



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.026.01.2017

P/17/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	PI/17/078 – „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Renata Polatajko – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/198/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (dalej: „UMWD” lub „Urząd”), ul. Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marszałek Województwa Dolnośląskiego: 1. Cezary Przybylski – od dnia 13 lutego 2014 r. 2. Rafał Jurkowlaniec – od dnia 1 grudnia 2010 r. do dnia 13 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

W latach 2014-2017 (I półrocze) w UMWD podejmowano działania mające na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa dolnośląskiego i ograniczenie jego zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi (PM₁₀ i PM_{2,5})², bezno(a)pirenem (B(a)P)³ oraz dwutlenkiem azotu (NO₂)⁴.

W okresie objętym kontrolą na terenie województwa dolnośląskiego obowiązywały programy ochrony powietrza (przyjęte w drodze uchwał Sejmiku Województwa Dolnośląskiego), wyznaczające działania naprawcze, których celem jest doprowadzenie do osiągnięcia standardów jakości powietrza (poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu). *Programy ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego* (dalej: „POP”) zostały opracowane stosownie do wymogów określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁵ (dalej: „ustawa Poś”), obejmując wszystkie strefy, w których wystąpiły

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² PM – pył zawieszony (ang. *particulate matter*) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (m.in. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany. Cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem. Może on powodować lub pogłębiać choroby płuc i układu krążenia, zawał serca i arytmie. Wpływa również na ośrodkowy układ nerwowy i układ rozrodczy i może powodować choroby nowotworowe. W ostatecznym rezultacie może powodować przedwczesną śmierć. PM₁₀ i PM_{2,5} to odpowiednio cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 mikrometrów (µm) i mniejszej niż 2,5 µm.

³ Benzo(a)piren – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglodorów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, powstającym w wyniku niskiej emisji.

⁴ Dwutlenek azotu to gaz o barwie brunatnej i duszącej woni. Toksyczne działanie dwutlenku azotu polega na ograniczaniu dotlenienia organizmu. Obciąża on zdolności obronne ustroju na infekcje bakteryjne, działa drażniąco na oczy i drogi oddechowe, jest przyczyną zaburzeń w oddychaniu, powoduje choroby alergiczne, m.in. astmę – szczególnie u dzieci mieszkających w miastach narażonych na smog. Dwutlenek azotu miejscowo drażni spojówkę oraz śluzówkę i może prowadzić do intensywnego podrażnienia dróg oddechowych oraz płuc. Tlenki azotu są współodpowiedzialne za smog fotochemiczny (typ smogu powstający w słoneczne dni przy dużym ruchu ulicznym) oraz podwyższoną zawartość ozonu w atmosferze (tlenki azotu obecne w spalinach samochodowych w obecności światła wchodzi w reakcje prowadzące do powstania silnych utleniaczy, m.in. ozonu).

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza, wskazane w rocznych ocenach jakości powietrza sporządzonych przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

W *POP* zawarto szczegółową diagnozę sytuacji z uwzględnieniem: wielkości i źródeł emisji w roku bazowym przyjętym dla opracowania *POP*⁶, wpływu tych źródeł na przekroczenia wartości normatywnych poszczególnych substancji, wielkości obszaru i liczby ludności narażonej na ponadnormatywne stężenia wybranych substancji. Nie odnoszono się do kosztów zewnętrznych niedostatecznej jakości powietrza.

Za najważniejsze działania naprawcze uznano aktywność zmierzającą do obniżenia emisji komunalnej i komunikacyjnej. Dla poszczególnych działań przewidziano odrębne karty wskazujące w szczególności: kod, tytuł i opis działania naprawczego, lokalizację, jednostkę realizującą zadanie, skalę czasową osiągnięcia redukcji stężeń, planowany termin wykonania, kategorię źródeł emisji, której dotyczy działanie naprawcze, szacunkową wysokość kosztów realizacji działania naprawczego, źródła finansowania, monitoring działania (organ sprawozdający, organ odbierający, termin sprawozdania). W przypadku działań naprawczych dotyczących obniżenia emisji z ogrzewania indywidualnego w budynkach mieszkalnych oraz dotyczących czyszczenia ulic na mokro określono również szacunkowe efekty ekologiczne⁷.

W *POP* przyjęto, że realizacja działań naprawczych doprowadzi w 2023 roku (docelowym) do osiągnięcia poziomów dopuszczalnych w przypadku PM₁₀, PM_{2,5} i NO₂. W przypadku B(a)P realizacja działań naprawczych ma doprowadzić do redukcji stężeń, niemniej jednak we wszystkich czterech strefach województwa dolnośląskiego nadal będzie przekraczany poziom docelowy dla tej substancji, który wynosi 1 ng/m³ w skali roku (założono, że maksymalne stężenia tej substancji wyniosą bowiem 2,3 ng/m³ w strefie aglomeracja Wroclawska, 2,7 ng/m³ w strefie miasto Legnica, 2,6 ng/m³ w strefie miasto Wałbrzych i 4,9 ng/m³ w strefie dolnośląskiej).

Dane zgromadzone przez UMWD o dotychczasowym tempie i efektach działań naprawczych realizowanych przez odpowiedzialne jednostki wyraźnie wskazują na ryzyko nieosiągnięcia założonych celów programu w roku końcowym. Na przestrzeni trzech lat (2014-2016) z dziesięcioletniego okresu założonego w *POP*₁ osiągnięto w skali całego województwa dolnośląskiego redukcję wielkości emisji ze źródeł powierzchniowych PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P na poziomie odpowiednio 8,0%, 7,5% i 6,4% założonej wartości docelowej. Zatem, przy dotychczasowym tempie realizacji działań naprawczych, osiągnięcie założonych celów nastąpi nie w 2023 roku, lecz dopiero w okolicach 2052 r. (tj. po ok. 39 latach) w przypadku pyłów zawieszonych ok. 2060 r. (tj. po ok. 47 latach) w przypadku B(a)P.

W okresie objętym kontrolą w UMWD nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 91 ust. 9c ustawy *Poś* w zakresie opracowania projektu aktualizacji *POP* (3 lata od dnia wejścia w życie uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie *POP* z 2014 r.). Urząd nie posiadał również informacji o wielkości emisji zanieczyszczeń występującej w latach 2014-2016. W związku z powyższym nie wiadomo jak zmieniła się wielkość emisji zanieczyszczeń w porównaniu do *POP* z 2014 r. oraz czy do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza nie będzie konieczny wyższy poziom redukcji zanieczyszczeń, niż przyjęty w *POP* obowiązujących w latach 2014-2017.

⁶ Z uwagi na brak opracowania projektu aktualizacji *POP* z 2014 r. nie jest możliwe porównanie wielkości emisji poszczególnych substancji obliczonych dla 2011 r., jako roku bazowego, z okresem późniejszym.

⁷ Szacunkowe efekty ekologiczne określono dla najistotniejszego działania mającego na celu ograniczenie emisji z sektora komunalno-bytowego (tj. obniżenia emisji z ogrzewania indywidualnego w budynkach mieszkalnych) i dla działań związanych z ograniczeniem emisji z transportu (czyszczenie ulic na mokro).

Szansą na przyspieszenie tempa poprawy jakości powietrza w województwie dolnośląskim jest przyjęcie przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego w 2017 r. tzw. uchwał antyśmogowych⁸, podjętych na podstawie art. 96 ustawy Poś. Uchwały takie przyjęto dla obszaru Gminy Wrocław, obszaru uzdrowisk oraz dla pozostałego obszaru województwa dolnośląskiego (z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk). W przyjętych uchwałach zakazano od dnia 1 lipca 2018 r. stosowania w instalacjach grzewczych (w szczególności kotłach, piecach oraz kominkach) paliw złej jakości (określono rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania oraz wyjątki dla stosowania paliw innych w instalacjach dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania), wprowadzono wymagania dla jakości stosowanych paliw stałych (m.in. zakaz stosowania mułów i flotów węglowych, węgla brunatnego, węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu poniżej 3 mm) oraz zabroniono eksploatacji nowych kotłów na paliwo stałe o parametrach emisji gorszych niż wyznaczone w unijnych rozporządzeniach w sprawie ekoprojektu⁹.

NIK zwraca uwagę, iż w *POP* nie określono sposobu i zasad jego ewaluacji (tj. zasad badania cech i wartości programu z punktu widzenia przyjętych kryteriów, celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia). Dokonanie ewaluacji programu nie jest możliwe na podstawie, określonych w *POP*, sprawozdań z realizacji działań naprawczych, z wyjątkiem działań dotyczących wymiany indywidualnych źródeł ciepła. Na podstawie sprawozdań można bowiem pozyskać informacje o zakresie rzeczowym pozostałych działań naprawczych, jednak – z uwagi na brak wartości docelowych – nie można określić ich skuteczności. Jednocześnie NIK zauważa, iż w przyjętej konstrukcji *POP* nie przewidziano okresów pośrednich i wskazania w nich efektów rzeczowych oraz efektów ekologicznych wymaganych do osiągnięcia dla emisji powierzchniowej. W ocenie NIK, uregulowania takie zapewniłyby możliwość wcześniejszej – tj. przed upływem dziesięcioletniego okresu realizacji *POP* – weryfikacji wykonania lub niewykonania nałożonych obowiązków, jak też nałożenia przez WIOŚ sankcji przewidzianych w art. 315a ust. 1 pkt 3 *Poś* w przypadkach niedotrzymania terminów realizacji zadań określonych w *POP*. Biorąc pod uwagę powyższe oraz brak opracowania projektu aktualizacji *POP*, NIK stwierdza, iż nie w pełni wypełniono wymogi określone w art. 84 ust. 2 pkt 8 *Poś*, które wskazują na obowiązek ustalenia sposobu kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów.

W perspektywie finansowej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego (dalej: „RPO”) na lata 2014-2020, Samorząd Województwa Dolnośląskiego zapewnił zwiększenie możliwości pozyskania dofinansowania na projekty związane z ograniczeniem emisji zanieczyszczeń do powietrza. W RPO na lata 2014-2020 na projekty związane z wymianą źródeł ciepła przewidziano w ramach dwóch¹⁰ działań środki w wysokości 166,6 mln euro, podczas gdy w RPO na lata 2007-2013 na realizację przedmiotowych projektów przewidziano w ramach dwóch¹¹ działań środki w wysokości 16,6 mln euro.

⁸ Uchwała nr XLI/1405/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Uchwała nr XLI/1406/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Uchwała nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

⁹ Emisja cząstek stałych (pyłu) z nowych instalacji nie może przekraczać granicznych wielkości emisji określonych w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 oraz rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185.

¹⁰ Działanie 3.3. – Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym oraz działanie 3.4. – Wdrażanie strategii niskoemisyjnych – typ B Ograniczona niska emisja.

¹¹ Poprawa jakości powietrza (działanie 4.3) oraz zwiększenie efektywności energetycznej (działanie 5.4).

Według ocen WIOŚ, w latach 2014-2016 jakość powietrza na obszarze wszystkich czterech stref województwa dolnośląskiego odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, które ograniczają negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie.

NIK dostrzega, że mimo dotychczasowych działań naprawczych, jakość powietrza na obszarze województwa dolnośląskiego w latach 2014-2016 w dalszym ciągu odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, których dotrzymanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie¹².

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę dotychczas podjęte działania i osiągnięte rezultaty, doprowadzenie do wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa dolnośląskiego będzie wymagało przyjęcia w nieodległej perspektywie czasowej bardziej radykalnych rozwiązań i zdecydowanie większego zaangażowania wszystkich jednostek uczestniczących w systemie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Osiągnięcie założonych w *POP* rezultatów zmniejszenia emisji zanieczyszczeń powietrza wykracza poza obecne możliwości samorządu województwa i wymaga silnego wsparcia działań na szczeblu krajowym, a także współdziałania wielu jednostek, w szczególności na poziomie administracji lokalnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W kontrolowanym okresie Zarząd Województwa Dolnośląskiego wypełnił obowiązek wynikający z art. 91 ust. 3a ustawy *Poś* w zakresie opracowania projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, dla stref, w których przekraczane były poziomy dopuszczalne substancji, jak też w zakresie opracowania projektu uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu.

Obowiązujące w latach 2014-2017 *POP* oraz Plany działań krótkoterminowych zostały przyjęte uchwałami¹³ Sejmiku Województwa Dolnośląskiego dla wszystkich stref, w których wystąpiły ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza wskazane w rocznych ocenach jakości powietrza sporządzonych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej: WIOŚ) za lata 2013-2016. W okresie objętym kontrolą, *POP* opracowano ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10 i benzo(a)pirenu (B(a)P) we wszystkich strefach województwa dolnośląskiego, pyłu zawieszonego PM2,5 w strefie aglomeracja wrocławska, strefie miasto Legnica i strefie dolnośląskiej, dwutlenku azotu (NO₂) w strefie aglomeracja wrocławska, arsenu w strefie miasto Legnica i strefie dolnośląskiej oraz ozonu w strefie aglomeracja wrocławska, strefie miasto Legnica i strefie dolnośląskiej.

Na opracowanie *POP* obowiązujących w latach 2014-2017 UMWD wydatkował 607,4 tys. zł.

Informacje o programie ochrony powietrza w województwie dolnośląskim zostały zawarte w pkt 4.2.2. *Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego 2014-2017 z perspektywą do 2021 r.* Ponadto, w *Strategii rozwoju*

¹² Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w pkt 6 wystąpienia pokontrolnego.

¹³ Uchwała nr XLVII/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. (*POP* oraz Plany działań krótkoterminowych dla strefy aglomeracja wrocławska, strefy miasto Legnica, strefy miasto Wałbrzych, strefy dolnośląskiej); Uchwała nr XV/351/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 października 2015 r. (*POP* dla strefy dolnośląskiej – przekroczenie w powietrzu poziomu docelowego arsenu występującego w pyłe zawieszonym PM10); Uchwała nr XV/352/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 października 2015 r. (*POP* dla strefy miasto Legnica - przekroczenie w powietrzu poziomu docelowego arsenu występującego w pyłe zawieszonym PM10 oraz przekroczenie poziomu docelowego ozonu); Uchwała nr XV/353/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 października 2015 r. (Plan działań krótkoterminowych dla strefy miasto Legnica, strefy miasto Wałbrzych, strefy dolnośląskiej); Uchwała nr XL/1330/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 października 2017 r. (*POP* dla strefy dolnośląskiej – przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM2,5).

województwa dolnośląskiego 2020 zawarto zapisy dotyczące ograniczenia zanieczyszczeń powietrza oraz szerzenia rozwiązań technologicznych i organizacyjnych wpływających na redukcję emisji zanieczyszczeń powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 4-9; 194-199; 481; 896)

2. Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., Urząd nie opracował, jak też nie podjął działań w zakresie opracowania projektu aktualizacji *POP* przyjętych dla poszczególnych stref województwa dolnośląskiego Uchwałą nr XLVII/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. W latach 2015-2017 były natomiast opracowywane kolejne *POP*, obejmujące swoim zakresem substancje, których stężenia zostały przekroczone w danej strefie województwa dolnośląskiego po 2013 r., a dla których nie było dotychczas opracowanych *POP*.

(dowód: akta kontroli str. 194; 374)

3. Uchwałą nr XLVII/1544/14 z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, Sejmik Województwa Dolnośląskiego przyjął cztery *POP*, opracowane osobno dla strefy aglomeracja wrocławska, strefy miasto Legnica, strefy miasto Wałbrzych i strefy dolnośląskiej oraz Plany działań krótkoterminowych, opracowane w jednym dokumencie w podziale na cztery strefy województwa dolnośląskiego.

Stosownie do zapisu § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych¹⁴, każdy *POP* podzielono na trzy części (opisową¹⁵, część wyszczególniającą obowiązki i ograniczenia wynikające z realizacji programu ochrony powietrza¹⁶ oraz uzasadnienie¹⁷). We wszystkich czterech *POP* zawarto elementy określone w art. 84 ustawy Poś oraz w § 3 wyżej przywołanego rozporządzenia, przy czym w zakresie listy działań krótkoterminowych wskazano, iż znajdują się one w Planie działań krótkoterminowych dla danej strefy.

Działania kierunkowe zmierzające do przywrócenia standardów jakości powietrza w zakresie zanieczyszczeń objętych *POP*, w przypadku każdej strefy podzielono na działania w zakresie: ograniczenia emisji powierzchniowej (niskiej, rozproszonej emisji komunalno-bytowej i technologicznej), ograniczenia emisji liniowej (komunikacyjnej), ograniczenia emisji z istotnych źródeł punktowych – energetyczne spalanie paliw, ograniczenia emisji z istotnych źródeł punktowych – źródła technologiczne, planowania przestrzennego, edukacji ekologicznej. Ponadto w *POP* dla strefy aglomeracja wrocławska i strefy dolnośląskiej, na działania: w zakresie kontroli emisji lotnych związków organicznych, wynikającej ze składowania paliwa i jego dystrybucji z terminali stacji paliw, a dla strefy dolnośląskiej także na działania: w zakresie kontroli emisji NMLZO¹⁸ wynikającej z magazynowania rozpuszczalników i surowców zawierających lotne związki organiczne NMLZO oraz w zakresie ograniczenia emisji niezorganizowanej ze żwirowni, kopalni kruszyw oraz kopalni odkrywkowych węgla brunatnego.

W harmonogramach rzeczowo-finansowych (dalej: HRF) *POP* wskazano działania naprawcze zmierzające do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza w poszczególnych strefach województwa dolnośląskiego. Działania naprawcze określono w *POP* dla danej strefy województwa dolnośląskiego, zgodnie z przyjętymi kierunkami działań, a każde działanie opisano na odrębnej karcie,

¹⁴ Dz. U. poz. 1028.

¹⁵ Obejmującą: ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko; konsultacje społeczne; cel, zakres, horyzont czasowy; podstawy prawne; charakterystykę strefy; stan jakości powietrza w strefie; uzasadnienie zakresu określonych i ocenionych zagadnień; stężenia substancji w powietrzu wyznaczone na podstawie modelowania.

¹⁶ Obejmującą: zadania wynikające z realizacji *POP*; ograniczenia wynikające z realizacji *POP*; monitoring realizacji *POP*.

¹⁷ Obejmującą w szczególności: bilans emisji, stężenia oraz obszary przekroczeń poszczególnych zanieczyszczeń; scenariusze naprawcze dla strefy w zakresie poszczególnych zanieczyszczeń.

¹⁸ Niemetalowe Lotne Związki Organiczne.

według jednolitego wzoru. Szacunkowe efekty ekologiczne określono dla najistotniejszego działania mającego na celu ograniczenie emisji z sektora komunalno-bytowego (tj. obniżenia emisji z ogrzewania indywidualnego w budynkach prywatnych) i dla działań związanych z ograniczeniem emisji z transportu (czyszczenie ulic na mokro).

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego oraz Dyrektor Wydziału Środowiska wskazali, że ze względu na charakter *POP*, nie jest możliwe określenie jego montażu finansowego. W uchwale w sprawie *POP*, nie można wskazać podmiotu odpowiedzialnego za realizację działań naprawczych poprzez posłużenie się nazwą własną, a to uniemożliwia konstrukcję szczegółowego budżetu finansowego dla poszczególnych zadań. Ponadto, możliwości finansowania podlegają ciągłym zmianom i trudno przewidzieć z jakich środków dana jednostka (np. gmina, wspólnota mieszkaniowa) będzie mogła skorzystać w okresie 10 lat realizacji *POP*. Przedmiotowy dokument, który powinien zawierać bardzo szczegółowe propozycje rozwiązań zmierzających do redukcji emisji jest aktem prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ musi mieć charakter generalny²⁰ i abstrakcyjny²¹, co jest niespójne z wymogami rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (np. z § 3 pkt 5 lit. d – wskazanie w harmonogramie rzeczowo-finansowym organów administracji publicznej i podmiotów, do których skierowane są poszczególne działania).

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego podała, że w latach 2014-2017 UMWD nie prowadził szkoleń dla jednostek samorządu terytorialnego z zakresu zapisów *POP*, gdyż nie zgłaszano takiego zapotrzebowania. Jednocześnie wskazała, że w przypadku jakichkolwiek wątpliwości w zrozumieniu zapisów programu ochrony powietrza, pracownik merytoryczny Wydziału Środowiska UMWD przedstawia wyjaśnienia na bieżąco. W celu ułatwienia gminom wypełniania sprawozdań z realizacji *POP*, stosowne formularze oraz wskaźniki realizacji programu obliczające efekt ekologiczny, zostały zamieszczone w formie edytowalnej w Biuletynie Informacji Publicznej UMWD.

(dowód: akta kontroli str. 4; 281-291; 379-505; 906-908; 913-928)

4. W *POP* przyjętych w 2014 r. wskazano, występujące w roku bazowym 2011, obszary przekroczeń poziomów dopuszczalnych zanieczyszczeń (pyłu zawieszonego PM₁₀, pyłu zawieszonego PM_{2,5}, dwutlenku azotu (NO₂) oraz poziomów docelowych benzo(a)pirenu (B(a)P) i ozonu (O₃) - w zakresie stref, których dotyczyły), w tym wielkość emisji poszczególnych zanieczyszczeń w danym obszarze, powierzchnię obszaru przekroczeń oraz liczbę ludności narażonej na ponadnormatywne stężenia poszczególnych substancji. Za główną przyczynę przekroczeń uznano przede wszystkim niską emisję z systemów grzewczych, związaną z sektorem komunalno-bytowym oraz emisję związaną z komunikacją. Zwrócono również uwagę na występujące w okresie zimowym niekorzystne scenariusze meteorologiczne, obejmujące cisze wiatrowe, niskie położenie warstwy inwersyjnej oraz niżę baryczne, utrudniające dyspersję zanieczyszczeń. W *POP* nie odnoszono się do kosztów zewnętrznych powodowanych złą jakością powietrza.

Dla obszarów przekroczeń wskazano występujące w 2011 r. stężenia średnie roczne i stężenia uśredniania wyników 24h (z podaniem liczby dni z przekroczeniami wartości dopuszczalnej) oraz prognozowane na 2023 r. stężenia średnie roczne i stężenia uśredniania wyników 24h (z podaniem liczby dni z przekroczeniami wartości dopuszczalnej) po realizacji działań naprawczych. Do

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

²⁰ Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy.

²¹ Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

wyliczenia stężeń wzięto pod uwagę stężenia pochodzące z napływu (tło regionalne oraz tło całkowite) oraz stężenia całkowite pochodzące z emisji z terenu danej strefy.

Dla strefy aglomeracja wrocławska określono:

- cztery obszary (o łącznej pow. 6,0 km² zamieszkiwane przez ok. 57,1 tys. osób) z przekroczonym poziomem dopuszczalnym NO₂, ustalonego dla stężeń o okresie uśrednienia wyników rok kalendarzowy,
- osiem obszarów (o łącznej pow. 36,4 km² zamieszkiwanych przez ok. 217,6 tys. osób) z przekroczonym poziomem dopuszczalnym pyłu zawieszonego PM10 o okresie uśredniania wyników rok kalendarzowy i jeden obszar (o pow. 242 km² zamieszkiwany przez ok. 628,0 tys. osób) o okresie uśredniania wyników 24 godziny,
- sześć obszarów (o łącznej pow. 68,7 km² zamieszkiwanych przez ok. 311,5 tys. osób) z przekroczonym poziomem dopuszczalnym pyłu zawieszonego PM2,5 o okresie uśredniania wyników rok kalendarzowy,
- jeden obszar, występujący na terenie całej strefy (o pow. 293 km² zamieszkiwany przez ok. 631 tys. osób) z naruszonym standardem jakości powietrza atmosferycznego w odniesieniu do benzo(a)pirenu.

Dla strefy miasto Legnica określono:

- jeden obszar (o pow. 2,8 km² zamieszkiwany przez ok. 26,6 tys. osób) z przekroczonym poziomem dopuszczalnym pyłu zawieszonego PM10 o okresie uśredniania wyników rok kalendarzowy i jeden obszar (o pow. 28,6 km² zamieszkiwany przez ok. 90,0 tys. osób) o okresie uśredniania wyników 24 godziny,
- jeden obszar (o pow. 6,7 km² zamieszkiwany przez ok. 45,8 tys. osób) z przekroczonym poziomem dopuszczalnym pyłu zawieszonego PM2,5 o okresie uśredniania wyników rok kalendarzowy,
- jeden obszar, występujący na terenie całej strefy (o pow. 56 km² zamieszkiwany przez ok. 102,0 tys. osób) z naruszonym standardem jakości powietrza atmosferycznego w odniesieniu do benzo(a)pirenu.

Dla strefy miasto Wałbrzych określono:

- dwa obszary (o łącznej pow. 0,7 km² zamieszkiwane przez ok. 6,6 tys. osób) z przekroczonym poziomem dopuszczalnym pyłu zawieszonego PM10 o okresie uśredniania wyników rok kalendarzowy i trzy obszary (o łącznej pow. 27,6 km² zamieszkiwane przez ok. 77,5 tys. osób) o okresie uśredniania wyników 24 godziny,
- jeden obszar, występujący na terenie całej strefy (o pow. 85,1 km² zamieszkiwany przez ok. 120,0 tys. osób) z naruszonym standardem jakości powietrza atmosferycznego w odniesieniu do benzo(a)pirenu.

Dla strefy dolnośląskiej określono:

- dwanaście obszarów (o łącznej pow. 73,2 km² zamieszkiwanych przez ok. 6,5 tys. osób) z przekroczonym poziomem dopuszczalnym pyłu zawieszonego PM10 o okresie uśredniania wyników rok kalendarzowy i 45 obszarów (o łącznej pow. 517,3 km² zamieszkiwanych przez ok. 275,6 tys. osób) o okresie uśredniania wyników 24 godziny,
- 72 obszary (o łącznej pow. 9 843,7 km² zamieszkiwane przez ok. 1,4 mln osób) z naruszonym standardem jakości powietrza atmosferycznego w odniesieniu do benzo(a)pirenu.

W przyjętym w POP roku bazowym 2011, emisja zanieczyszczeń w województwie dolnośląskim została określona w wielkości 169 515,00 Mg w zakresie PM10, 28 051,00 Mg w zakresie PM2,5, 10 040 Mg w zakresie B(a)P i 6 780,00 Mg

w zakresie NO₂. Na terenie stref województwa dolnośląskiego największy wpływ w stężeniach średniorocznych poszczególnych zanieczyszczeń na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego dla pyłu PM₁₀, PM_{2,5}, B(a)P miały lokalne źródła powierzchniowe, natomiast dla NO₂ źródła liniowe. Istotny był również udział emisji napływowej i tła naturalnego. Według założeń POP, realizacja działań naprawczych ma doprowadzić do redukcji w 2023 r. wielkości emisji zanieczyszczeń w województwie dolnośląskim do 162 054,70 Mg w zakresie PM₁₀, 25 374,00 Mg w zakresie PM_{2,5}, 9 214,00 Mg w zakresie B(a)P i 5 457,00 Mg w zakresie NO₂.

W ramach charakterystyki techniczno-ekologicznej najważniejszych instalacji i urządzeń emitujących pył zawieszony PM₁₀, pył zawieszony PM_{2,5}, benzo(a)piren oraz NO₂, w POP wskazano wielkości emisji przedmiotowych zanieczyszczeń w 2011 r. z uwzględnieniem lokalizacji (emisja napływowa i z terenu strefy), jak też rodzaju źródeł w podziale na źródła powierzchniowe, liniowe, punktowe i pozostałe (np. z rolnictwa, źródeł wielkopowierzchniowych – kopalni). Wskazano przy tym największych emitentów występujących zanieczyszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 4; 885-896)

W toku niniejszej kontroli do oszacowania niektórych parametrów na podstawie założeń przyjętych w POP wykorzystano ekspertyzę firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK²². Ze sporządzonej ekspertyzy wynika, że:

- Średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych poszczególnych zanieczyszczeń na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego kształtowały się w skali całego województwa następująco:
 - dla PM₁₀: lokalne źródła powierzchniowe 53,0%, napływ i tło naturalne 31,5%, lokalne źródła przemysłowe 8,1% oraz lokalne źródła komunikacyjne 7,1%,
 - dla PM_{2,5}: lokalne źródła powierzchniowe 67,7%, napływ i tło naturalne 28,7%, lokalne źródła komunikacyjne 3,3% oraz lokalne źródła przemysłowe 0,3%,
 - dla B(a)P: lokalne źródła powierzchniowe 81,8%, napływ i tło naturalne 17,4% oraz lokalne źródła komunikacyjne 0,8%,
 - dla NO₂ (tylko aglomeracja wrocławska): lokalne źródła komunikacyjne 97,3%, napływ i tło naturalne 1,7%, lokalne źródła powierzchniowe 0,8% oraz lokalne źródła przemysłowe 0,2%,
- Koszty zewnętrzne, których można uniknąć poprzez redukcję emisji zanieczyszczeń powietrza w skali całego województwa dolnośląskiego oszacowano na kwotę 2 790,20 mln zł rocznie (w tym: 1 268,44 mln zł w strefie dolnośląskiej, 1 068,64 mln zł w aglomeracji wrocławskiej, 229,43 mln zł w Wałbrzychu oraz 223,71 mln zł w Legnicy). W ocenie wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie i życie ludzkie posłużono się metodyką *CAFE Cost and Benefits Analysis*, zgodnie z opracowaniem *Damages per tonne emission of PM_{2.5}, NH₃, SO₂, NO_x and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas*, stworzonym w ramach Programu Czyste powietrze dla Europy. W ramach wskazanego opracowania określono wpływ emisji zanieczyszczeń na funkcje życiowe, na wartość upraw oraz na śmiertelność populacji mieszkańców Europy.

Dane o średnich udziałach źródeł emisji w stężeniach średniorocznych wybranych substancji wskazują, że głównymi przyczynami zanieczyszczenia powietrza na obszarze województwa dolnośląskiego były źródła powierzchniowe w przypadku PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P oraz źródła komunikacyjne w przypadku NO₂. Dla aglomeracji wrocławskiej wpływ źródeł komunikacyjnych na przekroczenia wartości

²² Ekspertyza wykonana w 2017 r. przez firmę Atmoterm S.A. z siedzibą w Opolu na zlecenie NIK, w związku z kontrolą P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*.

normatywnych PM10 był wyższy niż dla pozostałej części województwa i wynosił 13,8%.

(dowód: akta kontroli str. 949)

Zgodnie z zapisami POP z 2014 r., bazy emisji dla strefy aglomeracja wrocławska, strefy miasto Legnica, strefy miasto Wałbrzych oraz strefy dolnośląskiej, zostały opracowane na podstawie analizy:

- pozwoleń zintegrowanych oraz na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- wykazów rodzajów i ilości substancji wprowadzanych do powietrza, sporządzanych w ramach systemu opłat za korzystanie ze środowiska,
- opisów technik i technologii dotyczących ograniczania wprowadzania substancji do powietrza
- danych znajdujących się w Krajowym Rejestrze Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń,
- obowiązujących oraz zakończonych powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska,
- raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko,
- polityk, strategii, planów i programów o charakterze ogólnokrajowym.

Zapisy POP wskazują również, że do wyznaczenia emisji punktowej, autorzy POP wykorzystali bazę emisji punktowej opracowanej dla kraju, zawierającej informacje o emitorach punktowych energetycznych i technologicznych, tj. lokalizację, adres i nazwę, dane technologiczne emitora, dane technologiczne kotłów, emisje zanieczyszczeń oraz kategorię SNAP²³.

Dyrektor Wydziału Środowiska wskazał, że dane wykorzystane do opracowania POP z 2014 r. objęły:

- **w zakresie emisji punktowej:** lokalizację, adres i nazwę, dane technologiczne emitora, dane technologiczne kotłów, emisje zanieczyszczeń oraz kategorię SNAP. Baza emisji punktowej dla emisji napływowej spoza województwa dolnośląskiego zawierała dane z zasobu wykonawcy. Dla emitorów z terenu województwa wystąpiono do Starostw Powiatowych i Urzędów Miejskich w miastach na prawach powiatów o udostępnienie obowiązujących decyzji na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza. W związku z tym baza punktowa z terenu strefy dolnośląskiej została zaktualizowana o emisje wyznaczone z pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz z raportów emisji z Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska.
- **w zakresie emisji powierzchniowej (z ogrzewania indywidualnego):** informacje m.in. o przebiegu sieci ciepłowniczej i gazowej, rozmieszczeniu węzłów ciepłych pozyskanych od lokalnych przedsiębiorstw ciepłowniczych, bilansach emisji zawartych w dostępnych opracowaniach z terenu województwa dolnośląskiego, rozmieszczeniu i liczbie ludności, rozmieszczeniu i charakterze budynków (baza BDOT²⁴), powierzchniach mieszkalnych i informacjach o sposobie ogrzewania z GUS. W celu identyfikacji najbardziej problematycznych obszarów została także przeprowadzona przez pracowników firmy Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych „Ekometria” wizja lokalna.
- **w zakresie emisji liniowej (komunikacyjnej):** dane określone w oparciu o średni dobowy pomiar ruchu na drogach województwa dolnośląskiego, w tym dane pozyskane z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad jak i dane bardziej szczegółowe uzyskane bezpośrednio ze Starostw Powiatowych, Urzędów Miast czy Gmin itp. Dzięki zastosowanym wskaźnikom uwzględniona została emisja

²³ Selected Nomenclature for Sources of Air Pollution (z ang. tłum. - klasyfikacja źródeł emisji).

²⁴ Baza Danych Obiektów Topograficznych.

zarówno ze spalania w silniku jak i emisja z tarcia (nawierzchnia drogowa, klocki i okładziny hamulcowe oraz opony) czy emisja wtórna z zabrudzenia jezdni.

- **w zakresie emisji z rolnictwa:** emisję pochodzącą z dużych ferm, emisję z hodowli indywidualnej, emisję pochodzącą z nawożenia sztucznego, emisję pochodzącą z nawożenia naturalnego, emisję pochodzącą z upraw polowych, emisję z maszyn rolniczych. Emisję wyznaczono na podstawie szczegółowej mapy użytkowania terenu, gdzie wskazano obszary aktywne rolniczo.
- **w zakresie emisji ze źródeł wielkopowierzchniowych:** emisję z kopalni kruszyw oraz Kopalni Węgla Brunatnego Turów.

(dowód: akta kontroli str. 4; 885-896)

Zgodnie ze szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia (pkt 1.2.1.) do umowy z dnia 5 lutego 2013 r., na podstawie której opracowano POP z 2014 r., zakres zamówienia obejmował m.in. stworzenie bazy danych o źródłach emisji w formie bazy SQL. Baza ta miała umożliwiać aktualizację danych dla kolejnych lat. Stworzona aplikacja miała umożliwiać automatyczny eksport zestawu danych niezbędnych do prowadzenia modelowania i symulowania rozkładu stężeń substancji w powietrzu w modelu CALPUFF lub modelu oferującego co najmniej porównywalną szczegółowość uwzględnienia procesów zachodzących w atmosferze, jak też automatyczny eksport zestawu danych, który miał być wykorzystywany w prognozowaniu stężeń zanieczyszczeń w modelu GEM-AQ oraz do prezentacji inwentaryzacji na mapie GIS²⁵.

UMWD nie posiadał informacji o wielkości emisji poszczególnych substancji zanieczyszczających powietrze PM₁₀, PM_{2,5}, B(a)P, NO₂ w strefach objętych POP, w latach 2014-2016.

Dyrektor Wydziału Środowiska wskazał, że wykonana wówczas baza emisji jest wykorzystywana do dnia dzisiejszego oraz weryfikowana przez WIOŚ w corocznych ocenach jakości powietrza. Była także wykorzystywana na potrzeby realizacji kolejnych programów ochrony powietrza oraz na potrzeby oceny efektu ekologicznego podejmowanych działań. Jednocześnie wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, na Marszałku Województwa Dolnośląskiego nie ciąży obowiązek wyliczania i zbierania corocznie wielkości emisji poszczególnych substancji do powietrza. Dane takie mogą natomiast posłużyć do opracowania programu ochrony powietrza. Ustalenie całkowitej emisji z terenu województwa dolnośląskiego, jest wtedy niezbędne do określenia scenariusza naprawczego w ramach opracowywanego programu. Jednocześnie Dyrektor wskazał, że Urząd pozyskuje informacje o stanie jakości powietrza w zakresie przekazywanym przez WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 74-93; 885-896)

NIK zwraca uwagę, że w związku z brakiem posiadania przez UMWD informacji w zakresie oszacowania wielkości emisji występującej w latach 2014-2016, Urząd nie posiada wiedzy czy do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza nie będzie konieczny wyższy poziom redukcji zanieczyszczeń, niż przyjęty w POP obowiązujących w latach 2014-2017. Wyższy poziom redukcji przy utrzymaniu bieżącego tempa realizacji zadań będzie natomiast skutkował wydłużeniem czasu na osiągnięcie oczekiwanej jakości powietrza i brakiem realizacji założeń przyjętych w obecnych POP.

5. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu²⁶, poziomy dopuszczalne stężeń substancji w powietrzu różnią się w zależności od okresów uśredniania wyników i wynoszą:

²⁵ Wykonawca miał przygotować zestaw danych o źródłach emisji (punktowej, liniowej i powierzchniowej), który miał służyć do prezentacji tych danych na cyfrowej mapie na portalu internetowym województwa dolnośląskiego.

²⁶ Dz. U. poz. 1032.

- w zakresie PM10 – 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (rok kalendarzowy), 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (24h),
- w zakresie B(a)P – 1 ng/m^3 ,
- w zakresie PM2,5 – 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (rok kalendarzowy),
- w zakresie NO₂ – 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (rok kalendarzowy), 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (jedna godzina)

Według POP z 2014 r., stężenia średnie roczne poszczególnych zanieczyszczeń w roku bazowym 2011 kształtowały się następująco:

- w zakresie PM10 – strefa aglomeracja wrocławska: 18-53 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; strefa miasto Legnica: 16-5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; strefa miasto Wałbrzych: 14-45 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; strefa dolnośląska: 11,4-72,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$;
- w zakresie B(a)P - strefa aglomeracja wrocławska: 1,4-8,1 ng/m^3 ; strefa miasto Legnica: 1-10,6 ng/m^3 ; strefa miasto Wałbrzych: 0,9-7,2 ng/m^3 ; strefa dolnośląska: 0,42-8,59 ng/m^3 ;
- w zakresie PM2,5 – strefa aglomeracja wrocławska: 12,9-33,6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; strefa miasto Legnica: 11-38 $\mu\text{g}/\text{m}^3$;
- w zakresie NO₂ - strefa aglomeracja wrocławska: 46,2-50,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Do wyznaczenia stężeń brano pod uwagę stężenia pochodzące z napływu (tło regionalne i tło całkowite²⁷) oraz stężenia całkowite pochodzące z emisji z terenu strefy.

Według POP, realizacja działań naprawczych doprowadzi do osiągnięcia w 2023 r. normatywnych (dopuszczalnych) stężeń PM10, PM2,5 i NO₂, natomiast stężenia B(a)P nadal będą przekraczać poziom docelowy.

Zapisy POP z 2014 r. wskazują, że po wprowadzeniu działań naprawczych, wielkości stężeń (w rocznym okresie uśrednienia) wyniosą:

- w zakresie PM10 – strefa aglomeracja wrocławska: 20,4-33,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; strefa miasto Legnica: 21,8-22,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; strefa miasto Wałbrzych: 19,3-35,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; strefa dolnośląska: 13,4-28,9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (w przypadku jednego obszaru - 43,69 $\mu\text{g}/\text{m}^3$);
- w zakresie PM2,5 – strefa aglomeracja wrocławska: 12,8-18,6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; strefa miasto Legnica: 14,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$;
- w zakresie NO₂ - strefa aglomeracja wrocławska: 37,1-39,6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

W zakresie B(a)P realizacja działań naprawczych ma doprowadzić do redukcji stężeń (w rocznym okresie uśrednienia) w obszarze przekroczeń strefy aglomeracja wrocławska - z 8,1 ng/m^3 do 2,3 ng/m^3 , strefy miasto Legnica – z 10,6 ng/m^3 do 2,7 ng/m^3 , strefy miasto Wałbrzych z 7,2 ng/m^3 do 2,6 ng/m^3 . W strefie dolnośląskiej z 72 obszarów przekroczeń pozostanie 40, w tym stężenie od 1,1 ng/m^3 do 2,0 ng/m^3 wystąpi w 29 obszarach, od 2,4 ng/m^3 do 2,9 ng/m^3 w 6 obszarach, 3,4 ng/m^3 w dwóch obszarach i od 4,0 ng/m^3 do 4,9 ng/m^3 w trzech obszarach.

Według scenariuszy naprawczych wskazanych w POP, obniżenie stężeń benzo(a)pirenu do poziomu docelowego w strefie aglomeracja wrocławska możliwe jest wyłącznie po wyeliminowaniu ogrzewania paliwami stałymi (głównie węglem i drewnem) praktycznie w 100% powierzchni użytkowej mieszkań, natomiast w strefie dolnośląskiej po niemalże całkowitym wyeliminowaniu ogrzewania paliwami stałymi. W strefie miasto Legnica i w strefie miasto Wałbrzych poziom docelowy stężeń benzo(a)pirenu możliwy jest do uzyskania wyłącznie po wyeliminowaniu w tych strefach ponad 90% powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych paliwami stałymi. Jednocześnie zwrócono uwagę, że tak szeroko zakrojone działania są niemożliwe do zrealizowania ze względu na nadmierne koszty ekonomiczne i trudności techniczne oraz bariery społeczne. Oprócz bardzo wysokich kosztów i wielu problemów technicznych, barierą dla przeprowadzenia tego działania jest

²⁷ Łączne stężenia wszystkich typów źródeł spoza strefy.

brak możliwości prawnego zmuszenia mieszkańców do likwidacji wysokoemisyjnych źródeł ciepła. W związku z powyższym w *POP* wprowadzono zapis, iż w celu redukcji stężeń B(a)P należy wykonywać działania naprawcze zaproponowane dla pyłu zawieszzonego PM10, a działania te należy realizować stopniowo, w miarę możliwości technicznych i finansowych.

Dyrektor Wydziału Środowiska wskazał, że scenariusze działań naprawczych oraz wykonany na ich podstawie harmonogram zostały skonstruowane tak, aby standardy jakości powietrza po terminie zakończenia programu zostały dotrzymane. Jednocześnie zauważył, że bazowy rok 2011, był pod względem meteorologicznym jednym z najtrudniejszych lat dla jakości powietrza i z powodzeniem można założyć, że zakres przewidzianych do realizacji działań jest wystarczający. Jedyne ryzyko może wystąpić w przypadku dotrzymania normy dla B(a)P, jednakże podkreślenia wymaga fakt, że nie jest to standard jakości powietrza. Zwrócił również uwagę na przyjęcie w listopadzie 2017 r. uchwał antysmogowych, które mają przyspieszyć poprawę jakości powietrza w województwie dolnośląskim i zagwarantować dotrzymanie norm.

(dowód: akta kontroli str. 4; 885-896)

6. Sposób monitorowania działań naprawczych *POP* z 2014 r. został opisany w pkt 2.3 – Monitoring realizacji Programu oraz w kartach poszczególnych działań, w punkcie dotyczącym harmonogramu rzeczowo-finansowego. Podstawę do monitorowania przez Zarząd Województwa osiągniętego efektu ekologicznego w zakresie redukcji wielkości emisji w strefach i w województwie dolnośląskim stanowiły sprawozdania. Rodzaje wskaźników²⁸ monitorowania postępu realizacji *POP* zostały ujęte w tabelach sprawozdawczych dla poszczególnych działań naprawczych.

Przewidywane efekty rzeczowe i ekologiczne określono tylko dla działań naprawczych związanych z indywidualną wymianą źródeł ciepła w gospodarstwach domowych (w poszczególnych strefach). Ponadto szacunkowe efekty ekologiczne określono w odniesieniu do jednego działania związanego z ograniczeniem emisji ze źródeł liniowych, tj. czyszczenia ulic na mokro. W przypadku pozostałych działań naprawczych *POP* nie zawierał przewidywanych efektów rzeczowych związanych z ich realizacją, ani wymaganych efektów ekologicznych tych działań. Zapisy *POP* nie dawały również możliwości ustalenia powyższych paramentów w odniesieniu do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego położonych na terenie strefy dolnośląskiej, do których skierowane były poszczególne działania, z wyjątkiem działania pierwszego. NIK zwraca uwagę, że stosownie do wymogów określonych w § 3 pkt 3 lit. b) rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, w *POP* określa się planowane działania, w celu osiągnięcia zamierzonej poprawy jakości powietrza w strefie, ze szczególnym uwzględnieniem kierunku oraz zakresu tych działań.

W przyjętej konstrukcji *POP* nie przewidziano okresów pośrednich dla wielkości redukcji emisji PM10, PM2,5, B(a)P i NO₂ oraz wskazania dla nich efektów rzeczowych

i ekologicznych. W konsekwencji Urząd nie posiadał punktu odniesienia do oceny stopnia realizacji działań naprawczych w okresie wcześniejszym, innego niż średnia przypadająca na dany okres z dziesięcioletniego okresu realizacji *POP*.

²⁸ Np. metraż lokali ogrzewanych paliwami stałymi, w których nastąpiła zmiana ogrzewania (w tym na sieć ciepłowniczą, ogrzewanie elektryczne, ogrzewanie gazowe, pompa ciepła); długość drogi na której przeprowadzono działanie (budowy, modernizacji, remontu dróg, czyszczenia ulic); lokalizacja/termin oddania do użytku wybudowanego parkingu; ilość i rodzaj wymienionego taboru komunikacyjnego; opis wprowadzonego inteligentnego systemu transportowego; opis akcji edukacyjnej i liczba osób objęta edukacją; adres i data utworzenia nowego obszaru zieleni; długość wybudowanej ścieżki rowerowej; data, adres i rodzaj przeprowadzonej kontroli (w ramach obniżenia emisji z realizowanych inwestycji budowlanych).

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego wskazała, że w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych nie wskazuje się konieczności określania okresów pośrednich i wielkości redukcji emisji w tych okresach. Taka konstrukcja programu jest korzystna dla jednostek realizujących zadania, gdyż mogą one dostosować przewidziany dla nich zakres działań do swoich możliwości ich finansowania. Skala przewidzianych w programie działań jest bardzo szeroka, a koszty niezmiernie duże, natomiast możliwości finansowania działań zawsze były i nadal są mocno ograniczone²⁹.

NIK zwraca uwagę, że powyższa konstrukcja POP, może doprowadzić do sytuacji, w której skala działań naprawczych pozostawionych przez gminy do realizacji w ostatnich latach realizacji POP będzie nierealna do wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 4; 281-291)

W badanym okresie, w Urzędzie nie było ustalonego sposobu i zasad ewaluacji POP (tj. zasad badania cech i wartości programu z punktu widzenia przyjętych kryteriów, celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia). Jak podał Dyrektor Wydziału Środowiska przyczyną powyższego jest brak takiego wskazania w ustawie Poś.

Zgodnie z zapisami POP (pkt 2.3 – Monitoring realizacji Programu), na podstawie przekazywanych sprawozdań z realizacji działań naprawczych, a także w oparciu o wyniki pomiarów zanieczyszczeń powietrza prowadzonych przez WIOŚ, Zarząd Województwa powinien dokonywać co trzy lata szczegółowej oceny wdrożenia POP, która powinna sugerować ewentualną korektę kierunków działań i poszczególnych zadań. Ocena powinna być poparta wynikami modelowania matematycznego, jako metody wspomagającej i uzupełniającej techniki pomiarowe.

W badanym okresie, UMWD nie dokonywał, jak też nie zlecał wykonania podmiotom zewnętrznym, analizy skuteczności działań zaplanowanych w POP, ani analizy zmian wielkości emisji zanieczyszczeń.

Dyrektor Wydziału Środowiska wskazał, że na to, iż działania naprawcze określone w POP są nadal właściwe i skuteczne dla pyłu zawieszanego PM10 wskazuje dokument pn. „Ograniczenia niskiej emisji z indywidualnego ogrzewania węglowego na terenie Wrocławia w latach 2016-2020”, wykonany na zlecenie Urzędu Miejskiego we Wrocławiu w 2016 r. oraz opracowana na zlecenie Marszałka Województwa Dolnośląskiego z 2017 r. ekspertyza, mająca na celu wskazanie efektu ekologicznego wprowadzenia w uzdrowiskach dolnośląskich ograniczeń i zakazów w zakresie instalacji spalania paliw stałych, w ramach której zlecono wykonanie kilku scenariuszy, a jednym z analizowanych wariantów była analiza skuteczności działań przewidzianych w POP. Działania w zakresie przekroczeń B(a)P uznano za aktualne w związku z przepisem § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, zgodnie z którym planowane działania określone w programie, mające na celu osiągnięcie poziomów docelowych, a takim poziomem jest benzo(a)piren, nie mogą pociągać za sobą niewspółmiernych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 885-896)

Według zapisów POP, do składania sprawozdań z jego realizacji zobowiązane były organy sprawozdające wskazane w HRF, za które uznano np. w strefie aglomeracja Wrocławska: organy wykonawcze w mieście Wrocławiu, właściciele i zarządcy nieruchomości, właściciele zakładów przemysłowych, spółek miejskich i budynków użyteczności publicznej, wspólnoty mieszkaniowe, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o., organizacje

²⁹ Od 2017 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie zlikwidował wszystkie programy dotujące wymianę źródeł ciepła na ekologiczne.

i stowarzyszenia ekologiczne, odpowiednie instytucje kontrolne zgodnie z kompetencjami, Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu. W strefie miasto Legnica: organy wykonawcze w mieście Legnica, wspólnoty mieszkaniowe, ZDM, ZTM, odpowiednie instytucje kontrolne zgodnie z kompetencjami, organizacje i stowarzyszenia ekologiczne, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, KGHM Huta Miedzi „Legnica”.

W badanym okresie nie wszystkie jednostki realizujące POP przedkładały sprawozdania z realizacji POP, natomiast żadna z nich nie przedłożyła sprawozdania z realizacji Planu działań krótkoterminowych. W latach 2015-2016 r. UMWD przypominał wójtom, burmistrzom i prezydentom miast województwa dolnośląskiego o obowiązku przedłożenia stosownego sprawozdania z realizacji działań naprawczych, wskazanych w POP. W 2016 r. UMWD wystąpił natomiast do WIOŚ o zintensyfikowanie nadzoru w zakresie wykonywania przez wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów i inne podmioty zadań określonych w POP.

W badanym okresie UMWD sporządził cztery sprawozdania z realizacji POP, tj. za lata 2013-2016. Sprawozdania sporządzono na obowiązującym wzorze³⁰ i przekazano Ministrowi Środowiska za pismem z dnia 11 stycznia 2016 r. (w zakresie realizacji POP w 2013 r. i w 2014 r.) oraz z dnia 3 października 2017 r. (w zakresie realizacji POP w 2015 r. i w 2016 r.). UMWD nie sporządzał sprawozdań z realizacji Planu działań krótkoterminowych. Zgodnie ze wzorem sprawozdania³¹ z realizacji planu działań krótkoterminowych, w sprawozdaniu należało podać m.in. link do internetowej strony na której został zamieszczony plan działań krótkoterminowych, czy były przekroczenia poziomów alarmowych (AT) i/lub istotne przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub docelowych (LV/TV) w ciągu ostatnich trzech lat, czy zidentyfikowano zagrożenia przekroczenia poziomów alarmowych (AT) i/lub istotne przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub docelowych (LV/TV) w ciągu ostatnich pięciu lat.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego oraz Dyrektor Wydziału Środowiska wskazali, że informacje od WIOŚ dotyczące ryzyka wystąpienia przekroczeń poziomów dopuszczalnych lub docelowych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu są przesyłane do Zarządu Województwa Dolnośląskiego celem weryfikacji przez Zarząd zasadności opracowania Planu działań krótkoterminowych.

(dowód: akta kontroli str. 200-209; 865-896; 909-935)

W kontrolowanym okresie (2014-2016) odsetek stacji w województwie dolnośląskim, na których odnotowano przekroczenia stężeń rocznych oraz przekroczenia dopuszczalnego poziomu stężeń dobowych PM₁₀ mieścił się odpowiednio w przedziale od 4% do 9% oraz od 52% do 90%³². Z kolei przekroczenia poziomu dopuszczalnego PM_{2,5} występowały na 13% do 33% stacji pomiarowych³³, a przekroczenia poziomu docelowego B(a)P odnotowano dokładnie w każdym punkcie pomiarowym³⁴. Przekroczenia stężeń rocznych NO₂ odnotowano tylko na stacji komunikacyjnej we Wrocławiu³⁵. W latach 2014-2016 maksymalne roczne stężenia odnotowane dla PM₁₀ mieściły się w przedziale 45,5 µg/m³ - 61,8 µg/m³ (poziom dopuszczalny 40 µg/m³), największe przekroczenia stężeń dobowych PM₁₀ występowały przez 111 dni - 172 dni w ciągu roku (poziom dopuszczalny do

³⁰ Stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza (Dz. U. poz. 1034).

³¹ Tabela nr 2 w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza.

³² Pomiar PM₁₀ w województwie dolnośląskim dokonywany był na 20 stacjach w 2014 r., 22 w 2015 r. i 23 w 2016 r.

³³ Stężenia PM_{2,5} w województwie dolnośląskim mierzono na 6 stacjach w 2014 r. i 8 stacjach w latach 2015-2016.

³⁴ Pomiar stężeń BaP w województwie dolnośląskim wykonywany był w latach 2014-2016 na 12 lub 13 stacjach.

³⁵ Stężenia NO₂ w województwie dolnośląskim monitorowano na podstawie wyników z 15 stacji pomiarowych w 2014 r., 16 stacji w 2015 r. i 17 stacji w 2016 r.

35 dni rocznie). Najwyższe wartości stężeń rocznych PM_{2,5} ukształtowały się na poziomie od 27,4 µg/m³ - 30,3 µg/m³ (poziom dopuszczalny 25 µg/m³), a najwyższe stężenia B(a)P przekraczały co kilkunastokrotnie poziom docelowy dla tej substancji (15,3 ng/m³ - 17,7 ng/m³ przy ustalonym poziomie docelowym na poziomie 1 ng/m³).

Średnioroczne stężenia PM₁₀ na obszarze województwa dolnośląskiego w latach 2011-2013 mieściły się w przedziale od 14,3 µg/m³ do 62,1 µg/m³ (36% - 155% poziomu dopuszczalnego), a w latach 2014-2016 osiągnęły poziom od 18,3 µg/m³ do 61,8 µg/m³ (46% - 155% wartości normatywnej). Liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀ na terenie Dolnego Śląska mieściła się w ww. okresach odpowiednio w przedziale od 3 dni do 146 dni (9% - 417% wartości normatywnej) oraz od 0 dni do 172 dni (0% - 491% wartości normatywnej). W przypadku PM_{2,5} stężenia roczne w skali całego województwa ukształtowały się odpowiednio na poziomie od 17,0 µg/m³ do 32,5 µg/m³ (63% - 116% poziomu dopuszczalnego) oraz od 14,5 µg/m³ do 30,3 µg/m³ (58% - 121% poziomu dopuszczalnego). Stężenia roczne B(a)P w województwie dolnośląskim wyniosły odpowiednio od 0,7 ng/m³ do 13,6 ng/m³ (70% - 1 360% poziomu docelowego) oraz od 1,0 ng/m³ do 17,7 ng/m³ (100,0% - 1 770,0% poziomu docelowego).

Wartość średnia stężeń rocznych PM₁₀ i B(a)P, obliczona za lata 2014-2016 (średnia z okresu trzyletniego) z uwzględnieniem wszystkich stacji na terenie Dolnego Śląska, wzrosła odpowiednio o 2,6% i 1,9% w porównaniu do średniej z lat 2011-2013. Wzrosła też liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀ o 6,5% liczona według powyższego schematu. Obniżeniu uległy natomiast stężenia średnioroczne PM_{2,5} i NO₂ na stacji komunikacyjnej we Wrocławiu, liczone w ww. okresach trzyletnich, odpowiednio o 12,3% i 10,5%. Podkreślić należy, że powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a lata 2014-2016 były relatywnie cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków anemologicznych (wietrznych), co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu.

(dowód: akta kontroli str. 949)

7. W POP z 2014 r. przyjęto, że realizacja działań naprawczych doprowadzi w województwie dolnośląskim w roku końcowym realizacji Programu (2023 r.) do redukcji wielkości emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych o 7 460,30 Mg w zakresie PM₁₀, o 2 677,00 Mg w zakresie PM_{2,5}, oraz o 0,826 Mg w zakresie B(a)P. Ponadto założono redukcję emisji NO₂ ze źródeł komunikacyjnych o 1 323,00 Mg. Według przyjętych prognoz, do 2023 r. wielkości emisji zanieczyszczeń w województwie dolnośląskim powinny zatem zostać zredukowane do wielkości 162 054,70 Mg w zakresie PM₁₀, 25 374,00 Mg w zakresie PM_{2,5}, 9 214,00 Mg w zakresie B(a)P i 5 457,00 Mg w zakresie NO₂.

W POP z 2014 r. przyjęto, że w celu obniżenia stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ poniżej poziomu dopuszczalnego należy podłączyć do sieci ciepłowniczej lub wymienić na ogrzewanie nisko- bądź bezemisyjne (np. elektryczne, gazowe, piece retortowe) źródła ciepła w zakresie obejmującym około:

- 2 620 tys. m² powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie głównie węglem z terenu całego miasta Wrocław, zarówno w zabudowie wielorodzinnej jak i jednorodzinnej,
- 637,7 tys. m² powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie w mieście Legnica, w tym 27,7 m² na Osiedlu Sienkiewicza i 610,0 tys. m² poza Osiedlem Sienkiewicza,
- 711,0 tys. m² powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie w mieście Wałbrzych,
- 2.314,2 tys. m² powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie w 25 lokalizacjach strefy dolnośląskiej (w tym najwięcej na obszarze Jeleniej Góry -

382,4 tys. m², Bolesławca – 225,8 tys. m², Świdnicy – 234,9 tys. m², Kłodzka – 219,6 tys. m², Nowej Rudy – 135,4 tys. m²).

Zgodnie z opracowanymi scenariuszami naprawczymi dla strefy aglomeracja wrocławska, strefy miasto Legnica, strefy miasto Wałbrzych oraz strefy dolnośląskiej, działania naprawcze zmierzające do obniżenia emisji komunalnej mogło być realizowane w ramach Programu Ograniczenia Niskiej Emisji.

UMWD nie posiadał informacji o wysokości emisji zanieczyszczeń w latach 2014-2016. Źródłem informacji o jakości powietrza w województwie dolnośląskim były roczne oceny jakości powietrza sporządzane przez WIOŚ. Ponadto, UMWD uzyskiwał dane w zakresie osiągniętego na terenie województwa efektu ekologicznego ze sprawozdań składanych przez podmioty realizujące POP. W celu usystematyzowanego uzyskania informacji z realizacji działań naprawczych w POP zamieszczono tabele sprawozdawcze dla poszczególnych działań. Sprawozdający w celu wykazania efektu ekologicznego w postaci redukcji emisji substancji do powietrza, zobowiązani byli do posługiwania się wskaźnikami określonymi w POP, tj. określonymi dla: efektu ekologicznego wymiany pieca i zmiany paliwa, efektu ekologicznego termomodernizacji oraz efektu ekologicznego mycia jezdni.

Wystąpiły dwa przypadki działań³⁶ naprawczych dla których w POP został określony efekt ekologiczny.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego wyjaśniła, że diagnoza sporządzona na potrzebę POP wskazała jako główne źródło występowania ponadnormatywnych stężeń zanieczyszczeń ogrzewanie indywidualne i do tej grupy źródeł skierowano przewidziane w programie działania naprawcze. W ramach POP Gminy powinny stworzyć instrumenty finansowe, które będą zachęcać indywidualnych użytkowników do wymiany nieefektywnych źródeł ciepła. Nie ma natomiast możliwości nałożenia na osoby fizyczne obowiązku wymiany kotłów. Dlatego też w POP dodatkowo określono działania naprawcze wspomagające, których realizacja wpłynie na redukcję stężeń zanieczyszczeń w powietrzu (zmniejszenie tła) i dla tych działań nie określono wymiernego efektu ekologicznego. Wskazane w POP działania wspomagające nie były brane pod uwagę w wyliczanym scenariuszu naprawczym. Do obliczeń efektu ekologicznego uwzględniono sumę wszystkich działań, dla których możliwe było oszacowanie wymiernego efektu ekologicznego, czyli w tym wypadku była to wymiana kotłów oraz mycie ulic.

(dowód: akta kontroli str. 48-59; 94-184; 281-291)

W latach 2014-2016 podłączono do sieci ciepłowniczej lub wymieniono na ogrzewanie nisko- bądź bezemisyjne (np. elektryczne, gazowe, piece retortowe): odpowiednio 307,4 tys. m², 29,7 tys. m², 62,7 tys. m², 109,6 tys. m² powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie. W odniesieniu do całego województwa dolnośląskiego skala wynosiła 509,4 tys. m² z 6 282,9 tys. m², tj. 8,1%. W związku z powyższym, w celu realizacji do 2023 r. przyjętych założeń w zakresie redukcji zanieczyszczeń, w przeciągu kolejnych 7 lat (2017-2023) wymiana ogrzewania powinna dotyczyć 91,9% powierzchni użytkowej mieszkań.

Skala działań naprawczych prowadzonych w latach 2014-2016 doprowadziła do redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych w zakresie PM10 o 598,26 Mg, w zakresie PM2,5 o 201,08 Mg, w zakresie B(a)P o 0,053 Mg. Na przestrzeni trzech lat z dziesięcioletniego okresu założonego w POP osiągnięto w skali całego województwa dolnośląskiego redukcję emisji ze źródeł powierzchniowych PM10, PM2,5 i B(a)P na poziomie odpowiednio 8,0%, 7,5% i 6,4% wartości docelowej na rok 2023, podczas, gdy średnia z założonej wielkości wynosi ok. 30% za trzy lata. Zatem, przy dotychczasowym tempie realizacji działań naprawczych, osiągnięcie założonych celów nastąpi nie w 2023 roku, lecz po ok. 39 latach w przypadku pyłów zawieszonych i ok. 47 latach w przypadku B(a)P.

³⁶ Obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego w budynkach prywatnych; czyszczenie ulic.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego oraz Dyrektor Wydziału Środowiska wskazali, że Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie ma realnego wpływu na realizację działań naprawczych określonych w *POP*. Zgodnie z art. 96a ustawy *Poś*, nadzór nad wykonywaniem zadań określonych w *POP* sprawuje Wojewoda przy pomocy WIOŚ. Niemniej jednak w 2016 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego podjął decyzję o skorzystaniu z nowego narzędzia prawnego do walki z niską emisją, jakim stała się ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy *Poś*, która dała sejmikowi województwa możliwość wprowadzenia w drodze uchwały ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Ponadto, Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego przyznała, że analizując dotychczasową realizację działań naprawczych określonych w *POP* we wszystkich strefach w województwie dolnośląskim istnieje zagrożenie nieosiągnięcia oczekiwanych rezultatów do 2023 r. Zwiększenie realizacji działań określonych w *POP* niewątpliwie spowodują przyjęte w 2017 r. tzw. uchwały antysmogowe. Ponadto wskazała, że zamierzony w programie cel będzie możliwy do osiągnięcia, po wprowadzeniu rozwiązań na szczeblu rządowym, tj. wprowadzeniu norm dla paliw stałych dostępnych w sprzedaży, wprowadzeniu konieczności przedstawienia charakterystyki jakościowej paliw wprowadzanych do obrotu w formie świadectwa jakości, obniżeniu dla celów grzewczych gospodarstw domowych cen np. gazu, energii elektrycznej, oleju opałowego, wprowadzeniu regulacji prawnych dotyczących kontrolowania użytkowanych urządzeń do spalania paliw, wprowadzeniu programu dotacyjnego dla wymiany kotłów i termomodernizacji budynków.

(dowód: akta kontroli str. 281-291)

Dyrektor Wydziału Środowiska wskazał, że UMWD jest w stanie określić efekt ekologiczny na podstawie przedkładanych sprawozdań. Stopień realizacji działań naprawczych wyliczany jest w procentach. Wylicza się go na podstawie sprawozdań poprzez procentowe wyliczenie sprawozdanej wielkości powierzchni grzewczej, podanej w m², w której zmieniono sposób ogrzewania na nisko- bądź bezemisyjny.

Efekt ekologiczny liczy się w ilości zredukowanych substancji (Mg) w okresie obowiązywania *POP*. W ocenie uzyskanego efektu UMWD bierze pod uwagę przedłożone sprawozdania i wykazane w nich działania naprawcze wraz ze wskazaną zredukowaną ilością zanieczyszczeń (na podstawie wskaźników określonych w *POP*). Jednocześnie podał, że na podstawie przedkładanych sprawozdań przez gminy z realizacji działań naprawczych wynikających z *POP*, stwierdzono niski stopień zaawansowania ich realizacji i oceniono, że istnieje zagrożenie nieosiągnięcia oczekiwanych rezultatów do roku 2023. W związku z powyższym, uznano za zasadne podjęcie tzw. uchwał antysmogowych.

(dowód: akta kontroli str. 885-896)

Zidentyfikowane w *POP* (rozdział „Ograniczenia wynikające z realizacji *POP*”) bariery w realizacji działań naprawczych określonych w programie to:

- niestabilność polityki paliwowej państwa,
- wysokie ceny paliw (gazu, oleju opałowego) oraz energii elektrycznej,
- brak jednoznacznych zachęt ze strony państwa dla stosowania paliw ekologicznych (niskoemisyjnych),
- brak środków finansowych na realizację *POP*, w tym likwidacja gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska,
- brak przepisów w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych,
- znikomy udział źródeł odnawialnych w pokrywaniu zapotrzebowania na ciepło,
- niekorzystna struktura cen paliw i małe dochody społeczeństwa, co skutkuje spalaniem odpadów w piecach,
- przyzwolenie społeczne na spalanie odpadów w piecach domowych,

- niska świadomość społeczeństwa w zakresie zanieczyszczenia powietrza i skutków zdrowotnych z tym związanych.

W dniu 12 grudnia 2016 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego skierował³⁷ apel Sejmiku Województwa Dolnośląskiego o:

- intensyfikację realizacji zadań wynikających z POP,
- kształtowanie i prowadzenie zrównoważonej gospodarki przestrzennej na poziomie lokalnym poprzez unikanie presji urbanistycznej na tereny pozostające poza istniejącymi strukturami osadniczymi, nieuzbrojone w sieci infrastruktury technicznej (w tym: ciepłowniczej i gazowej),
- wprowadzanie i rozbudowę w gminach mechanizmów monitorowania i kontroli źródeł niskiej emisji (w tym spalania śmieci i odpadów),
- zwiększenie partycypacji społecznej i współpracę w celu zaangażowania możliwie największej liczby uczestników działań „antysmogowych”,
- przekazanie pracownikom zadań, związanych z przeciwdziałaniem i kontrolowaniem źródeł zanieczyszczenia powietrza w gminach,
- podnoszenie świadomości i edukację mieszkańców w zakresie skutków ekologicznych, zdrowotnych oraz społecznych i ekonomicznych zanieczyszczonego powietrza,
- wprowadzanie standardów budownictwa energooszczędnego w budynkach użyteczności publicznej.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2017 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z apelem samorządowców dolnośląskich o podjęcie wszelkich niezbędnych starań i działań, które w możliwie krótkim czasie spowodują:

- wprowadzenie przepisów dotyczących certyfikacji i wymagań jakościowych dla paliw stałych wprowadzanych do obrotu detalicznego oraz dotyczących wymagań emisyjnych wprowadzanych do obrotu i do użytkowania kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW,
- wprowadzenie przepisów prawnych umożliwiających skuteczny monitoring i kontrolę realizacji zapisów uchwał wynikających z art. 96 ustawy Poś (tzw. uchwał antysmogowych),
- wprowadzenie zmian w obowiązujących aktach prawnych służących skutecznej kontroli zapisów wynikających z uchwał antysmogowych, w tym: standaryzacja procedur i wymagań umożliwiających sprawdzanie stanu technicznego i badanie emisyjności instalacji służących do spalania paliw wraz z określeniem jednostek/institucji do tego upoważnionych,
- wskazanie systemowego sposobu finansowania działań wynikających z podejmowanych uchwał antysmogowych: opracowanie i szybkie uruchomienie instrumentów wsparcia finansowego, pomagających samorządom, wspólnotom, spółdzielniom mieszkaniowym oraz osobom fizycznym (w szczególności najuboższym) w likwidacji instalacji wysokoemisyjnych oraz w termomodernizacji budynków i lokali,
- uruchomienie szeroko zakrojonych programów edukacyjnych i informacyjnych dotyczących konsekwencji wynikających z istnienia smogu,
- przygotowanie i wdrożenie nowej polityki energetycznej państwa oraz wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, fiskalnych i finansowych, które w efekcie usuną zagrożenie wykluczenia energetycznego oraz pozwolą na powszechne korzystanie ze strategicznie bezpiecznych źródeł energii jako czynnika grzewczego.

(dowód: akta kontroli str. 310-318; 929-935)

³⁷ Do urzędów miast, urzędów gmin, starostw powiatowych oraz miast na prawach powiatu, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Środowiska i Ministra Energii.

Dyrektor Wydziału Środowiska wskazał, że bariery zidentyfikowane w POP pozostają nadal aktualne. Mając świadomość, że realizacja programów ochrony powietrza bez wsparcia ze strony państwa (legislacyjnego, organizacyjnego i finansowego) jest znacznie utrudniona, Marszałkowie Województw, działając przez Konwent Marszałków w 2017 roku, monitowali o zmianę i nadanie wyższego priorytetu zagadnieniom ochrony powietrza w działalności funduszy ochrony środowiska i programów finansujących działania w zakresie ochrony środowiska; o poparcie państwa dla zachowań proekologicznych poprzez odpowiednią politykę fiskalną (np. możliwość odliczeń podatkowych dla stosujących paliwa proekologiczne do ogrzewania), zmiany legislacyjne umożliwiające kontrolę i egzekwowanie działań w zakresie ograniczania niskiej emisji, czy wprowadzenie zakazu sprzedaży odpadów (pyłu, mułu) powstających przy wydobywaniu węgla, stosowanych do opalania budynków oraz uwzględnienie w prawodawstwie polskim możliwości wprowadzenia w mieście strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że zamierzone w programie cele będą dużo szybciej zrealizowane, po wprowadzeniu rozwiązań na szczeblu rządowym, tj.: wprowadzeniu norm dla paliw stałych dostępnych w sprzedaży, wprowadzeniu konieczności przedstawienia charakterystyki jakościowej paliw wprowadzanych do obrotu w formie świadectwa jakości, obniżeniu dla celów grzewczych gospodarstw domowych cen np. gazu, energii elektrycznej, oleju opałowego, wprowadzeniu regulacji prawnych dotyczących kontrolowania użytkowanych urządzeń do spalania paliw, wprowadzeniu programu dotacyjnego dla wymiany kotłów i termomodernizacji budynków. W związku z powyższym, wystosowano dwa apele w przedmiotowej sprawie, tj. Apel Zarządu Województwa Dolnośląskiego oraz władz samorządów lokalnych do Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2017 r. i Apel Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie ograniczenia niskiej emisji na Dolnym Śląsku, które są przejawem identyfikacji barier i monitów do ich zniesienia z dnia 12 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 885-896)

8. W harmonogramach rzeczowo-finansowych POP wskazano 14 działań naprawczych dla aglomeracji wrocławskiej, 17 dla miasta Legnica, 13 dla miasta Wałbrzych i 13 dla strefy dolnośląskiej.

Do głównych działań naprawczych należały w szczególności: obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego (realizacja PONE³⁸ – podłączenie do c.o., zmiana rodzaju ogrzewania), modernizacja i remonty dróg, czyszczenie ulic, monitoring inwestycji budowlanych pod kątem ograniczenia niezorganizowanej emisji pyłu, zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miasta, rozwój systemu ścieżek rowerowych i infrastruktury rowerowej, edukacja ekologiczna, jak też stosowanie odpowiednich zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego umożliwiających ograniczenie stężeń zanieczyszczeń.

Poszczególnych działań nie odnoszono bezpośrednio do rodzajów źródeł emisji, które miały ulec ograniczeniu w wyniku ich realizacji. Niemniej jednak w założeniach ogólnych HRF wskazano, że należy podjąć działania skierowane na redukcję emisji pochodzącej przede wszystkim z ogrzewania indywidualnego (ograniczenie emisji powierzchniowej), jak również z komunikacji (ograniczenie emisji liniowej). Szacunkową wysokość kosztów określono dla 5 z 14 działań naprawczych – strefa aglomeracja wrocławska; dla 6 z 17 – strefa miasto Legnica; dla 4 z 13 – strefa miasto Wałbrzych; dla 5 z 13 – strefa dolnośląska, co stanowiło odpowiednio 35,7%, 35,3%, 30,8% i 38,5% działań określonych dla danej strefy. Ponadto, dla dwóch działań (czyszczenie ulic - określonego dla wszystkich czterech stref oraz rozbudowa systemu Park&Ride - określonego dla strefy aglomeracja wrocławska, wskazano szacunkowe koszty jednostkowe, tj. za jeden kilometr oraz za wykonanie

³⁸ Program Ograniczenia Niskiej Emisji dla gmin.

jednego miejsca postojowego, nie podając w HRF zakresu działania (odpowiednio liczby kilometrów oraz liczby miejsc postojowych).

Najwyższe koszty w kwocie od 526,6 mln zł do 599,4 mln zł oszacowano dla działania naprawczego polegającego na obniżeniu emisji z ogrzewania indywidualnego, którego realizacja do 2023 roku miała przynieść redukcję emisji w zakresie pyłu PM10 o 7 493,8 Mg, w zakresie pyłu PM2,5 o 2 677 Mg, w zakresie B(a)P o 440,26 Mg. Realizacja powyższego działania miała polegać na wymianie indywidualnych źródeł spalania poprzez np. podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymianie na ogrzewanie nisko, bądź bezemisyjne ok. 6 282 955 m² powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie. W latach 2014-2016 zadanie zostało zrealizowane w zakresie 509.369 m², tj. w 8,1%, podczas, gdy średnia z założonej wielkości wynosi 1 884 887 m², tj. 30% za trzy lata.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego podała, że koszty szacowano dla działań podstawowych, dla których określono również redukcje emisji, tj. efekt ekologiczny oraz zbadano w scenariuszach naprawczych rzeczywisty wpływ ich podjęcia na poprawę jakości powietrza w strefach (tj. redukcję stężeń zanieczyszczeń w powietrzu). Niektóre działania, traktowane jako działania wspomagające, nie miały określonych kosztów ze względu na brak możliwości ich oszacowania. Diagnoza sporządzona na potrzebę POP wskazała jako główne źródło występowania ponadnormatywnych stężeń zanieczyszczeń, ogrzewanie indywidualne i właśnie do tej grupy źródeł skierowano przewidziane w programie działania naprawcze. Wykazano, że redukcja emisji z nimi związana da najlepszy efekt ekologiczny. Analiza scenariusza naprawczego prowadzona była w taki sposób, że najpierw dokonywano redukcji emisji w obszarze przekroczeń, a w momencie gdy efekt ekologiczny był niewystarczający, rozszerzano zasięg działań naprawczych tak, aby maksymalnie obejmował gminę, w której określono przekroczenia.

NIK zwraca uwagę, że HRF nie zostały uszczegółowione:

- w zakresie opisu działania naprawczego, tj. m.in. uszczegółowienia na czym ma polegać realizacja działania, jaki ma być zakres rzeczowy jego wykonania (np. ile km ulic powinno być przeczyszczonych, ile m² pomieszczeń przyłączonych do sieci ciepłowniczej itp.) oraz wykonania jakich czynności oczekuje się od podmiotu realizującego to działanie (w celu odróżnienia wymiany np. zmiany starego sposobu ogrzewania od ogrzewania stosowanego w nowo powstałych budynkach),
- w zakresie organów administracji publicznej i podmiotów (wskazano np. organy wykonawcze w mieście Legnica, wspólnoty mieszkaniowe), do których skierowano poszczególne działania i które są zobowiązane do składania sprawozdań z realizacji działań naprawczych (w celu uzyskiwania wszystkich wymaganych sprawozdań),
- co do zakresu dwóch działań naprawczych (czyszczenia ulic - określonego dla wszystkich czterech stref oraz rozbudowa systemu Park&Ride - określonego dla strefy aglomeracja wrocławska), w przypadku których wskazano tylko szacunkowe koszty jednostkowe, odpowiednio za jeden kilometr oraz za wykonanie jednego miejsca postojowego, nie podając w HRF zakresu działania (odpowiednio liczby kilometrów oraz liczby miejsc postojowych),
- w zakresie wskazania substancji, której dotyczy szacowany efekt ekologiczny w przypadku realizacji działania naprawczego czyszczenie ulic, określonego dla strefy miasto Wałbrzych.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego oraz Dyrektor Wydziału Środowiska wskazali, że opis działań w HRF jest ogólny³⁹, natomiast jednostki zostały zidentyfikowane poprzez wyznaczenie adresata, a nie poprzez bezpośrednie wskazanie z nazwy ze względu na wymóg zachowania generalnego charakteru aktu prawa miejscowego⁴⁰. Czyszczenie ulic jest zadaniem należącym do zarządcy drogi i wykonywane jest w oparciu o opracowywany harmonogram. W trakcie opracowywania POP nie było możliwości pozyskania takich harmonogramów na okres obowiązywania programu (10 lat). W zakresie zadania dotyczącego rozbudowy systemu Park&Ride nie jest możliwe w ramach POP wskazanie ani lokalizacji, ani powierzchni. Jednocześnie wyjaśnili, że w przypadku strefy miasto Wałbrzych, w HRF omyłkowo pominięto wpisanie substancji której dotyczy szacowany efekt ekologiczny.

NIK zwraca uwagę, że również gminom nie zalecono opracowania szczegółowych planów rzeczowo-finansowych, które zagwarantują osiągnięcie finalnego efektu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 281-291; 380-505; 909-928)

9. W badanym okresie Urząd nie współpracował z sąsiednimi województwami w celu ograniczenia wielkości i możliwości przemieszczania się zanieczyszczeń na tereny stref położonych poza granicami danego województwa. Nie prowadzono także konsultacji z organami innego państwa w sprawie przekroczeń spowodowanych przenoszeniem zanieczyszczeń z terytorium innego państwa.

Dyrektor Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych wskazał, że nie było konieczności podjęcia takiej współpracy, z uwagi na niezaistnienie sytuacji wskazującej, aby emisja zanieczyszczeń z terenu województwa dolnośląskiego negatywnie oddziaływała na sąsiednie województwa, jak też, aby inne województwa negatywnie oddziaływały na województwo dolnośląskie. Do UMWD nie wpłynęła także żadna informacja od państwa sąsiedniego o wystąpieniu ryzyka przekroczeń poziomów dopuszczalnych albo przekroczeń poziomów docelowych lub dopuszczalnych, powiększonych o margines tolerancji, lub poziomów alarmowych oraz celów długoterminowych, spowodowanych przenoszeniem zanieczyszczeń.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego podała, że Ministerstwo Środowiska nie przekazywało do UMWD informacji na temat powstania Partnerstwa na rzecz ochrony poprawy jakości powietrza w Polsce oraz zaproszenia do udziału w tym Partnerstwie.

(dowód: akta kontroli str. 185-192; 281-291)

10. Korzystając z uprawnień określonych w art. 96 ust. 1 ustawy Poś, Sejmik Województwa Dolnośląskiego przyjął w dniu 30 listopada 2017 r. trzy uchwały⁴¹, tzw. „antysmogowe”, mające na celu zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko poprzez wprowadzenie ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Uchwały zostały przyjęte dla obszaru Gminy Wrocław, obszaru uzdrowisk oraz na pozostałym obszarze województwa (z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk). W przyjętych uchwałach zakazano od dnia 1 lipca 2018 r. stosowania w instalacjach grzewczych (w szczególności kotłach, piecach oraz kominkach) paliw złej jakości (określono rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania oraz wyjątki dla stosowania paliw innych w instalacjach dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania), wprowadzono wymagania dla jakości stosowanych paliw stałych (m.in. zakaz stosowania mułów i flotów węglowych, węgla brunatnego, węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu poniżej 3 mm) oraz zabroniono eksploatacji nowych

³⁹ Uszczegółowienie zawarto w scenariuszu działania naprawczego.

⁴⁰ Uszczegółowienie zawarto w scenariuszu działania naprawczego.

⁴¹ Projekty przedmiotowych uchwał zostały przyjęte przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego w dniu 23 listopada 2017 r.

kotłów na paliwo stałe o parametrach emisji gorszych niż wyznaczone w unijnych rozporządzeniach w sprawie ekoprojektu.

(dowód: akta kontroli str. 185-193; 299-308; 319-373)

11. Możliwości finansowania działań sprzyjających ochronie powietrza przewidziano zarówno w RPO na lata 2007-2013, jaki i w RPO na lata 2014-2020. Urząd nie kwalifikował realizowanych w ramach RPO projektów do działań naprawczych realizowanych w ramach POP, w związku z czym nie grupował też projektów na mające służyć ograniczeniu emisji ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych.

W latach 2007-2013 możliwe było: wsparcie inwestycji związanych z modernizacją lub wymianą źródeł ciepła w obiektach publicznych (działanie 4.3.- Poprawa jakości powietrza), wsparcie placówek ochrony zdrowia oraz edukacyjnych w zakresie termomodernizacji oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii (działanie 5.4. – Zwiększanie efektywności energetycznej), jak też uzupełniająca realizacja elementów termomodernizacyjnych czy instalacji odnawialnych źródeł energii w projektach innego typu (np. w działaniach 6.1.- Turystyka uzdrowiskowa, 6.4.- Turystyka kulturowa, 6.5. – Działania wspierające infrastrukturę turystyczną i kulturową, 7.1.- Rozwój infrastruktury szkolnictwa wyższego, 9.1.- Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w miastach powyżej 10 tysięcy mieszkańców).

W latach 2014-2020 możliwe było wsparcie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej oraz wielorodzinnych mieszkaniowych, w ramach której uzupełniająco dopuszczono wymianę źródeł ciepła (działanie 3.3. – Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym), sfinansowanie wymiany źródeł ciepła w domach jednorodzinnych, uzupełnione o instalacje odnawialnych źródeł energii, przy czym zgłoszono Komisji Europejskiej chęć zmiany zapisów w programie, tak aby możliwe było wsparcie również budynków wielorodzinnych oraz aby termomodernizacja nie była wymagana w przypadku budynków, które spełniają określone, minimalne wymogi w zakresie efektywności energetycznej (działanie 3.4. - Wdrażanie strategii niskoemisyjnych – typ B Ograniczona niska emisja kominowa w ramach kompleksowych strategii niskoemisyjnych)⁴², jak też uzupełniająca wymiana źródeł ciepła oraz prace termomodernizacyjne w innych typach projektów, realizowanych np. w działaniach 6.1. - Inwestycje w infrastrukturę społeczną, 6.3. - Rewitalizacja zdegradowanych obszarów, 7.1. - Inwestycje w edukację przedszkolną, podstawową i gimnazjalną, 7.2. - Inwestycje w edukację ponadgimnazjalną, w tym zawodową.

Na realizację działania 4.3 i 5.4 w RPO na lata 2007-2013 przewidziano środki w wysokości 16,6 mln euro (73,7 mln zł), natomiast na realizację działania 3.3 i 3.4 w RPO na lata 2014-2020 środki w wysokości 166,6 mln euro⁴³ (699,7 mln zł).

W ramach RPO na lata 2007-2013 wykorzystano środki w kwocie 69,3 mln zł (kwota dofinansowania). Zrealizowano m.in. 11 projektów⁴⁴ mających na celu poprawę jakości powietrza, w tym zmodernizowano osiem źródeł ciepła ograniczających emisję zanieczyszczeń pyłowych i gazowych w wyniku czego uzyskano m.in. efekt ekologiczny w postaci redukcji pyłów PM10 i PM2,5 o 0,52 Mg. Ponadto 135 obiektów⁴⁵ objęto termomodernizacją wyniku czego uzyskano m.in. efekt ekologiczny w postaci redukcji gazów szkodliwych o 66 Mg.

⁴² Projekt należy realizować w oparciu o audyt energetyczny, a wsparcie powinno być uwarunkowane wykonaniem inwestycji zwiększających efektywność energetyczną i ograniczających zapotrzebowanie na energię w budynku (poprzez termomodernizację).

⁴³ W tym 137,8 mln euro na zapobieganie emisji zanieczyszczeń z tzw. emisji transportowej.

⁴⁴ W przypadku przedmiotowych projektów nie prowadzono pomiarów powierzchni, jakie ogrzewać będą zmodernizowane źródła ciepła, jak też nie stosowano żadnego wskaźnika w tym zakresie.

⁴⁵ W przypadku przedmiotowych projektów nie stosowano wskaźników odnoszących się do powierzchni termomodernizowanych obiektów.

W ramach działania 3.3 RPO na lata 2014-2020 do dnia 4 grudnia 2017 r. zawarto 209 umów dotyczące termomodernizacji 632,9 tys. m² powierzchni użytkowej budynków oraz modernizacji 70 źródeł ciepła. W ramach realizacji działania 3.4 planowana⁴⁶ jest natomiast modernizacja 1420 źródeł ciepła.

Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich wskazała, że w perspektywie 2014-2020 nie są monitorowane wskaźniki dotyczące zanieczyszczeń powietrza ponieważ wskaźniki takie nie występują na Wspólnej Liście Wskaźników Kluczowych, a Instytucja Zarządzająca RPO nie dysponuje potencjałem do opracowania takich wskaźników we własnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 210-280; 937-948)

12. UMWD nie uczestniczył w realizacji programu LIFE. Realizował natomiast Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 (wartość dofinansowania z EFFER: 381,3 tys. euro)⁴⁷, stwarzający możliwość podejmowania działań na rzecz ochrony poprawy powietrza. Ponadto, w ramach konkursu pn. „Dolnośląski Fundusz Pomocy Rozwojowej 2017” gminy województwa dolnośląskiego mogły uzyskać dotację celową z budżetu Samorządu Województwa Dolnośląskiego na ograniczenie niskiej emisji. Do dotacji zostały wybrane trzy projekty, które spełniały wyznaczone kryteria, tj. stanowiły część kompleksowych działań inwestycyjnych gminy dotyczących niskiej emisji lub przyczyniały się do ograniczenia niskiej emisji. W latach 2014-2016 w ramach ww. konkursu gminy również mogły ubiegać się o realizację projektów mających wpływ na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami, niemniej jednak nie stosowano wtedy kryteriów promujących dla takich zadań, jak też nie prowadzono monitoringu, który pozwoliłby określić ile ze zrealizowanych zadań miało taki charakter.

(dowód: akta kontroli str. 192; 214; 283; 292-296)

13. Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego wskazała, że Sejmik Województwa Dolnośląskiego wyznacza osobę na Wiceprzewodniczącą Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który w ramach działalności rady nadzorczej bierze udział w corocznym uchwalaniu planu działalności WFOŚiGW, z uwzględnieniem strategii, programów i dokumentów programowych o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy Poś. Finansowaniu przez WFOŚiGW podlegają działania określone w dokumentach programowych województwa, wskazane w art. 400a ust. 1 pkt 1-9a i 11-42 ustawy Poś.

(dowód: akta kontroli str. 281-291)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 91 ust. 9c ustawy Poś w przypadku stref, dla których programy ochrony powietrza zostały uchwalone, a standardy jakości powietrza są przekraczane, zarząd województwa jest obowiązany opracować projekt aktualizacji programu w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, określając w nim działania ochronne dla grup ludności wrażliwych na przekroczenie, obejmujących w szczególności osoby starsze i dzieci.

Do dnia 18 grudnia 2017 r. nie dokonano aktualizacji POP przyjętego uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego wyjaśniła, że wypełniono delegację art. 91 ust. 9c ustawy Poś, dokonując aktualizacji programu przyjętego uchwałą

⁴⁶ Ogłoszenie naborów planowane jest na czerwiec 2018 r.

⁴⁷ Program o charakterze edukacyjnym, którego celem jest wsparcie przedstawicieli władz samorządowych w zakresie problemów i wyzwań, identyfikując i upowszechniając podstawowe zagadnienia wiążące się z planowaniem i poprawą efektywności energetycznej w miastach, jak również praktycznymi rozwiązaniami dotyczącymi oszczędzania energii i redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz pozyskania i efektywnego wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych.

Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr III/44/10 z dnia 28 grudnia 2010 r. W programie przyjętym uchwałą nr XLVI/1544/14, w oparciu o treść art. 91 ust. 9c, m.in. określono działania ochronne dla grup ludności wrażliwych na przekroczenie norm jakości powietrza, w harmonogramie rzeczowo-finansowym dokonano korekty w określeniu działań naprawczych oraz zaktualizowano stopień redukcji emisji substancji do powietrza niezbędny do przywrócenia standardów jakości powietrza w województwie dolnośląskim. Według złożonych wyjaśnień, nie ma obowiązku dokonania ponownej aktualizacji programu przyjętego uchwałą nr XLVI/1544/14 w oparciu o treść art. 91 ust. 9c. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Ministra Środowiska otrzymanym przy piśmie z dnia 13 kwietnia 2015 r., ewentualną kolejną aktualizację należałoby dokonać po zrealizowaniu określonych w programie działań i stwierdzeniu naruszeń dopuszczalnych poziomów substancji.

Jak wyjaśniła Wicemarszałek, celem utworzenia programu ochrony powietrza jest wskazanie konkretnych działań, które mogą być przeprowadzane we wskazanym przedziale czasowym, a których realizacja ma doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego efektu ekologicznego. W programie ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, przyjętego uchwałą nr XLVI/1544/14, w harmonogramie rzeczowo-finansowym określone są działania, które winny być podjęte w okresie 5 lat (działania średnioterminowe) i 10 lat (działania długoterminowe). Nie jest możliwa zatem ocena skuteczności tych działań przed upływem tego okresu. W takiej sytuacji, przyjęcie, że należałoby aktualizować program przed upływem 3 lat, stanowiłoby naruszenie celu i istoty tworzenia tych programów.

W ocenie NIK, dyspozycja art. 91 ust. 9c jest jednoznaczna i nie pozostawia możliwości odstąpienia od jej zrealizowania, w przypadku przekroczenia standardów jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 281-291)

2. Harmonogramy rzeczowo-finansowe działań naprawczych zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza w strefie miasto Wrocław – pyłem zawieszonym PM10, pyłem zawieszonym PM2,5, benzo(a)pirenem oraz NO₂; w strefie miasto Legnica – pyłem zawieszonym PM10, pyłem zawieszonym PM2,5, benzo(a)pirenem oraz arsenem; w strefie miasto Wałbrzych – pyłem zawieszonym PM10 oraz benzo(a)pirenem; w strefie dolnośląskiej – pyłem zawieszonym PM10, benzo(a)pirenem oraz CO, nie wypełniały wymogów postanowień § 3 pkt 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie *programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych*, tj. w zakresie elementów, które miały wskazywać.

HRF nie odzwierciedlały planowanych kosztów związanych z realizacją POP w województwie dolnośląskim. W żadnym z HRF, sporządzonym dla każdej strefy osobno, nie wskazano szacowanych kosztów realizacji POP, jak też większości działań naprawczych (dla 9 z 14 – strefa aglomeracja wrocławska; dla 11 z 17 – strefa miasto Legnica; dla 9 z 13 – strefa miasto Wałbrzych; dla 8 z 13 – strefa dolnośląska). NIK zauważa, iż dla dwóch z tych działań (czyszczenie ulic – określonego dla wszystkich czterech stref oraz rozbudowa systemu Park&Ride - określonego dla strefy aglomeracja wrocławska), wskazano szacunkowe koszty jednostkowe, tj. za jeden kilometr oraz za wykonanie jednego miejsca postojowego, bez podania zakresu działania (odpowiednio liczby kilometrów oraz liczby miejsc postojowych), zatem nie określono szacowanych kosztów realizacji również dla tych działań. W związku z powyższym nie wypełniono wymogów określonych w § 3 pkt 5 lit. b ww. rozporządzenia w sprawie *programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych*.

Dla 7 z 14 działań – strefa aglomeracja wrocławska; dla 6 z 17 – strefa miasto Legnica; dla 7 z 13 – strefa miasto Wałbrzych; dla 8 z 13 – strefa dolnośląska nie

określono planowanych dat zakończenia realizacji działań naprawczych, co stało w sprzeczności z § 3 pkt 5 lit. a przedmiotowego rozporządzenia.

W ocenie NIK, HRF zostały opracowane w stopniu szczegółowości, który nie umożliwił weryfikacji zakładanych efektów rzeczowych. Poszczególne pozycje HRF nie stanowiły pozycji rozliczeniowych.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego oraz Dyrektor Wydziału Środowiska wyjaśnili, że szacowane koszty realizacji POP są sumą kosztów realizacji poszczególnych zadań, natomiast termin zakończenia realizacji zadań jest tożsamy z terminem zakończenia POP. Główne działania POP związane są z wymianą źródeł ogrzewania oraz czyszczeniem ulic. Pozostałe działania są uzupełniającymi, których realizacja wpłynie na redukcję stężeń zanieczyszczeń w powietrzu (zmniejszenie tła) i dla tych działań nie wskazano szacunkowej wysokości kosztów ani nie określono wymiernego efektu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 380-479; 909-928)

3. W części opisowej POP nie ujęto listy działań krótkoterminowych zmierzających do ograniczenia ryzyka wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, co było niezgodne z § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego oraz Dyrektor Wydziału Środowiska wyjaśnili, że działania krótkoterminowe powinny być określane jedynie dla zanieczyszczeń, dla których zostały określone poziomy krótkoterminowe (średniodobowe i jednogodzinne), a wpływ tych działań jest realny i może skutkować szybkim obniżeniem stężeń zanieczyszczeń w powietrzu. W realiach polskich, gdzie głównym i przeważającym źródłem przekroczeń poziomów normatywnych jest ogrzewanie indywidualne, które zabezpiecza podstawowe potrzeby ludzi w okresie zimowym powoduje, że wszelkie możliwe do zastosowania działania krótkoterminowe mają niewielką skuteczność. W przypadku ozonu wysokie stężenia występujące latem związane są w największym stopniu ze specyficznymi warunkami meteorologicznymi oraz napływem przetransformowanych mas powietrza z południa Europy, toteż krótkoterminowa redukcja prekursorów w skali lokalnej będzie miała znikomy wpływ na stan jakości powietrza. Ponieważ plan działań krótkoterminowych został przyjęty tą samą uchwałą, co POP z 2014 r., a załączniki do uchwały stanowią jej integralną część, odstąpiono od przepisywania listy działań krótkoterminowych do części opisowej POP.

(dowód: akta kontroli str. 909-928)

4. W okresie objętym kontrolą w UMWD nie dokonywano, jak też nie zlecano wykonania podmiotom zewnętrznym, analizy skuteczności działań zaplanowanych w POP, ani analizy zmian wielkości emisji zanieczyszczeń. Zgodnie z pkt 2.3. POP, szczegółowa ocena wdrożenia POP powinna być dokonywana co trzy lata i sugerować ewentualną korektę kierunków działań i poszczególnych zadań.

Dyrektor Wydziału Środowiska wyjaśnił, że nie dokonywano przedmiotowych analiz, gdyż obowiązek taki nie wynika z mocy prawa oraz ze względu na brak posiadania narzędzi do ich przeprowadzenia. Zlecenie wykonania ekspertyzy byłoby kosztowane, przy czym ekspertyza powielalaby informacje już zawarte w obowiązujących POP. W POP z 2014 r. w harmonogramie rzeczowo-finansowym określone są działania, które winny być podjęte w okresie 5 lat – działania średnioterminowe i w okresie 10 lat – działania długoterminowe, przy czym ocena skuteczności proponowanych działań zawarta została w scenariuszach naprawczych i jest to ocena dotycząca terminu zakończenia programu. Ustawa Poś nie przewiduje corocznej weryfikacji zadań zawartych w programach, natomiast umożliwia sporządzenie aktualizacji programu w okresie 3-letnim. Jednocześnie podał, że nie jest możliwa rzetelna ocena skuteczności działań naprawczych przed

upływem terminu zakończenia programu, zwłaszcza przy tak niskim stopniu ich realizacji przez podmioty do tego zobowiązane. Może ona nastąpić natomiast po zakończeniu realizacji przewidzianych w programie działań lub po upływie określonego w programie czasu, w jakim działania winny być podjęte i ewentualnym stwierdzeniu naruszeń dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu. Wówczas również zasadne jest opracowanie dalszej aktualizacji programu. Powyższe jest tożsame ze stanowiskiem Ministra Środowiska przedłożonym do tutejszego organu w piśmie⁴⁸ z dnia 13 kwietnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 885-896)

5. W okresie objętym kontrolą w UMWD nie sporządzano sprawozdań z realizacji Planu działań krótkoterminowych, do czego zobowiązywał § 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczeń powietrza. Tymczasem, kontrola NIK wykazała, że w latach 2014-2017 (I półrocze), WIOŚ stwierdzał przypadki zanieczyszczenia powietrza, które pociągały za sobą konieczność wdrożenia zadań przewidzianych w Planach działań krótkoterminowych. Informacja o wynikach analizy dotyczącej określenia ryzyka wystąpienia przekroczeń poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu była sukcesywnie przekazywana przez WIOŚ do Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

Dyrektor Wydziału Środowiska wyjaśnił, że sprawozdania opracowywane są na podstawie sprawozdań sporządzanych przez podmioty sprawozdające, wskazane w POP, natomiast w latach 2014-2016 żadna z gmin ani instytucji nie przedłożyła sprawozdania z realizacji działań określonych w Planie działań krótkoterminowych. Jednocześnie Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego oraz Dyrektor Wydziału Środowiska wyjaśnili, że konieczność i sposób sprawozdawania z realizacji działań przewidzianych w Planie działań krótkoterminowych zapisana jest w Planach działań krótkoterminowych (Informacje i dokumenty wykorzystane do kontroli i dokumentacji realizacji planu), wprowadzonych stosownymi uchwałami Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. Tutejszy organ nie wzywał o uzupełnienie sprawozdawczości uznając, że niewskazanie przez daną jednostkę realizacji konkretnych działań skutkowało ich nierealizowaniem w danym roku kalendarzowym.

(dowód: akta kontroli str. 94-184; 865-884; 909-928)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁹ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Aktualizację POP oraz sporządzanie szczegółowej oceny jego wdrażania.
2. Uwzględnienie w części opisowej POP listy działań krótkoterminowych zmierzających do ograniczenia ryzyka wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu.
3. Określanie w POP w sposób bardziej precyzyjny zakresu rzeczowego zadań naprawczych wyznaczonych do realizacji.
4. Egzekwowanie sprawozdań z realizacji działań określonych w POP od wszystkich podmiotów do tego zobowiązanych, a w przypadku nieskuteczności tych działań wnioskowanie do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli realizacji zadań określonych w POP.
5. Sporządzanie sprawozdań z realizacji planów działań krótkoterminowych.

⁴⁸ Znak: DP-022-21/8545/15/EN.

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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


Wrocław, dnia 9 lutego 2018 r.

Kontroler
Renata Połatajko
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński


.....
podpis