



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.023.02.2017

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	Agnieszka Tomalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/147/2017 z dnia 3 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi z siedzibą w Łodzi ul. Piotrkowska 104 (kod 90-926), zwany dalej „Urzędem” lub „UMŁ”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska – Prezydent Miasta Łodzi od dnia 6 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Urząd Miasta Łodzi w latach 2014-2017 (I półrocze) podejmował działania mające na celu poprawę jakości powietrza na obszarze Miasta Łodzi i ograniczenie jego zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi (PM₁₀ i PM_{2,5})² oraz benzo(a)pirenem (BaP)³. Z ekspertyzy wykonanej przez firmę zewnętrzną na zlecenie NIK wynika jednak, że dotychczasowe tempo działań naprawczych nie pozwoli na osiągnięcie wymaganych efektów do czasu zakończenia realizacji Programu ochrony powietrza (na koniec 2020 r.). Również biorąc pod uwagę wyniki uzyskane na stacjach pomiarowych funkcjonujących na obszarze Miasta, działania te należy uznać za niewystarczające, ponieważ w latach 2014-2016, jakość powietrza na obszarze Łodzi znacząco odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, które ograniczają negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie⁴.

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 dioksyne 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 Według danych pochodzących ze stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie Miasta, w kontrolowanym okresie nie były dotrzymywane standardy jakości powietrza dotyczące PM₁₀. Stężenia średnioroczne tej substancji kształtowały się na poziomie od 64% do 112% poziomu dopuszczalnego, a liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych kształtowała się na poziomie od 54% do 329% poziomu dopuszczalnego.

Urząd opracował i przyjął do stosowania szereg dokumentów programowych, w których, stosownie do obowiązujących wymogów prawnych, odzwierciedlił problematykę w zakresie ochrony powietrza, niemniej jednak kontrola wykazała, że nie wszystkie z nich zachowały w badanym okresie aktualność. Uchwalony w październiku 2006 r. dokument pn. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Łodzi*⁵, wbrew przepisowi art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁶, nie był aktualizowany od 2013 r.

Z uwagi na występujące na jego terenie ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza, Miasto Łódź zostało objęte Programem Ochrony Powietrza dla strefy w województwie łódzkim: aglomeracja łódzka⁷ (zwanym dalej „POP” lub „Program”). Pozytywnym aspektem działalności Urzędu była realizacja zadań sprzyjających poprawie jakości powietrza. W ramach POP, w badanym okresie Urząd zrealizował 153 zadania za kwotę 2.514.387,5 tys. zł, (w tym 2.106.993,7 tys. zł wydatkowano ze środków własnych Miasta), które dotyczyły głównie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych i liniowych, tj. przyczyniających się w największym stopniu do przekroczeń wartości normatywnych poszczególnych substancji. W ramach działań naprawczych wydatkowano na redukcję emisji powierzchniowej 288.343,1 tys. zł, a na redukcję emisji liniowej 2.224.758,5 tys. zł, w tym odpowiednio 276.066,1 tys. zł i 1.829.641,6 tys. zł z budżetu Miasta.

W ramach realizowanych programów rewitalizacyjnych, w badanym okresie m.in. wyremontowano 143 budynki komunalne, z których 52 podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej, a w 5 dokonano wymiany ogrzewania węglowego na centralne gazowe. Ponadto zakończono termomodernizację 18 szkół i 7 obiektów użyteczności publicznej. Zarząd Dróg i Transportu oraz Zarząd Inwestycji Miejskich zakończyły budowę lub przebudowę 93,3 km dróg oraz Multimodalnego Dworca Łódź Fabryczna. W ramach upowszechnienia ruchu rowerowego, Miasto prowadziło program Łódzki Rower Miejski, w ramach którego stworzono system ze 147 stacjami i 1.490 rowerami. Ponadto wybudowano w badanym okresie m.in. 65,4 km dróg rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych, a także wiaty, parkingi i stojaki rowerowe oraz wykonano obszarowy system zliczania rowerzystów. Prowadzone były również kontrole w gospodarstwach domowych w celu wyeliminowania spalania odpadów. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. Straż Miejska w Łodzi (dalej: „SM”) wystawiła 812 mandatów karnych na łączną kwotę 128.400 zł za wypalanie odpadów w piecach lub kominkach oraz wydała 350 pouczeń i skierowała 30 wniosków do sądu o ukaranie⁸. W ramach działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie szkodliwości zanieczyszczeń powietrza, prowadzone były liczne konkursy i kampanie edukacyjne

W przypadku PM_{2,5} stężenia średnioroczne mieściły się w przedziale od 83% do 122%, a od B(a)P od 460% do 730% wartości normatywnej.

⁵ „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Łodzi”, stanowiące załącznik do uchwały Nr XXVIII/578/99 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 grudnia 1999 r., zmienione uchwałą Nr LXXVIII/1630/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 grudnia 2013 r.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 220., zwana dalej: prawo energetyczne.

⁷ Uchwała nr XXXV/689/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀ oraz planu działań krótkoterminowych. Nazwa strefy: aglomeracja łódzka; ze zmianami wprowadzonymi uchwałami: XLI/764/13 z dnia 29 października 2013 r. i VIII/90/15 z dnia 31 marca 2015 r. Aktualizacja POP przyjęta przez Sejmik Województwa Łódzkiego nr XXVIII/358/16 z dnia 27 września 2016 r. zakwestionowana została w trybie nadzorczym przez Wojewodę Łódzkiego.

⁸ Z uwagi na ograniczenia użytkowanego systemu informatycznego, Straż Miejska w Łodzi latach 2014-2016 (I kwartał) prowadziła zbiorczą ewidencję mandatów karnych wystawionych za wykroczenia polegające na niezgodnym z przepisami wypalaniu odpadów, zarówno w pomieszczeniach zamkniętych (piece, kominki). W okresie powyższym wystawiła ich 676 na łączną kwotę 94.670 zł.

dla mieszkańców, w tym dzieci i młodzieży, dotyczące szkodliwości spalania odpadów w paleniskach domowych, a także publikowane w lokalnych mediach i na stronie internetowej Urzędu artykuły i informacje o tej tematyce.

Tym niemniej, uwagi NIK dotyczą niskiego stopnia zaawansowania inwentaryzacji źródeł emisji położonych na terenie Miasta. Objęto nią dotychczas zaledwie 1,4% powierzchni Miasta. Zdaniem NIK, pozyskanie jak najlepszych danych o źródłach ciepła na terenie Miasta będzie szczególnie istotne po wejściu w życie od dnia 1 maja 2018 r. przepisów tzw. uchwały antysmogowej dla województwa łódzkiego z dnia 24 października 2017 r.⁹

NIK dostrzega również, że w latach 2014-2016 Urząd nie prowadził działań polegających na dofinansowaniu likwidacji bądź wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w gospodarstwach domowych. Działania takie zostały wskazane w POP jako główne działanie naprawcze, służące osiągnięciu poziomów normatywnych PM₁₀, PM_{2,5} i BaP. Niemniej jednak, od 2017 r. zaplanowano i rozpoczęto realizację zadań w ww. zakresie – w maju 2017 r. wprowadzono program polegający na dofinansowaniu wymiany przez mieszkańców pieców na urządzenia sprawniejsze energetycznie i bardziej ekologiczne, w wyniku realizacji którego w IV kwartale 2017 r. dofinansowano likwidację 619 pieców na paliwa stałe. Jednocześnie, z uwagi na konstrukcję POP, który nie określał podstawowych elementów do zarządzania procesem poprawy jakości powietrza¹⁰, władze Miasta Łodzi nie posiadały wiedzy o aktualnym stanie zaawansowania jego realizacji. Z ekspertyzy firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK wynika, że w latach 2014-2016, wskutek zrealizowanych działań naprawczych, Miasto Łódź ograniczyło emisję PM₁₀ i PM_{2,5} ze źródeł powierzchniowych odpowiednio o 39,49 Mg/rok i 22,11 Mg/rok, co stanowiło zaledwie 1,8% i 2,9% rezultatu docelowego wskazanego w POP na rok 2020 (odpowiednio: 2.236,16 Mg/rok dla PM₁₀ i 767,00 Mg/rok dla PM_{2,5}). Oznacza to, że przy dotychczasowym tempie działań Miasto osiągnie wymagane efekty w postaci redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych, która jest główną przyczyną niedostatecznej jakości powietrza na jego obszarze, za 167 lat w przypadku PM₁₀ i za 104 lata jeśli chodzi o PM_{2,5}.

Szansę na poprawę skuteczności działań w powyższym zakresie stwarzają przepisy tzw. uchwały antysmogowej określające parametry jakościowe paliw stałych oraz standard urządzeń grzewczych. Zdaniem NIK efektywne wdrożenie tych przepisów wymagało będzie jednak prowadzenia przez służby miejskie kontroli gospodarstw domowych na co najmniej dotychczasowym poziomie, połączonych dodatkowo w niektórych przypadkach z koniecznością pobierania próbek z palenisk węglowych do szczegółowej analizy, a w przypadkach stwierdzenia naruszenia wymogów uchwały antysmogowej kierowania wniosków do sądu o ukaranie grzywną.

Urząd terminowo przesłał Zarządowi Województwa Łódzkiego informacje dotyczące monitorowania realizacji POP za lata 2015 i 2016. Z uwagi na nieujęcie w nich części zrealizowanych zadań oraz nieprecyzyjne określanie przez Miasto uzyskanego, bezpośredniego efektu ekologicznego, nie przedstawiały one jednak rzetelnego i pełnego obrazu zrealizowanych działań.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niesporządzania raportów z realizacji działań zawartych w „Programie Ochrony Środowiska”,

⁹ 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).

¹⁰ W tym mierników realizacji założonych działań naprawczych oraz okresów pośrednich ich realizacji, a także oczekiwanych w wyniku jego realizacji wskaźników: produktu (przewidywany zakres rzeczowy działań naprawczych) i rezultatu (przewidywany efekt ekologiczny działań naprawczych).

- niedokonania w 2016 r. aktualizacji Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Łodzi,
- przekazania sprawozdania z realizacji programu za 2014 r. do Urzędu Marszałkowskiego z opóźnieniem wynoszącym 36 dni,
- nierzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji POP za lata 2014-2016,
- udzielania dotacji na wymianę źródeł ogrzewania bez zastosowania części z wymogów formalnych określonych w regulaminie udzielania tych dotacji, przy czym nie miało to negatywnego wpływu na sposób udzielenia i rozliczenia tych dotacji.

NIK zauważa jednocześnie, że osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na terenie Miasta Łodzi, oprócz zaangażowania władz Miasta, wymagało będzie również wsparcia działań na szczeblu krajowym (w szczególności określenia standardów dla jakości paliw stałych oraz wprowadzenia uregulowań zapewniających samorządom większe możliwości oddziaływania na emisję ze źródeł liniowych), a także współdziałania z pobliskimi jednostkami samorządu terytorialnego (z uwagi na istotny wpływ emisji napływowej na wysokość stężeń).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i realizacja zadań na rzecz ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami

Dokumenty programowe

Opis stanu
faktycznego

1. W badanym okresie, Miasto Łódź zobowiązane było do realizacji Programu Ochrony Powietrza, uchwalonego przez Sejmik Województwa Łódzkiego w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{10} i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM_{10} oraz planu działań krótkoterminowych¹¹ w celu ograniczania skutków i czasu trwania ewentualnego zanieczyszczenia powietrza. Program ten był dwukrotnie zmieniany. W związku ze stwierdzonymi przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi (WIOŚ) przekroczeniami, określonego ze względu na ochronę zdrowia standardu jakości powietrza odnoszącego się do pyłu zawieszonego $PM_{2,5}$ w stałych punktach pomiarowych Wojewódzkiego Systemu Oceny Jakości Powietrza, w wyniku zmiany z 29 października 2013 r. planem objęto również działania zmierzające do osiągnięcia dopuszczalnego poziomu tego pyłu. 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. Określono w niej także propozycje komunikatów kierowanych, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹², do ludności i podmiotów korzystających ze środowiska, których treść została zróżnicowana w zależności od tego, czy występuje ryzyko przekroczenia lub przekroczenie poziomu dopuszczalnego lub alarmowego poszczególnych substancji.

W celu osiągnięcia poziomów normatywnych PM_{10} , $PM_{2,5}$ oraz B(a)P w POP wyznaczono podstawowe kierunki działania i przewidziano szereg zadań w zakresie:

¹¹ Uchwała nr XXXV/689/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia 2013 r. ze zmianami wprowadzonymi uchwałami: XLI/764/13 z dnia 29 października 2013 r. i VIII/90/15 z dnia 31 marca 2015 r.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm. (dalej: „Prawo ochrony środowiska”).

- ograniczania emisji powierzchniowej pochodzącej z sektora komunalno-bytowego oraz z działalności gospodarczej, w tym zmiana dotychczasowego sposobu zaopatrzenia w ciepło polegająca na podłączeniu budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wymianie przestarzałych konstrukcyjnie źródeł węglowych na źródła niskoemisyjne oraz kontrola gospodarstw domowych w zakresie właściwego gospodarowania odpadami, w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i paleniskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych;
- ograniczania emisji liniowej (komunikacyjnej);
- ograniczania emisji punktowej pochodzącej z działalności gospodarczej;
- gospodarowania zużytymi oponami, odpadami komunalnymi;
- edukacji ekologicznej i reklamy;
- planowania przestrzennego;
- identyfikacji źródeł emisji oraz rozwoju narzędzi do zintegrowanego zarządzania jakością powietrza, w szczególności poprzez inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej;
- finansowania realizacji programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych.

Zgodnie z zapisami POP, łączna wielkość emisji i jej główne źródła dla poszczególnych substancji z terenu aglomeracji łódzkiej¹³ przedstawiały się następująco:

- dla PM₁₀: emisja łączna w roku bazowym (2010) 6.698,30 Mg, w tym emisja powierzchniowa 4.313,705 Mg (64,4% emisji ogółem), liniowa 1.835,334 Mg (27,4%) oraz punktowa 549,261 Mg (8,2%);
- dla PM_{2,5}: emisja łączna w roku bazowym (2011) 3.441,80 Mg, w tym emisja powierzchniowa 2.369,335 Mg (68,8% emisji ogółem), punktowa 633,635 Mg (18,4%) oraz liniowa 438,485 Mg (12,7%);
- dla B(a)P: emisja łączna w roku bazowym (2010) 1,512 Mg, w tym emisja powierzchniowa 1,395 Mg (92,3% emisji ogółem), punktowa 0,083 Mg (5,5%) i liniowa 0,033 Mg (2,2%).

Z uwagi na różny sposób rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń emisja z poszczególnych źródeł w odmiennym stopniu wpływa na występowanie przekroczeń wartości normatywnych ww. substancji. W toku niniejszej kontroli do oceny zapisów POP wykorzystano ekspertyzę firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK¹⁴. Zgodnie z tą ekspertyzą średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych poszczególnych zanieczyszczeń na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego, według danych stanowiących podstawę sporządzenia POP, kształtowały się na terenie aglomeracji łódzkiej następująco:

- dla PM₁₀: lokalne źródła powierzchniowe 44,4%, napływ i tło naturalne 41,3%, lokalne źródła komunikacyjne 13,9%, lokalne źródła przemysłowe 0,3% i lokalne źródła rolnicze 0,3%;
- dla PM_{2,5} lokalne źródła powierzchniowe 59,7%, napływ i tło naturalne 34,7%, lokalne źródła komunikacyjne 5,1%, lokalne źródła przemysłowe 0,2% i lokalne źródła rolnicze 0,3%;
- dla BaP lokalne źródła powierzchniowe 68,8%, napływ i tło naturalne 23,2%, lokalne źródła komunikacyjne 5,3%, oraz lokalne źródła przemysłowe 2,7%.

¹³ Aglomeracja łódzka obejmuje: Łódź, Konstantynów Łódzki, Pabianice, Aleksandrów Łódzki i Zgierz.

¹⁴ Ekspertyza wykonana w 2017 r. przez firmę Atmoterm S.A. z siedzibą w Opolu na zlecenie NIK, w związku z kontrolą P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*. Przedmiotem ekspertyzy była analiza Programów ochrony powietrza oraz efektów ich realizacji m.in. w województwie łódzkim.

Dane te wskazują, że głównymi źródłami emisji i dominującymi przyczynami zanieczyszczenia powietrza na obszarze aglomeracji łódzkiej były źródła powierzchniowe, związane z funkcjonowaniem sektora komunalno-bytowego. Zauważalny wpływ na jakość powietrza, choć znacznie mniejszy niż emisja powierzchniowa, miały również źródła liniowe (emisja ze środków transportu).

Dlatego też, jako główne działanie naprawcze wskazano w POP redukcję emisji dokonaną poprzez zmianę sposobu ogrzewania budynków z węglowego na gazowe/sieciowe lub bezemisyjne, a więc działania o kodzie LdEM02 (wymiana dotychczasowych źródeł ciepła na paliwa stałe na źródła niskoemisyjne), LdEM01 (budowa/rozbudowa sieci ciepłowniczych i gazowych i podłączanie nowych użytkowników), a także konieczność redukcji emisji pyłu komunikacyjnego dla obniżenia poziomu stężeń.

(Dowód: akta kontroli str. 33-34, 39-42, 44, 1152)

Problematyka ochrony środowiska (w tym powietrza), została uwzględniona również w poniższych, obowiązujących w badanym okresie, dokumentach programowych dla Miasta Łodzi:

1. Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ (dalej: „Strategia”)¹⁵, gdzie wskazano m.in. na konieczność:

- podnoszenia jakości środowiska przyrodniczego (w tym powietrza);
- minimalizowania negatywnych oddziaływań na środowisko w politykach: przestrzennej, zdrowotnej, mieszkaniowej, edukacyjnej, transportowej oraz działaniach gospodarczych i promocyjnych;
- rozwoju zrównoważonego transportu miejskiego, zwłaszcza szynowego oraz stworzenia ułatwień dla transportu ekologicznego;
- szerokiego stosowania w gospodarce miejskiej technologii i rozwiązań służących ochronie środowiska;
- optymalizacji wydatków energetycznych w wyniku termomodernizacji obiektów miejskich, w tym likwidację źródeł niskiej emisji i rozwiązania inteligentne w zarządzaniu systemami miejskimi;
- skutecznej egzekucji prawa w zakresie ochrony środowiska;
- prowadzenia działań i kampanii z zakresu edukacji ekologicznej i zachowań odpowiedzialnych środowiskowo.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 126-135)

2. Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi (dalej: „POŚ”) na lata 2011 – 2014 z perspektywą na lata 2015 – 2018¹⁶. Zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska uwzględniono w nim m.in. problematykę ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Wyznaczone programem zadania w tym zakresie (str. 205-209) prowadzić miały do ograniczenia emisji zanieczyszczeń ze źródeł punktowych, liniowych (komunikacyjnych) oraz powierzchniowych i obejmowały w szczególności:

- opracowanie planu redukcji niskiej emisji zanieczyszczeń w oparciu o wysokosprawne kotły gazowe, opalane biomasą lub niskoemisyjne kotły węglowe;
- centralizację dostaw ciepła na obszarach zabudowy miejskiej (likwidację lokalnych kotłowni i indywidualnych palenisk domowych);

¹⁵ Przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi nr XLIII/824/12 z dnia 25 czerwca 2012 r.

¹⁶ Przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi nr XI/139/11 z dnia 30 marca 2011 r. i stanowiącym kontynuację „Programu ochrony środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2004 – 2007” zatwierdzonego uchwałą Nr XXXII/541/2004 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 23 czerwca 2004 r.

- doprowadzenie w miejsce likwidowanych źródeł, opalanych paliwem konwencjonalnym (węglem), sieci centralnego ogrzewania lub sieci gazowej;
- termomodernizację budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej;
- budowę nowych dróg i obwodnic oraz modernizację dróg istniejących;
- poprawę warunków ruchu drogowego (płynności ruchu);
- modernizację i rozwój transportu kolejowego i linii tramwajowych;
- ustalenie priorytetów dla komunikacji zbiorowej i intensyfikację ruchu rowerowego.

Zadania te (wyłącznie krótkoterminowe), miały być wykonywane w latach 2007-2014 i były spójne z wybranymi zapisami POP.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 44-46)

3. Polityce komunalnej i ochrony środowiska Miasta Łodzi 2020+¹⁷, komplementarnej w stosunku do obowiązującego POŚ.

Jako jeden z jej celów operacyjnych¹⁸ przyjęto poprawę jakości powietrza w Mieście Łodzi, przez ograniczenie zanieczyszczeń ze źródeł niskiej emisji, m.in. w wyniku realizacji programów w zakresie termomodernizacji i energomodernizacji budynków gminnych, wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz zrównoważonego rozwoju infrastruktury energetycznej, w sposób określony w „Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe m. Łodzi”.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 116-124, 135)

4. Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Łodzi¹⁹ spójnym z ww. polityką, POŚ i Planem Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Łodzi.

Problematyka zanieczyszczenia powietrza i działań w celu jego ograniczenia ujęta została w części dotyczącej negatywnych zjawisk i czynników kryzysowych na obszarze rewitalizacji. Wskazano m.in. konieczność:

- likwidacji tradycyjnych indywidualnych źródeł ogrzewania na rzecz podłączania do sieci ciepła systemowego, gazowego czy też wykorzystania odnawialnych źródeł energii;
- podniesienia standardu technicznego budynków zarówno mieszkalnych jak i usługowych w obszarach zamieszkania, poprzez ich termomodernizację i podnoszenie ogólnej efektywności energetycznej, w powiązaniu z likwidacją indywidualnych palenisk, poprawą izolacyjności termicznej budynków i instalacją źródeł energii odnawialnej.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 64-65)

5. Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Łodzi²⁰, uchwalonych na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1, 2 i 8 ustawy Prawo energetyczne.

W dokumencie tym, analogicznie do poprzednich, w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery, uwzględniono konieczność ograniczenia: niskiej emisji (w wyniku m.in. termomodernizacji budynków oraz likwidacji starych, nieefektywnych kotłów węglowych, zastępując je podłączeniem do sieci ciepłowniczej, ogrzewaniem gazowym, nowymi wysokosprawnymi kotłami węglowymi, wykorzystaniem alternatywnych źródeł energii), emisji z transportu

¹⁷ Przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi nr LV/1151/13 z dnia 16 stycznia 2013 r.

¹⁸ W ramach celu strategicznego „Miasto energetycznie bezpieczne”.

¹⁹ Przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi Nr XXXVI/916/16 z dnia 28 września 2016 r.

²⁰ „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Łodzi”, stanowiące załącznik do uchwały Nr XXVIII/578/99 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 grudnia 1999 r., zmienione uchwałą Nr LXXVIII/1630/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 grudnia 2013 r.

drogowego oraz spalania odpadów w piecach domowych poprzez prowadzenie działań kontrolnych i egzekucyjnych zmierzających do eliminacji tego procederu oraz prowadzenia działań edukacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 66-68, 125)

POP nie zobowiązał Miasta Łodzi do sporządzenia Programu ograniczenia niskiej emisji (dalej: „PONE”). Opracowanie PONE zostało wskazane jako przykład dobrej praktyki w załączniku nr 9a do POP „Uzasadnienie do programu zawierające wyniki ocen i analiz mających wpływ na określenie treści programu”.

W powyższych dokumentach programowych Miasta nie określono terminów osiągnięcia dopuszczalnych/docelowych poziomów stężeń PM₁₀, PM_{2,5}, B(a)P oraz NO₂.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 44-46)

Zadania w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych, w tym z sektora komunalno-bytowego, Miasto realizowało również na podstawie Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Łodzi²¹ (dalej: „PGN”), wyznaczającego główne cele i kierunki działań w zakresie poprawy w perspektywie lat 2015-2030: jakości powietrza, efektywności energetycznej, ograniczenia emisji zanieczyszczeń, w tym również gazów cieplarnianych. Zakres tematyczny PGN odnosił się do działań zarówno inwestycyjnych, jak i nieinwestycyjnych w sektorze mieszkalnictwa indywidualnego, budownictwa publicznego, gospodarki przestrzennej, zaopatrzenia w ciepło i energię, transportu prywatnego i publicznego.

Zidentyfikowanymi w PGN obszarami problemowymi były:

- niska emisja, odpowiedzialna za wysokie stężenia zanieczyszczeń pyłowych i gazowych w mieście, w sezonie grzewczym spowodowana głównie stosowanym przez odbiorców indywidualnych (prawie 30% ludności w mieście) systemem ogrzewania z użyciem kotłów węglowych lub pieców ceramicznych i kominków;
- wzrost ilości samochodów osobowych, wynikający m.in. z niskiej atrakcyjności zbiorowej komunikacji miejskiej;
- niedostosowanie sieci komunikacyjnej miasta do bieżących i przyszłych potrzeb. W układzie miasta brak jest miejskich tras obwodowych, łączących podstawowe struktury zagospodarowania miasta z pominięciem centrum oraz alternatywnych dróg: na kierunku północ - południe, i wschód-zachód. Ponadto, większość ulic w śródmieściu charakteryzuje się szczególnie niskimi parametrami technicznymi, występują na nich także liczne konflikty ruchu samochodowego z ruchem tramwajowym;
- niedostateczna świadomość ekologiczna społeczeństwa, stanowiąca główną przeszkodę przy wprowadzaniu programów środowiskowych (np. wymiany pieców węglowych na gazowe dla indywidualnych odbiorców). Jako główną barierę wskazano również czynnik ekonomiczny, który wiąże się z niechęcią do większych kosztów ogrzewania, nawet jeżeli mają poprawić komfort jego użytkowania.

Priorytetowym celem PGN było ograniczenie emisji gazów cieplarnianych tj.: dwutlenku węgla, dwutlenku siarki i tlenków azotu oraz emisji pyłów, w tym PM₁₀, PM_{2,5}, jak również innych substancji, np. benzo(a)pirenu.

W harmonogramie realizacji PGN uwzględniono zadania krótko- i średnioterminowe obejmujące lata 2015-2022, dla których przewidziano inwestycje w sektorach: mieszkalnictwa indywidualnego i wielorodzinnego, budynków mienia miejskiego,

²¹ Sporządzony przez ATMOTERM SA i przyjęty uchwałami Rady Miejskiej w Łodzi: nr XX/451/15 z dnia 18 listopada 2015 r. (zmienioną uchwałą XXV/581/16 z dnia 10 lutego 2016 r.) i XLV/1193/17 z dnia 5 kwietnia 2017 r. (stanowiący aktualizację wcześniejszego PGN).

oświetlenia ulicznego, transportu oraz usług handlu i przemysłu. Krótkoterminowe zadania inwestycyjne przewidziane na lata 2015-2018 dotyczyły m.in.:

- wymiany źródeł ciepła w budynkach miejskich i komunalnych;
- modernizacji instalacji c.o. w budynkach miejskich i komunalnych;
- podłączenia do sieci ciepłowniczej nowych użytkowników;
- termomodernizacji budynków;
- budowy, przebudowy dróg, torowisk;
- budowy dróg rowerowych.

Zadania średnioterminowe (okres 2019-2022) uwzględniały głównie termomodernizację budynków miejskich i komunalnych (docieplenia ścian, montaż odnawialnych źródeł energii) oraz przebudowę budowę odcinków sieci ciepłowniczej, natomiast zadania długoterminowe to głównie inwestycje w zakresie termomodernizacji budynków mienia miejskiego i komunalnych oraz montażu instalacji odnawialnych źródeł energii.

Łączny koszt działań zaplanowanych w głównym harmonogramie rzeczowo – finansowym, w PGN z 2015 r. oszacowano na 2.579.497 tys. zł, a w harmonogramie działań długoterminowych na 7.660.669 tys. zł. Efektem podjętych działań miało być uzyskanie łącznie około 9,62% redukcji emisji dwutlenku węgla ekwiwalentnego w stosunku do emisji zinwentaryzowanej dla roku bazowego 2013.

W wyniku zmiany PGN w 2017 r., ww. przewidywane, szacunkowe koszty realizacji działań wzrosły odpowiednio do 4.821.550 tys. zł i 14.164.725,1 tys. zł.

Zgodnie z treścią PGN z 2017 r., efektem realizacji ww. działań do roku 2020 r., w stosunku do roku bazowego 2013 r., miała być:

- redukcja emisji CO₂ o 8,65% (526.373,80 MgCO₂/rok);
- redukcja zużycia energii finalnej o 4,68% (793.294 MWh/rok);
- zwiększenie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych o 0,12% (22.961 MWh/rok) na terenie miasta Łodzi,

oraz redukcja zanieczyszczeń powietrza zgodnie z zapisami POP.

Zadania, za realizację których odpowiedzialne jest Miasto Łódź, ujęte zostały w obowiązujących Wieloletnich Prognozach Finansowych²².

(Dowód: akta kontroli str. 60-63, 449)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie w Urzędzie Miasta nie sporządzano raportów z realizacji działań zawartych w „Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2011 – 2014 z perspektywą na lata 2015 – 2018” i nie przedstawiono ich Radzie Miejskiej w Łodzi (zwanej dalej „Radą”). Stosownie do wymogów określonych w art. 18 ust. 2 Prawa ochrony środowiska oraz przyjętych w POŚ założeń, raport taki powinien zostać przygotowany i przedłożony Radzie co dwa lata.

Nieprawidłowość ta została już stwierdzona w wyniku kontroli P/17/077 „Zarządzanie zielenią miejską” przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Łodzi w 2017 r.²³. W wykonaniu sformułowanego przez NIK wniosku pokontrolnego oraz polecenia Prezydenta Miasta Łodzi, p.o. Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu („WOŚiR”) opracował projekt raportu i zapowiedział, że będzie on stanowił załącznik do Programu ochrony

²² Odpowiednio: uchwały Rady Miejskiej w Łodzi: Nr IV/51/15 z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2015-2040 oraz Nr XXXIX/1030/16 z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2017-2040.

²³ Wystąpienie pokontrolne LLO.410.006.01.2017 z dnia 10 sierpnia 2017 r.

środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2018-2021, planowanego do przedłożenia Radzie Miejskiej w Łodzi w I kwartale 2018 r.

(Dowód: akta kontroli str. 5-10, 23-27, 47-59)

2. Prezydent Miasta, wbrew obowiązкови określoneму w art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, nie dokonał w 2016 r. aktualizacji dokumentu pn. Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Łodzi²⁴. Ostatnia aktualizacja Założeń miała miejsce w grudniu 2013 r., zaś zgodnie z ww. przepisem, dokument ten winien być aktualizowany co najmniej raz na trzy lata.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Inżyniera Miasta, dokument ten został zaktualizowany w grudniu 2017 r.²⁵, a opóźnienie w aktualizacji Założeń spowodowane było w szczególności zmianami organizacyjnymi UMŁ, w tym przejściem przez utworzone z dniem 1 sierpnia 2015 r. Biuro części zadań od innych komórek organizacyjnych²⁶ oraz nieujęciem w budżecie Miasta środków na opracowanie aktualizacji założeń, a także zmianą strategii rozwoju Miasta, której zakres i dynamiczna realizacja miały istotny wpływ na precyzyjne określenie zakresu aktualizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 66-73)

Informacje do planowania działań naprawczych

Opis stanu
faktycznego

2. Źródłami informacji o jakości powietrza na terenie Miasta Łodzi były dane z Państwowego Monitoringu Środowiska prowadzonego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska²⁷, WIOŚ w Łodzi²⁸ oraz bazującego na nich portalu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego²⁹. Dane pochodziły ze stacji pomiarowych funkcjonujących w ramach monitoringu i zlokalizowanych w Łodzi³⁰. Ponadto, pracownicy Urzędu korzystali z aplikacji mobilnych: „Jakość powietrza w Polsce” oraz Airly³¹. W okresie zimowym pracownicy WOŚiR codziennie analizowali dane dotyczące zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego.

Miasto Łódź dysponowało także informacjami na temat sposobów (źródeł) ogrzewania wykorzystywanych na jego terenie, natężenia ruchu samochodowego oraz głównych podmiotów gospodarczych emitujących zanieczyszczenia powietrza.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 66-68, 76-77, 125, 959-1044)

W celu realizacji obowiązku wynikającego ze art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska³², WIOŚ w Łodzi przekazywał do WOŚiR coroczne raporty o stanie środowiska w województwie łódzkim.

(Dowód: akta kontroli str. 1142-1149)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że WOŚiR w latach 2014-2016 nie przekazywał do Rady Miejskiej w Łodzi raportów o stanie środowiska w województwie łódzkim przekazywanych mu przez WIOŚ, w konsekwencji czego raporty, poza przypadkiem wysłuchania raportu na posiedzeniu Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska

²⁴ „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Łodzi”, stanowiące załącznik do uchwały Nr XXVIII/578/99 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 grudnia 1999 r., zmienione uchwałą Nr LXXVIII/1630/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 grudnia 2013 r.

²⁵ Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXII/1616/17 z 13 grudnia 2017 r.

²⁶ W okresie wcześniejszym opracowywanie Założeń oraz koordynacja planów tworzonych przez przedsiębiorstwa energetyczne działające na terenie miasta należała do zadań Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu (dalej: „WGK”).

²⁷ <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/current>.

²⁸ http://www.wios.lodz.pl/Monitoring_powietrza,29.

²⁹ <http://powietrze.lodzkie.pl/>.

³⁰ Stacje przy ul. Rudzkiej 60, Legionów 1, Gdańskiej 16, Kilińskiego 102/102a, Czernika 1/3, do 29 października 2015 r. przy ul. Zachodniej 40 oraz od 1 listopada 2015 r. przy al. Jana Pawła II 15.

³¹ Więcej: <https://airly.eu/pl/>.

³² Dz.U. z 2016 r., poz.1688 ze zm. (dalej: „ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska”).

Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 12 listopada 2015 r., nie były rozpatrywane przez Radę. Było to niezgodne z przepisem określonym w art. 8a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, obligującym m.in. rady gmin do rozpatrywania takich informacji przynajmniej raz w roku.

P.o. Dyrektora WOŚiR wyjaśnił, że Wydział nie ma prawnego obowiązku przekazywania raportów Inspekcji Ochrony Środowiska organowi miasta, jakim jest Rada Miejska w Łodzi. Prezydent Miasta Łodzi, jako inny od Rady Miejskiej organ miasta, nie został wskazany w tym przepisie jako kompetentny do pośredniczenia pomiędzy Inspekcją Ochrony Środowiska a Radą Miejską w celu ustalenia formy przedstawienia Radzie Miejskiej informacji Inspekcji Środowiska o stanie środowiska. Ponadto wskazał, że raporty Inspekcji Ochrony Środowiska są ogólnodostępne na stronie właściwego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 453-466, 498-500, 1142-1149)

Opis stanu
faktycznego

3. Informacje o sposobach (źródłach) ogrzewania wykorzystywanych na terenie Miasta Łodzi zawarte zostały w opracowanych w 2013 r. Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Łodzi i zaktualizowanych w grudniu 2017 r.

Zgodnie z ich treścią, źródłem zasilania Miasta Łodzi w ciepło jest miejski system ciepłowniczy, kotłownie lokalne³³ oraz indywidualne źródła ciepła. Scentralizowany miejski system ciepłowniczy, zarządzany przez przedsiębiorstwo energetyczne Veolia Energia Łódź S.A. (dawniej „Dalkia Łódź S.A.”) obejmuje swoim zasięgiem obszar ok. 210 km². Uzupełniającym źródłem zasilania Miasta w ciepło są kotłownie lokalne, występujące najczęściej w rejonach ograniczonej dostępności do miejskiego systemu ciepłowniczego, a także indywidualne źródła energii cieplnej, zasilające pojedyncze lokale bądź obiekty mieszkalne. Około 40% mieszkańców Łodzi zaspokaja zapotrzebowanie na ciepło we własnym zakresie, z czego np. w Śródmieściu około 70% potrzeb cieplnych pokrywanych jest przy pomocy pieców kaflowych oraz lokalnych kotłowni³⁴ opalanych najczęściej gazem, węglem kamiennym, biomasą albo olejem opałowym.

W związku z mniejszym zapotrzebowaniem na energię ciepłą zauważono możliwość podłączenia do sieci obiektów istniejących i nowo realizowanych w zasięgu istniejącego systemu. Jako główną przeszkodę w realizacji tego zadania wskazano problemy prawno-własnościowe związane z wejściem na tereny działek oraz niski standard wyposażenia budynków (brak instalacji centralnego ogrzewania) i związane z tym wysokie koszty ich modernizacji (budynki są w większości w zarządzie Miasta i wspólnot mieszkaniowych).

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 66-68, 125)

Dane w zakresie natężenia ruchu samochodowego w Mieście Łodzi gromadzone są przez Centrum Sterowania Ruchem w Łodzi w ramach Obszarowego Systemu Sterowania Ruchem w Łodzi, obejmującego ponad 260 skrzyżowań z sygnalizacją świetlną, na których rozmieszczone zostały detektory indukcyjne mierzące natężenie ruchu na poszczególnych wlotach tych skrzyżowań.

³³ Do znaczących ciepłowni przemysłowych pracujących m.in. w układach kogeneracyjnych na terenie Miasta Łodzi w Założeniach z 2013 r. wymieniono ciepłownie takich zakładów jak: ABB Sp. z o.o. Łódź, Albea Poland Sp. z o.o., Dell Products (Poland) Sp. z o.o., Gillette Poland International Sp. z o.o., Indesit Company Polska Sp. z o.o., Mecalit Polska Sp. z o.o., Nord-Farm Sp. z o.o., Polfa S.A., BSH Sp. z o.o. We własnym zakresie zapotrzebowanie na energię ciepłą oraz elektryczną zaspokajają również Grupowa Oczyszczalnia Ścieków w Łodzi, wykorzystując do produkcji energii biogaz powstający podczas fermentacji osadów ściekowych.

³⁴ Wśród znaczących w Założeniach z 2013 r. wskazano kotłownię osiedlową Stoki przy ul. Giewont 26 (opalaną gazem, zrębkami, współpracującą z instalacją kolektorów słonecznych na potrzeby c.w.u.) oraz 16 kotłowni będących w eksploatacji Łódzkiego Zakładu Usług Komunalnych (w tym 12 gazowych, 2 koksowe i 2 olejowe), a na koniec 2017 r. liczba kotłowni eksploatowanych przez Łódzki Zakład Usług Komunalnych wyniosła 12 (10 gazowych oraz po jednej koksowej i olejowej).

Według danych statystycznych gromadzonych przez Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi, w związku z oddaniem do ruchu odcinka autostrady A1 od węzła Łódź-Północ do węzła Tuszyn, po początkowym wzroście tranzytu po wprowadzeniu opłat Viatoll na autostradzie A1 (głównie w kierunku północ-południe i na drodze wylotowej do węzła Stryków), w wyniku wprowadzenia od 17 października 2016 r. ograniczenia w ruchu samochodów ciężarowych powyżej 12t³⁵, liczba samochodów ciężarowych w mieście zmniejszyła się o 20,5%³⁶.

Wykaz głównych podmiotów gospodarczych emitujących zanieczyszczenia powietrza w województwie łódzkim zawarty został w Programie Ochrony Środowiska Województwa Łódzkiego 2016 na lata 2017-2020, z perspektywą do 2024³⁷. Z podmiotów zlokalizowanych na terenie Miasta Łodzi (str. 29), obejmował on przedsiębiorstwo energetyczne Veolia Energia Łódź S.A., będące drugim³⁸ w województwie zakładem pod względem wielkości emisji (6%), głównie wskutek oparcia produkcji energii na spalaniu węgla kamiennego i w niewielkim stopniu biomasy.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 959-1044)

4. W badanym okresie w Mieście Łodzi nie przeprowadzano kompleksowej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, obejmującej m.in. ustalenie liczby palenisk węglowych na jego terenie.

Dla potrzeb opracowania PGN, firma ATMOTERM S.A. przeprowadziła w 2015 r. częściową inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej. Objęto nią tylko część nieruchomości z terenu Miasta, opisaną jako „rdzeń Strefy Wielkomiejskiej”³⁹, stanowiącą prawie 1/3 powierzchni tej Strefy (1,4% łącznej powierzchni Miasta)⁴⁰. Spośród 1.822 punktów adresowych podlegających inwentaryzacji (5.711 budynków) wyodrębniono 464 punkty, które wg danych przesłanych przez Łódzki Ośrodek Geodezji korzystają ze źródła ogrzewania w postaci ciepła sieciowego. Źródłem ogrzewania w zinwentaryzowanych punktach adresowych były:

Centralne ogrzewanie	98 szt.	1,87%
Węglowy piec kuchenny	97 szt.	1,85%
Piece kaflowe	4.747 szt.	90,70%
Piec/kocioł/koza na drewno	213 szt.	4,07%
Kominki	79 szt.	1,51%
Łącznie	5.234 szt.	100,00%

Łączne zużycie paliw w zinwentaryzowanych punktach adresowych wynosiło 9.969,5 Mg. Rodzaje paliw (w Mg) przedstawia poniższe zestawienie

Węgiel	9.387,5	94,16%
Drewno	413,0	4,14%
Koks	1,0	0,01%
Miał	0,0	0,00%

³⁵ Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 4560/VII/16 z dnia 27 września 2016 r. http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/VII_4560.pdf

³⁶ Pomiarami w okresie od 13 września 2016 r. do 26 października 2016 r. w zakresie liczby samochodów o masie rzeczywistej powyżej 12 ton objęto 15 skrzyżowań w Mieście Łodzi. Pomiar dokonywane były odrębnie dla okresów: przed wprowadzeniem zakazu ruchu samochodów ciężarowych powyżej 12t i opłaty Viatoll na A1 (w dniach 13, 14, 16, 21 i 28.09.2016 r.), przed wprowadzeniem zakazu ruchu samochodów ciężarowych powyżej 12t, po wprowadzeniu opłaty Viatoll (w dniach 12 i 14.10.2016 r.) i po wprowadzeniu zakazu ruchu samochodów ciężarowych powyżej 12t, po wprowadzeniu opłaty Viatoll na A1 (19 i 26.10.2016 r.).

³⁷ Uchwała XXXI/415/16 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 20 grudnia 2016 r. <https://bip.lodzkie.pl/files/sejmik/uchwaly/415.pdf>.

³⁸ Obok PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Elektrownia Bełchatów, korzystającej z węgla brunatnego i emitującej 87% całkowitej emisji punktowej głównych zanieczyszczeń w województwie. Raport o stanie środowiska w województwie łódzkim w 2014 r. i w 2015 r., WIOŚ Łódź.

³⁹ tj. obszar ścisłego centrum Łodzi o powierzchni 421 ha.

⁴⁰ Wg danych GUS, powierzchnia Miasta Łodzi w 2015 r. wynosiła 29.325 ha (http://lodz.stat.gov.pl/gfx/lodz/userfiles/public/pliki/foldery/201512_f_lodz_2015.pdf).

Ekogroszek	99,5	1,00%
Inne	68,6	0,69%
Łącznie	9.969,5	100,00%

Szacunkowa, powstała w wyniku spalania paliw stałych w poddanych inwentaryzacji urządzeniach grzewczych emisja zanieczyszczeń dotyczy głównie dwutlenku węgla (21.566,6 Mg/rok). Poziom emisji pyłów zawieszonych PM₁₀ oraz PM_{2,5} oszacowano odpowiednio na 90 Mg/rok i 85,5 Mg/rok.

(Dowód: akta kontroli str. 11-22, 28-32, 60-63, 506-511)

Nie jest możliwe wyodrębnienie kosztów przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, bowiem stanowił on składową kosztu opracowania PGN. Koszty te w wysokości 295.500 zł sfinansowane zostały przez Miasto przy udziale środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁴¹.

Jako główne przyczyny objęcia inwentaryzacją tylko części nieruchomości z terenu Miasta, Zastępca Dyrektora WGK wskazała zastosowaną przy opracowaniu PGN metodykę szacowania zużycia energii finalnej i emisji CO₂, a także na znaczne koszty, czas i zakres takiego badania.

(Dowód: akta kontroli str. 506-577)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, Urząd Miasta w niedostatecznym tempie realizował zadania z zakresu inwentaryzacji źródeł niskiej emisji położonych na jego terenie. Przeprowadzenie takiej inwentaryzacji było ujęte wśród podstawowych kierunków działań niezbędnych do przywrócenia standardów jakości powietrza określonych w POP (§ 14 pkt 9 lit a).

P.o. Dyrektora WOŚiR wskazał, że Miasto nie planuje wykonania całościowej inwentaryzacji źródeł niskiej emisji, bowiem inwentaryzacja taka, oparta o ankietyzację, umożliwi tylko szacunkowe określenie ilości tych źródeł a jej koszt należy szacować na około 2 mln zł. Dane szacunkowe w tym zakresie są już miastu dostępne i w związku z powyższym, środki budżetowe należy skierować na likwidację źródeł niskiej emisji. Również Zastępca Dyrektora WGK⁴² wskazała na znaczne koszty przeprowadzenia ewentualnej kompleksowej inwentaryzacji. NIK podziela stanowisko, że przeprowadzenie takiej inwentaryzacji wymaga znacznych nakładów finansowych, niemniej jednak zwraca uwagę, że jest to jeden z obowiązków nałożonych przez POP na jednostki realizujące ten program.

W ocenie NIK, skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza na obszarze Miasta wymaga właściwego rozpoznania potrzeb zwłaszcza związanych z ograniczeniem niskiej emisji, w tym ustalenia źródeł ciepła na paliwo stałe. Dane te powinny być podstawą do ustalenia skali działań i oszacowania ich kosztów, a także rozplanowania tych zadań w poszczególnych okresach, uwzględniając realne możliwości do ich wykonania. Tymczasem, w 2015 r. Miasto zinwentaryzowało zaledwie 1,4% łącznej powierzchni Miasta (5.711 budynków).

Zdaniem NIK, pozyskanie jak najpełniejszych danych o źródłach ciepła na terenie Miasta będzie szczególnie istotne po wejściu w życie od dnia 1 maja 2018 r. przepisów tzw. uchwały antysmogowej dla województwa łódzkiego⁴³. W celu prawidłowego wdrożenia tych przepisów i zapewnienia ich przestrzegania Miasto powinno posiadać nie tylko informacje o liczbie źródeł ciepła na paliwo stałe, ale również o ich parametrach.

⁴¹ Umowa POIS.09.03.00-00-001/13-00 z dnia 21 maja 2014 r. na dofinansowanie realizacji Projektu „Opracowanie planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi”. Kwota dofinansowania 251.175 zł (85%).

⁴² Wydział Gospodarki Komunalnej jest koordynatorem realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Łodzi.

⁴³ 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.

(Dowód: akta kontroli str. 60-63, 506-511, 674-682)

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z treścią „Raportu z realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Łodzi za 2016 rok”⁴⁴, z pierwotnie zaplanowanych w PGN 196 działań na łączną kwotę 10.240.166 tys. zł, do 31 grudnia 2016 r. zrealizowano inwestycje na kwotę 219.797,15 tys. zł, tj. 2,15% zaplanowanych szacunkowych kosztów. Realizowano głównie zadania w sektorze transportu.

Na realizację przedsięwzięć z głównego harmonogramu rzeczowo-finansowego przeznaczono w okresie od 18 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. 4,46% zaplanowanych kosztów⁴⁵, natomiast z harmonogramu działań długoterminowych 1,37%⁴⁶. Zrealizowano 33 zadania, które przyniosły efekt redukcji energii na poziomie 1.733 MWh/rok oraz efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji dwutlenku węgla w ilości 1.306,50 MgCO₂/rok. 45 zadań pozostawało w trakcie realizacji.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora WGK, w harmonogramie rzeczowo-finansowym do PGN znajdują się zadania realizowane przez Miasto Łódź, jak również zadania pozostałych interesariuszy Planu. Realizacja zadań przez Miasto uzależniona jest od możliwości finansowych Miasta, interesariuszy zewnętrznych, ogłoszonych naborów konkursowych, tempa rozwoju obszarów regionalnych subregionalnych, na które ma wpływ rozwój gospodarczy kraju. Dodatkowym czynnikiem mającym znaczenie dla stopnia realizacji PGN są zewnętrzne środki, m.in. pochodzące z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego 2014-2020, NFOS, WFOS, itd. Ponadto Plan zakłada realizację celów w perspektywie długoterminowej, dlatego na liście zadań znajdują się również działania, których realizacja przewidziana jest w późniejszym terminie.

(Dowód: akta kontroli str. 60-63, 578-627, 674-682)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Realizacja zadań określonych w POP

Opis stanu
faktycznego

5. Realizując w badanym okresie działania naprawcze określone w POP, Miasto skoncentrowało się na redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych i liniowych, tj. przyczyniających się w największym stopniu do przekroczeń wartości normatywnych poszczególnych substancji. Spośród zrealizowanych 153 zadań za kwotę 2.514.387,5 tys. zł, (w tym 2.106.993,7 tys. zł wydatkowano ze środków własnych Miasta), na redukcję emisji powierzchniowej przeznaczono 288.343,1 tys. zł, a na redukcję emisji liniowej 2.224.758,5 tys. zł, w tym odpowiednio 276.066,1 tys. zł i 1.829.641,6 tys. zł z budżetu Miasta. Wydatki dofinansowane zostały przez WFOŚiGW (11.409,4 tys. zł) oraz Ministerstwo Sportu (867,2 tys. zł) w przypadku zadań dotyczących ograniczenia emisji powierzchniowej oraz środkami UE (1.129.309,4 tys. zł) w przypadku zadań dotyczących ograniczenia emisji liniowej. I tak, w zakresie:

a) ograniczenia emisji powierzchniowej pochodzącej z sektora komunalno-bytowego:

- do końca 2016 r. zakończono termomodernizację⁴⁷ 16 szkół i 7 obiektów⁴⁸, wydając kwotę 32.193,8 tys. zł. Inwestycje prowadzono przy udziale

⁴⁴ Umowa nr 031501/17/ZOŚ/PGN pomiędzy Miastem Łódź, a firmą ATMOTERM S.A. zawarta w dniu 10.04.2017 r. w zakresie aktualizacji PGN dla Miasta Łodzi.

⁴⁵ 115.111,66 tys. zł przy zakładanych 2.579.497 tys. zł.

⁴⁶ 104.685,49 tys. zł przy planowanych 7.660.669 tys. zł.

⁴⁷ Realizowana poprzez ocieplanie ścian, dachów, stropodachów, wymianę okien, modernizację instalacji centralnego ogrzewania; Spośród 370 wszystkich placówek oświatowych występujących w mieście Łodzi, które wymagają zwiększenia efektywności energetycznej oraz podlegają poprawie estetyki i funkcjonalności, wg stanu na I półrocze 2017 r. termomodernizację przeprowadzono w 61.

⁴⁸ 2 przychodni, 3 żłobków i 2 domów pomocy społecznej.

środków dotacji WFOŚiGW (11.409,4 tys. zł) oraz dotacji Ministerstwa Sportu (867,2 tys. zł).

W I półroczu 2017 r. prowadzono prace nad termomodernizacją kolejnych 16 szkół⁴⁹ i Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego⁵⁰;

(Dowód: akta kontroli str. 630-714, 1174-1214)

- w ramach programów „100 kamienic”, „Mia100 Kamienic” i Miasto kamienic” realizowanych przez Miasto od 2011 r. rewitalizacją objęto łącznie 223 budynki komunalne. W latach 2014-2016 prowadzono remont 143 budynków (75 punktów adresowych), z których 52 podłączono do sieci ciepłej⁵¹, a pięć do sieci gazowej⁵². Wydatki w łącznej kwocie 124.240,8 tys. zł sfinansowane zostały środkami własnymi Miasta; Wydatki poniesione w I półroczu 2017 r. (1.965,7 tys. zł) dotyczyły prowadzonych przez Zarząd Inwestycji Miejskich w ramach projektu Miasto Kamienic prac remontowych w czterech lokalizacjach⁵³. Do końca 2020 r. planowany jest – w ramach programu Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi współfinansowanego środkami UE - remont 65 nieruchomości, z czego 54 podłączonych zostanie do sieci ciepłowniczej, a 1 zasilana będzie kotłownią gazową;

(Dowód: akta kontroli str. 449, 687-714, 874-958)

- we wszystkich latach objętych kontrolą Straż Miejską w Łodzi prowadziła kontrole gospodarstw domowych oraz firm w zakresie właściwego gospodarowania odpadami pod kątem spalania w instalacjach grzewczych, kotłach i paleniskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych, a także egzekwowała zakaz wypalania łąk, ściernisk i pól;

(Dowód: akta kontroli str. 1119-1127)

- w związku z zakazem grillowania, Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi wyznaczył stosowne miejsca do tego celu, informacje dla mieszkańców w tym zakresie zostały udostępnione na stronie internetowej Urzędu⁵⁴, a pismem z dnia 10 stycznia 2017 r. WOŚiR przypominał zarządom budynków mieszkalnych o zakazie.

(Dowód: akta kontroli str. 456-468, 495-497)

Ponadto, w badanym okresie prowadzone były bieżące konserwacje i remonty kotłów oraz kominów odprowadzających do powietrza spaliny w obiektach stanowiących własność Miasta.

(Dowód: akta kontroli str. 456-468)

b) ograniczenia emisji liniowej (komunikacyjnej), w tym:

- do końca 2016 jednostki budżetowe Miasta: Zarząd Dróg i Transportu (do 30.06.2016) i Zarząd Inwestycji Miejskich (od 1.07.2016 r.) zakończyły budowę lub przebudowę 93,34 km dróg, w tym na 8,78 km dróg utwardzono lub wymieniono nawierzchnię, a 8 fragmentów ulic przebudowano w tzw. woonerf⁵⁵. Ponadto przeprowadziły rozbudowę i modernizację trasy tramwaju w relacji Wschód-Zachód (Retkinia-Olechów) wraz z systemem obszarowego sterowania ruchem wraz z budową centrum

⁴⁹ Realizacja wydatków w II półroczu 2017 r.

⁵⁰ W ramach poniesionych w I półroczu 2017 r. na te zadania wydatków w kwocie 182,8 tys. zł m.in. wykonano instalację c.o. w budynku przy ul. Częstochowskiej 36 (koszt 79,5 tys. zł) oraz sfinansowano wynagrodzenie inspektora nadzoru. Zadanie realizowane ze środków własnych Miasta, z terminem zakończenia w 2017 r.

⁵¹ 452 lokale mieszkalne i 75 użytkowych.

⁵² 42 lokale mieszkalne i 8 użytkowych.

⁵³ Ul. Więckowskiego 4, Piotrkowska 243, Jaracza 32 i Gdańska 25, finansowane ze środków własnych ZIM.

⁵⁴ <https://uml.lodz.pl/czas-wolny/zielen-i-rekreacja/miejsca-do-grillowania/>.

⁵⁵ Tj. strefy zamieszkania i jednolitej przestrzeni dla wszystkich uczestników ruchu.

przesiadkowego (całkowita długość trasy 17,3 km, w tym 4,1 km nowego torowiska), a także wybudowały 59,2 km dróg rowerowych⁵⁶.

W I półroczu 2017 r. Zarząd Inwestycji Miejskich wykonał przebudowę 13 odcinków dróg o długości 10,07 km oraz wybudował 6,2 km dróg rowerowych (fakturowanie w II półroczu 2017 r.);

- Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Łódź Sp. z o.o. zakupiło 27 nowych⁵⁷ i zmodernizowało⁵⁸ 57 pojazdów szynowych (tramwajów)⁵⁹ oraz pozyskało 82 nowe autobusy⁶⁰ z silnikiem diesla o normie emisji Euro6 oraz przeprowadzono synchronizację rozkładów jazdy w celu zachęcania do korzystania z transportu zbiorowego;
- w celu zwiększenia płynności ruchu pojazdów szynowych komunikacji zbiorowej ZDiT wprowadził ograniczenie dla pojazdów samochodowych stanowiące wyłącznie o możliwości dojazdu do lokalnych posesji na sześciu odcinkach ulic w dzielnicach Polesie i Śródmieście, a w celu poprawy przepustowości na dwóch skrzyżowaniach zmieniono organizację ruchu;
- przeprowadzono synchronizację rozkładów jazdy w celu zachęcania do korzystania z transportu zbiorowego;
- w osiedlu Karolew wprowadzono strefy ruchu uspokojonego Tempo 30;
- zakończono budowę Multimodalnego Dworca Łódź Fabryczna⁶¹ oraz Węzła Multimodalnego przy Dworcu Łódź – Fabryczna⁶², w tym położono 720 m nowego torowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 234-237, 887-1118, 1174-1214)

Dodatkowo, w ramach realizacji zadań określonych w POP w ramach innych kierunków, Urząd m.in:

- c) utworzył na terenie miasta trzy Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych („PSZOK”), gdzie przyjmowane są nieodpłatnie m.in. zużyte opony⁶³ (kierunek 5) i prowadzona jest selektywna zbiórka odpadów (kierunek 6).

Łączne koszty funkcjonowania PSZOKów wyniosły w latach 2014-2017 (I półrocze) ok. 3.577,5 tys. zł brutto i ponoszone były z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonymi przez właścicieli nieruchomości. Ponadto, w badanym okresie Miasto przeznaczyło

⁵⁶ Zgodnie z uchwałą Nr XXXIX/1030/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2017-2040, łączne nakłady finansowe na zadanie pn. Budowa układu dróg rowerowych na terenie miasta w latach 2008-2020 wynosiły 72.701 tys. zł. W związku ze zmianami organizacyjnymi dotyczącymi przekazania zadań pomiędzy Zarządem Dróg i Transportu a Zarządem Inwestycji Miejskich, od dnia 1 lipca 2016 r. zadanie realizowane jest przez ZIM.

⁵⁷ Na zakup 22 tramwajów PESA 122 NaL Swing w 2015 roku wydatkowano 25.319,6 tys. zł wkładu własnego (emisja obligacji) i środków unijnych w kwocie 101 278 239 zł. Pozostałe wagony (używane) Spółka finansuje środkami własnymi, bez korzystania z funduszy zewnętrznych.

⁵⁸ Zmodernizowane wagony posiadają m.in. impulsowy układ rozruchu i hamowania (obniżenie poboru energii) oraz przetwornicę statyczną (wyciszenie pracy tramwaju, bardziej płynna jazda).

⁵⁹ Zmodernizowane i zakupione tramwaje w każdym roku stanowiły od 2% do 9% taboru. Kwoty wydatków na zakup 22 tramwajów PESA 122 NaL Swing w 2015 r. współfinansowane były ze środków unijnych (101.278,2 tys. zł oraz 25.319,6 tys. zł wkładu własnego - emisja obligacji). Pozostałe wagony (używane) Spółka sfinansowała środkami własnymi.

⁶⁰ 40 w 2014 r. i 42 w 2015 r., tj. w każdym roku odpowiednio 9% i 9,4% taboru; Koszty pozyskania autobusów w drodze najmu długoterminowego (leasingu długoterminowego) równe rocznej amortyzacji.

⁶¹ Zadanie realizowane z udziałem PKP, w łącznej kwocie 1,7 mld zł przewidywanych kosztów, udział Miasta Łodzi wynosić miał ok. 413 mln zł.

⁶² Zadanie dofinansowane ze środków unijnych, umowa nr POIS.07.03.00-00-0016/11-00 w ramach działania: 7.3 Transport miejski w obszarach metropolitalnych, priorytet: VII Transport przyjazny środowisku; Wydatki poniesione (wg zatwierzonego ostatecznego wniosku o płatność) 435.732,2 tys. zł, z tego dofinansowanie UE: 268.760,8 tys. zł i wkład własny Miasta 166.971,4 tys. zł.

⁶³ W 2014 r. przyjęto w tych punktach 9,5 Mg opon, w 2015 r. - 12,2 Mg, w 2016 r. - 19,7 Mg, natomiast w I półroczu 2017 r. - 18,3 Mg.

1.826,7 tys. zł brutto na zakup pojemników przeznaczonych do selektywnej zbiórki, tzw. dzwonów;

- d) w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (Kierunek 6) wprowadził zapis w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łodzi, iż powstające na terenach zabudowy jednorodzinnej odpady zielone oraz odpady mokre-bio mogą być kompostowane w kompostownikach przydomowych.

(Dowód: akta kontroli str. 456-468, 506-511, 673)

Realizowane przez Miasto i planowane do realizacji, wskazane w POP działania w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych i liniowych, ujęte zostały m.in. na zatwierdzonej⁶⁴ przez Prezydenta Miasta Łodzi liście inwestycyjnych projektów strategicznych Miasta Łodzi⁶⁵ dla których przewidziano dofinansowanie środkami UE oraz zabezpieczone w Wieloletniej Prognozie Finansowej⁶⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 806-850)

6. W sprawozdaniu z realizacji POP za 2014 r. Miasto Łódź wykazało wdrożenie działania o kodzie DKA08 polegającego na wprowadzeniu w dniu 22 września dnia bez samochodu, tj. odstąpienia w tym dniu od opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej dla użytkowników samochodów, a z wyjaśnień Prezydenta Miasta Łodzi wynika, że w kontrolowanym okresie nie wystąpiła konieczność wdrażania zadań przewidzianych w planach działań krótkoterminowych.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że w związku z publikacją przez WIOŚ komunikatów o wystąpieniu przekroczenia poziomu informowania o ryzyku przekroczenia poziomu alarmowego pyłu PM10 w związku z poziomami stężeń odnotowanymi m.in. przez stacje pomiarowe na terenie Łodzi, co najmniej trzykrotnie (w dniach: 10.01.2017 r.⁶⁷, 16.02.2017 r.⁶⁸, 17.02.2017 r.⁶⁹) winna zostać uruchomiona procedura określona Planem Działań Krótkoterminowych, stanowiącym część składową POP (w tym ogłoszony alert poziomu III). Jak wyjaśnił Pierwszy Wiceprezydent Miasta Łodzi, we wskazanych datach wpłynął do Urzędu z Centrum Zarządzania Kryzysowego tylko jeden komunikat i został on opublikowany na stronie BIP UMŁ.

NIK podziela stanowisko Wiceprezydenta Miasta Łodzi, że zgodnie z art. 93 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, to Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, odpowiedzialny jest za uruchomienie stosownej procedury. NIK zauważa jednocześnie, że wskutek „błędnego” funkcjonowania systemu po stronie administracji rządowej, nie zostały przekazane do Miasta stosowne informacje do wdrożenia PDK. Taka sytuacja skutkowałą brakiem możliwości poinformowania społeczeństwa przez służby miejskie o występującym zagrożeniu i podjęcia bieżących działań ograniczających ryzyko negatywnego oddziaływania zanieczyszczeń powietrza.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 136-180, 851-873, 959-964, 1131-1141, 1153-1161)

⁶⁴ Zarządzeniem nr 6045/VII/17 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie przygotowania inwestycyjnych projektów strategicznych Miasta Łodzi ubiegających się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej oraz inwestycyjnych projektów komplementarnych Miasta Łodzi nieubiegających się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, w okresie programowania 2014-2020.

⁶⁵ W trakcie realizacji było 20 projektów w zakresie ograniczenia emisji na kwotę 2.015.684,7 tys. zł (w tym 17 projektów z dofinansowaniem RPO WŁ na lata 2014-2020, 2 z POIiŚ 2014-2020 i jeden w całości finansowany środkami własnymi Miasta), planowanych do realizacji - 5 projektów na kwotę 703.053,9 tys. zł (w tym cztery z dofinansowaniem RPO WŁ i jeden z POIiŚ).

⁶⁶ 7 projektów na łączną kwotę 130.172,8 tys. zł z terminem realizacji do 2018 r. do 2036 r.

⁶⁷ http://powietrze.lodzkie.pl/images/pliki/komunikaty/komunikat_wios_10x01x2017.pdf.

⁶⁸ http://powietrze.lodzkie.pl/images/pliki/komunikaty/komunikat_wios_16x02x2017.pdf.

⁶⁹ http://powietrze.lodzkie.pl/images/pliki/komunikaty/komunikat_wios_17x02x2017.pdf.

7. Obowiązki sprawozdawcze związane z realizacją POP określone zostały w § 21 POP, a w załączniku nr 7 do Programu określono układ przekazywanych informacji o realizacji programu zawierający: kierunek działania naprawczego (dalej „DN”), obszar DN, kod DN, opis DN, kod źródła emisji, koszt realizacji DN, stopień realizacji DN, termin rozpoczęcia i zakończenia DN, wskaźnik monitorowania postępu, bariery w realizacji DN oraz uwagi.

Na podstawie sprawozdań jednostkowych i danych przedkładanych przez poszczególne komórki Urzędu oraz jednostki podległe i nadzorowane, pracownik WOŚiR sporządzał łączne sprawozdania z realizacji POP za lata 2014-2016. Sprawozdania za lata 2015-2016 sporządzono z wykorzystaniem formularza zamieszczonego na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi⁷⁰ i przekazano do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi z zachowaniem terminów określonych w POP.

(Dowód: akta kontroli str. 44, 136-180, 186-237, 1150)

POP nie określał mierników realizacji założonych działań naprawczych oraz okresów pośrednich ich realizacji. Nie określał też oczekiwanych w wyniku jego realizacji wskaźników: produktu (przewidywanego zakresu rzeczowego działań naprawczych) i rezultatu (przewidywanego efektu ekologicznego działań naprawczych). W związku z powyższym, nie jest możliwe ustalenie stopnia zaawansowania jego realizacji.

W związku z powyższym, jak wyjaśnił p.o. Dyrektora WOŚiR, należy zakładać, że celem POP będzie ostateczne doprowadzenie jakości powietrza do poziomów co najmniej dopuszczalnych. Potwierdzeniem osiągnięcia tego celu (skuteczności działań) będą wyniki pomiarów wykonywanych w ramach państwowego monitoringu przez WIOŚ, a tempo realizacji poszczególnych zadań jest monitorowane w ramach sprawozdań z realizacji budżetu Miasta Łodzi.

Natomiast zapytany, czy dotychczasowa skala i tempo realizacji zadań dają podstawę do stwierdzenia, że w roku docelowym zostanie osiągnięta wymagana poprawa jakości powietrza, p.o. Dyrektora WOŚiR wskazał, że na jakość powietrza wpływ ma wiele czynników, zatem określenie konkretnej daty, kiedy poziom jakości powietrza będzie odpowiadał obowiązującym w tym czasie normom, nie jest możliwe.

(Dowód: akta kontroli str. 44, 501-505)

8. W treści POP nie nałożono na Miasto Łódź obowiązku opracowania PONE (stworzenie takiego opracowania określono jako dobrą praktykę). Zobowiązanie to nałożyła na Prezydenta Miasta Łodzi Rada Miejska uchwałą⁷¹ z dnia 22 lutego 2017 r., określając jednocześnie wymagane założenia programu. Do zadań Zespołu ds. opracowania programu poprawy jakości powietrza poprzez ograniczenie emisji pyłów zawieszonych w Łodzi, przypisano m.in.

- wskazanie optymalnych rozwiązań w zakresie ograniczenia niskiej emisji, w tym: opracowanie wieloletniego systemu dofinansowania dla przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie wymiany źródeł systemu ogrzewania na proekologiczne oraz opracowanie założeń programu osłonowego dla uboższych mieszkańców Łodzi w związku z wymianą systemu ogrzewania;
- opracowanie założeń działań w zakresie bieżącego monitorowania obszarowego zanieczyszczenia Łodzi;
- opracowanie programu edukacyjnego o tematyce ekologicznej;

⁷⁰ <https://bip.lodzkie.pl/component/k2/item/779-programy-ochrony-powietrza>.

⁷¹ Uchwała nr XLII/1083/17 z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta Łodzi w zakresie poprawy jakości powietrza poprzez walkę z niską emisją.

- opracowanie założeń programów prozdrowotnych w zakresie zapobiegania i leczenia skutków zanieczyszczenia powietrza;
- określenie zasad współpracy jednostek samorządu łódzkiego z instytucjami odpowiedzialnymi za monitorowanie i kontrolowanie sytuacji ekologicznej na terenie Łodzi.

W dniu 20 czerwca 2017 r. odbyło się pierwsze, inauguracyjne posiedzenie Zespołu.
(Dowód: akta kontroli str. 44, 396-416, 806-818)

9. Do dnia 29 maja 2015 r., tj. do czasu wejścia w życie drugiej zmiany POP, zgodnie z treścią § 21 ust. 4 POP, podmioty realizujące program (w tym Miasto Łódź) zobowiązane były do przekazywania informacji o wielkości osiągniętego bezpośredniego efektu ekologicznego, w terminie 2 miesięcy przed upływem 3 lat, licząc od dnia wejścia w życie uchwały Sejmiku Województwa w sprawie POP⁷².

W wyniku zmiany POP w marcu 2015 r., informacje o bezpośrednich efektach ekologicznych realizowanych działań naprawczych ujmowane były w treści sprawozdań z realizacji POP (kol. 12) i zgodnie z wytycznymi do wypełniania tych sprawozdań, stanowiły ogólny opis lub wielkość uzyskanego efektu ekologicznego. W przypadku analizowanych sprawozdań, efektu ekologicznego nie określono w sprawozdaniu za 2014 r., a w sprawozdaniach za lata 2015 i 2016 określono go w sposób ogólny (opisowy)⁷³.

We wprowadzonych zmianą POP z dnia 29 października 2013 r. formularzach sprawozdań rocznych, przewidziano (w kol. 10) prezentację wskaźników monitorowania postępu. Za 2014 r. wskazano tu: w przypadku termomodernizacji szkół „50/370”, a w przypadku działań w celu ograniczenia emisji liniowej „harmonogram rzeczowo – finansowy” bez podania danych liczbowych. W kolejnych sprawozdaniach, zgodnie z wytycznymi do wypełniania formularza, ujmowano tu długość wybudowanych lub wyremontowanych dróg i dróg rowerowych, liczbę pojazdów transportu zbiorowego wymienionych na niskoemisyjne, a w przypadku termomodernizacji - % wykonania działania (100%).

Nie podawano danych dotyczących powierzchni/kubatury termomodernizowanych lub podłączanych do sieci budynków.

Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora WOŚiR, Marszałek nie wnosił uwag do treści przekazanych sprawozdań.

(Dowód: akta kontroli str. 44, 136-180, 186-237, 453-466)

Wśród barier w skutecznej realizacji POP, w sprawozdaniach za lata 2014-2016 (kol. 11) najczęściej wymieniano ograniczenia budżetowe i wysokie koszty realizowanych prac, a także wskazywano m.in. na krótki termin realizacji, konieczność wykonania rozległych robót budowlanych w centrum miasta przy funkcjonującym ruchu samochodowym i pieszym oraz sprzeciw społeczny wśród kierowców (dot. wprowadzenia strefy ruchu uspokojonego Tempo 30).

Ponadto, jak wyjaśnił p.o. Dyrektora WOŚiR, istotną barierą w podejmowaniu skutecznych działań w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza są wysokie ceny paliw bardziej ekologicznych, np. gazu w stosunku do cen paliw mniej

⁷² Tj. do 12 maja 2016 r.

⁷³ Np. ujmując zapisy: zmniejszenie emisji spalin do środowiska; efektywne wykorzystanie ciepła systemowego; poprawa izolacji cieplnej budynku (mniejszy ubytek ciepła); mniejsza prędkość pojazdów - rzadsze rozpędzanie i hamowanie co skutkuje mniejszą emisją spalin - mniejsze zużycie (ścieranie) opon; odnowa parku taborowego, poprawa komfortu podróży i atrakcyjności komunikacji miejskiej; 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 nawierzchni na nową wykonaną z materiałów i w technologii zmniejszającej emisję pyłów, utworzenie stref z ograniczeniem ruchu pojazdów, wprowadzenie i zwiększenie ilości zieleni; wymiana zniszczonej nawierzchni na nową - zwiększa to płynność ruchu, co ogranicza emisję spalin; budowa podwójnych przystanków zwiększa przepływowość transportu zbiorowego - redukuje pośrednio emisję spalin.

ekologicznych np. węgla, powodujące zwiększenie kosztów eksploatacyjnych instalacji zasilanych paliwem ekologicznym. Przez to trudno jest oczekiwać od mieszkańców Miasta działań w zakresie wymiany źródeł ogrzewania na bardziej ekologiczne. Wprowadzony w tym zakresie, w ramach prawa, przymus likwidacji źródeł niskiej emisji, jest obowiązkiem nowym i nie wiadomo jak sprawdzi się w praktyce.

(Dowód: akta kontroli str. 136-180, 186-237, 501-505)

10. W latach 2014-2017 (I półrocze) WIOŚ nie kontrolował Miasta Łodzi w zakresie realizacji działań przewidzianych w POP.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 1142-1146)

11. W latach 2014-2016 stacje monitoringowe WIOŚ zlokalizowane na obszarze Łodzi⁷⁴ wykazały następujące wartości pomiarowe:

- dla PM₁₀: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od 29,5 do 44,9 µg/m³, w 2015 r. w przedziale od 25,6 do 42,9 µg/m³ oraz w 2016 r. w przedziale od 27,7 do 39,2 µg/m³ (poziom dopuszczalny 40 µg/m³);
- dla PM₁₀: liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych w 2014 r. w przedziale od 28 do 115 dni, w 2015 r. w przedziale od 27 do 107 dni oraz w 2016 r. w przedziale od 19 do 83 dni (poziom dopuszczalny 35 dni);
- dla PM_{2,5}: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od 24,3 do 30,6 µg/m³, w 2015 r. w przedziale od 22,1 do 29,7 µg/m³ oraz w 2016 r. w przedziale od 20,7 do 26,6 µg/m³ (poziom dopuszczalny 25 µg/m³);
- dla BaP: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od 5,3 do 6,7 ng/m³, w 2015 r. w przedziale od 4,6 do 6,0 ng/m³ oraz w 2016 r. w przedziale od 6,0 do 7,3 ng/m³ (poziom docelowy 1 ng/m³);
- dla NO₂: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od 16,9 do 30,9 µg/m³, w 2015 r. w przedziale od 18,5 do 30,2 µg/m³ oraz w 2016 r. w przedziale od 18,3 do 31,1 µg/m³ (poziom dopuszczalny 40 µg/m³).

Z danych dotyczących jakości powietrza na terenie Łodzi wynika, iż w latach 2014-2016 na 33% do 50% stacji pomiarowych występowały przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla rocznych stężeń PM₁₀. W 2016 r. natomiast nie wystąpiły przekroczenia stężeń rocznych PM₁₀. Z kolei poziom dopuszczalny dla liczby dni ze stężeniami dobowymi PM₁₀ powyżej 50 µg/m³ przekraczany był na 67% do 83% stacji pomiarowych. W kontrolowanym okresie średnioroczne stężenia BaP przekraczane były na wszystkich stacjach pomiarowych. Nie odnotowano natomiast przekroczeń poziomu dopuszczalnego dla rocznych stężeń dwutlenku azotu (NO₂)⁷⁵.

Wartość średnia stężeń rocznych PM₁₀, PM_{2,5} i BaP, obliczona za lata 2014-2016 (średnia z okresu trzyletniego) z uwzględnieniem wszystkich stacji na terenie Łodzi, zmniejszyła się odpowiednio o 6,2%, 0,8% i 7,7% w porównaniu do poziomu średniego z lat 2011-2013 (z 38,8 do 36,4 µg/m³ dla PM₁₀, z 25,6 do 25,4 µg/m³ dla PM_{2,5} oraz z 6,5 do 6,0 ng/m³ dla BaP). Obniżeniu o 11,5% uległa również średnia liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀, obliczona wg tego samego schematu (z 78 dni w latach 2011-2013 do 69 dni w latach 2014-2016). Wartość średnia stężeń rocznych dla NO₂, liczona w ww. okresach trzyletnich, nie uległa zmianie (25,4 µg/m³). Podkreślić jednak należy, że powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a lata 2014-2016 były relatywnie

⁷⁴ W latach 2014-2016 na terenie Miasta funkcjonowało 6 stacji pomiarowych mierzących stężenia PM₁₀. Stężenia PM_{2,5} mierzono w 3 punktach pomiarowych (w 2 w 2014 r.), natomiast stężenia BaP i NO₂ odpowiednio w 2 i 4 punktach pomiarowych.

⁷⁵ Analizę przeprowadzono na podstawie danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska dostępnych pod adresem: <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/archives>.

cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków anemologicznych (wietrznych), co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu.

(Dowód: akta kontroli str. 1142-1146, 1151-1152)

Zgodnie z zapisami POP, dla Miasta przypisano następujące kody obszarów przekroczeń: Ld10aLdPM10d01; Ld10aLdPM10d01; Ld10aLdPM10a01, Ld10aLdPM10a02, Ld10aLdB(a)Pa01 i Ld11aLdPM2,5a01. Dla tych obszarów określono prognozowane na 2020 rok poziomy w powietrzu stężeń pyłów, zarówno przy założeniu podjęcia działań określonych w POP, jak i przy założeniu niepodejmowania żadnych dodatkowych działań ponad te, których konieczność podjęcia wynika z istniejących przepisów. I tak, przy założeniu niepodejmowania żadnych dodatkowych działań ponad konieczne:

- poziom stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie:
 - na obszarze o kodzie Ld10aLdPM10a01 - 57,2 µg/m³, a liczba dni z przekroczeniami stężeń dopuszczalnych o okresie uśredniania 24h wyniesie 140,
 - na obszarze o kodzie: Ld10aLdPM10a02 - 52,8 µg/m³, a liczba dni z przekroczeniami poziomów stężeń dopuszczalnych o okresie uśredniania 24 h wyniesie 136,
- poziom stężeń pyłu zawieszonego PM_{2,5} o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy na obszarze o kodzie: Ld11aLdPM2,5a01 wyniesie 21,8 µg/m³ i będzie wyższy od dopuszczalnego określonego na rok 2020 o 1,8 µg/m³,
- poziom stężeń benzo(a)pirenu zawartego w pyłe PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy na obszarze o kodzie Ld10aLdB(a)Pa01 wyniesie od 2,0 do 4,8 ng/m³.

natomiast prognozowane na 2020 rok poziomy w powietrzu stężeń pyłów przy założeniu, że wszystkie określone w POP działania zostaną podjęte:

- poziom stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie:
 - na obszarze o kodzie Ld10aLdPM10a01m – 28,0 µg/m³, poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów 24 h wyniesie 45 µg/m³, a liczba dni z przekroczeniami poniżej 35,
 - na obszarach o kodzie Ld10aLdPM10a02 – 28,0 µg/m³, poziom stężeń o okresie uśredniania wyników pomiarów 24 h wyniesie 40 µg/m³, a liczba dni z przekroczeniami poniżej 35,
- na obszarze o kodzie Ld11aLdPM2,5a01 poziom stężeń pyłu zawieszonego PM_{2,5} o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie 16,0 µg/m³;
- na obszarze o kodzie Ld10aLdB(a)Pa01 - poziom stężeń benzo(a)pirenu zawartego w pyłe PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wyniesie od 1,0 do 4,0 ng/m³.

(Dowód: akta kontroli str. 44)

W celu oceny stopnia realizacji założeń POP wykorzystano ekspertyzę firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK⁷⁶. Z przedstawionej ekspertyzy wynika w szczególności, że:

⁷⁶ Ekspertyza wykonana w 2017 r. przez firmę Atmoterm S.A. z siedzibą w Opolu na zlecenie NIK, w związku z kontrolą P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*. Przedmiotem ekspertyzy była analiza Programów ochrony powietrza oraz efektów ich realizacji m.in. w województwie łódzkim.

- ponad 770 tys. osób zamieszkujących na terenie aglomeracji łódzkiej narażone było w roku bazowym POP (2010 r.) na ponadnormatywne stężenia PM₁₀ (stężenia dobowe), a 925 tys. zł osób na ponadnormatywne stężenia BaP. Przekroczenia stężeń rocznych PM_{2,5} występowały w 2011 r. na obszarze zamieszkiwanym przez ponad 19 tys. osób w aglomeracji łódzkiej;
- koszty zewnętrzne, których można uniknąć poprzez redukcję emisji zanieczyszczeń powietrza dla aglomeracji łódzkiej oszacowano (na podstawie POP z października 2013 r.) na kwotę 351,1 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;
- w latach 2014-2016, wskutek zrealizowanych działań naprawczych, Miasto Łódź ograniczyło emisję PM₁₀ i PM_{2,5} ze źródeł powierzchniowych odpowiednio o: 39,49 Mg/rok i 22,11 Mg/rok, co stanowiło 1,8% i 2,9% rezultatu docelowego wskazanego w POP na rok 2020 (odpowiednio: 2 236,16 Mg/rok dla PM₁₀ i 767,00 Mg/rok dla PM_{2,5});
- w POP nie podano wymaganego poziomu redukcji emisji dla BaP w podziale na poszczególne gminy. Nie można oszacować tego poziomu, ponieważ POP nie zawiera również emisji BaP dla lat bazowych w podziale na poszczególne gminy. Stąd też niemożliwym jest określenie stopnia realizacji POP dla BaP. Z dokonanych na potrzeby ekspertyzy szacunków wynika, że w latach 2014-2016 ograniczono na terenie Miasta Łodzi emisję BaP o 0,007 Mg/rok.
(Dowód: akta kontroli str. 1152)

Prezydent Miasta Łodzi wyjaśniła, że zgodnie z § 8 POP poprawa jakości powietrza planowana jest na rok 2020, a w POP nie wskazano konkretnych mierników liczbowych, czy jakościowych, umożliwiających ocenę realizacji Programu. Zdaniem Pani Prezydent, nie jest możliwe dokładne wskazanie perspektywy czasowej, potrzebnej do uzyskania poziomów docelowych, bowiem stan powietrza zależny jest m.in. od warunków pogodowych i stanu przewietrzenia miasta. Ponadto, Pani Prezydent wskazała, że samo wyeliminowanie źródeł niskiej emisji przez Miasto Łódź, nie uchroni terenu Miasta przed napływem z zewnątrz zanieczyszczeń, których stężenia mogą wpłynąć na przekroczenie norm jakości powietrza.

(Dowód: akta kontroli str. 806-818)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie z realizacji POP za 2014 r. zostało przekazane do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi z 36 dniowym opóźnieniem tj. w dniu 10 marca 2015 r., w sytuacji gdy zgodnie z § 21 ust. 4 POP, sprawozdanie za 2014 r. winno być przekazane w terminie do dnia 31 stycznia 2015 r.
Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora WOŚiR, spowodowane to było na długotrwałą absencją Inspektora odpowiedzialnego za przygotowanie zbiorczego sprawozdania z realizacji POP.
(Dowód: akta kontroli str. 136-137, 456-470, 1150)
2. Sprawozdania z realizacji POP za lata 2014-2016 zostały sporządzone nierzetelnie. I tak:
 - a) w sprawozdaniach za lata 2014-2016 Miasto Łódź wykazało działania rewitalizacyjne (termomodernizację i/lub podłączenie do sieci) łącznie wobec 14 budynków, w sytuacji gdy w ramach realizowanych przez Miasto

programów rewitalizacyjnych w tym okresie faktycznie przeprowadzono remont 143 budynków komunalnych⁷⁷ oraz zakończono termomodernizację 18 szkół i 7 innych obiektów użyteczności publicznej;

b) w sprawozdaniach za lata 2014-2015 nie zamieszczano wszystkich informacji wymaganych szablonem:

- sprawozdaniu za 2014 r. nie ujęto liczby termomodernizowanych obiektów użyteczności publicznej oraz długości dróg i linii tramwajowych objętych prezentowanymi działaniami naprawczymi,
- w sprawozdaniu za 2015 r. nie ujęto kosztów realizacji działań naprawczych w odniesieniu do 14 budynków komunalnych poddanych termomodernizacji, z których 10 podłączono do sieci ciepłej,

c) w sprawozdaniu za 2014 r. nie ujęto przekazanych przez Biuro ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta UMŁ danych dotyczących termomodernizacji 10 kamienic przeprowadzonej w ramach programu „Miasto kamienic”⁷⁸;

d) w sprawozdaniach za lata 2015 i 2016 prezentowano dane w ramach błędnych kierunków lub działań.

Jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora WOŚiR, główną przyczyną tych błędów były pomyłki w przekazywanych do Wydziału sprawozdaniach jednostkowych lub sporządzanych na ich podstawie sprawozdaniach zbiorczych, a w przypadku danych wykazanych za 2014 r. – niedopatrzenie spowodowane spiętrzeniem się spraw bieżących w związku z długotrwałą absencją inspektora odpowiedzialnego za przygotowanie zbiorczego sprawozdania z realizacji POP.

(Dowód: akta kontroli str. 136-180, 186-237, 453-466)

e) realizację dwóch działań prowadzonych w całym badanym okresie wykazano tylko w jednostkowych sprawozdaniach. Dotyczyło to:

- działania krótkoterminowego o kodzie DKA08 dotyczącego dnia bez samochodu, które pomimo corocznego powtarzania (w latach 2014-2016) wykazano wyłącznie w sprawozdaniu za 2014 r.;

Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora WOŚiR, zadanie to nie było wykazywane przez właściwą jednostkę w kolejnych latach, w sprawozdaniach częściowych, stąd nie zostało wpisane do zbiorczego sprawozdania z realizacji POP. Wydział, w ramach zwyczajowej koordynacji, nie ma uprawnień do kontrolowania poprawności sporządzania sprawozdań częściowych. Zgodnie z opisami zadań krótkoterminowych, podejmowane są one w przypadku osiągnięcia przez stężenie substancji zanieczyszczającej poziomu alarmowego, a na terenie Łodzi taka sytuacja nie miała miejsca.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 136-180, 453-466)

- działania LdEM11⁷⁹, które wykazano wyłącznie w sprawozdaniu za 2016 r. w sytuacji gdy, z ustaleń kontroli wynika, że kontrole w ramach tego zadania prowadzone były przez Straż Miejską w Łodzi we wszystkich latach z badanego okresu.

Jak wyjaśnił Komendant Straży Miejskiej, we wcześniejszych latach SM nie otrzymywała wniosków WOSiR o przekazywanie tego rodzaju statystyk. Natomiast p.o. Dyrektora WOŚiR wyjaśnił, że cyt.: „Są to zadania notoryjne, wykonywane przez służby miejskie jako działania podstawowe. Oczywiście podejmowanie tych działań była przyczyną

⁷⁷ Z których 52 podłączono do sieci ciepłej, a 5 do sieci gazowej.

⁷⁸ Informację w tym zakresie przekazał Dyrektor Biura w piśmie DPr-BRR-II.7010.8.2015 z dnia 25.02.2015 r.

⁷⁹ Dotyczącego kontroli gospodarstw domowych w zakresie właściwego gospodarowania odpadami, w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i paleniskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych.

nie umieszczenia ich w sprawozdaniach z realizacji POP. Tutejszy organ nie otrzymał też w tym zakresie, informacji od Marszałka o niekompletności sprawozdań. W kolejnych sprawozdaniach działania te będą wskazywane."

(Dowód: akta kontroli str. 208-233, 453-466, 1119-1130)

Analizę otrzymywanych sprawozdań częściowych przeprowadzał Inspektor Zespołu ds. Ochrony Powietrza i Klimatu Akustycznego WOŚiR, odpowiedzialny m.in. za przygotowanie zbiorczego sprawozdania z realizacji POP. Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora WOŚiR, w ramach analizy sprawdzał on, czy wskazane jako zrealizowane w sprawozdaniach jednostkowych zadania częściowe, zostały wskazane w POP jako zadania miasta.

Jednocześnie NIK zauważa, że sporządzający zbiorcze sprawozdanie z realizacji POP pracownik WOŚiR nie zwracał się do podmiotów sporządzających sprawozdania jednostkowe o korektę, ani też nie korygował błędów samodzielnie. Jak tłumaczył p.o. Dyrektora WOŚiR wynikało to z braku dostrzeżenia błędów zarówno przez pracowników WOŚiR, jak i przez służby Marszałka Województwa Łódzkiego.

(Dowód: akta kontroli str. 234-237, 453-466)

- f) zbiorcze sprawozdania z realizacji POP, za lata 2014-2016 były niekompletne. Ustalono, iż pracownik WOŚiR (wydziału sporządzającego zbiorczą sprawozdawczość), pomimo zaangażowania w realizację zadań ujętych w POP szeregu komórek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek podległych i nadzorowanych, zwracał się o przekazanie danych sprawozdawczych tylko do części z nich, w konsekwencji czego nie uzyskiwano dla potrzeb sporządzenia poszczególnych sprawozdań kompletnych danych. Przyczyną takiego stanu był również brak wyznaczonego koordynatora lub zespołu nadzorującego realizację tych zadań i poprawność sporządzanej w tym zakresie sprawozdawczości.

(Dowód: akta kontroli str. 23-27, 136-180, 186-233, 238-243, 453-466, 806-818)

3. W UMŁ w nie koordynowano pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz jednostkami podległymi i nadzorowanymi realizacji zadań z ramach POP, w tym sporządzania w imieniu Miasta zbiorczych sprawozdań z realizacji POP. Zdaniem NIK, brak komórki odpowiedzialnej za koordynację zadań w ramach POP, przy jednoczesnym zaangażowaniu w jego realizację wielu równorzędnych komórek i jednostek organizacyjnych, powoduje chaos organizacyjny i brak możliwości skutecznego egzekwowania rzetelnych danych sprawozdawczych.

Prezydent Miasta Łodzi wyjaśniła, że logiczne było przyporządkowanie jednostce opiniującej POP również zadania związanego z przekazywaniem marszałkowi sprawozdań z realizacji POP, a przyporządkowanie takie ma charakter formalny poprzez umieszczenie stosownej adnotacji na pismach (dokumentach) przez osoby zarządzające. P.o. Dyrektora WOŚiR wyjaśnił, że odpowiedzialność WOŚiR za przekazywanie Marszałkowi zbiorczych zestawień z realizacji POP ma charakter zwyczajowy.

(Dowód: akta kontroli str. 23-27, 136-180, 186-233, 238-243, 453-466, 806-818)

Inne zadania sprzyjające poprawie jakości powietrza

Opis stanu
faktycznego

12. Od maja 2016 r. Miasto Łódź realizuje projekt pn. Łódzki Rower Miejski, będącym działaniem pokrewnym z zadaniem: LdEL09⁸⁰ i polegający na umożliwieniu wypożyczenia roweru w celu sprawniejszego poruszania się po

⁸⁰ Budowa systemu tras rowerowych, jako alternatywnego środka transportu.

mieście. Zadanie to zostało wpisane do Wieloletniej Prognozy Finansowej⁸¹, a wydatki przewidziane na realizację projektu w latach 2016-2019 zaplanowano na 19.671,8 tys. zł. System z 100 stacji i 1.000 rowerów ruszył 1 maja 2016 r., a od sierpnia 2017 r. rozbudowano system o 47 nowych stacji. Łącznie w systemie funkcjonuje 1490 rowerów⁸². Liczba zarejestrowanych użytkowników wyniosła⁸³ 66.364 w 2016 r. i 93.302 w 2017 r., a liczba wypożyczeń odpowiednio: 1.531.435 i 1.328.521. Wpływy z tytułu opłat za wypożyczanie rowerów miejskich⁸⁴ w 2016 r. wyniosły 402 tys. zł, a w I półroczu 2017 r. 84,4 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 265-268, 449)

Długość dróg rowerowych na koniec 2016 r. wynosiła 150 km⁸⁵.

W ramach realizacji zadań związanych z upowszechnieniem ruchu rowerowego wybudowano w badanym okresie m.in. 65,4 km dróg rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych, a także wiaty, parkingi i stojaki rowerowe oraz wykonano obszarowy system zliczania rowerzystów. Wg sprawozdań z realizacji budżetu łączne nakłady poniesione w latach 2014 r.- 2017 (I półrocze) na realizację zadania „Budowa układu dróg rowerowych na terenie miasta”⁸⁶, wyniosły 31.030 tys. zł. Ponadto środki na realizację inwestycji związanych z ruchem rowerowym i infrastrukturą rowerową (wiaty, stojaki, oznakowanie dróg) ponoszone były w ramach innych zadań, w tym w ramach budżetu obywatelskiego oraz m.in. przy okazji remontów placów zabaw, rewitalizacji parków i obszarów rekreacyjnych oraz rewitalizacji obszarowej Centrum Łodzi.

W roku 2015 realizowany był pilotażowy program edukacyjny na rzecz promocji komunikacji rowerowej oraz kształtowania proekologicznych zachowań komunikacyjnych wśród dzieci i młodzieży na terenie Miasta Łodzi (Roweromania), współfinansowany ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi⁸⁷. Projekt realizowany był w 12 szkołach na terenie Łodzi, a poniesione przez Miasto wydatki w łącznej kwocie 249.540 zł przeznaczono m.in. na wykonanie przy szkołach wiat rowerowych wraz ze stojakami oraz na realizację warsztatów z zakresu edukacji ekologicznej i promocję komunikacji rowerowej w formie wycieczek.

(Dowód: akta kontroli str. 265-268, 449, 887-1118, 1174-1214)

Od dnia 17 października 2016 r. na obszarze Miasta Łodzi wprowadzono ograniczenie w ruchu na terenie miasta Łodzi dla samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 12 ton⁸⁸. Ponadto, Miasto wprowadziło⁸⁹ preferencje dla pojazdów elektrycznych w zakresie darmowego parkowania

⁸¹ Uchwały Rady Miejskiej w Łodzi: nr LXXIX/1647/14 z dnia 16 stycznia 2014 r., nr IV/51/15 z dnia 14 stycznia 2015 r., XXII/532/15 z 30 grudnia 2015 r. i Nr XXXIX/1030/16 z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi odpowiednio na lata: 2014–2031, 2015–2040, 2016–2040 i 2017–2040 oraz zaakceptowany przez Prezydenta Miasta Łodzi projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2018–2040.

⁸² <https://lodzkirowerpubliczny.pl/>.

⁸³ Dane na początek grudnia, tj. po zamknięciu sezonu.

⁸⁴ Opłata za wypożyczenie roweru powyżej 20 minut lub w przypadku osoby korzystającej z "Migawki" do identyfikacji w systemie Łódzki Rower Publiczny powyżej 25 minut. Opłata naliczana stanowi 16% wszystkich wypożyczeń.

⁸⁵ Raport o stanie miasta na dzień 31 grudnia 2016 r.

⁸⁶ Zadanie „Budowa układu dróg rowerowych na terenie miasta” realizowane w okresie 2008–2016 (nr 2110982) oraz nr 2219552, którego realizację przewidziano na lata 2016–2020.

⁸⁷ Zgodnie z Umową Dotacji Nr 114/EE/D/2015 z dnia 8 lipca 2015 r. dofinansowanie miało wynieść 226.000 zł.

⁸⁸ Zarządzenie Nr 4560/VII/16 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 27 września 2016 r.

⁸⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 grudnia 2015 r. nr XXI/478/15 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania. Od 1 lutego 2016 określono abonament dla pojazdów hybrydowych (z napędem spalinowo – elektrycznym) na 120 zł/rok, a w przypadku pojazdów elektrycznych, zaliczono kierowców do grupy uprawnionych do otrzymania abonamentu ze stawką zerową. W przypadku pozostałych pojazdów, dla parkujących w Podstrefie A (ściśle Centrum), abonament wynosi 2.500 zł/rok, a w Podstrefie B 1.500 zł/rok.

w strefach płatnych, a w ramach zachęt dla mieszkańców Miasta do korzystania z komunikacji miejskiej, wprowadzono udogodnienia polegające na wspólnym honorowaniu biletów na terenie miasta przez MPK, ŁKA i Przewozy Regionalne. Organizowana też jest – we współpracy z organizacjami pozarządowymi – kampania w ramach Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu, polegająca m.in. na zachęcaniu mieszkańców Łodzi do zmiany przyzwyczajeń niekorzystnych dla zdrowia i wyboru innych, ekologicznych sposobów podróżowania poprzez propagowanie komunikacji rowerowej i transportu publicznego, promowanie pieszych podróży i grupowych dojazdów.

Zarząd Zieleni Miejskiej (w lasach miejskich, na terenie Ogrodu Botanicznego, w pasach drogowych oraz terenach komunalnych towarzyszących zabudowie, a także na terenach parków i zieleńców administrowanych przez ZZM) i Zarząd Dróg i Transportu (w ramach prowadzonych inwestycji), prowadzą nasadzenia drzew. I tak w latach 2015-2017 (I półrocze) posadzono ich ok. 10,5 tys. sztuk.

(Dowód: akta kontroli str. 269-274, 453-497)

W kontrolowanym okresie Miasto Łódź nie kupowało oczyszczaczy powietrza do szkół i prowadzonych przez siebie placówek edukacyjno-oświatowych oraz żłobków, a także miejskich centrów medycznych i domów pomocy społecznej.

(Dowód: akta kontroli str. 715-718)

Prezydent Miasta Łodzi pełniący funkcję Starosty Miasta Łodzi wydał w badanym okresie 72 decyzje udzielające podmiotom gospodarczym pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, w tym 23 decyzje w sprawie zmiany uprzednio wydanych decyzji w tym zakresie

(Dowód: akta kontroli str. 181-185)

13. W 2015 r. Urząd podjął próbę uzyskania środków w ramach programu priorytetowego „Poprawa jakości powietrza poprzez likwidację niskiej emisji realizowana w ramach programu KAWKA”, jednak w dniu 18 sierpnia 2016 r. do Urzędu wpłynęło pismo WFOŚiGW informujące o odstąpieniu od realizacji ww. programu.

(Dowód: akta kontroli str. 851-869)

W celu poprawy jakości powietrza oraz zachęcenia mieszkańców Miasta do uczestnictwa w tym procesie, w 2017 r. Miasto wprowadziło dotacje do zmiany sposobu ogrzewania. Zgodnie z zasadami udzielania tych dotacji⁹⁰ dofinansowaniu podlegać miały przedsięwzięcia obejmujące trwałą zmianę systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym i zmianę na podłączenie do sieci ciepłowniczej wraz z możliwością podłączenia ciepłej wody użytkowej lub podłączenie do sieci gazowej i instalację indywidualnego źródła ogrzewania lub instalację indywidualnego źródła ogrzewania gazowego zasilanego z własnego zbiornika⁹¹. Dotacją zostały objęte urządzenia wykonane fabrycznie i zamontowane po raz pierwszy, spełniające normy i dopuszczone do użytkowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Podmiotami uprawnionymi do otrzymania dotacji celowej były: osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne oraz przedsiębiorcy. Wysokość dofinansowania określono do 75% poniesionych kosztów koniecznych⁹².

⁹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi Nr L/1255/17 z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia inwestycyjne służące ochronie powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania.

⁹¹ Tj. koszty: zakupu i montażu nowego systemu ogrzewania w przypadku indywidualnych źródeł ogrzewania, budowy węzła cieplnego oraz podłączenia do sieci ciepłowniczej, z wyłączeniem kosztów uzyskania dokumentacji oraz podłączenia do sieci gazowej, z wyłączeniem kosztów uzyskania dokumentacji.

⁹² Wysokość dofinansowania ograniczono do kwoty:

- 1.800 zł na wykonanie podłączenia do sieci gazowej;
- 5.000 zł na zakup kotła lub pieca gazowego;
- 10.000 zł na budowę węzła cieplnego oraz podłączenia do sieci ciepłej;

Spośród złożonych dnia 7 lipca 2017 r. do Urzędu 457 wniosków, Prezydent Miasta Łodzi zatwierdziła trzy listy obejmujące łącznie 179 osób i podmiotów, które zakwalifikowane zostały do otrzymania dotacji na wymianę 705 palenisk. Szacunkowa (maksymalna wg podpisanych umów) wartość dofinansowania wyniosła ogółem 2.041 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2017 r. wypłacono (w formie refundacji) kwotę 1.437,7 tys. zł, czym dofinansowano likwidację 619 pieców na paliwa stałe.

Analiza 10 wniosków wybranych⁹³ spośród 44 zrefundowanych do dnia 30 listopada 2017 r. wykazała, że w większości przypadków zostały one prawidłowo przyznane i rozliczone. Dofinansowanie w łącznej kwocie 45.529,71 zł⁹⁴ przekazane zostało jako zwrot części udokumentowanych kosztów realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, po jego zakończeniu oraz po przeprowadzeniu wizji lokalnej przez pracowników WOŚiR potwierdzającej faktyczną wymianę systemu grzewczego.

(Dowód: akta kontroli str. 275-340)

Na kontynuację programu w 2018 r. zaplanowano w budżecie Miasta 3.000 tys. zł, a także przewidziano środki w wysokości 150 tys. zł⁹⁵ na przeprowadzenie kompleksowych badań powietrza na terenie wszystkich 56 łódzkich osiedli (200 pomiarów). Ponadto, planowana zmiana zasad udzielania dotacji spowoduje zwiększenie dofinansowania wymiany pieców do 80% poniesionych kosztów oraz objęcie dofinansowaniem również kupna pieców elektrycznych i akumulacyjnych oraz kotłów c.o. spełniających wymogi norm V klasy.

(Dowód: akta kontroli str. 341-351)

Miasto nie ustanowiło programu osłonowego zapewniającego dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie niskosprawnego kotła na paliwo stałe na inny rodzaj ogrzewania. Prace koncepcyjne w powyższym zakresie zostały podjęte przez powołany w lutym 2017 r. Zespół ds. opracowania programu poprawy jakości powietrza poprzez ograniczenie emisji pyłów zawieszonych w Łodzi.

Miasto nie wprowadziło warunku zakupu odpowiedniej jakości paliwa stałego w ramach udzielenia miejskiej pomocy społecznej. Jak wyjaśniła Prezydent Miasta Łodzi, udzielając podopiecznym w okresie grzewczym jednorazowego wsparcia w formie zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup opału, pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi niejednokrotnie pouczają świadczeniobiorców, aby za otrzymane środki starali się nabywać lepsze paliwo o wyższej klasie energetycznej i niższej zawartości pyłów. Poza tym, w czasie wizyt środowiskowych zwraca się uwagę na to, czym podopieczni palą w piecach. Między innymi wtedy podejmowane są działania zmierzające do przyznania zasiłku celowego na zakup opału.

(Dowód: akta kontroli str. 352, 806-818)

14. Miasto Łódź nie posiada spółek komunalnych wytwarzających oraz dostarczających ciepło sieciowe do mieszkańców. Działalność taka prowadzona jest przez operatora systemu ciepłowniczego – „Veolia Energia Łódź”⁹⁶ (dalej: Veolia). Już w 2012 r. Miasto Łódź i Dalkia Łódź S.A (dalej: „Dalkia”) podpisały list intencyjny o współpracy w programie rewitalizacji „Mia100 Kamienic” i przyłączania ich do sieci ciepłowniczej. W ramach tego programu Dalkia opracowywała koncepcje zasilania poszczególnych obszarów rewitalizowanych, projektowała i budowała sieci

– 50.000 zł na wykonanie podłączenia do sieci gazowej lub do sieci ciepłej wraz z budową kotłowni albo węzła ciepłego, z możliwością podłączenia ciepłej wody użytkowej.

⁹³ W sposób celowy – po pięć przypadków udzielenia dotacji o najwyższej i najniższej wartości.

⁹⁴ Zgodnie z zawartymi umowami, dla badanych pozycji szacunkowa maksymalna kwota dotacji miała wynieść 60.800 zł.

⁹⁵ Przewidując cykliczną realizację takich badań, w ramach WPF na lata 2018-2020 zabezpieczono środki w łącznej kwocie 450 tys. zł.

⁹⁶ Wcześniej „Dalkia Łódź S.A.”.

ciepłownicze umożliwiając zasilenie modernizowanych kamienic ciepłem systemowym, jak też prowadziła działania informacyjno-edukacyjne na temat ograniczania w mieście niebezpiecznego zjawiska tzw. niskiej emisji. Kolejny list intencyjny (podpisany w kwietniu 2015 r.) miał na celu współpracę przy programie rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej. Veolia opracowała koncepcję zasilania 8 najistotniejszych obszarów centrum miasta. Program ten planuje przyłączyć do sieci około 300 kamienic, a w ramach rewitalizacji spółka zamierza wybudować m.in. 4 km nowych magistral.

W 2015 r. listy intencyjne podpisane zostały również z PGE Dystrybucja S.A. w zakresie współpracy i koordynacji działań zgodnie z planem zaopatrzenia w moc i energię elektryczną dla rewitalizowanych obszarów Miasta oraz Polską Spółką Gazownictwa Sp. z o.o. w zakresie współpracy przy przebudowie i budowie sieci gazowej w przypadku stwierdzenia jej niezadowalającego stanu technicznego.

W ramach realizacji projektów 1-8 Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi w latach 2018-2020 planowana jest likwidacja łącznie w 55 nieruchomościach około 1.800 kotłowni, palenisk domowych opalanych paliwem stałym (węgiel, koks), w tym 54 nieruchomości zostaną podłączone do sieci centralnego ogrzewania, a jedna będzie zasilana kotłownią gazową.

(Dowód: akta kontroli str. 67, 372-395, 419-445)

15. Pomimo prowadzenia kontroli związanych z wypalaniem i spalaniem odpadów, w tym w zakresie prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych, z uwagi na ograniczenia użytkowanego systemu informatycznego, latach 2014-2016 (I kwartał) Straż Miejska w Łodzi nie prowadziła statystyk takich kontroli. Wystawiła w tym okresie, na podstawie art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁹⁷, 676 mandatów karnych na łączną kwotę 94.670 zł za wykroczenia polegające na niezgodnym z przepisami wypalaniu odpadów, zarówno w pomieszczeniach zamkniętych (piece, kominki), jak i na terenie otwartym.

Z dniem 1 stycznia 2015 r. w strukturze SM powołana została Sekcja Ekologiczna, zobowiązana⁹⁸ m.in. do realizacji działań w celu zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska w związku z paleniem w piecach oraz na terenach otwartych materiałami do tego nieprzeznaczonymi, kontroli w zakresie właściwej gospodarki odpadami komunalnymi i organicznymi oraz zwiększania świadomości Mieszkańców poprzez organizowanie prelekcji na tematy ekologiczne.

W wyniku 1.017 kontroli przeprowadzonych w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. w zakresie prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych, w 596 przypadkach SM stwierdziła nieprawidłowości, w związku z czym nałożyła: 812 mandatów karnych na łączną kwotę 128.400 zł za wypalanie⁹⁹ odpadów w piecach lub kominkach, wydała 350 pouczeń i skierowała 30 wniosków do sądu o ukaranie.

Tym niemniej, jak wynika z treści informacji przedłożonej przez Komendanta SM, w przypadku stwierdzenia braku umowy na wywóz śmieci lub deklaracji w sprawie selektywnej zbiórki odpadów, strażnicy sporządzali notatkę służbową i przekazywali ją do właściwego wydziału merytorycznego UMŁ (w 2016 r. przekazano 537 takich notatek, a w I półroczu 2017 r. 245), natomiast kontrole w zakresie rodzaju surowca wykorzystywanego w urządzeniach instalacji grzewczej, w powyższej sytuacji podejmowane były sporadycznie¹⁰⁰. Ponadto, Komendant SM wskazał, że Sekcja Ekologiczna nie prowadziła rekontroli w sytuacji wcześniejszego stwierdzenia

⁹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 21 ze zm., zwana dalej „ustawą o odpadach”.

⁹⁸ <http://archiwum.bip.uml.lodz.pl/index.php?str=161&id=27060>.

⁹⁹ Tj. za wykroczenie popełnione z art. 191 ustawy o odpadach polegające na termicznym przekształcaniu odpadów w pomieszczeniach zamkniętych (piecach, kominkach).

¹⁰⁰ Zgodnie z informacją, Straż Miejska w Łodzi nie prowadzi szczegółowej statystyki w tym zakresie.

nielegalnego wypalania śmieci/spalania odpadów. Ponowne czynności kontrolne wynikały z ewentualnego kolejnego zgłoszenia lub ponownego ujawnienia wykroczenia przez funkcjonariuszy.

(Dowód: akta kontroli str. 39-42, 74-75, 78-79, 335-355, 1119-1130)

Kontrole prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych prowadzili również pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miasta Łodzi. W wyniku przeprowadzonych w badanym okresie 33 kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 43, 80-82, 92-96)

W wyniku współpracy pomiędzy Miastem Łódź a Instytutem Chemii Ogólnej i Ekologicznej Politechniki Łódzkiej¹⁰¹, w 2013 r. Instytut przeprowadził analizę laboratoryjną trzech próbek popiołów pobranych w trakcie kontroli WOŚiR. W żadnym przypadku nie stwierdzono obecności pierwiastków, mogących świadczyć o spalaniu niedozwolonych substancji.

Po zakończeniu okresu realizacji umowy, Politechnika Łódzka nie wykonywała kolejnych badań próbek. Jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora WOŚiR, w związku z brakiem przypadków kwestionowania przez kontrolowanych prawdziwości stwierdzeń kontrolujących o spalaniu odpadów, nie było konieczności oddawania próbek popiołów do analizy.

(Dowód: akta kontroli str. 81-86)

16. Według stanu na 30 czerwca 2017 r.:

- spośród łącznej liczby 620 gminnych budynków użyteczności publicznej, tylko cztery ogrzewane były piecami na paliwo stałe¹⁰², a zdecydowana większość (79%) korzystała z ciepła sieciowego. Pozostałe budynki ogrzewane były gazem, energią elektryczną (po 8,2%) i olejem opałowym (2,9%);
- zgodnie z informacją przekazaną przez Zarząd Lokali Miejskich¹⁰³, spośród 25.394 komunalnych lokali mieszkalnych, 75,8% ogrzewanych było piecami na paliwo stałe (tylko 23,6% korzystało z ciepła sieciowego¹⁰⁴), natomiast w przypadku 3.754 komunalnych lokali użytkowych, aż 91,3% (z ciepła sieciowego korzystało zaledwie 7% lokali¹⁰⁵). Zmniejszenie w 2017 r. liczby lokali ogrzewanych piecami na paliwo stałe w stosunku do roku 2014 jest wynikiem:
 - przeprowadzonych rewitalizacji nieruchomości, gdzie w trakcie prowadzonych robót nastąpiły m.in. zmiany sposobu ogrzewania;
 - zmniejszenia wielkości zasobu na skutek zmiany stanu prawnego nieruchomości (wykupy lokali);
 - zmiany źródeł ogrzewania wykonanych indywidualnie przez najemców.

Ponadto, w celu zmniejszenia udziału liczby lokali ogrzewanych piecami na paliwo stałe na terenie Miasta, Zarząd Lokali Miejskich wytypował 7 budynków komunalnych do termomodernizacji w latach 2019-2022 w ramach PGN oraz 27 nieruchomości, w których – w związku z wejściem w życie uchwały „antysmogowej” z dniem 1 maja 2018 r. – będzie możliwe wykonanie kotłowni gazowych dla realizacji zmiany źródła ogrzewania (wyeliminowanie ogrzewania piecami na paliwo stałe).

(Dowód: akta kontroli str. 98-113, 883-886)

¹⁰¹ Umowa DIL-OŚR.VII.8.2013 zawarta w dniu 15 kwietnia 2013 r. na okres do 5 grudnia 2013 r.

¹⁰² W 2014 r. było 5 takich budynków; w 2015 r. w budynku Zespołu Szkół Samochodowych wymieniono ogrzewanie na olejowe.

¹⁰³ Zarząd Lokali Miejskich powstał na mocy Uchwały Rady Miejskiej w Łodzi Nr XXIII/561/16 z dnia 20 stycznia 2016 i objął w administrowanie cały komunalny zasób lokalowy objęty granicami administracyjnymi Miasta Łodzi.

¹⁰⁴ Wg stanu na koniec 2014 r. odpowiednio 77,8% i 21,8% spośród 25.259 mieszkalnych lokali komunalnych.

¹⁰⁵ Wg stanu na koniec 2014 r. piecami na paliwo stałe ogrzewanych było 96,7% z 4.235 komunalnych lokali użytkowych, a tylko 1,7% korzystało z ciepła sieciowego.

17. Działania informacyjno-edukacyjne dotyczące ochrony powietrza były prowadzone m.in. w przedszkolach, szkołach i miejskich placówkach oświatowych. W 147 placówkach przeprowadzone zostały liczne zadania (402 pozycje zadań, zarówno jednorazowych, jak i cyklicznych¹⁰⁶) dotyczące wiedzy ekologicznej oraz zagrożenia dla zdrowia w związku z zanieczyszczeniem powietrza, w tym m.in. lekcje ekologiczne, konkursy wiedzy, badawcze, fotograficzne, plastyczne i literackie, projekty, prezentacje, pogadanki, warsztaty i doświadczenia, pokazy filmowe, gry dydaktyczne i terenowe¹⁰⁷. Ponadto, temat zanieczyszczenia powietrza poruszany był w ramach prowadzonych zajęć lekcyjnych¹⁰⁸ i pozalekcyjnych (koła zainteresowań, spotkania z rodzicami).

Realizowane przez Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi działania informacyjno-edukacyjne w ramach Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu polegały m.in. na: propagowaniu komunikacji rowerowej i transportu publicznego, promowaniu pieszych podróży i grupowych dojazdów oraz organizacji w przestrzeni miejskiej przedsięwzięć skierowanych do pieszych, rowerzystów, pasażerów komunikacji miejskiej i kierowców, w tym Park(Ing)day oraz Dnia bez samochodu (22 września).

Ponadto, akcje informacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczeń powietrza prowadzone były przez Straż Miejską w Łodzi. Na przykład:

- informowano osoby, u których prowadzone były kontrole pod kątem spalania odpadów, o szkodliwości wynikającej z zanieczyszczenia powietrza w wyniku niskiej emisji;
- w okresie wzmożonego zagrożenia smogowego w 2017 r. prowadzono współpracę z Łódzkim Alarmem Smogowym w zakresie informowania, edukowania i uświadamiania mieszkańców Miasta szkodliwości wynikającej z zanieczyszczenia powietrza w wyniku niskiej emisji;
- strażnicy Sekcji ekologicznej brali udział w spotkaniach z działkowcami Rodzinnych Ogrodów Działkowych¹⁰⁹, prelekcjach w placówkach oświatowych¹¹⁰ oraz festynach i piknikach¹¹¹, w ramach których m.in. przekazywano informacje na temat zasad gospodarowania odpadami;
- z inicjatywy Sekcji ekologicznej powstała strona Facebook „Wygońmy Smog z Naszej Łodzi”, której priorytetowym zadaniem jest bieżące informowanie mieszkańców, szczególnie w okresie wzmożonego zagrożenia smogowego, o działaniach podejmowanych w wyniku zgłoszeń i interwencji na terenie Miasta Łodzi oraz informowanie, edukowanie i uświadamianie mieszkańców Łodzi o szkodliwości spalania odpadów w urządzeniach instalacji grzewczych.

(Dowód: akta kontroli str. 269-272, 356-371, 717-804, 1119-1127)

Informacje dotyczące niskiej emisji i działań podejmowanych przez Miasto w związku z prowadzoną rewitalizacją obszarową oraz uruchomieniem programu dotacji na wymianę pieców były przedmiotem konferencji prasowych, z których

¹⁰⁶ Np. Sprzątanie świata, Dzień Ziemi, organizowany przy udziale PSSE w Łodzi i pod patronatem MEN program dla przedszkoli „Czyste powietrze wokół nas”.

¹⁰⁷ Np. tydzień ekologiczny pn. „Chronimy naszą ziemię – Palący temat – niska emisja” obejmujący filmy edukacyjne, quiz wiedzy, zabawy terenowe, pogadanki w klasach; konkursy: „Smog w wielkim mieście”, „Stop Smog”, „Smog, albo zdrowie”, „Ratujmy się przed smogiem”; pogadanki „Jak powstaje smog”, „Przyczyny i skutki złej jakości powietrza na terenie m. Łodzi”, „Nie truj spalaniem śmieci”; warsztaty i doświadczenia: „Zobacz smog na własne oczy”, „Badamy czystość powietrza w okolicach szkoły”, „Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie człowieka”, „Uwaga alarm antysmogowy”; lekcje ekologiczne: „Co to jest smog”, „NIE dla smogu”, „Zanieczyszczenia powietrza i ich wpływ na środowisko”; projekt ekologiczny „Alert dla powietrza”.

¹⁰⁸ M.in. edukacja przyrodnicza w klasach 1-3, przyroda, chemia, geografia, język polski, język angielski, wiedza o społeczeństwie, godziny wychowawcze, edukacja dla bezpieczeństwa.

¹⁰⁹ W 2017 roku (od stycznia do końca października) przeprowadzone zostały 3 takie prelekcje.

¹¹⁰ W 2016 roku 1 prelekcja w szkole podstawowej, w I półroczu 2017 r. 1 prelekcja w przedszkolu.

¹¹¹ M.in. w I półroczu 2017 r. 2 festyny, 4 pikniki,

przekazy zamieszczane były na stronie internetowej Urzędu oraz publikowane w lokalnych mediach¹¹², w tym za pośrednictwem telewizji TOYA¹¹³.

(Dowód: akta kontroli str. 356-371)

18. Uzyskane w badanym okresie przez Miasto Łódź dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych wyniosły łącznie 23.989 tys. zł¹¹⁴, z czego 17.352 tys. zł na szczeblu gminnym i 5.389 tys. zł na szczeblu powiatowym.

W latach 2014-2016 środków tych nie przeznaczano na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami. Były wydatkowane głównie na zadania realizowane przez Zarząd Zieleni Miejskiej¹¹⁵ oraz utrzymanie przez WGK rzek i zbiorników wodnych związanych z kanalizacją deszczową. Dopiero w 2017 r. w ramach realizacji zadań związanych z ochroną powietrza, z powyższych środków sfinansowano opisane w pkt. 13 dotacje na wymianę 619 palenisk.

(Dowód: akta kontroli str. 244-264, 330-338)

19. Na terenie Miasta Łodzi nie jest pobierana opłata miejscowa i uzdrowskowa, o których mowa w art. 17 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹¹⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 417-418)

Miasto Łódź nie otrzymało od Ministerstwa Środowiska zaproszenia do partnerstwa na rzecz ochrony jakości powietrza w Polsce oraz nie występowało samodzielnie o włączenie do takiej inicjatywy.

(Dowód: akta kontroli str. 453-466, 806-818)

20. W ramach współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (j.s.t.) w celu poprawy jakości powietrza Rada Miejska w Łodzi w dniu 11 stycznia 2017 r. zwróciła się do Związku Miast Polskich o wystąpienie do rządu o podjęcie inicjatywy przygotowania i realizacji kompleksowej polityki wsparcia samorządów w walce z niską emisją, a w dniu 22 marca 2017 r. podjęła uchwałę stanowisko-apel do Sejmiku Województwa Łódzkiego o wprowadzenie na obszarze gminy Łódź ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. M.in. w efekcie tych działań, w związku z krytyczną oceną realizacji działań naprawczych, w dniu 24 października 2017 r. przyjęta została przez Sejmik Województwa Łódzkiego tzw. uchwała antysmogowa.

Ponadto, od 2014 r. w ramach partnerstwa Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny¹¹⁷ Miasto współpracuje z gminami i starostwami z otaczających powiatów (jako lider i inicjator partnerstwa). Efektem tej współpracy jest Strategia Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, a jej konsekwencją realizacja indywidualnych ponadlokalnych projektów obejmujących funkcjonalny obszar miejski, w tym przede wszystkim Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), obejmujące m.in. niskoemisyjny transport miejski, odnawialne źródła energii, termomodernizację budynków i ochronę powietrza, współfinansowane środkami z EFRR i EFS.

¹¹² Np. <http://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/mieszkalnictwo/doplata-do-wymiany-zrodel-ogrzewania/co-to-jest-niska-emisja/>; <http://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/mieszkalnictwo/doplata-do-wymiany-zrodel-ogrzewania/>; <http://www.dzienniklodzki.pl/wiadomosci/lodz/a/stare-piece-na-ziom-smog-nad-miastem-ma-byc-mniejszy.12522004/>; <http://www.dzienniklodzki.pl/wiadomosci/lodz/a/rewitalizacja-lodzi-podczas-remontu-kamienic-zlikwiduja-piece-weglowe.12740764/>.

¹¹³ Np. <http://tvtoya.pl/news/show/15684.1>; http://tvtoya.pl/catchuptv/show/smog_talk_studio.12204.

¹¹⁴ Z tego 6.127 tys. zł w 2014 r., 6.064 tys. zł w 2015 r., 6.007 tys. zł w 2016 r. i 5.791 tys. zł w I półroczu 2017 r.

¹¹⁵ W tym m.in. utrzymanie terenów zieleni wraz z towarzyszącą infrastrukturą, kolekcji roślinnych i obiektów ogrodu botanicznego, lasów komunalnych oraz utrzymanie w latach 2014-2016 zwierząt zagrożonych wyginięciem przez ogród zoologiczny.

¹¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.

¹¹⁷ Stowarzyszenie zrzeszające 31 j.s.t.

Zasady współpracy pomiędzy Stowarzyszeniem a Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 uregulowane zostały w Porozumieniu w sprawie powierzenia zadań w ramach instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne zawartym z Zarządem Województwa Łódzkiego w dniu 22 października 2015 r.

Stowarzyszenie, działając jako Instytucja Pośrednicząca, wystosowało do końca 2016 r. ponad 50 wezwań do złożenia wniosków o dofinansowanie (na łączną kwotę dofinansowania 645,9 mln zł) w wyniku których zostało zawartych osiem umów na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 65,3 mln zł oraz przeprowadziła trzy nabory w ramach trybu konkursowego dla projektów EFS.

W ramach ZIT, w 2017 r. Miasto Łódź podpisało umowy na realizację m.in. ośmiu projektów dotyczących na łączną kwotę 541.333,3 tys. zł¹¹⁸, w tym sześciu związanych z rewitalizacją oraz dwóch na termomodernizację obiektów edukacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 419-448, 806-850)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wszystkie objęte badaniem dotacje na wymianę źródeł ogrzewania zostały udzielone przez Urząd niezgodnie z wymogami określonymi w regulaminie udzielania tych dotacji¹¹⁹. Kontrola prawidłowości udzielenia i rozliczenia dziesięciu dotacji wykazała bowiem, że we wszystkich przypadkach brak było wymaganych regulaminem kalkulacji kosztów przedsięwzięcia, a formularz wniosku o udzielenie dotacji nie zawierał pola do podania nr rachunku bankowego do przekazania dotacji (wymaganego regulaminem).

Jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora WOŚiR, z uwagi na rozważane przez Miasto aplikowanie o środki zewnętrzne w konkursie prowadzonym przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, ujęcie w regulaminie kosztorysu inwestorskiego stanowiło jeden z wymogów wskazanych przez WFOŚiGW. W związku z finansowaniem dotacji z własnych środków Miasta oraz pokrywaniem tylko części inwestycji, opracowany kosztorys był zbędny do rozpatrywania wniosków dotacyjnych. Również w trakcie prowadzonej kampanii informacyjnej prowadzonej przed uruchomieniem naboru wniosków dotacyjnych stwierdzono, że szereg potencjalnych beneficjentów nie dysponuje imiennym rachunkiem bankowym. Przyjęto zatem rozwiązanie o wskazaniu rachunku na wniosku o rozliczenie dotacji. Z uwagi na powyższe, ponieważ zakres dokumentacji wymaganej przez Komisję ds. Naboru, składanej przez wnioskodawców powinien dotyczyć (z przyczyn technicznych i organizacyjnych) tylko niezbędnego zakresu, opracowany został projekt uchwały regulujący powyższe zagadnienia i po przeprowadzeniu niezbędnych uzgodnień legislacyjnych zostanie przedłożony Radzie Miejskiej w Łodzi.

NIK zauważa jednocześnie, że brak powyższych danych nie miał negatywnego wpływu na sposób udzielenia i prawidłowość rozliczenia analizowanych dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 297-304, 314-315)

¹¹⁸ Kwota dofinansowania 255.735,4 tys. zł.

¹¹⁹ Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia inwestycyjne służące ochronie powietrza, realizowane na terenie miasta Łodzi, stanowiący załącznik do Uchwały Rady Miejskiej w Łodzi Nr L/1255/17 z dnia 24 maja 2017 r.

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 Kontroli¹²⁰, wnosi o:

1. Systematyczne aktualizowanie dokumentów strategicznych Miasta, w tym Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Łodzi.
2. Terminowe sporządzanie raportów z wykonania Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi.
3. Intensyfikację działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji, w szczególności w takim zakresie, który umożliwi osiągnięcie wymaganych poziomów stężeń substancji w powietrzu.
4. 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.

Kontroler
Agnieszka Tomalska
Główny specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis

¹²⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.