



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKR.430.003.2018
P/17/078

Warszawa, 31 października 2018 r.

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

Działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, w związku z dalece niewystarczającą – w stosunku do potrzeb – skutecznością działań władz publicznych w sferze ochrony powietrza, zwłaszcza w odniesieniu do redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych (przede wszystkim gospodarstwa domowe), która w Polsce jest główną przyczyną niedostatecznej jakości powietrza, przedkładam – za pośrednictwem Prezydium Sejmu² – wniosek w sprawie rozpatrzenia przez Sejm problemów związanych z kształtowaniem polityki ochrony powietrza na szczeblu krajowym, która powinna uwzględnić ograniczenie wykorzystania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym.

Materiał dowodowy zebrany w toku kontroli NIK – P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*³, zwłaszcza w kontekście przewidywanego wykorzystania znacznych środków publicznych (103,0 mld zł⁴), wskazuje na potrzebę weryfikacji przyjętego przez władze publiczne kierunku działania pod kątem możliwych do osiągnięcia rezultatów planowanych zadań. Punktem wyjścia dla tych rozważań powinny być założenia polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska, które m.in. przewidują do 2020 r. znaczącą poprawę jakości otaczającego powietrza, przybliżając ją do poziomów zalecanych przez Światową Organizację Zdrowia⁵ (dalej: WHO) oraz drugi z celów szczegółowych wyznaczonych w Krajowym Programie Ochrony Powietrza, który zakłada osiągnięcie w Polsce do 2030 r. jakości powietrza zgodnej z wytycznymi WHO. Tymczasem, żaden ze skontrolowanych regionalnych programów ochrony powietrza (dalej: POP) nie przewiduje w roku końcowym jego realizacji osiągnięcia poziomu docelowego dla rakotwórczego benzo(a)pirenu, którego wartość normatywna w UE, w tym i w Polsce jest i tak ponad ośmiokrotnie wyższa niż poziom zalecany przez WHO. Założeniem tych programów jest natomiast osiągnięcie w roku końcowym poziomów dopuszczalnych m.in. dla pyłów zawieszonych, tj. PM₁₀ i PM_{2,5} (poziomy te są dwukrotnie wyższe niż wskazania WHO), przy czym takie

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Zgodnie z trybem określonym w art. 126 ust. 1 pkt 3 Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.).

³ Informacja o wynikach tej kontroli została opublikowana w dniu 16 października 2018 r. pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/078/>.

⁴ Dnia 7 czerwca 2018 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a wszystkimi wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej i Bankiem Ochrony Środowiska S.A. w sprawie realizacji rządowego programu *Czyste Powietrze*. Zgodnie z udostępnionymi informacjami w okresie finansowania programu (2018-2029), na poprawę efektywności energetycznej w budownictwie jednorodzinym poprzez gruntowną termomodernizację i wymianę źródeł ciepła, przeznaczone zostaną środki w wysokości 132,8 mld zł, w tym 103,0 mld zł ze środków publicznych.

⁵ Założenia takie wynikają z siódmego ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska naturalnego do 2020 r. (str. 188, pkt 54, lit. a) – Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz. U. UE L nr 354 z dnia 28 grudnia 2013 r., str. 171).

możliwości należy łączyć z pełnym wdrożeniem przyjętych przez sejmiki województw tzw. uchwał antysmogowych. W tym aspekcie NIK wskazała jednak, że obecnie przyjęte rozwiązania nie są w stanie zapewnić skutecznego nadzoru nad wdrożeniem wymogów tych uchwał, z uwagi na zbyt mały, w stosunku do potrzeb, potencjał kontrolny odpowiednich służb gminnych (niska liczba kontroli w części gmin, wysokie koszty badania próbek z palenisk). Podkreślić również należy, że wymogi te obowiązują tylko w niektórych województwach, podczas gdy zanieczyszczenie powietrza stanowi problem ogólnokrajowy (przekroczenia wartości normatywnych PM₁₀ występowały w kontrolowanym okresie w co najmniej ¾ stref, a w przypadku benzo(a)pirenu w ponad 90% stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza). Poza tym NIK wskazała, że rozwiązania na szczeblu centralnym, przyjęte w toku obecnej kontroli lub aktualnie projektowane, będą niewystarczające dla zdecydowanej poprawy jakości powietrza i osiągnięcia zakładanych efektów wdrożenia uchwał antysmogowych. Przyjęte w 2017 r. rozporządzenie regulujące wymogi dla kotłów na paliwa stałe dotyczy tylko nowych kotłów, natomiast w użytkowaniu w dalszym ciągu pozostaną urządzenia grzewcze, które charakteryzują się wysokimi parametrami emisji zanieczyszczeń do powietrza. Ważniejsze jest jednak to, że aby uregulowania te mogły realnie przyczynić się do poprawy jakości powietrza w Polsce, muszą im towarzyszyć m.in. odpowiednie przepisy w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych dopuszczonych do sprzedaży. Tymczasem przygotowany przez Ministra Energii projekt rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych nie przewiduje paliw o takiej jakości, która zapewniłaby osiągnięcie parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu⁶, a właśnie taki standard został przyjęty w analizowanych podczas kontroli NIK uchwałach antysmogowych. Szczegółowa analiza pięciu możliwych scenariuszy wdrożenia uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego wykazała jednoznacznie, że tylko przyjęcie standardu dla kotłów na poziomie 5 klasy może zapewnić dotrzymanie granicznych wartości stężeń rocznych PM₁₀ i PM_{2,5}, a w przypadku benzo(a)pirenu wartość normatywna i tak nie zostanie w wielu przypadkach dotrzymana, chociaż przekroczenia poziomu docelowego w tym wariantcie będą relatywnie najniższe. Należy jednak mieć na uwadze, że w dokumencie tym uwzględniono wpływ działań jedynie na poziomy stężenie średniorocznych, a w przypadku PM₁₀ o wiele większe problemy występują z dotrzymaniem standardu dla stężeń dobowych. Ponadto powyższa analiza została przeprowadzona na podstawie wyników modelowania uwzględniających warunki meteorologiczne dla 2015 r. Rok ten był jednak pod względem meteorologicznym bardzo łagodny, dlatego w przypadku wystąpienia znacznie gorszych warunków faktyczne stężenia analizowanych substancji mogą być wyższe.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, możliwość osiągnięcia w Polsce jakości powietrza zgodnej z zaleceniami WHO lub chociaż zbliżonej do tych poziomów, w odniesieniu do PM₁₀, PM_{2,5}, a przede wszystkim benzo(a)pirenu nie znajduje potwierdzenia w aktualnie realizowanych i przewidywanych w przyszłości działaniach naprawczych. Zdaniem NIK warunki takie zostaną stworzone tylko w przypadku zasadniczej zmiany w sposobie ogrzewania gospodarstw domowych, w szczególności poprzez odpowiednie ograniczenie – z poziomu centralnego – możliwości stosowania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym. Proces taki powinien odbywać się jednak stopniowo, uwzględniając przynajmniej dwa pierwsze z niżej wymienionych trzech etapów:

- **[niezwłoczne]** wyeliminowanie możliwości stosowania paliw stałych w nowo powstających obiektach budowlanych, pozostających w zasięgu sieci ciepłowniczych lub gazowych,
- **[w perspektywie średniookresowej, 5-10 lat]** wprowadzenie obowiązku podłączenia istniejących obiektów budowlanych do sieci ciepłowniczych lub gazowych w przypadku istnienia takich możliwości technicznych i zapewnienie faktycznej realizacji tych wymogów,
- **[w perspektywie długookresowej, 20-30 lat]** wprowadzenie całkowitego lub częściowego (np. w regionach najbardziej narażonych na występowanie zjawisk smogowych) ograniczenia w stosowaniu paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym, przy równoczesnym wdrożeniu rozwiązań zapewniających wsparcie procesu inwestycyjnego i rekompensatę z tytułu zwiększonych kosztów ogrzewania wskutek zastosowania *niskoemisyjnych* źródeł ciepła.


Powyższy proces powinien być także realizowany z uwzględnieniem konieczności wcześniejszego opracowania, a następnie wdrożenia założeń kompleksowej polityki publicznej mającej na celu ochronę wrażliwych grup społecznych przed *ubóstwem energetycznym*, o której mowa w rekomendacjach ujętych w ramach programu *Czyste Powietrze*.

⁶ Jak wskazano w opracowaniu zewnętrznym wykonanym na zlecenie Ministra Środowiska propozycja standardów jakościowych dla paliw stałych nie uwzględniała wartości parametrów jakościowych paliwa wzorcowego dla klasy 5 kotłów, opisanego w normie PN-EN 303-5:2012, ponieważ wartości te nie są spełniane przez ogromną większość paliw, zarówno krajowych, jak też importowanych.

Ewentualne wdrożenie powyższych działań wymagać będzie jednak podjęcia strategicznych decyzji dotyczących funkcjonowania w przyszłości górnictwa węgla kamiennego, z uwzględnieniem przewidywanej rentowności tego sektora i kosztów zewnętrznych powodowanych złą jakością powietrza, która w Polsce w głównej mierze wynika ze stosowania paliw stałych w gospodarstwach domowych. W ocenie NIK aktualna sytuacja upoważnia do przeprowadzenia pogłębionej analizy w powyższym zakresie. Z jednej strony projektowany jest program wsparcia finansowego dla procesów mających zapewnić poprawę jakości powietrza przy wykorzystaniu ponad 100 mld zł środków publicznych, lecz jak wskazują ustalenia kontroli nie ma pewności, że działania te pozwolą na osiągnięcie oczekiwanej poprawy jakości powietrza. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę wyniki kontroli NIK dotyczące funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego (P/15/074). W informacji o wynikach tej kontroli⁷ wskazano w szczególności, że w latach 2007-2015 nierozwiązanym problemem spółek węglowych była niska wydajność wydobycia, przerosty zatrudnienia i nieefektywny system wynagradzania, przekładający się na wysoki udział kosztów stałych w prowadzonej działalności oraz jej dużą wrażliwość na wahania popytu i cen węgla. Wskazano również, że realizowane w tym okresie działania nie przyczyniły się do zapewnienia rentowności i konkurencyjności na rynku krajowym i zagranicznym wiodących producentów węgla (z całościowym lub dominującym udziałem Skarbu Państwa). Natomiast łączna kwota udzielonego wsparcia dla sektora górnictwa w latach 2007-2015 (ok. 65,7 mld zł) była nawet nieco wyższa niż całkowita kwota zrealizowanych w tym okresie płatności publicznoprawnych podmiotów górnictwa (ok. 64,5 mld zł). W rozważaniach z powyższego zakresu należy także uwzględnić wyniki kontroli NIK z 2016 r.⁸ dotyczącej dostosowania polskiego przemysłu do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego (P/15/021). NIK oceniła wtedy negatywnie skuteczność działań administracji publicznej na rzecz dostosowania polskiej gospodarki do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego. Organy administracji rządowej nie zapewniły w pełni ochrony konkurencyjności tym sektorom gospodarki, których działalność powoduje emisję dwutlenku węgla (CO₂) i innych gazów objętych unijnym systemem i w efekcie naraziły je na ponoszenie dodatkowych kosztów wynikających ze stosowania pakietu energetyczno-klimatycznego. Z uwagi na fakt, że polski przemysł energetyczny oparty jest w głównej mierze na węglu kamiennym, który charakteryzuje się wysokimi wskaźnikami emisji CO₂, wymogi pakietu energetyczno-klimatycznego będą stanowiły coraz większe obciążenie dla tego sektora, co w ostatecznym rozrachunku skutkować może wzrostem cen energii dla odbiorców indywidualnych.

Przedstawiając powyższe, pragnę zwrócić uwagę pana Marszałka i Prezydium Sejmu na szczegółowe wyniki kontroli zawarte w opublikowanej informacji, które stanowią pełne uzasadnienie wniosku kierowanego na wstępie.

Z wyrazami osobistego szacunku:



⁷ Informacja NIK o wynikach kontroli funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego (Nr ewid. 209/2016/P/15/074/LKA), opublikowana w czerwcu 2017 r.

⁸ Informacja NIK o wynikach kontroli dostosowania polskiego przemysłu do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego (Nr ewid. 164/2016/P/15/021/KGP), opublikowana w listopadzie 2016 r.