



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.002.01.2021

**Pan
Bartłomiej Orzeł
Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów
do spraw programu "Czyste Powietrze"
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/053 – Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43
ksi@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM), Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartłomiej Orzeł, Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw programu "Czyste Powietrze" ¹ – od 26 sierpnia 2020 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję Pełnomocnika pełnił Piotr Woźny ² – od 16 marca 2018 r. do 31 maja 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 10-13, 226)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” ³ .
Okres objęty kontrolą	Od 16 marca 2018 r. do 27 sierpnia 2021 r., z wykorzystaniem dowodów powstałych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Bartosz Bernacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/43/2021 z 10 czerwca 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1)</p>

¹ Dalej: „Pełnomocnik”.

² Równoległe z funkcją Pełnomocnika pełnił on również funkcję: Wiceprezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) – od 1 czerwca 2018 r. do 18 stycznia 2019 r., oraz Prezesa Zarządu NFOŚiGW – od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.

³ Dalej: „PPCP”.

⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Pełnomocnika podejmowane w okresie objętym kontrolą, w celu zapewnienia sprawnego wdrażania PPCP ustanowionego przez NFOŚiGW.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pełnomocnik nie został włączony do prac koncepcyjnych prowadzonych przez NFOŚiGW nad PPCP – wpisanym na listę programów priorytetowych NFOŚiGW uchwałą nr 64/18 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 24 maja 2018 r. Uzyskał on dostęp do materiałów i informacji związanych z wdrożeniem i przyjęciem PPCP dopiero od 1 czerwca 2018 r., tj. od dnia rozpoczęcia pełnienia funkcji Wiceprezesa Zarządu NFOŚiGW.

Pełnomocnik podejmował działania mające na celu monitorowanie i analizowanie sposobu realizacji PPCP, rekomendował działania optymalizujące wdrażanie PPCP oraz podejmował działania w celu objęcia opieką/ochroną wrażliwych grup społecznych zagrożonych ubóstwem energetycznym. Podejmował także działania w celu pozyskania środków finansowych na realizację PPCP ze źródeł krajowych i zagranicznych.

Działania Pełnomocnika skupiły się na stworzeniu, bądź poprawie, kluczowych dla jakości powietrza regulacji prawnych, tj. norm emisyjnych dla kotłów na paliwa stałe oraz standardów jakościowych dla paliw stałych, stosowanych w gospodarstwach domowych, jak również na działaniach związanych z tworzeniem programów wsparcia finansowego procesu wymiany przestarzałych kotłów oraz poprawy efektywności energetycznych domów jednorodzinnych w Polsce. Pełnomocnik nawiązał kontakty robocze z państwowymi instytutami naukowo-badawczymi, jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi zajmującymi się kwestiami jakości powietrza. Szereg aktywności Pełnomocnika dotyczyło kontaktów z Dyrekcją Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej w Komisji Europejskiej (KE) i z ekspertami Banku Światowego (BS), którzy na zlecenie KE opracowali w latach 2018-2019 dwa raporty⁶. Raporty te zawierały rekomendacje dotyczące walki ze smogiem w Polsce poprzez poprawę efektywności energetycznej domów jednorodzinnych połączoną z wymianą przestarzałych źródeł ogrzewania. Uzupełnieniem powyższych działań były liczne wizyty i spotkania Pełnomocnika z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz z mieszkańcami polskich miast znajdujących się na liście europejskich miast z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem⁷, jak również udział w konferencjach, debatach i seminariach.

Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące niewywiązywania się przez Pełnomocnika z nałożonych na niego obowiązków sprawozdawczych⁸, nie miały bezpośredniego wpływu na realizację PPCP ustanowionego przez NFOŚiGW.

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

⁶ W ramach inicjatywy „Catching - Up Regions”.

⁷ Lista stworzona w 2016 r. i w 2018 r. przez Światową Organizację Zdrowia.

⁸ Wynikających:

– z zarządzenia nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” (MP z 2018 r. poz. 293) – dalej: „Zarządzenie nr 40” – zmienionego zarządzeniem nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” (M.P. poz. 753). Tekst jednolity Zarządzenia nr 40 opublikowano w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 marca 2021 r. sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” (M.P. z 2021 r. poz. 283);

1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania PPCP

Pełnomocnik został powołany w marcu 2018 r. na podstawie Zarządzenia nr 40. Rządowy Program „Czyste Powietrze” został przyjęty 25 kwietnia 2017 r. przez Radę Ministrów jako zestaw 15 rekomendacji⁹ określających działania niezbędne do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza¹⁰. Rekomendacje zostały przyjęte w celu scalenia, przyspieszenia i skoordynowania działań administracyjnych prowadzących do poprawy jakości powietrza.

Jedną z rekomendacji KERM brzmiała: „Opracowanie oraz szerokie konsultacje społeczne Programu *Czyste Powietrze* oraz wzmocnienie Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza¹¹ i powierzenie mu zadania czuwania nad pilnym i efektywnym wdrożeniem niniejszych rekomendacji oraz regularnego monitorowania postępów prac Radzie Ministrów”.

– z zarządzenia nr 123 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza (M.P. z 2016 r., poz. 994 ze zm.) – dalej: „Zarządzenie nr 123”.

⁹ Propozycje rekomendacji zostały przygotowane przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM) – były przedmiotem obrad podczas posiedzenia 27 stycznia 2017 r.

¹⁰ 1) „Maksymalne przyspieszenie prac nad rozporządzeniem w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, które powinno zostać przyjęte najpóźniej do końca kwietnia 2017 r., tak aby jego postanowienia zaczęły obowiązywać jeszcze przed rozpoczęciem sezonu grzewczego 2017/2018”.

2) „Pilne wprowadzenie rozporządzenia w sprawie norm jakościowych dla paliw stałych, które powinno zostać przyjęte jeszcze w I kwartale 2017 r., po wprowadzeniu zmian do ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw”.

3) „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w taki sposób, by uzyskać maksymalny efekt dla jakości powietrza z każdej złotówki poniesionych nakładów”.

4) „Wprowadzenie wymogu stopniowego podłączania do sieci ciepłowniczych zlokalizowanych na terenach miejskich i podmiejskich budynków, o ile nie dysponują efektywnym źródłem ciepła, w taki sposób by minimalizować związane z tym koszty oraz zapewnić wsparcie finansowe osobom go potrzebującym”.

5) „Istotne obniżenie stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, w tym poprzez zmiany w przepisach prawa energetycznego oraz budowlanego, w celu zachęcenia do instalacji pieców elektrycznych lub pomp ciepła na terenach, gdzie brak jest możliwości podłączenia do scentralizowanych systemów ciepłowniczych lub sieci gazowych”.

6) „Rozwój sieci stacji pomiarowych składających się na system monitoringu powietrza, co umożliwi w szczególności lokalizację źródeł zanieczyszczeń oraz skuteczniejsze zwalczanie szkodliwych praktyk w użytkowaniu kotłów oraz instalacji przemysłowych”.

7) „Włączenie służb opieki społecznej w działania na rzecz wsparcia wymiany kotłów oraz termomodernizacji budynków osób ubogich, w sposób uwzględniający zarówno poziom generowanych zanieczyszczeń jak i zapewnienie środków na niezbędne koszty eksploatacji”.

8) „Opracowanie, a następnie wdrożenie kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym”.

9) „Przeprowadzenie kampanii edukacyjnych, w tym na temat optymalnych sposobów palenia w kotłach oraz związanych z tym skutkach zdrowotnych”.

10) „Wprowadzenie obowiązku dokumentowania jakości spalin przez stacje kontroli pojazdów oraz wymogu badania spalin w trakcie kontroli drogowej”.

11) „Wykorzystanie mechanizmów podatkowych, w celu wprowadzenia zachęt dla transportu niskoemisyjnego, w tym niskiej stawki akcyzy dla samochodów hybrydowych oraz zwolnienia z podatku akcyzowego samochodów elektrycznych”.

12) „Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających tworzenie stref niskoemisyjnych oraz okresowego ograniczania liczby samochodów w ruchu w obrębie obszarów miejskich”.

13) „Wprowadzenie regulacji przeciwdziałających blokowaniu klinów napowietrzających miasta oraz rozważenie rozwiązań podnoszących rangę zawodu urbanisty w kontekście zagospodarowania przestrzennego”.

14) „Utworzenie w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju sektorowego programu, którego celem będzie wsparcie rozwoju technologii niskoemisyjnych, w szczególności zorientowanych na poprawę jakości powietrza”.

15) „Opracowanie oraz szerokie konsultacje społeczne Programu *Czyste Powietrze* oraz wzmocnienie Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza i powierzenie mu zadania czuwania nad pilnym i efektywnym wdrożeniem niniejszych rekomendacji oraz regularnego monitorowania postępów prac Radzie Ministrów”.

¹¹ Dalej: „KS ds. KPOP”.

Na mocy zarządzenia nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza¹² do obowiązków Pełnomocnika należało przewodniczenie¹³ KS ds. KPOP, który to komitet był odpowiedzialny za monitorowanie realizacji ww. rekomendacji KERM. Do obowiązków Pełnomocnika należało także zapewnienie koordynacji działań administracji rządowej w ramach realizacji Programu „Czyste Powietrze” oraz współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się kwestiami poprawy jakości powietrza.

(akta kontroli, str. 12-13, 253-291, 441-442, 583-608)

W celu realizacji rekomendacji KERM dotyczącej „priorytetyzacji środków NFOŚiGW na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w taki sposób, by uzyskać maksymalny efekt dla jakości powietrza z każdej złotówki poniesionych nakładów”, w NFOŚiGW opracowano PPCP, który 24 maja 2018 r. został wpisany na listę programów priorytetowych tego funduszu¹⁴.

W przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.¹⁵ Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)¹⁶ – w obszarze: „Środowisko”¹⁷ – wskazano projekt strategiczny „Czyste powietrze”¹⁸, którego realizację przypisano Ministerstwu Środowiska (MŚ). W ww. dokumencie wskazano również, że projekt został zaplanowany w 2016 r., natomiast jego faza realizacyjna będzie miała miejsce w latach 2017-2023.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ) wyjaśnił m.in., że: „Termin realizacji projektu strategicznego *Czyste Powietrze* został aneksowany poprzez przygotowanie aktualizacji tego projektu [...] W nowej wersji projektu wyznaczono zakończenie jego realizacji w terminie do dnia 31 grudnia 2030 r. ...”. Ponadto wyjaśnił: „...kluczowe zadania do realizacji zarówno w ramach rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów – tzw. Program *Czyste Powietrze* oraz projekt strategiczny SOR *Czyste Powietrze* są spójne, wynikają z Planu działań do Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Należą do nich min. takie zadania jak pilny obowiązek wprowadzenia wymagań jakościowych dla paliw stałych oraz wymagań emisyjnych dla kotłów na paliwa stałe, wykorzystywanych w sektorze bytowo-komunalnym. To samo się tyczy priorytetyzacji środków NFOŚiGW na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza, a także prowadzenia szeroko zakrojonych działań edukacyjno-promocyjno-informacyjnych na temat wpływu zanieczyszczenia powietrza na stan zdrowia ludzi, najefektywniejszych sposobów poprawy jakości powietrza przez każdego obywatela, a także możliwych do pozyskania środków finansowych na ich realizację”.

(akta kontroli, str. 785-787, 792-802)

Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „program *Czyste Powietrze* zawarty w rekomendacjach KERM jest tożsamy z Programem Priorytetowym *Czyste Powietrze* realizowanym przez NFOŚiGW. Z uwagi na fakt, że są one tożsame, to obydwa są, w mojej ocenie, elementami projektu strategicznego *Czyste Powietrze*, zawartego w SOR, rozumianymi w opisie pod hasłem *dostosowanie mechanizmów*

¹² M.P. z 2018 r., poz. 294.

¹³ Zgodnie z § 3 ust. 1 Zarządzenia nr 123.

¹⁴ PPCP został przyjęty uchwałą nr 64/18 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 24 maja 2018 r.

¹⁵ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017 poz. 260.

¹⁶ Dalej: „SOR”.

¹⁷ Na stronach: 348 i 395.

¹⁸ W ramach kierunku interwencji wskazanego w pkt 2 „Likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania”.

finansowych i ich społeczna dostępność [...] Według mojej wiedzy nie posiadał on przypisanej alokacji jako projekt strategiczny, a jedynie jako Program realizowany przez NFOŚiGW”.

(akta kontroli, str. 817-818)

Były Pełnomocnik wyjaśnił natomiast: „Wśród kierunków interwencji planowanych do realizacji w SOR znalazły się również działania na rzecz likwidacji źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotnego zmniejszenia ich oddziaływania, a jednym z projektów strategicznych miało być *Czyste powietrze* [...] Rekomendację KERM z dnia 25 kwietnia 2017 r. traktować należy jako działanie wykonawcze w stosunku do SOR - precyzowała ona listę działań do wykonania przez poszczególne resorty (przypisując im odpowiedzialność za ich wykonanie), jak również ustanawiała ona terminy realizacji tych zadań częściowych. Z kolei program priorytetowy NFOŚiGW *Czyste Powietrze* powstał jako wykonanie jednej z rekomendacji KERM (przewidzianej do realizacji również przez SOR), tj. zobowiązania do priorytetyzacji środków NFOŚiGW na działaniach prowadzących do jak najszybszej poprawy jakości powietrza”.

(akta kontroli, str. 842)

Obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową Pełnomocnika w okresie objętym kontrolą, tj.:

- od 16 marca 2018 r. do 25 sierpnia 2020 r. – zapewniał urząd obsługujący Ministra Przedsiębiorczości i Technologii¹⁹;
- od 26 sierpnia 2020 r. – zapewniała KPRM²⁰.

(akta kontroli str. 11-12)

Za obsługę merytoryczną i prawną realizacji zadań przez Pełnomocnika w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii (MPiT), a następnie w Ministerstwie Rozwoju (MR)²¹, odpowiadał powołany w tym celu Departament Gospodarki Niskoemisyjnej (DGN).

W KPRM bezpośrednią obsługę kancelaryjno-biurową Pełnomocnika zapewniało dwóch pracowników z Zespołu do Spraw Obsługi Gabinetu Politycznego w Biurze Prezesa Rady Ministrów (BPRM). Stosowne zapisy do regulaminu organizacyjnego BPRM wprowadzono w czasie niniejszej kontroli²². Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM wyjaśniła, że: „Przed 25 czerwca 2021 r. wsparcie Pełnomocnika w zakresie czynności kancelaryjno-biurowych zapewniało dwóch wyznaczonych przez dyrektora komórki pracowników BPRM. Formalnie zadania te nie były przypisane do żadnej k.o. KPRM. KPRM udostępnia Pełnomocnikowi biuro, a także pomieszczenia konferencyjne. Pełnomocnik jest wspierany przez KPRM w zakresie realizowanych zadań merytorycznie oraz organizacyjno-prawie na zasadach ogólnych, gdy istnieje taka potrzeba”.

(akta kontroli str. 222-249, 341-342, 394-411)

Do zakresów kompetencji komórek organizacyjnych KPRM nie przypisano pełnego zakresu zadań wynikającego z § 6 Zarządzenia nr 40²³, tj. nie przypisano do nich zadania obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej i technicznej Pełnomocnika.

(akta kontroli, str. 222-249, 433, 806-808)

¹⁹ Na podstawie § 6 Zarządzenia nr 40.

²⁰ Zgodnie z § 1 pkt 2) zarządzenia nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” (M.P. z 2020 r., poz. 753).

²¹ Od 15 listopada 2019 r., w związku z przekształceniem MPiT.

²² 25 czerwca 2021 r.

²³ Zgodnie z § 6 Zarządzenia nr 40, w brzmieniu obowiązującym od 26 sierpnia 2020 r., obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową Pełnomocnika zapewnia KPRM.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, m.in. że Pełnomocnik „...samodzielnie realizuje zadania związane z przypisaną mu funkcją. Ze względu jednak na rosnącą liczbę zadań Pełnomocnika z czasem pojawiła się potrzeba zapewnienia mu wsparcia w zakresie obsługi wpływającej korespondencji. Z tego względu w dniu 25 czerwca 2021 r. dokonano zmian w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym BPRM, polegających na wprowadzeniu do tego dokumentu zapisów dotyczących zapewnienia Pełnomocnikowi obsługi kancelaryjno-biurowej przez BPRM [...] W okresie od 26 sierpnia 2020 r. do 18 grudnia 2020 r. nie było wyznaczonej osoby, która w zakresie swoich obowiązków miała przypisaną obsługę kancelaryjno-biurową Pełnomocnika [...] Konieczność zapewnienia wsparcia Pełnomocnikowi w zakresie obsługi kancelaryjno-biurowej pojawiła się z czasem, wraz z rosnącą liczbą zadań Pełnomocnika.”. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła również, że Pełnomocnik: „...nie zgłaszał potrzeby przypisania obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej i technicznej do zadań którejs z komórek organizacyjnych KPRM. Pełnomocnik [...] nie sygnalizował potrzeby przydzielenia dodatkowych pracowników, którzy mogliby go wspomóc merytorycznie lub organizacyjno-prawnie w realizacji powierzonych mu zadań”.

(akta kontroli, str. 809-812)

Do zakresów kompetencji komórek organizacyjnych KPRM nie przypisano również obowiązku monitorowania składania przez Pełnomocnika wymaganych sprawozdań oraz nie wyznaczono formalnej procedury dotyczącej monitorowania składania przez Pełnomocnika wymaganych prawem sprawozdań.

(akta kontroli, str. 226, 250-291, 297-299, 342, 760-763, 782-784, 806-808)

Dyrektor BPRM wyjaśniła, że: „Monitorowanie składania przez Pełnomocników Prezesa RM wymaganych dokumentów (sprawozdań) nie zostało przypisane do zadań Biura Prezesa Rady Ministrów. BPRM nie posiada wiedzy na temat istnienia procedury regulującej tę materię w KPRM”.

Dyrektor Generalna KPRM potwierdziła, że w KPRM nie ma wyznaczonej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za monitorowanie składania przez Pełnomocnika sprawozdań Prezesowi RM oraz nie istnieje stosowna procedura w tym zakresie.

(akta kontroli, str. 433, 810-812, 1015-1016)

Dyrektor Biura Dyrektor Generalnej KPRM wyjaśniła m.in., że: „...Wypełnienie obowiązku sprawozdawczego należy więc do wyłącznych kompetencji Pełnomocnika [...] Wypełnienie obowiązku sprawozdawczego należy zatem wyłącznie do Przewodniczącego Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza – Pełnomocnika Prezesa RM...”.

(akta kontroli, str. 1017-1020)

Pełnomocnik nie brał udziału w opracowaniu koncepcji PPCP, który został wpisany na listę programów priorytetowych NFOŚiGW uchwałą nr 64/18 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 24 maja 2018 r.

(akta kontroli str. 2-5, 760-763)

Były Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „Nie zostałem włączony do prac koncepcyjnych prowadzonych przez NFOŚiGW nad tym programem i nie byłem informowany o ich przebiegu, a dostęp do materiałów i informacji związanych z jego wdrożeniem i przyjęciem uzyskałem dopiero z momentem rozpoczęcia pełnienia funkcji Wiceprezesa Zarządu NFOŚiGW, tj. 1 czerwca 2018 r. Okoliczność ta była przejawem niewystarczającej komunikacji między instytucjami Państwa zaangażowanymi w działania związane z wykonaniem rekomendacji KERM z kwietnia 2017 r. Od czerwca 2018 r. uzyskałem pełną wiedzę na temat działań prowadzonych przez NFOŚiGW w tym obszarze, co umożliwiło mi podjęcie działań

na rzecz integracji programu *Czyste Powietrze* NFOŚiGW z ulgą podatkową w PIT w okresie pierwszej mojej bytności w Zarządzie NFOŚiGW (czerwiec 2018 - styczeń 2019), a następnie przeprowadzenie skutecznej reformy programu *Czyste Powietrze* w czasie pełnienia funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW w okresie od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.". Ponadto były Pełnomocnik wyjaśnił, że: „Objęcie przeze mnie funkcji Przewodniczącego Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza miało na celu koordynację działań poszczególnych resortów oraz instytucji państwowych realizujących rekomendację KERM z 25 kwietnia 2017 r., jak również podporządkowanie tych działań celom zdefiniowanym w exposé Premiera Mateusza Morawieckiego oraz w Zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów nr 40 w sprawie powołania Pełnomocnika Premiera. Uprzednia formuła aktywności KS ds. KPOP, jak również samo funkcjonowanie Krajowego Programu Ochrony Powietrza nie przyczyniała się do osiągania zdecydowanych postępów regulacyjnych mających na celu ustanowienie skutecznych instrumentów poprawy jakości powietrza w Polsce...”.

(akta kontroli str. 765-774)

Pełnomocnik podejmował działania mające na celu objęcie opieką/ochroną wrażliwych grup społecznych zagrożonych ubóstwem energetycznym. W 2019 r. powstała nieformalna grupa robocza ds. ubóstwa energetycznego. Grupa została utworzona w celu kontynuacji realizacji zadań dot. ubóstwa energetycznego w ramach realizowanego przez MR projektu „Zintegrowany System Wsparcia Polityki i Programów Ograniczenia Niskiej Emisji”²⁴. Potrzeba utworzenia grupy roboczej do spraw ubóstwa energetycznego wynika z uwagi na brak powszechnie obowiązującej definicji ubóstwa energetycznego w Polsce oraz na konieczność analizy aktualnie funkcjonujących programów wsparcia osób ubogich energetycznie oraz w celu wypracowania powszechnego mechanizmu pomocy dla grup wrażliwych. W wyniku prac ww. grupy, w listopadzie 2020 r. powstało sprawozdanie podsumowujące (z rekomendacjami), przekazane do podmiotów, których przedstawiciele wchodzili w skład grupy.

(akta kontroli, str. 343-344, 359-393, 611-612)

13 kwietnia 2021 r., podczas spotkania w NFOŚiGW, podjęto decyzję o powołaniu międzyresortowego zespołu ds. opracowania tzw. „III części PPCP” polegającej na stworzeniu dodatkowego mechanizmu prefinansowania dla najuboższych. Pełnomocnik objął funkcję przewodniczącego ww. zespołu²⁵, który będzie odpowiedzialny za wdrażanie rekomendacji zawartych w raporcie BŚ *Catching-Up Regions* dotyczących wzmożonego wsparcia dla osób wykluczonych energetycznie i z włączenia instrumentu prefinansowania inwestycji dla osób pozbawionych zdolności kredytowej. Pierwsze spotkanie zespołu odbyło się 29 czerwca 2021 r. Pełnomocnik wyjaśnił, m.in. że: „Harmonogram obejmuje tylko i wyłącznie I fazę przygotowania części 3 PPCP, która ma zakończyć się do końca 2021 r. (dotyczy ona podwyższonego poziomu dofinansowania dla osób najmniej zamożnych, zdefiniowania grup odbiorców oraz zakresu rzeczowego). W ciągu najbliższych miesięcy NFOŚiGW wraz z Pełnomocnikiem proponuje harmonogram prac na rok 2022 dotyczący II fazy części 3 PPCP (dotyczy ona przygotowania dodatkowych narzędzi wsparcia w celu przygotowania, realizacji oraz rozliczenia inwestycji – prefinansowanie)”.

(akta kontroli, str. 5-6, 14, 615-624, 798)

²⁴ Dalej: „ZONE”.

²⁵ Zaproszenie do uczestniczenia w pracach zespołu wystosowano do przedstawicieli m.in.: MKiŚ, MFiPR, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, Polskiego Alarmu Smogowego, BŚ, Burmistrza Miasta Jędrzejów, Prezydenta Miasta Rybnika.

Pełnomocnik monitorował i analizował sposób realizacji PPCP. Pełnomocnik nie opracował odrębnych procedur i narzędzi umożliwiających prowadzenie analiz i monitoringu. Były Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „Działania związane z analizą i monitoringiem postępów realizacji programu *Czyste Powietrze* zostały przeze mnie uruchomione od momentu objęcia funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Od września 2019 r. uruchomiony został regularny monitoring aktywności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej związanej z rozpoznawaniem wniosków o dofinansowanie w programie *Czyste Powietrze* oraz z zawieraniem umów o dofinansowanie. Wypracowany został format sprawozdawczości, która dawała informację o wiekowaniu wniosków oraz tempie i sprawności ich rozpoznawania przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dane z tej sprawozdawczości były przez NFOŚiGW następnie cyklicznie przekazywane do Ministerstwa Klimatu. Wdrożenie tej sprawozdawczości spowodowało poprawę tempa rozpoznawania wniosków o dofinansowanie w PP *Czyste Powietrze* przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wyniki tej sprawozdawczości nie miały jednak istotnego wpływu na proces optymalizacji PP *Czyste Powietrze* uruchomiony w ramach szerokiej reformy tego programu zainicjowanej z momentem objęcia przeze mnie funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW z dniem 30 sierpnia 2019 r. Zmiana formuły funkcjonowania programu miała charakter holistyczny; jej celem było znaczące uproszczenie formuły dostępu do PPCP oraz znaczące przyspieszenie tempa rozpoznawania wniosków o dofinansowanie i zawierania umów o dofinansowanie. Szczegółowo kwestie te zostały omówione w moim sprawozdaniu z pełnienia funkcji Pełnomocnika Premiera za okres od 15 listopada 2019 r. do dnia 31 maja 2020 r. [...] Wdrożenie zmian PPCP z dniem 15 maja 2020 r. oraz wsparcie tej reformy programem kolejnymi działaniami regulacyjnymi, które doprowadziły do włączenia sektora bankowego oraz jednostek samorządu terytorialnego do aktywnego udziału w PPCP zaowocowały znaczącym uproszczeniem formuły dostępu do PPCP, znaczącym przyspieszeniem tempa rozpoznawania wniosków o dofinansowanie i zawierania umów o dofinansowanie, co przekłada się w znaczący wzrost zainteresowania Programem wyrażający się w liczbie wniosków o dofinansowanie składanych w tym Programie”.

(akta kontroli str. 337-358, 772-773)

Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „...nie istnieje potrzeba opracowania odrębnych procedur i narzędzi umożliwiających prowadzenie analiz i monitoringu przez Pełnomocnika Prezesa RM ds. programu *Czyste Powietrze*. Procedury i narzędzia opracowane są przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, a Pełnomocnik [...] ma pełen wgląd w wyniki realizacji programu. Rekomendacje dla procedur i narzędzi umożliwiających prowadzenie analiz i monitoringu PPCP w ramach instytucji wdrażającej znajdują się w raporcie *Catching-Up Regions* realizowanym przez Bank Światowy na zlecenie Komisji Europejskiej”. Ponadto Pełnomocnik wyjaśnił, że uczestniczy w cotygodniowych spotkaniach „statusowych” w NFOŚiGW: „gdzie prowadzony jest bieżący monitoring i sposób realizacji PPCP. Spotkania są protokołowane, a sprawozdania z każdego spotkania przesyłane są do wszystkich uczestniczących w spotkaniach. Sprawozdania ze spotkań dostępne są w NFOŚiGW jako podmiocie organizującym spotkania pod kątem technicznym. Pełnomocnik [...] przekazywał rekomendacje rozwiązań w formie ustnej podczas spotkań *statusowych*. Z inicjatywy Pełnomocnika Prezesa RM ds. programu *Czyste Powietrze* powstał m.in. program wsparcia wdrażania PPCP w gminach (102 mln zł przeznaczone na promocję i zwrot kosztów programu dla JST)”.

(akta kontroli, str. 6-7, 139-146, 625-628)

Były Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że dokumenty potwierdzające przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych związanych z przyjęciem i uruchomieniem na przełomie czerwca - września 2018 r. pierwszej edycji PPCP, winny być w dyspozycji Ministra Klimatu i Środowiska, gdyż to jego poprzednik, tj. Minister Środowiska – odpowiadał za kampanię informacyjno-promocyjną dotyczącą wdrożenia tego programu i przygotowania do uruchomienia 18 września 2018 r. naboru wniosków o dofinansowanie. Wskazał także, że: „Zmiany w programie *Czyste Powietrze*, które wprowadzałem pełniąc funkcję Prezesa NFOŚiGW i które wdrożone zostały z dniem 15 maja 2020 r. poprzedzone zostały przeze mnie intensywnymi konsultacjami społecznymi z udziałem NGOśów zajmujących się kwestiami ochrony powietrza, środowiska i klimatu, środowiskami samorządowymi (prezentacja założeń zmiany programu *Czyste Powietrze* na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu oraz spotkania z licznymi JST oraz organizacjami zrzeszającymi JST), przedstawicielami mediów oceniających sposób działania i efektywność dotychczasowej wersji programu *Czyste Powietrze*, przedstawicielami sektora bankowego oraz przedstawicielami przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie dostawy gazu oraz ciepła dla gospodarstw domowych. Kwestie te zostały omówione w moim sprawozdaniu z pełnienia funkcji Pełnomocnika Premiera za okres od 15 listopada 2019 r. do dnia 31 maja 2020 r.”

(akta kontroli, str. 771-772)

Pełnomocnik nie opracował samodzielnie koncepcji ekonomicznych, i organizacyjnych w zakresie PPCP. Były Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „W ramach pełnienia funkcji Pełnomocnika Premiera posiłkowałem się analizami prawnymi, ekonomicznymi i organizacyjnymi dot. sposobu wdrożenia oraz optymalnej konstrukcji PPCP przygotowywanymi przez ekspertów Banku Światowego w ramach kolejnych edycji programu *Catching-Up Regions*²⁶ w ramach komponentu dotyczącego poprawy efektywności energetycznej budynków jednorodzinnych w Polsce. Bieżąca praca z tymi ekspertami, jak również działania związane z opracowywaniem treści tych raportów pozwalały na bieżąco dysponować analizami niezbędnymi dla przeprowadzenia skutecznej reformy programu *Czyste Powietrze* w czasie pełnienia przeze mnie funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW. [...] Ponadto w okresie pełnienia funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW pozyskałem i udostępniłem do konsultacji publicznych analizę funkcjonowania instrumentu pożyczkowego wdrożonego w pierwszej edycji PPCP, jak również doprowadziłem do zlecenia i udokumentowania pilotażu modelu współpracy JST (Wilkowice i Zabierzów) z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach PPCP. Analizy te udostępnione zostały na stronie www NFOŚiGW”.

(akta kontroli, str. 21-138, 773)

Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „przygotował propozycję roboczą nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska, która miała zapobiec zjawisku *erozji* uchwał antysmogowych, czyli przesuwaniu terminu wejścia w życie uchwał. Propozycja była przedstawiana ustnie, a następnie została przesłana do Ministra Klimatu i Środowiska Michała Kurtyki oraz dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej MKiŚ [...] Ponadto na prośbę Pełnomocnika Prezesa RM Zespół Roboczy ds. Wpływu Zanieczyszczeń Powietrza na Zdrowie przy Radzie ds. Zdrowia Publicznego dokonał analizy pn. *Ocena wpływu na zdrowie wybranych parametrów węgla*, która została przedstawiona zespołowi ds. przeglądu wymagań jakościowych dla paliw stałych”.

(akta kontroli, str. 7, 16-18, 199-202, 297-320)

²⁶ Finansowanego przez DG REGIO KE.

W NFOŚiGW pod auspicjami Pełnomocnika rozpoczęły się prace nad przygotowaniem III części PPCP, polegającej na stworzeniu dodatkowego mechanizmu prefinansowania dla najuboższych. Prace te prowadzone są w ramach grupy roboczej ds. wypracowania zasad komponentu dla najuboższych w ramach PPCP – tzw. części III tego programu. Pełnomocnik pełnił funkcję przewodniczącego ww. grupy roboczej.

(akta kontroli, str. 5-6, 14, 615-624, 798)

Pełnomocnik podejmował działania w celu nawiązania współpracy pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej, jednostkami sektora finansów publicznych i organizacjami pozarządowymi. Podjęte zostały m.in. poniższe działania:

- 1) Z inicjatywy Pełnomocnika w 2019 r. MPiT zleciło wykonanie narzędzia informatycznego „crawler” – tzw. bot antykopeciuchowy²⁷, umożliwiającego badanie w sposób zautomatyzowany zawartości witryn internetowych w zakresie zamieszczania na nich ofert sprzedaży kotłów niespełniających norm emisyjnych, w szczególności wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe²⁸, zmienionego rozporządzeniem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 21 lutego 2019 r.²⁹. Rozwiązanie to umożliwia weryfikację ofert internetowych pod kątem ich zgodności z wymogami prawa³⁰ oraz skuteczne zwalczanie nadużyć i niedopuszczanie do obrotu kotłów niezgodnych z wymaganiami niskoemisyjnymi. Bot antykopeciuchowy jest narzędziem wspierającym działania kontrolne Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz wojewódzkich inspekcji handlowych, których pracownicy w ramach swoich ustawowych działań kontrolują nieuczciwych sprzedawców i producentów. System „crawler” w 2020 r. został rozbudowany o 2 dodatkowe moduły: 1) „Floty, muły węglowe i miały węglowe” oraz 2) „Podkłady kolejowe i oleje przepracowane”.
- 2) Z inicjatywy Pełnomocnika nawiązano bezpośrednią współpracę z komercyjną platformą aukcji internetowych – [...]*), czego efektem było podpisanie 27 lutego 2019 r. przez Pełnomocnika, Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, spółkę [...]*) oraz ruch społeczny Polski Alarm Smogowy deklaracji o współpracy w celu przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi towarami zwiększającymi emisję szkodliwych pyłów do atmosfery (w tym wysokoemisyjnymi kotłami na paliwo stałe).
- 3) Minister Rozwoju 26 listopada 2019 r. zawarł porozumienie pomiędzy UOKiK, NFOŚiGW oraz Stowarzyszeniem Krakowski Alarm Smogowy, w zakresie współpracy i na rzecz realizacji działań dotyczących kotłów na paliwo stałe.
- 4) W latach 2018-2020 DGN w MPiT realizował, ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju³¹, projekt naukowo-badawczy pn. „Zintegrowany system wsparcia polityk i programów Ograniczenia Niskiej Emisji” – pilotażowy projekt ZONE³². Projekt ZONE był realizowany przez konsorcjum 5 podmiotów – MPiT

²⁷ Bot antykopeciuchowy znajduje się na serwerze ministerstwa pod adresem: <http://crawler.mpit.gov.pl>.

²⁸ Dz. U. poz. 1690, ze zm.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. poz. 363).

³⁰ Aktualnie bot antykopeciuchowy bada zawartość 5 witryn internetowych, tj.: Allegro, OLX, Sprzedajemy.pl, Lento, Gumtree.

³¹ W ramach programu: Gospostrateg.

³² Projekt ZONE był realizowany w Konsorcjum 5 podmiotów – MPiT (lider projektu), Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy oraz Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla.

(lider projektu), Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy oraz Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla. W realizację projektu zaangażowanych było wielu interesariuszy: gminy, miasta, ministerstwa, urzędy wojewódzkie, Główny Urząd Statystyczny, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (GUNB), Główny Urząd Geodezji i Kartografii, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, NFOŚiGW, gminy pilotażowe (które testowały prototyp systemu IT)³³, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego oraz podmioty świadczące usługi kominiarskie. Główne zrealizowane założenia projektu obejmowały: 1) stworzenie prototypu narzędzia IT służącego do inwentaryzacji źródeł ciepła oraz zbierania podstawowych informacji o stopniu termomodernizacji budynku, a także przetestowanie tego narzędzia z możliwie szeroką grupą odbiorców; 2) wypracowanie przepisów prawa, które pozwoliłyby umocować wypracowany system IT w polskim porządku prawnym jako jednolite, spójne i ogólnodostępne narzędzie informatyczne służące inwentaryzacji, ale również docelowo stanowiące bazę wiedzy pozwalającą wszystkim interesariuszom na zarządzanie niską emisją.

Realizacja projektu ZONE umożliwiła opracowanie prototypu rozwiązania IT, które jest rozwijane w ramach projektu realizowanego przez GUNB pn. *Zintegrowany System Ograniczania Niskiej Emisji*³⁴, w ramach którego powstała ogólnokrajowa Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków, gromadząca dane o źródłach ogrzewania budynków.

(akta kontroli, str. 348-350, 412-421)

- 5) Pełnomocnik zainicjował m.in. spotkanie z przedstawicielami 16 marszałków województw w celu rozmowy na temat współpracy przy wdrażaniu PPCP³⁵. Ponadto uczestniczył w sesjach rad miasta: Nowego Sącza oraz Skawiny, a także w posiedzeniu komisji Rady Gminy Bobrowice. Odbył również spotkania m.in. z prezydentami: Jaworzna, Świętochłowic, Rybnika³⁶; wiceprezydentem Wrocławia; samorządowcami z powiatu myślenickiego, koneckiego i przasnyskiego; burmistrzami: Rumii, Lidzbarka Warmińskiego, Skawiny, Zakliczyna³⁷, Grybowa; wiceburmistrzem Rabki-Zdroju; wójtem Kamionki Wielkiej. Wyjaśnił, że: „28 stycznia 2021 r. odbyło się seminarium: *Uruchomienie endogennych potencjałów warunkiem rozwoju małych i średnich miast w Polsce* organizowane przez Związek Miast Polskich, podczas którego wystosowałem m.in. apel do samorządowców o łączenie środków finansowych na poprawę jakości powietrza z programem *Czyste Powietrze*”. Ponadto wyjaśnił, że z jego inicjatywy odbyło się 25 listopada 2020 r. spotkanie: „z udziałem strony społecznej (Polskiego Alarmu Smogowego), NFOŚiGW oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska, gdzie podjęto rozmowy na temat zmian (m.in. eliminacji samochodów na LPG ze stref oraz ich obligatoryjności w miastach pow. 100 tys. mieszkańców) w proponowanym wówczas projekcie [ustawy – przypis kontrolera NIK], aby był on efektywny, bazując na testach strefy w Krakowie, w której uczestniczył PAS”.

(akta kontroli str. 7, 203-218, 300-301, 613, 629-630)

³³ M.in.: gmina Skawina, miasto Rybnik, miasto Podkowa Leśna.

³⁴ Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej (UE) w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020.

³⁵ Spotkanie odbyło się 14 grudnia 2020 za pośrednictwem łącza internetowego w systemie Webex.

³⁶ Prezydent Miasta Rybnika pełni jednocześnie funkcję prezesa zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów.

³⁷ Burmistrz Miasta i Gminy Zakliczyn pełni jednocześnie funkcję członka zarządu Związku Samorządów Polskich.

Pełnomocnik podejmował działania służące doskonaleniu procesu wdrażania PPCP. Były Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „...Wnioski dotyczące optymalnego sposobu funkcjonowania tego Programu zostały wdrożone w czasie pełnienia przeze mnie funkcji Prezesa Zarządu NFOŚiGW w okresie od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r. Wdrożenie zmian PPCP z dniem 15 maja 2020 r. oraz wsparcie tej reformy programu kolejnymi działaniami regulacyjnymi, które doprowadziły do włączenia sektora bankowego oraz jednostek samorządu terytorialnego do aktywnego udziału w PPCP zaowocowały znaczącym uproszczeniem formuły dostępu do PPCP, znaczącym przyspieszeniem tempa rozpoznawania wniosków o dofinansowanie i zawierania umów o dofinansowanie, co przekłada się na znaczący wzrost zainteresowania Programem wyrażający się w liczbie wniosków o dofinansowanie składanych w tym Programie”.

(akta kontroli, str. 763, 773)

Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „...przygotował program promocji i zwrotu kosztów programu dla JST (uruchomiony w dniu 8 lutego 2021 w Świętochłowicach). Celem programu była budowa nowego kanału dystrybucji PPCP, poprzez zaangażowanie samorządu gminnego. Dzięki temu działaniu udało się zwiększyć liczbę gmin z podpisanym porozumieniem ws. współpracy z poziomu 1 000 do 1 861 (na dzień 11.06.2021). Ponadto rekomendacje dotyczące procesu zarządzania PPCP zostały przygotowane przez Bank Światowy na zlecenie KE w ramach inicjatywy *Catching-Up Regions*. Bank Światowy wspierał program pomocą techniczną wraz z rekomendacjami w zakresie doskonalenia procesu wdrażania PPCP...”.

(akta kontroli, str. 7-8, 139-146, 337-358, 615, 625-628)

Pełnomocnik podejmował działania w celu pozyskania środków finansowych na realizację PPCP, w tym środków z budżetu UE i innych źródeł zagranicznych.

Były Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że koncepcja finansowania PPCP zakładała, że w pierwszym okresie jego działania będzie on finansowany ze środków krajowych (środki własne NFOŚiGW uzupełnione wkładem 16 wfośigw, jak również środki publiczne transferowane w ramach ulgi termomodernizacyjnej w PIT wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2019 r.), po to aby następnie uzyskać na ten cel finansowanie ze środków z funduszy spójności z perspektywy 2021-2027. Były Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „Jedną z głównych przyczyn podjęcia się przeze mnie misji Prezesa Zarządu NFOŚiGW w sierpniu 2019 r. było skierowanie przez [...] Dyrektora Generalnego DG REGIO KE listu z 5 czerwca 2019 r.³⁸ do kilku instytucji rządowych w Polsce, w którym zawarta została negatywna ocena sposobu dotychczasowego wdrażania programu priorytetowego *Czyste Powietrze*. W piśmie tym wskazano również, w jakim kierunku powinna zostać przeprowadzona reforma programu *Czyste Powietrze*, aby Polska mogła ubiegać się o dofinansowanie tego programu ze środków z funduszy spójności w perspektywie finansowej UE 2021-2027. Działania, które realizowałem pełniąc funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW w związku z reformą programu *Czyste Powietrze* miały na celu sprostanie oczekiwaniom wskazanym w liście Dyrektora Generalnego DG REGIO [...] tak aby umożliwić Polsce dostęp do tego źródła finansowania programu *Czyste Powietrze*”.

Pełnomocnik przekazał przedstawicielom KE w maju 2020 r. podsumowanie działań naprawczych w PPCP podjętych między sierpniem 2019 r. a majem 2020 r. Ponadto występował do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z informacją na temat luki w finansowaniu PPCP, która winna zostać uzupełniona ze środków z perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027. Były Pełnomocnik wyjaśnił: „dodatkowo chciałbym wskazać na zabezpieczenie przeze mnie kwoty środków niezbędnych dla realizacji

³⁸ Pismo znak: REGIO.DDG.F.3./WM/aj/(2019)3898492.

programu STOP SMOG, który wprowadzony został poprzez uchwalenie 9 listopada 2018 r. nowelizacji ustawy o wsparciu termomodernizacji i remontów (alokacja środków przyznanych na ten program wskazana została w OSR sporządzonym do tej ustawy)". Wyjaśnił również, że wprowadzenie ulgi termomodernizacyjnej w PIT stanowiło jedno z głównych źródeł finansowania PPCP i było działaniem na rzecz zabezpieczenia finansowania środkami publicznymi wymian przestarzałych źródeł ogrzewania oraz poprawy efektywności energetycznej budynków jednorodzinnych. Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: "...z danych Ministerstwa Finansów wynika, że z ulgi termomodernizacyjnej w rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2019 skorzystało 207 418 podatników na łączną kwotę 3,134 miliarda PLN. Natomiast w roku 2020 z odliczenia skorzystało już 451 tysięcy podatników na kwotę 7,5 miliarda PLN".

(akta kontroli str. 337-358, 767, 773-774, 779-781)

Pełnomocnik wyjaśnił, że w okresie pełnienia przez niego funkcji: „nie pozyskano żadnych środków dodatkowych ze środków krajowych. Nie ma możliwości oceny, jaką kwotę pozyskano ze środków europejskich, ponieważ nie ma zatwierzonego ostatecznego kształtu Krajowego Planu Odbudowy oraz Funduszu Spójności”. Z inicjatywy Pełnomocnika 25 stycznia 2021 r. w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR) odbyło się spotkanie, w którym uczestniczył m.in. Minister Klimatu i Środowiska oraz sekretarz stanu w MFIPR, które dotyczyło finansowania PPCP ze środków Krajowego Planu Odbudowy. Pełnomocnik wystosował pisma do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej oraz sekretarz stanu w MFIPR³⁹ z prośbą o dokonanie korekty w dokumencie Krajowego Planu Odbudowy i jednoznaczne wskazanie, że 3,201 mld euro zostanie w całości przeznaczone na finansowanie PPCP. Jednocześnie w tych samych pismach zwrócił się o uwzględnienie finansowania PPCP w środkach Funduszu Spójności i wskazanie na ten fakt w Umowie Partnerstwa (zaproponowana przez Pełnomocnika alokacja wynosiła 3,5 mld euro). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK Pełnomocnik nie otrzymał odpowiedzi na ww. pisma. Pełnomocnik ponadto wyjaśnił, że: „Skonsolidowanie środków w najbliższej perspektywie UE będzie wynikało z decyzji Komisji Europejskiej, wg mojej wiedzy ze środków RPO nie będzie można finansować wymiany źródeł ogrzewania. Na poziomie marszałków województw nie istnieje w mojej ocenie potrzeba rozmowy nt. konsolidacji środków finansowych”.

Dodatkowo Pełnomocnik brał udział w tzw. „misjach” BŚ⁴⁰, podczas których przedstawiciele Banku spotykali się z przedstawicielami polskich instytucji publicznych.

(akta kontroli, str. 8-9, 147-185, 191-195, 300-301)

Większość projektów aktów prawnych z zakresu szeroko pojętej ochrony środowiska, w tym poprawy jakości powietrza, jakie wpływały do Pełnomocnika (na różnych etapach procesu legislacyjnego), miało jednocześnie wpływ na PPCP. W ramach działań w sferze legislacyjnej Pełnomocnik inicjował wiele regulacji w zakresie szeroko pojętej ochrony powietrza oraz obniżania emisji zanieczyszczeń, które miały istotny wpływ na kierunki działań w PPCP. W ramach wykonywania swoich obowiązków Pełnomocnik koncentrował się na poniższych filarach skutecznej walki z niską emisją:

- 1) Ustanowienie norm jakości paliw stałych używanych dla potrzeb ogrzewania w sektorze komunalno-bytowym.

³⁹ Pisma z 17 marca 2021 r. (znak: BPRM.ZE.5023.5.2021).

⁴⁰ Misje te odbyły się w dniach 13-26 grudnia 2020 r. oraz 21-24 kwietnia 2020 r.

5 lipca 2018 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁴¹, a następnie 27 września 2018 r., po uzgodnieniach dokonanych pomiędzy ówczesnym Ministrem Energii i Pełnomocnikiem, opracowano pakiet rozporządzeń do ww. ustawy, w tym rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych⁴². Były Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „W polskim systemie prawnym nigdy wcześniej nie było tego typu norm jakościowych wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, pomimo powszechnego stosowania węgla jako nośnika energii służącego do ogrzewania gospodarstw domowych. W trakcie prac legislacyjnych nad wydaniem rozporządzenia udało mi się uzyskać wprowadzenie istotnych korekt w stosunku do wersji regulacji pierwotnie planowanej przez Ministra Energii [...] W rozporządzeniu opublikowanym w Dzienniku Ustaw dokonane zostały bowiem istotne zmiany brzmienia treści tabel nr 5 i 6 stanowiących załącznik do rozporządzenia. Zgodnie z finalną wersją rozporządzenia Ministra Energii możliwość wprowadzania do sektora komunalno-bytowego paliw stałych o parametrach jakościowych zdefiniowanych w tabeli nr 6 istniała jedynie do 30 czerwca 2020 r. Po upływie tego terminu miały dopuszczone do stosowania w sektorze komunalno-bytowym muszą spełniać parametry zdefiniowane w tabeli nr 5⁴³, która to tabela przewiduje bardziej surowe parametry dla zawartości popiołu, siarki, czy też maksymalnego udziału masowego najdrobniejszej frakcji węgla dla paliw stałych dopuszczonych do obrotu”. Ustawa, wraz z rozporządzeniami Ministra Energii⁴⁴, wprowadziła zakaz sprzedaży do gospodarstw domowych najbardziej zanieczyszczających powietrze paliw stałych, tj. mułów i flotokoncentratów. Ustawa wprowadziła również nowatorskie⁴⁵ rozwiązanie świadectw jakości paliw stałych, które informują konsumentów o poziomie kaloryczności i jakości kupowanych przez nich paliw stałych. Regulacje dotyczące jakości paliw stałych pozwoliły na wyeliminowanie stosowania w sektorze mieszkaniowym najbardziej szkodliwych paliw stałych, a także ustanowiły system kontrolowania przepisów przez wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej (wiih).

- 2) Udoskonalenie regulacji dotyczących standardów emisyjnych kotłów na paliwa stałe oraz działania na rzecz ochrony konsumentów przed nabywaniem kotłów na paliwa stałe niespełniających tych standardów.

Jednym z najważniejszych działań mających na celu poprawę jakości powietrza w Polsce była konieczność ustalenia standardów emisyjnych dla kotłów na paliwo stałe. W 2017 r., na podstawie delegacji zawartej w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁶, wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie

⁴¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1654.

⁴² Dz. U. z 2018 r., poz. 1890.

⁴³ Regulacja tabeli 5 wzorowana jest na przepisach uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego - zgodnie z treścią tabeli nr 5 paliwa stałe dopuszczone do obrotu muszą charakteryzować się wymiarami ziarna od 3 do 31,5 mm, a dopuszczalna zawartość podziarna (frakcji o średnicy mniejszej niż 3 mm) nie może być wyższa niż 15%.

⁴⁴ Rozporządzenia Ministra Energii: z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1890); z dnia 27 września 2018 r. w sprawie sposobu pobierania próbek paliw stałych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1891); z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1892); z dnia 27 września 2018 r. w sprawie metod badania jakości paliw stałych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1366).

⁴⁵ Niestosowane dotychczas w polskim systemie prawnym.

⁴⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: „Poś”.

wymagań dla kotłów na paliwo stałe⁴⁷. Rozporządzenie to wprowadziło do polskiego porządku prawnego restrykcyjne wymagania dla kotłów na paliwo stałe m.in. dot. granicznych norm emisji tlenku węgla, organicznych związków gazowych oraz pyłu zawieszonyego dla kotłów od 0 do 500 kW używanych w gospodarstwach domowych oraz małych i średnich zakładach. W celu uszczelnienia systemu dokonano dodatkowo nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia i wydano rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe⁴⁸. Celem nowelizacji było doprecyzowanie obecnych przepisów i uniemożliwienie wprowadzania do sprzedaży i obrotu kotłów wysokoemisyjnych. W ministerstwie opracowano ustawę o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁴⁹, która weszła w życie 22 listopada 2019 r. Nowelizacja miała na celu zwiększenie efektywności systemu kontroli przestrzegania przepisów ww. rozporządzenia⁵⁰.

- 3) Wprowadzenie/udoskonalenie programów wspierających gospodarstwa domowe w wymianie przestarzałych pieców na paliwa stałe oraz poprawie efektywności energetycznej.

W odpowiedzi na zidentyfikowane potrzeby uruchomiono następujące rozwiązania: PPCP w NFOŚiGW, program STOP SMOG dla osób tzw. ubogich energetycznie oraz ulgę podatkową na poprawę efektywności energetycznej budynku, która dedykowana jest dla podatnika PIT.

Program STOP SMOG został uruchomiony na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw⁵¹, która weszła w życie 11 lutego 2019 r. Celem tej ustawy było stworzenie mechanizmów wsparcia dla najbardziej dotkniętych zanieczyszczeniami miast w Polsce, tj. miast umieszczonych na sporządzonych przez Światową Organizację Zdrowia w 2016 r. i w 2018 r. listach 50 miast w Europie z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem. Łączny budżet przewidziany na wdrożenie Programu w perspektywie do 2024 r. wynosił 1 200 mln zł. Środki miały pochodzić z Funduszu Termomodernizacji i Remontów prowadzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Mechanizm finansowy w ramach Programu przewidywał współfinansowanie ze strony budżetu państwa na poziomie do 70%, a po stronie gminy na poziomie minimum 30%. Wskazany montaż zapewniał możliwość finansowania ze środków publicznych przedsięwzięć nawet do 100% ich wartości (tj. bez wkładu finansowego beneficjenta)⁵². Dodatkowo 28 czerwca 2019 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii podpisał porozumienie z Marszałkiem Województwa Śląskiego i Ministrem Inwestycji i Rozwoju o współpracy przy realizacji Programu STOP SMOG, w tym w zakresie wykorzystania środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego dla pokrycia

⁴⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1690.

⁴⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 363.

⁴⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2166.

⁵⁰ Wprowadzone przepisy ww. ustawy zwiększyły uprawnienia oraz zdolności organizacyjne wiih oraz UOKiK.

⁵¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 51.

⁵² Program obejmował finansowanie w jednorodzinnych budynkach mieszkalnych: 1) wymianę obecnie używanych urządzeń lub systemów grzewczych na spełniające standardy niskoemisyjne (m.in. zgodność z przepisami krajowymi i UE dot. dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń oraz dot. efektywności energetycznej); 2) likwidację obecnie używanych urządzeń lub systemów grzewczych oraz przyłączanie budynku do sieci ciepłowniczej lub gazowej na potrzeby ogrzewania; 3) termomodernizację budynku.

wkładu finansowego gmin na potrzeby uczestnictwa w Programie m.in. z funduszy UE⁵³.

Działania Pełnomocnika koncentrowały się również na współpracy z Ministerstwem Finansów w zakresie stworzenia zachęty podatkowej dla indywidualnych decyzji o inwestycjach na rzecz poprawy efektywności energetycznej, a w konsekwencji likwidacji wysokoemisyjnych indywidualnych źródeł ogrzewania. 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁵⁴, która wprowadziła w podatku dochodowym od osób fizycznych nowe zwolnienie przedmiotowe i tzw. ulgę termomodernizacyjną⁵⁵.

- 4) Wprowadzenie regulacji prawnych i rozwiązań informatycznych ustanawiających obowiązek powszechnej inwentaryzacji źródeł ogrzewania w sektorze komunalno-bytowym.

Prace związane z projektowaniem stosownych regulacji prawnych oraz budową prototypu takiego systemu (umożliwiającego przeprowadzanie inwentaryzacji źródeł niskiej emisji w gminach współpracujących z Pełnomocnikiem w ramach stosownego pilotażu) prowadzone były w ramach uruchomionego w 2018 r. projektu badawczo-rozwojowego ZONE. W wyniku realizacji ww. projektu wypracowany i przetestowany został prototyp systemu informatycznego umożliwiającego pełną inwentaryzację źródeł niskiej emisji w Polsce wraz z projektem stosownych regulacji prawnych umożliwiających osadzenie tego narzędzia inwentaryzacyjnego w systemie prawa, jak również zapewnienie pozyskania i systematycznej aktualizacji danych na temat źródeł niskiej emisji. Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „...rozwiązanie to jest już elementem rządowego instrumentarium służącego do walki z niską emisją. Powszechna inwentaryzacja źródeł niskiej emisji ruszyła z dniem 1 lipca 2021 r. i zgodnie z informacjami podanymi przez GUNB po miesiącu od uruchomienia inwentaryzacji złożonych zostało ponad 112 000 deklaracji zawierających informacje o źródłach ogrzewania w sektorze komunalno-bytowym”.

- 5) Doskonalenie regulacji dotyczących energii odnawialnej.

W lutym 2019 r., pod przewodnictwem MPiT, z aktywnym udziałem Pełnomocnika, rozpoczął działanie Międzyresortowy Zespół ds. Ułatwienia Inwestycji w Prosumenckie Instalacje Odnawialnych Źródeł Energii Elektrycznej⁵⁶. W ramach prac Zespołu opracowano pakiet zmian m.in. w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁵⁷ oraz w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁵⁸, który został przyjęty przez Radę Ministrów i parlament, w ramach szerszej nowelizacji przepisów dot.

⁵³ Dzięki temu porozumieniu 16 miast i gmin z województwa śląskiego miało ułatwioną i zabezpieczoną możliwość sięgnięcia po środki z Programu STOP SMOG dla potrzeb wsparcia osób ubogich energetycznie

⁵⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 2246.

⁵⁵ Umożliwiła ona odliczenie od podstawy obliczenia podatku kwoty do 53 000 zł w odniesieniu do wszystkich realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych w poszczególnych budynkach jednorodzinnych, których podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem. Rodzaje materiałów budowlanych, urządzeń i usług termomodernizacyjnych, które podlegają uldze zostały wskazane w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2489).

⁵⁶ W skład zespołu wchodził przedstawiciele kluczowych ministerstw, Urzędu Regulacji Energetyki, UOKiK, samorządy, eksperci z branży energetycznej.

⁵⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 2389.

⁵⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 755.

odnawialnych źródeł energii⁵⁹, które weszły w życie 28 sierpnia 2019 r. Zakres zmian obejmował m.in. wprowadzenie poprawionej definicji „prosumenta energii odnawialnej”, tj. odbiorcy końcowego wytwarzającego także energię elektryczną w mikroinstalacji (moc do 50kW) wyłącznie z OZE. Takim prosumentem może teraz zostać także przedsiębiorca produkujący energię w mikroinstalacji, dla którego wytwarzanie energii nie stanowi przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej (produkcja z mikroinstalacji na własne potrzeby). Objęcie wszystkich prosumentów systemem opustów daje możliwości istotnego ograniczenia kosztów energii poprzez wytwarzanie energii elektrycznej na własne potrzeby z możliwością „magazynowania” nadwyżek w sieci elektroenergetycznej i jej późniejszego „odbierania” na własne potrzeby energetyczne (np. zimą). Działania te były jednym z czynników, które wpłynęły na znaczny wzrost liczby prosumentów energii odnawialnej (obecnie ok. 500 000 mikroinstalacji prosumentckich), które mają istotny wkład w generowanie energii z OZE w krajowym miksie energetycznym, przyczyniając się do obniżenia emisji CO₂ oraz zanieczyszczeń powietrza.

- 6) Regulacje w zakresie włączenia sprzedaży węgla do rejestracji transakcji w fiskalnych kasach online oraz objęcia sprzedaży węgla instrumentem podzielonej płatności (tzw. „split payment”).

Pełnomocnik podejmował działania w celu wprowadzenia skutecznego nadzoru składów węgla i paliw węglowych, tak aby ograniczyć nadużycia przy jego sprzedaży. Wspólnie z Ministerstwem Finansów opracowane zostały projekty zmian w przepisach, przyjęte w ustawie z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach⁶⁰ oraz w wydany na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie kas rejestrujących⁶¹. Zmiany te wprowadziły nowy typ kas online, które przesyłają dane o rejestrowanej sprzedaży do systemu teleinformatycznego Krajowej Administracji Skarbowej⁶². Od 30 czerwca 2020 r. obowiązek stosowania kas online dotyczył przedsiębiorców, którzy dokonują sprzedaży węgla, brykietu i innych paliw stałych wytwarzanych z węgla, węgla brunatnego, koksu i półkoksu przeznaczonych do celów opałowych. Dodatkowo Pełnomocnik prowadził uzgodnienia z Ministerstwem Finansów w zakresie objęcia sprzedaży węgla instrumentem podzielonej płatności („split payment”). Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw⁶³ zakładała obowiązkowe korzystanie z tego mechanizmu, którego stosowanie eliminuje oszustwa w VAT.

(akta kontroli, str. 252-291, 351-356)

- 7) Opiniowanie innych dokumentów.

Pełnomocnik opracował roboczą propozycję nowelizacji Poś, która miała na celu zapobiec zjawisku „erozji” uchwał antysmogowych, czyli przesuwaniu terminu wejścia w życie uchwał. Ponadto uczestniczył również w opiniowaniu: Programu Ochrony Powietrza dla Województwa Małopolskiego, projektu uchwały antysmogowej dla województwa lubelskiego, projektu raportu BŚ na zlecenie KE w ramach inicjatywy *Catching-Up Regions*.

(akta kontroli, str. 7-9, 15-20)

⁵⁹ Dalej: „OZE”.

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 675.

⁶¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 816.

⁶² Za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej, przesyłanie odbywa się w sposób ciągły i zautomatyzowany.

⁶³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1751, ze zm.

Pełnomocnik nie przygotował rocznych sprawozdań ze swojej działalności za poszczególne lata okresu 2018-2020, wymaganych § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 40. Pełnomocnik przygotował i przekazał do BPRM dwa sprawozdania ze swojej działalności, tj.:

- 29 czerwca 2021 r. wpłynęło sprawozdanie za okres od 16 marca 2018 r. do 16 marca 2019 r. (z aktualizacją wg stanu na 14 listopada 2019 r.) oraz
- 20 lipca 2021 r. wpłynęło sprawozdanie za okres od 15 listopada 2019 r. do 31 maja 2020 r.

Pełnomocnik⁶⁴ do 27 sierpnia 2021 r. nie przedłożył Prezesowi RM sprawozdania ze swojej działalności za rok 2020 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli 9, 219-220, 250-291, 342-343, 434-438, 760-763)

Pełnomocnik niezgodnie z § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 40 po 26 sierpnia 2020 r. nie informował Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach w realizacji PPCP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli 9, 300-301, 609-615)

Były Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „W okresie pełnienia funkcji Pełnomocnika Premiera pozostawałem w bieżącym kontakcie z Premierem (osobistym, mailowym i telefonicznym), informując w uzasadnionych przypadkach Premiera [...] o kwestiach utrudniających realizację powierzonych mi zadań i zwracając się od czasu do czasu z prośbą o operacyjne wsparcie w rozwiązywaniu tych problemów. Z instrumentu wskazanego w par. 4 ust. 2 Zarządzenia nr 40 skorzystałem dla potrzeb poinformowania Prezesa Rady Ministrów, że działania podejmowane przez Ministra Infrastruktury w przedmiocie realizacji Rekomendacji nr 10 KERM wchodzącej w zakres programu *Czyste powietrze – Wprowadzenie obowiązku dokumentowania jakości spalin przez stacje kontroli pojazdów, a w uzasadnionych przypadkach przeprowadzania badania spalin w trakcie kontroli drogowej*, nie pozwalają na osiągnięcie zamierzonych celów określonych w ww. rekomendacji nr 10 KERM...”.

(akta kontroli str. 9, 769, 852-887)

Pełnomocnik pełniąc jednocześnie funkcję Przewodniczącego KS ds. KPOP nie zwoływał posiedzeń Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza (KPOP) – niezgodnie z wymogiem określonym w § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 123. Pełnomocnik nie przekazał w 2020 i 2021 r. Radzie Ministrów sprawozdań okresowych z realizacji zadań KS ds. KPOP – wymaganych § 11 ust. 1 ww. zarządzenia. Ostatnie sprawozdanie z działalności KS ds. KPOP zostało przekazane Radzie Ministrów przez Pełnomocnika 20 września 2019 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli, str. 609-610, 631-759, 803-805, 813-816)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pełnomocnik, do czasu kontroli NIK, nie przedstawił Prezesowi Rady Ministrów rocznych sprawozdań ze swojej działalności za poszczególne lata okresu 2018-2020, wymaganych § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 40. Dopiero w trakcie kontroli NIK były Pełnomocnik przekazał do KPRM sprawozdanie za okres od 16 marca 2018 r. do 16 marca 2019 r. (z aktualizacją wg stanu na 14 listopada 2019 r.)⁶⁵, a 20 lipca 2021 r. – sprawozdanie za okres od 15 listopada 2019 r. do 31 maja 2020 r. Zatem przekazane sprawozdania roczne nie obejmowały roku

⁶⁴ Pełniący funkcję Pełnomocnika od 26 sierpnia 2020 r.

⁶⁵ 29 czerwca 2021 r.

kalendaryzowego, ale roczne okresy funkcjonowania Pełnomocnika, licząc od daty jego powołania. Z kolei sprawozdania rocznego za 2020 r. Pełnomocnik nie przedstawił Prezesowi Rady Ministrów do 27 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli, str. 2-4, 9, 12-13, 226, 250-291, 342, 760-763, 782-784)

Były Pełnomocnik wyjaśnił, m.in. że: „Zarządzenie nr 40 Prezesa Rady Ministrów [...] nakładało na mnie jako na Pełnomocnika Premiera obowiązek składania *rocznych sprawozdań ze swojej działalności*. Przepisy tego zarządzenia nie precyzowały jednak tego, czy sprawozdania te mają być składane za okres kolejnych upływających lat kalendarzowych pełnienia przeze mnie funkcji Pełnomocnika Premiera, czy też po upływie okresu każdych kolejnych 12 miesięcy pełnienia przeze mnie funkcji Pełnomocnika Premiera. Przepisy Zarządzenia nr 40 nie definiowały również terminu składania przeze mnie rocznych sprawozdań z pełnionej przeze mnie funkcji. W toku wykonywanych przeze mnie obowiązków przyjąłem co do pierwszego ze składanych sprawozdań interpretację, że złożę je za okres pierwszych pełnych 12 miesięcy pełnienia funkcji Pełnomocnika Premiera, a więc za okres od dnia 16 marca 2018 r. do 16 marca 2019 r. W trakcie prac nad przygotowaniem pierwszego sprawozdania pojawiał się jednak szereg nowych okoliczności i działań wymagających w ocenie mojej i mojego zespołu uwidocznienia w treści pierwszego sprawozdania, stąd przyjęta została formuła złożenia sprawozdania za pierwszy pełen rok działalności z aktualizacją wg stanu na dzień 14 listopada 2019 r. [...] Pierwsze sprawozdanie (za okres od 16 marca 2018 r. do 16 marca 2019 r. z aktualizacją wg stanu na dzień 14 listopada 2019 r.) zatwierdziłem i podpisałem w okresie pełnienia funkcji Pełnomocnika Premiera. Nie potrafię wyjaśnić przyczyn, dla których pierwsze sprawozdanie nie zostało przekazane do KPRM po jego podpisaniu przeze mnie. Drugie sprawozdanie - informujące o działaniach podejmowanych przeze mnie w okresie od 15 listopada 2019 r. do 31 maja 2020 r. - przygotowałem po uzyskaniu informacji o toczącym się postępowaniu kontrolnym i po uświadomieniu sobie, że nie objąłem całości okresu pełnienia funkcji Pełnomocnika Premiera stosowną sprawozdawczością wynikającą z przepisów Zarządzenia nr 40”.

(akta kontroli, str. 765-774)

Pełnomocnik wyjaśnił, m.in. że: „...ze względu na objęcie funkcji 26 sierpnia 2020 r. [...] nie złożyłem Prezesowi RM raportu rocznego jako Pełnomocnik Prezesa RM ds. programu *Czyste Powietrze*. Z uwagi na fakt, iż z Zarządzenia nr 40 z 16 marca 2018 r. [...] nie wynika termin przedstawienia Prezesowi RM raportu, raport zostanie przedstawiony Prezesowi RM po pierwszym pełnym roku działalności. Ponadto wyjaśnił, że: „...Wskazany akt prawny nie precyzuje czy sprawozdanie powinno zostać złożone za okres roku kalendarzowego, czy pełny rok działalności, czy też inny uzgodniony okres”.

(akta kontroli, str. 5-9, 221, 300-301, 609-615)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Pełnomocnika, że sprawozdania z działalności obejmują 12 miesięcy pełnienia funkcji. Powyższemu zaprzecza przyjęta forma złożenia pierwszego sprawozdania, które objęło okres od 16 marca 2018 r. do 14 listopada 2019 r. Przyjmując interpretację Pełnomocnika mogłoby dojść do sytuacji, w której, w przypadku pełnienia tej funkcji przez okres krótszy niż rok, nie złożyłby on w ogóle sprawozdania Prezesowi Rady Ministrów. Brak wskazania w Zarządzeniu nr 40, że sprawozdanie należy złożyć za pierwszy pełny rok działalności oznacza, że sprawozdanie powinno zostać złożone za rok kalendarzowy. Niezłożenie odrębnych sprawozdań za każdy rok kalendarzowy pełnienia funkcji było działaniem niezgodnym z § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 40. Dodatkowo przekazanie dwóch sprawozdań przez byłego Pełnomocnika do KPRM

ponad rok po złożeniu rezygnacji z funkcji Pełnomocnika oraz dwa i pół roku po terminie, za jaki powinno zostać złożone pierwsze sprawozdanie (dotyczące roku 2018), było działaniem nierzetelnym i uniemożliwiało bieżące monitorowanie jego działalności. W ten sam sposób NIK ocenia fakt nieprzedstawienia Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania za 2020 r. przez niemal 8 miesięcy po upływie roku sprawozdawczego.

2. Pełnomocnik po 26 sierpnia 2020 r. nie przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów analiz, ocen i wniosków związanych z realizacją PPCP będącego elementem projektu strategicznego „Czyste Powietrze”, pomimo że zgodnie z § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 40 „Pełnomocnik przedstawia Prezesowi Rady Ministrów analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego działania”.

(akta kontroli, str. 2-4, 12-13, 219-220, 297-299)

Pełnomocnik wyjaśnił, m.in. że: „nie zidentyfikował zagrożeń w realizacji PPCP”. Wyjaśnił również, że: „...nie przedstawiałem Prezesowi Rady Ministrów pisemnych analiz, ocen oraz wniosków związanych z realizacją PPCP. [...] Instytucją Wdrażającą PPCP jest NFOŚiGW oraz wfośigw, w związku z czym identyfikacja potencjalnych zagrożeń jest kluczowa w tych instytucjach. NFOŚiGW posiada system monitorowania programu, w związku z czym informacje na temat realizacji programu były przekazywane na bieżąco podczas spotkań statutowych. Rosnąca w ciągu ostatnich miesięcy liczba wniosków, która obecnie wynosi około 4 000 tygodniowo wskazuje w mojej ocenie, że program jest realizowany w sposób właściwy i nie ma zagrożeń w jego realizacji. Jedynym obszarem dotyczącym PPCP znajdującym się poza NFOŚiGW, w którym możliwe są zagrożenia w przyszłości jest finansowanie programu. Obecnie toczą się negocjacje dotyczące Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko na lata 2021-2027 (FENIKS), jednak identyfikacja zagrożeń w tym zakresie jest w mojej ocenie niemożliwa właśnie ze względu na toczące się negocjacje”.

(akta kontroli, str. 5-9, 221, 300-301, 609-615)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Pełnomocnika dotyczącego braku zagrożenia w realizacji PCCP w związku z rosnącą liczbą składanych wniosków. Przy składaniu 4-5 tys. wniosków tygodniowo realizacja założonego w PCCP wskaźnika⁶⁶ zajmie 12 lat. Dlatego brak identyfikacji zagrożeń w realizacji PCCP, w odniesieniu do tempa jego wdrażania, należy uznać za postępowanie nierzetelne.

3. Pełnomocnik, pełniąc jednocześnie funkcję Przewodniczącego KS ds. KPOP, wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 123 nie zwołał posiedzenia KS ds. KPOP oraz nie przekazał Radzie Ministrów po 20 września 2019 r. sprawozdań okresowych z realizacji zadań KS ds. KPOP w terminach, o których mowa w § 11 ust. 1 ww. zarządzenia.

(akta kontroli, str. 609-610, 631-759, 803-805, 813-816)

Zgodnie z ww. zarządzeniem:

- w § 2 pkt 4 (w brzmieniu od 17 marca 2018 r.)⁶⁷ wskazano, że do zadań KS ds. KPOP należy: „monitorowanie realizacji rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza”;

⁶⁶ Wskaźnik: Liczba budynków/lokalii mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej – 3 030 000 szt.

⁶⁷ § 2 pkt 4 dodany przez § 1 pkt 1 zarządzenia nr 41 z dnia 16 marca 2018 r. (M.P. z 2018 r. poz. 294) zmieniającego nin. zarządzenie 17 marca 2018 r.

- w § 4 ust. 1 postanowiono, że: „Posiedzenia Komitetu zwołuje przewodniczący z własnej inicjatywy co najmniej dwa razy w roku oraz w każdym przypadku na umotywowany wniosek członka Komitetu”;
- w § 11 ust. 1 ustalono, że: „Przewodniczący Komitetu przedstawia Radzie Ministrów sprawozdania okresowe z realizacji zadań Komitetu, w terminie do dnia 31 maja i 30 listopada każdego roku”.

Pełnomocnik wyjaśnił, że wiedzę o tym, że ostatnie sprawozdanie z realizacji KS ds. KPOP zostało przekazane Radzie Ministrów w 2019 r.: „...posiadłem z Pańskiego pisma z 19 sierpnia 2021 r.” W zakresie zaniechania zwoływania posiedzeń KS ds. KPOP wyjaśnił, że: „Powodem była informacja powzięta w grudniu 2020 r. podczas spotkania z marszałkami województw od Ministerstwa Klimatu i Środowiska o pracy nad aktualizacją Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Zwoływanie posiedzenia komitetu uznałem za bezcelowe w związku z pracami nad jego aktualizacją”. W zakresie zaniechania przekazania Radzie Ministrów sprawozdań Pełnomocnik wyjaśnił m.in., że: „Z uwagi na fakt, że w okresie pełnienia przeze mnie funkcji Pełnomocnika nie odbyło się posiedzenie komitetu monitorującego-sterującego Krajowego Programu Ochrony Powietrza, nie zostały przekazane żadne sprawozdania. Ponadto Ministerstwo Klimatu i Środowiska opracowało aktualizację KPOP, która została mi przedstawiona do konsultacji”.

(akta kontroli, str. 613-614, 817-818)

Niezwołanie posiedzenia KS ds. KPOP w terminach wskazanych w § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 123 nie zwalniało Pełnomocnika z obowiązków sprawozdawczych określonych w § 11 ust. 1 ww. zarządzenia. Oprócz kwestii aktualizacji Krajowego Programu Ochrony Powietrza do zadań KS ds. KPOP należało monitorowanie realizacji rekomendacji KERM w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza (§ 2 pkt 4 ww. zarządzenia).

III. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- Wnioski
1. Niezwłoczne przedstawienie Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania z działalności za 2020 r., obejmującego rok kalendarzowy.
 2. Przedstawienie Prezesowi Rady Ministrów analiz, ocen i wniosków związanych z tempem wdrażania PPCP, będącego elementem projektu strategicznego „Czyste Powietrze”.
 3. Zwoływanie posiedzeń KS ds. KPOP w terminach określonych w § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 123 oraz przedłożenie Radzie Ministrów zaległych sprawozdań okresowych z realizacji zadań KS ds. KPOP.

IV. 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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. 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.

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

Warszawa, 29 listopada 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Tomasz Gawel

Kontroler
Bartosz Bernacki
Główny specjalista kp.

**) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 2176.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.*