



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.25.1.2024

**Pan
Paweł Gancarz
Marszałek Województwa Dolnośląskiego**

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/069 – „Realizacja uchwał antysmogowych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego ¹ , Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Gancarz, Marszałek Województwa Dolnośląskiego ² , od 21 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Cezary Przybylski, Marszałek Województwa Dolnośląskiego, od 15 grudnia 2014 r. do 20 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2024 ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary lub gromadzonych w celach ustalenia tendencji badanych zjawisk (dane zbierane w celach porównawczych).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/138/2024 z 23 września 2024 r. 2. Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/145/2024 z 30 września 2024 r. 3. Karol Wilk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/132/2024 z 12 września 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-3, 7-9)

¹ Dalej: UMWD lub Urząd

² Dalej także: Marszałek.

³ Do 13 grudnia 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dotychczasowe wdrażanie uchwał antysmogowych⁶ w województwie dolnośląskim, realizowane przy udziale Samorządu Województwa Dolnośląskiego i przez niego zainicjowane, nie doprowadziło do osiągnięcia zakładanych rezultatów.

Kluczowym problemem wdrażania uchwał antysmogowych była nieskuteczność w eliminacji pozaklasowych⁷ kotłów grzewczych, które zgodnie z uchwałami antysmogowymi powinny zostać wycofane z użytkowania do 1 lipca 2024 r. Jednakże cel ten nie został osiągnięty. Na terenie województwa dolnośląskiego nadal eksploatowano ok. 155 tys. takich urządzeń⁸. Podkreślić przy tym należy, że kotły pozaklasowe są znaczącym źródłem zanieczyszczeń, emitując trzykrotnie więcej pyłów zawieszonych⁹ niż kotły klasy 3 i dziesięciokrotnie więcej niż kotły klasy 5.

Ponadto, przyjęty w 2020 r. Program ochrony powietrza¹⁰ nie był w pełni spójny z uchwałami antysmogowymi pod względem tempa wymiany kotłów niskosprawnych. Zamieszczony w POP2020 harmonogram wymiany tych kotłów wskazywał na wymianę kotłów klasy poniżej 5 (bez podziału na określone klasy emisyjne) w poszczególnych latach 2021-2026 dla wszystkich gmin województwa dolnośląskiego. Nie uwzględnił on jednak terminów przyjętych w uchwałach antysmogowych, tj. zakazu użytkowania kotłów pozaklasowych od 1 lipca 2024 r. oraz kotłów klasy 3 i 4 od 1 lipca 2028 r.

Dopiero w aktualizacji programu ochrony powietrza przyjętej w 2023 r. ustanowiono zadanie dotyczące prowadzenia przez gminy indywidualnych kontroli systemów grzewczych i założono minimalną liczbę kontroli, jaką gminy powinny rocznie przeprowadzić.

Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, iż we wszystkich budynkach wykorzystywanych przez jednostki organizacyjne Województwa były stosowane źródła ciepła spełniające wymagania uchwał antysmogowych. UMWD nie dysponował jednak informacjami dotyczącymi źródeł ciepła eksploatowanych przez spółki z udziałem województwa dolnośląskiego.

Samorząd Województwa Dolnośląskiego prowadził działania edukacyjne i promocyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe spełniające wymagania uchwał antysmogowych.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁶ Uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r.: [1] nr XLI/1405/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 5153); [2] nr XLI/1406/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 5154); [3] nr XLI/1407/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 5155).

⁷ Klasy emisyjne kotłów według normy PN-EN 303–5:2012.

⁸ Stan na 1 lipca 2024 r. (dane według Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, dalej: CEEB).

⁹ PM₁₀ i PM_{2,5}, tj. odpowiednio cząstek pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 mikrometrów (µm) i mniejszej niż 2,5 µm.

¹⁰ Uchwała nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4389), dalej: POP2020.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z zarządzeniem nr 4/2016 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 16/2015 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych w ramach zadań Działu Emisji do Powietrza¹¹ należało m.in.: przygotowywanie projektów uchwał Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie wprowadzenia ograniczenia lub zakazu w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw¹².

Jednocześnie zarządzeniem nr 29/2016 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego ds. jakości powietrza w województwie dolnośląskim, a następnie zarządzeniem nr 18/2018 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej w województwie dolnośląskim, powołano Zespoły (pod przewodnictwem Dyrektora Instytutu Rozwoju Terytorialnego¹³), które realizowały zadania w zakresie m.in.: [1] przygotowania projektów uchwał mających na celu wprowadzenie na terenie województwa ograniczeń, zakazów i innych działań naprawczych w zakresie emisji gazów i pyłów oraz eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz [2] rekomendowania Zarządowi Województwa Dolnośląskiego¹⁴ systemowych działań w zakresie skutecznego wdrażania uchwał antysmogowych.

W budżecie województwa dolnośląskiego zapewniono środki finansowe dla IRT na realizację zadań w zakresie opracowania uchwał antysmogowych¹⁵.

Jednocześnie w POP2020 wskazano zadania realizowane przez IRT w zakresie: [1] działań informacyjnych Samorządu Województwa Dolnośląskiego nt. uchwał antysmogowych¹⁶ oraz [2] wspomagania przez samorządów gminnych i mieszkańców gmin województwa dolnośląskiego we wdrażaniu uchwały antysmogowej¹⁷.

Sekretarz Województwa oświadczył, że Zarząd Województwa nie przekazał wprost realizacji zadań dotyczących funkcjonowania uchwał antysmogowych do IRT. Przekazanie ww. zadań zostało zrealizowane pośrednio, poprzez ww. zarządzenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego, które stanowiły *lex specialis* do zarządzeń Marszałka określających szczegółowe zakresy zadań jednostek organizacyjnych

¹¹ Wskazanych w § 1 pkt 4 lit. s-w zarządzenia.

¹² Przedmiotowe zadanie określono również w zarządzeniu nr 102/2017 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych. Zadanie to zostało następnie przekazane do Departamentu Ochrony Środowiska na mocy zarządzenia nr 23/2022 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 1 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Ochrony Środowiska.

¹³ Jednostka organizacyjna Województwa Dolnośląskiego, dalej: IRT lub Instytut.

¹⁴ Dalej: Zarząd Województwa.

¹⁵ Poprzez m.in. uchwałę nr XIX/540/16 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie zmian w budżecie Województwa Dolnośląskiego na rok 2016 (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 1165).

¹⁶ Co najmniej jedno działanie w roku.

¹⁷ M.in. poprzez: [1] propagowanie wiedzy i rozpowszechnianie informacji w zakresie poprawy jakości powietrza, [2] stworzenie ogólnodostępnej platformy internetowej zawierającej bazę wiedzy na temat uchwał antysmogowych i jakości powietrza dla wszystkich obywateli, a także dla decydentów poziomu samorządu lokalnego, celem inspirowania do podjęcia działań, doradztwo w zakresie wdrażania uchwały antysmogowej, [3] doradztwo dla mieszkańców w zakresie najbardziej efektywnych sposobów ograniczenia emisji oraz [4] doradztwo w sprawie planowania przestrzennego uwzględniającego ochronę środowiska, w tym w szczególności powietrza.

UMWD w obszarze kompetencyjnym przypisanym Działowi Emisji do Powietrza. W pracach ww. Zespołów udział brało (w trybie ciągłym) dwóch pracowników Działu Emisji do Powietrza. Statut i Regulamin organizacyjny IRT zawierały ogólny katalog zadań przypisanych Instytutowi i nie uwzględniały literalnie wszystkich zadań zleczanych przez Zarząd bądź Marszałka w ramach działań Samorządu Województwa Dolnośląskiego. Wyżej wymienione dokumenty zawierały w okresie przygotowywania projektów uchwał antysmogowych „inne zadania z zakresu ochrony środowiska wynikające z obowiązujących przepisów prawa”, a ponadto były one doprecyzowane w regulaminie organizacyjnym jako „inne zadania z zakresu ochrony środowiska oraz zmian klimatycznych, poszanowania energii i polityki krajobrazowej, wynikające z obowiązujących przepisów prawa”. Zdaniem Sekretarza Województwa przedmiotowe zdania w swoim zakresie mogły obejmować również przygotowanie regulacji z zakresu ochrony powietrza i „należy uznać, iż nie zachodziła konieczność wprowadzania zmian do ww. aktów kierownictwa wewnętrznego Instytutu po faktycznym przekazaniu przygotowania projektów uchwał antysmogowych do Zespołu roboczego ds. jakości powietrza w woj. dolnośląskim, którego przewodniczącym był dyrektor IRT”.

(akta kontroli: tom I, str. 10-48, 51-57, 291-400, 404-406, 452; tom III, str. 3-6, 11-55)

Wykonanie podjętych 30 listopada 2017 r. przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwał antysmogowych zostało powierzone Zarządowi Województwa.

Uchwały antysmogowe wprowadziły ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji¹⁸, w których następuje spalanie paliw¹⁹. Każda z trzech uchwał określiła granice obszarów, na których wprowadzono ograniczenia i zakazy.

Wszystkie uchwały antysmogowe wprowadziły od 1 lipca 2018 r. zakaz stosowania: [1] mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, [2] węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, [3] węgla kamiennego w postaci sypek o uziarnieniu poniżej 3 mm, [4] biomasy stałej o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%.

W trakcie prac nad przyjęciem uchwał antysmogowych nie przeprowadzono symulacji, których wynikiem byłoby sprawdzenie czy stosowanie paliwa stałego zgodnego z rozporządzeniem Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych²⁰ będzie spełniać wymogi obowiązujących uchwał antysmogowych. Uchwały antysmogowe przyjęto bowiem wcześniej niż rozporządzenie. Według oświadczenia Sekretarza Województwa analizy, które przeprowadzono dotyczyły w głównej mierze wpływu zmiany rodzaju urządzeń grzewczych, którą to uznano za najbardziej efektywną formę poprawy jakości powietrza²¹. Stwierdzono, że likwidacja kotłów bezklasowych²² powinna skutkować stosowaniem lepszej jakości paliw przez użytkowników.

Uchwała Nr XLI/1405/17 wskazała rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania²³ na obszarze Gminy Wrocław, tj.: [1] paliwa gazowe, [2] lekki olej opałowy oraz

¹⁸ Uchwały stosuje się do podmiotów eksploatujących przedmiotowe instalacje.

¹⁹ W rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.), z zastrzeżeniem art. 96 ust. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.), w szczególności do kotłów, pieców oraz kominków. Uchwały wprowadziły całkowity zakaz stosowania paliw stałych w instalacjach, które wydzielają lub dostarczają ciepło – obejmują instalacje wykorzystywane w celach grzewczych oraz w celach przygotowania żywności i innych.

²⁰ Dz. U. poz. 1890. Zapisy uchwał wykluczały możliwość stosowania paliw złej jakości, jednocześnie nie zastrzegając wymagań wobec innych paliw.

²¹ Paliwa złej jakości najczęściej spalane są w urządzeniach grzewczych najgorszej klasy, ponieważ urządzenia klas wyższych mogłyby ulec uszkodzeniu podczas użytkowania paliw złej jakości.

²² Tj. kotłów poniżej klasy 3.

²³ Tzn. wprowadzono zakaz stosowania innych paliw niż wymienione w uchwale.

[3] biomasę stałą²⁴. Jednocześnie w przypadku instalacji na paliwa stałe umożliwiono²⁵ odstępstwo od tej zasady w przypadku braku możliwości technicznych związanych z przyłączeniem do sieci ciepłowniczej lub gazowej²⁶. Wprowadzone warunki obowiązują:

- 1) od 1 lipca 2018 r. dla instalacji oddanych do eksploatacji po 30 czerwca 2018 r.²⁷, a ponadto dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (kominków) pod warunkiem spełnienia łącznie dwóch warunków: a) emisja cząstek stałych (pyłu) nie przekracza 50 mg/m³, b) kominek nie jest podstawowym źródłem grzewczym;
- 2) od 1 lipca 2024 r. dla instalacji oddanych do eksploatacji przed 1 lipca 2018 r., które nie spełniają wymagań w zakresie standardów emisyjnych odpowiadających klasie 3 pod względem granicznych wartości emisji pyłu wg normy PN-EN 303-5:2012;
- 3) od 1 lipca 2028 r. dla instalacji oddanych do eksploatacji przed 1 lipca 2018 r., które spełniają wymagania w zakresie standardów emisyjnych odpowiadających klasie 3, 4 i 5 pod względem granicznych wartości emisji pyłu wg normy PN-EN 303-5:2012.

Uchwała Nr XLI/1406/17 wskazała rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania w granicach strefy A, B i C ochrony uzdrowskiej gmin uzdrowskich w województwie dolnośląskim. Uzdrowska została podzielona na dwie grupy, z odmiennymi ograniczeniami i zakazami w zakresie eksploatacji instalacji.

Na terenie gmin uzdrowskich: [1] Jelenia Góra – Uzdrowsko Cieplice-Zdrój, [2] Duszniki-Zdrój, [3] Jedlina-Zdrój, [4] Kudowa-Zdrój, [5] Łądek-Zdrój, [6] Polanica-Zdrój, [7] Szczawno-Zdrój, dopuszczono stosowanie wyłącznie: [1] paliwa gazowego; [2] lekkiego oleju opałowego oraz [3] biomasy stałej.

W strefie C ochrony uzdrowskiej dopuszczono możliwość eksploatacji instalacji na paliwo stałe w przypadku braku możliwości technicznych związanych z przyłączeniem do sieci ciepłowniczej lub gazowej.

Na terenie gmin uzdrowskich: [1] Świeradów-Zdrój, Czerniawa-Zdrój, [2] Długopole-Zdrój i [3] Przerzeczyn-Zdrój, dopuszczono stosowanie paliwa stałego, pod warunkiem spełniania przez instalacje określonych wymogów.

Wprowadzone warunki dla ww. grup uzdrowskich obowiązują: 1) od 1 lipca 2018 r. dla instalacji oddanych do eksploatacji po 30 czerwca 2018 r.²⁸; 2) od 1 lipca 2024 r. dla instalacji oddanych do eksploatacji przed 1 lipca 2018 r., niespełniających wymagań w zakresie standardów emisyjnych odpowiadających klasie 3 pod względem granicznych wartości emisji pyłu według normy PN-EN 303-5:2012; 3) od 1 lipca 2028 r. dla instalacji oddanych do eksploatacji przed 1 lipca 2018 r., które spełniają wymagania w zakresie standardów emisyjnych odpowiadających klasie 3, 4 i 5 pod względem granicznych wartości emisji pyłu wg normy PN-EN 303-5:2012.

Uchwała Nr XLI/1407/17 dopuściła stosowanie paliw stałych na obszarze całego województwa dolnośląskiego (z wyjątkiem gminy miejskiej Wrocław w granicach administracyjnych i uzdrowskich w granicach strefy A, B i C ochrony uzdrowskiej) pod warunkiem spełniania przez instalacje określonych wymogów.

Wprowadzone przez ww. uchwałę warunki obowiązują:

- 1) od 1 lipca 2018 r. dla instalacji oddanych do eksploatacji po 30 czerwca 2018 r.;

²⁴ Dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (kominków) spełniających określone wymagania.

²⁵ W terminie nie dłuższym niż 15 lat od daty rozpoczęcia eksploatacji instalacji – w przypadku zaistnienia (po wejściu w życie uchwały) możliwości technicznych pozwalających na podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej.

²⁶ Jeśli spalanie paliwa zachodziło w instalacji, spełniającej minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i określone normy emisji zanieczyszczeń.

²⁷ Z określonymi wyjątkami.

²⁸ Jak wyżej.

2) od 1 lipca 2024 r. dla instalacji oddanych do eksploatacji przed 1 lipca 2018 r., niespełniających wymagań w zakresie minimalnych standardów emisyjnych odpowiadających klasie 3 pod względem granicznych wartości emisji pyłu według normy PN-EN 303-5:2012;

3) od 1 lipca 2028 r. dla instalacji oddanych do eksploatacji przed 1 lipca 2018 r. spełniających wymagania w zakresie minimalnych standardów emisyjnych odpowiadających klasie 3 i 4 pod względem granicznych wartości emisji pyłu według normy PN-EN 303-5:2012.

(akta kontroli: tom I, str. 10-48, 51-57, 69-72, 88-149, 304-400, 404-406; tom III, str. 3-6, 11-55)

Uchwały antysmogowe nie były aktualizowane²⁹.

1.2. Uchwały antysmogowe podjęto w oparciu o m.in.: a) wyniki badań jakości powietrza, z wykorzystaniem stałych i mobilnych stacji monitoringu powietrza, prowadzone przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska³⁰; b) „Raport z prac zespołu roboczego ds. jakości powietrza w województwie dolnośląskim – rekomendacje dla Zarządu Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, styczeń 2017 r.”³¹; c) Program ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, przyjęty uchwałą Nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r.³²; d) wnioski o podjęcie uchwały wprowadzającej ograniczenia w zakresie spalania paliw stałych lub określającej wymagania emisyjne dla instalacji na terenie gminy/miasta, które wpłynęły do Marszałka Województwa Dolnośląskiego³³; e) dokument pn. „Ekspertyza wskazująca efekt ekologiczny wprowadzenia ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji spalania paliw stałych na obszarze stref „A”, „B” i „C” ochrony uzdrowskiej w województwie dolnośląskim” (dot. uchwały Nr XLI/1406/17)³⁴;

²⁹ Do dnia zakończenia kontroli.

³⁰ <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/rwms/1/publications>.

³¹ https://irt.wroc.pl/pliki/raport_z_prac_zespołu_robotczego_ds_jakosci_powietrza_w_województwie_dolnoslaskim/index.html.

³² Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 985. Jak oświadczył Sekretarz Województwa na podstawie sprawozdań gmin z realizacji zadań wynikających z Programu ochrony powietrza przedkładanych w 2017 r. (za 2016 r.) Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego stwierdzono bardzo niski stopień ich zaawansowania na poziomie: 4,7% w strefie miasto Legnica, 4,46% w strefie miasto Wałbrzych i 4,56% w strefie dolnośląskiej. W związku z powyższym istniało zagrożenie, że do 2023 r. nie zostanie osiągnięty oczekiwany efekt ekologiczny. Zdaniem Sekretarza Województwa stanowiło to dodatkowe uzasadnienie dla wprowadzenia uzupełniającego narzędzia w formie uchwały antysmogowej. Nie zwolniło to gmin z obowiązku realizacji działań określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym zawartym w Programie ochrony powietrza.

³³ Były to wnioski od: [1] Prezydenta Miasta Legnicy (wniosek z 11 grudnia 2015 r.), [2] Prezydenta Wrocławia (wniosek z 21 stycznia 2016 r.), [3] Burmistrza Polanicy-Zdrój (wniosek z 23 lutego 2016 r.), [4] Burmistrza Siechnic (wniosek z 26 lutego 2016 r.), [5] przedstawicieli 18 gmin Aglomeracji Jeleniogórskiej (wniosek z 22 marca 2016 r.), tj. gmin: Gryfów Śląski, Jelenia Góra, Jeżów Sudecki, Kowary, Janowice Wielkie, Karpacz, Mysłakowice, Piechowice, Stara Kamienica, Mirsk, Pielgrzymka, Wojcieszków, Podgórzyn, Szklarska Poręba, Lubomierz, Wleń, Świerawa oraz Złotoryja, [6] Burmistrza Dusznik-Zdroju (wniosek z 30 marca 2016 r.), [7] Burmistrza Żmigrodu (wniosek z 3 sierpnia 2016 r.), [8] Burmistrza Szczawnego-Zdroju (wniosek z 9 sierpnia 2016 r.), [9] Burmistrza Wąsosz (wniosek z 30 sierpnia 2016 r.), [10] Wójta Gminy Nowa Ruda (wniosek z 14 września 2016 r.), [11] Burmistrza Ząbkowic Śląskich (wniosek z 14 lutego 2017 r.).

³⁴ https://irt.wroc.pl/pliki/ekspertyza_wskazujaca_efekt_ekologiczny_w_dolnoslaskich_uzdrowskach/index.html. W ekspertyzie wskazano efekt ekologiczny w granicach stref A, B i C ochrony uzdrowskiej w województwie dolnośląskim, tj. w 11 uzdrowskach: [1] Jelenia Góra – Uzdrowsko Cieplce-Zdrój, [2] Czarniawa-Zdrój, [3] Długopole-Zdrój, [4] Duszniki-Zdrój, [5] Jedlina-Zdrój, [6] Kudowa-Zdrój, [7] Łądek-Zdrój, [8] Polanica-Zdrój, [9] Przerzeczyn-Zdrój, [10] Szczawnego-Zdrój i [11] Świeradów-Zdrój. Efekt ekologiczny został określony poprzez szacowane obniżenie stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz PM_{2,5} do poziomów dopuszczalnych (średniorocznych i średniodobowych) i stężenia benzo(a)pirenu do poziomu docelowego. Przedmiotowa ekspertyza wykazała, że dotrzymanie normatywnych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu określonych dla pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu na terenie uzdrowsk: [1] Jelenia Góra – Uzdrowsko Cieplce-Zdrój, [2] Duszniki-Zdrój, [3] Jedlina-Zdrój, [4] Kudowa-Zdrój, [5] Łądek-Zdrój, [6] Polanica-Zdrój, [7] Szczawnego-Zdrój, będzie możliwe tylko po całkowitym wyeliminowaniu użytkowania paliw stałych w granicach strefy A, B i C ochrony uzdrowskiej ww. gmin. Natomiast dla gmin uzdrowskich: [1] Czarniawa-Zdrój, [2] Świeradów-Zdrój, [3] Długopole-Zdrój i [4] Przerzeczyn-Zdrój, wystarczające okazało się działanie polegające na wymianie przestarzałych instalacji grzewczych w sektorze komunalno-bytowym na instalacje spełniające zaostrzone normy emisyjne.

f) analizę pn. „Ograniczanie niskiej emisji z indywidualnego ogrzewania węglowego na terenie Wrocławia w latach 2016-2020”³⁵; g) analizę wykonaną w trakcie tworzenia zapisów uchwały Nr XLI/1405/17, dotyczącą możliwości wykorzystania do ogrzewania innych niż paliwa stałe źródeł energii cieplnej³⁶. Opracowując ww. uchwały wzięto pod uwagę ponadto wyniki raportów: 1) Raportu Europejskiej Agencji Środowiska z 2016 r.³⁷ oraz 2) Raportu Światowej Organizacji Zdrowia z 2016 r.³⁸

Zakładanymi efektami wprowadzenia uchwały antysmogowej dla gminy Wrocław miały być m.in. wskazane w uzasadnieniu: przyczynienie się do zintensyfikowania działań zmniejszających niską emisję i doprowadzenie do osiągnięcia oczekiwanych standardów jakości powietrza do końca roku 2023 r.³⁹ Wprowadzone ograniczenia miały stanowić „środek adekwatny do celu, jakim jest zniwelowanie zanieczyszczeń powietrza do poziomów zgodnych z obowiązującym prawem”⁴⁰.

Konieczność przyjęcia uchwały dla terenu województwa dolnośląskiego uzasadniano m.in. niskim stopniem realizacji przyjętego POP⁴¹ oraz brakiem ujęcia w nim działań naprawczych dla ograniczenia ponadnormatywnego stężenia benzo(a)pirenu⁴² stwierdzonego na przeważającej powierzchni województwa⁴³.

Uzasadnieniem przyjęcia osobnej uchwały dla ww. 11 miejscowości uzdrowiskowych⁴⁴ z terenu województwa dolnośląskiego była m.in. konieczność spełnienia leczniczych właściwości klimatu w uzdrowiskach⁴⁵, gdzie zachodzi szczególna potrzeba dbałości o stan powietrza. Wprowadzenie uchwały zostało poprzedzone ww. ekspertyzą wskazującą efekt ekologiczny wprowadzenia

³⁵ Celem przedmiotowej analizy (wykonanej pod kier. prof. dr hab. inż. Jerzego Zwoździaka na zlecenie Gminy Wrocław) było określenie rodzaju i skali działań, których wdrożenie zapewnić miało osiągnięcie docelowo norm jakości powietrza. Spośród przedstawionych w analizie kilku scenariuszy naprawczych, jedynym skutecznym miała być całkowita likwidacja ogrzewania paliwami stałymi we Wrocławiu (zarówno w zasobie komunalnym jak i w zasobie prywatnym). W wyniku realizacji tego scenariusza, miały zostać osiągnięte standardy jakości powietrza dla pyłów oraz praktycznie całkowicie zlikwidowany zostać problem przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu. Wysokie stężenia benzo(a)pirenu miały pozostać na granicy miasta, co jest powodowane jego emisją napływową z gmin ościennych Wrocławia.

³⁶ Wyniki analizy zostały opisane w pkt. 4 uzasadnienia do przedmiotowej uchwały.

³⁷ Air Quality in Europe 2016, <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016>.

³⁸ WHO Global Urban Ambient Air Pollution Database.

³⁹ Nie zwolniło to gmin z obowiązku realizacji działań określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym zawartym w Programie ochrony powietrza.

⁴⁰ Dla gminy Wrocław było to szczególnie istotne m.in. ze względu na wysoki stopień gęstości zaludnienia oraz koncentrację różnych źródeł zanieczyszczeń powietrza (z sektora komunalno-bytowego i z racji dużego obciążenia komunikacyjnego).

⁴¹ Program Ochrony Powietrza dla Województwa Dolnośląskiego: [1] uchwała nr XLVII/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu Ochrony Powietrza dla województwa dolnośląskiego wraz ze zmianą wynikającą z uchwały nr XXXVIII/1255/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 września 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLVII/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego; [2] uchwała nr XL/1330/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 października 2017 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej z uwagi na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} w powietrzu; [3] uchwała nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych; [4] uchwała nr LVIII/1201/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r., w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu.

⁴² Benzo(a)piren – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, powstającym w wyniku niskiej emisji.

⁴³ Wskazane w uchwale paliwa gazowe i płynne charakteryzują się niską emisją zanieczyszczeń do powietrza, w szczególności pyłów PM₁₀, PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu. Spalanie biomasy o wilgotności do 20% jest bardziej wydajne energetycznie i zmniejsza emisję wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym benzo(a)pirenu.

⁴⁴ Tj. stref uzdrowiskowych A, B i C.

⁴⁵ W związku z ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1420, ze zm.).

ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji spalania paliw stałych na obszarze stref uzdrowiskowych A, B i C.

W okresie opracowywania i przyjmowania uchwał antysmogowych z 2017 r. obowiązywał Program ochrony powietrza z 2014 r.⁴⁶, który wskazywał przyczyny występowania przekroczeń standardów jakości powietrza oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu w powietrzu, a ponadto określał działania, których wdrożenie spowodować miało obniżenie poziomu zanieczyszczeń. Podczas opracowywania obecnie obowiązującego Programu ochrony powietrza z 2020 r.⁴⁷ przeprowadzono modelowanie w oparciu o skonstruowany scenariusz bazowy, uwzględniający m.in. założenia wynikające z przyjętych uchwał antysmogowych. Realizacja wszystkich zadań i założeń łącznie powinna skutecznie obniżyć⁴⁸ stężenia pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5}. W uchwałach antysmogowych przyjęto dłuższy czas realizacji zakazów i ograniczeń (ostatnia data graniczna to 1 stycznia 2028 r.) niż w obowiązującym POP⁴⁹ (31 lipca 2026 r.). Uchwały antysmogowe stanowiły narzędzia uzupełniające, wspomagające realizację zapisów Programu ochrony powietrza. Wprowadzenie przedmiotowych uchwał miało przyczynić się do zintensyfikowania działań zmniejszających niską emisję i doprowadzić do oczekiwanych standardów jakości powietrza, w tym m.in. do dalszego obniżenia stężenia benzo(a)pirenu i osiągnięcia poziomu niższego niż poziom docelowy.

Efekt ekologiczny działania DsOeZn – Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego został określony w Tabeli 1-97 POP z 2020 r. – Lp.11 oraz z rozdzieleniem na jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰ w Tabelach 1-86 ÷ 1-89, a następnie w Tabeli 1-58 *Aktualizacji Programu* Lp. 11 oraz w Tabelach 1-46 ÷ 1-50, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Gminy⁵¹ mogły weryfikować czy stosowano⁵² paliwa stałe o jakości zgodnej z przyjętymi w uchwałach antysmogowych zakazami stosowania określonych rodzajów paliw, poprzez sprawdzenie jakości paliwa stałego używanego w instalacjach objętych uchwałą antysmogową, w szczególności w przypadku podejrzenia spalania niedozwolonych paliw (w tym odpadów) przy pomocy: [1] sprawdzenia świadectwa jakości paliwa i jego zgodności z paliwem deklarowanym przez użytkownika instalacji jako aktualnie wykorzystywanym w pracującej instalacji⁵³; [2] sprawdzenia wilgotności drewna (biomasy stałej) używanego do spalania; [3] a w sytuacji przypadku podejrzenia, że spalane paliwo nie spełnia wymogów określonych w uchwale antysmogowej lub jest niezgodne z okazanym świadectwem jakości paliwa – pobranie próbek popiołu z popielnika, próbki żaru z paleniska oraz

⁴⁶ Przyjęty uchwałą nr XL/1330/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 października 2017 r. Program ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej z uwagi na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} w powietrzu (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4475) powiełał działania naprawcze określone w Programie z 2014 r., poszerzając go o działanie „Realizacja zapisów bat dotyczących emisji powstających przy magazynowaniu i przeładunkach – DssDsBAT” dot. obniżenia emisji niezorganizowanej ze źródeł wielkopowierzchniowych (m.in. z kopalni odkrywkowych, kopalni kruszyw oraz żwirowni).

⁴⁷ Następnie zaktualizowanego: [1] ww. uchwałą z dnia 13 lipca 2023 r. oraz [2] uchwałą nr LXVI/1411/24 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr LVII/1201/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 1680).

⁴⁸ Poziomy dopuszczalne nie będą przekraczane.

⁴⁹ Program Ochrony Powietrza.

⁵⁰ Dalej: JST.

⁵¹ Tj. wójt, burmistrz i prezydent miasta oraz upoważnieni pracownicy urzędów miejskich i gminnych lub funkcjonariusze straży gminnych, na podstawie art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.), dalej: POŚ oraz art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), a straże gminne również na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763).

⁵² Uchwały antysmogowe przewidywały ograniczenia w zakresie eksploatacji, a nie wprowadzania do obrotu (sprzedaży) urządzeń i paliw.

⁵³ Brak świadectwa jakości paliwa nie mógł być podstawą do ukarania użytkownika instalacji.

próbki paliwa, które zostało wskazane przez osobę użytkującą instalację jako paliwo aktualnie spalane. Wyżej wymienione próbki w zaplombowanych pojemnikach przekazywane są do badań w akredytowanym laboratorium⁵⁴.

Sprawdzenie przez gminy⁵⁵ wymaganej klasy kotła na paliwo stałe odbywało się poprzez: [1] sprawdzenie czy użytkownik instalacji posiadał dokumenty, o których mowa w § 8 poszczególnych uchwał antysmogowych, tj. m.in.: a) dokumentacji z badań, b) dokumentacji technicznej urządzenia, c) instrukcji dla instalatorów i użytkowników, potwierdzające daną klasę kotła lub poprzez stwierdzenie braku przedmiotowej dokumentacji i w konsekwencji uznanie, że kocioł jest pozaklasowy; [2] inwentaryzację źródeł ogrzewania, do czego gminy zobligował obowiązujący Program ochrony powietrza z 2020 r.

(akta kontroli: tom I, str. 58-62, 70-72, 88-194)

1.3. Zgodnie z art. 96 ust. 2 POŚ, projekty uchwał antysmogowych podlegały zaopiniowaniu przez właściwych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast i starostów. W celu doprecyzowania zapisów uchwały dla uzdrowisk, po przeprowadzonym procesie opiniowania projektów uchwał z JST, odbyło się dodatkowe spotkanie z przedstawicielami gmin uzdrowiskowych. W ramach opiniowania projektów uchwał przez organy samorządu powiatowego i gminnego przekazano 83 opinie, w tym 22 opinie negatywne. Jednocześnie opinii nie wydało 116 JST⁵⁶. Pozytywnie rozstrzygnięto 109 uwag, negatywnie 87 uwag, a 31 uwag pozostało bez rozstrzygnięcia. W wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych, opiniowania przez JST oraz w ramach prac Zespołu roboczego ds. jakości powietrza, do projektów każdej z uchwał antysmogowych wprowadzono modyfikacje i uzupełnienia⁵⁷.

(akta kontroli: tom I, str. 62-67, 195-283)

1.4. Sposób weryfikacji przestrzegania ograniczeń lub zakazów wprowadzonych w uchwałach antysmogowych w trakcie kontroli indywidualnych systemów grzewczych został określony w każdej ze ww. uchwał w § 8⁵⁸. Podmioty eksploatujące instalacje zostały zobowiązane do wykazania spełniania wymagań określonych w poszczególnych uchwałach na podstawie otwartego katalogu dokumentów,

⁵⁴ Wyżej wymieniona procedura wymaga sporządzenia protokołu. Szczegółowy opis sposobu przeprowadzenia kontroli w przypadku podejrzenia spalania niedozwolonych znajduje się pod adresem <https://czystezasady.pl/materialy-informacyjne>.

⁵⁵ W ramach kontroli instalacji na podstawie art. 379 POŚ.

⁵⁶ Mając na uwadze art. 96 ust. 4 POŚ, brak opinii oznaczał akceptację przedłożonego projektu.

⁵⁷ Dotyczyły one m.in.: [1] zmiany terminów rozpoczęcia obowiązywania ograniczeń i zakazów (dotyczy wszystkich okresów przejściowych) z dnia 1 stycznia na dzień 1 lipca danego roku – w celu umożliwienia zakończenia sezonu grzewczego na dotychczas obowiązujących zasadach, przesunięcie terminu zakazu stosowania paliw stałych na kolejny sezon grzewczy, uzupełnienie treści o terminy obowiązywania ograniczeń w zakresie stosowania instalacji, wydłużenie okresów przejściowych dla możliwości stosowania instalacji na paliwa stałe, wydłużenie okresu wejścia w życie ograniczeń dot. instalacji oddanych do eksploatacji w przypadku rozpoczętych procesów inwestycyjnych; [2] zmiany zapisów w zakresie zakazu stosowania w instalacjach paliw stałych (w szczególności w zakresie usunięcia części pierwotnych warunków, ograniczeń); [3] zmiany zapisów dot. miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (w szczególności w zakresie usunięcia części pierwotnych warunków, ograniczeń); [4] usunięcie zapisu dot. konieczności przedstawienia certyfikatu jakości stosowanego paliwa; [5] wydzielenie w uchwale dwóch grup uzdrowisk z odrębnymi ustaleniami (zgodnie z wynikami ww. ekspertyzy wykonanej na potrzeby opracowania uchwały antysmogowej); [6] w uchwale dot. obszarów uzdrowisk dodanie biomasy stałej do paliw dopuszczonych do stosowania, obok paliwa gazowego i lekkiego oleju opałowego, na warunkach określonych w uchwale, dopuszczenie stosowania paliwa stałego, dopuszczenie kotłów na paliwa stałe spełniających minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń.

⁵⁸ Poszczególne uchwały w zindywidualizowany sposób określały katalog dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań w nich określonych. Uchwała Nr XLI/1405/17 oraz uchwała Nr XLI/1407/17 wskazywały w szczególności na: a) dokumentację z badań potwierdzających poziom emisji z instalacji, b) dokumentację techniczną urządzenia, c) właściwe instrukcje dla instalatorów i użytkowników dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe oraz dla kotłów na paliwo stałe. Natomiast uchwała Nr XLI/1406/17 nie ujmowała dokumentacji z badań potwierdzających poziom emisji z instalacji (w pozostałym zakresie katalog przywołanych dokumentów nie różnił się od ww. uchwał).

tj. m.in.: [1] dokumentacji z badań potwierdzających poziom emisji z instalacji, [2] dokumentacji technicznej urządzenia oraz [3] właściwych instrukcji dla instalatorów i użytkowników dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe oraz dla kotłów na paliwo stałe.

W trakcie kontroli indywidualnych systemów grzewczych organ kontrolny miał stwierdzać spełnienie przez eksploatowaną instalację wymogów określonych w uchwałach antysmogowych na podstawie okazania lub braku okazania niezbędnych dokumentów.

(akta kontroli: tom I, str. 67-68, 115-155)

1.5. Sekretarz Województwa oświadczył, że Programy ochrony powietrza oraz ich aktualizacje opracowuje się, zgodnie z art. 91 ust. 1 oraz 91 ust. 9c POŚ, na podstawie wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref sporządzanych corocznie przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska⁵⁹. Oceny wyników modelowania jakości powietrza dokonuje się na podstawie obowiązujących w polskim prawodawstwie norm, tj. m.in. poziomów docelowych oraz dopuszczalnych substancji w powietrzu. Wytyczne WHO⁶⁰ z 2021 r. nie stanowiły podstawy do wprowadzenia zmian w dokumencie w zakresie obowiązujących norm jakości powietrza, natomiast projektowana zmiana Dyrektywy CAFE⁶¹, kiedy w przyszłości zostanie zaimplementowana do polskiego prawa, stanie się podstawą do wyznaczenia nowych norm jakości powietrza, a w konsekwencji przełoży się na podjęcie działań w zakresie zamiany obowiązujących Programów ochrony powietrza na terenie województwa dolnośląskiego.

Ponadto zdaniem Sekretarza Województwa, „w ocenie Samorządu Województwa ograniczenia wprowadzone w 2017 r. uchwałami antysmogowymi oraz skorelowanymi z nimi Programami ochrony powietrza, a także podejmowane działania w zakresie informowania i edukowania społeczeństwa są wystarczające dla osiągnięcia zakładanych parametrów jakości powietrza. Osiągnięcie pożądaných parametrów jakości powietrza, zgodnie z zapisami ww. dokumentów wymaga jednak przestrzegania prawa określonego uchwałami antysmogowymi i Programami ochrony powietrza, przyjętymi uchwałami Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. [...] Termin osiągnięcia wymaganych normami parametrów jakości powietrza jest w tym przypadku ściśle uzależniony od tempa wymiany pozaklasowych kotłów oraz pozostałych działań mających na celu wzrost efektywności energetycznej miast i gmin Województwa Dolnośląskiego. W ocenie Samorządu Województwa, dynamika koniecznych działań – zarówno w przypadku osób fizycznych, jak również jednostek samorządu terytorialnego jest niewystarczająca dla osiągnięcia założonych celów dot. jakości powietrza⁶²”.

(akta kontroli: tom I, str. 68-69, 250-251)

2.1. Marszałek dnia 18 kwietnia 2018 r. zarządzeniem nr 18/2018 powołał Zespół roboczy ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej w województwie dolnośląskim. Celem powołania Zespołu było rekomendowanie Zarządowi Województwa systemowych działań w zakresie skutecznego wdrażania uchwał antysmogowych oraz prowadzenia polityki informacyjnej i edukacyjnej dotyczącej poprawy jakości powietrza i efektywności energetycznej w województwie dolnośląskim.

⁵⁹ Dalej: GIOŚ.

⁶⁰ Ang. *World Health Organization* – Światowa Organizacja Zdrowia.

⁶¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11 czerwca 2008 r., str. 1).

⁶² Co potwierdzają dane z Raportu z wdrażania uchwał antysmogowych w województwie dolnośląskim z kwietnia 2024 r.

W wyniku prac ww. Zespołu powstał m.in.: „Raport z wdrażania uchwał antysmogowych w województwie dolnośląskim” z kwietnia 2024 r.⁶³ oraz rekomendacje dot. tematyki m.in. uchwał antysmogowych⁶⁴.

Głównym celem Raportu była diagnoza stanu wdrażania uchwał antysmogowych na terenie województwa dolnośląskiego w okresie poprzedzającym wejście w życie zakazu dotyczącego użytkowania pozaklasowych instalacji grzewczych (obowiązującego od 1 lipca 2024 r.). W Raporcie sformułowano rekomendacje⁶⁵ dla dalszych działań niezbędnych dla wzmocnienia implementacji przepisów antysmogowych.

Ponadto w POP2020 (w rozdziale 1.9.1.) w ramach scenariusza bazowego przy modelowaniu realizacji działań dla województwa dolnośląskiego wykorzystano założenia wynikające z obowiązujących na terenie województwa uchwał antysmogowych (o czym szerzej w kolejnym punkcie).

W Aktualizacji Programu z 2023 r. dla samorządów gminnych ustanowiono działanie pn. Kontrola przestrzegania uchwały antysmogowej oraz zakazu spalania odpadów i pozostałości roślinnych w instalacjach do tego nie przystosowanych (DsKoUa), o czym w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Od 2019 r. poprzez IRT prowadzono działania informacyjno-edukacyjne (w szczególności w ramach kampanii „Czyste zasady”⁶⁶), których celem jest m.in.: [1] podnoszenie świadomości mieszkańców województwa dolnośląskiego w zakresie obowiązków wynikających z uchwał antysmogowych⁶⁷, [2] podnoszenie kwalifikacji pracowników samorządów gminnych i właściwych służb w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania uchwał antysmogowych oraz [3] przekazywanie mieszkańcom informacji o dostępnych formach wsparcia finansowego na cele związane z wymianą instalacji do ogrzewania oraz termomodernizacją budynków.

(akta kontroli: tom I, str. 72-77, 253-268; tom II, str. 16-49; tom III, str. 51-54)

2.2. Założenia wynikające z obowiązujących na terenie województwa uchwał antysmogowych wzięto pod uwagę przy modelowaniu realizacji działań w ramach scenariusza bazowego działań naprawczych dla województwa dolnośląskiego (zawartego w rozdziale 1.9 POP2020). Założenia te wykorzystano do określenia scenariusza dla emisji z ogrzewania indywidualnego.

W POP2020⁶⁸ wskazano, że do końca czerwca 2024 r. (zgodnie z założeniami uchwał antysmogowych) nie powinny już funkcjonować kotły klasy gorszej niż 3 i 4.

⁶³ Dalej: Raport.

⁶⁴ Tj. m.in.: [1] rekomendacje dla przedstawicieli Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu – dotyczące programu „Czyste Powietrze”; [2] rekomendacje dotyczące pisma Marszałka Województwa Dolnośląskiego kierowanego do JST w zakresie m.in. obowiązku stosowania uchwał antysmogowych oraz o obowiązkach kontrolnych; [3] rekomendacje w zakresie rozszerzenia „komponentu prawnego” szkolenia antysmogowego w ramach kampanii „Czyste Zasady”; [4] rekomendacje w zakresie organizacji warsztatów szkoleniowych z kontroli przestrzegania uchwał antysmogowych w 2020 r. w formie online; [5] rekomendacje dotyczące sformułowania głównego nurtu przekazu kampanii antysmogowej dla Dolnego Śląska na rok 2022 oraz określenia możliwych narzędzi realizacji przedmiotowej kampanii; [6] rekomendacje dotyczące prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnej przy zaangażowaniu liderów lokalnych społeczności. Efektem rekomendacji była organizacja konferencji pod nazwą „Odpowiedzialny Lider w trosce o czyste powietrze” (czerwiec 2023 r.).

⁶⁵ Do samorządów poziomu lokalnego i regionalnego, a także do Rady Ministrów. Rekomendacje opisane szerzej w pkt. 3.3. wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁶ W ramach umowy zawartej 16 grudnia 2019 r. Do działań podejmowanych przez IRT należało m.in.: [1] uruchomienie strony internetowej, [2] prowadzenie punktu informacyjnego w IRT, [3] organizacja konferencji i warsztatów szkoleniowych, [4] informowanie o uchwałach antysmogowych, [5] akcja edukacyjna pn. „Mobilne Płuca”, [6] współpraca, wymiana wiedzy i dobrych praktyk (m.in. z Uniwersytetem Wrocławskim, w ramach platformy edukacyjno-informacyjnej „Czy wiesz czym oddychasz?”).

⁶⁷ A także szkodliwego wpływu zanieczyszczonego powietrza na zdrowie człowieka i środowisko.

⁶⁸ Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym realizacji POP z 2020 r. określono koniec obowiązywania realizacji głównego działania naprawczego DsOeZn (ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza

W konsekwencji oceniono, że w ciągu sześciu lat obowiązywania Programu uchwały zostaną wdrożone w co najmniej 50%⁶⁹.

Ponadto opracowując scenariusz bazowy uwzględniono publikowane prognozy zmian emisji do roku 2026, związane z wprowadzaniem dyrektyw europejskich oraz prawa polskiego (również uchwał antysmogowych).

Modelowanie zawarte w POP2020 wykazało, że realizacja ww. scenariusza bazowego doprowadzi do skutecznego obniżenia⁷⁰ stężenia pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5} w strefach województwa dolnośląskiego: aglomeracja wrocławska, miasto Legnica, miasto Wałbrzych. W strefie dolnośląskiej skuteczność realizacji ww. scenariusza miała ograniczyć się jedynie do części obszarów przekroczeń.

Dla ww. czterech stref stężenie benzo(a)pirenu w 2026 r. miało pozostać na obniżonym, ale nadal zbyt wysokim poziomie. Dopiero dalsze wdrażanie uchwał antysmogowych (zakończenie planowane w 2028 r.) miało doprowadzić do spadku stężenia tego zanieczyszczenia poniżej poziomu docelowego. W przypadku strefy dolnośląskiej ww. kontynuacja wdrażania uchwał antysmogowych miała spowodować ponadto osiągnięcie dopuszczalnego poziomu stężeń pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5}.

(akta kontroli: tom I, str. 77-78, 406-450)

2.3. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą programy ochrony powietrza określały działania, które miały na celu ograniczenie niskiej emisji oraz stężeń zanieczyszczeń w powietrzu. POP2014 zawierał działania naprawcze dotyczące ograniczenia niskiej emisji, do realizacji na terenie gmin i powiatów, w których wystąpiły przekroczenia poziomów substancji w powietrzu. Program składał się z czterech załączników, dla następujących stref: [1] dolnośląskiej; [2] miasta Legnica; [3] aglomeracji wrocławskiej oraz [4] miasta Wałbrzych. Dla stref [1] i [3] określono m.in. następujące zadania (z oszacowanymi efektami ekologicznymi): a) obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego i b) podłączenie do sieci ciepłowniczej, a dla stref [2] i [4] były to: a) obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego w budynkach prywatnych i b) obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego w obiektach użyteczności publicznej i małych zakładach produkcyjnych. Wskaźnikiem realizacji ww. zadań były metry kwadratowe ogrzewanych pomieszczeń, na których miały zostać wymienione nieefektywne źródła ciepła. Ponadto dla każdej ze stref wskazano działania uzupełniające, bez oszacowanego efektu ekologicznego.

POP2020 oraz jego aktualizacja z 2023 r. w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji⁷¹ zawierają główne działanie⁷² zmierzające do obniżenia stężeń zanieczyszczeń (pyłów zawieszonych PM₁₀, PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu⁷³) na terenie województwa dolnośląskiego, a jego realizacja opierać się miała na wymianie określonej liczby kotłów na paliwo stałe i zastąpieniu ich ogrzewaniem bezemisyjnym lub niskoemisyjnym.

z ogrzewania indywidualnego) na 31 lipca 2026 r. Termin ten jest krótszy niż termin ostatecznego wdrożenia uchwał antysmogowych (koniec 2028 r.).

⁶⁹ Tzn. w 2026 r. na terenie województwa dolnośląskiego przynajmniej 50% starych kotłów węglowych (w tym kotłów 3 i 4 klasy) zostanie wymienione na źródła ekologiczne (także kotły klasy 5).

⁷⁰ Poziomy dopuszczalne nie będą przekraczane.

⁷¹ Rozdział 1.10.2 POP2020, rozdział 1.9.4 aktualizacji.

⁷² DsOeZn – ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego. Ponadto (w rozdziałach 1.9.6 i 1.9.7 aktualizacji Programu) zawarto działania dodatkowe, nieobjęte Programem i działania kierunkowe, przeznaczone do wdrażania przez władze samorządowe, a także przez m.in. przedsiębiorstwa energetyczne, zarządców dróg, kopalnie, składowiska odpadów przemysłowych oraz mieszkańców.

⁷³ A ponadto dla: [1] arsenu w przypadku stref: dolnośląskiej i miasta Legnica oraz [2] dwutlenku azotu w odniesieniu do strefy aglomeracji wrocławskiej.

Wskaźniki monitorowania postępu realizacji działania naprawczego⁷⁴ zawierały wskazanie zapisów uchwał antysmogowych⁷⁵. Zakładany efekt ekologiczny⁷⁶ został wyliczony zgodnie ze ww. założeniami określając planowaną do osiągnięcia redukcję wielkości emisji w latach 2021-2026. Dla województwa dolnośląskiego łączna redukcja powinna wynieść: [1] 16 190,67 Mg pyłu zawieszonego PM₁₀, [2] 12 724,79 Mg pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz [3] 6 003,64 kg benzo(a)pirenu. Szacowany osiągnięty efekt ekologiczny według stanu na 31 grudnia 2023 r. wyniósł łącznie: [1] 5 037,58 Mg pyłu zawieszonego PM₁₀, [2] 3 784,84 Mg pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz [3] 1 990,34 kg benzo(a)pirenu, tj. odpowiednio 103,7%, 99,1% i 110,5% zaplanowanej redukcji wielkości emisji zanieczyszczeń dla lat 2021-2023 (w 2021 r. realizacja planu kształtowała się w przedziale 81-96%, a w latach 2022-2023: 100%-129%).

(akta kontroli: tom I, str. 78-80, 406-450, 455-458)

2.4. W aktualizacji Programu z 2023 r.⁷⁷ określono działanie DsKoUa – kontrola przestrzegania uchwały antysmogowej oraz zakazu spalania odpadów i pozostałości roślinnych w instalacjach do tego nie przystosowanych⁷⁸.

Działanie to ma być realizowane zgodnie z harmonogramem przez wszystkie samorządy gminne na terenie województwa dolnośląskiego⁷⁹ w trzech rocznych etapach, począwszy od 1 stycznia 2024 r.⁸⁰ W konsekwencji wyniki realizacji przedmiotowego zadania, Marszałek Województwa Dolnośląskiego otrzyma (i będzie w stanie ocenić) w 2025 r.

Każda z gmin została zobowiązana do wykonania określonej liczby kontroli, uzależnionej od liczby kotłów do wymiany w danej gminie w każdym roku obowiązywania Programu⁸¹. Minimalna liczba kontroli w gminie wynosiła 15⁸² rocznie (gdy liczba kotłów do wymiany nie przekraczała 100)⁸³.

Przedmiotowe kontrole mają dotyczyć w szczególności wykorzystywanego źródła ciepła lub stosowanego paliwa lub popiołów paleniskowych. Kontrolami należy objąć również działania polegające na spalaniu odpadów bądź pozostałości roślinnych na powierzchni terenu.

Mimo przyjęcia uchwał antysmogowych w 2017 r.⁸⁴ dopiero w aktualizacji Programu z 2023 r.⁸⁵ ustanowiono zadanie w przedmiocie kontroli przestrzegania uchwał antysmogowych oraz zakazu spalania odpadów i pozostałości roślinnych w instalacjach do tego nie przystosowanych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 80, 406-450)

⁷⁴ Określone w Tabeli 1-97 POP z 2020 r. – Lp.10 i w Tabeli 1-58 Aktualizacji Programu – Lp.10.

⁷⁵ Dla każdej ze stref (określonych inaczej niż w Programie ochrony powietrza).

⁷⁶ Określony w Tabeli 1-97 POP z 2020 r. – Lp.11 oraz z rozdzieleniem na JST w Tabelach 1-86 ÷ 1-89, a następnie w Tabeli 1-58 Aktualizacji Programu Lp. 11 oraz w Tabelach 1-46 ÷ 1-50.

⁷⁷ W Tabeli 1-64.

⁷⁸ We wszystkich Programach obowiązujących przed aktualizacją Programu z 2023 r., nie było określonego zadania polegającego na prowadzeniu kontroli indywidualnych systemów grzewczych.

⁷⁹ W odniesieniu do osób fizycznych niebędących podmiotami korzystającymi ze środowiska.

⁸⁰ Zgodnie z art. 94 ust. 2c pkt 1 POŚ, wójt, burmistrz, prezydent miasta i starosta powiatu przekazują co roku, w terminie do dnia 15 lutego, za poprzedni rok kalendarzowy, sprawozdania z realizacji działań określonych w obowiązujących programach ochrony powietrza.

⁸¹ Łączna liczba wymiany kotłów – suma kotłów w zabudowie jednorodzinnej i kotłów w zabudowie wielorodzinnej.

⁸² Nie określono minimalnej liczby kontroli z pobieraniem próbek popiołów/opalu do analizy.

⁸³ Minimalna liczba kontroli przestrzegania uchwały antysmogowej oraz zakazu spalania odpadów i pozostałości roślinnych do przeprowadzenia w każdym roku obowiązywania Programu została określona w Tabeli 1-57. Wskazano sześć grup gmin w zależności od liczby kotłów do wymiany, tj.: [1] do 100, [2] od 101 do 200, [3] od 201 do 300, [4] od 301 do 600, [5] od 601 do 1000 i [6] powyżej 1001. Odpowiednio minimalna liczba kontroli wynosiła: [1] 15, [2] 20, [3] 30, [4] 50, [5] 100 i [6] 150.

⁸⁴ Uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r.

⁸⁵ Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r.

2.5. W obowiązującym POP2020⁸⁶ oraz aktualizacji Programu z 2023 r. określono jedno zadanie do realizacji przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego – pn. „Edukacja ekologiczna”⁸⁷. W ramach realizacji przedmiotowego zadania IRT rocznie ma przeprowadzić minimum jedno działanie informacyjne nt. uchwał antysmogowych. W 2023 r. w ramach działań edukacyjnych (obejmujących obszar całego województwa dolnośląskiego⁸⁸) zrealizowano następujące działania: [1] organizacja konferencji „Odpowiedzialny lider – w trosce o czyste powietrze”; [2] poprawa pozycjonowania strony internetowej www.czystezasady.pl; [3] organizacja szkolenia pn. „Jakość powietrza i efektywność energetyczna – obowiązki oraz finansowanie”; [4] przeprowadzenie akcji „Mobilne Płuca” wraz z jej obsługą techniczną oraz medialną, [5] produkcja i emisja w TVP Wrocław audycji edukacyjnej pt. „Czyste Zasady”.

Ponadto w aktualizacji Programu z 2023 r. (w rozdziale 1.9.7.) zawarto działania kierunkowe realizowane przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego w zakresie m.in.: [1] prowadzenia szkoleń dla urzędników samorządowych z zakresu programu ochrony powietrza; [2] polityki „antysmogowej” województwa dolnośląskiego w przedmiocie ukierunkowania środków publicznych przeznaczonych na termomodernizację i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych; [3] uwzględnienia specyfiki województwa przy wsparciu termomodernizacji budynków mieszkalnych w zabudowie wielorodzinnej (w szczególności stanowiących własność komunalną); [4] zalecenia dotyczące uruchomienia ogólnodostępnej aplikacji do zgłaszania podejrzenia łamania przepisów uchwał antysmogowych⁸⁹.

(akta kontroli: tom I, str. 80-81, 406-450)

2.6. W POP2020 w scenariuszu bazowym realizacji działań naprawczych w ramach modelowania przeanalizowano wszystkie rodzaje zakazów i ograniczeń wprowadzonych uchwałami antysmogowymi, o czym szerzej w pkt. 2.2 wystąpienia pokontrolnego. Przy wyznaczeniu wielkości emisji związanej z ogrzewaniem indywidualnym założono, że docelowo w miejscowościach uzdrowiskowych i we Wrocławiu nie będzie stosowane paliwo stałe (a jedynie gazowe), a w pozostałej części województwa kotły klasy 5.

Ponadto przy ustalaniu założeń do modelowania zmian emisji ze wszystkich rodzajów paliw stosowanych na terenie województwa wyłączono zastosowanie: [1] mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, [2] węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, [3] węgla kamiennego w postaci sypek o uziarnieniu poniżej 3 mm oraz [4] biomasy stałej o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%.

W POP2020 i jego aktualizacji z 2023 r. zadaniem dotyczącym zakresu regulacji uchwał antysmogowych jest zadanie DsOeZn, tj. „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego”.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska, POP stanowi dokument informacyjno-planistyczno-nakazowy i nie wskazuje konkretnej, odgórnie narzuconej liczby kotłów do wymiany w konkretnej klasie źródła ogrzewania⁹⁰. Uznano, że określenie rodzajów kotłów do wymiany (tj. niskosprawnych/nieefektywnych) „jest spójne i niesprzeczne z wymianą kotłów pozaklasowych i oznacza, że oba akty prawa miejscowego się wzajemnie nie

⁸⁶ W POP z 2014 r. oraz z 2017 r. (dla pyłu zawieszonego PM_{2.5}) nie określano działań naprawczych do realizacji przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego.

⁸⁷ Zadanie DsEdEk.

⁸⁸ Tzn. strefę dolnośląską, miasto Legnicę, miasto Wałbrzych oraz aglomerację Wrocławską.

⁸⁹ Współpracującej z portalem www.czystezasady.pl i umożliwiającej szybkie przekierowanie do instytucji uprawnionej do działania w tym obszarze.

⁹⁰ POP koncentruje się na źródle ogrzewania stosowanym od momentu wymiany, a to przekłada się bezpośrednio na osiągnięty efekt rzeczowy oraz ekologiczny.

wykluczają. Zadania i ograniczenia wynikające z uchwał antysmogowych są spójne z kierunkiem działań określonych w Programach ochrony powietrza⁹¹”.

(akta kontroli: tom I, str. 82, 287-288, 406-450)

2.7. W UMWD nie przeprowadzano analiz w zakresie wprowadzenia ewentualnych zmian w obowiązującym Programie oraz jego aktualizacji, z uwagi na możliwość wystąpienia zagrożenia osiągnięcia konkretnego efektu ekologicznego, a w szczególności osiągnięcia poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska, uchwały antysmogowe nie zawierają wskaźnika realizacji zadania – konkretnej liczby kotłów do wymiany itp., „co może oznaczać (jak to zostało wskazane w uzasadnieniach do uchwał antysmogowych), że powstały one w celu wzmocnienia realizacji działań związanych z wymianą niskosprawnych źródeł ciepła, określonych w Programach ochrony powietrza”. Wskazał ponadto, że zapisy dotyczące czasu trwania działań naprawczych zostały ściśle określone⁹² na okres 2, 4 i 6 lat, a w konsekwencji nie ma możliwości zmian czasu obowiązywania konkretnego zadania⁹³. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska, z powodu braku oszacowanego konkretnego efektu ekologicznego w uchwałach antysmogowych oraz innych danych wyjściowych⁹⁴, ewentualna analiza zagrożenia realizacji założeń uchwał antysmogowych byłaby trudna do przeprowadzenia z punktu widzenia realizacji Programów ochrony powietrza.

(akta kontroli: tom I, str. 82, 288-289)

3.1. Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego stanu aktualnej wiedzy Zarządu Województwa w zakresie stopnia wdrożenia uchwał antysmogowych na obszarze województwa dolnośląskiego, Sekretarz Województwa wskazał, iż w polskim porządku prawnym nie istnieje obowiązek monitorowania wdrażania uchwał antysmogowych. Do niedawna brakowało również przepisów, które zobowiązywały do powszechnej inwentaryzacji źródeł ogrzewania. Taki stan rzeczy uniemożliwiał prowadzenie monitoringu zmian i oceny skuteczności nowego narzędzia, jakim jest uchwała antysmogowa, w procesie wymiany pozaklasowych instalacji grzewczych na paliwo stałe. Na podstawie zmiany z dnia 1 stycznia 2021 r. do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁹⁵ (art. 27a ust. 1), minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa został zobligowany do prowadzenia CEEB⁹⁶. Przyjęto, iż w ewidencji gromadzone są dane i informacje o budynkach i lokalach m.in. w zakresie: (a) źródła ciepła, w tym zasilania z sieci ciepłowniczej, wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu; (b) źródła energii elektrycznej, wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu w celu ogrzewania lub podgrzania wody użytkowej; (c) źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW.

(akta kontroli: tom II, str. 1-15)

IRT, na podstawie danych zgromadzonych w bazie danych CEEB⁹⁷, w celu zidentyfikowania stopnia wdrożenia przepisów wynikających z uchwał antysmogowych, a w szczególności w zakresie wymiany pozaklasowych instalacji

⁹¹ Z 2020 r. oraz aktualizacji z 2023 r.

⁹² W § 3 ust. 5 lit. b rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1159) oraz w art. 91 ust. 7a pkt 4 POŚ.

⁹³ Z poziomu przyjętego już dokumentu.

⁹⁴ Tj. liczby kotłów do wymiany – na czas przyjmowania uchwał antysmogowych (2017 r.) i aktualizacji Programu (2023 r.).

⁹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1446, ze zm.

⁹⁶ Baza danych CEEB powinna rozpocząć praktyczne funkcjonowanie od 2022 r. (12 miesięczny okres kompletacji danych).

⁹⁷ Według stanu na 1 lipca 2023 r.

i urzędów grzewczych, opracował w 2024 r. (I kwartał) Raport. Na potrzeby niniejszego Raportu, IRT podjął próbę oszacowania przybliżonej liczby eksploatowanych urządzeń do ogrzewania w województwie dolnośląskim w budynkach mieszkalnych, usługowych i użyteczności publicznej na podstawie danych zgromadzonych w bazie danych CEEB. W związku z brakiem danych dotyczących liczby i klasy źródeł ciepła na paliwo stałe w momencie przyjmowania uchwał antysmogowych (2017 r.), przeprowadzenie oceny postępów z jej wdrażania na potrzeby Raportu nie było możliwe. W uzupełnieniu informacji z bazy danych CEEB IRT przeprowadził własne badania ankietowe skierowane do władz samorządów gminnych. Celem badania było pozyskanie informacji na temat podejmowania przez gminy działań na rzecz wdrażania uchwał antysmogowych, zaangażowania w realizację działań edukacyjnych oraz wykorzystania funduszy finansowych i wsparcia specjalistycznego dla wymiany źródeł ogrzewania. Dane pozyskane z CEEB potwierdzają dużą liczbę instalacji na paliwo stałe użytkowanych w województwie dolnośląskim, w tym znaczny udział instalacji niespełniających wymagań minimum 3 klasy według normy PN-EN 303-5:2012.

(akta kontroli: tom II, str. 1-49)

W wyniku przeprowadzonych analiz na potrzeby Raportu sformułowano wnioski z oceny ilościowej eksploatowanych urządzeń do ogrzewania dla całego województwa dolnośląskiego na podstawie danych bazy CEEB:

- 1) zgodnie z danymi pozyskanymi z CEEB na obszarze województwa występuje ok. 347 000 sztuk źródeł ciepła na paliwo stałe⁹⁸, zainstalowanych w budynkach mieszkalnych oraz niemieszkalnych. Wśród nich, zdecydowaną większość stanowią kotły (86%), natomiast mniejszość inne instalacje: piece kaflowe i trzony kuchenne (11%);
- 2) większość z eksploatowanych w województwie urządzeń na paliwo stałe to instalacje pozaklasowe (62%). Udział źródeł ciepła klasy 3 i 4 w województwie wynosił łącznie 22%, a klasy 5 i spełniających wymagania ekoprojektu⁹⁹ – 16%. Przypuszcza się, że wzrost udziału kotłów klasy 5 nastąpił w ostatnich kilku latach. Natomiast udział urządzeń spełniających wymagania ekoprojektu przyrasta bardzo powoli, stanowiąc niecałe 2% wszystkich instalacji na paliwo stałe w województwie;
- 3) z pozyskanych danych wynikało, że w celu spełnienia zapisów uchwały antysmogowej, do 1 lipca 2024 r. należy wymienić w województwie ok. 215 000 pozaklasowych kotłów i pieców na paliwo stałe¹⁰⁰.

(akta kontroli: tom II, str. 16-49)

Wnioski z Raportu z oceny ilościowej eksploatowanych urządzeń do ogrzewania dla obszaru uzdrowisk w województwie dolnośląskiego na podstawie danych bazy CEEB:

- 1) zgodnie z danymi pozyskanymi z CEEB na obszarze uzdrowisk występuje ok. 5 279 sztuk źródeł ciepła na paliwo stałe, zainstalowanych w budynkach mieszkalnych oraz niemieszkalnych;
- 2) większość z eksploatowanych w uzdrowiskach urządzeń na paliwo stałe to instalacje pozaklasowe (67%). Udział urządzeń klasy 3 i 4 wynosi łącznie ok. 18% klasy 5 – 13% i niespełna 2% to instalacje spełniające wymogi ekoprojektu;

⁹⁸ Pod pojęciem źródeł ciepła na paliwo stałe mieszczą się: kotły, piece kaflowe, trzony kuchenne.

⁹⁹ Ecodesign (czyli inaczej Ekoprojekt) to dyrektywa Parlamentu Europejskiego o numerze 2005/32/WE wprowadzająca regulacje dotyczące efektywności energetycznej produktów związanych z energią (np. kotłów grzewczych), zmieniona dyrektywą numer 2009/125/WE ustanawiającą ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią.

¹⁰⁰ Według stanu na 1 lipca 2023 r.

3) z pozyskanych danych wynikało, że w celu spełnienia zapisów uchwały antysmogowej, do 1 lipca 2024 r. należy wymienić w uzdrowiskach ok. 3 548 pozaklasowych kotłów i pieców na paliwo stałe¹⁰¹;

4) na terenie gmin uzdrowiskowych: Jelenia Góra – Cieplice, Duszniki-Zdrój, Jedlina-Zdrój, Kudowa-Zdrój, Łądek-Zdrój, Polanica-Zdrój, Szczawno-Zdrój, do 1 lipca 2024 r. należy zakończyć użytkowanie większości (69%) źródeł ciepła na paliwo stałe – ok. 3 200 sztuk¹⁰², ponieważ nie spełniają żadnych norm, a pozostałe ok. 1 400 sztuk do 1 lipca 2028 r. Docelowo w tych uzdrowiskach, w strefie A i B od 1 lipca 2028 r. użytkowanie źródeł ciepła na paliwo stałe będzie zakazane. W strefie C dopuszczono kotły spełniające wymagania ekoprojektu. Urządzenia klasy 5 i ekoprojektu to obecnie niemal 14% wszystkich źródeł na paliwo stałe w wymienionych uzdrowiskach;

5) na terenie gmin uzdrowiskowych: Czerniawa-Zdrój, Świeradów-Zdrój, Długopole-Zdrój i Przerzeczn-Zdrój, do 1 lipca 2024 r. należy zakończyć eksploatację połowy ze wszystkich źródeł ciepła na paliwo stałe – ok. 300 sztuk¹⁰³, a pozostałe 45% (ok. 270 sztuk) do 1 lipca 2028 r. Docelowo w tych uzdrowiskach po 1 lipca 2028 r. dopuszczone będzie użytkowanie kotłów spełniających wymagania ekoprojektu. W uzdrowiskach tych dostrzega się wzrost instalacji niskoemisyjnych (klasa 5 i ekoprojekt) – obecnie stanowią one niemal 21% wszystkich instalacji na paliwo stałe, przy czym większość (19%) to instalacje klasy 5, które docelowo (po 1 lipca 2028 r.) nie będą mogły być użytkowane;

6) w uzdrowiskach dominują kotły, natomiast trzony kuchenne stanowią niewielką część wszystkich instalacji na paliwo stałe.

(akta kontroli: tom II, str. 16-49)

Wnioski z Raportu z oceny ilościowej eksploatowanych urządzeń do ogrzewania dla obszaru gminy Wrocław na podstawie danych bazy CEEB:

1) zgodnie z danymi pozyskanymi z CEEB na obszarze Wrocławia występuje ok. 11 500 sztuk źródeł ciepła na paliwo stałe, zainstalowanych w budynkach mieszkalnych oraz niemieszkalnych;

2) we Wrocławiu, wśród źródeł ciepła na paliwo stałe dominują instalacje pozaklasowe (81%). Udział urządzeń klasy 3 i 4 stanowi łącznie ok. 12%. Oznacza to, że 93% wszystkich źródeł ciepła na paliwo stałe stanowią instalacje niskoemisyjne. Kotłów o wysokich standardach emisji (klasy 5 i ekoprojektu) jest łącznie ok. 7%, z czego większość (6%) to kotły klasy 5;

3) zgodnie z uchwałą antysmogową, we Wrocławiu do 1 lipca 2024 r. należy zaprzestać eksploatacji ok. 9 270 kotłów i pieców kaflowych¹⁰⁴, co spowodowałoby likwidację niemal wszystkich obecnie występujących we Wrocławiu urządzeń na paliwo stałe. Do 1 lipca 2028 r. likwidacji podlegałyby pozostałe w liczbie ok. 2 000 sztuk.

(akta kontroli: tom II, str. 16-49)

Wnioski z Raportu z oceny ilościowej eksploatowanych urządzeń do ogrzewania dla obszaru województwa dolnośląskiego z wyłączeniem Wrocławia i uzdrowisk na podstawie danych z bazy CEEB:

1) zgodnie z danymi pozyskanymi z CEEB na obszarze województwa, z wyłączeniem Wrocławia i uzdrowisk, występuje ok. 330 000 sztuk źródeł ciepła na paliwo stałe, zainstalowanych w budynkach mieszkalnych oraz niemieszkalnych;

¹⁰¹ Według stanu na 1 lipca 2023 r.

¹⁰² Według stanu na 1 lipca 2023 r.

¹⁰³ Według stanu na 1 lipca 2023 r.

¹⁰⁴ Według stanu na 1 lipca 2023 r.

2) przeważają pozaklasowe źródła ciepła na paliwo stałe (61%). Urządzenia klasy 3 i 4 stanowią ok. 22%, klasy 5 niespełnia 15% i 2% to instalacje spełniające wymogi ekoprojektu;

3) w celu wypełnienia obowiązku zaprzestania eksploatacji pozaklasowych urządzeń, do 1 lipca 2024 r. należy wymienić ok. 202 000 sztuk źródeł ciepła¹⁰⁵, a do 1 lipca 2028 r. kolejnych ok. 74 000 sztuk;

4) wzrasta udział kotłów klasy 5 – już w tej chwili jest porównywalny do udziału źródeł ciepła klasy 3 i 4. Podobnie jak w innych częściach województwa, udział kotłów spełniających wymagania ekoprojektu jest znikomy.

(akta kontroli: tom II, str. 16-49)

3.2. W obowiązującym¹⁰⁶ POP2020¹⁰⁷ oraz jego aktualizacji określono jedno zadanie do realizacji przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego – zadanie pn. *Edukacja ekologiczna* oraz inne kampanie mające na celu promowanie wdrażania uchwał antysmogowych¹⁰⁸. Działania IRT w tym zakresie szczegółowo opisano w pkt 2 i pkt 4. Ponadto informacje na ten temat zawarto również w Raporcie.

(akta kontroli: tom II, str. 50-53)

W przytoczonych wcześniej informacjach, pochodzących z Raportu, wskazuje się na dużą liczbę instalacji na paliwo stałe użytkowanych w województwie dolnośląskim, w tym znaczny udział instalacji niespełniających warunku minimum 3 klasy według normy PN-EN 303-5:2012. Autorzy Raportu oszacowali, że w celu spełnienia zapisów uchwały antysmogowej, do 1 lipca 2024 r. należy wymienić w województwie dolnośląskim ok. 215 000 pozaklasowych kotłów i pieców na paliwo stałe, według stanu na 1 lipca 2023 r.

(akta kontroli: tom II, str. 16-49)

W Województwie Dolnośląskim zaplanowano¹⁰⁹, według stanu na 16 lipca 2020 r., do wymiany w latach 2021-2026 w gminach województwa dolnośląskiego łącznie 213 233 kotły niskosprawne¹¹⁰, z czego w poszczególnych latach 2021-2023 – 22 447 sztuk rocznie.

Z informacji przedstawionych przez UMWD¹¹¹ wynikało, iż w latach 2021-2023 na obszarze województwa dolnośląskiego wymieniono 39 013 kotłów niskosprawnych¹¹² (tj. wykonano 58% planu), z czego: w 2021 r. – 14 333 (63% planu), w 2022 r. – 13 659 (61% planu) i w 2023 r. – 11 021 (49% planu). Według stanu na 31 grudnia 2023 r. do wymiany na obszarze województwa dolnośląskiego pozostało zatem 174 220 kotłów niskosprawnych.

(akta kontroli: tom II, str. 54-74)

Z bazy danych CEEB¹¹³, według stanu na 1 lipca 2024 r. wynikało, że: [1] liczba kotłów z klasą: klasa 4 – wynosiła 24 356 sztuk; [2] liczba kotłów z klasą: klasa 3 – wynosiła 39 409 sztuk; [3] liczba kotłów z klasą: poniżej 3 lub brak informacji – wynosiła 155 561 sztuk.

¹⁰⁵ Według stanu na 1 lipca 2023 r.

¹⁰⁶ W trakcie przedmiotowej kontroli NIK.

¹⁰⁷ Uchwała nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych.

¹⁰⁸ Działania informacyjne nt. uchwał antysmogowych.

¹⁰⁹ Uchwała nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych.

¹¹⁰ Kotły bezklasowe, klasy 3, klasy 4.

¹¹¹ Baza danych sprawozdawczych POP.

¹¹² Sprawozdawczość z realizacji POP.

¹¹³ Pozyskanych przez NIK z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, dalej: GUNB.

W związku z powyższym na terenie województwa dolnośląskiego eksploatowanych było¹¹⁴ znacznie powyżej 100 tys. kotłów pozaklasowych, które od 1 lipca 2024 r. nie powinny być użytkowane.

Sekretarz Województwa oświadczył, że Samorząd Województwa Dolnośląskiego nie jest organem odpowiedzialnym za bezpośrednie wdrażanie uchwał antysmogowych w poszczególnych gminach województwa dolnośląskiego. Uchwała antysmogowa, określona terminami granicznymi dotyczącymi stosowania paliw i instalacji, zobowiązuje przede wszystkim obywateli do działania w celu dostosowania swoich lokali mieszkalnych i użytkowych do warunków określonych w przyjętych przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego przepisach. To obywatele są odpowiedzialni za bezpośrednie wdrożenie uchwały antysmogowej. Rolą gminy, jako organu samorządowego, jest katalizowanie tego procesu, przypominanie o istniejącym obowiązku, edukowanie, informowanie oraz dodatkowo, stosowanie zachęt dla przyspieszenia wymiany instalacji niespełniających warunków określonych w przepisach. Gminy dysponują instrumentarium pozwalającym na prowadzenie kontroli lokali mieszkalnych i użytkowych oraz nakładanie kar finansowych w przypadkach stwierdzonego łamania przepisów. Ponadto zadania gmin w tym zakresie definiuje POP. Z punktu widzenia poszukiwania przyczyny niskiego rezultatu wdrożenia uchwał antysmogowych w gminach województwa dolnośląskiego zasadnym wydaje się także przeprowadzenie analiz lokalnych polityk gminnych prowadzonych w kontekście jakości powietrza, z wykorzystaniem kompetencji organów upoważnionych do prowadzenia kontroli.

Ponadto jak wskazał Sekretarz Województwa, w POP2020 podano przyczynę utrzymywania się przekroczeń substancji w powietrzu którą zdefiniowano jako emisję z indywidualnych palenisk domowych (tzw. niska emisja). Podstawowym działaniem naprawczym, które ma spowodować poprawę tego stanu jest „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego” (kod działania DsOeZn). Jest to działanie długoterminowe, z okresem realizacji 6 lat (od 1 stycznia 2021 r. do 31 lipca 2026 r.). Zadanie polega na wymianie konkretnej liczby palenisk domowych w poszczególnych gminach i jest podzielone na sześć etapów (konkretna liczba kotłów do wymiany co roku, przez okres 6 lat) od 1 stycznia 2021 r. do 31 lipca 2026 r.. Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację działania naprawczego są: właściciele kotłów na paliwo stałe o mocy do 1,0 MW, tj. osoby fizyczne, przedsiębiorcy i osoby prawne, samorządy powiatowe i gminne odnośnie do majątków tych jednostek.

(akta kontroli: tom II, str. 50-53, 87-90)

3.3. W okresie objętym kontrolą w UMWD zidentyfikowano główne bariery utrudniające pełne wdrożenie uchwał antysmogowych oraz wykonanie postanowień POP związanych z ograniczeniem niskiej emisji, tj. braki w zakresie:

- rozwiązań systemowych (m.in. brak systemowych rozwiązań problemu niezrealizowania działań wskazanych w POP);
- rozwiązań prawnych (m.in. brak krajowych uregulowań prawnych w odniesieniu do wymagań emisyjnych z instalacji spalania paliw stałych o mocy od 0,5 do 1 MW);
- rozwiązań technicznych (m.in. nieprzystosowanie przewodów kominowych budynków wielorodzinnych do zmiany ogrzewania w danym mieszkaniu/lokalu oraz brak odpowiedniego systemu wentylacji w tych budynkach);
- rozwiązań finansowych (m.in. likwidacja powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska, zastąpienie ich dotacjami celowymi z budżetu państwa);

¹¹⁴ Według stanu na 1 lipca 2024 r.

- rozwiązań organizacyjnych (m.in. brak kompletnej i jednolitej bazy danych dotyczącej źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza);
- rozwiązań społecznych (m.in. niska świadomość społeczna dotycząca indywidualnego wpływu każdego obywatela na jakość środowiska);
- oraz czynniki zewnętrzne, takie jak: konflikt zbrojny na Ukrainie, wzrost cen na rynkach paliw i energii, pandemia COVID-19.

(akta kontroli: tom II, str. 1-15)

Zarząd Województwa podjął się realizacji likwidacji bariery społecznej, dotyczącej: niskiej świadomości społecznej, wpływu nieodpowiedniej jakości powietrza na zdrowie oraz barier finansowych, zidentyfikowanych jako niewystarczająca liczba programów finansowych wspierających wymianę nieefektywnych źródeł ciepła. W każdym z POP jednym z działań naprawczych było zadanie polegające na prowadzeniu edukacji ekologicznej, realizowane zarówno przez Samorząd Województwa oraz samorządy gminne i powiatowe. Samorząd Województwa, za pośrednictwem IRT, co roku przeprowadzał kampanie edukacyjno-informacyjną nt. uchwał antysmogowych.

Realizację likwidacji barier finansowych opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom II, str. 1-15)

Ponadto w Raporcie sformułowane zostały rekomendacje dla podejmowania działań niezbędnych dla wzmocnienia implementacji uchwał antysmogowych, z podziałem na poziom krajowy, regionalny i gminny.

(akta kontroli: tom II, str. 16-49)

3.4. W celu pełnego wdrożenia uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień POP związanych z wdrożeniem tych uchwał w okresie objętym kontrolą, Zarząd Województwa zapewnił wsparcie:

a) finansowe, poprzez umożliwienie skorzystania ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020 (z okresem finansowania do końca 2023 r.)¹¹⁵;

b) doradcze (prowadzenie edukacji ekologicznej), poprzez IRT, który realizuje działania naprawcze nałożone w POP do realizacji przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego¹¹⁶ – pn. „Edukacja ekologiczna” oraz inne kampanie mające na celu promowanie wdrażania uchwał antysmogowych. W ramach kampanii informacyjno-edukacyjnej „Czyste Zasady” IRT prowadzi punkt konsultacyjny dla mieszkańców województwa, przeprowadza szkolenia dotyczące obowiązków wynikających z uchwał antysmogowych skierowane m.in. do pracowników JST.

(akta kontroli: tom II, str. 91-93)

3.5. Komisja Europejska decyzją z dnia 18 grudnia 2014 r., a następnie Zarząd Województwa uchwałą nr 41/V/15 z dnia 21 stycznia 2015 r. przyjęli RPO, który obejmował m.in. trzy osie priorytetowe – przedsiębiorstwa i innowacje, gospodarka niskoemisyjna, transport, w ramach których możliwe były do podjęcia działania mające na celu obniżenie szkodliwego wpływu oddziaływania przedsiębiorstwa na środowisko, poprawienie efektywności energetycznej w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz poprawienie dostępności transportu zbiorowego w regionie. Z RPO korzystały podmioty publiczne i prywatne. Zgodnie z Raportem w ramach ww. programów zmodernizowano 8 320 sztuk nieefektywnych źródeł ciepła oraz zmodernizowano energetycznie 787 budynków.

¹¹⁵ Dalej: RPO.

¹¹⁶ POP2020.

3.6. Zgodnie z oświadczeniem Sekretarza Województwa wynikało, iż monitoringiem wdrażania uchwał antysmogowych w Województwie Dolnośląskim zajmuje się IRT, wykorzystując do tego celu na bieżąco bazę danych CEEB. Realizując przedmiotowe zadanie IRT opracował w 2024 r. (I kwartał) na podstawie tych danych Raport, który szerzej został przedstawiony w pkt 3.1. wystąpienia pokontrolnego.

Monitoring realizacji zadań określonych w POP w UMWD odbywał się poprzez weryfikację okresowych rocznych sprawozdań z realizacji programu ochrony powietrza¹¹⁷. W POP obowiązujących na terenie województwa dolnośląskiego, w latach 2017-2023, nałożono na samorządy gminne i powiatowe obowiązek corocznego składania do Urzędu sprawozdań za poprzedni rok kalendarzowy, w terminie do dnia 31 stycznia.

(akta kontroli: tom II, str. 16-49, 94-110; tom IV, str. 1-4)

W Województwie Dolnośląskim zaplanowano¹¹⁸ do wymiany w latach 2021-2026 w gminach województwa dolnośląskiego łącznie 213 233 kotły niskosprawne, z czego w poszczególnych latach 2021-2023 – 22 447 sztuk rocznie.

Z informacji przedstawionych przez UMWD wynikało, iż w latach 2021-2023 na obszarze województwa dolnośląskiego wymieniono 39 013 kotłów niskosprawnych¹¹⁹ (tj. wykonano 58% planu, w ujęciu 3-letnim), z czego w 2021 r. – 14 333 (63% planu), w 2022 r. – 13 659 (61% planu) i w 2023 r. – 11 021 (49% planu).

(akta kontroli: tom II, str. 54-74)

Z Raportu¹²⁰ wynikało, że w celu spełnienia zapisów uchwał antysmogowych, do 1 lipca 2024 r. w województwie dolnośląskim powinno zostać wymienionych ok. 215 000 pozaklasowych kotłów i pieców na paliwo stałe, w uzdrowiskach ok. 3 548 pozaklasowych kotłów i pieców na paliwo stałe, a we Wrocławiu należało zaprzestać eksploatacji ok. 9 270 kotłów i pieców kaflowych.

(akta kontroli: tom II, str. 16-49)

UMWD nie posiadał informacji dotyczących liczby kontroli indywidualnych systemów grzewczych przeprowadzonych przez gminy województwa dolnośląskiego. Jak oświadczył Sekretarz Województwa, działanie pn. „Kontrole indywidualnych systemów grzewczych (spalanie odpadów, przestrzeganie uchwały antysmogowej)” nie było ujęte jako działanie do realizacji w żadnym z POP, obowiązujących w analizowanym okresie, stąd UMWD nie dysponuje takimi informacjami. Powyższe działanie zostało określone do realizacji przez gminy województwa dolnośląskiego w aktualizacji POP od 1 stycznia 2024 r., tak więc dane dotyczące realizacji tego działania Urząd będzie posiadał w 2025 r. (przełom I kwartału/ II kwartału).

(akta kontroli: tom II, str. 75-83)

3.7. Weryfikacją i analizą sprawozdań finansowych z realizacji POP składanych przez JST zajmował się w UMWD w badanym okresie Dział Emisji do Powietrza w Wydziale Instrumentów Środowiskowych Departamentu Ochrony Środowiska¹²¹. Działania weryfikacyjne były wykonywane przy pomocy informatycznej platformy sprawozdawczej „edb.dolnyslask.pl”. Platforma ta umożliwiała gromadzenie i przetwarzanie danych z rocznych sprawozdań składanych przez podmioty odpowiedzialne za realizację działań wskazanych w POP.

¹¹⁷ Zadanie to w UMWD realizował Dział Emisji do Powietrza w Wydziale Instrumentów Środowiskowych Departamentu Ochrony Środowiska.

¹¹⁸ POP2020.

¹¹⁹ Sprawozdawczość z realizacji POP.

¹²⁰ Stan na 1 lipca 2023 r. Publikacja Raportu – kwiecień 2024 r.

¹²¹ Do 1 kwietnia 2022 r. w Departamencie Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych UMWD.

3.8. W celu usprawnienia prowadzonego monitoringu POP, UMWD w 2021 r. utworzył wspomnianą już w pkt 3.7. wystąpienia pokontrolnego informatyczną platformę sprawozdawczą „edb.dolnyslask.pl”. Do platformy sprawozdawczej mają dostęp wszystkie JST województwa dolnośląskiego, a także inne podmioty, na które nałożono obowiązek realizacji działań naprawczych – IRT i Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, a także w związku z pełnioną funkcją kontrolną – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu¹²². Zgodnie z oświadczeniem Sekretarza Województwa, platforma sprawozdawcza i zawarte w niej funkcje bezpośrednio przyczyniły się do usprawnienia procesu weryfikacji sprawozdań, są to m.in. – szybki kontakt z przedstawicielami właściwych urzędów poprzez czat (dodatkowo, powiadomienia o wiadomościach przesyłane są na skrzynki e-mailowe pracowników), uniemożliwienie przesłania sprawozdania do UMWD przy wypełnieniu pól z użyciem słów kluczy – „brak danych”, „nie dotyczy”, itp. i przy zostawieniu pustego miejsca, a także szybkie generowanie raportów w formie arkuszy Excel ze wskazaniem stopnia realizacji zadania, osiągniętych dotychczas efektów rzeczowych i ekologicznych.

(akta kontroli: tom II, str. 94-111; tom IV, str. 1-4)

Na podstawie przekazywanych przez JST sprawozdań z realizacji działań naprawczych POP, a także w oparciu o wyniki pomiarów zanieczyszczeń powietrza prowadzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Marszałek trzy lata od przyjęcia POP2020 dokonał oceny jego wdrożenia, w wyniku czego sporządzono w 2023 r. jego aktualizację¹²³, która wskazuje kierunek koniecznej korekty działań i poszczególnych zadań.

(akta kontroli: tom II, str. 94-111; tom IV, str. 1-4)

Sekretarz Województwa oświadczył, że w sytuacji gdy JST wypełniła poprawnie sprawozdanie, jednak stopień realizacji działania był niższy od założonego w dokumencie w UMWD nie podejmowano dodatkowych kroków. Sekretarz Województwa wskazał ponadto, iż nadzór nad realizacją działań określonych w POP sprawuje zgodnie z art. 96a POŚ, Wojewoda Dolnośląski działający poprzez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska¹²⁴, do którego każdorazowo przesyłano zweryfikowane sprawozdania, w związku z pełnieniem funkcji kontrolnej. Sprawozdania zbiorcze przesyłane do ministra właściwego ds. klimatu oraz do DWIOŚ zawierają podsumowania, które JST nie wykonały założonego planu oraz które nie przedłożyły sprawozdań. DWIOŚ ma również pełen dostęp do korzystania z platformy sprawozdawczej UMWD celem weryfikacji danych na bieżąco i możliwości podjęcia kontroli. UMWD nie wnioskował do DWIOŚ o przeprowadzenie kontroli dotyczących realizacji POP w JST. Temat zintensyfikowania kontroli realizacji działań w jednostkach samorządów gminnych i powiatowych, poruszany był kilkakrotnie na spotkaniach z DWIOŚ wynikających z bieżącej współpracy organów, nie zakończonych oficjalną dokumentacją.

(akta kontroli: tom II, str. 94-111, 183-216; tom IV, str. 1-4)

¹²² Dalej: WIOŚ.

¹²³ Uchwała nr LVII/1201/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalnej i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4378), zmienionej uchwałą nr LXVI/1411/24 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr LVII/1201/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 1680).

¹²⁴ Dalej: DWIOŚ.

W UMWD nie występowały przypadki literalnego korzystania z możliwości przewidzianych w art. 379 ust. 5 POŚ. Sekretarz Województwa oświadczył, że nie przesyłano do DWIOŚ informacji o potencjalnych nieprawidłowościach związanych z realizacją działań określonych w POP oraz nie wnioskowano o przeprowadzenie stosownych kontroli w gminach. Do DWIOŚ przesyłano każdorazowo zweryfikowane sprawozdania z realizacji POP.

NIK wskazuje, że przyjęta praktyka mogła nie wywoływać po stronie DWIOŚ reakcji zgodnie z intencją ustawodawcy, niemniej jednak w istocie organ inspekcyjny otrzymywał informacje o kluczowych uwarunkowaniach, dotyczących okoliczności pozostających w sferze jego kompetencji.

(akta kontroli: tom II, str. 183-223)

Z informacji pozyskanych z WIOŚ wynikało, iż DWIOŚ w latach 2017-2024¹²⁵ przeprowadził 40 kontroli¹²⁶ dotyczących prowadzonych przez gminy województwa dolnośląskiego działań określonych w POP. W trakcie pięciu kontroli¹²⁷ (12,5%) stwierdzono nieprawidłowości w realizacji POP. Nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w realizacji POP związanych z ograniczeniem niskiej emisji. Nie nałożono kar pieniężnych w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.

(akta kontroli: tom II, str. 217-223)

3.9. W obowiązującym¹²⁸ POP2020 oraz aktualizacji POP określono jedno zadanie do realizacji przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego – zadanie pn. *Edukacja ekologiczna* oraz inne kampanie mające na celu promowanie wdrażania uchwał antysmogowych, o czym szerzej w punktach 2.5 i 3.2 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom II, str. 50-53)

Ponadto realizacja przez JST w latach 2021-2023 wskazanych w POP2020 działań dotyczących ograniczenia niskiej emisji przedstawiała się następująco¹²⁹:

1) DsOeZn – „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego”:

Spośród 169 gmin województwa dolnośląskiego zadanie nie w pełni wykonało 161 gmin (95,3%)¹³⁰, w tym: [1] 55 (96,5%) spośród 57 gmin miejsko-wiejskich, [2] 33 (91,7%) spośród 36 gmin miejskich, [3] 73 (94,8%) spośród 77 gmin wiejskich;

2) DsInZe – „Inwentaryzacja źródeł niskiej emisji (obiektów, w których powinna nastąpić wymiana kotłów na paliwo stałe) w gminach”:

Spośród 167 gmin województwa dolnośląskiego¹³¹ zadanie wykonało 150 gmin (89,8%), w tym: [1] 52 gminy (31,1%) przeprowadziły inwentaryzację 90%-100% budynków, [2] 55 gmin (32,9%) przeprowadziło inwentaryzację 50%-89% budynków, [3] 42 gminy (25,1%) przeprowadziło inwentaryzację 1%-49% budynków. 18 gmin (10,8%) nie przeprowadziło inwentaryzacji budynków (brak realizacji zadania);

3) DsHrFi – „Opracowanie harmonogramu rzeczowo-finansowego gwarantującego realizację działania DsOeZn i wdrażania uchwał antysmogowych”:

Spośród 169 gmin województwa dolnośląskiego zadania nie wykonały 44 gminy (26,0%), tj. nie przedłożyły do sprawozdania harmonogramu rzeczowo-finansowego;

4) DsEdEk – „Edukacja ekologiczna”:

¹²⁵ Według stanu na 30 czerwca 2024 r.

¹²⁶ Czyli średnio ok. pięć rocznie.

¹²⁷ Tj. trzy w 2023 r. oraz dwie w 2024 r.

¹²⁸ W trakcie przedmiotowej kontroli NIK.

¹²⁹ W ujęciu trzyletnim.

¹³⁰ Tj. realizacja poniżej 100%.

¹³¹ Zadanie dotyczące przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł niskiej emisji dotyczyło 167 gmin w województwie dolnośląskim. Gmina Wrocław i gmina Legnica nie miały obowiązku wykonania inwentaryzacji, ponieważ już wcześniej zrealizowały zadanie i przedłożyły wyniki do UMWD.

Spośród 195 JST¹³² województwa dolnośląskiego zadanie wykonało 175 jednostek (89,7%), w tym: [1] 71 jednostki (36,9%) zrealizowały zadanie powyżej 100%, [2] 76 jednostek (39,0%) zrealizowało zadanie w 50%-100%, [3] 28 jednostek (14,5%) zrealizowało zadanie w 1%-49%. 20 jednostek (10,3%) nie zrealizowało zadania.

(akta kontroli: tom II, str. 267-280)

3.10. Według stanu na 23 października 2024 r. jednostki organizacyjne Województwa Dolnośląskiego wykorzystywały na cele prowadzonej działalności statutowej łącznie 214 budynków¹³³. We wszystkich budynkach (100%) były stosowane źródła ciepła spełniające wymagania uchwał antysmogowych.

(akta kontroli: tom II, str. 224-260)

UMWD nie posiadał danych dotyczących rodzajów źródeł ciepła wykorzystywanych w budynkach użytkowanych przez wojewódzkie spółki komunalne. Zgodnie z oświadczeniem Sekretarza Województwa, UMWD nie gromadził danych dotyczących źródeł ciepła użytkowanych w obiektach należących do spółek prawa handlowego z udziałem Województwa Dolnośląskiego i nie posiadał dokumentów pozwalających stwierdzić czy źródła ciepła wykorzystywane w tych spółkach spełniają wymagania obowiązujących uchwał antysmogowych przytoczonych. Informacje te pozostają w indywidualnej dyspozycji poszczególnych spółek.

(akta kontroli: tom II, str. 224-260)

4. W POP2020 jako działania promujące m.in. wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwał antysmogowych ujęto:

- w okresie od 11 marca 2014 r. do 4 sierpnia 2020 r. (uchwałą nr XLVI/1544/14) – działanie pn. „Edukacja ekologiczna”, tj. akcje edukacyjne mające na celu uświadamianie społeczeństwa w zakresie: korzyści płynących z podłączenia do scentralizowanych źródeł ciepła, korzystania ze zbiorowych systemów komunikacji lub alternatywnych systemów transportu (rower, poruszanie się pieszo) i termomodernizacji oraz nowoczesnych niskoemisyjnych źródeł ciepła;
- w okresie od 5 sierpnia 2020 r. (uchwała nr XXI/505/20) – działanie pn. „Edukacja ekologiczna”, tj. akcje edukacyjne mające na celu uświadamianie społeczeństwa i wzbogacanie wiedzy w tym zakresie;
- zachowań pogarszających jakość powietrza (np. szkodliwości spalania odpadów w paleniskach domowych; spalania węgla w kotłach bezklasowych);
- skutków zdrowotnych i finansowych złej jakości powietrza;
- działań, które można i należy podejmować aby poprawić lokalną jakość powietrza, w tym korzyści jakie niesie dla środowiska: korzystanie ze zbiorowych systemów komunikacji lub alternatywnych systemów transportu (rower, poruszanie się pieszo); podłączenie do scentralizowanych źródeł ciepła; termomodernizacja budynków; nowoczesne niskoemisyjne źródła ciepła; zieleń w miastach;
- informowania mieszkańców o przyjęciu uchwał antysmogowych i ich skutkach i konieczności przestrzegania zakazów i nakazów zawartych w uchwałach¹³⁴;
- kształtowania właściwych zachowań społecznych poprzez propagowanie konieczności oszczędzania energii cieplnej i elektrycznej;

¹³² W tym wypadku: gmin, starostw powiatowych, IRT.

¹³³ Z czego: wojewódzkie osoby prawne – 14; jednostki oświaty – 29; zatrudnienie i polityka społeczna – trzy; drogi, geodezja, rozwój terytorialny – 18; instytucje kultury – 47; podmioty lecznicze – 88; inne jednostki – 15.

¹³⁴ W latach 2020-2026 jako wskaźnik realizacji działania pn. „Działanie informacyjne nt. uchwał antysmogowych” (którego realizację przypisano Samorządowi Województwa Dolnośląskiego poprzez IRT) wskazano co najmniej jedno działanie rocznie.

- informowanie mieszkańców o możliwości uzyskania dopłat i skorzystania z finansowych programów gminnych, wojewódzkich, ogólnokrajowych.

Powyższe działania realizowały Urząd i jednostka województwa dolnośląskiego, tj. IRT.

W Urzędzie ww. działania polegały na informowaniu mieszkańców o potrzebie wprowadzenia uchwał antysmogowych, projektowanych (a następnie wprowadzonych) warunkach dotyczących niskiej emisji oraz przeprowadzaniu w związku z tym konsultacji społecznych. W ramach tych działań zawarto sześć umów o łącznej wartości 83,8 tys. zł, które dotyczyły różnego rodzaju materiałów informacyjnych takich jak np. publikacje, audycje i spoty.

(akta kontroli: tom III, str. 149-161, 194-230)

Na sześć ww. umów łącznej wartości 83,8 tys. zł, w tym 11,5 tys. zł realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego (jedna umowa) oraz 72,3 tys. zł realizowanych z wyłączeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³⁵. We wszystkich przypadkach zamówień publicznych udzielono zgodnie z przepisami PZP oraz Instrukcją w sprawie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w UMWD¹³⁶.

(akta kontroli: tom III, str. 231, 278-296)

Zgodnie z zarządzeniami Marszałka¹³⁷, IRT zrealizował działania informacyjno-edukacyjne, takie jak np.: produkcja lub emisja spotów radiowych/telewizyjnych, promocje/publikacje, plakaty i ulotki, warsztaty lub szkolenia oraz kongresy/konferencje. Ich łączny koszt wyniósł 828,4 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 51-82; tom III, str. 117-118, 121-123, 142, 144, 163-170, 263-268)

Część powyższych działań, tj. zadania w zakresie szkoleń i warsztatów została dofinansowana z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu¹³⁸ w łącznej kwocie 141,8 tys. zł, w tym 43,0 tys. zł w 2019 r., 68,0 tys. zł w 2021 r. i 30,8 tys. zł w 2022 r. Z ww. środków dofinansowano zadania pn. „Kontrola przestrzegania uchwał antysmogowych – warsztaty szkoleniowe”¹³⁹, Kampania informacyjno-edukacyjna „Czyste zasady”¹⁴⁰, Kampania informacyjno-edukacyjna „Czyste zasady” – edycja 2022¹⁴¹.

(akta kontroli: tom III, str. 123, 142, 144, 268)

¹³⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej: PZP. Na podstawie art. 4 ust.8 oraz art. 4 ust. 3 lit. h tej ustawy.

¹³⁶ Wprowadzonej w życie uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 3673/V/17 z 18 kwietnia 2017 r. w sprawie Instrukcji w sprawie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego.

¹³⁷ Zarządzenia: nr 29/2016 z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego ds. jakości powietrza w województwie dolnośląskim oraz nr 18/2018 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej w województwie dolnośląskim.

¹³⁸ Dalej: WFOŚiGW.

¹³⁹ Od 20 sierpnia 2019 r. do 20 grudnia 2019 r. (dofinansowanie w kwocie 43,0 tys. zł); cel: przeprowadzanie kompleksowych warsztatów szkoleniowych dla przedstawicieli 169 gmin dolnośląskich, w których obowiązują uchwały antysmogowe, z zakresu kontroli przestrzegania tego prawa – w formie praktycznych warsztatów i prowadzenia kontroli z wykorzystaniem urządzeń grzewczych, próbek paliw stałych, urządzeń pomiarowych, urządzeń odpylających, a także w formie wykładów z zagadnień prawnych i praktyk kontrolnych.

¹⁴⁰ Od 27 maja 2021 r. do 31 stycznia 2022 r. (dofinansowanie w kwocie 68,0 tys. zł); cel: [1] podniesienie kwalifikacji pracowników samorządów gminnych w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania uchwał antysmogowych; [2] zwiększenie wiedzy mieszkańców na temat obowiązków wynikających z uchwał antysmogowych, w tym w szczególności przypomnienie o zbliżającym się terminie wymiany kotłów pozaklasowych, zgodnie z zapisami uchwały antysmogowej; [3] wzrost świadomości o niekorzystnym wpływie zanieczyszczonego powietrza na zdrowie.

¹⁴¹ Od 18 lipca 2022 r. do 31 stycznia 2023 r. (dofinansowanie w kwocie 30,8 tys. zł); cel: [1] podniesienie kwalifikacji pracowników samorządów gminnych w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania uchwał antysmogowych; [2] zwiększenie wiedzy mieszkańców na temat obowiązków wynikających z uchwał antysmogowych, w tym w szczególności przypomnienie o zbliżającym się terminie wymiany kotłów pozaklasowych, zgodnie z zapisami uchwały antysmogowej; [3] wzrost świadomości o niekorzystnym wpływie zanieczyszczonego powietrza na zdrowie.

5. Na działania związane z realizacją zadań w obszarze ochrony powietrza, w latach 2017-2024 (do 30 czerwca) UMWD wydał łącznie 3 441,6 tys. zł, w tym: 136,6 tys. zł w 2017 r., 84,7 tys. zł w 2018 r., 398,1 tys. zł w 2019 r., 921,1 tys. zł w 2020 r., 251,6 tys. zł w 2021 r., 329,3 tys. zł w 2022 r., 916,5 tys. zł w 2023 r., 403,7 tys. zł w 2024 r. Powyższe kwoty wydatkowano na następujące zadania:

- 1) tworzenie POP – łącznie 1 875,3 tys. zł (w tym: 41,8 tys. zł ze środków własnych, 1 469,4 tys. zł z dotacji z budżetu państwa, 364,1 tys. zł z dotacji WFOŚiGW);
- 2) kampanię antysmogową (opisaną we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego) – łącznie 1 023,4 tys. zł (w tym: 881,7 tys. zł ze środków własnych, 141,7 tys. zł z dotacji WFOŚiGW);
- 3) konsultacje społeczne dot. uchwał antysmogowych (opisane we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego) – łącznie 83,8 tys. zł (ze środków własnych);
- 4) wdrożenie strategii energetycznej Dolnego Śląska (koszt przygotowania wniosku o dofinansowanie) – łącznie 459,0 tys. zł (w tym: 245,3 tys. zł ze środków własnych, 213,7 tys. zł z dotacji WFOŚiGW).

(akta kontroli: tom III, str.162, 263-267)

Dochody budżetu województwa w latach 2017-2024 (do 30 czerwca) wyniosły natomiast 11 595,7 mln zł, w tym 1 155,9 mln zł w 2017 r., 1 254,5 mln zł w 2018 r., 1 180,3 mln zł w 2019 r., 1 378,7 mln zł w 2020 r., 1 601,6 mln zł w 2021 r., 1 674,1 mln zł w 2022 r., 2 133,6 mln zł w 2023 r., 1 217,0 mln zł w 2024 r. Na powyższe kwoty składał się dochody własne (10 764,0 mln zł, w tym: 965,4 mln zł w 2017 r., 1 194,4 mln zł w 2018 r., 1 118,6 mln zł w 2019 r., 1 324,6 mln zł w 2020 r., 1 500,5 mln zł w 2021 r., 1 551,1 mln zł w 2022 r., 1 982,7 mln zł w 2023 r., 1 126,7 mln zł w 2024 r.) oraz dotacje na zadania zlecone i powierzone z zakresu administracji rządowej (831,7 mln zł, w tym: 190,5 mln zł w 2017 r., 60,2 mln zł w 2018 r., 61,7 mln zł w 2019 r., 54,1 mln zł w 2020 r., 101,1 mln zł w 2021 r., 123,0 mln zł w 2022 r., 150,8 mln zł w 2023 r., 90,3 mln zł w 2024 r.).

(akta kontroli: tom III, str. 185-187)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zadanie dotyczące prowadzenia przez gminy indywidualnych kontroli systemów grzewczych (wraz ze wskazaniem minimalnej rocznej liczby kontroli jakie gminy powinny przeprowadzać), nie zostało ustanowione dla całego okresu obowiązywania uchwał antysmogowych, co NIK uznaje za nierzetelne. Wprowadzono je dopiero w aktualizacji Programu z 2023 r.¹⁴², tj. po upływie 2 050 dni (ponad pięć lat i siedem miesięcy) od przyjęcia uchwał antysmogowych z 2017 r.

Jak oświadczył Sekretarz Województwa, obowiązek przestrzegania postanowień aktu prawa miejscowego, jakim są m.in. uchwały antysmogowe oraz kontroli ich realizacji, wynika z art. 379 ust. 1 w związku z art. 96 POŚ. Ponadto w POP2020¹⁴³ zalecono działanie: „przeprowadzanie przez samorządy gminne kontroli interwencyjnych, przy założeniu krótkiego czasu reakcji (np. dzień roboczy) od momentu zgłoszenia spalania odpadów lub łamania zapisów uchwały antysmogowej.”. Gmina takie działanie powinna wykonywać, dostosować jego zakres i metodykę do swoich potrzeb, jednak bez ustalenia minimalnej liczby kontroli. Jednocześnie Sekretarz Województwa poinformował, że w planie działań krótkoterminowych, stanowiącym integralną część POP2020, zawierającym działania „doraźne”¹⁴⁴ wpisano działanie

¹⁴² Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r.

¹⁴³ W rozdziale 1.10.5 Działania kierunkowe w pkt. 14a, tiret siódmy.

¹⁴⁴ Wprowadzane przez osoby odpowiedzialne w sytuacji ryzyka przekroczeń poziomów informowania alarmowego substancji w powietrzu.

dotyczące przeprowadzania kontroli gospodarstw domowych w zakresie przestrzegania zakazów zawartych w uchwałach antysmogowych dot. spalania paliw. NIK wskazuje, że ustanowienie ww. zadania dla pełnego okresu obowiązywania uchwał antysmogowych przyczyniłoby się najpełniej do realizacji założonych w nich celów.

(akta kontroli: tom I, str. 80, 406-452)

2. POP2020 nie był w pełni skorelowany z treścią wdrożonych w 2017 r. uchwał antysmogowych pod względem tempa wymiany kotłów niskosprawnych¹⁴⁵, co NIK uznaje za nierzetelne. Zamieszczony w POP2020 harmonogram¹⁴⁶ wymiany kotłów niskosprawnych wskazuje na wymianę kotłów klasy poniżej 5 (bez podziału na klasy emisyjne) w poszczególnych latach 2021-2026 (odrębnie dla zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej) dla wszystkich gmin województwa dolnośląskiego. Przedmiotowy harmonogram nie uwzględniał jednak terminów przyjętych w uchwałach antysmogowych, tj. zakazu użytkowania kotłów pozaklasowych (tj. poniżej klasy 3) od 1 lipca 2024 r. oraz kotłów klasy 3 i 4 od 1 lipca 2028 r. Sytuacja taka mogła powodować błędne przeświadczenie możliwości użytkowania kotłów pozaklasowych (tzw. „kopciuchów”) do końca 2026 r., podczas, gdy korzystania z nich należało zaniechać do 1 lipca 2024 r.

Sekretarz Województwa oświadczył, że program ochrony powietrza jako dokument informacyjno-planistyczno-nakazowy, nie wyszczególnia odgórnie narzuconej liczby kotłów do wymiany w konkretnej klasie źródła ogrzewania, tylko koncentruje się na źródle ogrzewania stosowanym od momentu wymiany, co przekłada się bezpośrednio na osiągnięty efekt rzeczowy oraz ekologiczny. Jednym z celów uchwalonych, a następnie zaktualizowanych programów ochrony powietrza¹⁴⁷, jest zapewnienie jak najkrótszego czasu występowania przekroczeń standardów jakości powietrza, czyli poziomów dopuszczalnych (poziomy docelowe nie są standardem jakości środowiska). W związku z powyższym, przyjęty w programie termin jego zakończenia (30 września 2026 r.) jest krótszy niż termin ostatecznego wdrożenia uchwał antysmogowych (koniec 2028 r.), a głównym jego celem było w pierwszej kolejności zapewnienie dotrzymania standardów jakości środowiska, czyli poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu. Równocześnie w scenariuszu bazowym realizacji działań dla województwa dolnośląskiego (zawarty w rozdziale 1.9.1. Programu POP2020) przy modelowaniu realizacji działań w 2020 r., wykorzystano założenia wynikające z obowiązujących na terenie województwa uchwał antysmogowych. Dziesięcioletni okres wdrażania uchwał oraz fakt, że większość funkcjonujących na terenie województwa starych kotłów to kotły bezklasowe (poniżej klasy 3), które z założenia miały być zlikwidowane do końca czerwca 2024 r., daje podstawę do oceny, że w ciągu sześciu lat obowiązywania programu uchwały zostaną wdrożone w co najmniej 50%. Oznaczać to będzie, że w roku zakończenia programu na terenie województwa przynajmniej 50% starych kotłów węglowych (w tym kotłów 3 i 4 klasy) zostanie wymienione na źródła ekologiczne (również kotły klasy 5). Opracowując scenariusz bazowy uwzględniono również publikowane prognozy zmian emisji (wymienione w rozdziale 1.9.1. Programu POP2020), które będą zachodzić i wprowadzane są na podstawie dyrektyw europejskich oraz prawa polskiego (w tym

¹⁴⁵ Tj. kotłów klasy poniżej 5.

¹⁴⁶ Zestawienie liczby kotłów (wskaźnik działania), które powinny zostać wymienione w gminach województwa dolnośląskiego celem realizacji działania DsOeZn w latach 2021-2026.

¹⁴⁷ Tj.: [1] uchwała nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalnej i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4389), [2] uchwała nr LVII/1201/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalnej i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4378).

także ww. uchwały antysmogowe) w pozostałej części kraju. Uznano zatem, że określenie kotłów do wymiany z przywołaną wyżej definicją jest spójne i niesprzeczne z wymianą kotłów pozaklasowych i oznacza, że oba akty prawa miejscowego się wzajemnie nie wykluczają. Zadania i ograniczenia wynikające z uchwał antysmogowych są spójne z kierunkiem działań określonych w Programach ochrony powietrza.

(akta kontroli: tom II, str. 261-270, 281-298)

Zdaniem NIK, sposób prezentacji danych o konieczności wymiany kotłów niskosprawnych w harmonogramie zawartym w POP2020 nie jest jednoznaczny i może powodować jego błędną interpretację, tj. możliwość użytkowania kotłów pozaklasowych (tzn. „kopciuchów”) do końca 2026 r., co jest sprzeczne z uchwałami antysmogowymi.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK mając na względzie ustalenia niniejszej kontroli wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań Samorządu Województwa Dolnośląskiego na rzecz pełnego osiągnięcia celów służących poprawie jakości powietrza, które stanowią istotę wdrażanych aktów prawa miejscowego.

Wnioski NIK nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 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.

Wrocław, dnia 13 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy
Grzegorz Niemczyk
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Joanna Marczyk
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Karol Wilk
Starszy inspektor kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis