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej oraz przebudowy sieci ciepłowniczej.

Priorytetem inwestycyjnym w ramach RPO WŁ na lata 2007-2013, były działania II.6 *Ochrona Powietrza* w II Osi Priorytetowej *Ochrona Środowiska*. Wszystkie przedsięwzięcia realizowane w ramach tego działania były spójne z celami obowiązującego wojewódzkiego programu ochrony środowiska. Do końca 2016 r. na zadania z zakresu ochrony powietrza⁵⁸ ogłoszone zostały 2 nabory, na które przeznaczono środki w wysokości 9 197 963,48 Euro, tj. 19% łącznej kwoty środków zaplanowanych w II Osi Priorytetowej *Ochrona Środowiska*. Wnioski złożone w ogłoszonych konkursach przekraczały dostępne środki blisko 11-krotnie w pierwszym i 9-krotnie w drugim konkursie. Lista 89 projektów⁵⁹ realizowanych w ramach RPO WŁ 2007-2013, dla których podpisano umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 119.416,8 tys. zł, obejmowała kompleksową i częściową termomodernizację budynków użyteczności publicznej oraz przebudowę sieci ciepłowniczej. Odnosząc się do efektów uzyskanych w wyniku tych działań, dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu wyjaśnił, że zrealizowane inwestycje przyczyniły się do redukcji emisji CO₂, co stanowi realizację celu średniookresowego w zakresie ochrony klimatu, wyznaczonego w polityce ekologicznej państwa.

(dowód: akta kontroli str. 151-161, 674-675)

W ramach realizacji RPO WŁ na latach 2007-2013 i 2014-2020 nie przewidziano wsparcia dla przedsięwzięć dotyczących ogrzewania węglowego i wymiany niskosprawnych kotłów na paliwa stałe.

Wśród innych zadań z zakresu ochrony powietrza objętych RPO WŁ, w latach 2007-2013 realizowano także:

⁵⁷ Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 1.

⁵⁸ W których występował autorski wskaźnik rezultatu „Zmiana emisji głównych zanieczyszczeń powietrza: dwutlenek siarki, tlenki azotu, pyły, dwutlenek węgla (tony/rok)”.

⁵⁹ Na łączną kwotę 188.829,2 tys. zł.

- działanie I.4 – Miejski transport publiczny - wartość alokacji 16.836,6 tys. zł⁶⁰, w ramach tego działania podpisano 5 umów na łączną kwotę dofinansowania z UE -15.983,1 tys. zł;
- działanie II.6 – Ochrona powietrza - wartość alokacji 116.556 tys. zł, podpisano 86 umów na łączną kwotę dofinansowania z UE -113.954,6 tys. zł;
- działanie II.10 – Sieci ciepłownicze – wartość alokacji 15.928,1 tys. zł podpisano 8 umów na łączną kwotę dofinansowania - 15.931,1 tys. zł.

W ramach RPO WŁ na lata 2014-2020 przyjęto, że dofinansowaniem objęte zostaną zadania sprzyjające ochronie powietrza wskazane w osi priorytetowej IV *Gospodarka niskoemisyjna* w działaniu II.6 - *Ochrona powietrza*.

Dla realizacji celu szczegółowego, jako niezbędne uznano:

- wykorzystanie urządzeń energooszczędnych przy inwestycjach związanych z modernizacją źródeł ciepła oraz oświetleniem publicznym;
- realizację przedsięwzięć w zakresie budownictwa pasywnego - dofinansowaniem objęto wyłącznie projekty zgodne z planami gospodarki niskoemisyjnej;
- dofinansowanie wyłącznie inwestycji związanych z wymianą indywidualnych źródeł ciepła, które skutkują emisją CO₂, o co najmniej 30% niższą w odniesieniu do istniejących instalacji; dofinansowanie wymiany kotłów na paliwa stałe, spełniających wymagania określone dla klasy 5 według normy PN EN 303-5:2012.

Zadania RPO WŁ na lata 2014-2020 z zakresu ochrony powietrza realizowane były w ramach kolejnych 9 działań⁶¹, obejmujących łączną kwotę dofinansowania 678.026,7 tys. zł, w tym na realizację projektów związanych z wymianą źródeł ciepła 47.094,4 tys. zł.

Ponadto, w ramach RPO WŁ na lata 2007-2013 realizowane były projekty z zakresu odnawialnych źródeł energii (OZE) – wartość alokacji wynosiła 110.345,5 tys. zł, podpisano 23 umowy na łączną kwotę dofinansowania 108.252,1 tys. zł. Realizowane projekty dotyczyły m.in.:

- inwestycji związanych z jednostkami wytwórczymi energii elektrycznej wykorzystującymi energię słoneczną lub wiatrową;
- budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury służącej do produkcji i przesyłu energii odnawialnej;
- inwestycji związanych z jednostkami wytwórczymi ciepła przy wykorzystaniu między innymi biomasy, energii słonecznej, energii geotermalnej.

W wyniku podjętych działań zwiększono moc zainstalowanej energii z odnawialnych źródeł o 20,80MW, wybudowano/przebudowano 7 jednostek wytwarzania energii cieplnej oraz opracowano 23 projekty dotyczące inwestycji energii odnawialnej.

W RPO na lata 2014-2020, na realizację projektów dotyczących alternatywnych źródeł energii zarezerwowano środki w wysokości 180.956, 4 tys. zł, z których do dnia 13 grudnia 2017 r. zakontraktowano 95 578,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 443-454, 645-650)

12. Samorząd Województwa Łódzkiego nie uczestniczył w realizacji Programu Life, jak też nie posiadał wiedzy odnoszącej się do realizacji przez inne podmioty programów ochrony powietrza z wykorzystaniem środków tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 413-419)

W styczniu 2016 r. w ramach trzeciego naboru WFOŚiGW w Łodzi złożył do NFOSiGW wniosek o dofinansowanie ze środków programu priorytetowego pn. „Poprawa jakości powietrza. Część 2) KAWKA - Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych

⁶⁰ Według stanu na dzień 1 marca 2017 r.

⁶¹ M.in. niskoemisyjny transport miejski, termomodernizacja budynków, przebudowa sieci ciepłowniczej oraz ochrona powietrza; Łączna wartość alokacji 1.078.703,4 tys. zł.

odnawialnych źródeł energii". W związku z wycofaniem się WFOŚiGW z realizacji Programu w dotychczasowej formie, Rada Nadzorcza WFOŚiGW w Łodzi w dniu 29 sierpnia 2016 r. podjęła Uchwałę nr 62/VIII/2016 o odstąpieniu od realizacji przedmiotowego programu na terenie województwa łódzkiego.

WFOŚiGW w Łodzi opracował i wprowadził, w założeniach podobny do programu „KAWKA”, Program Ograniczania Niskiej Emisji - PONE⁶². Ww. program zakładał wykorzystywanie wyłącznie środków własnych Funduszu w latach 2017-2018. Nabór do programu został przeprowadzony w dniach od 1 marca 2017 r. do 10 kwietnia 2017 r. W ramach naboru wpłynęły 23 wnioski, z których 22 zostały pozytywnie zweryfikowane na łączną kwotę dofinansowania 27,3 mln zł. Jeden wnioskodawca wycofał się z realizacji zgłoszonego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 88-139)

Zarząd Województwa Łódzkiego nie ogłaszał w latach 2014 - I półrocze 2017 programów dotyczących dofinansowania zakupu wyposażenia lub innych środków ochronnych mających na celu ochronę przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 413-419)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Projekty programów POP, po dokonaniu ich aktualizacji w 2016 r., nie zostały poddane procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaganej art. 46 w zw. z art. 50 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W konsekwencji Wojewoda Łódzki na podstawie rozstrzygnięć nadzorczych stwierdził nieważność przedmiotowych uchwał⁶³. W rozstrzygnięciach tych wskazano, że wymóg przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o którym mowa w art. 46 tej ustawy istnieje także w przypadku wprowadzania zmian do już przyjętego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 15-28, płyta CD str. 665)

Wicemarszałek Artur Bagieński wyjaśnił, iż w związku z uzgodnieniem z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Łodzi zakresu prognozy oraz dokonaną w lipcu 2017 r. aktualizacją badania rynku, Urząd zlecił opracowanie prognozy, która została odebrana protokołem odbioru w dniu 6 listopada 2017 r. Wicemarszałek wskazał, że obecnie trwa weryfikacja treści złożonych opracowań, po której dokumenty zostaną zgodnie z zapisem art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, przedłożone do zaopiniowania właściwym organom, tj. Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Łodzi oraz Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 144-150 i 373-394)

2. W obowiązujących w badanym okresie POP w niewystarczającym stopniu zrealizowano wymogi wskazane w § 3 pkt 3 lit. b) rozporządzenia Ministra

⁶² Zatwierdzony Uchwałą Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Łodzi Nr 121/XII/2016 z dnia 30.12.2016 r., zmieniony Uchwałą Nr 11/11/2017 z dnia 27.02.2017 r. i Nr 43/IV/2017 z dnia 27.02.2017r. Celem Programu jest zmniejszenie emisji zanieczyszczeń, w szczególności pyłów PM_{2,5}, PM₁₀ oraz emisji CO₂ w strefach, w których występują znaczące przekroczenia dopuszczalnych i docelowych poziomów stężeń tych zanieczyszczeń i dla których zostały opracowane programy ochrony powietrza. Okres wdrażania: 2017-2018. Pula środków do rozdysponowania: 28.700.000 zł; dofinansowanie w formie dotacji do 40% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia (http://www.wfosigw.lodz.pl/jednostki_samorzadu_terytorialnego_i_pozostale_podmioty.html).

⁶³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego Nr PNIK-I.4131.168.2016.2 z dnia 2 listopada 2016 r. dla strefy aglomeracja łódzka i Nr PNIK-I.4131.168.2016.3 z dnia 2 listopada 2016 r. dla strefy łódzkiej.

Środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. Wymogi te zobowiązują do określenia w POP planowanych działań, ze szczególnym uwzględnieniem nie tylko kierunków, ale również zakresu tych działań. Tymczasem, przyjęte w realizowanych programach mechanizmy ewaluacji i monitoringu nie uwzględniały wszystkich elementów niezbędnych do zarządzania procesem poprawy jakości powietrza. Nie określono w nich bowiem, w większości przypadków, oczekiwanych w wyniku ich realizacji wskaźników: produktu (przewidywanego zakresu rzeczowego działań naprawczych) i rezultatu (przewidywanego efektu ekologicznego działań naprawczych), zwłaszcza w odniesieniu do działań mających na celu redukcję emisji ze źródeł powierzchniowych, która jest dominującą przyczyną niedostatecznej jakości powietrza w skali województwa. Zapisy POP nie dawały również możliwości ustalenia powyższych paramentów w odniesieniu do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, do których skierowane były wskazane w programie działania.

Wicemarszałek Województwa Łódzkiego wyjaśnił, iż pomiar rezultatów działań opierający się m.in. na liczbie wymienionych przez samorząd urządzeń grzewczych czy zmniejszeniu emisji poprzez wymianę takich urządzeń jest iluzoryczny, ponieważ nie uwzględnia nowo powstających źródeł emisji. Wskazał też, że zgodnie z uzasadnieniem do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 14 marca 2012 r.⁶⁴, gmina nie może skutecznie nakazać mieszkańcom zaprzestania ogrzewania budynków przy pomocy wybranych przez nich pieców. W opinii Pana Marszałka, nie można określić liczby urządzeń grzewczych, które mają zostać wymienione, a tym samym wskazać ich wartości. Ocena podejmowanych w tym zakresie działań i ich rezultatów opiera się na przedkładanych przez j.s.t. informacjach oraz wynikach monitoringu jakości powietrza publikowanych przez WIOŚ.

W ocenie NIK, brak takich mechanizmów uniemożliwił Samorządowi Województwa Łódzkiego ustalenie stopnia zaawansowania w realizacji Programów, a określenie powyższych zasad pozwoliłoby, zdaniem NIK, na efektywne wprowadzenie działań korygujących w dotychczasowych programach. W nawiązaniu do uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień, NIK zauważa również, że ocena stopnia realizacji POP na podstawie danych ze stacji pomiarowych jest niemiarodajna. Z uwagi na niewielką zmienność wielkości emisji zanieczyszczeń powietrza w krótkim okresie czasu, wysokość stężeń poszczególnych substancji w danym roku kształtowana jest przede wszystkim wskutek czynników zewnętrznych, tj. warunków atmosferycznych (głównie temperatura powietrza, warunki wietrzne, ciśnienie atmosferyczne oraz wielkość opadów).

(dowód: akta kontroli str. 144-150, 413-419, 459-504, płyta CD str. 663 i 668)

3. Urząd, wbrew obowiązkom określonym w regulaminie organizacyjnym, nie dokonywał skutecznej weryfikacji otrzymywanych od j.s.t. sprawozdań rocznych w zakresie kompletności zawartych w nich danych, w tym dotyczących wskaźników monitorowania realizacji programu.

Wyniki równolegle prowadzonych przez NIK w innych j.s.t. kontroli wskazują, że przedkładane przez te jednostki dane sprawozdawcze w zakresie realizacji POP były niekompletne, m.in. w odniesieniu do bezpośredniego efektu ekologicznego uzyskanego w wyniku realizacji działań naprawczych. W szczególności, określając w sprawozdaniach bezpośredni efekt ekologiczny w sposób ogólny, ujmowały zapisy np.: „zmniejszenie emisji spalin do środowiska”; „poprawa izolacji cieplnej budynku (mniejszy ubytek ciepła)”;

⁶⁴ Sygn. II SA/Łd 99/12.

„mniejsza prędkość pojazdów - rzadsze rozpędzanie i hamowanie co skutkuje mniejszą emisją spalin - mniejsze zużycie (ścieranie) opon”; „stworzenie alternatywy dla innych środków transportu, poprzez rozwój systemu dróg rowerowych, przyczynienie się do zmniejszenia ilości emitowanych spalin jak również pyłu powstającego podczas eksploatacji dróg”; „wymiana zniszczonej nawierzchni na nową - zwiększa to płynność ruchu, co ogranicza emisję spalin”.

(dowód: akta kontroli str. 459-504, 528-586, 587-644)

Zgodnie z postanowieniami obowiązującego w Urzędzie regulaminu organizacyjnego⁶⁵, weryfikacja otrzymywanych od j.s.t. sprawozdań rocznych i sporządzanie na ich podstawie sprawozdań z realizacji POP należały do zadań pracowników Wydziału Środowiska i Gospodarki Wodnej funkcjonującego w Departamencie Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 10-14)

Jak wyjaśnił Wicemarszałek Województwa Łódzkiego, analizy prawidłowości danych przedstawianych przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzone są przez pracowników Urzędu na różnych etapach weryfikacji przedkładanych informacji, począwszy od etapu konsultacji z pracownikami gmin i powiatów podczas sporządzania przez nich informacji, a skończywszy na etapie przygotowywania sprawozdania z realizacji programów ochrony powietrza przedkładanego Ministrowi Środowiska. W przypadku drobnych nieprawidłowości niejednokrotnie wystarczał kontakt telefoniczny z osobą opracowującą informację, natomiast na etapie przygotowywania informacji przekazywanej Ministrowi Środowiska korygowane były pozostałe błędy, związane głównie z niewłaściwym przypisaniem kierunków lub kodów działań naprawczych.

(akta kontroli str. 522-527)

NIK zauważa jednak, że wszelkiego rodzaju analizy w zakresie realizacji POP, przeprowadzane w oparciu o uzyskane z j.s.t., nie zawsze rzetelne i kompletne dane sprawozdawcze, będą obarczone błędami.

4. Analiza kosztów realizacji Programów ujętych w przekazanych Ministrowi Środowiska w sprawozdaniach z realizacji POP⁶⁶ wykazała rozbieżności między przedstawioną wartością całkowitych kosztów (zarówno w złotych, jak i w euro) a faktyczną sumą kosztów poszczególnych działań. Stwierdzone różnice dotyczyły:

- w przypadku aglomeracji łódzkiej, w wyniku nieuwzględnienia w kwocie kosztów działania o kodzie LdGOP03, całkowity koszt realizacji POP dla tej strefy został zaniżony o 46.982,49 zł (11.037,99 €),
- w przypadku strefy łódzkiej, wyrażony w euro koszt działania o kodzie LdZAG został zawyżony o 48.286,2799 €.

Wykazane rozbieżności, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Ochrony Środowiska, działający z upoważnienia Marszałka, uzasadniał błędem w arkuszu kalkulacyjnym oraz błędem pisarskim.

(dowód: akta kontroli str. 505-521, 654-658, 669)

⁶⁵ Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 240/17 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 1 marca 2017 r., wcześniej Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 1032/16 z dnia 31 sierpnia 2016 r. oraz Uchwały Nr 138/16 z dnia 16 lutego 2016 r.

⁶⁶ Pisma z dnia 13 lipca 2016 r. (znak: RŚVI.721.1.11.2016.TP) i 18 lipca 2016 r. (znak: RŚVI.721.1.12.2016.TP).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁷, wnosi o:

1. Ujęcie w treści programów ochrony powietrza podstawowych elementów do zarządzania procesem poprawy jakości powietrza, w tym mierników realizacji założonych działań naprawczych, okresów pośrednich ich realizacji, a także oczekiwanych w wyniku ich realizacji wskaźników: produktu i rezultatu (efektów ekologicznych) oraz określenie zasad obliczania tych efektów, przynajmniej w odniesieniu do głównych działań naprawczych mających na celu ograniczenie emisji powierzchniowej.
2. Zorganizowanie systemu zbierania danych oraz sporządzania sprawozdań z realizacji POP w sposób zapewniający ich kompletność i rzetelność.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 27 lutego 2018 r.

Nadzorująca kontrolę

Agnieszka Tomalska
Główny specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis

⁶⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.