



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.17.1.2024

Pani  
Joanna Skrzydlewska  
Marszałek Województwa Łódzkiego  
Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego  
ul. Piłsudskiego 8  
90-051 Łódź

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.257.2024 Zespołu Orzekającego  
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 6 marca 2025 r.

P/24/069 – Realizacja uchwał antysmogowych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego (dalej: Urząd lub UMWŁ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Skrzydlewska, Marszałek Województwa Łódzkiego, od 12 czerwca 2024 r. do chwili obecnej (dalej: Marszałek), wcześniej: Witold Stępień (od 2 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.) oraz Grzegorz Schreiber (od 23 listopada 2018 r. do 11 czerwca 2024 r.)  (akta kontroli str. 3-19, 1569)
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, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przez 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	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/103/2024 z 19 września 2024 r. 2. Mateusz Fajst – Świącicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/104/2024 z 19 września 2024 r.  (akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Sejmik Województwa Łódzkiego<sup>3</sup> przyjął uchwałę antysmogową, w której zawarto ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji, stosowanych paliw i kontroli instalacji, gdzie następuje spalanie paliw stałych. Projekt uchwały przygotowany przez UMWŁ został opracowany w oparciu o rzetelne analizy i uwzględnił wymagania określone w Dyrektywie CAFE<sup>4</sup>.

Ponadto w obowiązujących na terenie województwa łódzkiego *Programach ochrony powietrza oraz planach działań krótkoterminowych*<sup>5</sup> przewidziano rozwiązania umożliwiające wdrożenie uchwały antysmogowej oraz rzetelnie określono zadania mające zapewnić ich pełną realizację. Jednakże na terenie województwa łódzkiego, wg danych na dzień 1 lipca 2024 r., eksploatowanych było wciąż ok. 147 tys. kotłów pozaklasowych (kotły poniżej klasy 3, tzw. kopciuchy), chociaż zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej, takie kotły powinny zostać wyeliminowane z użytkowania do końca 2024 r. Ze względu na tak znaczną liczbę pozostałych w województwie łódzkim kopciuchów niemożliwa jest ich likwidacja w tym czasie. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych jest szczególnie istotne, ponieważ emitują one prawie trzykrotnie więcej pyłów niż kotły 3 klasy i dziesięciokrotnie więcej niż kotły 5 klasy.

Urząd podejmował działania mające na celu pełne wdrożenie uchwały antysmogowej oraz wykonania postanowień POP związanej z ograniczeniem niskiej emisji, jednakże działania te nie były realizowane w pełni rzetelnie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego monitorowania realizacji zadań określonych w POP2020 przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>6</sup>.

W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził działania informacyjno – edukacyjne dotyczące wymagań określonych w uchwale antysmogowej oraz szkodliwości niskiej emisji. Na ochronę powietrza w województwie łódzkim wydatkowano w tym okresie 1 831 165 tys. zł środków pochodzących z Unii Europejskiej.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

1. SWŁ w dniu 24 października 2017 r. przyjął uchwałę Nr XLIV/548/17<sup>7</sup> w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Głównym celem uchwały było wprowadzenie odpowiednich regulacji w zakresie eksploatacji instalacji spalania paliw, które miały przyczynić się do poprawy jakości powietrza w województwie łódzkim.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dalej: SWŁ.

<sup>4</sup> [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r.](#) w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (zwana Dyrektywą CAFE) jest jednym z głównych aktów prawnych, który w bezpośredni sposób wpływa na sposób realizacji ochrony powietrza w krajach Wspólnoty Europejskiej (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1). Dalej: Dyrektywa CAFE.

<sup>5</sup> Dalej: POP.

<sup>6</sup> Dalej: JST.

<sup>7</sup> Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2017 r. poz. 4549. Dalej: uchwała antysmogowa.

W dniu 22 listopada 2022 r. SWŁ przyjął uchwałę Nr L/597/22<sup>8</sup>, na mocy której zmieniono ww. uchwałę nr XLIV/548/17, poprzez wydłużenie terminu na wymianę kotłów, pieców i kominków (§ 9 ust. 2), w których dokonuje się spalania paliw stałych. W uzasadnieniu do podjętej uchwały zmieniającej ww. terminy wskazano, że główną przyczyną ich wydłużenia były: trwająca od dwóch lat pandemia, kryzys energetyczny, konflikt zbrojny w Ukrainie oraz wykorzystanie surowców i adaptacji do zmian klimatu (...) a zapisy w dotychczasowym brzmieniu wymagają zmian, w szczególności w zakresie zmiany terminów przepisów przejściowych dających czas na dostosowanie się do regulacji wskazanych w uchwale (...).

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Klimatu i Środowiska<sup>9</sup> uchwałę zmieniono w zakresie terminów eksploatacji instalacji grzewczych ze względu na okoliczności, które wystąpiły od czasu podjęcia uchwały nr XLIV/548/17 z dnia 24 października 2017 r. (trwającą ponad dwa lata pandemię SARS-COV-2, kierunki polityki energetycznej). Analiza sprawozdań z programów ochrony powietrza za 2021 r. wykazała, że efekt ekologiczny dla działania pn. „Ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych” został zrealizowany na poziomie ok 30% w strefie aglomeracja łódzka oraz ok 54 % w strefie łódzkiej (...).

W uchwale antysmogowej zawarto m.in. ograniczenia w stosowaniu paliw<sup>10</sup> oraz nakaz wymiany we wskazanych terminach określonych źródeł ciepła<sup>11</sup> instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>12</sup>, w szczególności kocioł, piec, kominek, jeżeli następuje w nich spalanie paliw stałych:

- a) w zakresie instalacji dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub do systemu ogrzewania wody użytkowej, których eksploatację rozpoczęto przed dniem 1 maja 2018 r.:
- niespełniających wymagań odnoszących się do sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3, 4 lub 5 według normy PN-EN 303-5:2012 „Kotły grzewcze, Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW, Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie” – do 1 stycznia 2023 r. Termin ten wydłużono zmianą uchwały antysmogowej do 1 stycznia 2025 r.
  - spełniających wymagania odnoszące się do sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określone dla klasy 3 lub klasy 4 według normy PN-EN 303-5:2012 „Kotły grzewcze, Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW, Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie” – do 1 stycznia 2027 r. Termin ten wydłużono zmianą uchwały antysmogowej do 1 stycznia 2028 r.
- b) w zakresie instalacji, które wydzielają ciepło poprzez bezpośrednie jego przenoszenie lub w połączeniu z przenoszeniem ciepła do medium lub w połączeniu z systemem dystrybucji gorącego powietrza, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r., będą musiały od 1 stycznia 2025 r. zostać wyposażone w urządzenia zapewniające redukcję emisji pyłu do wartości określonych w punkcie 2 lit. a załącznika II do Rozporządzenia Komisji (UE)

<sup>8</sup> Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2022 r. poz. 7058.

<sup>9</sup> Dalej: Dyrektor Departamentu.

<sup>10</sup> W § 4 uchwały określono zakaz stosowania paliw: 1) w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi powyżej 15%, za wyjątkiem paliw o wartości opałowej nie mniejszej niż 24 MJ/kg i zawartości popiołu nie większej niż 12%; 2) węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla; 3) mułów i flotokonzentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem; 4) zawierających biomasę stałą o wilgotności powyżej 20%.

<sup>11</sup> W §9 ust. 2 pkt. 1 i 2 oraz w ust. 3 i 4 w związku z §5 ust.1 uchwały antysmogowej.

<sup>12</sup> W rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 220, 791).

2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 1). Termin ten wydłużono zmianą uchwały antysmogowej do 1 stycznia 2026 r.

Ponadto w uchwale zawarto minimalne wymogi dla eksploatacji instalacji tj. kotłów na paliwo stałe, dotyczące sezonowej efektywności energetycznej i wielkości emisji zanieczyszczeń (§ 5 ust. 1 pkt. 1) oraz odnoszące się do sprawności cieplnej i emisji zanieczyszczeń określone dla klasy piątej (§ 5 ust. 1 pkt. 2) jak również tych, które wydzielają ciepło<sup>13</sup> (§ 5 ust. 2). Wymogi te muszą zostać spełnione m.in. dla wszystkich rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania w instalacji zgodnie z instrukcją dla użytkowników (§ 6 ust. 1).

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że ww. zakazy/nakazy w uchwale antysmogowej były podyktowane (...) *istniejącymi regulacjami dotyczącymi urządzeń grzewczych opalanych paliwami stałymi*<sup>14</sup>. Zakres paliw, których stosowania zakazano w uchwale wynikał z oceny realnych szans dostosowania się mieszkańców województwa łódzkiego do nowych przepisów prawa.

Ustalając zakaz stosowania określonych paliw wzięto również pod uwagę pojawiające się projekty rozporządzeń określających normy jakości paliw stałych, emisyjność rodzajów/asortymentów paliw.

W uchwale antysmogowej zawarto również uprawnienia kontrolne (§ 7), tj. zobowiązanie wobec podmiotów eksploatujących instalację do przedstawienia na żądanie organów uprawnionych do przeprowadzenia kontroli dokumentów potwierdzających spełnienie ww. wymagań.

Uchwała antysmogowa została opracowana w oparciu o wyniki pomiarów zanieczyszczeń powietrza określonych w *Rocznych ocenach jakości powietrza*<sup>15</sup> w województwie łódzkim w latach 2009-2016 wykonywanych na podstawie art. 89 i 90 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>16</sup> oraz w oparciu o dokumentację sporządzone na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego na potrzeby opracowania POP<sup>17</sup>. Analiza dotycząca zastosowania wymogów emisyjnych dla kotłów o mocy do 500 kW stanowiła element dokumentacji sporządzonej na potrzeby opracowania zmiany programów ochrony powietrza na podstawie „Rocznej oceny jakości powietrza w województwie łódzkim w roku 2014”.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że (...) *przywołana analiza wskazuje, że realizacja uchwały będzie wystarczająca do osiągnięcia norm jakości powietrza w zakresie pyłu*

<sup>13</sup> Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt. 2 ustawy antysmogowej tj. poprzez bezpośrednie przenoszenie ciepła lub w połączeniu z przenoszeniem ciepła do medium lub w połączeniu z systemem dystrybucji gorącego powietrza.

<sup>14</sup> Tj.: Rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 100), Rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 1), normą PN-EN 303-5:2012 Kotły grzewcze, Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW, Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie.

<sup>15</sup> Dokument rocznie przygotowany przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm. Dalej: Poś.

<sup>17</sup> Dokumenty pn.: Opracowanie i aktualizacja programów ochrony powietrza dla stref województwa łódzkiego na podstawie oceny jakości powietrza w województwie łódzkim w 2014 r. w celu osiągnięcia standardów jakości powietrza: TOM IA – Program ochrony powietrza dla strefy łódzkiej – w zakresie osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 oraz TOM IIIA – Program i aktualizacja programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracja łódzka – w zakresie pyłu zawieszonego PM10. Opis dotyczący analizy zastosowania wymogów emisyjnych dla kotłów o mocy do 500 kW znajdował się na str. 48 i 49 tomu IA (strefa łódzka) oraz stronach 47-48 tomu IIIA (aglomeracja łódzka).

*zawieszono PM10 i pyłu zawieszono PM2,5, na obszarach, gdzie stwierdzono konieczność redukcji emisji pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 z sektora komunalno-bytowego na poziomie nie więcej niż 50%.*

*Analizy, dokumenty i opracowania<sup>18</sup>, jak również dane analityczne, w oparciu o które przygotowano projekt uchwały, zostały wskazane w uzasadnieniu do uchwały nr 1439/17 Zarządu Województwa Łódzkiego<sup>19</sup> z dnia 12 października 2017 r. w sprawie przyjęcia i przedłożenia projektu uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.*

*W zakresie pełnej realizacji uchwały antysmogowej Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że (...) ważnym elementem (...) jest wsparcie finansowe w zakresie wymiany kotłów. Wydłużenie terminów uchwały antysmogowej wynikało również z niewystarczającego stopnia realizacji programu „Czyste Powietrze”, opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków oraz wypłacie dofinansowań, na co wskazywała kontrola NIK „Wdrażanie programu priorytetowego „Czyste Powietrze” przeprowadzona w 2021 r. Sytuacja geopolityczna w 2022 roku stała się dodatkową przeszkodą w skutecznej wymianie źródeł ciepła. Aktualizacje POP przy określeniu celu, zakresu i horyzontu czasowego opracowywane zostały z uwzględnieniem zapisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy. Scenariusze bazowe zawarte w programach uwzględniają założenia uchwały nr XLIV/548/17 SWŁ z dnia 24 października 2017 r. oraz jej zmiany tj. uchwały nr L/597/22 (...) z dnia 22 listopada 2022 r. Założenia POP określają, iż realizacja wskazanych działań priorytetowych oraz realizacja środków wymaganych przez prawo (w tym założeń uchwały antysmogowej) powinny pozwolić na spełnienie standardów jakości powietrza w roku prognozy tj. 2026. (...).*

*UMWŁ przedłożył projekt uchwały antysmogowej oraz projekt jej zmiany do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i starostom, zgodnie z art. 96 ust. 2 i 5 Poś.*

*W procesie opiniowania projektu uchwały antysmogowej wzięło udział 39 JST z czego opinię negatywną przedstawiły cztery JST<sup>20</sup>, pozytywną – 16<sup>21</sup> a w 19 przypadkach zgłoszono uwagi<sup>22</sup>, których część została uwzględniona w uchwale.*

*Zgłoszone uwagi dotyczyły<sup>23</sup> m.in.: konieczności uruchomienia dużej ilości środków finansowych na dotacje na wymianę źródeł ciepła dla mieszkańców, wątpliwości co do dochowania w zakładanych w uchwale terminach granicznych wymiany kotłów, określenia metodyki pomiaru jakości paliw lub metodyki poboru próbek paliw, technicznych poprawek zapisów uchwały.*

---

<sup>18</sup> Badania toksykologiczne i epidemiologiczne przygotowane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), badania Europejskiej Agencji Środowiska i organizacji ekologicznych oraz na podstawie przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy

<sup>19</sup> Dalej: ZWŁ.

<sup>20</sup> Wójt Gminy Ręczno, Wójt Gminy Łęki Szlacheckie, Wójt Gminy Aleksandrów, Wójt Gminy Masłowice.

<sup>21</sup> Prezydenci Miast: Pabianic, Zduńska Wola; Burmistrzowie: Rzgowa, Sulejowa, Łasku, Koluszek, Strykowa; Wójtowie Gmin: Strzelce, Sadkowiec, Lututów, Moszczenica, Grabica; Starostowie: Kutnowski, Zduńskowski, Piotrkowski, Skierniewicki.

<sup>22</sup> Prezydenci Miast: Tomaszowa Mazowieckiego, Sieradza, Bełchatowa, Zgierz, Radomska, Skierniewice; Burmistrzowie Gmin: Żychlin, Tuszyna; Wójtowie Gmin: Zduńska Wola, Nowa Brzeźnica, Bolimów, Radomsko, Szczerców, Wartkowice, Brójce, Rokiciny; Starostowie: Wieluński, Pabianicki, Łódzki Wschodni.

<sup>23</sup> Uchwała nr 1439/17 ZWŁ z dnia 12 października 2017 r. w sprawie przyjęcia i przedłożenia projektu uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Aktualizacja uchwały również została poddana procesowi opiniowania<sup>24</sup>, w której wzięło udział 50 JST z czego opinię negatywną przedstawiły dwie JST (które również zawierały uwagi)<sup>25</sup>, a pozytywną bez uwag – 48 JST<sup>26</sup>. Zgłoszone uwagi dotyczyły m.in. braku podstaw do wydłużania terminów na wymianę kotłów i zarazem mniejszą motywację do wzmożenia działań oraz braku środków dla mieszkańców na ich usuwanie i zintensyfikowanie systemowego wsparcia finansowego gmin.

W uchwale antysmogowej (w § 4 do § 7) wzięto pod uwagę jakie były techniczne możliwości sprawdzenia, czy użytkownicy systemów grzewczych stosowali się do przyjętych zakazów lub ograniczeń oraz na relację pomiędzy wymaganiami uchwał antysmogowych a wymaganiami jakościowymi dla paliw stałych określonych rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska<sup>27</sup>.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że określając zakazy dla stosowania paliw kierowano się pakietem projektów rozporządzeń dotyczących jakości paliw stałych<sup>28</sup>, gdzie jednym z elementów było projektowane rozporządzenie określające wzór świadectwa jakości paliw stałych. (...) Jednak z uwagi na fakt, że rozporządzenie nie zostało opublikowane przed przyjęciem uchwały tj. do dnia 24 października 2017 r., odniesienie do niego nie znalazło się w uchwale antysmogowej. Parametry dotyczące jakości paliw stałych w postaci węgla określone w uchwale antysmogowej wzorowane były na projektach rozporządzeń określających normy dla paliw stałych, wobec tego są to podstawowe parametry takie jak uziarnienie, wartość opałowa i zawartość popiołu. Wartości tych parametrów mogą się różnić od tych wynikających z obowiązującego rozporządzenia określającego normy dla paliw stałych jednakże, są one wskazywane w świadectwach jakości paliw stałych, w związku z tym istnieje możliwość ich weryfikacji w trakcie kontroli. W aktualnych POP dla województwa łódzkiego wskazano, że wymagania jakościowe, jakie muszą spełniać paliwa stałe oraz sposób dokumentowania ich spełnienia zostały określone w obowiązujących aktach prawnych<sup>29</sup>. W odniesieniu do biomasy wzięto pod uwagę zalecenia producentów urządzeń grzewczych zawarte w instrukcjach obsługi tych urządzeń oraz dostępność na rynku urządzeń do pomiaru wilgotności materiałów, w tym drewna opałowego. Jednocześnie w § 7 uchwały antysmogowej wskazano jakimi dokumentami może się okazać w szczególności podmiot eksploatujący instalację w celu potwierdzenia spełnienia ograniczeń i zakazów określonych w uchwale. W przypadku urządzeń grzewczych dodatkowo istnieje możliwość zweryfikowania tabliczki znamionowej urządzenia.

---

<sup>24</sup> Uchwała nr 1011/22 ZWŁ z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie rozpatrzenia uwag i wniosków z opiniowania oraz udostępnienia społeczeństwu projektu uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

<sup>25</sup> Urząd Miasta i Gminy Aleksandrów Łódzki i Urząd Miasta Łodzi.

<sup>26</sup> Urzędy Gmin: Andrespol, Będków, Brójce, Brzeziny, Czastary, Dąbrowice, Dłutów, Głowno, Grabica, Kiernozia, Klonowa, Lipce Reymontowskie, Łanięta, Masłowice, Moszczenica, Nieborów, Rozprza, Sędziejowice, Świnice Warckie, Wartkowice, Witonia, Wola Krzysztoporska, Zapolice, Zgierz; Urzędy Miast/Miejskie: Brzeziny, Głowno, Konstantynów Łódzki, Pabianice, Piotrków Trybunalski, Rawa Mazowiecka, Skierniewice, Zgierz; Urzędy Miast i Gminy: Działoszyn, Kamieńsk, Łask, Przedbórz, Stryków, Uniejów, Warta, Wieruszów, Żelów oraz Starostwa Powiatowe w: Łodzi, Łowiczu, Pabianicach, Radomsku, Sieradzu, Skierniewicach i Zduńskiej Woli.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. poz. 2856). Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. poz. 1890).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych, Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie sposobu pobierania próbek paliw stałych, Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie metod badania jakości paliw stałych

<sup>29</sup> Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2856) i Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2843).

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że brak aktualizacji uchwały antysmogowej wynikał z przyjęcia w powyższej uchwale konkretnych parametrów paliw, których stosowania zakazano, a podejście to wynikało z obserwacji przebiegu prac legislacyjnych związanych z przyjęciem norm dla paliw stałych, podczas których m.in. nie zakończono prac nad projektami opracowanymi w 2015 r. (...) *W trakcie tamtych prac jak również prac nad kolejnymi projektami pojawiały się skrajnie różne propozycje norm i z jednej strony nie można było być pewnym jakie normy zostaną ostatecznie określone, z drugiej strony do przewidzenia było, że normy na przestrzeni lat będą ulegały zmianom. (...) wspomniane rozporządzenie dotyczyło norm (parametrów) paliw dopuszczonych do sprzedaży osobom i podmiotom eksploatującym instalacje spalania paliw inne niż instalacje wymagające uzyskania pozwolenia lub dokonania zgłoszenia eksploatacji. Występuje tu oczywista rozbieżność zakresu regulacji, która najbardziej uwidacznia się gdy weźmie się pod uwagę czas zakupu paliwa i czas jego użycia (spalenia). Odstęp czasu między tymi czynnościami może wynosić wiele miesięcy. W konsekwencji mogłoby się okazać, że osoba która zakupiła paliwo spełniające wymagania jakościowe, w momencie zakupu mogła całkowicie legalnie je spalać, natomiast gdy dokonywałaby spalania tak zakupionego paliwa po jakimś czasie w sytuacji zmiany parametrów jakościowych - łamałaby prawo. W celu uniknięcia takich sytuacji (...), w zmianie uchwały antysmogowej należałoby zawrzeć odpowiednie przepisy przejściowe. Słuszność przyjętego podejścia potwierdza fakt, iż wymagania te ulegają zmianom<sup>30</sup>. (...) Podejście zgodnie z którym uchwała antysmogowa zmieniana jest przy każdej zmianie obowiązujących i stosowanych norm dla paliw stałych sprzedawanych mieszaniom napotkałoby także przeszkody wynikające z czterokrotnego zawieszania obowiązywania przepisów<sup>31</sup>. (...) Kolejną wątpliwością związaną z przyjęciem podejścia polegającego na dostosowywaniu przedmiotowej uchwały do obowiązujących wymagań jakościowych dla paliw stałych jest brak wymagań dla biomasy stanowiącej paliwo stałe. (...) Zgodnie z tym podejściem wskazano konkretne parametry dla węgla kamiennego lub paliw wyprodukowanych z jego udziałem. O ile na przestrzeni czasu ulegały zmianom wartości parametrów określone w przepisach dotyczących wymagań jakościowych dla paliw stałych, to rodzaje parametrów nie zmieniały się. Dzięki temu dysponując świadectwem jakości paliwa można ocenić czy paliwo to spełnia wymagania uchwały antysmogowej czy też nie.*

UMWŁ weryfikację parametrów czystości powietrza dokonywał w oparciu o Roczne oceny jakości powietrza a dodatkowo w 2020 r. rozpoczął realizację projektu Łódzkiej Regionalnej Sieci Monitoringu Powietrza (patrz dalej pkt. 4 wystąpienia).

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że uzyskiwanie informacji i danych dotyczących poziomów substancji w otaczającym powietrzu oraz wyników analiz i ocen w zakresie przestrzegania norm jakości powietrza należą do monitoringu jakości powietrza w ramach Państwowego Monitoringu Powietrza koordynowanego i prowadzonego zgodnie z ustawą z dnia 10 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 89 Poś, Główny Inspektor Ochrony Środowiska dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref i wyniki oceny oraz klasyfikację stref, niezwłocznie przekazuje zarządowi województwa. W związku

---

<sup>30</sup> Zmiany wymagań nastąpiły dwukrotnie, tj. Rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2856) oraz Rozporządzeniem Ministra Przemysłu oraz Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 listopada 2024 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1618).

<sup>31</sup> Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych: z dnia 27 czerwca 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1351), z dnia 25 sierpnia 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1786), z dnia 28 kwietnia 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 835) i z dnia 1 sierpnia 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1494).

*z powyższym dokonywanie pomiarów parametrów czystości powietrza nie znajduje się w kompetencjach samorządu województwa. Weryfikacja parametrów czystości powietrza jest zatem możliwa w oparciu o roczne oceny jakości powietrza w województwie łódzkim. UMWŁ realizuje natomiast na obszarze województwa łódzkiego projekt Łódzkiej Regionalnej Sieci Monitoringu Powietrza. Należy podkreślić że nie są to pomiary akredytowane lecz wyłącznie poglądowe, a ich celem jest informowanie mieszkańców o poziomie zanieczyszczeń powietrza oraz edukacja mieszkańców. W ramach projektu na fasadach budynków użyteczności publicznej tj. szpitale, szkoły, urzędy, budynki OSP, montowane są czujniki dokonujące pomiaru jakości powietrza, w tym koncentracji pyłów zawieszonych. W chwili obecnej na terenie województwa łódzkiego zamontowanych zostało 110 czujników w różnych lokalizacjach i planowane jest dalsze rozwijanie projektu o kolejne czujniki. Informacje o jakości powietrza z czujników są wysyłane w regularnych interwałach do platformy <https://airly.eu/map> oraz publikowane w widget-ach umieszczonych na stronach internetowych różnych instytucji (np. <https://szpital-belchatow.pl/>, <https://www.lodbratoszewice.pl/>, <https://www.szpitalskierniewice.pl/>). Ponadto czujniki posiadają kolorowe diody pozwalające mieszkańcom województwa łódzkiego określić stan jakości powietrza wzrokowo.*

*W związku z opublikowaniem przez WHO w 2021 r. nowych globalnych wytycznych dotyczących jakości powietrza oraz związaną z tym zmianą Dyrektywy CAFE, Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że jakość powietrza zgodnie z rocznymi ocenami jakości powietrza w województwie łódzkim ulegała systematycznej poprawie a w roku 2023 po raz pierwszy nie zanotowano przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5. Ponadto w porównaniu z rokiem 2022, obszar przekroczeń poziomu docelowego dla benzo(a)pirenu w 2023 r. uległ zdecydowanemu zmniejszeniu – o ponad 60% (w 2023 roku obszary przekroczeń benzo(a)pirenu wystąpiły w 35 gminach (na 177), natomiast w 2022 r. takie przekroczenia wystąpiły w 80 gminach). (...) Łącznie w 2023 r. obszary przekroczeń stanowiły 1,5% powierzchni województwa oraz dotyczyły 24,8% ludności województwa, podczas gdy w 2022 r. wartości te wynosiły odpowiednio 4,3% powierzchni województwa i 35,3% ludności województwa. W celu dalszej poprawy jakości powietrza planowana jest kontynuacja działań edukacyjnych.*

*Ponadto wyjaśnił, że w uchwale antysmogowej dla wymiany kotłów pozaklasowych określono różne terminy<sup>32</sup> dlatego też ocenę wprowadzania kolejnych działań prawnych będzie można dokonać po wejściu w życie ww. przepisów, kiedy będzie można określić ich wpływ na poprawę jakości powietrza, a wytyczne WHO oraz aktualne założenia Dyrektywy CAFE będą brane pod uwagę przy opracowywaniu kolejnych POP.*

*Wicemarszałek WŁ wyjaśniła, że nie było możliwości uwzględnienia podczas aktualizacji uchwały antysmogowej wymagań dotyczących projektowanych wartości normatywnych przekroczeń substancji szkodliwych w powietrzu, określonych nową Dyrektywą CAFE, gdyż była ona opiniowana przez Polskę w pierwszym kw. 2023 r., a więc po przyjęciu przez Sejmik Województwa Łódzkiego uchwały nr L/597/22 z dnia 22 listopada 2022 r. (...) Biorąc pod uwagę, że w chwili opracowywania i procedowania projektu uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego zmieniającej tzw. „uchwałę antysmogową” województwa łódzkiego, dyrektywa CAFE była projektem, który został przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 26 października 2022 r., a nie obowiązującym prawem, w uchwale tej nie było możliwości uwzględnienia wymagań*

<sup>32</sup> Do 1 stycznia 2025 r., dla kotłów spełniających wymagania klasy 3 lub 4 według normy PN-EN 303-5:2012, określono czas wymiany do 1 stycznia 2028 r., dla kominków i pieców określono czas wymiany lub dostosowania instalacji do 1 stycznia 2026 r. (dostosowanie to ma polegać na ograniczeniu wielkości emisji pyłu do poziomu określonego w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185).

dotyczących projektowanych wartości normatywnych przekroczeń substancji szkodliwych w powietrzu określonych tą dyrektywą.

(akta kontroli str.: 20-386, 1246-1284, 1352-1374)

2. W latach 2017 – 2024 na obszarze województwa łódzkiego obowiązywały następujące POP:

- dla strefy łódzkiej: przyjęty uchwałą nr XXXV/690/13 SWŁ z dnia 26 kwietnia 2013 r.<sup>33</sup> a następnie uchwałą nr XX/303/20 SWŁ z dnia 15 września 2020 r.<sup>34</sup> (obowiązujący do czasu zakończenia czynności kontrolnych);
- dla strefy aglomeracji łódzkiej: przyjęty uchwałą nr XXXV/689/13 SWŁ z dnia 26 kwietnia 2013 r.<sup>35</sup> a następnie uchwałą nr XX/304/20 SWŁ z dnia 15 września 2020 r.<sup>36</sup> (obowiązujący do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

W POP2013<sup>37</sup> dla właściwych organów administracji publicznej<sup>38</sup> przewidziano w szczególności następujące działania<sup>39</sup>:

- Budowa lub rozbudowa centralnych systemów ciepłowniczych lub/i gazowych lub/i energetycznych (kod działania LdEM01);
- Zmiana dotychczasowego sposobu zaopatrzenia w ciepło, polegająca na podłączeniu budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wymianie przestarzałych konstrukcyjnie źródeł węglowych na posiadające certyfikaty energetyczno-emisyjne („znak bezpieczeństwa ekologicznego”) wysokosprawne źródła ciepła opalane: paliwami gazowymi (w szczególności: kotły kondensacyjne, konwencjonalne niskotemperaturowe), olejem opałowym lekkim bądź zasilane w energię cieplną ze źródeł energii odnawialnej (odpowiadających normom polskim i europejskim), ewentualnie paliwami stałymi spalanyymi w kotłach, których konstrukcje, przy obsłudze i podawaniu paliwa stałego zgodnie z DTR tych kotłów uniemożliwiają spalanie paliw niekwalifikowanych (kod działania LdEM02);
- Stosowanie paliwa o parametrach jakościowych jak najlepiej dostosowanych do danego rodzaju/typu kotła (kod działania LdEM03);

<sup>33</sup> Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2013 r. poz. 3471 z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszzonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM10 oraz planu działań krótkoterminowych. Nazwa strefy: strefa łódzka. Kod strefy: PL1002 (<https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2013/3471/>) wraz ze zmianami: Uchwała nr XLIII/778/13 SWŁ z dnia 25 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2014 r. poz. 106 z dnia 9 stycznia 2014 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2014/106/>), Uchwała nr LIII/945/14 SWŁ z dnia 28 października 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2014 r. poz. 4557 z dnia 11 grudnia 2014 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2014/4557/>) oraz Uchwała nr XIX/286/20 SWŁ z dnia 29 czerwca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2020 r. poz. 4226 z dnia 21 lipca 2020 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2020/4226/>). Dalej: POP2013 strefa łódzka.

<sup>34</sup> Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2020 r. poz. 5935 z dnia 6 listopada 2020 r. w sprawie programu ochrony powietrza i planu działań krótkoterminowych dla strefy łódzkiej (<https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2020/5935/>) wraz ze zmianą: Uchwała nr LXIII/694/23 SWŁ z dnia 21 listopada 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2023 r. poz. 9981 z dnia 7 grudnia 2023 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2023/9981/>). Dalej: POP2020 strefa łódzka.

<sup>35</sup> Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2013 r. poz. 3434 z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszzonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM10 oraz planu działań krótkoterminowych. Nazwa strefy: aglomeracja łódzka. Kod strefy: PL1001 (<https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2013/3434/>) wraz ze zmianami: Uchwała nr XLI/764/13 SWŁ z dnia 29 października 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2013 r. poz. 5517 z dnia 12 grudnia 2014 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2013/5517/>), Uchwała nr VIII/90/15 SWŁ z dnia 31 marca 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2015 r. poz. 2102 z dnia 15 maja 2015 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2015/2102/>), Uchwała XII/209/19 SWŁ z dnia 29 października 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2020 r. poz. 655 z dnia 24 stycznia 2020 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2020/655/>). Dalej: POP2013 aglomeracja łódzka.

<sup>36</sup> Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2020 r. poz. 5936 z dnia 6 listopada 2020 r. w sprawie programu ochrony powietrza i planu działań krótkoterminowych dla strefy aglomeracja łódzka (<https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2020/5936/>) wraz ze zmianą: Uchwała nr LXIII/693/23 SWŁ z dnia 21 listopada 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2023 r. poz. 9980 z dnia 7 grudnia 2023 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2023/9980/>). Dalej: POP2020 aglomeracja łódzka.

<sup>37</sup> Zarówno dla strefy aglomeracji łódzkiej jak i strefy łódzkiej.

<sup>38</sup> Lub właściwych ze względu na lokalizację obszarów przekroczeń, zarządzający funduszami celowymi, zarządzający funduszami unijnymi.

<sup>39</sup> Na str. 6-7, 9-10, 44, 46-47, 51-53, 55-56 dla strefy aglomeracji łódzkiej oraz na str. 7-9, 55-58 i 61-61 dla strefy łódzkiej.

- Kontrola gospodarstw domowych w zakresie właściwego gospodarowania odpadami, w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i paleniskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych (kod działania LdEM11);
- Zmiana sposobu ogrzewania budynków na ogrzewanie z sieci ciepłowniczej lub wymiana przestarzałych konstrukcyjnie węglowych źródeł wytwarzania energii cieplnej i pary technologicznej na wysokosprawne źródła niskoemisyjne posiadające certyfikaty energetyczno-emisyjne („znak bezpieczeństwa ekologicznego”) opalane: paliwami gazowymi (w szczególności: kotły kondensacyjne, konwencjonalne niskotemperaturowe), olejem opałowym lekkim lub paliwami stałymi spalanyymi w kotłach, których konstrukcje, przy obsłudze i podawaniu paliwa stałego zgodnie z DTR tych kotłów, uniemożliwiają spalanie paliw niekwalifikowanych (kod działania LdEG01);
- Kontrola instalacji w zakresie właściwego gospodarowania odpadami, w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i paleniskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych (kod działania LdEG16);
- Kształtowanie właściwych zachowań społecznych poprzez propagowanie metod oszczędzania energii cieplnej, elektrycznej i paliw oraz uświadamianie o szkodliwości spalania paliw niskiej jakości, rozpowszechnianie metod zapobiegania pożarom (kod działania LdEDU1);
- Prowadzenie akcji edukacyjnych mających na celu uświadamianie społeczeństwa o szkodliwości spalania odpadów połączonych z informacją na temat kar administracyjnych za spalanie paliw niekwalifikowanych i odpadów (kod działania LdEDU2);
- Promocja nowoczesnych, niskoemisyjnych kotłów o wysokim wskaźniku efektywności energetycznej oraz źródeł energii odnawialnej (kod działania LdPRO1);
- Inwentaryzacja<sup>40</sup> źródeł emisji punktowej i powierzchniowej – utworzenie baz danych pozwalających na inwentaryzację źródeł emisji (kod działania LdIE01).

W POP2020<sup>41</sup> dla właściwych organów administracji publicznej<sup>42</sup> przewidziano następujące działania<sup>43</sup>:

- Ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych<sup>44</sup> (kod działania PL1001\_ZSO dla aglomeracji łódzkiej i PL1002\_ZSO dla strefy łódzkiej);
- Prowadzenie edukacji ekologicznej (ulotki, imprezy, akcje szkolne, audycje, konferencje, działania informacyjne i szkoleniowe) związanej z ochroną powietrza<sup>45</sup> (kod działania PL1001\_EE dla aglomeracji łódzkiej i PL1002\_EE dla strefy łódzkiej);

<sup>40</sup> Lub kontynuacja inwentaryzacji – dla strefy aglomeracji łódzkiej.

<sup>41</sup> Zarówno dla strefy aglomeracji łódzkiej jak i strefy łódzkiej.

<sup>42</sup> Dla strefy aglomeracji łódzkiej: Prezydent Miasta Łodzi, Burmistrz Konstantynowa Łódzkiego, Prezydent Pabianic, Prezydent Zgierza, Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego, właściciele i zarządzający lokalami, budynkami i nieruchomościami, organizacje pożytku publicznego, jednostki oświatowe (a po aktualizacji w 2023 r. - Burmistrzowie i prezydenci miast strefy aglomeracji łódzka oraz organizacje pożytku publicznego, jednostki oświatowe) a dla strefy łódzkiej: wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast i gmin strefy łódzkiej, właściciele i zarządzający lokalami, budynkami i nieruchomościami, organizacje pożytku publicznego, jednostki oświatowe. Dla działania *Monitorowanie realizacji programu* wskazano Zarząd Województwa Łódzkiego i samorządy lokalne.

<sup>43</sup> Na str. 71-75 i 117-118 (a po aktualizacji uchwały w 2023 na str. 151-156 i 196-198) dla strefy aglomeracji łódzkiej oraz na str. 96-104 i 152-153 (a po aktualizacji uchwały w 2023 na str. 158-167 i 206-208) dla strefy łódzkiej.

<sup>44</sup> W aktualizacji POP2020 uchwałą LXIII/693/23 i LXIII/694/23 z dnia 21 listopada 2023 r. dokonano zmiany nazwy działania (zarówno dla aglomeracji łódzkiej jak i strefy łódzkiej) na *Redukcja emisji zanieczyszczeń ze źródeł małej mocy do 1 MW*.

<sup>45</sup> W aktualizacji POP2020 uchwałą LXIII/693/23 i LXIII/694/23 z dnia 21 listopada 2023 r. dokonano zmiany nazwy działania (zarówno dla aglomeracji łódzkiej jak i strefy łódzkiej) na *Prowadzenie edukacji ekologicznej*.

- Prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów (kod działania PL1001\_KPP dla aglomeracji łódzkiej i PL1002\_KPP dla strefy łódzkiej);
- Monitorowanie realizacji programu.

Wicemarszałek WŁ wyjaśnił, że nie ma podstawy prawnej wskazującej na konieczność dokonywania aktualizacji POP ze względu wprowadzenia tzw. „uchwały antysmogowej” gdyż *sytuacje, w których konieczne jest sporządzenie nowych POP lub dokonanie ich aktualizacji zostały określone w art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 ze zm.). Realizacja powyższych czynności jest uzależniona od wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, nie zaś od przyjęcia przepisów tzw. „uchwały antysmogowej”.*

Przewidywane efekty wdrożenia uchwały antysmogowej zostały zawarte w POP2020 gdzie uwzględniono ograniczenia i zakazy stosowania kotłów na paliwa stałe niespełniających norm poprzez stopniową wymianę urządzeń grzewczych w wyniku realizacji uchwały antysmogowej, tj. w latach 2021-2023 założono, że każdego roku w latach 2020 – 2021 wymienianych będzie 5% starych kotłów, a 10% w latach 2022-2026, niespełniających wymagań stawianych urządzeniom grzewczym. W POP obowiązującym od 2024 r.<sup>46</sup> założono analogicznie, że w latach 2022-2023 każdego roku wymienianych będzie 10% starych kotłów, a w latach 2024-2026 po 15%.

W przypadku ww. POP dla każdej gminy w obrębie strefy aglomeracja łódzka oraz strefy łódzkiej, Wicemarszałek WŁ wyjaśniła, że oszacowano wartość efektu redukcji emisji, którą przyniesie realizacja uchwały antysmogowej. Dla obniżonej emisji zanieczyszczeń objętych programami przeprowadzono modelowanie matematyczne, które wskazało, że założona redukcja emisji jest niewystarczająca do dotrzymania poziomów dopuszczalnych stężeń pyłu zawieszonego PM10 oraz PM2,5 i poziomu docelowego benzo(a)pirenu w roku prognozy.

Wicemarszałek WŁ wyjaśniła, że analiza zastosowania wymogów emisyjnych dla kotłów o mocy do 500 kW stanowi element dokumentacji sporządzonej na potrzeby opracowania zmiany POP na podstawie „Rocznej oceny jakości powietrza w województwie łódzkim w roku 2014”. Przywołana analiza wskazuje, na czas jej opracowywania, że realizacja uchwały będzie wystarczająca do osiągnięcia norm jakości powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5, na obszarach, gdzie stwierdzono konieczność redukcji emisji pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 z sektora komunalno – bytowego na poziomie nie więcej niż 50%. W oparciu o wyżej przywołaną analizę podjęta została uchwała nr XLIV/548/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 24 października 2017 r. Opis dotyczący analizy zastosowania wymogów emisyjnych dla kotłów o mocy do 500 kW znajduje się w przekazanych drogą elektroniczną dokumentach (str. 48 i 49 tomu 1A - strefa łódzka oraz str. 47-48 tomu 3A -aglomeracja łódzka).

W obowiązujących na terenie województwa łódzkiego POP2020 (tj. dla strefy łódzkiej i strefy aglomeracja łódzka) zostały określone priorytetowe działania naprawcze, mające na celu obniżenie stężeń zanieczyszczeń w powietrzu. Szczegółowe informacje nt. planowanych efektów (ekologicznych i rzeczowych) ww. działań naprawczych znajdują się w Harmonogramach realizacji poszczególnych działań naprawczych zamieszczonych w pkt. 7.3. obowiązujących POP.

<sup>46</sup> Uchwała nr LXIII/693/23 SWŁ z dnia 21 listopada 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2023 r. poz. 9980 z dnia 7 grudnia 2023 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2023/9980/>), oraz Uchwała nr LXIII/694/23 SWŁ z dnia 21 listopada 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2023 r. poz. 9981 z dnia 7 grudnia 2023 r. <https://dziennik.lodzkie.eu/legalact/2023/9981/>).

Działania te obejmowały:

- Redukcję emisji zanieczyszczeń ze źródeł małej mocy do 1 MW; w ramach której przewidziano wymianę wysokoemisyjnych źródeł ciepła opalanych paliwami stałymi na czyste formy ogrzewania m.in. budynków mieszkalnych wraz z jednoczesną termomodernizacją tych budynków. Celem działania było zmniejszenie emisji substancji zanieczyszczających powietrze. Jako efekt rzeczowy określono „powierzchnia lokali/budynków, na której zlikwidowano nieefektywne indywidualne źródło ciepła na paliwo stałe” o łącznej wartości w latach 2021 – 2026 :
  - a) Dla strefy łódzkiej 2 728 170 m<sup>2</sup> z czego odpowiednio 147 972, 236 420, 295 380, 723 245, 701 508 i 623 647 m<sup>2</sup>.<sup>47</sup>
  - b) Dla strefy aglomeracji łódzkiej 306 577 m<sup>2</sup> z czego odpowiednio 21 290, 34 060, 42 580, 77 502, 73 621 i 57 524 m<sup>2</sup>.<sup>48</sup>
- Prowadzenie edukacji ekologicznej, w ramach której przewidziano prowadzenie cyklicznych działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie ochrony powietrza oraz wpływu złego stanu powietrza na zdrowie ludzi, zarówno na szczeblu regionalnym jak i lokalnym. Celem działania było podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców województwa łódzkiego i kształtowanie właściwych zachowań proekologicznych. Jako efekt rzeczowy określono:<sup>49</sup> „Minimum 3 wydarzenia edukacyjne związane z ochroną powietrza w roku, na terenie każdej gminy”<sup>50</sup>.
- Prowadzenie działań kontrolnych, w ramach której przewidziano przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących ochrony powietrza (w tym przepisów uchwały antyśmogowej), przestrzegania zakazu spalania odpadów w kotłach i piecach oraz przestrzegania zakazu wypalania łąk i traw. Celem działania jest zapobieganie ewentualnym naruszeniom przepisów dotyczących ochrony powietrza, obejmującym m.in. spalanie odpadów w piecach lub kotłach, stosowanie paliw nieodpowiedniej jakości czy użytkowania instalacji nieodpowiadających przepisom uchwały antyśmogowej, które przyczyniają się do pogarszania jakości powietrza. Jako efekt rzeczowy określono<sup>51</sup>:
  - a) dla strefy łódzkiej „liczbę kontroli minimum 50 w ciągu roku dla gmin o liczbie mieszkańców  $\geq 50$  tys. oraz minimum 20 kontroli w ciągu roku dla gmin o liczbie mieszkańców  $< 50$  tys.”;
  - b) Dla strefy aglomeracji łódzkiej „liczba kontroli minimum 50 w ciągu roku w każdej gminie”.

W obowiązujących POP nie przypisano bezpośrednio zadań do samorządu województwa, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu zadania samorządu województwa określa ustawa Poś. Zgodnie z art. 91 ww. ustawy zarząd województwa opracowuje programy ochrony powietrza, które min. wskazują podmioty i organy odpowiedzialne za realizację działań naprawczych. W POP jako podmioty i organy odpowiedzialne za realizację działań naprawczych nie wskazano organów samorządu województwa. Zgodnie z art. 91 ust. 9f ww. ustawy oraz programami ochrony powietrza zarząd województwa monitoruje natomiast realizację działań naprawczych realizowanych na szczeblu gminnym i powiatowym przez podmioty i organy wskazane w programach ochrony powietrza oraz w planach działań krótkoterminowych.

<sup>47</sup> W POP2020 z dnia 15 września 2020 r. przewidziano 2 057 430 m<sup>2</sup>, z czego odpowiednio 147 972, 236 420, 295 380, 469 350, 469 350 i 438 960 m<sup>2</sup>.

<sup>48</sup> W POP2020 z dnia 15 września 2020 r. przewidziano 212 900 m<sup>2</sup>, z czego odpowiednio 21 290, 34 060, 42 580, 42 580, 42 580 i 29 810 m<sup>2</sup>.

<sup>49</sup> Zarówno w strefie łódzkiej jak i strefie aglomeracji łódzkiej.

<sup>50</sup> W POP2020 z dnia 15 września 2020 r., zarówno dla strefy łódzkiej jak i strefy aglomeracji łódzkiej, przewidziano „Minimum 2 wydarzenia edukacyjne związane z ochroną powietrza w roku, na terenie każdej gminy”.

<sup>51</sup> W stosunku do POP2020 z dnia 15 września 2020 r. efekt rzeczowy nie ulegał zmianie.

W zakresie określenia w POP zadań związanych ze wszystkimi rodzajami zakazów i ograniczeń wprowadzonych uchwałą antysmogową Wicemarszałek WŁ wyjaśniła, że w POP: *określono możliwe do podjęcia przez gminy działania naprawcze, które w pewnym zakresie pokrywają się z ograniczeniami wynikającymi z uchwały antysmogowej województwa łódzkiego. Dotyczy to głównie kwestii zmiany dotychczasowego sposobu zaopatrzenia w ciepło, polegającą na podłączeniu budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wymianie przestarzałych konstrukcyjnie źródeł węglowych na posiadające certyfikaty energetyczno-emisyjne wysokosprawne źródła ciepła opalane: paliwami gazowymi, olejem opałowym lekkim bądź zasilane w energię ciepłą ze źródeł energii odnawialnej, czy też kontroli gospodarstw domowych w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i paleniskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych. Należy jednak zaznaczyć, że działania naprawcze określone w POP są działaniami dodatkowymi, wykraczającymi poza działania określone w innych niż programy ochrony powietrza przepisach prawa np. uchwały antysmogowe. (...).*

Aktualizacje POP obowiązujące od 2024 r. uwzględniały zapisy uchwały nr L/597/22 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 22 listopada 2022 r., która zmienia uchwałę nr XLIV/548/17 z dnia 24 października 2017 r. w zakresie terminów eksploatacji instalacji grzewczych.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu: *założenia scenariusza bazowego uwzględniają wydłużone terminy wynikające z ww. aktualizacji uchwały antysmogowej. W prognozach POP w przypadku niepodejmowania dodatkowych działań niż te wymagane prawem uwzględniono stopniową wymianę urządzeń grzewczych w wyniku realizacji uchwały antysmogowej. Założono, że w latach 2022-2023, każdego roku wymienianych będzie 10% starych kotłów, niespełniających wymagań stawianych urządzeniom grzewczym a w 2024-2026 będzie 15%. Dla każdej gminy w obrębie strefy aglomeracja łódzka oraz strefy łódzkiej oszacowano wartość efektu redukcji emisji, którą przyniesie realizacja uchwały antysmogowej. Dla obniżonej emisji zanieczyszczeń objętych programami przeprowadzono modelowanie matematyczne, które wskazało, że założona redukcja emisji jest niewystarczająca do dotrzymania poziomów dopuszczalnych stężeń pyłu zawieszonego PM10 oraz PM2,5 i poziomu docelowego benzo(a)pirenu w roku prognozy. Dlatego wprowadzono dodatkowe działania w celu wzmocnienia realizacji uchwały antysmogowej i oszacowano efekt redukcji emisji w wyniku jej realizacji (...).*

(akta kontroli str. 387-487, 1246-1284, 1352-1374)

3. Liczba źródeł ciepła na terenie województwa łódzkiego wymagających wymiany oszacowana została przez UMWŁ na podstawie danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego<sup>52</sup>. W roku 2015 wynosiła ona 382 tys. szt., w roku 2018 - 376 tys. szt., w 2019 r. – 371 tys. szt., w 2020 r. – 355 tys. szt., w 2021 r. – 177 tys. szt.

Wicemarszałek WŁ wyjaśniła, że *dokładne dane dotyczące ilości źródeł ciepła wymagających wymiany do czasu powstania CEEB nie były możliwe do ustalenia ze względu na brak sprawnego systemu ewidencyjnego. (...) Dane za 2021 r. uzyskano na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego. W porównaniu ze spisem powszechnym przeprowadzonym w 2011 r. ilość gospodarstw domowych uległa zmniejszeniu o 100 tys. tj. 10,6 %. Porównując lata 2020 oraz 2021 zmniejszeniu uległ też procent gospodarstw domowych wykorzystujących do ogrzewania pomieszczeń węgiel kamienny z 34,4% na 20,9%, na podstawie którego wyliczono liczbę gospodarstw domowych wykorzystujących do ogrzewania pomieszczeń węgiel kamienny.*

<sup>52</sup> W szczególności: Zużycie energii w gospodarstwach domowych w latach 2015, 2018, 2019, 2020, 2021.

Stopień zaawansowania wdrażania uchwały antysmogowej, w latach 2017 – 2022 (do momentu wdrożenia Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków – CEEB), monitorowany był przez UMWŁ na podstawie danych pozyskanych ze sprawozdań gmin i powiatów z realizacji POP. Łączna liczba wymienionych kotłów na paliwo stałe w ww. okresie wyniosła 6 242 szt.<sup>53</sup>

Jak wyjaśniła Wicemarszałek WŁ *informacje przekazywane przez JST dotyczące wymiany źródeł ogrzewania nie zawierały jednak podziałów na klasy kotłów.*

W okresie od listopada 2022 r. UMWŁ monitorował stopień wdrażania uchwały antysmogowej na podstawie bazy CEEB, z której wynikało, że w województwie łódzkim w okresie od listopada 2022 r. do października 2024 r. liczba pozaklasowych źródeł ogrzewania zmniejszyła się o 15 289 szt. W przypadku źródeł ciepła 3 i 4 klasy spadek ogólnej liczby instalacji tego typu w analogicznym okresie czasu wyniósł 25 775 szt.<sup>54</sup>

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że *Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w celu określenia stanu zaawansowania realizacji zapisów uchwały antysmogowej generował raporty z CEEB corocznie od momentu uzyskania takiej możliwości (listopad 2022 r., listopad 2023 r., październik 2024 r.). Jednakże (...) raporty generowane z CEEB w 2022 r. ze względu na ich format i nieczytelność sprawiały trudności w ustaleniu potrzebnych informacji. Również niski stopień uzupełnienia bazy w 2022 r. oraz jej niekompletność w 2023 r. (w części gmin woj. łódzkiego wg rankingu GUNB z kwietnia 2023 r. poziom wypełnienia wynosił poniżej 50%) nie obrazują prawdziwego poziomu postępu w likwidacji nieefektywnych instalacji grzewczych.*

NIK wskazuje na stan problematyczny dotyczący faktu, że na terenie województwa łódzkiego wciąż eksploatowanych było, według stanu na dzień 1 lipca 2024 r., 147 981 kotłów pozaklasowych<sup>55</sup>, które powinny zostać wyeliminowane do końca roku 2024 r. oraz 242 807 kotłów, które powinny zostać wyeliminowane do końca 2027 r.<sup>56</sup> Eliminacja kotłów niespełniających odpowiednich norm jest niezwykle istotna nie tylko ze względu na ochronę środowiska, ale przede wszystkim ze względu na ochronę zdrowia mieszkańców województwa. Nie negując uzasadnienia przesunięcia terminu zakazu eksploatacji pozaklasowych urządzeń w uchwale antysmogowej dla województwa łódzkiego, NIK zauważa, że taka zmiana mogła mieć wpływ na zmianę postawy mieszkańców wobec zapisów uchwały antysmogowej, w szczególności co do konieczności i nieuchronności jej wykonania.

Stan zaawansowania realizacji działań naprawczych w odniesieniu do wartości zaplanowanych do wykonania w *POP2020 dla strefy aglomeracja łódzka* w latach sprawozdawczych 2021, 2022, 2023 wynosił odpowiednio:

- Zadanie<sup>57</sup> „Ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych.”: 302%, 132% oraz 253%.
- Zadanie<sup>58</sup> „Prowadzenie edukacji ekologicznej (ulotki, imprezy, akcje szkolne, audycje, konferencje, działania informacyjne i szkoleniowe) związane z ochroną powietrza.”: 9 280%, 6 590%, 4 780%.

<sup>53</sup> W 2017 r. – 876 szt., w 2018 r. – 555 szt., w 2019 r. – 1026, w 2020 r. – 740 szt., w 2021 r. – 1345 szt., w 2022 r. – 1705 szt.

<sup>54</sup> Liczba pozaklasowych źródeł ogrzewania w listopadzie wyniosła 148 300 szt., w listopadzie 2023 r. – 143 731, w październiku 2024 r. – 133 011 szt.

<sup>55</sup> Wg bazy CEEB – „Liczba kotłów z klasą: poniżej klasy trzeciej lub brak informacji”

<sup>56</sup> Dane pozyskane od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, przekazane do NIK przy piśmie z dnia 11 lipca 2024 r., znak DUC.043.104.2024.

<sup>57</sup> Dalej: zadanie nr 1.

<sup>58</sup> Dalej: zadanie nr 2.

- Zadanie<sup>59</sup> „Prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów” 1 152%, 965% oraz 664%.

W analogicznym okresie stan zaawansowania realizacji działań naprawczych w odniesieniu do wartości zaplanowanych do wykonania w POP2020 dla strefy łódzkiej wynosił:

- Zadanie nr 1: 78%, 77% oraz 161%.
- Zadanie nr 2: bd., 257%, 267%.
- Zadanie nr 3: bd., 38% oraz 77%.

Jak wyjaśniła Wicemarszałek WŁ: *w sprawozdaniach z realizacji działań naprawczych za rok 2021 r. wiele gmin i powiatów wzorem lat poprzednich wykazywało realizację działań naprawczych wynikających z Programów ochrony powietrza obowiązujących przed 2021 r., jak również nie uzupełniało wskaźników monitorowania dla realizowanych działań naprawczych. Urząd udzielał telefonicznych wyjaśnień podmiotom składającym sprawozdania i kierował prośby o dokonanie korekt tych sprawozdań. Na podstawie uzyskanych danych przygotowane zostało sprawozdanie za rok 2021, do którego Minister Klimatu i Środowiska oraz Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi nie wniósł uwag.*

W odniesieniu do POP2013 Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że program nie określał wskaźników monitorowania postępu działań naprawczych zaplanowanych do realizacji na poszczególne lata, w związku z powyższym stan zaawansowania nie był możliwy do wyliczenia.

Wicemarszałek WŁ wyjaśniła, że czas na dostosowanie do wymagań uchwały antysmogowej dla kotłów pozaklasowych upływa 1 stycznia 2025 r., dla kotłów spełniających wymagania klasy 3 i 4 mija 1 stycznia 2028 r., a dla kominków i pieców 1 stycznia 2026 r., a realny stopień wymiany kotłów będzie zależeć od stopnia zamożności społeczeństwa, które boryka się z ubóstwem energetycznym oraz możliwości uzyskania dofinansowania m.in. w ramach programu „Czyste powietrze”.

UMWŁ nie dysponował wiedzą, w jaki sposób JST z terenu województwa łódzkiego dokonywały sprawdzenia czy użytkownicy systemów grzewczych stosują paliwo odpowiedniej jakości, w tym w przypadkach kiedy nie są pobierane próbki. Jak wyjaśniła Wicemarszałek WŁ rodzaj informacji przekazywanych ZWŁ w sprawozdaniach okresowych z realizacji POP nie przewidywał szczegółowych informacji w ww. zakresie.

W okresie objętym kontrolą, UMWŁ zidentyfikował bariery utrudniające pełne wdrożenie uchwały antysmogowej oraz wykonanie postanowień POP związanych z ograniczeniem niskiej emisji, w szczególności, w opinii Urzędu, były to: pandemia Covid-19, konflikt zbrojny w Ukrainie, wzrost cen paliw, problemy z ciągłością łańcucha dostaw oraz problemy z funkcjonalnością bazy CEEB. Ponadto, w ocenie UMWŁ, barierami w pełnym wdrożeniu zapisów POP był brak, do 2022 r., ustawowego obowiązku przekazywania przez gminy sprawozdań z ich realizacji.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu *przed zmianą przepisów w celu usprawnienia przekazywania (...) informacji i ich późniejszej analizy Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego przygotowywał tabele zawierające dane, które umożliwiłyby przedłożenie przez Zarząd Województwa Łódzkiego sprawozdań z realizacji programów ochrony powietrza ministrowi właściwemu do spraw klimatu.*

W okresie objętym kontrolą, w ramach wsparcia JST w działaniach mających na celu wdrożenie zapisów uchwały antysmogowej oraz postanowień POP, UMWŁ

<sup>59</sup> Dalej: zadanie nr 3.

przeprowadził<sup>60</sup> szkolenie pn. „Uchwała antysmogowa – aspekty praktyczne” skierowane do przedstawicieli Policji oraz straży miejskich i gminnych z terenu województwa. Głównym celem szkolenia było przybliżenie służbom mundurowym, związanym z kontrolowaniem przestrzegania uchwały antysmogowej, przepisów przyjętej przez SWŁ uchwały oraz wymiana doświadczeń związanych z pierwszym rokiem jej obowiązywania.

Ponadto, UMWŁ zorganizował<sup>61</sup> seminarium pn. „Narzędzia ochrony powietrza w województwie łódzkim”, którego odbiorcami byli przedstawiciele JST z terenu województwa. Program seminarium obejmował w szczególności informacje dotyczące obowiązków wynikających z wdrażania działań naprawczych zawartych w POP oraz przedstawienie możliwości finansowania tych działań.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu *w celu poprawy realizacji programów ochrony powietrza przez gminy, w roku 2016 został opracowany i udostępniony elektroniczny formularz sprawozdawczy, który poza komponentem sprawozdawczym zawierał również część umożliwiającą szybsze i łatwiejsze zapoznanie się z działaniami naprawczymi określonymi w programach ochrony powietrza, niż w przypadku analizowania uchwał określających te programy i ich zmian.*

W latach 2017 – 2024 UMWŁ monitorował realizację zadań zawartych w POP na podstawie sprawozdań okresowych z realizacji działań naprawczych składanych do ZWŁ przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów. Obowiązek składania ww. sprawozdań określony został w POP obowiązujących na terenie województwa oraz na podstawie art. 1 pkt 4 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Poś oraz niektórych innych ustaw. Zakres, układ przekazywanych informacji o realizacji programu ochrony powietrza oraz wskaźniki monitorowania określone zostały w POP. Ponadto w 2016 r. UMWŁ opracował i udostępnił JST elektroniczny formularz sprawozdawczy.

Urząd rzetelnie zweryfikował złożone w okresie objętym kontrolą *sprawozdania okresowe z realizacji działań naprawczych<sup>62</sup> w ramach POP.*

W okresie objętym kontrolą, nie wszystkie zobowiązane JST z terenu województwa łódzkiego<sup>63</sup> złożyły sprawozdania z realizacji działań wynikających z obowiązujących programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych. I tak za lata 2017 – 2023 sprawozdań nie złożyło odpowiednio: 44, 37, 47, 63, 37, 8 i 56 JST.

Ponadto za lata 2017 – 2023 część JST<sup>64</sup> nie złożyła żadnego sprawozdania z realizacji zadań wynikających z POP.

UMWŁ przesłał do WIOŚ w Łodzi<sup>65</sup> wykaz gmin z terenu województwa łódzkiego, które nie złożyły do UMWŁ sprawozdań okresowych z realizacji POP i planu działań krótkoterminowych za 2022 r.

W okresie objętym kontrolą Urząd kierował do JST z terenu województwa łódzkiego pisma przypominające o obowiązku składania sprawozdań okresowych z realizacji POP.

UMWŁ, na podstawie złożonych sprawozdań, identyfikował JST, które nie realizowały zadań określonych w POP2020. W przypadku zadania 1 w 2021 r. – 48 JST, w 2022 r. – 54, w 2023 r. – 44. W odniesieniu do zadania 2, UMWŁ w latach 2021 –

---

<sup>60</sup> W dniu 11 czerwca 2019 r.

<sup>61</sup> W dniu 27 listopada 2019 r.

<sup>62</sup> Na podstawie próby do badania obejmującej złożone sprawozdania za lata 2017 – 2023 przez Miasta: Brzeziny, Zduńska Wola, Radomsko i Rawa Mazowiecka.

<sup>63</sup> Łącznie 198 JST.

<sup>64</sup> Np. Gmina Buczek, Gmina Domaniewice.

<sup>65</sup> Pismo z dnia 18 kwietnia 2023 r.

2023 zidentyfikował odpowiednio: 71, 51 oraz 62 JST, które nie realizowały ww. zadania. W przypadku zadania 3, UMWŁ zidentyfikował 114, 106 oraz 105 JST nierealizujących przedmiotowego działania. UMWŁ nie podejmował żadnych działań w związku z opisanym wyżej stanem faktycznym (szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W odniesieniu do POP2013 Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że POP obowiązujące w latach 2017 – 2020 zgodnie z ówczesnymi przepisami, nie określały wskaźników monitoringu oraz nie zobowiązywały wyłącznie jednostek samorządu terytorialnego do realizacji poszczególnych działań. Harmonogramy rzeczowo-finansowe określające obszary działań wskazywały jedynie, do których podmiotów skierowane są działania naprawcze wymieniając m.in. „organy administracji publicznej właściwe ze względu na lokalizację obszarów przekroczeń, przedsiębiorstwa kompetentne do rozwoju sieci ciepłowniczych lub gazowych, właściciele budynków, mieszkańców, podmioty korzystające ze środowiska, właściwe zarządy dróg publicznych, jednostki edukacyjne, organizacje i stowarzyszenia ekologiczne, zarządzający funduszami celowymi, zarządzający funduszami unijnymi, zarządzający innymi środkami zewnętrznymi.

W okresie objętym kontrolą, UMWŁ sporządzał i przekazywał ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz Łódzkiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska sprawozdania okresowe oraz sprawozdanie końcowe z realizacji POP2013 w terminach wynikających z Poś<sup>66</sup>.

Jak wyjaśniła Wicemarszałek WŁ Sprawozdania przedłożone przez Zarząd Województwa Łódzkiego do Ministra Klimatu i Środowiska zawierały całość informacji przekazanych przez JST. Oczekiwanie na złożenie informacji z realizacji POP przez wszystkie gminy i powiaty skutkowało by nieterminowym złożeniem lub brakiem złożenia sprawozdania przez Zarząd Województwa Łódzkiego.

W latach 2017 – 2024 WIOŚ w Łodzi<sup>67</sup> przeprowadził 44 kontrole JST w zakresie realizacji POP, w wyniku których w 24 podmiotach stwierdzono nieprawidłowości w jego realizacji. W jednym przypadku<sup>68</sup> nieprawidłowości w realizacji POP związane były z ograniczeniem niskiej emisji, przy czym postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało umorzone.<sup>69</sup>

W budynkach wykorzystywanych przez jednostki organizacyjne SWŁ<sup>70</sup> stosowane były źródła ciepła spełniające wymagania uchwały antysmogowej.

(akta kontroli str.: 488-1344, 1352-1524, 1542-1551, 1554-1567)

4. W okresie objętym kontrolą, UMWŁ prowadził działania promujące wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań obowiązującej uchwały antysmogowej. Działania Urzędu w przedmiotowym zakresie obejmowały m.in.: publikację artykułów prasowych<sup>71</sup>, organizację seminariów<sup>72</sup>, spotkań edukacyjnych<sup>73</sup>

<sup>66</sup> Sprawozdanie za rok 2020 przekazane w dniu 19 marca 2021 r., sprawozdanie za rok 2021 przekazane 22 marca 2022 r., sprawozdanie za rok 2022 przekazane 28 marca 2023 r., sprawozdanie za rok 2023 przekazane 26 marca 2024 r. oraz sprawozdanie końcowe z realizacji POP2013 przekazane 2 czerwca 2021 r.

<sup>67</sup> Dane uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>68</sup> Gmina Miasto Zgierz.

<sup>69</sup> Decyzja Łódzkiego WIOŚ z dnia 26 maja 2017 r.

<sup>70</sup> W przypadku dwóch nieruchomości, (tj. Łask ul. 9-go maja 50 oraz Białaczów, Białaczów 1) wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych prowadzone były działania zmierzające do zmiany źródeł ciepła na spełniające wymogi ww. uchwały. Przewidywany termin ukończenia prac upływał 20 grudnia 2024 r.

<sup>71</sup> Cykl artykułów dotyczących uchwały antysmogowej opublikowany w Gazecie Wyborczej.

<sup>72</sup> Seminarium pn. „Narzędzia Ochrony Powietrza w Województwie Łódzkim” zorganizowane 27 listopada 2019 r.

<sup>73</sup> Spotkanie edukacyjne dla Straży Miejskiej „Uchwała Antysmogowa aspekty Praktyczne”, które odbyło się 11 czerwca 2019 r.

oraz warsztatów<sup>74</sup> o tematyce ekologicznej z zakresu odnawialnych źródeł energii i innowacji w ochronie środowiska. Konieczność minimalizowania zanieczyszczeń powietrza pochodzących z niskiej emisji była również przedmiotem konkursów ekologicznych zorganizowanych w 2019 i 2023 r.<sup>75</sup> W obszarze działań z zakresu edukacji ekologicznej przeprowadzono także dystrybucję broszury informacyjnej dotyczącej zmiany terminów zawartych w uchwale antysmogowej. Ponadto, na zlecenie UMWŁ, w 2024 r. wykonana została produkcja oraz zlecona emisja dwóch animacji edukacyjnych<sup>76</sup> dotyczących ochrony powietrza oraz przepisów uchwały antysmogowej.

W okresie objętym kontrolą, UMWŁ na bieżąco informował o stanie jakości powietrza w województwie łódzkim za pośrednictwem prowadzonego Portalu Jakości Powietrza, poprzez publikowanie w nim corocznych ocen jakości powietrza w województwie łódzkim sporządzanych przez GIOŚ<sup>77</sup>, jak również niezwłoczne zamieszczanie informacji i ostrzeżeń o przekroczeniach lub ryzykach wystąpienia przekroczeń poziomów substancji w powietrzu sporządzanych przez GIOŚ<sup>78</sup>.

Ponadto, od 2020 r., UMWŁ realizował na obszarze województwa łódzkiego projekt *Łódzkiej Regionalnej Sieci Monitoringu Powietrza*, którego celem było informowanie mieszkańców o poziomie zanieczyszczeń powietrza oraz edukacja mieszkańców. W ramach projektu na fasadach budynków użyteczności publicznej takich jak: szpitale, szkoły, urzędy, budynki OSP, zamontowane zostały czujniki<sup>79</sup> dokonujące pomiaru jakości powietrza, w tym koncentracji pyłów zawieszonych<sup>80</sup>.

W okresie objętym kontrolą, UMWŁ na działania edukacyjne i promocyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwały antysmogowej wydatkował łącznie 528,1 tys. zł. Na przedsięwzięcia bezpośrednio związane z promowaniem działań zmierzających do realizacji obowiązującej na terenie województwa łódzkiego uchwały antysmogowej wydatkowano 331,7 tys. zł.,<sup>81</sup> w tym: 6,15 tys. zł. na opracowanie animacji dotyczącej uchwały antysmogowej<sup>82</sup>.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że wybór wykonawcy animacji dokonany został zgodnie z przepisami prawa oraz obowiązującymi w Urzędzie regulacjami wewnętrznymi<sup>83</sup>.

(akta kontroli str. 1246-1252, 1285-1344, 1525-1541, 1552-1553 )

5. W okresie objętym kontrolą, na ochronę powietrza w województwie łódzkim wydatkowano w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014 – 2020* (RPO WŁ) łącznie 1 831 165 tys. zł<sup>84</sup>. Zrealizowane projekty obejmowały w szczególności: budowę, przebudowę lub modernizację

<sup>74</sup> 10 warsztatów o tematyce ekologicznej z zakresu odnawialnych źródeł energii i innowacji w ochronie środowiska dotyczące m.in. zanieczyszczenia powietrza zorganizowane w 2022 r.

<sup>75</sup> Wojewódzki Konkurs Ekologiczny pn. „DBAM O ŚRODOWISKO” oraz V Wojewódzki Konkurs Ekologiczny „DBAM O ŚRODOWISKO W ŁÓDZKIEM” pn. „Dzień Czystego Powietrza”.

<sup>76</sup> Na antenie ośrodka regionalnego TVP oraz lokalnej telewizji kablowej.

<sup>77</sup> <https://powietrze.lodzkie.pl/publikacje-powietrze>.

<sup>78</sup> <https://powietrze.lodzkie.pl/komunikaty-i-ostrzezenia/informacje-i-ostrzezenia-o-przekroczeniach>.

<sup>79</sup> 110 czujników.

<sup>80</sup> Informacje o jakości powietrza z czujników były wysyłane w regularnych interwałach do platformy <https://airly.eu/map> oraz publikowane w widget-ach umieszczonych na stronach internetowych różnych instytucji (np. <https://szpital-belchatow.pl>, <https://www.lodr-bratoszewice.pl/>, <https://www.szpitalskierniewice.pl/>).

<sup>81</sup> Pozostała kwota dotyczyła organizacji konkursów bądź warsztatów ekologicznych (2 konkursy i 1 warsztat), w których realizacja uchwały antysmogowej stanowiła jedynie jeden z jej elementów.

<sup>82</sup> Pozostała kwota ww. wydatku dotyczyła zakupu czasu antenowego.

<sup>83</sup> Ustawy prawo zamówień publicznych oraz Regulamin udzielania zamówień publicznych w UMWŁ. Doboru próby do badania dokonano w sposób celowy.

<sup>84</sup> W roku 2017 – 22 515 tys. zł, w roku 2018 – 191 672 tys. zł., w roku 2019 – 276 404 tys. zł., w roku 2020 – 213 106 tys. zł., w roku 2021 – 228 773 tys. zł., w roku 2022 – 223 428 tys. zł., w roku 2023 – 520 931 tys. zł. oraz w roku 2024 (wg stanu na dzień 4 listopada 2024 r.) – 154 366 tys. zł.

infrastruktury służącej do produkcji energii cieplnej, wymianę lub modernizację źródeł ciepła w budynkach zarówno użyteczności publicznej, jak i budownictwie jedno i wielorodzinnym oraz modernizację energetyczną budynków. Wydatkowane środki finansowe pozwoliły<sup>85</sup> m.in. na modernizację energetyczną 312 budynków, modernizację 294 źródeł ciepła, a powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji wyniosła łącznie 401 085,54 m<sup>2</sup>. W wyniku realizacji projektów dofinansowanych z RPO WŁ szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych wyniósł 82 925,58 ton równoważnika CO<sub>2</sub>.

W analogicznym okresie dochody województwa łódzkiego wynosiły łącznie 6 675 140,4 tys. zł<sup>86</sup>.

(akta kontroli str.: 1246-1249, 1285-1351,1568)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

UMWŁ w sposób nierzetelny monitorował realizację POP2020.

Urząd pomimo zidentyfikowania JST, które w latach 2021 – 2023 nie realizowały zadań zawartych w obowiązujących POP<sup>87</sup> nie podejmował wobec tych JST żadnych działań, w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z podjętych uchwał.

(akta kontroli str. 1352-1496)

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wniosek

Podejmowanie przez Urząd rzetelnych działań w zakresie monitorowania zadań określonych w POP, poprzez ścisłą współpracę z łódzkim WIOŚ oraz przekazywanie informacji o przypadkach niewywiązywania się JST z jego realizacji.

## 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 w Łodzi. 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  
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>85</sup> Wg danych na IV kw. 2024 r.

<sup>86</sup> Odpowiednio 513 405,7 tys. zł., 587 461,0 tys. zł., 678 736,7 tys. zł., 696 547,1 tys. zł., 952 036,7 tys. zł., 1 048 186,6 tys. zł., 1 421 276,4 tys. zł., 777 490,2 tys. zł. (wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.).

<sup>87</sup> Zadanie 1: w roku 2021 było to 48 JST, w roku 2022 – 54, w roku 2023 – 44. Zadanie 2: 2021 r. – 71, 2022 r. – 51, 2023 r. – 62 JST. Zadanie 3: 2021 r. – 114, 2022 r. – 106 oraz w 2023 r. – 105 JST.

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

Łódź, 13 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy

Michał Maćkiewicz  
Doradca ekonomiczny  
/-/

Mateusz Fajst - Świącicki  
Doradca ekonomiczny  
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał

p.o. Dyrektor Delegatury Najwyższej  
Izby Kontroli w Łodzi

z upoważnienia  
Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka  
p.o. Wicedyrektor  
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor  
z upoważnienia  
Małgorzata Chojnacka  
p.o. Wicedyrektor

/-/