



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.026.02.2017

P/17/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
nr KPK.KPO.443.085.2018 z dnia 9 lipca 2018 r.**

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	P/17/078 – „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/166/2017 z dnia 29 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia, pl. Nowy Targ 1-8, 50-141 Wrocław (dalej zwany również „UMW” lub „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Dutkiewicz, Prezydent Wrocławia ¹ (dowód: akta kontroli str. 5-9)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności²

W latach 2014-2017 (I półrocze) w Urzędzie podejmowano szereg działań mających na celu poprawę jakości powietrza atmosferycznego oraz ograniczenie zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi (PM10 i PM2,5)³, benzo(a)pirenem (B(a)P)⁴ i dwutlenkiem azotu (NO₂) na terenie Wrocławia. Wpisywały się one w obowiązujący „Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska”. W Urzędzie nie opracowano jednak szczegółowego planu rzeczowo-finansowego dla tego programu, co uniemożliwia dokonanie oceny stopnia jego realizacji w wymiarze rzeczowym, finansowym, a także wymaganych do osiągnięcia efektów ekologicznych. Niezależnie od powyższego – biorąc pod uwagę cząstkowe efekty ekologiczne⁵ oraz cząstkowe zaangażowanie rzeczowe⁶, a także wyniki uzyskane we wrocławskich stacjach pomiarowych Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska – realizowane działania należy uznać za niewystarczające w odniesieniu do potrzeb, ponieważ w latach 2014-2016, jakość powietrza odbiegała od wymaganych standardów i poziomów⁷, których dotrzymanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie.

¹ Od dnia 19 listopada 2002 r.

² 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. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

³ 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 dioksyne 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 PM2,5 to odpowiednio cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 mikrometrów (µm) i mniejszej niż 2,5 µm.

⁴ 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.

⁵ Określone dla działania pierwszego (obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego) i piątego (czyszczenie ulic na mokro) POP AW.

⁶ Określone pośrednio dla działania pierwszego POP AW w zakresie łącznego metrażu powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie głównie węglem z terenu całego miasta (zarówno w zabudowie wielorodzinnej, jak i jednorodzinnej), zalecanych do zmiany systemu ogrzewania poprzez podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymiany na ogrzewanie nisko- bądź bezemisyjne (np. elektryczne, gazowe, piece retortowe).

⁷ Według danych pochodzących ze stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie Wrocławia w badanym okresie (2014-2016) nie były dotrzymane standardy jakości powietrza dotyczące PM10. Stężenia średnioroczne tej substancji wprawdzie kształtowały się na poziomie od 70% do 94% poziomu dopuszczalnego, ale liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych już na poziomie od 89% do 209% poziomu dopuszczalnego. Z kolei stężenia roczne PM2,5 mieściły się w przedziale od 90% do 121% poziomu dopuszczalnego. W przypadku B(a)P stężenia

Ponadto, we Wrocławiu nie objęto systemem zarządzania kryzysowego zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych⁸. Skutkowało to biernością służb zarządzania kryzysowego w sytuacjach zanieczyszczenia powietrza, które pociągały za sobą konieczność wdrożenia zadań przewidzianych we właściwym Planie działań krótkoterminowych.

W latach 2014-2016 na działania naprawcze w ramach „Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego” wydatkowano łącznie 517 269,6 tys. zł, w tym 218 216,9 tys. zł ze środków własnych Miasta Wrocławia⁹. W zakresie działań mających na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych przede wszystkim w 2 181 mieszkaniach wymieniono systemy grzewcze na paliwo stałe, a także podłączono do sieci ciepłowniczej 34 obiekty. Podejmowano również działania naprawcze mające wpływ na ograniczenie emisji ze źródeł liniowych, w szczególności dotyczyły one przebudowy lub modernizacji dróg, czyszczenia jezdni na mokro (ponad 1 tys. km każdego roku), pozyskania 57 autobusów ekologicznych oraz zakupu 30 nowoczesnych tramwajów miejskich.

NIK dostrzega, że we Wrocławiu działania na rzecz ochrony powietrza podejmowano nie tylko w Urzędzie, ale również w szeregu innych jednostkach organizacyjnych Gminy Wrocław. Przede wszystkim, w miejskich placówkach oświatowych, realizowano zadania edukacyjno-informacyjne ukierunkowane na problematykę ochrony powietrza. Wydatki na tego typu działania znacznie przekraczały założenia wskazane w „Programie ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska”¹⁰. W okresie objętym kontrolą Straż Miejska Wrocławia przeprowadziła 6 815 kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o odpadach oraz dotyczących ochrony środowiska w odniesieniu do powietrza atmosferycznego¹¹.

NIK ocenia pozytywnie wdrożenie¹² we Wrocławiu programu ograniczenia niskiej emisji powierzchniowej z ogrzewania indywidualnego, tj. systemu udzielania mieszkańcom (osobom fizycznym) dotacji celowych z budżetu Gminy Wrocław na zadania służące ochronie powietrza, polegające na trwałej zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne¹³. Wysoka wykonalność tego programu w wymiarze finansowym¹⁴ świadczy o dużym zainteresowaniu mieszkańców miasta tą formą ochrony powietrza atmosferycznego. Jednocześnie jednak, w latach 2014-2016 efekty tego działania w wymiarze rzeczowym¹⁵ były niskie, co wskazuje, że w niewystarczającym stopniu wpływa ono na poprawę stanu jakości powietrza na terenie Wrocławia.

NIK zwraca uwagę, że dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego o dotychczasowym tempie i efektach realizowanych działań naprawczych wyraźnie wskazują na ryzyko nieosiągnięcia założonych dla Wrocławia celów „Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego” w 2023, końcowym, roku. Na przestrzeni trzech lat (2014-2016), z dziesięcioletniego okresu założonego w tym programie, we Wrocławiu osiągnięto redukcję wielkości emisji PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P ze źródeł powierzchniowych¹⁶ na poziomie odpowiednio 12,9%, 8,4% i 11,6% założonej wartości docelowej. A zatem, przy dotychczasowym tempie realizacji działań naprawczych, osiągnięcie wskazanych w tym Programie celów mogłoby

średnioroczne ukształtowały się na poziomie od 310% do 430% wartości normatywnej, a dla NO₂ zawierały się w przedziale od 32% do 135% poziomu dopuszczalnego.

⁸ Tj. w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego dla Miasta Wrocławia nie uwzględniono odpowiednich zagrożeń w obszarze powietrza, a także nie opracowano stosownych procedur reagowania kryzysowego.

⁹ Wydatki na działania mające na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych wyniosły 58 616,1 tys. zł (11,3% wydatków ogółem w analizowanym okresie), w tym 24 188,0 tys. zł stanowiły środki własne Miasta, a na działania mające na celu ograniczenie emisji ze źródeł liniowych – 454 507,4 tys. zł (87,9%), w tym 192 739,3 tys. zł stanowiły środki własne Miasta.

¹⁰ Działanie dziesiąte POP AW, co szczegółowo przedstawiono w pkt 4 i pkt 3 (realizacja planu).

¹¹ Tj. działalność kontrolna wobec emitentów zanieczyszczeń powietrza.

¹² W dniu 22 maja 2014 r.

¹³ Zwanego potocznie w Urzędzie Programem „Kawka”.

¹⁴ W stosunku do zaplanowanych środków finansowych.

¹⁵ Łączny metraż powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie głównie węglem z terenu całego miasta (zarówno w zabudowie wielorodzinnej, jak i jednorodzinnej), gdzie nastąpiła zmiana systemu ogrzewania poprzez podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymianę na ogrzewanie nisko- bądź bezemisyjne (np. elektryczne, gazowe).

¹⁶ Tj. z sektora komunalno-bytowego.

nastąpić dopiero po około 24 i 36 latach w przypadku PM10 i PM2,5, a w przypadku B(a)P po około 26 latach.

Zdaniem NIK osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na terenie Wrocławia wymagało będzie wsparcia działań Miasta na szczeblu krajowym, w szczególności określenia standardów dla jakości paliw stałych oraz wprowadzenia uregulowań zapewniających samorządom większe możliwości oddziaływania na emisję ze źródeł liniowych, a także współdziałania z sąsiadującymi jednostkami samorządu terytorialnego, z uwagi na istotny wpływ na jakość powietrza emisji napływowej spoza obszaru Wrocławia¹⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Słownik pojęć

„RMW” – Rada Miejska Wrocławia, „SMW” – Straż Miejska Wrocławia, „CZK” – Centrum Zarządzania Kryzysowego, „WBiZK” – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, „MOPS” – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, „ZZM” – Zarząd Zieleni Miejskiej, ZDIUM – Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, „SWD” – Sejmik Województwa Dolnośląskiego, „POP” – Program ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, „POP AW” – Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska, „PDK” – Plan Działań Krótkoterminowych, „PONE” – Program Ograniczenia Niskiej Emisji, „PGN” – Plan Gospodarki Niskoemisyjnej, „PPZK” – Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego dla Miasta Wrocławia, „PZZK” – Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, „PMŚ” – Państwowy Monitoring Środowiska, „NFOŚiGW” – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, „WFOŚiGW” – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, „WIOŚ” – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu, „DWIOŚ” – Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, „WPZK” – Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, „WZZK” – Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, „WCZK” – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, „ITS” – Inteligentny System Transportu.

Akty prawne dotyczące kontrolowanej działalności

[1] ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r., poz. 524), zwana dalej: „ustawą o NIK”; [2] ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.), zwana dalej: „POŚ”; [3] ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 209), zwana dalej: „UZK”.

1. Dokumenty programowe

Opis stanu faktycznego

Do najistotniejszych dokumentów programowych, które w kontrolowanym okresie wyznaczały we Wrocławiu zadania niezbędne do realizacji celu, jakim była poprawa jakości powietrza, należały: [1] „Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska”¹⁸; [2] „Plan gospodarki niskoemisyjnej”¹⁹; [3] „Program ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2012-2015”²⁰; [4] „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”²¹; [5] „Ograniczanie niskiej emisji z indywidualnego ogrzewania węglowego na terenie Wrocławia w latach 2016-2020”²²; [6] „Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego dla Miasta Wrocławia”²³.

(dowód: akta kontroli str. 80-672)

¹⁷ W roku bazowym (2011 r.) przyjętym do sporządzenia POP AW emisja napływowa ze źródeł powierzchniowych z obszaru pasa 30 km stanowiła w łącznym bilansie emisji PM10, PM2,5 i B(a)P dla aglomeracji wrocławskiej odpowiednio: 28,8%, 41,4% i 67,6%.

¹⁸ Przyjęty uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 985, ze zm.).

¹⁹ Przyjęty uchwałą nr XVIII/345/15 RMW z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Wrocławia”.

²⁰ Przyjęty uchwałą nr XXXV/779/12 RMW z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2012-2015”.

²¹ Przyjęte uchwałą nr XXXI/2275/04 z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Wrocław, a następnie aktualizowane: [1] uchwałą nr L/1251/13 RMW z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia „Aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Wrocław oraz [2] uchwałą nr XXXII/685/16 RMW z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie „Aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Wrocław”.

²² Ekspertyza prof. dr hab. inż. Jerzego Zwoździaka (IMI GW PIB).

²³ Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego dla Miasta Wrocławia, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 22 listopada 2010 r.

W okresie poprzedzającym okres poddany kontroli na terenie Wrocławia obowiązywał „Program ochrony powietrza dla miasta Wrocław” przyjęty w ramach „Naprawczych programów ochrony powietrza dla stref na terenie województwa dolnośląskiego, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu”²⁴. Program ten został zaktualizowany m.in. w związku z przekroczeniem na obszarze Wrocławia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM₁₀, pyłu zawieszonego PM_{2,5}, dwutlenku azotu – NO₂ oraz poziomów docelowych benzo(a)pirenu – B(a)P i ozonu – O₃ w powietrzu²⁵ w 2011 r. W dniu 12 lutego 2014 r. SWD²⁶ uchylił dotychczas obowiązujący Program, przyjmując jego nową wersję. Podstawowym dokumentem wskazującym na konieczność wykonania „Programu ochrony powietrza we Wrocławiu” była „Ocena poziomów substancji w powietrzu oraz wyniki klasyfikacji stref województwa dolnośląskiego za 2011 rok”, wykonana przez WIOŚ²⁷, w której Wrocław zakwalifikowano do klasy C pod względem ochrony zdrowia mieszkańców²⁸, co oznacza, że poziom stężeń zanieczyszczenia powietrza przekracza poziom dopuszczalny/docelowy²⁹. POP AW koncentruje się na istotnych powodach występowania przekroczeń poziomów dopuszczalnych stwierdzonych zanieczyszczeń, a także na znalezieniu skutecznych i możliwych do zrealizowania działań, których wdrożenie spowoduje obniżenie poziomów tych zanieczyszczeń, co najmniej do poziomów dopuszczalnych/docelowych, przy czym działania te powinny być uzasadnione finansowo i technicznie. Głównym celem sporządzenia i wdrożenia POP AW było przywrócenie naruszonych standardów jakości powietrza, a przez to poprawa warunków życia mieszkańców, podwyższenie standardów cywilizacyjnych oraz lepsza jakość życia w mieście. Realizacja zadań wynikających z POP AW ma na celu zmniejszenie stężeń substancji zanieczyszczających w powietrzu w danej strefie do poziomów dopuszczalnych oraz utrzymanie ich na takim poziomie. Termin realizacji POP AW ustalono na dzień 31 grudnia 2023 r., tj. 10 lat, ze względu na szeroko zakrojone działania naprawcze, szczególnie w zakresie budowy lub modernizacji dróg. Działania te wymagają jednakże wysokich nakładów finansowych oraz rozległych prac, wykonanie których nie jest możliwe w krótszym czasie.

Obowiązujący w badanym okresie POP AW obejmował następujące działania: [1] „Obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego” (DsaWrZSO) – podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wymiana na ogrzewanie nisko- lub bezemisyjne (gazowe, elektryczne) mieszkań ogrzewanych indywidualnie (głównie piecami węglowymi) w zabudowie wielorodzinnej oraz jednorodzinnej, zlokalizowanych w obszarach przekroczeń Miasta Wrocław³⁰; [2] „Podłączenie do sieci ciepłowniczej” (DsaWrPSC) – systematyczne podłączanie do sieci ciepłowniczej zakładów przemysłowych, spółek miejskich i budynków użyteczności publicznej (wymiana ogrzewania węglowego) w rejonie gdzie sieć ciepłownicza istnieje³¹; [3] „Wzrost efektywności energetycznej miasta” (DsaWrWEEG) – systematyczna wymiana starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane jest paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłowniczych oraz termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródeł ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej na terenach poza obszarami przekroczeń³²; [4] „Budowa, modernizacja i remonty dróg” (DsaWrMRd) – budowa, modernizacja i remonty dróg na terenie Miasta Wrocławia, w tym szczególnie likwidacja

²⁴ Uchwała Nr III/44/10 SWD z dnia 28 grudnia 2010 r. (Dz.U. Województwa Dolnośląskiego nr 49 z dnia 1 marca 2011 r., poz. 665).

²⁵ Określenie poziomu substancji w powietrzu zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. poz. 1031).

²⁶ Uchwałą Nr XLVI/1544/14 w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego.

²⁷ Zgodnie z art. 89 POŚ.

²⁸ Podział stref na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz.U. poz. 914).

²⁹ Według instrukcji GIOŚ.

³⁰ Planowany termin wykonania: Grudzień 2023 r., szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: 220-250 mln zł (w zależności od zastosowanego wariantu), szacowany efekt ekologiczny: PM₁₀ – 2 861 Mg, PM_{2,5} – 2 184 Mg, B(a)P – 0,28 Mg (planowane na koniec 2023 r. wartości redukcji zanieczyszczeń).

³¹ Planowany termin wykonania: według indywidualnych harmonogramów, szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: według indywidualnych kosztorysów, szacowany efekt ekologiczny: brak możliwości oszacowania.

³² Planowany termin wykonania: według indywidualnych harmonogramów, szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: według indywidualnych kosztorysów, szacowany efekt ekologiczny: brak możliwości oszacowania.

nawierzchni nietwardzonych, gruntowych³³; [5] „Czyszczenie ulic” (DsaWrMMU) – czyszczenie ulic na mokro w okresie wiosna-jesień (z częstotliwością najlepiej jeden raz w tygodniu). Dotyczy ulic o największym natężeniu ruchu pojazdów w mieście Wrocławiu; ulice o małym natężeniu ruchu pojazdów – zmycie jednorazowe po okresie inwestycyjnym³⁴; [6] „Kontynuacja wdrażania Inteligentnego Systemu Transportu we Wrocławiu” (DsaWrITS)³⁵; [7] „Rozwój i modernizacja systemu transportu publicznego” (DsaWrSTP)³⁶; [8] „Realizacja projektu zintegrowanego systemu transportu szynowego” (DsaWrSTS)³⁷; [9] „Rozbudowa systemu Park & Ride” (DsaWrP&R) – organizacja systemu bezpiecznych parkingów na obrzeżach miasta łącznie z systemem taniego transportu zbiorowego do Centrum Miasta Wrocławia³⁸; [10] „Edukacja ekologiczna” (WdWroWWk)³⁹; [11] „Monitoring inwestycji budowlanych pod kątem ograniczenia niezorganizowanej emisji pyłu” (DsaWrIB)⁴⁰; [12] „Zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miasta” (DsaWrZk) – zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miasta, szczególnie poprzez: wprowadzenie nowych obszarów zieleni wzdłuż szlaków komunikacyjnych, nasadzenia krzewów na istniejących skwerach, zieleńcach⁴¹; [13] „Zapisy o planach zagospodarowania przestrzennego” (DsaWrPZP) – stosowanie odpowiednich zapisów, umożliwiających ograniczenia stężeń dwutlenku azotu – NO₂ oraz pyłu zawieszonego PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dotyczących np. układu zabudowy zapewniającego przewietrzanie miasta, wprowadzania zieleni izolacyjnej (szczególnie wzdłuż ciągów komunikacyjnych), zagospodarowania przestrzeni publicznej, reorganizacji układu komunikacyjnego oraz wprowadzeniu stref zamkniętych dla ruchu samochodowego w ścisłym Centrum Miasta, konieczność budowy ścieżek rowerowych lub ciągów pieszo-rowerowych wzdłuż nowo budowanych dróg⁴²; [14] „System prognoz krótkoterminowych stężeń zanieczyszczeń” (DsaWrSPK) – stworzenie systemu oceny ryzyka przekroczeń poziomów kryterialnych pod kątem Planów Działań Krótkoterminowych⁴³.

W POP AW nie wyznaczono dla Wrocławia obowiązku przygotowania PONE.

(dowód: akta kontroli str. 1881-2167)

W Programie ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2012-2015⁴⁴ uwzględniono m.in. problematykę ochrony powietrza. Przedstawiono aktualną⁴⁵ ocenę stanu środowiska Wrocławia, w tym ocenę jakości powietrza (informacje dotyczące źródeł emisji zanieczyszczeń, efektywności energetycznej i ochrony klimatu oraz odnawialnych źródeł energii). Zaprezentowano również strategię ochrony środowiska do roku 2019, w tym cele i kierunki

³³ Planowany termin wykonania: według indywidualnych harmonogramów, szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: według indywidualnych kosztorysów, brak możliwości oszacowania, szacowany efekt ekologiczny: brak możliwości oszacowania.

³⁴ Planowany termin wykonania: zadanie realizowane ciągle, szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: 500 – 1 000 zł/km, szacowany efekt ekologiczny: PM₁₀ – 207 Mg/rok, PM_{2,5} – 23,6 Mg/rok.

³⁵ Planowany termin wykonania: 2015 r., szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: 73 mln zł, szacowany efekt ekologiczny: brak możliwości oszacowania.

³⁶ Planowany termin wykonania: 2023 r., szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: według kosztorysu, brak możliwości oszacowania.

³⁷ Planowany termin wykonania: 2020 r., szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: 1 200 mln zł, brak możliwości oszacowania.

³⁸ Planowany termin wykonania: zadanie realizowane ciągle, szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: 7 000 zł – placowe, 35 000 zł – naziemne, 120 000 zł – podziemne (jedno miejsce postojowe), szacowany efekt ekologiczny: efekt ekologiczny będzie uzależniony od ilości pojazdów, które nie będą uczestniczyły w ruchu w mieście, ponieważ użytkownicy tych pojazdów zdecydują się na podróżowanie komunikacją miejską.

³⁹ Planowany termin wykonania: zadanie realizowane ciągle, szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: 0,3 mln zł na rok, szacowany efekt ekologiczny: brak możliwości oszacowania.

⁴⁰ Planowany termin wykonania: 2013-2023, szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: brak danych, szacowany efekt ekologiczny: brak możliwości oszacowania.

⁴¹ Planowany termin wykonania: 2013-2023, szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: według indywidualnych kosztorysów, szacowany efekt ekologiczny: zmniejszenie stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀, PM_{2,5}, B(a)P oraz NO₂ z komunikacji poprzez wchłanianie i izolację przez zieleń.

⁴² Planowany termin wykonania: brak danych, szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: środek o charakterze regulacyjnym, szacowany efekt ekologiczny: brak możliwości oszacowania.

⁴³ Planowany termin wykonania: 2017 r., szacunkowa wysokość kosztów realizacji działania: 0,1 mln zł, szacowany efekt ekologiczny: brak danych.

⁴⁴ Przyjętym uchwałą nr XXXV/779/12 RMW z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2012-2015”.

⁴⁵ Według danych za lata 2010-2011.

ochrony środowiska do roku 2019: [1] cel długoterminowy do roku 2019: „Poprawa i osiągnięcie stanu jakości powietrza zgodnego z wymaganiami prawa, zmniejszenie zużycia energii i zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii”; [2] cele krótkoterminowe do roku 2015: (JP1) „Zmniejszenie emisji pyłów zawieszonych PM10 i PM 2,5, NO₂ oraz B(a)P ze źródeł liniowych, powierzchniowych i punktowych”, (JP2) „Ochrona ludności, w tym grup szczególnie wrażliwych, w sytuacji wystąpienia: ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji” oraz (JP3) „Zmniejszenie zużycia energii i zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii”.

Program ochrony środowiska w zakresie ochrony powietrza był spójny z zapisami POP AW.

(dowód: akta kontroli str. 91-97)

W kontrolowanym okresie Miasto Wrocław nie posiadało Programu ochrony środowiska na lata 2016-2017. „Program Ochrony Środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2025”, został przyjęty w trakcie prowadzonego postępowania kontrolnego przez RMW uchwałą nr XLVIII/1137 z dnia 23 listopada 2017 r.⁴⁶ Jak wskazał Sekretarz Miasta Wrocławia, nowe wytyczne do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska opublikowane we wrześniu 2015 r. przez Ministra Środowiska spowodowały konieczność ich analizy, jak i pozyskania danych niezbędnych do opracowania nowego programu ochrony środowiska. Prace związane z przygotowaniem projektu programu rozpoczęły się w I kwartale 2016 r. Umowę z wykonawcą programu Gmina zawarła dnia 19 kwietnia 2016 r. Zaangażowanie dużej liczby wydziałów UMW, jak i jednostek organizacyjnych oraz zewnętrznych interesariuszy, wydłużyło prace nad programem. Kwestia braku Programu ochrony środowiska w latach 2016-2017 była m.in. przedmiotem kontroli NIK nr P/17/077 „Zarządzanie zielenią miejską”⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1308, 2183-2210)

Obowiązujący w kontrolowanym okresie „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla miasta Wrocławia” jest dokumentem strategicznym, który wyznaczał kierunki rozwoju gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Wrocław, należącej do Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego⁴⁸. Kierunki te dotyczą działań inwestycyjnych i nieinwestycyjnych w takich sektorach jak: transport publiczny i prywatny, budownictwo i mieszkalnictwo, gospodarka przestrzenna, energetyka i oświetlenie, gospodarka odpadami, gospodarka wodno-ściekowa oraz informacja i edukacja. Strategia długoterminowa Wrocławia w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, zakładająca osiągnięcie znaczącej redukcji 80% gazów cieplarnianych w perspektywie do roku 2050, realizowana będzie we wszystkich sektorach działania Planu gospodarki niskoemisyjnej. Strategia średnio- i krótkoterminowa obejmuje perspektywę do roku 2020. Jej przyjęte cele to: [1] ograniczenie do roku 2020 emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do roku bazowego⁴⁹; [2] ograniczenie do roku 2020 zużycia energii o 20% w stosunku do prognoz zużycia; [3] zwiększenie do roku 2020 udziału energii ze źródeł odnawialnych do 15% w końcowym zużyciu energii.

Realizacja PGN ma przyczynić się również do ograniczenia emisji innych ubocznych produktów spalania (pyły zawieszane, B(a)P, tlenki siarki, inne) i w konsekwencji poprawy jakości powietrza na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 80-90)

⁴⁶ W sprawie „Programu Ochrony Środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2025”.

⁴⁷ Przeprowadzonej w UMW przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w okresie kwiecień – sierpień 2017 r.

⁴⁸ Wrocławski Obszar Funkcjonalny – instytucjonalno-organizacyjno-prawna forma wdrażania nowego unijnego mechanizmu rozwoju regionalnego, która została podniesiona do rangi Instytucji Pośredniczącej w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Prezydentem Wrocławia oraz Marszałkiem Województwa, zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301 i 1303 z dnia 17 grudnia 2013 r., w skład której wchodzi: Gmina Wrocław, Miasto i Gmina Jelcz-Laskowice, Miasto i Gmina Kąty Wrocławskie, Gmina Siechnice, Gmina Trzebnica, Miasto i Gmina Sobótka, Miasto Oleśnica, Gmina Długoleka, Gmina Czernica, Gmina Kobierzyce, Gmina Miękinia, Gmina Oleśnica, Gmina Wisznia Mała, Gmina Żórawina, Miasto i Gmina Oborniki Śląskie.

⁴⁹ Rok, dla którego wykonano inwentaryzację emisji. Stanowi od podstawę interpretacji zmian w emisji. Właściwie dobrany rok bazowy jest jednym z ważniejszych determinantów realistycznego oszacowania możliwości zmniejszenia poziomu emisji w przyszłości. Dla Gminy Wrocław przyjęto w PGN 1990 r.

Miasto Wrocław posiadało „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Wrocław”⁵⁰, opracowane w myśl art. 19 ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne⁵¹. W okresie poddany kontroli dokument ten został zaktualizowany uchwałą RMW nr XXXII/685/16 z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie „Aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Wrocław”. Podstawowymi dokumentami, które mają także wpływ na przyjętą „Aktualizację ...” m.in. są: [1] Program *Clean Air For Europe*⁵², [2] Program Ograniczenia Niskiej Emisji, [3] Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego.

Przedmiotowy dokument uwzględniał realizację zadań mogących wpłynąć na poprawę jakości powietrza zawartych w POP AW w następujących działaniach: [1] „Obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego”; [2] „Podłączenie do sieci ciepłowniczej”; [3] „Wzrost efektywności energetycznej miasta”; [4] „Edukacja ekologiczna”.

(dowód: akta kontroli str. 98-189)

Celem ekspertyzy „Ograniczanie niskiej emisji z indywidualnego ogrzewania węglowego na terenie Wrocławia w latach 2016-2020”, wykonanej przez zespół pod kierownictwem prof. dr hab. inż. Jerzego Zwoździaka, było wskazanie obszarów priorytetowych, w których likwidacja pieców węglowych powinna być prowadzona w pierwszej kolejności oraz określenie rodzaju i skali działań, tak by docelowo zapewnić przestrzeganie obowiązujących norm jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 190-235)

Obowiązujący w okresie poddany kontroli PPZK nie uwzględniał zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, a także stosownych procedur reagowania kryzysowego. PPZK zawierał natomiast odwołanie do zadań określonych planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 POŚ (cz. II Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych/ pkt 2 Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej/ ppkt 2A). Ponadto, jako załącznik do PPZK zamieszczono Plan działań krótkoterminowych dla aglomeracji wrocławskiej⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 244-439)

2. Informacje do planowania działań naprawczych

W Urzędzie pozyskiwano informacje o jakości powietrza na obszarze Wrocławia przede wszystkim z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu. Informacje te pochodziły z Państwowego Monitoringu Środowiska⁵⁴ prowadzonego przez WIOŚ i były publikowane na jego stronie internetowej⁵⁵.

Korzystano również z informacji zamieszczanych na internetowym Geoportalu „NaszePowietrze”⁵⁶, prowadzonym przez Zakład Klimatologii i Ochrony Atmosfery Uniwersytetu Wrocławskiego⁵⁷, na którym prezentowane były prognozy jakości powietrza i warunki biometeorologiczne na najbliższe 72 godziny dla obszaru Dolnego Śląska, w tym terenu Wrocławia.

Biuro Ochrony Przyrody i Klimatu⁵⁸ UMW, na podstawie danych pozyskiwanych z WIOŚ, opracowywało tygodniowe, miesięczne, kwartalne, raporty z pomiarów na potrzeby

⁵⁰ Przyjęte uchwałą nr XXXI/2275/04 RMW z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Wrocław.

⁵¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

⁵² W 2008 r. Parlament Europejski i rada uchwaliły tzw. Dyrektywę CAFE (Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystego powietrza dla Europy). Akt zobowiązuje kraje członkowskie, aby do końca 2020 r., jakość powietrza mieściła się w standardach UE. Dyrektywa jest podstawą prawną ograniczania niskiej emisji – stanowi o obowiązku wykonywania planów ochrony powietrza i programów ograniczania niskiej emisji.

⁵³ Tj. cały załącznik nr 5 do uchwały nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r.

⁵⁴ Realizowanego przez WIOŚ na podstawie art. 25-29 POŚ.

⁵⁵ www.wroclaw.pios.gov.pl

⁵⁶ Geoportale „NaszePowietrze” powstał w ramach Projektu pn. "System prognoz stężeń zanieczyszczeń powietrza i warunków biometeorologicznych jako element oceny jakości życia - LIFE-APIS/PL" (www.powietrze.uni.wroc.pl). Geoportale uruchomiono w listopadzie 2016 r.

⁵⁷ Działającym w ramach Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, Wydziału Nauk o Ziemi i Kształtowania Środowiska.

⁵⁸ Działające w ramach Departamentu Zrównoważonego Rozwoju UMW.

wewnętrzne Urzędu. Ponadto, informacje na temat jakości powietrza na terenie miasta zamieszczane były również na oficjalnej stronie internetowej Wrocławia⁵⁹.

(dowód: akta kontroli str. 440-672)

W badanym okresie RMW corocznie rozpatrywała, w myśl art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o *Inspekcji Ochrony Środowiska*⁶⁰, informację DWIOŚ o stanie środowiska na obszarze Wrocławia, w tym o stanie powietrza atmosferycznego. Przedmiotową informację przedstawiali delegowani pracownicy WIOŚ. RMW po dyskusji przyjmowała prezentowaną informację. RMW nie korzystała z prawa do określania, w drodze uchwały, kierunków działania DWIOŚ w celu zapewnienia na danym obszarze należytej ochrony środowiska, na podstawie art. 8a ust. 2 przywołanej powyżej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 440-672)

UMW posiadał w ograniczonym zakresie informacje dotyczące źródeł emisji zanieczyszczeń na obszarze Wrocławia. Nie dysponowano bowiem aktualnymi danymi na temat sposobów (źródeł) ogrzewania wykorzystywanych na terenie Wrocławia. Posiadane informacje dotyczące sposobów ogrzewania oraz źródeł energii, zostały opracowane na podstawie danych pochodzących z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. Urząd posiadał natomiast aktualne dane dotyczące natężenia ruchu samochodowego na terenie Wrocławia. Baza danych pochodziła z informatycznego systemu pn. „Inteligentny System Transportu”, administrowanego przez Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu⁶¹. Ponadto ZDiUM w 2016 r. wykonał pomiary całodobowe dwudniowe na istniejących przejazdach kolejowych na terenie Wrocławia. Dysponowano także informacjami na temat podmiotów gospodarczych emitujących zanieczyszczenia powietrza na terenie Wrocławia, na podstawie wydawanych przez Prezydenta Wrocławia pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza⁶². Nie posiadano natomiast informacji na temat podmiotów gospodarczych emitujących zanieczyszczenia powietrza, na podstawie pozwolenia wydanego przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego lub Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 440-672, 673-688)

We Wrocławiu nie przeprowadzono inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej. Nie dokonywało również żadnych szacunków danych w tym zakresie. Jedynymi informacjami w posiadaniu UMW były dane dotyczące sposobów ogrzewania oraz źródeł energii, pochodzące z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. Zasadniczymi powodami nieprzeprowadzenia inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, według Zastępcy Dyrektora Biura Ochrony Przyrody i klimatu, były wysokie koszty wykonania takiego przedsięwzięcia (szacowane na poziomie ok. 700 tys. zł) oraz uznanie za bardziej istotne wydatków bezpośrednio wpływających na poprawę jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 440-688)

NIK zwraca uwagę, że skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza na obszarze Wrocławia wymaga właściwego rozpoznania potrzeb zwłaszcza związanych z ograniczeniem niskiej emisji, w tym ustalenia źródeł ciepła na paliwo stałe. Dane te powinny być podstawą do wyznaczenia skali działań i oszacowania ich kosztów, a także rozplanowania tych zadań w poszczególnych okresach, uwzględniając realne możliwości do ich wykonania.

Zdaniem NIK pozyskanie jak najpełniejszych danych o źródłach ciepła na terenie Wrocławia będzie szczególnie istotne po wejściu w życie przepisów tzw. uchwały antysmogowej dla województwa dolnośląskiego. W celu prawidłowego wdrożenia tych przepisów i zapewnienia ich przestrzegania UMW powinien posiadać nie tylko informacje o liczbie źródeł ciepła na paliwo stałe, ale również o ich parametrach.

⁵⁹ www.wroclaw.pl

⁶⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.

⁶¹ Jednostka organizacyjna Gminy Wrocław będąca zarządem drogowym we Wrocławiu.

⁶² Na podstawie art. 378 ust. 1 ustawy POŚ.

⁶³ Na podstawie art. 378 ust. 2 i 2a ustawy POŚ.

3. Realizacja działań określonych w POP AW

W 2014 r. w ramach realizacji działań określonych w POP AW wykonano:

- 1) Działanie pierwsze (DsaWrZSO): wykonano zmianę ogrzewania w 271 lokalach mieszkalnych⁶⁴. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 3 878,9 tys. zł⁶⁵. Efekt ekologiczny: szacunkowa redukcja emisji pyłu PM10 - 21,8 Mg/rok.
- 2) Działanie drugie (DsaWrPSC): podłączono do sieci ciepłowniczej 14 obiektów. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 1 253,0 tys. zł⁶⁶. Efekt ekologiczny: szacunkowa redukcja emisji pyłu PM10 - 61,7 Mg/rok.
- 3) Działanie trzecie (DsaWrWEEG): działanie nie było realizowane⁶⁷.
- 4) Działanie czwarte (DsaWrMRd): dokonano przebudowy lub modernizacji 13 dróg miejskich. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 3 932,5 tys. zł⁶⁸. Efekt ekologiczny: nie określono.
- 5) Działanie piąte (DsaWrMMU): wyczyszczono drogi miejskie o łącznej długości 1 032 km. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 11 170,0 tys. zł⁶⁹. Efekt ekologiczny: szacunkowa redukcja emisji pyłu PM10 – 35,5 Mg/rok oraz PM2,5 – 5,6 Mg/rok.
- 6) Działanie szóste (DsaWrITS): kontynuowano wdrażanie systemu ITS. Nie określono kosztów poniesionych w 2014 r. Nie określono efektu ekologicznego.
- 7) Działanie siódme (DsaWrSTP): pozyskano (dzierżawa) 57 autobusów ekologicznych⁷⁰. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 64 444,0 tys. zł⁷¹. Efekt ekologiczny: nie określono.
- 8) Działanie ósme (DsaWrSTS): wykonano dwa projekty komunikacyjne (pl. Powstańców Warszawy, pl. Legionów). Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 1 795,5 tys. zł⁷². Efekt ekologiczny: nie określono.
- 9) Działanie dziewiąte (DsaWrP&R): budowa miejsc postojowych w okolicy dworca PKP Wrocław – Leśnica. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 56,5 tys. zł⁷³. Efekt ekologiczny: nie określono.
- 10) Działanie dziesiąte (DsaWrEEK): przeprowadzono cztery działania edukacyjne o łącznej szacunkowej wartości 504,9 tys. zł⁷⁴. Efekt ekologiczny: nie określono.
- 11) Działanie jedenaste (DsaWrIB): Komenda Miejska Policji we Wrocławiu przeprowadziła: 39 kontroli czystości kół w pojazdach wyjeżdżających z placów budów, 30 kontroli czystości ulic przy wyjazdach z placów budów; Straż Miejska Wrocławia przeprowadziła: 164 kontrole czystości kół w pojazdach wyjeżdżających z placów budów, 105 kontroli czystości ulic przy wyjazdach z placów budów oraz 54 kontrole zabezpieczeń przeciwko pyleniu i roznoszeniu odpadów z terenu inwestycji budowlanych oraz w trakcie przewożenia materiałów sypkich. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: działania realizowane w ramach prac bieżących Policji i SMW. Efekt ekologiczny: nie określono.
- 12) Działanie dwunaste (DsWrZk): dokonano nowych nasadzeń: 4 082 drzew⁷⁵, 27 847 krzewów, 845 pnączy, 469 bylin, 150 698 roślin sezonowych/ rabatowych. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów poniesionych przez ZZM: 1 144,9 tys. zł⁷⁶. Efekt ekologiczny: nie określono.

⁶⁴ Efekt działania Programu „Kawka”.

⁶⁵ Środki własne Gminy, środki WFOŚiGW, środki NFOŚiGW.

⁶⁶ Środki własne operatora sieci ciepłowniczej.

⁶⁷ Celem działania trzeciego była wymiana starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane jest paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłowniczych oraz termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej na terenach poza obszarami przekroczeń. We Wrocławiu nie było takich obszarów.

⁶⁸ Środki własne Gminy.

⁶⁹ Środki własne Gminy.

⁷⁰ Klasy Euro-6.

⁷¹ Środki własne spółki komunalnej MPK.

⁷² Środki własne Gminy.

⁷³ Środki własne Gminy.

⁷⁴ Środki własne Gminy, środki zewnętrzne. Szczegółowo opisano w pkt 4.

⁷⁵ W tym: 2 490 przez ZZM oraz 1 592 realizowanych w ramach inwestycji, na innych terenach gminnych w programie zieleni rozproszonej, przez inne podmioty na terenie gminnym, nasadzenia kompensacyjne, zastępcze.

⁷⁶ Środki własne Gminy.

13) Działanie trzynaste (DsaWrPZP): dokonano zmian w 24 miejskich planach zagospodarowania przestrzennego⁷⁷.

14) Działanie czternaste: (DsaWrSPK): zadanie realizowane przez WIOŚ i WCZK.

(dowód: akta kontroli str. 964-989)

W 2015 r. w ramach realizacji działań określonych w POP AW wykonano:

1) Działanie pierwsze (DsaWrZSO): wykonano zmianę ogrzewania w 822 lokalach mieszkalnych⁷⁸. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 15 088,6 tys. zł⁷⁹. Efekt ekologiczny: szacunkowa redukcja emisji pyłu PM10 - 62,1 Mg/rok.

2) Działanie drugie (DsaWrPSC): podłączono do sieci ciepłowniczej dziewięć obiektów. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 1 071,3 tys. zł⁸⁰. Efekt ekologiczny: szacunkowa redukcja emisji pyłu PM10 - 63,1 Mg/rok.

3) Działanie trzecie (DsaWrWEEG): działanie nie było realizowane⁸¹.

4) Działanie czwarte (DsaWrMRd): dokonano przebudowy lub modernizacji dziewięciu dróg miejskich. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 3 450,5 tys. zł⁸². Efekt ekologiczny: nie określono.

5) Działanie piąte (DsaWrMMU): wyczyszczono drogi miejskie o łącznej długości 1 055 km. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 13 690,2 tys. zł⁸³. Efekt ekologiczny: szacunkowa redukcja emisji pyłu PM10 – 37,3 Mg/rok oraz PM2,5 – 5,8 Mg/rok.

6) Działanie szóste (DsaWrITS): kontynuowano wdrażanie systemu ITS. Nie określono kosztów poniesionych w 2015 r. Nie określono efektu ekologicznego.

7) Działanie siódme (DsaWrSTP): instalacja systemu AdBlue⁸⁴ w autobusach komunikacji miejskiej (190 000 l.); zakupiono 14 nowoczesnych tramwajów miejskich. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 76 301,0 tys. zł⁸⁵. Efekt ekologiczny: nie określono.

8) Działanie ósme (DsaWrSTS): wykonano trzy projekty komunikacyjne (ul. Kujawska, ul. Wróblewskiego, skrzyżowanie: ul. Świdnicka x ul. Podwale). Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 172 481,8 tys. zł⁸⁶. Efekt ekologiczny: nie określono.

9) Działanie dziewiąte (DsaWrP&R): budowa parkingu przy ul. Snycerskiej i Majchra na ok. 82 miejsca parkingowe. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 882,0 tys. zł⁸⁷. Efekt ekologiczny: nie określono.

10) Działanie dziesiąte (DsaWrEEK): przeprowadzono pięć działań edukacyjnych o łącznej szacunkowej wartości 280,8 tys. zł⁸⁸. Efekt ekologiczny: nie określono.

11) Działanie jedenaste (DsaWrIB): Komenda Miejska Policji we Wrocławiu przeprowadziła: 17 kontroli czystości ulic przy wyjazdach z placów budów; Straż Miejska Wrocławia przeprowadziła: 21 kontrole czystości kół w pojazdach wyjeżdżających z placów budów, 404 kontrole czystości ulic przy wyjazdach z placów budów oraz 85 kontroli zabezpieczeń przeciwko pyleniu i roznoszeniu odpadów z terenu inwestycji budowlanych oraz w trakcie przewożenia materiałów sypkich. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: działania realizowane w ramach prac bieżących Policji i SMW. Efekt ekologiczny: nie określono.

⁷⁷ Tj. 24 uchwały RMW.

⁷⁸ Efekt działania Programu „Kawka”.

⁷⁹ Środki własne Gminy, środki WFOŚiGW, środki NFOŚiGW.

⁸⁰ Środki własne operatora sieci ciepłowniczej.

⁸¹ Celem działania trzeciego była wymiana starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane jest paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłowniczych oraz termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej na terenach poza obszarami przekroczeń. We Wrocławiu nie był takich obszarów.

⁸² Środki własne Gminy.

⁸³ Środki własne Gminy.

⁸⁴ System redukcji szkodliwych dla środowiska tlenków azotu (NO_x).

⁸⁵ Środki własne spółki komunalnej MPK, środki UE. System AdBlue: 190 000 zł, tabor tramwajowy: 76 111 000 zł.

⁸⁶ Środki własne Gminy, środki UE.

⁸⁷ Środki własne Gminy.

⁸⁸ Środki własne Gminy, środki zewnętrzne. Szczegółowo opisano w pkt 4.

12) Działanie dwunaste (DsaWrZk): dokonano nowych nasadzeń: 6 094 drzew⁸⁹, 27 320 krzewów, 630 pnączy, 218 763 roślin sezonowych/rabatowych. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów poniesionych przez ZZM: 1 608,6 tys. zł⁹⁰. Efekt ekologiczny: nie określono.

13) Działanie trzynaste (DsaWrPZP): dokonano zmian w 26 miejskich planach zagospodarowania przestrzennego⁹¹.

14) Działanie czternaste: (DsaWrSPK): zadanie realizowane przez WIOŚ i WCZK.

(dowód: akta kontroli str. 990-1030)

W 2016 r. w ramach realizacji działań określonych w POP AW wykonano:

1) Działanie pierwsze (DsaWrZSO): wykonano zmianę ogrzewania w 1 088 lokalach mieszkalnych⁹². Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 34 878,8 tys. zł⁹³. Efekt ekologiczny: szacunkowa redukcja emisji pyłu PM10 - 95,4 Mg/rok.

2) Działanie drugie (DsaWrPSC): podłączono do sieci ciepłowniczej 11 obiektów. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 2 445,4 tys. zł⁹⁴. Efekt ekologiczny: szacunkowa redukcja emisji pyłu PM10 - 64,1 Mg/rok.

3) Działanie trzecie (DsaWrWEEG): działanie nie było realizowane⁹⁵.

4) Działanie czwarte (DsaWrMRd): dokonano przebudowy lub modernizacji 6 dróg miejskich. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 4 828,0 tys. zł⁹⁶. Efekt ekologiczny: nie określono.

5) Działanie piąte (DsaWrMMU): wyczyszczono drogi miejskie o łącznej długości 1 069 km. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 12 877,3 tys. zł⁹⁷. Efekt ekologiczny: szacunkowa redukcja emisji pyłu PM10 – 37,8 Mg/rok oraz PM2,5 – 5,8 Mg/rok.

6) Działanie szóste (DsaWrITS): rozbudowa systemu ITS. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 304,0 tys. zł. Nie określono efektu ekologicznego.

7) Działanie siódme (DsaWrSTP): instalacja systemu AdBlue⁹⁸ w autobusach komunikacji miejskiej (166 257,8 l.); zakupiono 16 nowoczesnych tramwajów miejskich. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 60 105,5 tys. zł⁹⁹. Efekt ekologiczny: nie określono.

8) Działanie ósme (DsaWrSTS): brak działań w 2016 r. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: brak. Efekt ekologiczny: brak.

9) Działanie dziewiąte (DsaWrP&R): budowa parkingu w rejonie dworca kolejowego Wrocław Psie-Pole (35 miejsc parkingowych, w tym 2 dla osób niepełnosprawnych). Szacunkowa wysokość całkowita kosztów: 558,0 tys. zł¹⁰⁰. Efekt ekologiczny: nie określono.

10) Działanie dziesiąte (DsaWrEEK): przeprowadzono 28 różnych działań edukacyjnych o łącznej szacunkowej wartości 3 773,2 tys. zł¹⁰¹. Efekt ekologiczny: nie określono.

11) Działanie jedenaste (DsaWrIB): Komenda Miejska Policji we Wrocławiu przeprowadziła: 271 kontroli czystości kół w pojazdach wyjeżdżających z placów budów, 254 kontroli czystości ulic przy wyjazdach z placów budów; Straż Miejska Wrocławia przeprowadziła: 362 kontrole czystości ulic przy wyjazdach z placów budów, ZDiUM przeprowadzał na bieżąco kontrole czystości kół w pojazdach wyjeżdżających z placów budów¹⁰². Szacunkowa wysokość całkowita

⁸⁹ W tym: 2 416 przez ZZM oraz 3 678 realizowanych w ramach inwestycji, na innych terenach gminnych w programie zieleni rozproszonej, przez inne podmioty na terenie gminnym, nasadzenia kompensacyjne, zastępcze.

⁹⁰ Środki własne Gminy.

⁹¹ Tj. 26 uchwały RMW.

⁹² Efekt działania Programu „Kawka”.

⁹³ Środki własne Gminy, środki WFOŚiGW, środki NFOŚiGW, środki beneficjentów.

⁹⁴ Środki własne operatorów sieci ciepłowniczej.

⁹⁵ Celem działania trzeciego była wymiana starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane jest paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłowniczych oraz termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej na terenach poza obszarami przekroczeń. We Wrocławiu nie był takich obszarów.

⁹⁶ Środki własne Gminy oraz środki dewelopera (1 517 172 zł).

⁹⁷ Środki własne Gminy.

⁹⁸ System redukcji szkodliwych dla środowiska tlenków azotu (NO_x).

⁹⁹ Środki własne spółki komunalnej MPK, środki UE. System AdBlue: 105 517,66 zł, tabor tramwajowy: 60 000 000 zł.

¹⁰⁰ Środki własne Gminy.

¹⁰¹ Środki własne Gminy, środki zewnętrzne. Szczegółowo opisano w pkt 4.

¹⁰² Brak danych o ilości przeprowadzonych kontroli.

kosztów: działania realizowane w ramach prac bieżących Policji, SMW i ZDiUM. Efekt ekologiczny: nie określono.

12) Działanie dwunaste (DsWrZk): dokonano nowych nasadzeń: 4 951 drzew¹⁰³, 59 089 krzewów, 12 678 pnączy/bylin/traw ozdobnych, 208 897 roślin sezonowych/rabatowych. Szacunkowa wysokość całkowita kosztów poniesionych przez ZZM: 2 600,0 tys. zł¹⁰⁴. Efekt ekologiczny: nie określono.

13) Działanie trzynaste (DsaWrPZP): dokonano zmian w 21 miejskich planach zagospodarowania przestrzennego¹⁰⁵.

14) Działanie czternaste: (DsaWrSPK): zadanie realizowane przez WIOŚ i WCZK.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1085)

Ogółem w latach 2014-2016 na realizację określonych w POP AW zadań z zakresu ochrony powietrza szacunkowo wydatkowano kwotę 517 269,6 tys. zł, na którą złożyły się: środki własne Gminy Wrocław – 218 216,9 tys. zł, środki budżetu państwa – 38,2 tys. zł, środki UE – 260 598,1 tys. zł, środki NFOŚiGW/ WFOŚiGW – 29 894,2 tys. zł oraz inne środki 8 522,0 tys. zł. W porównaniu do okresu 2011-2013, w którym na zadania z zakresu ochrony powietrza wydatkowano kwotę 262 342,4 tys. zł, oznaczało to wzrost wydatków o 97,2%.

(dowód: akta kontroli str. 1788-1789, 1794-1795)

Zrealizowane w latach 2014-2016 działania przyniosły łączny efekt ekologiczny¹⁰⁶ w postaci redukcji pyłu zawieszonego PM10 o 479,8 Mg oraz pyłu zawieszonego PM2,5 o 17,3 Mg¹⁰⁷. Biorąc pod uwagę określoną w POP AW zakładaną wielkość redukcji emisji do roku 2023: dla pyłu zawieszonego PM10 – 3 068,0 Mg oraz dla pyłu zawieszonego PM2,5 – 2 207,6 Mg, oznacza to realizację założonego celu: dla pyłu zawieszonego PM10 – w 15,6% oraz dla pyłu zawieszonego PM2,5 – w 0,8% (w okresie 3-letnim, tj. po upływie 30% czasu na jaki został opracowany POP AW).

Należy jednakże wziąć pod uwagę, że w liczbach tych zawarty jest efekt ekologiczny dotyczący czyszczenia ulic miejskich (działanie piąte), wynoszący w analizowanym okresie dla pyłu zawieszonego: PM10 – 111,6 Mg i dla PM2,5 – 17,3 Mg. Jest to efekt ekologiczny o charakterze nietrwałym¹⁰⁸.

Według danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, we Wrocławiu w latach 2014-2016, wskutek zrealizowanych działań naprawczych, ograniczono emisję PM10, PM2,5 i B(a)P ze źródeł powierzchniowych odpowiednio o: 386,27 Mg, 184,05 Mg i 0,032 Mg. Natomiast w POP AW wskazano wymagane do osiągnięcia do końca 2023 r. efekty ekologiczne dotyczące obniżenia emisji z ogrzewania indywidualnego (kod działania DsaWrZSO) na poziomie: 2 861,00 Mg dla PM10, 2 184,00 Mg dla PM2,5 oraz 0,280 Mg dla B(a)P.

(dowód: akta kontroli str. 1790-1793, 2168-2182)

W POP AW przyjęto, że w celu obniżenia stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ poniżej poziomu dopuszczalnego należy podłączyć do sieci ciepłowniczej lub wymienić na ogrzewanie niskobądź bezemisyjne (np. elektryczne, gazowe, piece retortowe) źródła ciepła w zakresie obejmującym ok. 2 620 tys. m² powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie, głównie węglem z terenu całego Wrocławia, zarówno w zabudowie wielorodzinnej jak i jednorodzinnej. Tymczasem ze sprawozdań z realizacji POP AW wynika (działanie pierwsze: obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego), iż wymianę ogrzewania na ogrzewanie ekologiczne¹⁰⁹ wykonano w mieszkaniach indywidualnych (zarówno w zabudowie wielorodzinnej, jak i jednorodzinnej) o łącznej powierzchni użytkowej ok. 156,5 tys. m², co

¹⁰³ W tym: 2 976 przez ZZM oraz 1 975 realizowanych w ramach inwestycji, na innych terenach gminnych w programie zieleni rozproszonej, przez inne podmioty na terenie gminnym, nasadzenia kompensacyjne, zastępcze.

¹⁰⁴ Środki własne Gminy.

¹⁰⁵ Tj. 21 uchwały RMW.

¹⁰⁶ Efekt ekologiczny skalkulowano wyłącznie dla działania pierwszego, drugiego i piątego, według sprawozdań z realizacji POP AW.

¹⁰⁷ Brak danych na temat redukcji pozostałych zanieczyszczeń. Urząd nie był zobowiązany do podawania w sprawozdaniach z realizacji POP AW efektów ekologicznych dla PM2,5 i B(a)P osiągniętych wskutek działań naprawczych mających na celu redukcję emisji ze źródeł powierzchniowych.

¹⁰⁸ Zapylenie ulic miejskich występuje każdego roku.

¹⁰⁹ Sieć ciepłownicza, ogrzewanie elektryczne, ogrzewanie gazowe.

oznacza realizację założeń POP AW na poziomie ok. 6% (w okresie 3-letnim, tj. po upływie 30% czasu na jaki został opracowany POP AW).

(dowód: akta kontroli str. 964-1085, 1880)

Zamieszczony w POP AW harmonogram rzeczowo-finansowy działań naprawczych zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym PM₁₀, pyłem zawieszonym PM_{2,5}, B(a)P oraz NO₂ nie zawierał szczegółowego planu rzeczowo-finansowego zadań do realizacji, w związku z czym nie można było ustalić stopnia realizacji POP AW zarówno w wymiarze rzeczowym, jak i finansowym. Nie można było również ustalić uzyskanego sumarycznego efektu ekologicznego. Szczegółowy plan finansowy na lata 2014-2016 został opracowany w zasadzie tylko w odniesieniu do działania dziesiątego (DsaWrEEK), gdzie zaplanowano szacunkowe wydatki na edukację ekologiczną w wysokości 300,0 tys. zł rocznie. Plan ten został wykonany szacunkowo: w 2014 r. – w 168,3%, w 2015 r. – w 93,6% oraz w 2016 r. – w 978,2%. Na działanie ósme (DsaWrSTS), dotyczące realizacji projektu zintegrowanego systemu transportowego, zaplanowano szacunkową wysokość kosztów w okresie 10-lat na poziomie 1 200 000,0 tys. zł, z czego w okresie 2014 – 2016 wydatkowano kwotę 174 277,3 tys. zł, tj. ok. 14,5% całości zaplanowanych kosztów realizacji działania.

(dowód: akta kontroli str. 959-960)

Efekt ekologiczny w POP AW zaplanowany został wyłącznie w odniesieniu do pierwszego działania (DsaWrZSO) dla PM₁₀, PM_{2,5} oraz B(a)P oraz do piątego działania (DsaWrMMU) dla PM₁₀ i PM_{2,5}. W latach 2014 – 2016 został on zrealizowany dla pierwszego działania dla pyłu PM₁₀: w 2014 r. – w 0,76%, w 2015 r. – w 2,21% oraz w 2016 r. – 3,33%. Brak danych dotyczących wykonania efektu ekologicznego dla pyłu PM_{2,5} i B(a)P. Realizacja działania piątego przyniosła natomiast w latach 2014 – 2016 osiągnięcie efektu ekologicznego dla pyłu zawieszonego PM₁₀: w 2014 r. – 17,6%, w 2015 r. – 18,0% oraz w 2016 r. – 18,3%, a także dla pyłu zawieszonego PM_{2,5}: w 2014 r. – 23,9%, w 2015 r. – 24,4% oraz w 2016 r. – 24,8%.

(dowód: akta kontroli str. 962-963)

Według art. 92 POŚ, Plan Działań Krótkoterminowych to katalog doraźnych zadań do realizacji przez określone podmioty, mających na celu zmniejszenie ryzyka wystąpienia przekroczeń poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego niebezpiecznych substancji w powietrzu, a także ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń. PDK dla aglomeracji wrocławskiej został ustalony uchwałą nr XLVII/1544/14 SWD z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego. W kontrolowanym okresie według WIOŚ¹¹⁰ wystąpiło na obszarze Wrocławia 51 przypadków sytuacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, które pociągały za sobą konieczność wdrożenia zadań przewidzianych w PDK, z czego: w 2014 r. – wystąpiło dziewięć takich sytuacji, w 2015 r. – 22, w 2016 r. – siedem oraz w 2017 r. (I pół.) – 13.

Przykładowo w 2017 r. (I pół.) WIOŚ stwierdził następujące przypadki:

- 1) ryzyko wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego 24h dla pyłu zawieszonego PM₁₀ – trzy razy¹¹¹;
- 2) ryzyko wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego średniorocznego dla pyłu zawieszonego PM_{2,5} – dwa razy¹¹²;
- 3) ryzyko wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego średniorocznego dla dwutlenku azotu NO₂ – dwa razy¹¹³;
- 4) ryzyko wystąpienia przekroczenia średniorocznego poziomu docelowego dla B(a)P – dwa razy¹¹⁴;
- 5) ryzyko wystąpienia przekroczenia docelowego poziomu 8h ozonu O₃ – jeden raz¹¹⁵;
- 6) przekroczenie dla roku 2017 dopuszczalnej liczby przekroczeń 24h poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀ (powyżej 35 dni) – dwa razy¹¹⁶;

¹¹⁰ Prowadzącego stosowne pomiary w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

¹¹¹ Komunikaty WIOŚ z dnia: 21 lutego, 28 marca i 20 kwietnia 2017 r.

¹¹² Komunikaty WIOŚ z dnia: 21 lutego i 25 maja 2017 r.

¹¹³ Komunikaty WIOŚ z dnia: 21 lutego i 25 maja 2017 r.

¹¹⁴ Komunikaty WIOŚ z dnia: 21 lutego i 25 maja 2017 r.

¹¹⁵ Komunikat WIOŚ z dnia 25 maja 2017 r.

¹¹⁶ Dwa komunikaty WIOŚ wskazujące na zaistniałą sytuację, w dniach: 21 lutego, 25 maja 2017 r.

7) przekroczenie wartości progowej informowania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu zawieszzonego PM10 (stężenie średniodobowe) – jeden raz¹¹⁷.

We wszystkich sytuacjach dotyczących konieczności uruchomienia PDK, WIOŚ informował m.in. za pośrednictwem systemu teleinformatycznego POZK¹¹⁸, poczty elektronicznej oraz swojej strony internetowej¹¹⁹.

W okresie poddanym kontroli w mieście Wrocławiu nie realizowano zadań przewidzianych w PDK.

(dowód: akta kontroli str. 729-885)

W Urzędzie sporządzano według ustalonego wzoru i terminowo przekazywano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego sprawozdania z realizacji Programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracji wrocławskiej. Wykazywano w nich zadania realizowane przez Miasto Wrocław w ramach poszczególnych działań POP AW. W sprawozdaniach nie wykazywano osiągniętego sumarycznego efektu ekologicznego¹²⁰, ponieważ nie było takiego obowiązku. Na podstawie sporządzonych sprawozdań nie można było określić stopnia realizacji POP AW w odniesieniu do wszystkich działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 886-958, 964-1085)

W Urzędzie nie sporządzano natomiast sprawozdań z realizacji PDK. W myśl wskazań w POP AW (załącznik nr 5 – Plany działań krótkoterminowych), sprawozdania z realizacji Planu działań krótkoterminowych powinny być wykonane według tabeli nr 2 zawartej w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. *w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza*¹²¹ i przekazane do Wojewody Dolnośląskiego oraz do Zarządu Województwa Dolnośląskiego w terminie do dnia 30 kwietnia po zakończeniu roku objętego okresem sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 886-958, 1635-1641)

Miasto Wrocław nie posiadało Programu Ograniczenia Niskiej Emisji¹²² w formie jednolitego, dedykowanego dokumentu. Jednakże kontrolowanym okresie we Wrocławiu prowadzono działania dotyczące ograniczenia niskiej emisji. W celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza, w szczególności pyłowych, z pieców oraz kotłowni opalanych paliwem węglowym oraz ograniczania emisji innych substancji stanowiących o przekroczeniu standardów jakości powietrza we Wrocławiu, RMW przyjęła w dniu 22 maja 2014 r. uchwałę nr LVIII/1486/14 *w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta na zadania służące ochronie powietrza, polegające na trwałej zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne*. Tym samym, RMW określiła zasady udzielania dotacji celowych osobom fizycznym, ze środków budżetu Miasta, na zadania służące ochronie powietrza związane z trwałą likwidacją ogrzewania opartego na paliwie węglowym, planowane do realizacji na terenie Wrocławia. Program ten w UMW potocznie nazywano „Kawką” z uwagi na to, iż większość środków pochodziła z ogólnopolskiego programu „KAWKA”¹²³ (ok. 90%).

W przywołanej powyżej uchwale RMW zdecydowano, że środki finansowe przeznaczone na udzielanie dotacji z budżetu Miasta pochodzić będą z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie przepisów ustawy *Prawo ochrony środowiska* oraz z dotacji NFOŚiGW, a także z dotacji i pożyczki z WFOŚiGW¹²⁴.

¹¹⁷ Komunikat WIOŚ z dnia 16 lutego 2017 r.

¹¹⁸ „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego), administrowany przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Platforma serwerowa, umożliwiająca pełną koordynację działań oraz wymianę informacji pomiędzy służbami reagowania w sytuacjach kryzysowych z obszaru całego województwa dolnośląskiego, odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Dolnego Śląska, w zakresie wszelkich zagrożeń i klęsk.

¹¹⁹ <www.wroclaw.pios.gov.pl> / <air.wroclaw.pios.gov.pl>

¹²⁰ Efekt ekologiczny wykazywano tylko dla działania pierwszego i piątego.

¹²¹ Dz.U. poz. 1034.

¹²² POP nie nakładał na Miasto Wrocław obowiązku opracowania PONE.

¹²³ Program „KAWKA” – programy ogłoszone przez NFOŚiGW pn.: [1] „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych i odnawialnych źródeł energii. Część 1) Program Pilotażowy KAWKA”, [2] Poprawa jakości powietrza. Część 2) KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”.

¹²⁴ Źródłem większości środków był ogólnopolski Program „KAWKA”.

Przyjęto również, że dotacje celowe ze środków budżetu Miasta będą przeznaczane na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska obejmujących:

- 1) trwałą likwidację, w lokalach mieszkalnych oraz pomieszczeniach pomocniczych i przynależnych lub w nieruchomościach o charakterze mieszkalnym, systemu ogrzewania opartego na paliwie węglowym i jego zamianę na: podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej, ogrzewanie gazowe, ogrzewanie elektryczne, odnawialne źródło energii;
- 2) rozwiązania techniczne, które uniemożliwią spalanie paliw węglowych lub innych nieprzeznaczonych do ogrzewania substancji;
- 3) podłączenie ciepłej wody użytkowej związane z trwałą likwidacją ogrzewania węglowego;
- 4) instalacje kolektorów słonecznych przeznaczonych do wytwarzania ciepła do podgrzewania ciepłej wody użytkowej, związane z trwałą likwidacją ogrzewania węglowego;
- 5) termomodernizację w przypadku lokali mieszkalnych oraz pomieszczeń pomocniczych i przynależnych znajdujących się w budynkach wielorodzinnych, zgodnie z zakresem wynikającym z audytu energetycznego, wyłącznie jako element towarzyszący trwałej likwidacji ogrzewania opartego na paliwie węglowym.

Przyjęty system dotacji nie obejmował wymiany dotychczasowych źródeł ogrzewania poprzez instalację nowych kotłów na paliwa stałe.

Założono, że dotacja może być udzielana wyłącznie na dofinansowanie kosztów koniecznych realizacji zadania, w szczególności:

- 1) kosztów demontażu palenisk węglowych;
- 2) kosztów zakupu i montażu nowego systemu ogrzewania;
- 3) kosztów zakupu, montażu, wymiany lub modernizacji instalacji grzewczej wraz z grzejnikami lub przystosowania pomieszczenia, związanych z instalacją nowego systemu ogrzewania;
- 4) kosztów zakupu i montażu kolektorów słonecznych oraz wykonania instalacji do podgrzewania wody;
- 5) kosztów likwidacji, modernizacji lub budowy systemu odprowadzania spalin niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania nowego systemu ogrzewania;
- 6) kosztów podłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej w zakresie wykonania wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania oraz ciepłej wody użytkowej z wyłączeniem urządzeń wężła cieplnego.

Poza tym przyjęto, że dotacja nie może być wykorzystana na:

- 1) opracowanie dokumentacji sporządzanej w ramach przygotowania zadania¹²⁵;
- 2) zadania, których realizacja nie gwarantuje trwałego efektu ekologicznego, rozumianego jako likwidacja pieców i kotłów węglowych oraz redukcja emisji do powietrza substancji takich jak pył PM_{2,5}, pył PM₁₀, dwutlenek siarki SO₂, tlenki azotu NO_x, dwutlenek węgla CO₂ i B(a)P;
- 3) budowę zewnętrznych sieci ciepłowniczych, energetycznych lub gazowych;
- 4) zakup urządzeń grzewczych niestanowiących trwałego wyposażenia mieszkań.

Ponadto określono, iż dotacja nie może pokrywać wydatków przeznaczonych na ten sam cel finansowanych z innych bezzwrotnych źródeł (zakaz tzw. podwójnego finansowania), a także, że dotacją objęte są urządzenia, które zostały wykonane fabrycznie i zamontowane po raz pierwszy, spełniające normy i dopuszczone do użytkowania na terenie Polski.

Odnosnie wielkości dotacji, przyjęto że będzie ona przydzielana w wysokości do 70% poniesionych kosztów, ale nie więcej niż:

- 1) 12 000 zł na jeden lokal mieszkalny lub nieruchomość o charakterze mieszkalnym, w przypadku zmiany systemu ogrzewania z węglowego na gazowe, elektryczne albo odnawialne źródło energii lub podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej;
- 2) 1 000 zł za każdy metr kwadratowy powierzchni czynnej w przypadku zainstalowania kolektora słonecznego;

¹²⁵ Np. projekt budowlano-wykonawczy montażu instalacji.

3) 12 000 zł na każdy lokal mieszkalny w zakresie termomodernizacji realizowanej w budynkach wielorodzinnych jako zadanie towarzyszące likwidacji palenisk/ kotłowni węglowych;

4) 1 000 zł na podłączenie wody ciepłej użytkowej przy likwidacji ogrzewania węglowego i zastosowaniu rozwiązania innego niż kolektor słoneczny.

(dowód: akta kontroli str. 1087-1092)

Całkowitą wartość Programu „Kawka” określono na 40 000,0 tys. zł. Montaż finansowy przedsięwzięcia uwzględniał:

- dotację z WFOŚiGW¹²⁶ na kwotę 24 000,0 tys. zł (60%),
- pożyczkę preferencyjną z WFOŚiGW¹²⁷ na kwotę 12 000,0 tys. zł (30%),
- środki własne Gminy w wysokości 4 000,0 tys. zł (10%).

(dowód: akta kontroli str. 1093-1170)

W ramach przedmiotowej działalności dotyczącej ograniczenia (likwidacji) niskiej emisji (tzw. Programu „Kawka”) Miasto Wrocław udzieliło dotacji osobom fizycznym na kwotę: w 2014 r. – 2 873,1 tys. zł, w 2015 r. – 8 522,7 tys. zł, w 2016 r. – 11 547,5 tys. zł oraz 2017 r. – 11 425,3 tys. zł. Tj. łącznie w latach 2014 – 2017 wydatkowano na ten cel kwotę w wysokości 34 368,6 tys. zł (ok. 86% wartości Programu „Kawka”).

Ilość zlikwidowanych palenisk w ramach Programu „Kawka” wyniosła w badanym okresie: w 2014 r. – 384¹²⁸, w 2015 r. – 1.175¹²⁹, w 2016 r. – 1.512¹³⁰ oraz w 2017 r. – 1.429¹³¹. Natomiast ilość zamontowanych proekologicznych źródeł ciepła wyniosła: w 2014 r. – 281¹³², w 2015 r. – 795¹³³, w 2016 r. – 1.059¹³⁴ oraz w 2017 r. – 1.020¹³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1227-1230)

Realizacja Programu „Kawka” we Wrocławiu przyniosła efekt ekologiczny¹³⁶ w postaci redukcji emisji: [1] pyłu zawieszonego PM10 (w Mg/rok): w 2014 r. – 5,73; w 2015 r. – 17,30; w 2016 r. – 23,48 oraz w 2017 r. – 23,40; [2] pyłu zawieszonego PM2,5 (w Mg/rok): w 2014 r. – 5,40; w 2015 r. – 16,39; w 2016 r. – 22,58 oraz w 2017 r. – 22,17; [3] dwutlenku węgla (w Mg/rok): w 2014 r. – 784,05; w 2015 r. – 2.090,06, w 2016 r. – 2.758,76 oraz 2.627,32.

(dowód: akta kontroli str. 1227-1230)

W trakcie niniejszej kontroli dokonano analizy prawidłowości przyznania i rozliczenia dotacji udzielonej w ramach Programu „Kawka”. Badaniem objęto wybranych w sposób celowy 20 spraw¹³⁷. W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wszystkie badane wnioski o dofinansowanie były kompletne, zawierały w całości wymagane dokumenty, zostały złożone w wymaganej formie i terminie oraz przez osoby upoważnione.

¹²⁶ Podpisano dwie umowy dotacji (2 x 12 000 000 zł = 24 000 000 zł) na dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Program dotacji do wymiany lokalnych źródeł ciepła na proekologiczne oraz towarzyszącej jej termomodernizacji w przypadku budynków wielorodzinnych” – część I i II.

¹²⁷ Podpisano dwie umowy pożyczki (2 x 6 000 000 zł = 12 000 000 zł) na dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Program dotacji do wymiany lokalnych źródeł ciepła na proekologiczne oraz towarzyszącej jej termomodernizacji w przypadku budynków wielorodzinnych” – część I i II.

¹²⁸ W tym: piece kaflowe – 272, piece etażowe – 82, kuchnie węglowe – 19, piece do wody – 4, inne piece stałopalne – 5, kotłownie lokalne – 2.

¹²⁹ W tym: piece kaflowe – 821, piece etażowe – 224, kuchnie węglowe – 35, piece do wody – 6, inne piece stałopalne – 89, kotłownie lokalne – 0.

¹³⁰ W tym: piece kaflowe – 1 028, piece etażowe – 298, kuchnie węglowe – 32, piece do wody – 4, inne piece stałopalne – 149, kotłownie lokalne – 1,167.

¹³¹ W tym: piece kaflowe – 935, piece etażowe – 323, kuchnie węglowe – 30, piece do wody – 5, inne piece stałopalne – 136, kotłownie lokalne – 0.

¹³² W tym: kotły gazowe – 211, ogrzewanie elektryczne – 33, podłączenie do sieci ciepłowniczej – 28, pompy ciepła – 4, piece na biomasę – 5.

¹³³ W tym: kotły gazowe – 595, ogrzewanie elektryczne – 137, podłączenia do sieci ciepłowniczej – 59, pompy ciepła – 4.

¹³⁴ W tym: kotły gazowe – 842, ogrzewanie elektryczne – 143, podłączenia do sieci ciepłowniczej – 62, pompy ciepła – 12.

¹³⁵ W tym: kotły gazowe – 849, ogrzewanie elektryczne – 109, podłączenia do sieci ciepłowniczej – 55, pompy ciepła – 7.

¹³⁶ Liczony na podstawie metodologii określonej przez WFOŚiGW.

¹³⁷ W okresie poddanym kontroli, UMW rozliczył łącznie 10 rat przekazanych przez WFOŚiGW płatności (dotacji i pożyczki) w ramach programu „KAWKA I” i „KAWKA II”. Do przedmiotowego badania wybrano z każdej raty po dwie sprawy o największej i najmniejszej wartości inwestycji, tj. łącznie 20 spraw.

Wszystkie badane projekty zostały prawidłowo rozliczone pod względem formalnym i finansowym. Nie rozliczano umów dotacji pod względem efektu ekologicznego¹³⁸. Nie przeprowadzono kontroli powykonawczych. Każdorazowo przeprowadzano wizję lokalną przed zawarciem umowy dotacji. Wnioski o rozliczenie dotacji zawierały m.in. kopie protokołów instalacji (dostawy) nowo nabytych urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1231-1236)

Podczas realizacji Programu „Kawka” zapewniono równe traktowanie beneficjentów. O dotację mógł się starać każdy mieszkaniec (również najemca) posiadający tytuł prawny do lokalu mieszkalnego znajdującego się na terenie Wrocławia. Jedynym warunkiem uzyskania dotacji było wykazanie, iż w lokalu znajduje się czynne ogrzewanie węglowe. Uchwała RMW w tej sprawie nie zawierała innych kryteriów przyznawania dotacji. Informacja o rozpoczęciu naboru do Programu „Kawka” publikowana była w Biuletynie Informacji Publicznej UMW¹³⁹. Dotacje były przyznawane według kolejności wpływu kompletnych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1279)

W sprawie braku zapisu w umowie dotacji odnośnie efektu ekologicznego, Dyrektor Wydziału Środowiska i Rolnictwa wyjaśnił, że umowy dotacyjne podpisywane przez Miasto Wrocław zakładały zmiany ogrzewania wyłącznie na systemy gwarantujące uzyskanie pożądanego efektu ekologicznego. Uwzględnienie jego wartości w umowie byłoby bezprzedmiotowe, gdyż beneficjent dotacji nie byłby w stanie zweryfikować uzyskania pożądanego efektu. Efekt ekologiczny obliczany był dla każdej sprawy indywidualnie po przedstawieniu rozliczenia przez beneficjenta na podstawie informacji o faktycznej realizacji inwestycji w oparciu o wskaźniki określone w założeniach Programu „Kawka” oraz przyjęte przez Wydział Środowiska i Rolnictwa po wcześniejszej akceptacji WFOŚiGW. W kwestii kontroli powykonawczych, Dyrektor Wydziału Środowiska i Rolnictwa podał, iż kontrole takie prowadzone były każdego roku w odniesieniu do losowo wskazanej grupy spraw. Zgodnie z umową dotacyjną Gmina zastrzegła sobie prawo przeprowadzenia kontroli w okresie pięciu lat od podpisania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1279)

W 2015 r.¹⁴⁰ WIOŚ przeprowadził w UMW, w trybie określonym w art. 96a POŚ, kontrolę dotyczącą wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych. Była ona ukierunkowana na realizację zadań określonych w POP AW w 2014 r. W wyniku kontroli m.in. stwierdzono, że Gmina Wrocław nie realizuje w wystarczającym stopniu dwóch działań POP AW, tj. pierwszego – „Obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego” (kod działania naprawczego: DsaWrZSO) oraz piątego „Czyszczenie ulic” (kod działania naprawczego: DsaWrMMU).

W ramach działania pierwszego POP AW założono, że realizowane w tej grupie zadania dotyczące podłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wymiana na ogrzewanie nisko- lub bezemisyjne (gazowe, elektryczne) mieszkań ogrzewanych indywidualnie (głównie piecami węglowymi) w zabudowie wielorodzinnej oraz jednorodzinnej zlokalizowanych w obszarze przekroczeń Miasta Wrocławia przyniosą szacowany efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji pyłu zawieszonego PM10 o wielkość 2 861,0 Mg. Tymczasem zadania realizowane w Mieście Wrocławiu w tej grupie przyniosły efekt ekologiczny na poziomie 21,8 Mg (tj. 0,76% przyjętych założeń). Natomiast w ramach działania piątego POP AW założono, że realizowane zadania dotyczące czyszczenia ulic miejskich Wrocławia na mokro w okresie wiosna-jesień (z częstotliwością najlepiej jeden raz w tygodniu) przyniosą szacowany efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji pyłu zawieszonego PM10 o wielkość 207 Mg/rok oraz redukcji pyłu zawieszonego PM2,5 o wielkość 23,6 Mg/rok. Jednakże zadania realizowane w Mieście Wrocławiu w tej grupie przyniosły efekt ekologiczny na poziomie: dla pyłu zawieszonego PM10 – 36,5 Mg/rok (17,61%) oraz pyłu zawieszonego PM2,5 – 5,6% Mg/rok (23,89%).

W wyniku przeprowadzonej kontroli WIOŚ sformułował dwa zalecenia dotyczące zintensyfikowania działań celu ograniczenia: [1] emisji pyłu zgodnie z działaniem naprawczym DsaWrZSO – Obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego POP (termin realizacji: 31 grudnia 2016 r.); [2] emisji pyłu zgodnie z działaniem naprawczym DsaWrMMU – Czyszczenie ulic POP (termin realizacji: 31 grudnia 2016 r.).

¹³⁸ Brak w umowie zapisu odnośnie efektu ekologicznego.

¹³⁹ Strona internetowa Miasta Wrocław: <https://www.wroclaw.pl>.

¹⁴⁰ W okresie od dnia 25 listopada do dnia 18 grudnia 2015 r.

UMW poinformował WIOŚ o podjęciu działań w celu realizacji przedstawionych zaleceń pokontrolnych. W wyniku przeprowadzonej kontroli WIOŚ nie nałożył żadnych kar.

(dowód: akta kontroli str. 886-958)

W okresie 2014-2016 wysokość stężeń poszczególnych substancji będących przedmiotem kontroli uległa zmniejszeniu. Zgodnie z wynikami pomiarów jakości powietrza liczba dni z przekroczeniem normy dobowej dla pyłu zawieszonego PM10 (tj. $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) na terenie Wrocławia w poszczególnych latach analizowanego okresu przedstawiała się następująco¹⁴¹: (1) w 2014 r. – 73, (2) w 2015 r. – 69 dni oraz (3) w 2016 r. – 50 dni, tj. wykazywała tendencję spadkową.

W latach 2014-2016 stacje monitoringowe WIOŚ zlokalizowane na obszarze Wrocławia wykazały następujące wartości pomiarowe:

- dla PM10: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od $32,7$ do $37,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$, w 2015 r. w przedziale od $28,5$ do $36,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz w 2016 r. w przedziale od $27,9$ do $32,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (poziom dopuszczalny $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$)¹⁴²,
- dla PM10: liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych w 2014 r. w przedziale od 60 do 73 dni, w 2015 r. w przedziale od 38 do 69 dni oraz w 2016 r. w przedziale od 31 do 50 dni (poziom dopuszczalny 35 dni),
- dla PM2,5: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od $23,1$ do $28,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$, w 2015 r. w przedziale od $22,9$ do $30,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz w 2016 r. w przedziale od $22,5$ do $27,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (poziom dopuszczalny $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$)¹⁴³,
- dla B(a)P: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od $3,6$ do $3,7 \text{ng}/\text{m}^3$, w 2015 r. w przedziale od $3,1$ do $3,6 \text{ng}/\text{m}^3$ oraz w 2016 r. w przedziale od $3,8$ do $4,3 \text{ng}/\text{m}^3$ (poziom docelowy $1 \text{ng}/\text{m}^3$)¹⁴⁴,
- dla NO₂: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od $12,8$ do $53,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$, w 2015 r. w przedziale od $17,1$ do $53,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz w 2016 r. w przedziale od $19,5$ do $49,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (poziom dopuszczalny $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$)¹⁴⁵.

Na podstawie wyników pomiarów jakości powietrza przeprowadzonych we Wrocławiu w 2016 r., stwierdzono niski poziom zanieczyszczenia powietrza: dwutlenkiem siarki, benzenem, tlenkiem węgla, metalami ciężkimi – poniżej dopuszczalnych norm, a także wysoki poziom zapylenia powietrza:

- ponadnormatywne wartości stężeń średniodobowych pyłu zawieszonego PM10 (więcej niż 35 dni z przekroczeniem normy dobowej – 50 dni przy ul. Wyb. J. Conrada-Korzeniowskiego), ze zwiększoną częstością przekroczeń w sezonie grzewczym,
- ponadnormatywne stężenie średnioroczne pyłu zawieszonego PM2,5 (110% normy rocznej w stacji „komunikacyjnej” przy al. Wiśniowej),
- wysoki poziom wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA) w powietrzu – przekroczenie poziomu docelowego B(a)P (427% normy przy ul. Wyb. J. Conrada-Korzeniowskiego, 380% normy przy ul. Orzechowej),
- wysoki poziom dwutlenku azotu rejestrowany przez stację „komunikacyjną” – przekroczenie dopuszczalnego poziomu średniorocznego NO₂ (123% normy rocznej w stacji „komunikacyjnej”),
- znacznie wyższy poziom zanieczyszczenia powietrza w sezonie grzewczym niż w sezonie pozagrzewczym, szczególnie w przypadku wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA) – znaczący wpływ źródeł grzewczych na jakość powietrza.

W wieloletniu obserwuje się stopniową poprawę jakości powietrza:

¹⁴¹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. z 2012 r., poz. 1031), dopuszczalna częstość przekroczenia poziomu dopuszczalnego ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) w roku kalendarzowym dla pyłu zawieszonego PM10 wynosi 35 dni.

¹⁴² W latach 2014-2016 na terenie miasta funkcjonowały 2 stacje pomiarowe mierzące stężenia PM10.

¹⁴³ W 2014 r. na terenie miasta funkcjonowały 2 stacje pomiarowe mierzące stężenia PM2,5, a w latach 2015-2016 stężenia tej substancji mierzono na 3 stacjach.

¹⁴⁴ W latach 2014-2016 na terenie miasta funkcjonowały 2 stacje pomiarowe mierzące stężenia B(a)P.

¹⁴⁵ W latach 2014-2016 na terenie miasta funkcjonowały 3 stacje pomiarowe mierzące stężenia NO₂.

- utrzymywanie się niskich stężeń dwutlenku siarki oraz obniżenie poziomu tej substancji w powietrzu – widoczne w latach 2014-2016. W porównaniu do 2015 r. stężenia SO₂ na stacji „tła miejskiego” zmniejszyły się o ok. 50%;
- obniżenie zanieczyszczenia powietrza dwutlenkiem azotu. W 2016 r. w porównaniu do 2005 r. stężenia NO₂ na stacji „tła miejskiego” zmniejszyły się o ok. 14%, a na stacji „komunikacyjnej” o 27%;
- utrzymywanie się niskich stężeń tlenku węgla na osiedlach mieszkaniowych miasta („tło miejskie”) i zmniejszenie się poziomu zanieczyszczenia powietrza tlenkiem węgla – rejestrowane przez stację „komunikacyjną” – w porównaniu do 2005 r. poziom stężeń średniorocznych zmalał o ok. 34%;
- obniżenie średniorocznego poziomu stężeń oraz liczby dni z przekroczeniem normy średniodobowej pyłu zawieszonego PM10:
 - stężenia średnioroczne w porównaniu do 2012 r. zmniejszyły się o 15% przy Wyb. J. Conrada-Korzeniowskiego (osiedle Kleczków) i o 29% w południowej części miasta, przy ul. Orzechowej (dzielnica Krzyki),
 - ilość dni z przekroczeniem normy dobowej pyłu zawieszonego PM10 zmniejszyła się o 30% przy Wyb. J. Conrada-Korzeniowskiego i o 54% w południowej części miasta, przy ul. Orzechowej (dzielnica Krzyki),
- zmniejszenie się średniorocznego poziomu pyłu PM_{2,5} rejestrowane przez stację „tła miejskiego” – przy ul. Na Grobli w porównaniu do 2010 r. stężenia średnioroczne pyłu PM_{2,5} zmniejszyły się o 30% i od 2014 r. utrzymują się poniżej poziomu dopuszczalnego. Na stałym, ponadnormatywnym poziomie natomiast utrzymują się stężenia pyłu rejestrowane na stacji „komunikacyjną”;
- brak wyraźnych tendencji obniżania stężeń B(a)P - w latach 2012-2015 obie stacje rejestrowały zmniejszenie stężeń, jednak w 2016 r. nastąpił ponowny wzrost poziomu zanieczyszczenia powietrza B(a)P,
- utrzymywanie się niskiego poziomu oznaczanych w pyłe zawieszonym PM10: ołowiu, kadmu i niklu (poniżej 20% normy) oraz średniego poziomu arsenu (do 62% normy).

Podkreślić jednak należy, że powyższe porównania przeprowadzono głównie 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. 440-672, 886-958, 1804-1879)

4. Inne zadania sprzyjające poprawie jakości powietrza

W POP AM przedstawiono również listę sześciu działań dotyczących ochrony powietrza niewynikających z Programu, planowanych lub już przygotowanych, poddanych analizie i przewidzianych do realizacji oraz będących w trakcie realizacji:

1) Zakaz spalania odpadów komunalnych w indywidualnych źródłach ciepła.

We wskazanym obszarze kontrole sprawdzające prowadziła Straż Miejska Wrocławia, co zostało szerzej przedstawione w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (poniżej).

2) Eliminacja ruchu drogowego o charakterze tranzytowym z centrum miasta, w tym kontynuacja i budowa obwodnic.

W celu wyeliminowania ruchu tranzytowego z centrum miasta już przed 2014 r. podjęto szereg działań w tym kierunku, zdecydowanie wpływających na obniżenie poziomu tranzytu pojazdów przez Wrocław, w szczególności:

- wprowadzenie od dnia 1 czerwca 2008 r. zasady ograniczonego wjazdu pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 9 ton dla wybranych obszarów miasta¹⁴⁶;

¹⁴⁶ Brak możliwości oszacowania kosztów, ponieważ projekty organizacji ruchu zostały wykonane w ramach pracy bieżącej Wydziału Inżynierii Miejskiej UMW, natomiast realizacja nastąpiła w ramach zadań bieżących ZDiUM.

- w dniu 23 lutego 2011 r. Prezydent Wrocławia wydał zarządzenie nr 533/11 w sprawie organizacji ruchu we Wrocławiu dla pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 18 ton, co miało wpływ na ograniczenie ruchu większych pojazdów ciężarowych na terenie Wrocławia¹⁴⁷;

- w dniu 19 września 2013 r. RMW uchwałą nr XLVIII/1169/13 w sprawie Wrocławskiej polityki mobilności ustaliła kierunki rozwoju i działania dla ogółu zagadnień związanych z transportem i mobilnością w mieście, określone w przyjętym dokumencie pn. „Wrocławska polityka mobilności”, co zainicjowało realizację zadań ukierunkowanych na tworzenie optymalnych warunków do efektywnego i bezpiecznego przemieszczania osób i towarów w mieście i obszarze metropolitalnym, przy spełnieniu wymogu ograniczenia uciążliwości transportu dla środowiska;

- w 2011 r. zakończono realizację projektu pn. „Budowa Północnej Obwodnicy Śródmiejskiej we Wrocławiu – etap I (od ul. Osobowickiej do ul. Żmigrodzkiej), którego koszt realizacji w latach 2008 – 2011 wyniósł 265,6 tys. zł;

- w 2012 r. uruchomiona została Autostradowa Obwodnica Wrocławia (A8), co pozwoliło przekierować na nią pozostały tranzyt wszystkich pojazdów przebiegających przez Wrocław poprzez całkowitą zmianę oznakowania drogowaskazowego; zadanie realizowane przez GDDKiA O/Wrocław, Miasto Wrocław wykonało kompletną zmianę całości oznakowania drogowaskazowego na drogach miejskich, wartość realizowanego w latach 2009 – 2012 przez Miasto projektu pn. „System Informacji Miejskiej” wyniosła 10 795,4 tys. zł¹⁴⁸;

- od 2014 r. realizowany jest projekt pn. „Budowa Osi Zachodniej we Wrocławiu w ciągu drogi krajowej nr 94” (w skład którego wchodzi m.in. obwodnica osiedla Leśnica, eliminująca ruch tranzytowy z zachodniej części Wrocławia), którego koszt realizacji w latach 2014 – 2016 wyniósł 7 595,0 tys. zł;

- na wszystkich drogach wlotowych do Wrocławia wprowadzane są rozwiązania z zakresu sygnalizacji świetlnej ograniczające liczbę pojazdów wjeżdżających do miasta¹⁴⁹;

- dodatkowo we Wrocławiu od wielu lat funkcjonuje na większości ulic dwujezdniowych oznakowanie zakazujące wyprzedzania przez pojazdy ciężarowe lewym pasem ruchu oraz ograniczenie prędkości do 40 km/h¹⁵⁰.

Efektom działań w zakresie organizacji ruchu drogowego, mających na celu ograniczenie ruchu pojazdów ciężarowych w centrum miasta, według szacunków UMW, było ograniczenie udziału tych pojazdów w samochodowym ruchu ogólnym do ok. 1%.

3) Termomodernizacja budynków należących do Gminy.

W latach 2014-2016 Gmina realizowała zadania z zakresu termomodernizacji¹⁵¹ w 549 lokalizacjach komunalnych¹⁵² na terenie Wrocławia. Szacunkowa wartość wykonanych prac wyniosła 59 414,1 tys. zł.

4) Zmniejszenie strat przesyłu energii przez modernizację sieci ciepłowniczej.

W okresie lat 2014-2016 przeprowadzono modernizację miejskiej sieci ciepłowniczej¹⁵³, m.in. wymieniając ok. 7 km sieci na nowoczesne sieci preizolowane. Dodatkowo w celu zmniejszenia strat ciepła na przesył w 2015 r. dostawca ciepła sieciowego wprowadził nową tabelę regulacyjną dla systemu ciepłowniczego we Wrocławiu¹⁵⁴.

¹⁴⁷ Brak możliwości oszacowania kosztów, ponieważ projekty organizacji ruchu zostały wykonane w ramach pracy bieżącej Wydziału Inżynierii Miejskiej UMW, natomiast realizacja nastąpiła w ramach zadań bieżących ZDiUM.

¹⁴⁸ W tym środki własne w wysokości 7 338 282 zł oraz środki unijne w wysokości 3 457 144 zł.

¹⁴⁹ Brak możliwości oszacowania kosztów, ponieważ projekty organizacji ruchu zostały wykonane w ramach pracy bieżącej Wydziału Inżynierii Miejskiej UMW, natomiast realizacja nastąpiła w ramach zadań bieżących ZDiUM.

¹⁵⁰ Brak możliwości oszacowania kosztów, ponieważ projekty organizacji ruchu zostały wykonane w ramach pracy bieżącej Wydziału Inżynierii Miejskiej UMW, natomiast realizacja nastąpiła w ramach zadań bieżących ZDiUM.

¹⁵¹ W ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji.

¹⁵² Obiekty, budynki, lokale, klatki schodowe.

¹⁵³ Wartość prac modernizacyjnych wyniosła ok. 12,5 mln zł i została sfinansowana ze środków własnych operatora miejskiej sieci ciepłowniczej, tj. Fortum Power and Heat Polska sp. z o.o.

¹⁵⁴ Wartości graniczne temperatur (maksymalne temperatury) zmieniły się ze 150 °C do 118-132 °C dla wody zasilającej oraz z 70 °C do 66 °C dla wody powracającej.

5) Wprowadzenie strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej;

Strefy Ograniczonej Emisji Komunikacyjnej (SOEK) na terenie Wrocławia nie wprowadzono z powodu braku stosownych uregulowań prawnych.

6) Zadania realizowane w ramach Inteligentnego Systemu Transportu;

W latach 2011-2015 realizowane było zadania inwestycyjne pn. „Inteligentny System Transportu we Wrocławiu”, którego część wykonana w okresie lat 2011-2013 zawierała elementy projektu pn. „Zintegrowany System Transportu Szynowego w Aglomeracji i we Wrocławiu – etap I”. W zakresie rzeczowym zadania ujęte zostało obszarowe zarządzanie i sterowanie ruchem we Wrocławiu dla wybranych istniejących i planowanych tras tramwajowych. Koszt zrealizowanego zadania wyniósł 42 701,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1336, 1350-1439)

W analizowanym okresie, poza powyższymi działaniami wskazanymi w POP AW, we Wrocławiu realizowano również inne zadania w celu poprawy jakości powietrza bądź zintensyfikowania działań naprawczych, np.:

1) Apele do mieszkańców o niespalanie odpadów w piecach i kotłach domowych oraz informujące o negatywnym wpływie wysokich stężeń zanieczyszczeń w powietrzu na środowisko naturalne i zdrowie ludzi, publikowane na stronie internetowej Miasta¹⁵⁵;

2) Powołanie Zespołu ds. jakości powietrza na terenie miasta Wrocławia¹⁵⁶.

3) Eksploatacja autobusów ekologicznych¹⁵⁷.

4) Budowa ścieżek rowerowych¹⁵⁸.

4) Uruchomienie wypożyczalni rowerów publicznych¹⁵⁹.

5) Rozwój Wrocławskiej Kolei Aglomeracyjnej¹⁶⁰.

6) Opracowanie i uruchomienie Programu „Zielone Tętnice” Wrocławia¹⁶¹.

7) Promocja ochrony powietrza: podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców Wrocławia, informowanie o jakości powietrza na terenie Wrocławia, apelowanie do mieszkańców o właściwe postawy i zachowania, w tym:

- informowanie mieszkańców o stanie powietrza za pomocą strony internetowej Miasta¹⁶²,
- uruchomienie systemu alertów jakości powietrza na tablicach elektronicznych komunikacji miejskiej oraz dedykowanych tablicach jakości powietrza¹⁶³,
- informowanie dyrektorów przedszkoli i szkół o możliwości monitorowania jakości powietrza,
- informowanie mieszkańców w lokalnych mediach o skutkach spalania w piecach „złej jakości” węgla, odpadów, plastikowych butelek w kontekście zdrowotny, edukacyjnym i ekonomicznym,
- umieszczanie reklam na nośnikach typu Billboard, Citylight,
- kolportaż ulotek i plakatów informujących,

¹⁵⁵ <http://www.wroclaw.pl>

¹⁵⁶ Zarządzenie Prezydenta Wrocławia nr 5880/16 z dnia 5 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. jakości powietrza na terenie miasta Wrocławia.

¹⁵⁷ W analizowanym okresie spółka komunalna MPK sp. z o.o. wydzierżawiła 58 autobusów ekologicznych, z czego: w 2014 r. – 57 autobusów klasy Euro-6 oraz w 2017 r. 1 autobus hybrydowy klasy EEV. Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. MPK sp. z o.o. użytkowała 296 autobusów, z czego: 3 klasy Euro-2, 132 klasy Euro-3, 1 klasy Euro-4, 100 klasy Euro-5, 3 klasy EEV, 57 klasy Euro-6.

¹⁵⁸ W latach 2014-2017 Miasto zbudowało łącznie 77 km ścieżek rowerowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. długość ogółem ścieżek rowerowych na terenie Wrocławia wynosiła 291 km.

¹⁵⁹ W marcu 2015 r. uruchomiono we Wrocławiu publiczną wypożyczalnię rowerową (760 rowerów w 76 lokalizacjach).

¹⁶⁰ Ogół działań ukierunkowanych na rozwój osobowego transportu kolejowego na terenie aglomeracji wrocławskiej. W latach 2014 – 2017 Miasto Wrocław w związku z rozwojem Wrocławskiej Kolei Aglomeracyjnej wydatkowało kwotę 9 456 239 zł na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych na terenie Wrocławia oraz w 2017 r. kwotę 952 000 zł na aktywację linii kolejowych.

¹⁶¹ Opracowanie w 2015 r. koncepcji programu, którego celem jest „zazielenienie” pięciu głównych arterii komunikacyjnych Wrocławia. Miasto stara się o przyznanie środków unijnych na realizację programu.

¹⁶² <http://www.wroclaw.pl>

¹⁶³ Uruchomionych przez Zakład Klimatologii i Ochrony Atmosfery Uniwersytetu Wrocławskiego w ramach projektu Life-Apis/PL.

- udostępnienie na nośnikach ekranowych w środkach komunikacji miejskiej informacji o możliwości skorzystania z dofinansowania do wymiany węglowych źródeł ciepła na proekologiczne,
- organizowanie spotkań z mieszkańcami, wspólnotami mieszkaniowymi, zarządcami i właścicielami nieruchomości,
- uczestnictwo Miasta w konkursie: „Kampania edukacyjno-informacyjna z zakresu ochrony bioróżnorodności oraz ochrony jakości powietrza we Wrocławiu i 10 gminach Dolnego Śląska”,
- prowadzenie zajęć proekologicznych dla dzieci na Uniwersytecie Wrocławskim (omawianie aspektów związanych z jakością powietrza),
- emitowanie w pojazdach komunikacji miejskiej filmu edukacyjno-promocyjnego, przedstawiającego w szerokim ujęciu oddziaływanie drzew na środowisko i jego zasoby (cyklicznie od 2017 r.).

Powyższe działania miały na celu przekazanie informacji m.in. o jakości powietrza oraz o jego ochronie, a także badanie poziomu wiedzy i świadomości na temat wpływu funkcjonowania oraz podejmowania decyzji i działań przez mieszkańców, a tym samym ograniczanie negatywnych oddziaływań mieszkańców na środowisko. Ponadto zachęcanie do podejmowania działań i sposobu funkcjonowania służącemu poprawie jakości powietrza. Wylimitowanie ze spalania odpadów w piecach i kotłach domowych, korzystanie z transportu publicznego oraz rowerowego, a przede wszystkim zmiany sposobu ogrzewania mieszkań z węglowego na proekologiczne.

Ponadto, Miasto Wrocław zakupiło w 2016 r. na potrzeby Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu oraz Straży Miejskiej Wrocławia 5 urządzeń do pomiaru i analizy spalin samochodowych¹⁶⁴ o łącznej wartości 71 235 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1388-1572)

W kontrolowanym okresie Miasto Wrocław nie dokonywało zakupu oczyszczaczy powietrza na potrzeby gminnych placówek edukacyjnych (szkoły, przedszkola, żłobki). W maju 2017 r. UMW¹⁶⁵ wziął udział w konkursie organizowanym przez przedsiębiorstwo energetyczne „Tauron”¹⁶⁶ pn. „Konkurs z klimatem”, będącym elementem programu informacyjno-edukacyjnego tej jednostki pod nazwą „Oddychaj powietrzem”. W wyniku rozstrzygnięcia konkursu (listopad 2017 r.), przyznano Miastu cztery oczyszczacze powietrza firmy „Daikin”, które zostały następnie przekazane do dwóch przedszkoli oraz dwóch żłobków.

(dowód: akta kontroli str. 1570-1572)

Miasto Wrocław nie otrzymało od Ministra Środowiska zaproszenia dotyczącego włączenia do Partnerstwa na rzecz jakości powietrza w Polsce. Prezydent Wrocławia z własnej inicjatywy wystosował do Ministra Środowiska pismo¹⁶⁷ z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmian przepisów prawa, mających wpływ na jakość powietrza. Jednocześnie w przedmiotowym piśmie wyraził gotowość do współpracy i chęć wzięcia udziału w pracach merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1308, 1570-1572)

W kontrolowanym okresie w Mieście Wrocławiu nie funkcjonował program osłony zapewniający dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie niskosprawnego kotła na paliwo stałe na inny rodzaj ogrzewania¹⁶⁸ lub kocioł nowszej generacji. Jak wskazała Zastępca Dyrektora Biura Ochrony Przyrody i Klimatu UMW, w trakcie niniejszej kontroli NIK w Urzędzie trwały prace¹⁶⁹ na projekcie uchwały RMW w sprawie przyjęcia lokalnego programu pomocy społecznej o nazwie Lokalny Program osłony dla osób, które ponoszą zwiększone koszty grzewcze lokalu związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na jeden z systemów proekologicznych

¹⁶⁴ Dla Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu – trzy dymomierze optyczne oraz dla Straży Miejskiej Wrocławia – jeden dymomierz optyczny i jeden analizator spalin samochodowych.

¹⁶⁵ Departament Zrównoważonego Rozwoju.

¹⁶⁶ Tauron Sprzedaż sp. z o.o.

¹⁶⁷ Dnia 3 lutego 2016 r.

¹⁶⁸ Np. gazowe, olejowe, elektryczne, ciepło sieciowe.

¹⁶⁹ Prowadzone przez Departament Zrównoważonego Rozwoju, Departament Spraw Społecznych oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu w ramach świadczonej pomocy oferował następujące warianty dopłat dla najuboższych mieszkańców Gminy: [1] zasiłek celowy, dotyczący dofinansowania części lub całości opału; [2] dodatek mieszkaniowy, ryczałt na zakup opału; [3] dodatek energetyczny.

(dowód: akta kontroli str. 1439-1569)

Miasto Wrocław nie posiadało własnej spółki komunalnej działającej w sektorze energetyki ciepłej. Na terenie miasta funkcjonowały trzy komercyjne przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się energetyką ciepłą: [1] Zespół Elektrociepłowni Wrocławskich „Kogeneracja” S.A.¹⁷⁰; [2] Fortum Power and Heat Polska sp. z o.o.¹⁷¹, [3] BD sp. z o.o.¹⁷².

W obowiązującej „Aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Wrocław” Miasto zawarło aktualne plany rozwoju wskazanych powyżej przedsiębiorstw odnośnie energetyki ciepłej, w tym w zakresie rozbudowy i modernizacji sieci ciepłych. Ponadto w ramach współpracy lokalnej, UMW zawarł w dniu 20 listopada 2015 r. z Zespołem Elektrociepłowni Wrocławskich „Kogeneracja” S.A. oraz Fortum Power and Heat Polska sp. z o.o. „Porozumienie w sprawie Partnerstwa na rzecz Zrównoważonego Rozwoju”. Podpisane Porozumienie jest wspólnym projektem trzech partnerów odpowiedzialnych m.in. za bezpieczeństwo energetyczne Wrocławia. Głównym jego celem jest zwiększenie efektywności działań realizowanych w ramach rynku ciepła na rzecz mieszkańców miasta. Partnerzy zamierzają wykorzystać wspólne doświadczenia w ramach funkcjonowania rynku ciepła we Wrocławiu. Koordynacja działań pozwoli na efektywne planowanie i wdrażanie projektów, odpowiadających bieżącym potrzebom mieszkańców Wrocławia i zmieniającym się uwarunkowaniom prawnym. Porozumienie obejmuje cztery obszary współpracy: (1) bezpieczeństwo energetyczne, (2) środowisko, (3) efektywność energetyczną i (4) odpowiedzialność społeczną.

Przyjęty w ramach Porozumienia plan współpracy na lata 2017-2018 obejmuje:

1) Bezpieczeństwo energetyczne:

- opracowanie modelu współpracy w przyłączaniu do sieci ciepłowniczej nowych obszarów miast;
- opracowanie modelu współpracy w przyłączaniu do miasta nowych odbiorców, wykonywaniu przebudów sieci oraz likwidacji kolizji;
- wypracowanie modelu synchronizacji zamierzeń inwestycyjnych firm energetycznych z planami inwestycyjnymi miasta,

2) Środowisko:

- opracowanie „szybkiej ścieżki” przyłączania do sieci ciepłowniczej budynków będących własnością gminy Wrocław;
- określenie źródeł pozyskania funduszy wsparcia dla ograniczania niskiej emisji poprzez likwidację palenisk domowych i przyłączania budynków i obiektów do sieci ciepłowniczej;
- przygotowanie i przeprowadzenie kampanii społeczno-edukacyjnej skierowanej do mieszkańców Wrocławia pokazującej zagrożenia wynikające z niskiej emisji oraz wskazującej kierunki działań podejmowanych i planowanych w celu jej ograniczenia w szczególności poprzez zmianę dotychczasowego sposobu ogrzewania piecami węglowymi na ciepło sieciowe,

3) Efektywność energetyczna:

- ocena i analiza strat ciepła w budynkach gminnych, określenie możliwych działań w celu ograniczenia strat w perspektywie do roku 2010;
- ocena i analiza możliwych oszczędności z tytułu wymiany oświetlenia na energooszczędne.

Poza tym Miasto Wrocław uruchamiając Program „Kawka” (wskazany w pkt 3. niniejszego wystąpienia) realizowało działania służące ograniczaniu niskiej emisji i podnoszeniu efektywności energetycznej, m.in. poprzez likwidację lokalnych źródeł ciepła,

¹⁷⁰ Właściciel trzech elektrociepłowni: dwóch we Wrocławiu i jednej w Siechnicach k. Wrocławia.

¹⁷¹ Właściciel sieci ciepłowniczej na terenie Wrocławia. Spółka świadczy usługi przesyłu i dystrybucji ciepła.

¹⁷² Spółka będąca właścicielem elektrociepłowni oraz działająca w zakresie dystrybucji, obrotu i wytwarzania: ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych.

podłączenie obiektów do sieci ciepłowniczej i gazowej, co również miało wpływ na rozbudowę sieci ciepłowniczej¹⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 1439-1569)

W badanym okresie Straż Miejska Wrocławia prowadziła kontrole z zakresu przestrzegania i stosowania przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁷⁴, o odpadach¹⁷⁵ oraz dotyczących ochrony środowiska¹⁷⁶, ze szczególną uwagą na respektowanie zakazu termicznego przekształcania odpadów poza przeznaczonymi do tego celu urządzeniami, tzn. poprzez ich spalanie w przydomowych instalacjach grzewczych, piecach, kominkach lub po prostu na powierzchni ziemi¹⁷⁷. Kontrole te były prowadzone wobec osób fizycznych (nieruchomości indywidualne), jak i podmiotów gospodarczych. W trakcie kontroli nie przeprowadzono ekspertyz składu popiołu z palenisk¹⁷⁸.

Liczba kontroli przeprowadzonych przez SMW wyniosła: w 2014 r. – 736¹⁷⁹, w 2015 r. – 1 639¹⁸⁰, w 2016 r. – 2 366¹⁸¹ i w 2017 r. (I pół.) – 2 074¹⁸². Liczba nieprawidłowości¹⁸³ stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli ukształtowała się na poziomie: w 2014 r. – 133, w 2015 r. – 294, w 2016 r. – 189 oraz w 2017 r. (I pół.) – 755. W trakcie przeprowadzonych kontroli SMW nałożyła kary pieniężne w liczbie: w 2014 r. – 51, w 2015 r. – 268, w 2016 r. – 158 i w 2017 r. (I pół.) – 116. Łączna wysokość kar nałożonych przez SMW wyniosła: w 2014 r. – 9 750 zł, w 2015 r. – 49 400 zł, w 2016 r. – 32 800 zł oraz w 2017 r. (I pół.) – 26 100 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1573-1602)

W okresie poddanym kontroli SMW reagowała na zgłoszenia (skargi) mieszkańców dotyczące spalania odpadów w piecach lub ogniskach; zadymiania terenu; wydobywających się dymów z komina (koloru czarnego, żółtego, brązowego, a także duszącego lub gryzącego); uciążliwego zapachu; spalania starych mebli, płyt meblowych, lakierowanego lub impregnowanego drewna; spalania opon, elementów plastikowych, folii, przegrzowanego oleju; wędzarni; grilla; spalania odpadów zielonych (liście, gałęzie); wypalania kabli; przenikania dymu do budynków oraz zaciągania dymu z zewnątrz przez wentylację. Składane przez mieszkańców zgłoszenia lub skargi były przedmiotem kontroli SKM. Ilość zgłoszeń (skarg) od mieszkańców Wrocławia ukształtowała się na poziomie: w 2014 r. – 716¹⁸⁴, w 2015 r. – 1 382¹⁸⁵, w 2016 r. – 1 795¹⁸⁶ oraz w 2017 r. (I pół.) – 2 599¹⁸⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1573-1602)

W okresie poddanym kontroli Miasto Wrocław posiadało 247 w 2014 r. oraz 251 w I pół. 2017 r. komunalnych obiektów użyteczności publicznej. Obiekty te wykorzystywały następujące rodzaje ogrzewania:

- paliwo stałe: 4 w 2014 r. oraz 2 w I pół. 2017 r.,
- gaz ziemny: 68 w 2014 r. oraz 72 w I pół. 2017 r.,
- olej opałowy: 5 w 2014 r. oraz 2 w I pół. 2017 r.,

¹⁷³ Propagowanie i wspomaganie podłączeń do miejskiej sieci ciepłowniczej (w większości własność Fortum Power and Heat Polska sp. z o.o.).

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r., poz. 1289).

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2016 r., poz. 1987, ze zm.).

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.).

¹⁷⁷ Tzw. „ogniska”.

¹⁷⁸ Dokonywano wzrokowej oceny spalanych materiałów. Nie pobierano do badania laboratoryjnego próbek popiołu z palenisk.

¹⁷⁹ Łączna liczba kontroli spalania odpadów w instalacjach grzewczych, piecach, kominkach i na powierzchni ziemi (tzw. ognisko).

¹⁸⁰ Łączna liczba kontroli spalania odpadów w instalacjach grzewczych, piecach, kominkach i na powierzchni ziemi (tzw. ognisko).

¹⁸¹ Z czego: 2 088 kontroli dotyczyło spalania odpadów w instalacjach grzewczych, piecach, kominkach, a 278 kontroli dotyczyło spalania odpadów w tzw. ogniskach.

¹⁸² Z czego: 1 876 kontroli dotyczyło spalania odpadów w instalacjach grzewczych, piecach, kominkach, a 198 kontroli dotyczyło spalania odpadów w tzw. ogniskach.

¹⁸³ Tj. liczba stwierdzonych przypadków spalania odpadów (śmieci).

¹⁸⁴ Z czego 106 zgłoszeń (skarg) było zasadnych.

¹⁸⁵ Z czego 129 zgłoszeń (skarg) było zasadnych.

¹⁸⁶ Z czego 82 zgłoszenia (skargi) były zasadne.

¹⁸⁷ Z czego 25 zgłoszeń (skarg) było zasadnych.

- energia elektryczna: 11 w 2014 r. oraz 10 w I pół. 2017 r.,
- ciepło sieciowe: 155 w 2014 r. oraz 162 w I pół. 2017 r.

Bez ogrzewania pozostawało 6 obiektów w 2014 r. oraz 5 obiektów w I pół. 2017 r.

W komunalnych obiektach użyteczności publicznej nie wykorzystywano odnawialnych źródeł energii jako rodzaju ogrzewania.

W badanym okresie we Wrocławiu podejmowano działania m.in. dotyczące modernizacji komunalnych obiektów użyteczności publicznej. Działania te były ukierunkowane przede wszystkim na wymianę systemów ogrzewania i termomodernizację. W latach 2014 – 2017 (I pół.) zrealizowano łącznie 38 zadań o wartości ogółem 21 227 tys. zł¹⁸⁸, z czego: w 2014 r. – 10 zadań o wartości 2 679 tys. zł, w 2015 r. – 8 zadań o wartości 5 110 tys. zł, w 2016 r. – 9 zadań o wartości 2 920 tys. zł oraz w 2017 r. (I pół.) – 11 zadań o wartości 10 518 tys. zł.

UMW nie posiadał informacji dotyczących osiągniętych efektów ekologicznych zrealizowanych zadań modernizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1645-1686 1802-1803)

Całość zadań o charakterze edukacyjno-informacyjnym, realizowanych w analizowanym okresie we Wrocławiu w ramach działania „Edukacja ekologiczna”, ukierunkowana była na:

- kształtowanie właściwych zachowań społecznych poprzez propagowanie konieczności oszczędzania energii cieplnej i elektrycznej oraz uświadamianie szkodliwości spalania paliw niskiej jakości,
- prowadzenie akcji edukacyjnych mających na celu uświadamianie społeczeństwa o szkodliwości spalania odpadów (śmieci) połączonych z ustanawianiem mandatów za spalanie odpadów (śmieci),
- edukację na temat zanieczyszczeń powietrza ozonem przyziemnym, źródłach i mechanizmach jego powstawania, szkodliwości dla zdrowia i toksyczności dla ekosystemów, wpływu społeczeństwa na ograniczenie emisji prekursorów ozonu,
- uświadamianie społeczeństwa o korzyściach płynących z użytkowania scentralizowanej sieci ciepłowniczej, termomodernizacji i innych działań związanych z ograniczeniem niskiej emisji,
- promocję nowoczesnych, niskoemisyjnych źródeł ciepła,
- wspieranie przedsięwzięć polegających na reklamie oraz innych rodzajach promocji towarów i usług propagujących model konsumpcji zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, w tym w zakresie ochrony powietrza,
- przedstawianie korzyści jakie niesie dla środowiska korzystanie ze zbiorowych systemów komunikacji lub alternatywnych systemów transportu (rower, poruszanie się pieszo).

W 2014 r. na terenie miasta przeprowadzono cztery działania edukacyjne o łącznej szacunkowej wartości 504 863,45 zł¹⁸⁹:

- 1) Program edukacyjny „Dzieci dla klimatu”¹⁹⁰.
- 2) Działania edukacyjne w zakresie ograniczania emisji pyłu azbestowego do powietrza podejmowane w ramach realizowanego przez Wydział Środowiska i Rolnictwa UMW Programu usuwania azbestu z terenu Wrocławia¹⁹¹.
- 3) Kampania edukacyjna pokazująca korzyści zdrowotne i społeczne z eliminacji niskiej emisji w ramach programu: „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł. Część 1) Program pilotażowy KAWKA”¹⁹².

¹⁸⁸ Źródła finansowania dla wydatków ogółem: (1) środki własne Gminy - 14 455 tys. zł, (2) środki UE – 6 524 tys. zł, NFOŚiGW/ WFOŚiGW – 249 tys. zł, wkład własny beneficjenta – 14 305 tys. zł.

¹⁸⁹ Sfinansowane ze środków własnych, Ministerstwa Gospodarki oraz Stowarzyszenia Climate-KIC.

¹⁹⁰ Program dla uczniów szkół podstawowych, którego założeniem jest kształtowanie odpowiednich postaw ekologicznych dzieci poprzez ich edukację w zakresie sposobów oszczędzania energii. Programem objęto 2 538 dzieci oraz pośrednio ich nauczycieli i rodziny.

¹⁹¹ Podczas wykonywania przez firmę zewnętrzną inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest poprzez spis z natury, specjaliści firmy udzielali mieszkańcom informacji w zakresie oceny możliwości użytkowania wyrobów zawierających azbest, zagrożeń jakie stwarzają takie wyroby, a także obowiązków dotyczących postępowania z wyrobami zawierającymi azbest oraz sposobach bezpiecznego ich usuwania i unieszkodliwiania.

¹⁹² Poprzez prowadzenie w mediach i Internecie licznych działań przybliżono mieszkańcom problem niskiej emisji, wyjaśniono znaczenie tych słów, wyjaśniono przyczyny powstania niskiej emisji oraz pokazano w jaki sposób emisja szkodliwych pyłów i gazów wpływa nie tylko na jakość powietrza w mieście, ale również na ich zdrowie.

4) Inne informacje dotyczące problematyki ochrony powietrza publikowane na stronie Internetowej Miasta¹⁹³.

W 2015 r. na terenie miasta przeprowadzono pięć działań edukacyjnych o łącznej szacunkowej wartości 280 848,70 zł¹⁹⁴:

1) Program edukacyjny „Dzieci dla klimatu”¹⁹⁵.

2) Projekt edukacyjny „Let’s Move”¹⁹⁶.

3) Wydruk i dystrybucja 5 000 ulotek dotyczących spalania odpadów¹⁹⁷.

4) Kampania edukacyjna pokazująca korzyści zdrowotne i społeczne z eliminacji niskiej emisji w ramach programu: „Poprawa jakości powietrza. Część 2) KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”¹⁹⁸.

5) Inne informacje dotyczące problematyki ochrony powietrza publikowane na stronie Internetowej Miasta¹⁹⁹.

W 2016 r. na terenie miasta przeprowadzono 28 różnych działań edukacyjnych o łącznej szacunkowej wartości 3 770 999,87 zł²⁰⁰. Realizowano działania podobnego typu jak w latach 2014-2015, a także różnego rodzaju projekty, programy, konkursy, spotkania, festyny, akcje dotyczące edukacji ekologicznej ukierunkowane na ochronę powietrza, ochronę środowiska naturalnego, odnawialne źródła energii²⁰¹.

(dowód: akta kontroli str. 1687-1780)

Wysokość dochodów Wrocławia z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska naturalnego w poszczególnych latach analizowanego okresu ukształtowała się na poziomie: w 2014 r. – 19 924,5 tys. zł, w 2015 r. – 14 900,2 tys. zł, w 2016 r. – 10 390,3 tys. zł oraz w 2017 r. (I pół.) – 7 390,0 tys. zł. Wartość pozyskanych w ten sposób środków i przeznaczonych na ochronę powietrza wyniosła natomiast w badanym okresie: w 2014 r. – 1 326,2 tys. zł (6,7%), w 2015 r. – 2 074,7 tys. zł, w 2016 r. – 4 306,9 tys. zł oraz w 2017 r. (I pół.) – 1 035,6 tys. zł (14,0%).

(dowód: akta kontroli str. 1603-1610)

W okresie poddanym kontroli we Wrocławiu nie pobierano opłaty klimatycznej²⁰², o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych²⁰³.

(dowód: akta kontroli str. 1603-1610)

W analizowanym okresie UMW współpracował z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu poprawy jakości powietrza, np.:

1) Samorządem Województwa Dolnośląskiego (Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Instytut Rozwoju Terytorialnego²⁰⁴) – współdziałanie podczas prac związanych

¹⁹³ <http://www.wroclaw.pl>

¹⁹⁴ Sfinansowane ze środków własnych, środków UE (Program Erasmus+).

¹⁹⁵ Tym razem programem dla uczniów szkół podstawowych objęto kształtowanie odpowiednich postaw ekologicznych dzieci poprzez ich edukację w zakresie zrównoważonej mobilności. Uczniowie podczas zajęć dydaktycznych i praktycznych poznawali sprzyjające środowisku sposoby przemieszczania się. Programem objęto 2 400 dzieci oraz pośrednio ich nauczycieli i rodziny.

¹⁹⁶ Projekt edukacyjny zrealizowany w czterech wrocławskich szkołach podstawowych. Podstawowym zadaniem programu było promowanie wśród uczniów szkół podstawowych zrównoważonych, zdrowych i bezpiecznych sposobów przemieszczania się do szkoły pieszo i rowerem. Wśród założeń projektu był również wzrost dziennej aktywności dzieci, oszczędzanie energii poprzez zmianę przyzwyczajeń transportowych, obniżenie emisji zanieczyszczeń do powietrza oraz integracje w środowisku szkolnym. Programem objęto 2 500 uczniów oraz pośrednio ich nauczycieli i rodziców.

¹⁹⁷ W treści ulotki zawarte zostały informacje o zakazie spalania odpadów w piecach domowych, a także zakazie spalania pozostałości roślinnych na terenie nieruchomości. Ulotki zostały udostępnione mieszkańcom Wrocławia przez pracowników Wydziału Środowiska i Rolnictwa UMW w trakcie przeprowadzanych kontroli oraz za pośrednictwem Rad Osiedli Wrocławia, SMW i Zarządu Okręgowego Polskiego Związku Działkowców.

¹⁹⁸ Poprzez prowadzenie w mediach i Internecie licznych działań przybliżono mieszkańcom problem niskiej emisji, wyjaśniono znaczenie tych słów, wyjaśniono przyczyny powstania niskiej emisji oraz pokazano w jaki sposób emisja szkodliwych pyłów i gazów wpływa nie tylko na jakość powietrza w mieście, ale również na ich zdrowie.

¹⁹⁹ <https://www.wroclaw.pl>

²⁰⁰ Sfinansowano ze środków własnych, środków UE (Program Erasmus+), funduszy EOG, środków NFOŚiGW, środków WFOŚiGW.

²⁰¹ Pełny wykaz zrealizowanych działań zamieszczono w sprawozdaniu z realizacji POP za 2016 r.

²⁰² Tzw. opłata klimatyczna (formalnie: miejscowa bądź uzdrowskowa).

²⁰³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1785, ze zm.).

z przygotowaniem projektu „uchwały antysmogowej”²⁰⁵, współdziałał w projekcie Wrocławskiej Kolei Aglomeracyjnej;

2) Miastem Kraków oraz Miastem Bydgoszcz – wymiana doświadczeń w zakresie działań dotyczących ochrony powietrza;

Poza tym UMW współpracował z wieloma innymi jednostkami terytorialnymi na zasadzie tematycznych konsultacji drogą telefoniczną lub pocztą elektroniczną. W dotychczasowej współpracy dotyczącej ochrony powietrza, nie napotkano trudności lub braku woli do podjęcia współpracy ze strony innych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 1611-1627)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. „Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska” realizowany był we Wrocławiu w sposób nierzetelny. Zamieszczony w POP AW harmonogram rzeczowo-finansowy działań naprawczych zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym PM10, pyłem zawieszonym PM2,5, B(a)P oraz NO₂ nie zawierał szczegółowego planu rzeczowo-finansowego zadań do realizacji. UMW nie opracował takiego planu, w związku z czym nie można było ustalić stopnia realizacji POP AW zarówno w wymiarze rzeczowym, jak i finansowym. W sprawozdaniach z POP AW Urząd wykazywał realizowane zadania, które pozostawały w związku z ochroną powietrza. Z uwagi na brak planu, nie można było zweryfikować zakresu oraz prawidłowości wykonania związanych z nim zadań. UMW w zasadzie nie posiadał informacji w jakim wymiarze powinny być realizowane poszczególne działania, aby osiągnąć założony końcowy efekt ekologiczny POP AW, czyli doprowadzenie zanieczyszczeń powietrza do stanów normatywnych w ciągu 10 lat funkcjonowania Programu. Urząd nie posiadał danych jaką wielkość środków finansowych należy zainwestować, aby osiągnąć cel POP AW. Nie wiedziało również czy przy prowadzonym poziomie realizowanych zadań efekt ekologiczny na koniec 2023 r. zostanie osiągnięty.

Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił m.in., że:

- Miasto Wrocław nie opracowało szczegółowych planów rzeczowo-finansowych dla poszczególnych działań zaplanowanych do realizacji w ramach POP AW, ponieważ z obowiązujących przepisów prawnych, a także samego POP AW nie wynika obowiązek opracowania takich planów.

- Miasto Wrocław nie oszacowało wartości poszczególnych zadań przewidzianych do realizacji w ramach POP AW.

- Miasto Wrocław nie ma wiedzy dotyczącej wartości wszystkich działań, zaplanowanych do realizacji w ramach POP AW.

- Miasto Wrocław nie ma zabezpieczonych potrzeb finansowych dla wszystkich działań wskazanych w POP AW.

Ponadto Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił, że Miasto Wrocław na bieżąco realizuje oraz finansuje zadania określone i oszacowane w POP AW przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Realne koszty realizacji poszczególnych działań zależą od wielu czynników, głównie finansowych, m.in. pozyskania dofinansowań z WFOŚiGW oraz NFOŚiGW, a także innych funduszy europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1294)

W Urzędzie nie posiadano informacji, czy możliwe jest osiągnięcie efektu ekologicznego POP AW na koniec 2023 r. w aglomeracji wrocławskiej, tj. zmniejszenie stężeń substancji zanieczyszczających w powietrzu do poziomów dopuszczalnych lub docelowych i utrzymanie ich na takim poziomie. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta Wrocławia, w UMW podejmowane są działania w celu ochrony powietrza i poprawy jakości powietrza dla mieszkańców i osób przebywających na terenie Wrocławia. Wpisują się one równocześnie w działania określone

²⁰⁴ Instytut Rozwoju Terytorialnego jest samorządową jednostką organizacyjną Województwa Dolnośląskiego, powstała z przekształcenia Wojewódzkiego Biura Urbanistycznego we Wrocławiu, zajmującą się realizacją zadań województwa z zakresu polityki rozwoju oraz planowania przestrzennego.

²⁰⁵ W trakcie przedmiotowej kontroli NIK, Sejmik Województwa Dolnośląskiego przyjął w dniu 30 listopada 2017 r. uchwałę nr XLI/1405/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r. poz. 5153).

Programem ochrony powietrza. Głównym celem podejmowanych działań jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń oraz spełnienie dopuszczalnych norm określonych w przepisach prawa ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin. Jednocześnie na końcowe osiągnięcie efektu ekologicznego w 2023 r. mają wpływ jak wymieniono w Programie w rubryce: „Monitoring działania” również inni realizujący określone działania. Na podstawie informacji WIOŚ dotyczących oceny jakości powietrza na terenie województwa dolnośląskiego w latach 2014-2016 można stwierdzić, iż jakość powietrza w tym okresie na terenie Wrocławia uległa poprawie.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1308)

Zdaniem NIK, brak szczegółowych planów rzeczowo-finansowych zwiększa prawdopodobieństwo niepowodzenia realizacji POP AW. Sytuacja ta powoduje, że obowiązujący Program nie jest projektem o charakterze inwestycyjno-organizacyjnym, którego realizacja ma doprowadzić w ciągu 10 lat stan zanieczyszczeń powietrza we Wrocławiu do poziomów normatywnych, tylko wskaźnikiem, który wyznacza kierunek działań w obszarze ochrony powietrza bez gwarancji osiągnięcia założonego końcowego efektu ekologicznego.

2. We Wrocławiu nie objęto systemem zarządzania kryzysowego zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, zważywszy na zły stan powietrza atmosferycznego na obszarze miasta (przedstawiany m.in. w rocznych raportach Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o stanie środowiska województwa dolnośląskiego/miasta Wrocławia, informacjach o stanie powietrza na terenie województwa dolnośląskiego/miasta Wrocławia oraz Programie ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska, a także Planie działań krótkoterminowych dla strefy aglomeracja wrocławska), tj. m.in.:

- w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego dla Miasta Wrocławia nie uwzględniono zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, pomimo pośredniego²⁰⁶ wskazania tego obszaru w art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. d UZK;

- na potrzeby PPZK nie opracowano w myśl art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. c UZK stosownych procedur reagowania kryzysowego dotyczących zanieczyszczenia powietrza oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, pomimo tego, iż w PPZK zamieszczono odwołanie do Planu działań krótkoterminowych dla strefy aglomeracji wrocławskiej (pkt II/2A PPZK - str. 68a);

- w latach 2014-2017 (I półrocze) na obszarze Wrocławia nie uruchamiano Planu działań krótkoterminowych w sytuacjach zanieczyszczenia powietrza, które pociągały za sobą konieczność wdrożenia zadań przewidzianych w PDK, o czym informował Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (WIOŚ), m.in. za pośrednictwem systemu POZK²⁰⁷, poczty elektronicznej oraz swojej strony internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 729-885)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w ramach systemu zarządzania kryzysowego na terenie Wrocławia objęte zostały zagrożenia dotyczące zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych poprzez wskazanie i dołączenie do PPZK Planu działań krótkoterminowych dla aglomeracji wrocławskiej jako załącznika do PPZK. Aktualnie brak jest jakichkolwiek wytycznych do powiatowych planów zarządzania kryzysowego innych jednostek szczebla centralnego czy wojewódzkiego właściwych w zakresie zarządzania kryzysowego, które wskazywałyby na zagrożenia, jakie w przedmiotowych planach muszą być zawarte. Nie ma również żadnych wytycznych jaką formę ma mieć plan zarządzania kryzysowego. Ponadto Plan działań krótkoterminowych dla aglomeracji wrocławskiej zawiera kierunki działań krótkoterminowych wyznaczające zadania dla jednostek z terenu Gminy właściwych w zakresie działań przewidzianych tymże Planem. Jednocześnie z przytoczonego art. 5 ust. 2 UZK, w żadnym fragmencie nie wynika, aby dla zamieszczonych w planie zarządzania kryzysowego zadań określonych planami działań krótkoterminowych wymagane było przygotowanie procedur reagowania kryzysowego. W związku z powyższym nieuzasadnione jest stwierdzenie, że Miasto Wrocław nie objęło

²⁰⁶ Według art. 92 POŚ, plany działań krótkoterminowych tworzy się dla tych obszarów, które mają problem z ponadnormatywnym zanieczyszczeniem powietrza.

²⁰⁷ Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego.

systemem zarządzania kryzysowego zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1308)

Ponadto Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił, iż komunikaty wysyłane przez WIOŚ, które dotarły do Centrum Zarządzania Kryzysowego UMW dotyczące zanieczyszczenia powietrza, zostały przekazane do Wydziału Komunikacji Społecznej oraz Wydziału Środowiska i Rolnictwa UMW celem poinformowania mieszkańców Wrocławia. Ponadto w przypadku przekroczenia określonych poziomów przez pyły zawieszone w powietrzu Centrum Zarządzania Kryzysowego UMW przekazuje stosowny komunikat do mieszkańców Wrocławia poprzez wykorzystanie lokalnych mediów. Według Sekretarza Miasta Wrocławia, do Centrum Zarządzania Kryzysowego w latach 2014-2017 (I pół.) nie wpłynęła żadna decyzja Wojewody Dolnośląskiego (Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego), która byłaby podstawą do uruchomienia działań wynikających z Planu działań krótkoterminowych. W związku z brakiem wpływu decyzji Wojewody Dolnośląskiego o ogłoszeniu alertu, a co za tym idzie o konieczności podjęcia działań określonych Planem działań krótkoterminowych, Centrum Zarządzania Kryzysowego nie podejmowało stosownych działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1308)

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wynikało natomiast, że Centrum Zarządzania Kryzysowego UMW nie jest odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu ochrony powietrza, w tym zapisanych w Planie działań krótkoterminowych. Ponadto w Planie działań krótkoterminowych nie zostały przewidziane żadne zadania do realizacji dla Centrum Zarządzania Kryzysowego. W związku z tym Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego UMW nie podejmowały we wskazanym okresie żadnych działań wynikających z Planu działań krótkoterminowych. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMW w złożonych wyjaśnieniach wskazał, iż w badanym okresie nie wpłynęły żadne decyzje Wojewody Dolnośląskiego (Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego) o ogłoszeniu, odwołaniu lub zmianie poziomu alertu dotyczącego zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, do czego Wojewoda był zobowiązany na podstawie Planu Działania krótkoterminowych.

(dowód: akta kontroli str. 1635-1641)

Według Wojewody Dolnośląskiego, Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego w analizowanym okresie przekazywał poprzez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego wszystkie informacje otrzymane z WIOŚ dotyczące zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego na terenie Wrocławia, zgodnie z Planem działań krótkoterminowych. Przedmiotowe informacje były przekazywane, adekwatnie do art. 92 ust. 1d POŚ, poprzez system teleinformatyczny POZK, pocztą elektroniczną oraz publikowane na Dolnośląskim Portalu Informacyjnym Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu²⁰⁸. Wojewoda Dolnośląski potwierdził natomiast nieogłaszanie alertów dotyczących zanieczyszczonego powietrza, a zaistniałą sytuację wyjaśnił brakiem stosownej procedury działania w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 1781-1787)

Służby (organy) zarządzania kryzysowego Miasta Wrocławia nie zwracały się z zapytaniem do Wojewody Dolnośląskiego (WZZK) o przyczynę nieogłaszania alertu lub nie wzywały go do ogłoszenia alertu, zważywszy na ochronę życia i zdrowia mieszkańców Wrocławia. Dyrektor WBiZK wyjaśnił, iż w otrzymywanych od WCZK komunikatach wydanych przez WIOŚ nie było zawartej wzmianki o sugerowanym stopniu alertu lub konieczności uruchomienia działań określonych PDK. W związku z otrzymaniem tych komunikatów, CZK UMW po przeanalizowaniu informacji domniemało, że postępowanie administracyjne w tym zakresie, na poziomie wojewódzkim, zostało przeprowadzone właściwie. W związku z brakiem decyzji Wojewody Dolnośląskiego (WZZK) o ogłoszeniu alertu przyjęto, iż nie ma konieczności stosowania zapisów wynikających z PDK w ramach systemu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 1642-1644)

²⁰⁸ Strona internetowa DUW.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień, złożonych przed przedstawicielami UMW. Nierozpoznanie, na potrzeby PPZK, zagrożeń dotyczących zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego na terenie Wrocławia nie korespondowało z przepisami UZK (art. 5 ust. 2 pkt 1 a) i art. 14 ust. 8 pkt 1, a także art. 16 ust. 2 pkt 4 oraz art. 17 ust. 2 pkt 1, w szczególności biorąc pod uwagę zły stan powietrza na obszarze miasta. Skutkiem niewłaściwego rozpoznania zagrożenia było nieopracowanie odpowiedniej procedury reagowania kryzysowego na potrzeby PPZK, stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. c UZK, a co za tym idzie nieuruchamianie w odpowiednich sytuacjach Planów działań krótkoterminowych. Najwyższa Izba Kontroli bierze pod uwagę, że głównym powodem nierealizowania zadań przewidzianych Planem działań krótkoterminowych było nieogłaszanie alertu ze strony Wojewody Dolnośląskiego (Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego), spowodowane brakiem stosownej procedury również w WPZK, niemniej jednak organy i służby zarządzania kryzysowego Urzędu posiadając informację pochodzącą z WIOŚ o nadmiernym zanieczyszczeniu powietrza, mając na celu sumienne wykonywanie swoich zadań, współpracę pomiędzy właściwymi organami, a także ochronę zdrowia i życia lokalnej społeczności powinny zwrócić się do Wojewody z zapytaniem o przyczynę nieogłaszania alertu, pomimo ciężącego na nim obowiązku bądź wezwać go do jego wydania.

Poza tym bierność służb kryzysowych UMW w przypadkach sytuacji związanych z nadmiernym zanieczyszczeniem powietrza była nieadekwatna do celów i kierunków ochrony środowiska zawartych w Programie ochrony środowiska dla Miasta Wrocławia na lata 2012-2015, gdzie jako cel krótkoterminowy (JP2) określono: „*Ochronę ludności, w tym grup szczególnie wrażliwych, w sytuacji wystąpienia: ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji*”. Jako miarę realizacji tego celu wskazano m.in. wdrożenie i realizację procedur postępowania wynikających z planu działań krótkoterminowych, o których mowa w POS²⁰⁹.

W ocenie NIK, brak w PPZK zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, a także stosownych procedur reagowania kryzysowego, świadczy o niekompletności tego dokumentu, w sytuacji kiedy sam PPZK odwołuje się do Planu działań krótkoterminowych, tj. zadań dotyczących postępowania na okoliczność ponadnormatywnego zanieczyszczenia powietrza. W związku z tym, nawet w przypadku ogłoszenia alertów przez Wojewodę Dolnośląskiego (WZZK), organy i służby zarządzania kryzysowego Urzędu w analizowanym okresie nie były odpowiednio przygotowane na realizację zadań krótkoterminowych, z uwagi na brak odpowiednich procedur reagowania kryzysowego.

3. Wbrew obowiązkowi określonymu w Planie działań krótkoterminowych, w Urzędzie nie sporządzano sprawozdań z jego realizacji. Według POP (załącznik nr 5 – Plany działań krótkoterminowych), sprawozdania z realizacji Planu działań krótkoterminowych powinny być wykonane według tabeli nr 2 zawartej w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza i przekazane do Wojewody Dolnośląskiego oraz Zarządu Województwa Dolnośląskiego w terminie do dnia 30 kwietnia po zakończeniu roku objętego okresem sprawozdawczym.

Dyrektor WBiZK UMW wyjaśnił, że w Urzędzie nie sporządzano sprawozdań z realizacji na terenie Wrocławia planu działań krótkoterminowych, ponieważ takie zadania nie były realizowane. WBiZK nie posiadał żadnej dokumentacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1635-1641)

W ocenie NIK, fakt nieuruchamiania przez UMW (CZK) planów działań krótkoterminowych nie zwalniał Urzędu z obowiązku sporządzania sprawozdań oraz ich przekazywania do Wojewody Dolnośląskiego oraz Zarządu Województwa.

²⁰⁹ Z Raportu wykonania „Programu ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2012-2015” za lata 2014-2015 (Wrocław 2016) nie wynika, że cel ten został zrealizowany.

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 o NIK*, wnosi o:

1. Objęcie systemem zarządzania kryzysowego zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz przekroczeń w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, a w szczególności uwzględnienie ich w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego dla Miasta Wrocławia.
2. Opracowanie planów rzeczowo-finansowych dla działań naprawczych „Programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska” zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym PM10, pyłem zawieszonym PM2,5, benzo(a)pirenem oraz NO₂.
3. Zintensyfikowanie działań zmierzających do ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych, w szczególności w zakresie wymiany nieefektywnych źródeł ogrzewania na paliwo stałe w sektorze komunalno-bytowym.

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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i nieprawidłowości przedstawionych powyżej lub o podjętych działaniach w kierunku ich wykorzystania.

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 26 lutego 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Radosław Kujawiński

.....
Podpis