



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.01.2023

**Pan
Jerzy Łuźniak
Prezydent Miasta
Jeleniej Góry**

Urząd Miasta Jelenia Góra
pl. Ratuszowy 58
58-500 Jelenia Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/063 – „Działania na rzecz odpowiedniej jakości powietrza w uzdrowiskach”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jelenia Góra, pl. Ratuszowy 58, 58-500 Jelenia Góra ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Łuźniak, Prezydent Miasta Jeleniej Góry od 20 listopada 2018 r. ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Proces oceny i weryfikacji dotrzymywania przez gminy uzdrowiskowe wymagań dotyczących jakości powietrza w kontekście potwierdzenia spełnienia warunków do utrzymania statusu uzdrowiska i zachowania jego funkcji, z uwzględnieniem stanu realizacji wniosków z kontroli NIK nr P/17/078 skierowanych do Ministra Zdrowia.2. Działania gminy uzdrowiskowej w celu poprawy jakości powietrza bądź jej utrzymania na wymaganych poziomach.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary (w szczególności będzie to dotyczyło działań i dokumentów mających na celu potwierdzenie spełnienia przez uzdrowisko warunków określonych przepisami prawa) lub gromadzonych w celach ustalenia tendencji badanych zjawisk (dane zbierane w celach porównawczych).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marta Laszczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/78/2023 z 11 maja 2023 r.2. Anna Łuczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/87/2023 z 30 maja 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-6)

¹ Dalej: Urząd Miasta.

² Dalej: Prezydent.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2023⁵ proces oceny i weryfikacji dotrzymania przez Miasto Jelenia Góra⁶ wymagań dotyczących jakości powietrza pod kątem spełniania warunków do utrzymania statusu uzdrowiska Cieplice i zachowania jego funkcji przebiegał nie w pełni prawidłowo.

Prezydent Miasta Jeleniej Góry wywiązywał się z wymagań określonych w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁷, tj. nie rzadziej niż raz na 10 lat sporządzał i przedstawiał Ministrowi Zdrowia⁸ operat uzdrowiskowy celem potwierdzenia spełniania przez uzdrowisko Cieplice wymagań określonych w ww. ustawie.

Prawidłowo zlecano wykonanie prac związanych ze sporządzeniem ostatniego, pochodzącego z 2018 r., operatu uzdrowiskowego oraz świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu. Niemniej w działalności Urzędu stwierdzono nieprawidłowości związane z nienależytym przygotowaniem tych opracowań, które dotyczyły: **[1]** nieusunięcia w wymaganym pięcioletnim terminie, tj. do 31 grudnia 2013 r., nieprawidłowości stwierdzonych przez MZ w pierwotnym operacie uzdrowiskowym (sporządzonym po wejściu w życie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym); **[2]** nienależytej realizacji umów na usługi związane z opracowaniem ostatniego, pochodzącego z 2018 r. operatu uzdrowiskowego i otrzymaniem świadectwa dokumentującego potwierdzenie właściwości leczniczych klimatu; **[3]** sporządzenia i przedstawienia MZ operatu uzdrowiskowego z 2018 r., niezawierającego wszystkich danych wymaganych przez przepisy prawa.

NIK dostrzega przy tym, że brak w przesłanym operacie uzdrowiskowym z 2018 r. informacji wykluczających negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi stwierdzonych przekroczeń wartości normatywnych pyłu PM10 i benzo(a)pirenu nie zapewniał Ministrowi Zdrowia istotnych informacji w procesie decyzyjnym potwierdzającym możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze uzdrowiska Cieplice, a w konsekwencji mógł nie gwarantować odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dla kuracjuszy przebywających w tym uzdrowisku.

Zauważyć należy, że już w pierwszym świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Cieplice (2008 r.) i w pierwszej decyzji uzdrowiskowej wydanej przez Ministra Zdrowia (2009 r.) wskazano na niedostateczną jakość powietrza m.in. z uwagi na zbyt wysokie stężenia pyłu PM10 oraz konieczność podjęcia działań naprawczych w tym zakresie.

Podejmowane przez Urząd Miasta w latach 2018-2022 działania na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza zewnętrznego nie były w pełni skuteczne. Zbyt wolne tempo realizacji działań naprawczych dotyczących ograniczenia niskiej emisji określonych w obejmujących województwo dolnośląskie programach ochrony powietrza z 2014 r.⁹ i z 2017 r.¹⁰, nieokreślenie harmonogramów

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Do dnia zakończenia badań kontrolnych, tj. 10 lipca 2023 r.

⁶ Dalej również: Gmina.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 151. Dalej: ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym.

⁸ Dalej również: MZ.

⁹ Uchwała Nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego wraz ze zmianą wynikającą z uchwały nr XXXVIII/1255/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 września 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLVI/1544/1. Dalej: POP z 2014 r.

¹⁰ Uchwała Nr XL/1330/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 26 października 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej z uwagi na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu. Dalej: POP z 2017 r.

indywidualnych dla niektórych działań naprawczych ujętych w tych programach oraz niepełna realizacja w latach 2021-2022 założeń wynikających z programu ochrony powietrza z 2020 r.¹¹, nie pozwoliły na całkowite wyeliminowanie występujących przekroczeń wartości normatywnych niektórych substancji w powietrzu, a zastrzeżenia w tej kwestii sformułowano już w pierwszym świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Cieplice (2008 r.) i w pierwszej decyzji uzdrowiskowej wydanej przez Ministra Zdrowia (2009 r.).

W ramach działań naprawczych w latach 2018-2022 na terenie Gminy przede wszystkim wymieniono 2109 źródeł ciepła na paliwa stałe. NIK dostrzega przy tym wciąż wysoki, bo na 15 marca 2023 r. wynoszący aż 72,4%, udział kotłów pozaklasowych w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe, które w największym stopniu przyczyniają się do emisji zanieczyszczeń powietrza. Ponadto oszacowano, że przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018-2022 (337 kotłów rocznie), proces wyeliminowania wszystkich kotłów poniżej 5 klasy (9219 kotłów) zajmie ok. 22 lat. Także skala kontroli indywidualnych systemów grzewczych może – w ocenie NIK – nie gwarantować odpowiedniego poziomu zapewniającego nadzór Urzędu Miasta nad prawidłowością eksploatacji przez mieszkańców źródeł ciepła na paliwa stałe, w tym przestrzegania wymagań uchwał antysmogowych.

Jako pozytywny aspekt realizowanych działań naprawczych należy wskazać poprawę jakości powietrza w Jeleniej Górze pod względem stężeń pyłów zawieszonych (PM₁₀, PM_{2,5}) i benzo(a)pirenu, tj. substancji w największym stopniu pochodzących z niskiej emisji. Tendencja ta jest zauważalna zarówno w odniesieniu do okresu wziętego pod uwagę przy sporządzaniu ostatniego operatu uzdrowiskowego (lata 2015-2017), jak i w okresie objętym kontrolą (lata 2018-2022). Wartość średnia ze stężeń średniorocznych pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu, obliczona za lata 2020-2022, zmniejszyła się odpowiednio o 26%, 9% i 31% w porównaniu do średniego poziomu z lat 2017-2019. Jednak wciąż największym problemem pozostają zbyt wysokie średnioroczne stężenia benzo(a)pirenu (200-400% normy), których przekroczenia odnotowane zostały w każdym roku okresu objętego kontrolą (nieprzerwanie przez pięć lat). Natomiast stężenia średnioroczne pyłu PM_{2,5} – który jest szczególnie groźny dla zdrowia – utrzymywały się w ostatnich trzech latach (2020-2022) na granicy wartości dopuszczalnej (90-100% normy). Powyższe argumenty potwierdzają konieczność dalszego prowadzenia działań mających na celu ograniczenie niskiej emisji.

NIK zwraca również uwagę na potrzebę wzmocnienia współpracy z gminami sąsiadującymi z Miastem Jelenia Góra. Dostępne dane wskazują bowiem, że w otoczeniu Gminy zlokalizowanych jest 20 tys. kotłów na paliwo stałe, z czego aż 12 tys. urządzeń (60%) stanowiły kotły pozaklasowe, które w największym stopniu przyczyniają się do emisji zanieczyszczeń powietrza.

¹¹ Uchwała Nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych (dalej: POP z 2020 r.). Przyjęcie tego programu skutkowało utratą mocy POP z 2014 r. oraz POP z 2017 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Proces potwierdzania i weryfikacji dotrzymywania przez gminy uzdrowiskowe wymagań dotyczących jakości powietrza w kontekście potwierdzenia spełnienia warunków do utrzymania statusu uzdrowiska i zachowania jego funkcji

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto Jelenia Góra zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym¹³, przedstawiło MZ 24 września 2008 r. po raz pierwszy operat uzdrowiskowy.

Minister Zdrowia, pismem MZ-OZU.520-15756-(1)/AG/08 z 31 października 2008 r., wystąpił do Gminy o uzupełnienie danych zawartych w części opisowej operatu uzdrowiskowego¹⁴, o których mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, jednak nie dotyczyły one informacji odnośnie właściwości leczniczych klimatu, w szczególności o stanie czystości powietrza.

Poprawiony i uzupełniony operat uzdrowiskowy, Gmina przekazała MZ 5 lutego i 8 maja 2009 r. Następnie 30 czerwca 2009 r. otrzymała, zgodnie z wymogiem art. 40 ust. 2 i 2a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, decyzję MZ Nr 37 z 23 czerwca 2009 r. potwierdzającą możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze uzdrowiska Cieplice¹⁵.

(akta kontroli: tom I, str. 7-12, 416-433)

Na potrzeby opracowywanego w 2008 r. operatu uzdrowiskowego, Miasto Jelenia Góra otrzymało świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu, wydane 11 lipca 2008 r. przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie¹⁶, w którym wskazane zostały informacje dotyczące m.in. niespełnienia przez Gminę wymagań dotyczących dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza w okresie trzech lat¹⁷ przed złożeniem wniosku o potwierdzenie właściwości leczniczych klimatu.

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym weszła w życie z dniem 2 października 2005 r. Zgodnie z art. 59 ust. 2 tej ustawy, Gmina właściwa ze względu na położenie uzdrowiska była obowiązana w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy do sporządzenia i przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia operatu uzdrowiskowego i uchwalenia statutu uzdrowiska, o których mowa w ustawie.

¹⁴ W zakresie m.in.: daty sporządzenia operatu; uzyskania opinii do operatu Komisji uzdrowiskowej; opisu przebiegu poszczególnych stref ochrony uzdrowiskowej A, B i C; charakterystyki terenów przemysłowych, wytwórczych oraz innych obiektów mogących negatywnie oddziaływać na środowisko; uzupełnienia granic stref A, B i C; ochrony uzdrowiskowej spisu czynności zastrzeżonych w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej; opisu i spisu urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego, sklasyfikowanych zgodnie z art. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2006 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego (Dz. U. Nr 161 poz. 1142); propozycji kierunków leczniczych dla uzdrowiska i przeciwwskazań; danych na temat kadry medycznej, liczby łóżek i standardu pokoi; informacji na temat ilości (%) skanalizowanych obiektów, długości sieci kanalizacyjnej; danych o rodzaju oczyszczalni ścieków i jej efektywności; danych na temat rodzaju paliwa wykorzystywanego w ciepłownictwie zorganizowanym i indywidualnym; ogólnej charakterystyki warunków hydrogeologicznych zarówno w zakresie wód zwykłych jak i wód leczniczych; charakterystyki zagrożeń ekologicznych; świadectw potwierdzających właściwości lecznicze dla wód ze źródeł: „Nowe” i „Sobieski”; danych o zasobach kopaliny leczniczej; lokalizacji na mapie ujęć wody leczniczej; świadectw dla wody leczniczej – wyników analiz mikrobiologicznych oraz aktywności promieniotwórczej; weryfikacji pomiaru hałasu w dwóch punktach pomiarowych.

¹⁵ Dalej: decyzja Nr 37 z 23 czerwca 2009 r.

¹⁶ Dalej: IMGW.

¹⁷ Okres trzech lat wynikał z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości

W świadectwie wskazano, że uzdrowisko Cieplice charakteryzowało się:

- parametrami sanitarnymi powietrza niespełniającymi norm prawnych, szczególnie w zakresie stężeń pyłu zawieszonego i tlenku węgla,
- warunkami bioklimatycznymi spełniającymi kryteria oceny właściwości leczniczych klimatu,
- korzystnymi warunkami bioklimatycznymi do prowadzenia klimatoterapii w zakresie aeroterapii i kinezyterapii.

Warunki klimatu lokalnego uzdrowiska Cieplice mieściły się w normach dla uzdrowisk środkowoeuropejskich obszarów podgórskich i przez zdecydowanie większą część czasu w roku nie wyływały obciążająco na organizm osób przebywających w uzdrowisku. Zgodnie z treścią świadectwa, klimat lokalny uzdrowiska Cieplice mógł być wykorzystywany w lecznictwie uzdrowiskowym do następujących kierunków leczniczych: chorób ortopedyczno-urazowych, układu nerwowego, reumatologicznych, nerek i dróg moczowych, oka i jego przydatków, górnych dróg oddechowych, osteoporozy i chorób kobiecych.

W związku z koniecznością uzupełnień operatu uzdrowiskowego na wniosek MZ (pismo z 31 października 2008 r.), Gmina 14 listopada 2008 r. otrzymała kolejne świadectwo wydane przez IMGW, w którym pomimo zawarcia tej samej charakterystyki klimatu, w sposób całkowicie odmienny określono możliwość jego wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym, tj. z uwagi na niespełnianie norm prawnych w zakresie jakości powietrza, klimat uzdrowiska Cieplice Śląskie Zdrój nie mógł być wykorzystywany w lecznictwie uzdrowiskowym.

Prezydent wyjaśnił, że w podsumowaniu opracowania pt. „Wykonanie badań i wydanie świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Cieplice-Zdrój (m. Jelenia Góra)” z lipca 2008 r., IMGW wskazał, iż w zakresie jakości powietrza uzdrowisko Cieplice nie spełniało wymogów rozporządzenia z 13 kwietnia 2006 r. W związku z tym Instytut wydał ograniczone świadectwo odnośnie tych komponentów, których normy prawne nie zostały naruszone. Dodał, że świadectwo to, wraz z opracowaniem stanowiło załącznik do pierwotnego operatu uzdrowiskowego z 2008 r., przekazanego MZ do zaopiniowania 24 września 2008 r. Minister Zdrowia, pismem z 31 października 2008 r. wniósł uwagi do sporządzonego operatu oraz jego załączników. Zasadniczą kwestią było wskazanie, że wykonany operat nie był zgodny z zapisami ustawy i rozporządzeń. Efektem uwzględnienia uwag MZ było wydanie kolejnego świadectwa z 14 listopada 2008 r. Zdaniem Prezydenta pierwsze świadectwo, nie zostało wydane zgodnie z przepisami rozporządzenia z 13 kwietnia 2006 r. w związku z tym zostało skorygowane i wydane kolejne 14 listopada 2008 r.

Zasadniczym powodem zmiany właściwości leczniczych klimatu uzdrowiska Cieplice i możliwości jego wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym wskazanych w świadectwie z 14 listopada 2008 r. względem poprzedniego, były bardzo duże przekroczenia norm jakości powietrza, szczególnie PM₁₀, które nie spełniały kryteriów jakości powietrza.

W zmienionym świadectwie z 14 listopada 2008 r., w celu poprawy jakości powietrza IMGW zalecił:

leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości (Dz. U. z 2018 r. poz. 605; dalej: rozporządzenie z 13 kwietnia 2006 r.), obowiązującego w tej wersji do 31 października 2016 r. Natomiast od 1 listopada 2016 r. wymagany okres udokumentowanych badań przeprowadzonych przed złożeniem wniosku wynosi 24 miesiące (zmiana wprowadzona rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości, Dz. U. poz. 1709).

- wprowadzić działania naprawcze w celu doprowadzenia jakości powietrza do obowiązujących standardów przewidzianych dla obszarów ochrony uzdrowskiej,
- przeprowadzić systematycznie analizy warunków sanitarnych powietrza zgodnie z aktualnymi unormowaniami prawnymi,
- dążyć do stałej współpracy z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska¹⁸ w zakresie monitoringu jakości powietrza w Cieplicach-Zdrój poprzez bieżące wykorzystywanie wyników pomiarów stacji pomiaru stężenia zanieczyszczeń powietrza,
- dążyć do uruchomienia automatycznej stacji pomiarów meteorologicznych na terenie uzdrowiska, wyposażonej w urządzenia potrzebne do oceny bioklimatycznej uzdrowiska,
- wdrażać programy naprawcze w przypadku przekroczeń obowiązujących norm dla poziomu hałasu.

IMGW nie wskazał jednak terminu, w jakim należało zrealizować zalecenia.

(akta kontroli: tom I, str. 7-12, 145-146, 148-149, 151-181, 416-433)

W otrzymanej przez Miasto Jelenia Góra pierwotnej decyzji Nr 37 z 23 czerwca 2009 r. (o możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego) MZ wskazał, że: na obszarze uzdrowiska Cieplice, znajdowało się 11 zakładów lecznictwa uzdrowskiego, cztery szpitale uzdrowskie, sześć sanatoriów, jedna przychodnia uzdrowska i trzy zakłady przyrodolecznicze. Podmiotami prowadzącymi lecznictwo uzdrowskie były: Uzdrowisko Cieplice Sp. z o.o. i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁹. Ogólna liczba łóżek w zakładach wynosiła 836, w tym 612 łóżek znajdowało się w gestii spółki uzdrowskiej. Obiekty dysponowały bazą hotelową i zabiegową. W zakładach lecznictwa zatrudnionych było łącznie 22 lekarzy, 58 pielęgniarek, 134 osoby pozostałego personelu medycznego.

Zakłady lecznictwa uzdrowskiego zarejestrowane były jako niepubliczne bądź publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Dysponowały aparaturą i urządzeniami medycznymi oraz przygotowane były do prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego.

Ponadto na terenie uzdrowiska Cieplice funkcjonowały następujące urządzenia lecznictwa uzdrowskiego:

- pijalnia uzdrowska zlokalizowana w części parterowej szpitala uzdrowskiego „Dom Zdrojowy I”, dostosowana do eksploatacji całorocznej. Posiadała halę spacerową i wyposażona była w cztery punkty poboru wody leczniczej;
- dwa parki: Park Zdrojowy i Park Norweski. Obiekty wpisane do rejestru zabytków i podlegające ochronie na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁰. Obydwa Parki spełniały wymagania określone w § 9 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2006 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowskiego²¹;
- dwa baseny lecznicze zlokalizowane w zakładzie przyrodolecznym szpitala uzdrowskiego „Dom Zdrojowy I”;
- jeden basen rehabilitacyjny zlokalizowany w zakładzie przyrodolecznym szpitala uzdrowskiego dla dzieci „Małgosia”.

Ponadto MZ, w oparciu o przedstawione świadectwa naturalnych surowców i klimatu, potwierdził w decyzji Nr 37 z 23 czerwca 2009 r. możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego w następujących kierunkach leczniczych: choroby ortopedyczno-

¹⁸ Dalej: WIOŚ.

¹⁹ Dalej: MSWiA.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

²¹ Dz. U. Nr 161 poz. 1142, ze zm. Akt ten został uchylony z dniem 27 maja 2012 r.

urazowe, choroby układu nerwowego, choroby reumatologiczne, osteoporoza, choroby nerek i dróg moczowych, choroby oka i przydatków oka.

(akta kontroli: tom I, str. 422-433)

MZ w decyzji Nr 37 z 23 czerwca 2009 r., potwierdzającej możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze uzdrowiska Cieplice, stwierdził nieprawidłowości, na podstawie przesłanego przez Gminę operatu uzdrowiskowego, dotyczące ponadnormatywnego stężenia pyłów zawieszonych i tlenu węgla.

Zgodnie z przedstawionym przez Gminę operatem uzdrowiskowym z 2008 r. dopuszczalny poziom dobowy pyłu zawieszonego PM10 został przekroczony w latach 2005-2007 z częstotliwością wyższą od dozwolonej kolejno o 38, 61 i 42 razy. Częstotliwość przekraczania w skali roku dopuszczalnego dobowego poziomu pyłu występowała w zakresie 70-80 dni, przy dopuszczalnym poziomie 35 dni w skali całego roku. Średnie roczne stężenie pyłu zawieszonego w powietrzu również wykazywało wartości przekraczające dopuszczalne poziomy; podobnie podwyższone poziomy stwierdzono w pomiarach zawartości tlenu węgla w powietrzu. Termin na usunięcie wskazanych przez MZ nieprawidłowości upływał 31 grudnia 2013 r.

W odpowiedzi na ww. nieprawidłowości, Miasto Jelenia Góra przedstawiało MZ uzupełnienie operatu uzdrowiskowego – o czym szerzej w pkt 1.2 niniejszego obszaru.

(akta kontroli: tom I, str. 422-433)

Od momentu wejścia w życie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym do czasu sporządzenia ostatniego operatu uzdrowiskowego, MZ nie występował do Gminy o podjęcie działań koniecznych w celu przywrócenia warunków uzasadniających nadanie obszarowi Miasta Jeleniej Góry statusu uzdrowiska w związku z ustaniem tych warunków, w tym dotyczących stanu czystości powietrza.

(akta kontroli: tom I, str. 8, 14)

W 2014 r. w związku z wystąpieniem istotnych zmian na obszarze Gminy, do MZ przekazany został wniosek w sprawie uzupełnienia operatu uzdrowiskowego. Wprowadzone zmiany dotyczyły zakładów lecznictwa uzdrowiskowego (zmiana adresów, nazw obiektów, pojawienie się nowego obiektu) oraz kierunków leczniczych. Istotną zmianą było również rozpoczęcie korzystania przez uzdrowisko Cieplice z wody z nowego źródła C-1, które wcześniej nie było eksploatowane.

Minister Zdrowia, w odpowiedzi na wniosek Miasta Jelenia Góra, pismem MZ-OZ-U-523-34607-1/WS/14 z 30 stycznia 2014 r., stwierdził błędy w projekcie aktualizacji operatu uzdrowiskowego²² i do czasu nadesłania i uzupełnienia brakujących danych nie ustosunkował się do przysłanego wniosku.

Pismem RM.8023.1.2014 z 17 marca 2014 r. Prezydent zobowiązał się dostarczyć wymagane dokumenty na potrzeby aktualizacji ww. operatu, z chwilą ich pełnego skompletowania. Prezydent podał, że w celu pozyskania kompletnej dokumentacji, niezbędnej do prawidłowego sporządzenia operatu uzdrowiskowego, w grudniu

²² W szczególności uzupełnienia i dostarczenia niezbędnych danych zawartych w projekcie korekty operatu wymagały: 1) uchwały Rady Miasta o powołaniu Dzielnicy Uzdrawiskowej Cieplice wraz z załącznikiem graficznym, obrazującym granice uzdrawiska. Powierzchnia i zarys przebiegu strefy „CM ochrony uzdrawiskowej określającej granicę uzdrawiska Cieplice-Zdrój nie była spójna z opisem przedstawionym w operacie uzdrawiskowym; 2) potwierdzonych przez Naczelnego Lekarza Uzdrawiska, druków ewidencyjnych poszczególnych zakładów lecznictwa uzdrawiskowego; 3) wyjaśnienia i podanie przyczyn nie ujęcia w korekcie operatu zakładów lecznictwa uzdrawiskowego ujętych w obowiązującym operacie, zwłaszcza szpitala dla dzieci „Małgosia” wraz z zakładem przyrodolecznictwa; 4) podania kierunków leczniczych dla uzdrawiska Cieplice-Zdrój, ustalonych w decyzji MZ Nr 37 z 23 czerwca 2009 r.; 5) aktualnego świadectwa leczniczego klimatu (zwłaszcza pomiarów pyłów zawieszonych i poziomu hałasu w strefie „A” ochrony uzdrawiskowej); 6) akceptacji korekty operatu przez Komisję uzdrawiskową (powinna się składać wyłącznie z członków Rady Miejskiej); 7) części graficznej korekty operatu, zgodnie z art. 39 ust. 5 i 6 ustawy o lecznictwie uzdrawiskowym; 8) elektronicznej wersji korekty operatu.

2015 r., po otrzymaniu informacji Ministra Zdrowia dotyczącej obowiązku opracowania nowych operatów uzdrowiskowych²³ ogłoszono postępowanie na wybór wykonawcy niezbędnych badań, przedstawienia corocznych raportów analitycznych z pomiarów oraz wydania świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu oraz realizowano inne działania zmierzające do opracowania zgodnego z ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym i rozporządzeniem z 13 kwietnia 2006 r.

Wymagane dokumenty Gmina przekazała w 2018 r., w którym to trwały prace nad opracowaniem kolejnego operatu uzdrowiskowego.

(akta kontroli: tom I, str. 8, 12-13, 246-247, 249-250, 416-433)

1.2. Po przekazaniu po raz pierwszy przez Gminę operatu uzdrowiskowego, MZ w decyzji Nr 37 z 23 czerwca 2009 r. stwierdził w oparciu o przesłany dokument nieprawidłowości w zakresie przekroczenia zmierzonych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu dotyczących pyłu zawieszonego i tlenku węgla i wyznaczył okres dostosowawczy w celu ich usunięcia do 31 grudnia 2013 r.

W odpowiedzi na nieprawidłowości wskazane w decyzji Nr 37 z 23 czerwca 2009 r., pismem RM.8023.7.2013 z 6 sierpnia 2013 r. Gmina przekazała raport o stanie czystości powietrza w uzdrowisku oraz podjętych działaniach naprawczych w zakresie poprawy jakości powietrza na terenie uzdrowiska Cieplice.

Ze względu na planowane działania Gminy, obejmujące także wykorzystanie środków finansowych w ramach okresu programowania funduszy unijnych, pismem RM.8023.13.2013 z 6 listopada 2013 r., Miasto Jelenia Góra zawnioskowało o wydłużenie do końca 2018 r. terminu na usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w sytuacji, gdy ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym nie przewidywała takiej możliwości – o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W odpowiedzi, udzielonej pismem MZ-OZU-523 – 34020-1/WS/13 z 2 grudnia 2013 r. MZ nie sformułował wprost zgody na wydłużenie terminu usunięcia nieprawidłowości, podziękował jednak za dotychczasowe czynności oraz zwrócił się do Gminy o przekazywanie informacji o dalszych postępach, zmierzających do całkowitego usunięcia nieprawidłowości.

W 2018 r. Gmina sporządziła i przekazała MZ aktualizację operatu uzdrowiskowego dla uzdrowiska Cieplice zawierającego szczegółowy raport z podjętych działań naprawczych w zakresie stwierdzonych przekroczeń zmierzonych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu wraz z podejmowanymi przez Gminę działaniami naprawczymi w celu przywrócenia standardów jakości powietrza.

MZ, na podstawie przedłożonego 19 września 2018 r. operatu uzdrowiskowego, złożonych wyjaśnień i uzupełnień (przekazanych pismami Prezydenta z 10 września i 19 grudnia 2019 r. oraz 24 stycznia 2020 r.), potwierdził pismem SZU.511.4.2020.PP z 14 lipca 2020 r. spełnianie przez obszar uzdrowiska Cieplice Śląskie-Zdrój wymagań określonych w art. 43 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(akta kontroli: tom I, str. 8, 13-14, 416-433)

1.3. Uchwałami Rady Miejskiej Jeleniej Góry²⁴ powołano w Gminie stałą Komisję uzdrowiskową oraz określono jej skład osobowy i przedmiot działania.

²³ Sygn. OZU.523.1220.2015.WŚ z 7 grudnia 2015 r.

²⁴ Uchwały: Nr 243.XXXII.2016 z 4 października 2016 r. w sprawie powołania stałej Komisji uzdrowiskowej; Nr 244.XXXII.2016 z 4 października 2016 r. w sprawie powołania Przewodniczącego stałej komisji Rady Miejskiej Jeleniej Góry; Nr 351.XLIV.2017 z 17 października 2017 r. w sprawie zmian w składach osobowych stałych komisji Rady Miejskiej Jeleniej Góry; Nr 6.II.2018 z 28 listopada 2018 r. w sprawie powołania stałych komisji Rady Miejskiej Jeleniej Góry i ustalenia przedmiotu ich działania; Nr 14.III.2018 z 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia składów osobowych stałych komisji Rady Miejskiej Jeleniej Góry; Nr 224.XX.2020 z 24 czerwca 2020 r. w sprawie zmian w składach osobowych stałych komisji Rady Miejskiej Jeleniej Góry.

W latach 2018-2023 (do 10 lipca) Komisja uzdrowiskowa podejmowała inicjatywy, mające na celu spełnienie przez Gminę dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza: I tak:

- na posiedzeniu 30 sierpnia 2018 r. wniosowała o wpisanie do budżetu Miasta Jelenia Góra na 2019 r. zadań dotyczących: zakupu urządzeń do pomiaru stanu powietrza w Cieplicach oraz przeprowadzenie inwentaryzacji i dokonanie oceny możliwości przyłączy sieci C.O. do PEC/ECO Jelenia Góra;
- na posiedzeniu 21 maja 2019 r. z jej inicjatywy poruszono temat organizacji ruchu samochodowego w Cieplicach. Zamierzeniem było ograniczenie wjazdu pojazdów na teren centrum Cieplic, co się wiązało z ograniczeniem emisji spalin. Dyskusję kontynuowano na posiedzeniu 27 listopada 2019 r.;
- na posiedzeniu 21 maja 2019 r. z jej inicjatywy zaproszono na posiedzenie przedstawicieli firmy, zajmującej się pomiarami wiatru, pyłów i gazów z powietrza;
- na posiedzeniu 27 sierpnia 2020 r. wniosowała o zabezpieczenie w budżecie na 2021 r. środków finansowych dla mieszkańców na wymianę źródła ciepła na ekologiczne;
- na posiedzeniu 14 kwietnia 2021 r. z jej inicjatywy poruszono tematykę działań proekologicznych w Mieście w zakresie likwidacji niskiej emisji.

Komisja uzdrowiskowa, stosownie do art. 47 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, opiniowała projekty operatu uzdrowiskowego, jak również Statut uzdrowiska.

(akta kontroli: tom I, str. 8-9, 14-15, 127, 133-134, 416-433)

1.4. Miasto Jelenia Góra wywiązało się z obowiązku sporządzenia i przedstawienia, nie rzadziej niż raz na 10 lat, operatu uzdrowiskowego, zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Pierwszy operat, sporządzony po wejściu w życie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, został przekazany MZ 24 września 2008 r. Następnie, w celu zachowania statusu uzdrowiska, Gmina przekazała MZ kolejny operat uzdrowiskowy pismem RM.8023.8.2019 z 17 września 2018 r.

(akta kontroli: tom I, str. 7, 22, 416-433)

1.5. W operacie uzdrowiskowym, przekazanym MZ pismem RM.8023.8.2019 z 17 września 2018 r., wskazane zostały informacje dotyczące jakości powietrza, w tym:

- opis właściwości leczniczych klimatu na obszarze uzdrowiska Cieplice,
- świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu,
- wskazanie kierunków leczniczych i przeciwwskazań dla przyszłego uzdrowiska.

Operat uzdrowiskowy zawierał także informacje o stanie czystości powietrza, opracowane zgodnie z odrębnymi przepisami, w tym rozporządzeniem z 13 kwietnia 2006 r. Jednak dane te nie były kompletne – o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w dokumencie tym wskazano, że na podstawie posiadanych surowców naturalnych, uzyskanych świadectw badań tych surowców, literatury fachowej, doświadczenia i wiedzy lekarzy oraz pozostałego personelu medycznego zatrudnionego w Cieplicach, posiadanej bazy zabiegowej oraz w oparciu o dotychczasowe wyniki w leczeniu pacjentów, wyznaczono następujące kierunki lecznictwa uzdrowiskowego: choroby ortopedyczno-urazowe; choroby układu nerwowego; choroby reumatologiczne; choroby górnych dróg oddechowych; otyłość; osteoporoza; choroby nerek i dróg moczowych; choroby układu trawienia (gastrologia, hepatologia); cukrzyca (diabetologia); niedoczynność tarczycy; niektóre choroby alergiczne; choroby kobiece; choroby oka i przydatków oka.

Ostatnie świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu dla uzdrowiska Cieplice zostało wydane 29 maja 2018 r. przez jednostkę uprawnioną przez MZ, tj. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego Polskiej Akademii Nauk²⁵. W dokumencie tym w sposób skrótowy odniesiono się jakości powietrza w uzdrowisku wskazując, że: (cyt.) *stan warunków aerosanitarnych w Cieplicach, można określić jako mało korzystny dla stosowania klimatoterapii. Podobnie jak na większości obszaru Polski problem stanowi zanieczyszczenie powietrza benzo(a)pirenem w pyłe PM10 oraz przekroczona dopuszczalna liczba dni ze stężeniem dobowym PM10 > 50 µg·m⁻³ i ze stężeniem ozonu powyżej 120 µg·m⁻³. Zachowane są normy średniorocznego stężenia pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz zanieczyszczeń gazowych.*

Szerzej przedstawiono parametry odnoszące się do stanu sanitarnego powietrza w tzw. operacie klimatycznym²⁶. W dokumencie tym wskazano wyniki klasyfikacji za lata 2015-2017 dla strefy dolnośląskiej (w której położone jest uzdrowisko Cieplice) ze względu na ochronę zdrowia ludzi w odniesieniu do wszystkich 12 substancji, dla których ustalono poziomy dopuszczalne lub docelowe. Natomiast szczegółowe informacje o jakości powietrza w uzdrowisku (parametry charakteryzujące poszczególne substancje na tle poziomów normatywnych) przedstawiono za lata 2015-2017 na podstawie wyników pomiarów prowadzonych na dwóch stacjach Państwowego Monitoringu Środowiska, działających w Jeleniej Górze. Wzięty pod uwagę przedział czasowy dla parametrów charakteryzujących jakość powietrza odpowiadał wymogom § 1 rozporządzenia z 13 kwietnia 2006 r., które nakazywały dokonanie oceny właściwości leczniczych klimatu na podstawie udokumentowanych badań przeprowadzonych w okresie 24 miesięcy przed złożeniem wniosku o potwierdzenie właściwości leczniczych klimatu. Dane te wskazano dla następujących substancji: pyłów zawieszonych PM10, PM2,5, B(a)P i ozonu (O₃). Dodatkowo podano (według informacji pozyskanej z WIOŚ we Wrocławiu) wyniki modelowania matematycznego dla jednego roku (w dokumencie nie wskazano, jakiego okresu czasu to dotyczyło) w odniesieniu do stężeń średniorocznych dwutlenku siarki (SO₂), dwutlenku azotu (NO₂), tlenku węgla (CO), pyłów PM10 i PM2,5, ołowiu (Pb) oraz benzenu (C₆H₆). Zauważyć należy, że dla SO₂ i CO nie została określona wartość normatywna dla stężeń średniorocznych (ze względu na ochronę zdrowia ludzi).

Stosownie do pkt 2 załącznika nr 3 do rozporządzenia z 13 kwietnia 2006 r., ocena właściwości leczniczych klimatu obejmuje m.in. określenie zanieczyszczenia powietrza poprzez ocenę jakości powietrza, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 oraz art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁷. Z przywołanych w powyższych przepisach rozporządzeń wykonawczych do ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że:

- poziomy dopuszczalne oraz docelowe ze względu na ochronę zdrowia ludzi zostały (obecnie) określone odpowiednio dla siedmiu i pięciu substancji w powietrzu²⁸ (odpowiednio w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu²⁹, wydanego na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska),

²⁵ Dalej: IGiPZ PAN.

²⁶ Dokument pt. *Właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Cieplice*, przygotowany w 2018 r. przez IGiPZ PAN, pod nadzorem merytorycznym prof. dr. hab. Krzysztofa Błażejczyka.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm. Dalej: ustawa Prawo ochrony środowiska.

²⁸ Poziomy dopuszczalne dla: benzenu (C₆H₆), dwutlenku azotu (NO₂), dwutlenku siarki (SO₂), ołowiu (Pb), pyłów zawieszonych PM2,5 i PM10 oraz tlenku węgla (CO). Poziomy docelowe dla: arsenu (As), B(a)P, kadmu (Cd), niklu (Ni) oraz ozonu (O₃).

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 845.

- oceny poziomów substancji w powietrzu dokonuje się w odniesieniu do poziomów dopuszczalnych i docelowych substancji w powietrzu, a metodami dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu są pomiary ciągłe, pomiary wskaźnikowe oraz metody szacowania, w tym modelowanie matematyczne transportu i przemian substancji w powietrzu (odpowiednio § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu³⁰, wydanego na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Biorąc pod uwagę przedstawione w operacie klimatycznym dane o jakości powietrza (zarówno z dwóch stacji pomiarowych w Jeleniej Górze, jak i uwzględniając modelowanie matematyczne) w dokumencie tym nie podano wartości stężeń dla następujących substancji:

- metali ciężkich (Cd, Ni, Pb): średniorocznych za lata 2016-2017, z wyjątkiem ołowiu za 2017 r.,
- dwutlenku azotu: średniorocznych za 2016 r., jednogodzinnych za lata 2016-2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego w ciągu roku kalendarzowego,
- dwutlenku siarki: dobowych i jednogodzinnych za lata 2016-2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego w ciągu roku kalendarzowego,
- benzenu: średniorocznych za 2016 r.,
- tlenku węgla: maksymalnych średnich ośmiogodzinnych za lata 2016-2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego.

W operacie klimatycznym zawarto ogólny zapis odwołujący się do wyników klasyfikacji w strefie dolnośląskiej oraz przedstawionych wyników modelowania matematycznego o następującej treści: (cyt.) *w związku z powyższym oraz z wynikami modelowania wykonanego przez WIOŚ we Wrocławiu można uznać, że w Cieplicach nie dochodzi do przekroczeń wartości dopuszczalnych i docelowych stężeń: NO₂, SO₂, CO, O₃, benzenu oraz ołowiu, arsenu, kadmu i niklu w pyłe PM₁₀.*

Jednostka uprawniona wskazała w operacie klimatycznym i świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu na przekroczenia wartości normatywnych dla B(a)P i ozonu oraz przekroczenie dopuszczalnej liczby dni ze stężeniami dobowymi PM₁₀ powyżej 50 µg/m³, określając stan warunków aerostanitarnych jako (cyt.) *mało korzystny*.

NIK zauważa, że jakość powietrza w sezonie chłodnym (I oraz IV kwartał danego roku) ulegała wyraźnemu pogorszeniu, a skala przekroczeń B(a)P była wysoka. Według danych ze stacji pomiarowych w Jeleniej Górze (ul. Sokoliki i ul. Ogińskiego):

- średnioroczne stężenia PM₁₀ za 2016 r. i 2017 r. wyniosły odpowiednio 29 i 29 µg/m³ (przy poziomie dopuszczalnym wynoszącym 40 µg/m³), a w sezonie chłodnym odpowiednio 41 i 45 µg/m³,
- liczba dni ze stężeniami dobowymi PM₁₀ powyżej 50 µg/m³ wyniosła w latach 2016-2017 odpowiednio 39 i 40 (przy poziomie dopuszczalnym wynoszącym 35 dni w roku kalendarzowym), z czego wszystkie przypadki wystąpiły w sezonie chłodnym,
- średnioroczne stężenia PM_{2,5} za 2016 r. i 2017 r. wyniosły odpowiednio 22 i 22 µg/m³ (przy poziomie dopuszczalnym wynoszącym w tamtym okresie 25 µg/m³), a w sezonie chłodnym odpowiednio 33 i 34 µg/m³,

³⁰ Dz. U. poz. 2279, ze zm. Wcześniej w tym zakresie obowiązywały rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2018 r. (Dz. U. poz. 1119) oraz z dnia 13 września 2012 r. (Dz. U. poz. 1032).

- średnioroczne stężenia B(a)P za 2016 r. i 2017 r. wyniosły odpowiednio 7 i 6 ng/m³ (przy poziomie docelowym wynoszącym 1 ng/m³), a w sezonie chłodnym odpowiednio 14 i 11 ng/m³.

Z kolei maksymalne odnotowane w latach 2016-2017 na ww. stacjach pomiarowych stężenia wyniosły 230,2 µg/m³ dla pyłu PM10 i 55,1 ng/m³ dla B(a)P (w okresie 24 godzin) oraz 375,9 µg/m³ dla pyłu PM2,5 (w okresie jednej godziny)³¹.

W świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu z 29 maja 2018 r. podano, że (cyt.) *klimat Cieplic można z ograniczeniami wykorzystywać w terapii: chorób narządu ruchu (w tym stanów pourazowych) oraz chorób reumatologicznych. Istnieją przeciwwskazania do leczenia w uzdrowisku osób chorych na przewlekłe choroby układu oddechowego i astmę, niektóre choroby układu nerwowego i układu krążenia. W związku z ww. informacjami oraz stwierdzonymi przekroczeniami wartości normatywnych, m.in. dla PM10 i B(a)P, ani w operacie klimatycznym, ani w świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Cieplice, nie przedstawiono dowodów wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki niedostatecznej jakości powietrza, podczas gdy art. 36 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym stanowi m.in., że potwierdzenie właściwości leczniczych klimatu odbywa się na podstawie udokumentowanych badań potwierdzających te właściwości oraz wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki. W operacie uzdrowiskowym przytoczono natomiast publikacje i zawarto zapisy wskazujące na negatywne oddziaływanie tych zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi, tj.:*

- *oddychanie powietrzem zanieczyszczonym może powodować szereg różnych problemów, zależnych od rodzaju zanieczyszczeń;*
- *pyły zawieszone są poważnym czynnikiem chorobotwórczym. Osiadając na ściankach pęcherzyków płucnych utrudniają wymianę gazową. Szkodliwy jest pył zawieszony PM10 (o średnicy ziaren <10 µm), w tym w szczególności cząstki o wymiarach 3-5 µm i mniejsze, zwłaszcza ok. 1,5 µm, które docierają łatwo do dolnych dróg oddechowych niszcząc pęcherzyki płucne. Powodują również podrażnienie naskórka i śluzówki, zapalenie górnych dróg oddechowych, wywołują choroby alergiczne, astmę, nowotwory płuc, gardła i krtani. Grupą szczególnie narażoną na negatywne oddziaływanie pyłów są osoby starsze, dzieci i osoby cierpiące na choroby dróg oddechowych i układu krwionośnego (Seńczuk 2002, WHO 2013);*
- *najbardziej rakotwórcze i toksyczne są wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (WWA), do których zalicza się kilkaset związków, w tym benzo(a)piren (B(a)P) – uznawany w Polsce za wyznacznik wszystkich WWA, które są ściśle powiązane z pyłem zawieszonym. WWA działają toksycznie poprzez drogi oddechowe, w kontakcie ze skórą i po spożyciu skażonych pokarmów. Uszkadzają układ krwiotwórczy szpiku kostnego: powodują szkodliwą krwotoczną, zmniejszenie liczby białych krwinek, niedokrwistość. WWA tworzą trwałe połączenia z DNA i mają zdolność kumulowania się w organizmach żywych, co prawdopodobnie prowadzi do procesu nowotworowego (białaczki, nowotworów płuc pęcherza moczowego). Związki te działają bezprogowo, co oznacza, że każde stężenie powoduje wzrost ryzyka nowotworu. Następstwem narażenia może być też uszkodzenie centralnego układu nerwowego i bezpłodność (ATSDR 1995, Irwin i in. 1997, Ba i in. 2016).*

W świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Cieplice z 29 maja 2018 r. sformułowano zalecenia związane ze stanem sanitarnym powietrza, tj.:

³¹ Według danych opublikowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska na portalu jakości powietrza (Zakładka „Bank danych pomiarowych”, plik „Statystyki z lat 2000-2021.xlsx”).

- pilne zintensyfikowanie działań służących ograniczeniu stężeń ozonu i pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz szczególnie B(a)P w pyle,
- zalecane jest prowadzenie stałego monitoringu zanieczyszczeń na obszarze uzdrowiska oraz wprowadzenie systemu informowania kuracjuszy i personelu medycznego o zwiększonych stężeniach zanieczyszczeń.

Z dokumentacji sporządzonej na potrzeby oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowiska nie wynikało, aby IGiPZ PAN badał jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń, w których prowadzone było lecnicstwo uzdrowiskowe w Cieplicach pod względem stężeń pyłów zawieszonych i B(a)P (z uwagi na przekroczenia wartości normatywnych dla tych substancji w powietrzu otaczającym).

Nadmienić należy, że wyniki eksperymentu przeprowadzonego przez WIOŚ w Krakowie, na zlecenie NIK w ramach kontroli P/17/078 – *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* (str. 26-27 i 150-155 raportu), a także pomiary wykonane w wyniku inicjatywy Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy wskazały, że w czasie tzw. epizodów smogowych stężenia PM₁₀ i B(a)P wewnątrz pomieszczeń mogą przekraczać poziomy normatywne ustalone dla tych substancji w otaczającym powietrzu; tym samym jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń może nie gwarantować całkowitej ochrony przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego. Średni współczynnik stężeń PM₁₀ i B(a)P w powietrzu otaczającym i wewnątrz pomieszczeń wyniósł odpowiednio 36% i 42%³². Natomiast wyniki opracowania *Indoor Air Quality in a Selected Health Resort Facility: Analysis of PM₁₀, PM_{2,5} and ²²²Rn Concentrations* wskazują na jeszcze mocniejszy związek między jakością powietrza zewnętrznego i wewnętrznego. W przeprowadzonych badaniach wykonano m.in. pomiary 24-godzinnych stężeń PM₁₀, PM_{2,5} w okresie od 5 lutego do 25 lutego 2021 r. w gabinecie zabiegowym jednego z polskich uzdrowisk położonych na Dolnym Śląsku. Zaobserwowano związek pomiędzy zmiennością stężeń PM_{2,5} i PM₁₀ w pomieszczeniach a zmiennością stężeń PM₁₀ mierzonych w powietrzu zewnętrznym (współczynnik 0,8). Przedstawione analizy wykazały, że na stężenia badanych zanieczyszczeń miała wpływ wymiana i infiltracja powietrza z zewnątrz do wewnątrz. Biorąc pod uwagę ww. współczynniki (ok. 0,4-0,8) oraz jakość powietrza za lata 2016-2017 na stacji w Jeleniej Górze (ul. Sokoliki)³³, dobowe stężenia ww. substancji w placówkach prowadzących lecnicstwo uzdrowiskowe w Cieplicach mogły osiągać maksymalne wartości z przedziału 92-184 µg/m³ dla PM₁₀ (przy poziomie dopuszczalnym dla powietrza zewnętrznego wynoszącym 50 µg/m³ i rekomendowanym obecnie przez WHO w wysokości 45 µg/m³) oraz 22-44 ng/m³ dla B(a)P (wobec poziomu docelowego dla powietrza zewnętrznego wynoszącego 1 ng/m³ w skali roku oraz poziomu rekomendowanego przez WHO dla powietrza wewnątrz pomieszczeń w wysokości 0,12 ng/m³ przy ryzyku zachorowalności na raka na poziomie 1/100 000³⁴).

(akta kontroli: tom I, str. 322-323, 416-433)

1.6. MZ, przed wydaniem decyzji potwierdzającej możliwość prowadzenia lecnicstwa uzdrowiskowego, pismem SZU.533.138.2018.PP z 29 lipca 2019 r. zwrócił się do Gminy o uzupełnienie danych i informacji zawartych w części opisowej ostatniego operatu uzdrowiskowego³⁵, o których mowa w art. 39 ust. 4 ustawy

³² Należy jednak odnotować, że pomiary prowadzone były w dniach wolnych od pracy, a zatem nie występowała tak duża jak w dniach roboczych wymiana powietrza „zewnątrz do wewnątrz”.

³³ Maksymalne odnotowane stężenia PM₁₀ i B(a)P w okresie 24 godzin wyniosły odpowiednio 230,2 µg/m³ oraz 55,1 ng/m³.

³⁴ WHO guidelines for indoor air quality: selected pollutants, Światowa Organizacja Zdrowia, 2010 r. (<https://www.who.int/publications/i/item/9789289002134>) [dostęp: 11 sierpnia 2023 r.].

³⁵ W zakresie m.in.: 1) podania danych odnośnie pomiarów pól elektromagnetycznych z okresu, 24 miesięcy przed złożeniem wniosku o potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców, zgodnie z § 1 rozporządzenia z 13 kwietnia 2006 r.; 2) wyczerpującego wyjaśnienia i zasadności dalszego prowadzenia lecnicstwa uzdrowiskowego w uzdrowisku Cieplice w kierunkach: chorób górnych dróg oddechowych i choroby układu

o lecznictwie uzdrowiskowym, w tym m.in. o udzielenie wyczerpujących wyjaśnień i zasadność dalszego prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w uzdrowisku Cieplice na kierunkach: chorób górnych dróg oddechowych i choroby układu nerwowego. MZ, mając na uwadze Świadcstwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu z 28 maja 2018 r., znak: DI-070-43/2018, wydane przez IGiPZ PAN dla uzdrowiska Cieplice, stwierdził, że istnieją przeciwwskazania do leczenia w uzdrowisku osób chorych na przewlekłe choroby układu oddechowego i astmę, niektóre choroby układu nerwowego. Wskazano również, że uzdrowisko Cieplice posiada w swojej działalności oba kierunki lecznicze, tym samym zachodzi obawa ich leczniczego oddziaływania dla pacjentów przebywających na leczeniu uzdrowiskowym.

W odpowiedzi udzielonej pismem RR.8023.1.2019 z 10 września 2019 r., Gmina poinformowała MZ m.in., że dotychczas nie prowadziła leczenia uzdrowiskowego w kierunku górnych dróg oddechowych, zaś w przekazanym operacie uzdrowiskowym wnioskowany był nowy kierunek – choroby górnych dróg oddechowych – w oparciu o świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze swoistej wody mineralnej z odwiertu „C-1” i Źródła „Marysiańska” z 4 czerwca 2018 r. Zgodnie z przywołanym dokumentem, woda ta mogła być stosowana okresowo w czasie pobytu pacjenta w uzdrowisku, w różnych formach aplikacji i profilach leczniczych, w tym w chorobach górnych dróg oddechowych.

Kolejnym pismem, tj. RR.8023.2.2018 z 10 września 2019 r., posiłkując się otrzymanymi świadectwami potwierdzającymi właściwości lecznicze klimatu, jak i właściwości lecznicze wody, Gmina zawniosowała do MZ o akceptację wprowadzenia nowych kierunków leczniczych, tj. choroby górnych dróg oddechowych, otyłość, choroby układu trawienia (gastrologia, hepatologia), cukrzyca (diabetologia), niedoczynność tarczycy, choroby kobiece. W uzasadnieniu wskazano, że nowe kierunki pozwolą rozszerzyć ofertę zabiegową uzdrowiska Cieplice, w którym głównym naturalnym surowcem leczniczym, wykorzystywanym w lecznictwie uzdrowiskowym, była woda mineralna. Wskazano również, że w uzdrowisku Cieplice nie było i nie będzie prowadzone lecznictwo uzdrowiskowe klimatem.

W odpowiedzi na powyższe MZ, pismem SZU.520.2.2019.PP z 18 października 2018 r., zwrócił się do Gminy o dostarczenie prawidłowego wykazu wnioskowanych kierunków leczniczych, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Wykaz przekazany został przez Gminę 4 listopada 2019 r.³⁶

Pismem SZU.533.160.2019.PP z 19 listopada 2019 r. Minister Zdrowia ponownie zwrócił się do Gminy o uzupełnienie korekty operatu o opinię Konsultanta Krajowego w dziedzinie balneologii i medycyny fizykalnej odnośnie wnioskowanych przez Prezydenta kierunków leczniczych dla uzdrowiska Cieplice.

Ostatecznie jednak 19 grudnia 2019 r.³⁷ Gmina poinformowała MZ, o odstąpieniu od ubiegania się o nowe kierunki lecznicze, tj. choroby górnych dróg oddechowych,

nerwowego; 3) wyjaśnienia różnicy w ilości zakładów lecznictwa uzdrowiskowego będących w decyzji MZ Nr 37z 23 czerwca 2009 r., a w przesłanym operacie. W operacie odnotowano braki szpitala Uzdrowiskowego „Dom Zdrojowy I” i „Dom Zdrojowy III”, szpitala uzdrowiskowego dla dzieci „Małgosia” oraz sanatorium uzdrowiskowego „Stoczniowiec”, natomiast wskazano na istnienie sanatorium uzdrowiskowego „Długi Dom”, którego nie było w decyzji MZ Nr 37; 4) przekazania danych na temat prowadzenia gospodarki odpadami pochodzącymi z zabiegów z wykorzystaniem naturalnych surowców leczniczych, czyli ścieków pokąpielowych; 5) wyjaśnienia, co oznaczają usługi uzdrowiskowe/przemysłowe dla obszaru uzdrowiska; 6) braku załączonej kopii koncesji na wydobywanie wód leczniczych; 7) braku w przedstawionej ewidencji personelu medycznego oraz podpisu i daty sporządzenia ewidencji przez Naczelnego Lekarza Uzdrowiska; 8) dostarczenia załącznika graficznego (mapa ewidencyjna) z zaznaczonymi działkami ewidencyjnymi dla stref „A” i „B”, „C” ochrony uzdrowiskowej; 9) zaznaczenia na mapie obejmującej strefy uzdrowiskowe „A”, „B” i „C”: składowiska odpadów i oczyszczalni ścieków, stacji paliw.

³⁶ Pismo nr RR.8023.3.2019.

³⁷ Pismo nr RR.8023.1.2019.

otyłość, choroby układu trawienia, cukrzycę, choroby endokrynologiczne, choroby kobiece, bez wskazania przyczyn rezygnacji.

(akta kontroli: tom I, str. 416-433)

1.7. Na podstawie operatu uzdrowiskowego, złożonego przez Gminę 19 września 2018 r. (przy piśmie RM.8023.8.2019 z 17 września 2018 r.), tj. zgodnie z wymogiem art. 43 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, MZ pismem SZU.511.4.2020.PP z 14 lipca 2020 r., potwierdził spełnianie przez obszar uzdrowiska Cieplice wymagań określonych w ww. ustawie. W piśmie tym MZ stwierdził, że uzdrowisko Cieplice posiada klimat o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie uzdrowiskowej.

Jednocześnie w dalszej części pisma, na podstawie świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu (znak: DI-070-43/2018), wystawionego przez IGiPZ PAN (jednostkę uprawnioną) 28 maja 2018 r., MZ stwierdził, że uzdrowisko Cieplice cechuje się umiarkowanie korzystnymi właściwościami leczniczymi i profilaktycznymi klimatu. W przedmiotowym świadectwie stwierdzono, że niektóre parametry sanitarne powietrza B(a)P, stężenie dobowe PM10 > 50 µg/m³ oraz stężenie ozonu powyżej 120 µg/m³ przekraczają dopuszczalne normy, zaś warunki klimatu akustycznego są mało korzystne na terenie strefy „A” wzdłuż ul. Cervi i umiarkowanie korzystne na pozostałym obszarze. Klimat uzdrowiska można z ograniczeniami wykorzystywać w terapii chorób narządu ruchu (w tym stanów pourazowych) oraz chorób reumatologicznych. Istnieją przeciwwskazania do leczenia w uzdrowisku chorych na przewlekłe choroby układu oddechowego i astmę, niektóre choroby układu nerwowego i układu krążenia. Okres najdogodniejszy do korzystania z różnych form klimatoterapii, zwłaszcza aktywnej, trwa od połowy kwietnia do początku września. W lipcu i sierpniu warunki pogodowe są korzystne także dla aeroterapii. Natomiast warunki do stosowania helioterapii w Cieplicach są mało korzystne i można z tej formy klimatoterapii korzystać jedynie w wybranych dniach okresu od trzeciej dekady kwietnia do pierwszej dekady września.

Najwyższa Izba Kontroli, zwraca jednak uwagę, że pomimo wskazania w świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu z 28 maja 2018 r. oraz w decyzji uzdrowiskowej MZ z 14 lipca 2020 r., że leczenie osób z chorobami układu oddechowego jest możliwe jedynie w półroczu ciepłym (od kwietnia do września), to powyższe zapisy (ograniczenia) w rzeczywistości nie były respektowane. Według danych Narodowego Funduszu Zdrowia³⁸, w latach 2018-2022 w uzdrowisku Cieplice, w sezonie chłodnym (I i IV kwartał danego roku), w którym jakość powietrza ulegała znaczącemu pogorszeniu, z lecznictwa uzdrowiskowego korzystało łącznie 82 pacjentów ze schorzeniami układu oddechowego i układu krążenia oraz 949 pacjentów w ramach rehabilitacji po przebytej chorobie COVID-19 (lata 2021-2022). Równocześnie informacje pozyskane w toku kontroli od Wojewody Dolnośląskiego wskazują, że nie były prowadzone kontrole zakładów lecznictwa uzdrowiskowego w zakresie przestrzegania ograniczeń wynikających z decyzji uzdrowiskowych wydawanych przez MZ, a z informacji przekazanych przez NFZ wynikało, że powyższe zapisy nie były brane pod uwagę przy kierowaniu pacjentów na leczenie uzdrowiskowe.

Ponadto, z dostępnych opracowań wynikało w szczególności, że:

- osobami należącymi do grupy o podwyższonym ryzyku ostrych i nasilonych skutków zdrowotnych krótkotrwałej ekspozycji na zanieczyszczenie powietrza są chorzy na przewlekłe schorzenia układu sercowo-naczyniowego lub oddechowego, dzieci w wieku poniżej pięciu lat, seniorzy, kobiety w ciąży³⁹;

³⁸ Dalej: NFZ.

³⁹ Raport pn. *Działania indywidualne i informowanie o ryzyku w związku z zanieczyszczeniem powietrza zalecenia przygotowane przez grupę ekspertów Światowej Organizacji Zdrowia z krajowymi rekomendacjami dla Polski*

- w zaleceniach dla pacjentów, sformułowanych w raporcie wskazanym przy poprzednim wypunktowaniu, podano, że (cyt.) *jeżeli należą do grupy podwyższonego ryzyka, na miejsca wakacyjnego wypoczynku oraz leczenia sanatoryjnego wybieram regiony z dobrą jakością powietrza*⁴⁰;
- *nawet krótkotrwałe narażenie na oddychanie powietrzem o wysokim poziomie zanieczyszczeń znacząco wpływa na nasze zdrowie i samopoczucie (...) w poważniejszych przypadkach krótkotrwała ekspozycja może prowadzić do potrzeby hospitalizacji, a nawet nagłego zgonu*⁴¹.

W dokumentacji sporządzonej w ramach procesu potwierdzania statusu uzdrowiska Cieplice nie sformułowano zaleceń lub ograniczeń odnośnie do lecznictwa uzdrowiskowego dla wszystkich pacjentów wymienionych jako szczególnie wrażliwi na zanieczyszczenia powietrza. Tymczasem w latach 2018-2022 do uzdrowiska Cieplice w sezonie chłodnym – charakteryzującym się znacznie gorszą jakością powietrza niż w pozostałej części roku – skierowano 11 123 pacjentów (dane NFZ) oraz 2712 osób w ramach prewencji rentowej (dane ZUS).

(akta kontroli: tom I, str. 416-433, 484, 487-490, 493-495)

1.8. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przedstawienia MZ przez Miasto Jelenia Góra – na podstawie art. 43 ust. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym – uzupełnienia ostatniego operatu uzdrowiskowego, w związku z wystąpieniem istotnych zmian na obszarze Gminy.

(akta kontroli: tom I, str. 416-433)

1.9. W okresie objętym kontrolą – po sporządzeniu ostatniego operatu uzdrowiskowego – MZ nie występował do Gminy o podjęcie działań koniecznych w celu przywrócenia warunków uzasadniających nadanie obszarowi Miasta Jelenia Góra statusu uzdrowiska.

(akta kontroli: tom I, str. 146, 150)

1.10. Wybór jednostek uprawnionych do wykonania prac, związanych ze sporządzeniem ostatniego operatu uzdrowiskowego, a także potwierdzeniem na podstawie przeprowadzonych badań, właściwości leczniczych klimatu oraz wydania świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu, dokonany został w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie zapytania ofertowego⁴², zgodnie z obowiązującą w Gminie *procedurą o udzielenie zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych 30 000 EUR*.

W dniu 8 lutego 2016 r. Miasto Jelenia Góra zawarło z IGiPZ PAN umowę nr 032.1.2016 o wartości 93,0 tys. zł brutto⁴³, której przedmiotem było przeprowadzenie niezbędnych badań do ustalenia właściwości leczniczych klimatu wraz z wydaniem świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu dla

(<https://www.gov.pl/attachment/fd31f4d6-a817-486e-86ab-d02952109895>) [dostęp: 11 sierpnia 2023 r.], przy czym zalecenia przygotowane przez grupę ekspertów WHO w raporcie zostały przetłumaczone na język polski przez Zespół Roboczy ds. Wpływu Zanieczyszczeń Powietrza na Zdrowie przy Radzie Zdrowia Publicznego, który opracował w oparciu o raport WHO dostosowany do warunków krajowych katalog rekomendacji dla ludności oraz dla pracowników służby zdrowia w Polsce (zawarty w tej publikacji przyjętej uchwałą nr 1/2022 tego Zespołu z 31 stycznia 2022 r.). Podane informacje ujęto na str. 6 dokumentu (pkt 3. JAKIE SĄ SKUTKI ZANIECZYSZCZENIA POWIETRZA? JAKIE SĄ GRUPY O PODWYŻSZONYM RYZYKU?).

⁴⁰ Str. 9 dokumentu ZALECENIA DLA PACJENTÓW, pkt 2 MINIMALIZACJA NARAŻENIA NA ZANIECZYSZCZENIE POWIETRZA.

⁴¹ Opracowanie pn. *Chorzy na smog. Jak dni z wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza wpływają na nasze zdrowie i samopoczucie?* (<https://polskialarmsmogowy.pl/wp-content/uploads/2023/05/Raport-PAS-HEAL-Chorzy-na-smog-16-maja-2023.pdf>) [dostęp: 11 sierpnia 2023 r.]. Publikacja HEAL (Health and Environment Alliance) oraz PAS (Polskiego Alarmu Smogowego) z wykorzystaniem analizy warunków atmosferycznych przygotowanej przez Europejskie Centrum Czystego Powietrza (ECAC), maj 2023 r. Przywołane cytaty pochodzą ze str. 6 wskazanego opracowania.

⁴² Zapraszając do składania ofert zainteresowanych wykonawców i zamieszczając zapytanie ofertowe w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta.

⁴³ Kwota ostateczna, bez dodatkowych składowych.

potrzeb sporządzenia operatu uzdrowskiego uzdrowiska Cieplice. W toku realizacji umowy Strony dokonały zmiany jej warunków w zakresie: skrócenia terminu wykonania przedmiotu umowy z 15 lutego 2019 r. do 31 maja 2018 r., skrócenia okresu dokonania oceny właściwości leczniczych klimatu z trzech do dwóch lat, oraz zmniejszenia wysokości wynagrodzenia do kwoty 88,6 tys. zł⁴⁴.

Realizacja zamówienia przebiegła w terminach wynikających z zawartej umowy, zaś płatności z tytułu jej realizacji zostały dokonane terminowo. Niemniej Gmina przyjęła bez uwag raporty analityczne z pomiarów niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych klimatu, opracowane przez IGiPZ PAN, a następnie zapłaciła za ich wykonanie umówioną kwotę, mimo że dokumenty te, zostały wykonane niezgodnie z postanowieniami zawartej umowy – o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W kontekście spełniania warunku określonego w art. 35 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowskim, Prezydent wyjaśnił, że przed zawarciem umowy z IGiPZ PAN, 31 sierpnia 2015 r. Gmina zwróciła się do MZ z prośbą o pomoc we właściwej interpretacji przepisów obowiązujących w zakresie opracowania nowego operatu uzdrowskiego oraz ponowienia badań niezbędnych do wydania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze klimatu oraz wody.

W dniu 25 września 2015 r. do Urzędu Miasta wpłynęło pismo MZ⁴⁵, w którym wskazano, że zasady, zakres i częstotliwość wykonywania badań regulują zapisy art. 36 ustawy o lecznictwie uzdrowskim oraz rozporządzenia z 13 kwietnia 2006 r. Ponadto, pismem OZU.523.1220.2015.WŚ z 7 grudnia 2015 r., kierowanym do wszystkich prezydentów, burmistrzów i wójtów gmin uzdrowskich w związku z obowiązkiem opracowania nowych operatów uzdrowskich, MZ przedstawił wytyczne do opracowania operatów uzdrowskich m.in. w zakresie oceny właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i klimatu.

Według Prezydenta, kierując się literalnie wytycznymi MZ oraz faktem, iż w odpowiedzi na wątpliwości interpretacyjne przepisów, Minister Zdrowia wskazał wprost konieczność stosowania zapisów art. 36 ustawy o lecznictwie uzdrowskim, zlecono opracowanie nowego świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu, nie zwracając się uprzednio do IGiPZ PAN o dokonanie analizy spełnienia warunku określonego w art. 35 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

W dniu 10 października 2017 r. Miasto Jelenia Góra zawarło z Eko-log Sp. z o.o. umowę nr RM.032.7.2017, której przedmiotem było wykonanie operatu uzdrowskiego dla uzdrowiska Cieplice w zakresie zgodnym z przepisami ustawy o lecznictwie uzdrowskim oraz z rozporządzeniem z 13 kwietnia 2006 r. Wartość umowy opiewała na kwotę 29,0 tys. zł netto⁴⁶. Realizacja zamówienia przebiegła w terminach wynikających z zawartej umowy. Również płatność z tytułu realizacji przedmiotu umowy została dokonana terminowo.

Kontrola wykazała, że operat uzdrowski został przez Gminę przyjęty bez uwag i opłacony w umownej wysokości, pomimo iż ten dokument ten nie zawierał wszystkich wymaganych danych, a tym samym został opracowany niezgodnie z zawartą umową – o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zakresie możliwości wykonania operatu uzdrowskiego w oparciu o własne zasoby kadrowe, Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że Gmina analizowała taką możliwość, niemniej jednak, w związku z brakiem osób z odpowiednią wiedzą specjalistyczną i doświadczeniem w sporządzaniu operatu uzdrowskiego,

⁴⁴ Kwota ostateczna, bez dodatkowych składowych.

⁴⁵ Sygn. OZU.523.1001.2015 z 18 września 2015 r.

⁴⁶ Wykonawca zwolniony był z podatku VAT. Kwota wynagrodzenia ostateczna, bez dodatkowych składowych.

zdecydowano o zleceniu sporządzenia operatu uzdrowskiego podmiotowi zewnętrznemu.

(akta kontroli: tom I, str. 9, 15-18, 126, 132, 136-143, 308-321, 326-433)

1.11. Granice uzdrowskiego Cieplice obejmowały obszar o łącznej powierzchni 1394 ha, co stanowiło 12,9% całkowitej powierzchni Miasta Jelenia Góra⁴⁷.

Strefa „A” ochrony uzdrowskiego – teren o powierzchni 111 ha, dla której procentowy udział terenów zieleni wynosił 72,6%. Obejmował on obszar, na którym były zlokalizowane zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowskiego, a także inne obiekty służące lecznictwu uzdrowskiemu lub obsłudze pacjenta lub turysty, w szczególności: pensjonaty, restauracje lub kawiarnie.

Strefa „B” ochrony uzdrowskiego – teren o powierzchni 240 hektarów, dla której procentowy udział terenów zieleni wynosił nie mniej niż 50,0%. Obejmował obszar przyległy do strefy „A” i stanowiący jej otoczenie, który był przeznaczony dla niemających negatywnego wpływu na właściwości lecznicze uzdrowskiego lub obszaru ochrony uzdrowskiego oraz nieuciążliwych dla pacjentów – obiektów usługowych, turystycznych.

Strefa „C” o powierzchni 1043 hektarów – obejmowała obszar przyległy do strefy „B” i stanowiący jej otoczenie.

(akta kontroli: tom I, str. 416-433)

1.12. Wysokość pobranych przez Miasto Jelenia Góra opłat uzdrowskich⁴⁸ oraz dotacji uzdrowskich otrzymanych z budżetu państwa⁴⁹ w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą kształtowała się następująco:

- w 2018 r. uzyskano 757,0 tys. zł dochodów z tytułu opłat uzdrowskich oraz 750,6 tys. zł z otrzymanej dotacji uzdrowskiej. Kwoty te stanowiły 0,3% dochodów własnych Gminy⁵⁰ oraz 0,2% dochodów Gminy ogółem⁵¹;
- w 2019 r. kwota pobranych opłat uzdrowskich wynosiła 757,4 tys. zł, zaś otrzymana dotacja uzdrowska 692,2 tys. zł. Kwoty te stanowiły 0,3% dochodów własnych Gminy⁵² oraz odpowiednio 0,2% i 0,1% dochodów Gminy ogółem⁵³;
- w 2020 r. kwota pobranych opłat uzdrowskich wynosiła 380,5 tys. zł, zaś otrzymanej dotacji uzdrowskiej 757,0 tys. zł. Kwoty te stanowiły odpowiednio 0,2% i 0,3% dochodów własnych Gminy⁵⁴ oraz 0,1% dochodów Gminy ogółem⁵⁵;
- w 2021 r. kwota pobranych opłat uzdrowskich wynosiła 506,3 tys. zł, zaś otrzymanej dotacji uzdrowskiej 757,4 tys. zł. Kwoty te stanowiły odpowiednio 0,2% i 0,3% dochodów własnych Gminy⁵⁶ oraz 0,1% dochodów Gminy ogółem⁵⁷;
- w 2022 r. kwota pobranych opłat uzdrowskich wynosiła 975,1 tys. zł, zaś otrzymanej dotacji uzdrowskiej 380,5 tys. zł. Kwoty te stanowiły odpowiednio 0,3% i 0,1% dochodów własnych Gminy⁵⁸ oraz odpowiednio 0,2% i 0,1% dochodów Gminy ogółem⁵⁹.

⁴⁷ Według danych zawartych w operacie uzdrowskim z 2018 r. Całkowita powierzchnia Gminy wynosiła 108,4 km², tj. 10 840 ha.

⁴⁸ Pobranych na podstawie art. 17 ust. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.), w związku z art. 48 ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

⁴⁹ Otrzymanych na podstawie art. 49 ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

⁵⁰ Które we wskazanym okresie wyniosły 226 135,6 tys. zł.

⁵¹ Które wyniosły 449 494,5 tys. zł.

⁵² Które we wskazanym okresie wyniosły 242 692,6 tys. zł.

⁵³ Które wyniosły 474 543,1 tys. zł.

⁵⁴ Które we wskazanym okresie wyniosły 231 873,7 tys. zł.

⁵⁵ Które wyniosły 543 051,3 tys. zł.

⁵⁶ Które we wskazanym okresie wyniosły 277 082,1 tys. zł.

⁵⁷ Które wyniosły 599 680,9 tys. zł.

⁵⁸ Które we wskazanym okresie wyniosły 279 617,3 tys. zł.

⁵⁹ Które wyniosły 588 096,6 tys. zł.

Środki pochodzące z dotacji, zostały wydatkowane na utrzymanie parków uzdrowskich w Jeleniej Górze - Cieplicach: Parku Zdrojowego oraz Parku Norweskiego, w tym m.in. na koszenie trawników⁶⁰, pielęgnację rabat i wykonywanie nasadzeń na rabatach⁶¹, pielęgnację drzewostanu⁶² i prace remontowo-konserwacyjne⁶³.

(akta kontroli: tom I, str. 9-10, 18-19, 124, 416-433)

1.13. Od 1 stycznia 2016 r. na terenie Miasta Jelenia Góra opłata miejscowa nie była pobierana, co było zgodne z uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry Nr 128.XVII.2015 z 17 listopada 2015 r. w sprawie uchylenia Uchwały Nr 120/XVIII/2007 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z 13 listopada 2007 r. w sprawie określenia dziennych stawek opłaty miejscowej.

(akta kontroli: tom I, str. 10, 19)

1.14. W zakresie działań podejmowanych przez Miasto Jelenia Góra w celu zachęcenia do przyjazdu i pobytu w uzdrowisku Cieplice, Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że Gmina wydaje rozmaite materiały promocyjne, tj. foldery, mapki, broszury – każdorazowo umieszcza w nich informacje o uzdrowisku. Podstawowym, a zarazem kompleksowym, folderem promującym Jelenią Górę jest „Informator kulturalnie i aktywnie” (cztery wersje językowe), w którym umieszczono podstawowe wiadomości o uzdrowskiej ofercie miasta. Publikacja co roku trafia do punktów informacji turystycznych na Dolnym Śląsku oraz do miast partnerskich Jeleniej Góry. Folder dystrybuowany jest również do bazy noclegowej oraz szerokiego grona turystów odwiedzających punkty informacji turystycznej. Co roku dodrukowane jest minimum 10 tysięcy sztuk folderu, których koszt wynosi ok. 10,0 tys. zł.

Zastępca Prezydenta wyjaśniła również, że co roku (z wyjątkiem okresu epidemii COVID-19) Gmina bierze udział w targach turystycznych zlokalizowanych na terenie całej Polski oraz za granicą. Podczas targów turystycznych promowane było uzdrowisko Cieplice, zarówno we własnych folderach, jak i pozyskanych bezpośrednio od Uzdrowska Cieplice Sp. z o.o. Ponadto w ramach wszystkich działań promujących Jelenia Górę przedstawiane były również walory uzdrowskie Miasta Jelenia Góra. Ponadto dodała, że w ramach promocji Gminy realizowany był projekt pod nazwą „Jelenia GÓRA możliwości – promocja gospodarcza Miasta i jeleniogórskich MŚP” współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020. Całkowity koszt udziału Gminy w targach (opłata za udział, transport, noclegi) wyniósł 48,9 tys. zł. Zastępca Prezydenta wyjaśniła również, że promocja uzdrowska Cieplice prowadzona jest także na stronie internetowej Gminy⁶⁴, w punktach Karkonoskiej Informacji Turystycznej w Jeleniej Górze⁶⁵, a także w prasie⁶⁶.

⁶⁰ O wartości łącznej dla obu parków: 116,9 tys. zł w 2018 r., 88,4 tys. zł w 2019 r., 89,4 tys. zł w 2020 r., 94,9 tys. zł w 2021 r., 49,5 tys. zł w 2022 r.

⁶¹ O wartość łącznej dla obu parków: 153,3 tys. zł w 2018 r., 204,0 tys. zł w 2019 r., 148,0 tys. zł w 2020 r., 196,6 tys. zł w 2021 r., 114,2 tys. zł w 2022 r.

⁶² O wartości łącznej dla obu parków: 95,0 tys. zł w 2018 r., 40,8 tys. zł w 2019 r., 67,3 tys. zł w 2020 r., 53,7 tys. zł w 2021 r., 22,8 tys. zł w 2022 r.

⁶³ O wartości łącznej dla obu parków: 124,1 tys. zł w 2018 r., 95,2 tys. zł w 2019 r., 153,7 tys. zł w 2020 r., 124,9 tys. zł w 2021 r., 53,3 tys. zł w 2022 r., w tym: naprawy i czyszczenie fontann i wymiany wody, naprawy powierzchni alejek, naprawy odwodnienia w parku, utrzymanie i czyszczenie układu wodnego, usuwanie oblodzenia.

⁶⁴ Na stronie internetowej Miasta Jelenia Góra w zakładce Turystyka zamieszczono informacje o uzdrowisku: <https://turystyka.jeleniagora.pl/content/uzdrowisko-cieplice> [dostęp: 11 sierpnia 2023 r.].

⁶⁵ W której znajduje się oferta uzdrowskiej części Miasta Jelenia Góra, o której wykwalifikowani pracownicy informują gości. Każdego roku organizowane są darmowe spacerowe dla turystów i mieszkańców, przybliżając im historię i ofertę Cieplic-Zdrój.

⁶⁶ Kilkakrotnie opublikowano artykuł o uzdrowskiej części Miasta Jelenia Góra w magazynie „Schlesien heute”. Na podstawie porozumienia Miasta Jelenia Góra z Senfkorn Verlag powstał także cykl artykułów na temat Jeleniej Góry - w numerze 3 z 2020 r. ukazał się artykuł poświęcony uzdrowisku Cieplice; w numerze 9 z 2020 r. znajdował

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W dniu 17 lipca 2020 r. Urząd Miasta przyjął bez uwag operat uzdrowiskowy opracowany przez Firmę Eko-Log Sp. z o.o., a następnie zapłacił za jego wykonanie kwotę 29,0 tys. zł, mimo że dokument ten został wykonany niezgodnie z postanowieniami zawartej z tą firmą umowy nr RM.032.7.2017 z 10 października 2017 r.

Stosownie do § 1 ww. umowy, jej przedmiot obejmował wykonanie operatu uzdrowiskowego dla uzdrowiska Cieplice w zakresie zgodnym z przepisami ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym oraz rozporządzeniem z 13 kwietnia 2006 r.

Jednakże niezgodnie z art. 39 ust. 4 pkt 11 i 12 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, operat uzdrowiskowy nie były opatrzone datą jego opracowania, a także nie zawierał pełnych danych o jakości powietrza, o których mowa w § 1 i § 4 rozporządzenia z 13 kwietnia 2006 r. oraz w pkt 2 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia, tj. nie zawierał informacji o stężeniach:

- metali ciężkich (arsen, kadm, nikiel): średniorocznych za 2017 r.,
- dwutlenku azotu: jednogodzinnych za lata 2016-2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego w ciągu roku kalendarzowego,
- dwutlenku siarki: dobowych i jednogodzinnych za lata 2016-2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego w ciągu roku kalendarzowego,
- tlenu węgla: maksymalnych średnich ośmiogodzinnych za lata 2016-2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego.

Konsekwencją powyższego było przekazanie MZ przez Prezydenta operatu uzdrowiskowego niezawierającego wszystkich danych wymaganych przez art. 39 ust. 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Prezydent wyjaśnił, że wyłoniony w postępowaniu wykonawca wykazał doświadczenie w wykonywaniu operatów uzdrowiskowych (wraz z uzgodnieniami z MZ) dla czterech gmin uzdrowiskowych. Nadmieniał, że ze względu na fakt, iż wykonawca umowy został zobowiązany m.in. do uzupełniania lub wnoszenia poprawek w przypadku stwierdzenia przez MZ nieprawidłowości lub braków w opracowanym operacie (zgodnie z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym), oraz z uwagi na potwierdzenie przez MZ pismem z 14 lipca 2020 r. spełniania przez obszar uzdrowiska Cieplice wymagań określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym – uznano, że operat został sporządzony prawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględnia argumentacji wynikającej z powyższych wyjaśnień Prezydenta. Dochowując należytej staranności, przed przyjęciem przedmiotu umowy, Gmina powinna była zweryfikować kompletność opracowanego dokumentu, dokonując jego porównania z wymogami zawartymi w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym i rozporządzeniem z 13 kwietnia 2006 r. oraz przepisami wydanymi na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 oraz art. 90 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, do których odwołuje się przedmiotowe rozporządzenie.

NIK zwraca również uwagę, że stosownie do art. 43 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, obowiązek sporządzenia i przedstawienia MZ operatu uzdrowiskowego zgodnego z ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym, ciąży na Gminie.

(akta kontroli: tom I, str. 125-126, 131-132, 416-433)

2) Urząd Miasta przyjął bez uwag raporty analityczne z pomiarów niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych klimatu, opracowane przez IGiPZ PAN, a następnie zapłacił za ich wykonanie kwotę 88,6 tys. zł, mimo że dokumenty te zostały wykonane niezgodnie z postanowieniami zawartej przez Gminę z IGiPZ PAN umowy nr 032.1.2016 z 8 lutego 2016 r. (wraz z aneksem nr 1 do umowy z 4 października 2017 r.). Stosownie do § 1 i § 2 pkt 2 umowy, jej przedmiotem było przeprowadzenie niezbędnych badań do ustalenia właściwości leczniczych klimatu wraz z wydaniem świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu. Przedmiot umowy miał zostać wykonany zgodnie z postanowieniami ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym wraz z przepisami wykonawczymi do tej ustawy.

Ponadto IGiPZ PAN zobowiązany był do przedstawiania corocznych raportów analitycznych z dokonanych pomiarów, które zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 3 umowy powinny były zawierać w szczególności wyniki z przeprowadzonych badań, których zakres określał załącznik nr 3 do rozporządzenia z 13 kwietnia 2006 r. za dany okres objęty raportem, tj. lata 2016-2017. Jednakże dokumenty te, nie zawierały pełnych danych o jakości powietrza z uwzględnieniem wymagań określonych w § 1 i § 4 powołanego wyżej rozporządzenia z 13 kwietnia 2006 r. oraz pkt 2 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia, tj. nie zamieszczono w nich wymaganych (ze względu na ochronę zdrowia ludzi) i dostępnych informacji o stężeniach:

- metali ciężkich (As, Cd, Ni, Pb): średniorocznych za lata 2016-2017,
- dwutlenku azotu: jednogodzinnych za lata 2016-2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego w ciągu roku kalendarzowego,
- dwutlenku siarki: dobowych i jednogodzinnych za lata 2016-2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego w ciągu roku kalendarzowego,
- tlenku węgla: ośmiogodzinnych za lata 2016-2017 wraz z informacją o ewentualnej liczbie przekroczeń poziomu dopuszczalnego⁶⁷.

Ponadto ww. dokumenty nie zawierały również badań/dowodów wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki stwierdzonych w Jeleniej Górze przekroczeń wartości normatywnych niektórych substancji w powietrzu, w tym PM10 i B(a)P, co było wymagane przez art. 36 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. W konsekwencji powyższego dane te nie zostały zawarte w wydanym przez IGiPZ PAN świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu.

NIK zwraca uwagę, że nie skorzystano z uprawnienia przewidzianego w § 3 ust. 4 umowy i nie zgłoszono uwag do raportów analitycznych przedkładanych przez wykonawcę umowy.

Prezydent wyjaśnił, że raporty analityczne z pomiarów niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych klimatu zostały opracowane przez jedną z jednostek uprawnionych do potwierdzania właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu. Dodał, że zgodnie z informacją wskazaną w pkt I raportów, Instytut prowadził badania zgodnie z rozporządzeniem z 13 kwietnia 2006 r. W związku z powyższym oraz z faktem, iż na podstawie ww.

⁶⁷ Faktycznie w latach 2016-2017 (tj. w okresie, który należało uwzględnić na potrzeby ostatniej oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowiska) nie wystąpiły przekroczenia wartości normatywnych tych substancji (według danych pozyskanych z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska). Niemniej jednak niewskazanie tych parametrów (w postaci konkretnych wartości liczbowych), nawet w sytuacji gdy nie przekraczały one wartości normatywnych, nie umożliwiałoby stwierdzenia faktycznego poziomu zanieczyszczenia powietrza (w jakim stopniu dany parametr zbliżał się do ustalonej normy). Z kolei samo odwołanie do wyników klasyfikacji w strefie dolnośląskiej też nie zapewniało takich informacji. Dodatkowo w strefie tej wystąpiły w latach 2016-2017 m.in. przekroczenia wartości normatywnej dla arsenu, a zatem niewskazanie stężeń tej substancji w dokumentacji jednostki uprawnionej w ogóle nie umożliwiałoby stwierdzenia czy została dotrzymana wartość normatywna dla tej substancji.

raportów IGiPZ PAN wystawił świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu, a MZ pismem z 14 lipca 2020 r. stwierdził na podstawie ww. świadectwa, iż uzdrowisko Cieplice posiada klimat o właściwościach leczniczych, potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie uzdrowiskowej – nie było podstaw do stwierdzenia, iż raporty zostały sporządzone niezgodnie z umową.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględnia argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach Prezydenta. Dochowując należytej staranności należało zweryfikować kompletność opracowanych raportów, dokonując ich porównania z wymogami zawartymi w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym i rozporządzeniu z 13 kwietnia 2006 r. oraz przepisach wydanych na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 oraz art. 90 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, do których odwołuje się przedmiotowe rozporządzenie, a następnie zgłosić uwagi wykonawcy umowy.

(akta kontroli: tom I, str. 125-127, 132-133, 308-321, 416-433)

3) Urząd Miasta nie wywiązał się z obowiązku usunięcia w wyznaczonym okresie, tj. do 31 grudnia 2013 r., nieprawidłowości stwierdzonych przez Ministra Zdrowia na podstawie przedstawionego mu w 2008 r. operatu uzdrowiskowego, mimo że stosownie do art. 43 ust. 2 i 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, *jeżeli na podstawie złożonego operatu uzdrowiskowego minister właściwy do spraw zdrowia stwierdzi nieprawidłowości, wyznacza okres dostosowawczy w celu ich usunięcia. Okres ten nie może być dłuższy niż 5 lat. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, o których mowa w ust. 2, minister właściwy do spraw zdrowia występuje do Rady Ministrów o pozbawienie danego obszaru statusu uzdrowiska lub statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej.*

W decyzji Nr 37 z 23 czerwca 2009 r. MZ stwierdził nieprawidłowości w zakresie przekroczenia zmierzonych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu dotyczących pyłu zawieszonego i tlenku węgla. Usunięcie tych uchybień miało nastąpić nie później niż do 31 grudnia 2013 r.

Urząd Miasta zwrócił się 6 listopada 2013 r. do MZ z wnioskiem o wydłużenie do 31 grudnia 2018 r. terminu na usunięcie nieprawidłowości, pomimo że ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym nie przewidywała takiej możliwości.

Prezydent wyjaśnił, że w piśmie RM.8023.7.2013 z 6 sierpnia 2013 r. przekazano Ministrowi Zdrowia szczegółowy raport zawierający analizę założeń dokumentów strategicznych oraz programów naprawczych w zakresie ochrony powietrza na terenie uzdrowiska Cieplice, a także charakterystykę podjętych dotąd działań naprawczych. Wdrażanie i realizacja działań redukujących niską emisję wiązało się z pozyskaniem środków RPOWD w perspektywie 2014-2020. Stąd wynikała prośba o wydłużenie terminu usunięcia nieprawidłowości w zakresie przekroczenia zmierzonych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu w uzdrowisku Cieplice do końca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że niewywiązywanie się z obowiązku terminowego usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych przez MZ stanowiło naruszenie przepisów ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(akta kontroli: tom I, str. 146, 149-150, 416-433)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta Jeleniej Góry dopełnił wymagań określonych w art. 43 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym i przekazał w 2018 r. Ministrowi Zdrowia operat uzdrowiskowy w wymaganym terminie (w ciągu 10 lat od poprzedniego operatu uzdrowiskowego) celem potwierdzenia spełniania przez uzdrowisko Cieplice wymagań określonych w ww. ustawie. Prawidłowo zlecono wykonanie usług związanych ze sporządzeniem ostatniego operatu uzdrowiskowego oraz świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu, lecz stwierdzono nieprawidłowości

związane z nienależytą realizacją zawartych umów. Konsekwencją powyższego było przekazanie Ministrowi Zdrowia:

- operatu uzdrowiskowego z 2018 r., w treści którego nie zawarto wszystkich danych wymaganych na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym w zakresie stanu sanitarnego powietrza, a zwłaszcza informacji o przekroczeniach poziomu dopuszczalnego dla stężeń 24 godzinnych PM10 w latach 2016-2017 oraz poziomu docelowego dla B(a)P w 2017 r.⁶⁸;
- świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Cieplice, które nie zawierało badań wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki stwierdzonych przekroczeń wartości normatywnych dla pyłu zawieszanego PM10 i benzo(a)pirenu, co było wymagane na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

NIK dostrzega przy tym, że brak dowodów wykluczających negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi stwierdzonych przekroczeń wartości normatywnych pyłu PM10 i B(a)P nie zapewnił Ministrowi Zdrowia istotnych informacji w procesie decyzyjnym potwierdzającym możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze uzdrowiska Cieplice, a w konsekwencji mógł nie gwarantować odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dla kuracjuszy przebywających w tym uzdrowisku.

Zauważyć należy, że już w pierwszym świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Cieplice (2008 r.) i w pierwszej decyzji uzdrowiskowej wydanej przez Ministra Zdrowia (2009 r.) wskazano na niedostateczną jakość powietrza, m.in. z uwagi na zbyt wysokie stężenia pyłu PM10 oraz konieczność podjęcia działań naprawczych w tym zakresie. W świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu z 14 listopada 2008 r. wskazano, że z powodu niespełnienia norm w zakresie jakości powietrza klimat uzdrowiska Cieplice nie może być wykorzystany w lecznictwie uzdrowiskowym. W konsekwencji Minister Zdrowia stwierdził w tym zakresie nieprawidłowość i wyznaczył okres dostosowawczy w celu jej usunięcia do 31 grudnia 2013 r. Do tego czasu Gmina jednak nie usunęła wskazanej nieprawidłowości i w listopadzie 2013 r. zawniosowała do Ministra Zdrowia o wydłużenie do końca 2018 r. terminu na jej wyeliminowanie, choć art. 43 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym wskazywał, że okres taki nie może być dłuższy niż pięć lat. Minister Zdrowia nie odniósł się jednak do możliwości przedłużenia tego okresu, lecz równocześnie nie podjął działań przewidzianych w art. 43 ust. 3 powołanej ustawy, które nakazywały w takiej sytuacji wystąpienie do Rady Ministrów o pozbawienie danego obszaru statusu uzdrowiska.

Wskazać również należy, że przekroczenia wartości normatywnych ustalonych m.in. dla pyłu PM10 oraz benzo(a)pirenu stwierdzono następnie w drugim świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu (2018 r.) i w drugiej decyzji uzdrowiskowej (2020 r.). NIK zauważa przy tym, że w latach 2016-2017, tj. w okresie poddanym analizie w ww. dokumentach z 2018 r. i 2020 r., skala przekroczeń B(a)P była wysoka (560%-740% normy), a substancja ta została sklasyfikowana przez Międzynarodową Agencję Badań nad Rakiem (stanowiącą agendę Światowej Organizacji Zdrowia) jako czynnik rakotwórczy dla ludzi. Ponadto jakość powietrza w sezonie chłodnym ww. okresów (I oraz IV kwartał danego roku) ulegała znacznemu pogorszeniu (przykładowo stężenia średnioroczne PM10 były wyższe odpowiednio o 41-55%, a w przypadku B(a)P o ok. 83%-100%), co mogło mieć negatywny wpływ na zdrowie ludzi.

⁶⁸ Informacje te wskazano w tzw. operacie klimatycznym, który został przekazany wraz ze świadectwem potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu.

2. Działania gminy uzdrowiskowej w celu poprawy jakości powietrza bądź jej utrzymania na wymaganych poziomach

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, oceny jakości powietrza dokonuje się w strefach. Gmina Jelenia Góra zaliczana była do strefy dolnośląskiej⁶⁹, dla której w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK obowiązywały, ustanowione przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego, trzy programy ochrony powietrza (POP z 2014 r., POP z 2017 r. oraz POP z 2020 r.), a także – stanowiące ich część – plany działań krótkoterminowych⁷⁰. Celem powyższych programów było osiągnięcie poziomów dopuszczalnych i docelowych substancji w powietrzu. Stosownie do art. 84 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, programy te stanowiły akty prawa miejscowego, a zatem obligowały wskazane w nich jednostki – w tym gminy, do realizacji zaplanowanych działań.

W POP z 2014 r. wskazano, że zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska (art. 91 ust. 1) na Zarządzie Województwa Dolnośląskiego spoczywa obowiązek opracowania programu ochrony powietrza, natomiast jego realizacja, leży w kompetencjach lokalnych władz samorządowych. W celu redukcji stężeń pyłu zawieszonego PM10, B(a)P oraz CO zaplanowano podjęcie działań skierowanych na redukcję emisji pochodzącej przede wszystkim z ogrzewania indywidualnego, jak również z komunikacji. Pierwszym działaniem mającym wpływ na redukcję emisji powierzchniowej w strefie dolnośląskiej było zwiększanie efektywności energetycznej gmin poprzez systematyczną wymianę starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane jest paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły (retortowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłych, a także termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej, na terenach poza obszarami przekroczeń. Działania naprawcze służące ograniczeniu niskiej emisji przewidziane do realizacji przez Miasto Jelenia Góra polegały na:

a) *obniżeniu emisji z ogrzewania indywidualnego* (kod działania: **DssDsZSO**)

W POP wskazano przy tym działaniu na konieczność podłączenia do sieci ciepłowniczej lub wymianę na ogrzewanie gazowe, elektryczne, pompy ciepła lub nowoczesne piece retortowe mieszkań ogrzewanych indywidualnie (głównie piecami węglowymi) w zabudowie wielorodzinnej oraz jednorodzinnej w miastach strefy dolnośląskiej. Jako jednostki realizujące zadanie wymieniono organy wykonawcze w gminach oraz wspólnoty mieszkaniowe. Na grudzień 2023 r. wyznaczono zarówno termin wykonania zadania jaki i osiągnięcie docelowych efektów (Tabela 51) w postaci:

- redukcji dotychczasowej emisji o 80%, tj. ograniczenia emisji PM10 łącznie o 544,8 tony,
- 382 406 m² powierzchni użytkowej mieszkań, w których dokonano zmiany sposobu ogrzewania.

W założeniach przyjęto również, że realizacja działań naprawczych w zakresie pyłu PM10 wpłynie na ograniczenie emisji B(a)P o 66,1 kg (Tabela 59).

Monitoring działania miał być prowadzony na podstawie wskaźników określonych w Tabeli 28, tj. liczba m² lokali ogrzewanych paliwami stałymi, w których nastąpiła zmiana sposobu ogrzewania oraz szacunkowa redukcja emisji pyłu [Mg/rok].

b) *podłączeniu do sieci ciepłowniczej* (kod działania: **DssDsPSC**)

⁶⁹ Z wyjątkiem Wrocławia, Legnicy i Wałbrzycha w strefie tej znajdowały się wszystkie pozostałe gminy w województwie dolnośląskim.

⁷⁰ Dalej: PDK.

Realizacja działania polegała na systematycznym podłączaniu do sieci ciepłowniczej zakładów przemysłowych, spółek miejskich i budynków użyteczności publicznej (wymiana ogrzewania węglowego) w rejonie, gdzie sieć ciepła istnieje. Jako jednostki realizujące zadanie wymieniono właścicieli zakładów przemysłowych, spółek miejskich i budynków użyteczności publicznej. Planowany termin wykonania zadania określono w następujący sposób (cyt.) *według indywidualnych harmonogramów*, a docelowe efekty łącznie z efektami określonymi jak dla poprzedniego działania.

Monitoring działania miał być prowadzony na podstawie wskaźników określonych w Tabeli nr 28, tj. liczba m² lokali ogrzewanych paliwami stałymi podłączonych do sieci ciepłej oraz szacunkowa redukcję emisji pyłu [Mg/rok].

c) wzroście efektywności energetycznej miast i gmin (kod działania: DssDsWEEG)

W opisie działania podano systematyczną wymianę starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane jest paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (retortowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłych oraz termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej na terenie strefy dolnośląskiej. Jako jednostki realizujące zadanie wymieniono organy wykonawcze w gminach oraz wspólnoty mieszkaniowe. Planowany termin wykonania zadania określono w następujący sposób (cyt.) *według indywidualnych harmonogramów*; nie ustalono docelowych wskaźników realizacji zadania w tym efektów ekologicznych.

d) edukacji ekologicznej (kod działania: DssDsEEK)

W opisie działania wskazano na akcje edukacyjne mające na celu uświadamianie społeczeństwa w zakresie m.in. szkodliwości spalania odpadów w paleniskach domowych, korzyści płynących z podłączenia do scentralizowanych źródeł ciepła, termomodernizacji, promocji nowoczesnych niskoemisyjnych źródeł ciepła. Jako jednostki realizujące zadanie wymieniono organy wykonawcze w gminach, organizacje i stowarzyszenia ekologiczne. W POP nie ustalono skali i terminów realizacji zadania. Monitoring działania miał być prowadzony na podstawie wskaźników określonych w Tabeli nr 28, tj. liczby akcji (wraz z krótkim opisem danej akcji) i liczby osób objętych akcją.

W POP z 2017 r., w odniesieniu do pyłu PM_{2,5} przewidziano dla Jeleniej Góry ten sam zestaw działań naprawczych, mających na celu ograniczenie niskiej emisji jak w POP z 2014 r. (z analogicznym opisem tych zadań). Wyjątkiem były efekty ekologiczne zaplanowane dla działania pierwszego (tj. obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego). W tym przypadku efekty ekologiczne w postaci redukcji pyłu PM_{2,5} ustalono tylko dla dwóch gmin – Jeleniej Góry (394,4 tony) i Kłodzka (158,2 tony), nie wskazując przy tym szacowanej powierzchni użytkowej mieszkań, w których należy dokonać zmiany sposobu ogrzewania.

W POP z 2020 r. zaplanowano dla Jeleniej Góry następujące działania mające na celu ograniczenie niskiej emisji:

a) ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego (kod działania: DsOeZn)

W programie zapisano, że (cyt.) *podstawowym działaniem zmierzającym do obniżenia stężeń zanieczyszczeń na terenie województwa dolnośląskiego jest ograniczenie emisji pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu przez zmianę sposobu ogrzewania w lokalach ogrzewanych indywidualnie niskosprawnymi kotłami lub piecami na paliwo stałe. Należy dążyć do likwidacji ogrzewania indywidualnego wykorzystującego paliwo stałe i zastąpienia go ogrzewaniem bezemisyjnym lub niskoemisyjnym*. Na potrzeby tego działania oszacowano liczbę

kotłów⁷¹, które należy wymienić, aby w 2027 r. nie występowały przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 oraz docelowego B(a)P. Liczba ta dotyczyła zarówno obszarów z przekroczonymi wartościami normatywnymi dla pyłu PM10 oraz B(a)P, jak i obszarów, gdzie nie występują przekroczenia pyłu PM10, a wyłącznie przekroczenia poziomu docelowego B(a)P. W założeniach, w obszarach z przekroczonymi standardami jakości powietrza (poziomy dopuszczalne PM10 i PM2,5) działania powinny być podjęte najszybciej i powinny być zakrojone na większą skalę. Wskazano, że podana łączna liczba urządzeń grzewczych przewidzianych do wymiany, zapewni dotrzymanie poziomów dopuszczalnych pyłu PM10 i PM2,5, natomiast nie we wszystkich obszarach przekroczeń będzie dotrzymany poziom docelowy B(a)P w 2027 r. Kontynuacja wymiany kotłów w latach 2026-2028, związana z obowiązywaniem uchwał antysmogowych, powinna natomiast skutkować dalszym spadkiem stężeń B(a)P i osiągnięciem poziomu docelowego dla tego zanieczyszczenia.

Przy tym działaniu wskazano, że Jelenia Góra położona była w obszarze przekroczeń PM10 (stężenia 24-godzinne) i B(a)P, a do wymiany w latach 2021-2026 przewidziano łącznie 4830 kotłów w zabudowie jedno i wielorodzinnej. Szacowane koszty realizacji wyniosły 72 450 tys. zł. Wymiana kotłów dla zabudowy jednorodzinnej zaplanowana została na 149 kotłów, a w zabudowie wielorodzinnej na 334 kotły, w każdym roku z okresu 2021-2023 (łącznie koszty roczne na poziomie 7245 tys. zł). Natomiast w latach 2024-2025 wymianie miało podlegać po 372 kotły w zabudowie jednorodzinnej oraz 836 kotłów w zabudowie wielorodzinnej w każdym roku. Łączne koszty roczne ustalono na poziomie 18 120 tys. zł. W 2026 r. do wymiany zaplanowano 297 kotłów w zabudowie jednorodzinnej i 668 kotłów w zabudowie wielorodzinnej w 2026 r., a łączny koszt ustalono na 14 475 tys. zł. Zaplanowane efekty ekologiczne dla powyższego działania w latach 2021-2026 określono poziomem redukcji:

- PM10 łącznie o 285,17 ton (łącznie dla zabudowy komunalnej, jednorodzinnej i wielorodzinnej), w tym po 28,52 tony w każdym roku z lat 2021-2023, po 71,30 tony w każdym roku z lat 2024-2025 oraz 57,04 tony w 2026 r.,
- PM2,5 łącznie o 239,62 tony, w tym po 23,96 tony w każdym roku z lat 2021-2023, po 59,91 tony w każdym roku z lat 2024-2025 oraz 47,92 tony w 2026 r.,
- B(a)P łącznie o 106,68 kilograma, w tym po 10,67 kilograma w każdym roku z lat 2021-2023, po 26,68 kilograma w każdym roku z lat 2024-2025 oraz 21,34 kilograma w 2026 r.

b) inwentaryzacja źródeł niskiej emisji – obiektów, w których powinna nastąpić wymiana kotłów na paliwo stałe (kod działania: **DsInZe)**

W programie przyjęto, że do 30 czerwca 2021 r. gminy mają przeprowadzić inwentaryzację na wszystkich zabudowanych obszarach gminy nie objętych siecią centralnego ogrzewania. Inwentaryzacja powinna zawierać takie informacje, aby gmina mogła wdrażać skutecznie zapisy POP i kontrolować przestrzeganie zapisów uchwały antysmogowej.

c) opracowanie harmonogramów rzeczowo-finansowych gwarantujących realizację działania DsOeZn i wdrażania uchwał antysmogowych (kod działania: **DsHrFi)**

W programie ustanowiono, że w ramach sprawozdania z realizacji działań z POP samorządy gminne zobligowane są do przekazania Zarządowi Województwa Dolnośląskiego harmonogramu rzeczowo-finansowego gwarantującego realizację działania DsOeZn i wdrażania uchwał antysmogowych. Dodatkowo w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji POP (pkt 1.10.2) przewidziano dla

⁷¹ W zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej, w podziale na strefy i gminy w strefie dolnośląskiej.

tego działania planowane daty zakończenia jego realizacji, tj. do 31 marca 2021 r. (I etap) oraz do 31 marca 2022 r. (II etap).

d) edukacja ekologiczna (kod działania: DsEdEk)

W POP podkreślono, że edukacja ekologiczna jest działaniem niezbędnym, aby wszelkie inne działania oraz programy były realizowane. Wskazano także, że zła jakość powietrza w strefach województwa dolnośląskiego powoduje, iż niezbędna jest szeroko rozumiana edukacja ekologiczna wszystkich grup społecznych. Przyjęte wskaźniki dla działania na poziomie gminnym to:

- udział w ogólnopolskich akcjach edukacyjnych w latach 2021-2026 – dwie akcje na rok (koszt udziału w jednej ogólnopolskiej akcji oszacowano na 3 tys. zł),
- przeprowadzenie akcji edukacyjnej dot. czystości powietrza – jedna akcja w 2020 r. oraz dwie akcje na rok w latach 2021-2026 (przyjęto średni koszt jednej akcji na poziomie gminy w wysokości 7 tys. zł).

Działania naprawcze Urzędu, określone w programach ochrony powietrza, polegały na: [1] obniżeniu emisji z ogrzewania indywidualnego (POP z 2014 r., 2017 r. i 2020 r.), [2] podłączeniu do sieci ciepłowniczej (POP z 2014 r. i 2017 r.), [3] wzroście efektywności energetycznej miast i gmin (POP z 2014 r. i 2017 r.), [4] edukacji ekologicznej (POP z 2014 r., 2017 r. i 2020 r.), [5] inwentaryzacji źródeł niskiej emisji obiektów, w których powinna nastąpić wymiana kotłów na paliwo stałe (POP z 2020 r.), [6] opracowaniu harmonogramu rzeczowo-finansowego, gwarantującego realizację zadania obniżenia emisji z ogrzewania indywidualnego (POP z 2020 r.), [7] wdrażaniu uchwał antysmogowych (POP z 2020 r.), [8] realizacji działań wskazanych w PDK (POP z 2014 r., 2017 r. i 2020 r.).

Ad [1] Z ustaleń kontroli wynika, że do sieci ciepłej podłączono łącznie osiem nieruchomości, w tym jeden lokal (ok. 70 m²) na terenie uzdrowiska Cieplice oraz siedem budynków na pozostałym obszarze Miasta Jelenia Góra⁷². Wymieniono także w sumie 2109 niskosprawnych źródeł ciepła (pomimo braku planów w tym zakresie na lata 2018-2020), w tym 802 w 2018 r., 354 w 2019 r., 208 w 2020 r., 364 w 2021 r. i 219 w 2022 r. Liczba 2109 niskosprawnych źródeł ciepła uwzględnia ponadto 102 takie źródła ciepła wymienione w ramach programu „Czyste powietrze” oraz 60 w zastąpionych ramach programu Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A.

W latach 2018-2022 dokonano zmiany źródeł ciepła na paliwa stałe w lokalach o łącznej powierzchni 91 951 m². Stanowiło to 24,0% rezultatu zaplanowanego w całym okresie realizacji POP (10 lat). W wyniku tych działań (w ciągu pięciu lat) osiągnięto efekty ekologiczne w zakresie redukcji emisji na poziomie 54,35 Mg w odniesieniu do pyłu PM₁₀, 43,45 Mg w odniesieniu do pyłu PM_{2,5} oraz 17,91 kg w przypadku B(a)P. Efekty te stanowiły odpowiednio 10,0%, 11,0% i 27,1% rezultatów końcowych przewidzianych na koniec 2023 r. w POP z 2014 r. (harmonogram ustalono na 10 lat) i POP z 2017 r. (harmonogram na sześć lat).

W 2021 r. wymieniono 364 kotły, tj. 75,4% z 483 kotłów zaplanowanych, a w 2022 r. – 219 kotłów, tj. 45,3% z także 483 kotłów zaplanowanych. W związku z brakiem realizacji planu na 2021 r. i na 2022 r. w zakresie liczby wymienionych źródeł ogrzewania (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) nie osiągnięto także szacowanego efektu ekologicznego. W 2021 r. zamiast planowanych 28,52 Mg dla pyłu PM₁₀ uzyskano 25,78 Mg, tj. 90,4%. Dla pyłu PM_{2,5} z zaplanowanych 23,96 Mg osiągnięto 19,33 Mg, tj. 80,7%, natomiast dla B(a)P uzyskano 10,81 kg z zaplanowanych 10,67 kg, tj. 101,3%. W 2022 r. dla pyłu PM₁₀ zamiast planowanych 28,52 Mg uzyskano 11,96 Mg. W przypadku pyłu PM_{2,5} osiągnięto 8,97 Mg zamiast 23,96 Mg, a dla B(a)P uzyskano 5,21 kg zamiast 10,67 kg. Łączne planowane koszty

⁷² Podłączenie zrealizowane przez przedsiębiorstwo energetyki ciepłej ECO Jelenia Góra Sp. z o.o.

realizacji zadania w latach 2021-2022 oszacowano na 14 490,0 tys. zł, a faktyczne wydatki wyniosły łącznie 23 319,0 tys. zł.

Niskosprawne kotły na paliwa stałe w latach 2018-2020 wymieniano najczęściej (około 48,0% wymienionych źródeł ciepła) na ogrzewanie gazowe w 761 przypadkach. Piece retortowe zastosowano w 49 lokalach, ogrzewanie elektryczne w 40 lokalach, pompy ciepła w sześciu lokalach, zaś jeden lokal podłączono do sieci ciepłej. W związku ze zmianą sposobu sprawozdawania realizacji działań naprawczych, w latach 2021-2022 informację o zmianie źródła ogrzewania przedstawiano jako łączną liczbę sztuk. Ponadto wskazano także liczbę metrów kwadratowych, na których zastosowano nowe źródło ogrzewania ze wskazaniem rodzaju ogrzewania. I tak, w latach 2021-2022 wymiany na kotły gazowe dokonano na łącznie 37 151 m², kotły piątej klasy lub zgodne z założeniami ekoprojektu⁷³ na 5142 m², pompę ciepła na 3869 m², a ogrzewanie elektryczne na 1534 m².

Ad. [2] Dla zadania polegającego na podłączaniu do sieci ciepłowniczej zakładów przemysłowych, spółek miejskich i budynków użyteczności publicznej nie określono żadnych mierników, kosztów ani terminu jego realizacji. Realizacja powyższych zadań spoczywała na właścicielach spółek miejskich, budynków użyteczności publicznej i zakładów przemysłowych. Za faktyczną realizację zadania odpowiadała ECO Jelenia Góra Sp. z o.o. będąca poza kontrolą Urzędu.

Ad. [3] Wymiana starych, niskosprawnych kotłów na paliwa stałe zaplanowana została w ramach zadania pn. *Wzrost efektywności energetycznej miast i gmin*. Dla powyższego zadania w latach 2018-2022 również nie określono mierników realizacji ani kosztów i efektu ekologicznego.

Ad. [4] Miernikiem realizacji działania polegającego na edukacji ekologicznej w latach 2020-2022 była liczba akcji/kampanii własnych Gminy, a także udział w akcjach ogólnopolskich. W 2020 r. zaplanowano udział w jednej kampanii ogólnopolskiej, a w latach 2021-2022 udział w dwóch takich akcjach rocznie oraz organizację dwóch kampanii własnych rocznie. Na działania edukacyjne w POP z 2014 r. i 2017 r. zaplanowano po 0,3 mln zł. W POP z 2020 r. planowane koszty tych działań objęły całe województwo dolnośląskie. Natomiast Urząd Miasta we własnym zakresie zaplanował na działania edukacyjne 7,0 tys. zł na 2020 r. i po 14,0 tys. zł na lata 2021-2022.

Na realizację działań edukacyjnych w latach 2018-2022 wydatkowano odpowiednio 11,7 tys. zł, 34,0 tys. zł, 14,5 tys. zł, 9,3 tys. zł oraz 16,5 tys. zł. Liczba zrealizowanych akcji wyniosła łącznie 29, z czego w poszczególnych latach było to odpowiednio: siedem, osiem, pięć, pięć i cztery akcje.

Ad. [5] Zaplanowane na 2021 r. zadanie obejmujące inwentaryzację źródeł ciepła Urząd Miasta zrealizował w 2017 r., w związku z czym nie był zobowiązany do jego powtarzania. Koszty tej inwentaryzacji zaplanowano w wysokości 100,0 tys. zł, natomiast jej faktyczny koszt wyniósł 166 410 tys. zł.

Z raportu z inwentaryzacji przeprowadzonej na zlecenie Urzędu w 2017 r. wynikało, że na 8896 zidentyfikowanych punktów adresowych⁷⁴ przypadało 10 009 urządzeń grzewczych na paliwa stałe. Wiek 1843 urządzeń wynosił poniżej pięciu lat, kolejnych 3275 urządzeń – między pięć a 10 lat, a 4891 urządzeń – powyżej 10 lat. Ponadto 36,0% urządzeń (3603 szt.) stanowiły indywidualne piece CO, 43,4% urządzeń (4344 szt.) to były piece kaflowe, 15,9% urządzeń (1587 szt.) – kominki, 1,4% urządzeń (145 szt.) – trzony kuchenne, a 3,3% urządzeń (330 szt.) – tzw. kozy.

⁷³ Ekoprojekt polega na wdrożeniu kryteriów środowiskowych w fazie projektowania i rozwoju produktu.

⁷⁴ Dane dostarczone przez Urząd Miasta. Spośród 8896 punktów – 5665 punktów podłączone jest do sieci ECO Jelenia Góra Sp. z o.o.

Spośród indywidualnych pieców CO, 72 stanowiły kotły piątej klasy, 3273 piece z ręcznym załadunkiem, a 258 piece ładowane automatycznie. Z 8896 punktów adresowych w 5604 przypadkach (44,6%) występowały wyłącznie urządzenia na paliwa stałe. Urządzenia inne niż na paliwa stałe znajdowały się w 5831 punktach adresowych (51,3%), natomiast 463 punkty adresowe (budynki w budowie, remontowane lub pustostany) nie były ogrzewane.

NIK dostrzega przy tym, że dane te wykazywały znaczne różnice w odniesieniu do danych wynikających z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (na 15 marca 2023 r.) pozyskanych w toku niniejszej kontroli⁷⁵ z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Według danych z bazy Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, w Jeleniej Górze było ponad 10 tys. kotłów na paliwa stałe.

Ad. [6] Harmonogram rzeczowo-finansowy dla zadania polegającego na obniżeniu emisji z ogrzewania indywidualnego został opracowany dla całego województwa dolnośląskiego z uwzględnieniem możliwości pozyskania środków finansowych z programów typu „Czyste powietrze”, „Mój prąd”, czy też „STOP SMOG”, realizowanych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu⁷⁶. Urząd Miasta nie opracowywał dla takich zadań odrębnych dokumentów, np. indywidualnych harmonogramów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ich finansowanie uwzględniane było w uchwałach budżetowych i wieloletnich prognozach finansowych, a związane z nimi wydatki w sprawozdaniach budżetowych.

Ad. [7] Na terenie Gminy obowiązywały dwie uchwały antysmogowe, tj.:

- uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Nr XLI/1406/17 z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁷⁷ – na obszarze stref A, B i C ochrony uzdrowiskowej;
- uchwała Nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁷⁸ – na pozostałym obszarze Gminy (poza uzdrowiskiem).

Uchwałą antysmogową dla uzdrowisk przewidziano w szczególności następujące ograniczenia i zakazy dotyczą użytkowników kotłów, pieców oraz kominków na paliwo stałe:

- a) od 1 lipca 2018 r. zakazano stosowania:
 - mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem,
 - węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla,
 - węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu poniżej 3 mm,
 - biomasy stałej o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%;
- b) od 1 lipca 2018 r. dopuszczono stosowanie w nowo uruchamianych kotłach tylko gazu lub lekkiego i oleju opałowego (brak możliwości zasilania paliwami stałymi);
- c) od 1 lipca 2024 r. zakazano użytkowania kotłów pozaklasowych, czyli instalacji grzewczych niespełniających minimum wymogów dla klasy 3 według normy PN-EN 303-5:2012 (klasa 1 i 2);
- d) od 1 lipca 2028 r. zakazano użytkowania kotłów na paliwa stałe spełniających wymagania dla klas 3, 4, 5.

⁷⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁷⁶ Dalej: WFOŚiGW.

⁷⁷ Dalej: uchwała antysmogowa dla uzdrowisk.

⁷⁸ Dalej: uchwała antysmogowa dla gmin.

Jako wyjątek od powyższych reguł wskazano kotły na paliwa stałe, zlokalizowane na obszarze strefy C ochrony uzdrowskiej, gdzie występuje brak możliwości technicznych przyłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej – tam dozwolone są kotły na paliwa stałe spełniające wymagania ekoprojektu. W przypadku zaistnienia, po wejściu w życie uchwały antysmogowej, możliwości technicznych pozwalających na podłączenie do ww. sieci, kotły mogą być eksploatowane przez okres nie dłuższy niż 15 lat od daty rozpoczęcia ich eksploatacji.

Natomiast uchwałą antysmogową dla gmin przewidziano identyczne postanowienia, jeśli chodzi o jakość stosowanych paliw stałych oraz wprowadzono m.in. następujące ograniczenia dla kotłów na paliwo stałe:

- a) od 1 lipca 2018 r. nowo uruchomione kotły musiały spełniać wymagania emisyjne dla cząstek stałych (pyłu) określone w ekoprojekcie;
- b) od 1 lipca 2024 r. zakazano użytkowania kotłów pozaklasowych, czyli instalacji grzewczych niespełniających minimum wymogów dla klasy 3 według normy PN-EN 303-5:2012 (klasa 1 i 2);
- c) od 1 lipca 2028 r. zakazano użytkowania kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań emisyjności pyłu minimum dla klasy 5 (kotły klasy 5 oraz spełniające wymagania ekoprojektu można użytkować bezterminowo).

Do sprawowania kontroli przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów obligują przepisy art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W ramach egzekwowania zakazów i ograniczeń wynikających z powyższych uchwał antysmogowych, Straż Miejska w Jeleniej Górze przeprowadziła latach 2018-2022 łącznie 867 kontroli indywidualnych palenisk. W ich wyniku nałożono 164 mandaty na łączną kwotę 32,5 tys. zł, a do sądu skierowano 22 wnioski o ukaranie. Ponadto wystosowano 570 pouczeń. Podczas kontroli pobrano łącznie 62 próbki popiołu. Koszt analizy wszystkich pobranych w kontrolowanym okresie, próbek wyniósł 2,3 tys. zł.

Ad. [8] W okresie objętym kontrolą gminę Jelenia Góra jako część strefy dolnośląskiej obowiązywały dwa PDK z 2014 r. i 2017 r.

Obowiązujące w kontrolowanym okresie PDK obejmowały przede wszystkim poziomy dopuszczalne, informowania, alarmowe substancji w powietrzu oraz dopuszczalne terminy i częstotliwość ich przekraczania. Dla PM10 poziom dopuszczalny ustalono na 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w okresie uśredniania 24-godzinnym oraz 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w roku kalendarzowym. Dopuszczalna częstość przekraczania PM10 to 35 razy w roku kalendarzowym. Poziom alarmowy wyniósł 300 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, a poziom informowania – 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ dla 24-godzinnego okresu uśredniania. Dla norm rocznych oraz ośmiogodzinnych nie wskazano takich wartości. W przypadku B(a)P, wskazano jedynie wartość poziomu docelowego w rocznym okresie uśredniania, tj. 1 ng/m^3 .

W kierunkach działań krótkoterminowych wskazanych w PDK z 2014 r. określono katalog działań dla czterech poziomów, tj. poziomu I – wystąpienia ryzyka przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego PM10 lub dwutlenku węgla lub B(a)P, poziomu II – wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla powyższych zanieczyszczeń, poziomu III – wystąpienie przekroczenia poziomu informowania dla pyłu PM10 oraz poziomu IV – wystąpienie przekroczenia poziomu alarmowania dla pyłu PM10.

Dla każdego z powyższych poziomów zaplanowano katalog działań oraz wskazano podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie.

Działania w przypadku poziomu pierwszego to: korzystanie z komunikacji miejskiej zamiast indywidualnej, korzystanie z alternatywnych środków komunikacji na krótkich

trasach (np. rower), ograniczenie pylenia wtórnego z ulic, ograniczenie użytkowania spalinowego sprzętu ogrodniczego, całkowity zakaz palenia odpadów zielonych w ogrodach oraz innych na innych obszarach zieleni miasta, ograniczenie palenia w kominkach w miastach, ogrzewanie zakładów usługowych lepszym jakościowo paliwem, obowiązek przestrzegania zakazu palenia odpadów w paleniskach domowych oraz mycie kół pojazdów ciężkich opuszczających plac budowy.

Działania realizowane w przypadku poziomu drugiego to: korzystanie z komunikacji miejskiej zamiast indywidualnej, korzystanie z alternatywnych środków komunikacji na krótkich trasach (np. rower), ograniczenie pylenia wtórnego z ulic, ograniczenie użytkowania spalinowego sprzętu ogrodniczego, całkowity zakaz palenia odpadów zielonych w ogrodach oraz innych na innych obszarach zieleni miasta, ograniczenie palenia w kominkach w miastach, ogrzewanie mieszkań i zakładów usługowych lepszym jakościowo paliwem, bezwzględne przestrzeganie zakazu palenia odpadów w paleniskach domowych oraz mycie kół pojazdów ciężkich opuszczających plac budowy oraz informowanie o wystąpieniu przekroczenia poziomu dopuszczalnego / docelowego.

W przypadku poziomu trzeciego zaplanowane działania były tożsame ze wskazanymi na poziomie drugim, natomiast na poziomie czwartym, poza zadaniami zaplanowanymi dla dwóch poprzednich poziomów, dodatkowo wskazano zakaz wjazdu do miast samochodów ciężarowych powyżej 3,5 tony, a także nakaz zraszania pryzm materiałów sypkich.

Realizacja zadań określonych w PDK należała przede wszystkim do mieszkańców, zarządców dróg, zarządców terenów zielonych, kierowników budów czy też dyrektorów placówek edukacyjnych. Organ samorządu terytorialnego sprawował funkcję jednostki kontrolnej dla powyższych działań.

Powyższy plan określał także obligatoryjne działania informacyjne. Organy władzy samorządowej, w przypadku wystąpienia poziomów III i IV, zobligowane zostały do informowania osób starszych, dzieci i osób z chorobami układu oddechowego. W pozostałych przypadkach obowiązki informacyjne spoczywały na dyrektorach jednostek oświatowych i opiekuńczych oraz dyrektorach szpitali i przychodni.

W odniesieniu do ozonu, analogicznie jak dla pyłu PM₁₀ oraz B(a)P, również ustalono cztery poziomy, z tym, że odpowiedzialność za realizację działań w przypadku poziomu I i II ponosił Wojewoda Dolnośląski / Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, a za realizację działań w przypadku poziomów III i IV – mieszkańcy, Policja, kierowcy pojazdów mechanicznych, przedsiębiorstwa transportowe, budowlane i zieleni miejskiej. Działania informacyjne były analogiczne jak w przypadku pyłu PM₁₀ oraz B(a)P.

Wskazany w PDK tryb i sposób ogłaszania o zaistnieniu przekroczeń wskazywał, że władze gminne zobowiązane są do poinformowania społeczeństwa, podmiotów i instytucji zobligowanych do podjęcia działań, placówek szkolno-wychowawczych, a także lokalnych mediów i lokalnych służb ratunkowych.

PDK z 2017 r. objął swoim zakresem pył PM_{2,5}. W kierunkach i zakresach działań krótkoterminowych ustalono dwa poziomy, tj. poziom I – wystąpienie ryzyka przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz poziom II – wystąpienie przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5}. Dla poziomu I ustalono jedno działanie, tj. informację o wystąpieniu ryzyka przekroczenia, a wykonawcą działania było Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. W przypadku poziomu II wskazano osiem działań. Były to: zakaz palenia odpadów zielonych (liści, gałęzi, trawy), ograniczenie palenia w kominkach, ogrzewanie mieszkań lepszym jakościowo paliwem, obowiązek przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach domowych, zakaz używania kotłów węglowych na drewno,

jeżeli pozwolenie na użytkowanie lub miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wskazują inny sposób ogrzewania pomieszczeń, korzystanie z komunikacji miejskiej zamiast indywidualnej, oraz korzystanie z alternatywnych sposobów przemieszczania się na krótkich odcinkach (rower, pieszo). Wykonawcami powyższych działań byli obywatele/mieszkańcy natomiast jednostką kontrolną Straż Miejska/Gminna i/lub Policja. Ograniczenie spalania w kominkach oraz ogrzewanie mieszkań lepszym jakościowo paliwem, a także korzystanie z komunikacji zbiorowej lub alternatywnych sposobów przemieszczania się, zostały ustalone w formie zalecenia, natomiast sposób realizacji obowiązku przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach domowych oraz używania kotłów węglowych, polegał na nasileniu kontroli domowych w tym zakresie. Zakaz palenia odpadów zielonych zalecany był do realizacji w okresie jesiennym i wiosennym, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷⁹, regulaminami utrzymywania czystości i porządku w gminach, a także regulaminami ogrodów działkowych. W działaniach informacyjnych wskazano zalecenie unikania obszarów występowania wysokich stężeń pyłu PM_{2,5}, ograniczenia wysiłku fizycznego na otwartej przestrzeni oraz ograniczenie wietrzenia mieszkań. Informację należało skierować do osób starszych, dzieci i osób z chorobami układu oddechowego, a odpowiedzialnymi za jej przekazanie było Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Przepływ powyższej informacji następował z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, a następnie do Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Centrum Gminne było zobligowane do powiadomienia społeczeństwa, podmiotów i instytucji zobligowanych do podjęcia działań, placówek szkolno-wychowawczych oraz lokalnych mediów i lokalnych służb ratunkowych. Powiadomienia o jakości powietrza przekazywane były przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego Miasta Jelenia Góra do: komórek Urzędu Miasta oraz do jednostek zewnętrznych (drogą elektroniczną), Biura Prezydenta Miasta, Kierownika Biura Prezydenta Miasta, Aeroklubu, Aresztu Śledczego, ECO Jelenia Góra Sp. z o.o., Energetyki, Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, Karkonoskiego Parku Narodowego, Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej, Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów w Jeleniej Górze, Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego Sp. z o.o. w Jeleniej Górze, Nadzoru Budowlanego, Nadzoru Wodnego w Jeleniej Górze, Pogotowia Ratunkowego w Jeleniej Górze, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Polskiej Spółki Gazownictwa, Sanepidu, Służby Ochrony Kolei, Straży Granicznej, Straży Miejskiej, Szpitala przy ul. Ogińskiego, Inspekcji Weterynaryjnej, WIOŚ, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji „WODNIK” Sp. z o.o. w Jeleniej Górze.

W odniesieniu do liczby komunikatów (powiadomień) ogłoszonych w ramach PDK obowiązujących na terenie Miasta Jeleniej Góry, wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi przedstawionymi przez Gminę, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska⁸⁰ oraz Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego we Wrocławiu⁸¹. Łączna liczba alertów (powiadomień) dotyczących ryzyka przekroczenia poziomu informowania dla pyłu PM₁₀ w latach 2018-2022 wyniosła 23 w przypadku danych Gminy, 55 w przypadku danych GIOŚ oraz jeden w przypadku danych WCZK. Zróżnicowane były również informacje z ww. źródeł o liczbie komunikatów o przekroczeniu poziomu dopuszczalnego PM₁₀. W przypadku Gminy ich liczba wyniosła 48. Z kolei GIOŚ przedłożył informację o braku przekroczeń poziomu dopuszczalnego PM₁₀, a według danych pochodzących z WCZK liczba takich komunikatów wyniosła 48. Różnice w liczbie komunikatów wystąpiły także

⁷⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

⁸⁰ Dalej: GIOŚ.

⁸¹ Dalej: WCZK.

w przypadku pyłu PM_{2,5}. Według danych przekazanych przez Gminę i WCZK takie komunikaty nie wystąpiły, natomiast zgodnie z informacjami przekazanymi przez GIOŚ wystosowano dwa komunikaty poziomu III (oba w 2021 r.). Z kolei komunikaty dotyczące ozonu wystąpiły według Gminy 10 razy (trzy poziomu I, sześć poziomu II oraz jeden poziomu III), według GIOŚ cztery razy (trzy poziomu I jeden poziomu II), a WCZK nie przedstawił danych o takich komunikatach. Natomiast liczba komunikatów dotyczących przekroczenia poziomu docelowego dla substancji B(a)P wyniosła po cztery w przypadku Gminy i WCZK, niemniej Gmina wskazała, że wystąpiły dwa przypadki w 2018 r. oraz po jednym w 2019 r. i 2022 r. Zgodnie z danymi przekazanymi przez WCZK wystąpiło po jednym przypadku w latach 2018-2021.

Gmina, w oparciu o porozumienie zawarte z WFOŚiGW, utworzyła punkt obsługi programu *Czyste powietrze*, natomiast ekodoradztwem zajmowali się, jak wyjaśnił Prezydent, pracownicy oddziału jeleniogórskiego WFOŚiGW. Gmina nie dokonała identyfikacji tzw. ubóstwa energetycznego, zdefiniowanego w art. 5gb ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁸². Niemniej podjęto działania wspierające w tym zakresie, które polegały na wymianie ogrzewania w mieszkaniach komunalnych na koszt Miasta Jelenia Góra, obsłudze przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej wypłaty środków na zakup opału oraz dodatków osłonowych, a także obsłudze programu *Czyste Powietrze*.

W latach 2018-2022 Gmina nie została objęta kontrolami WIOŚ we Wrocławiu w zakresie realizacji zadań wynikających z POP lub PDK.

(akta kontroli: tom I, str. 119-123, 125-135, 182-245, 255-265, 416-421, 471-483, 511-516)

2.1.2. Jakość powietrza w Jeleniej Górze (Cieplicach) charakteryzowała się w kontrolowanym okresie, tj. w latach 2018-2022, następującymi parametrami:

a) dla pyłu PM₁₀ stężenia średnioroczne wyniosły odpowiednio 27, 21, 20, 20 i 18 µg/m³ i mieściły się w przedziale 45,0%-68,0% poziomu dopuszczalnego ustalonego na 40 µg/m³, z tym, że stężenia w sezonie chłodnym (I i IV kwartał danego roku) ukształtowały się na poziomie 35, 26, 25, 28 i 23 µg/m³ i były o 24,0%-40,0% wyższe niż stężenia średnioroczne; natomiast przypadki ze stężeniami 24-godzinnymi powyżej 50 µg/m³ (poziom dopuszczalny - 35 dni w roku kalendarzowym) wystąpiły odpowiednio przez 31, 18, 19, 22 i 11 dni (wszystkie te przypadki wystąpiły w sezonie chłodnym);

b) dla B(a)P stężenia średnioroczne wyniosły odpowiednio 4, 2, 3, 4 i 2 ng/m³ i stanowiły 200,0%-400,0% poziomu dopuszczalnego ustalonego na 1 ng/m³, w tym stężenia w sezonie chłodnym ukształtowały się na poziomie 7, 4, 5, 7 i 3 ng/m³;

c) stężenia średnioroczne pyłu PM_{2,5} wyniosły odpowiednio 21, 20, 20, 20 i 18 µg/m³ i mieściły się w przedziale 84,0%-100,0% poziomu dopuszczalnego ustalonego na 25 µg/m³, a od 2020 r. w przedziale 90,0%-100,0% poziomu dopuszczalnego, tj. 20 µg/m³, w tym stężenia w sezonie chłodnym ukształtowały się na poziomie 29, 26, 26, 29 i 25 µg/m³.

Zróznicowanie jakości powietrza w trakcie roku kalendarzowego zauważalne było także biorąc pod uwagę średnie stężenia ww. substancji obliczone w okresach miesięcznych danego roku kalendarzowego. W latach 2018-2022 w przypadku PM₁₀ mieściły się one w przedziale: 12-45 µg/m³ w sezonie chłodnym oraz 9-23 µg/m³ w pozostałej części roku. Dla PM_{2,5} wartości te kształtowały się w przedziale 12-40 µg/m³ w sezonie chłodnym oraz 8-24 µg/m³ w pozostałej części roku. Dla substancji B(a)P wartości te odnotowano w przedziałach 1-12 ng/m³ w sezonie chłodnym oraz 0-3 ng/m³ w pozostałej części roku.

⁸² Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.

Maksymalne odnotowane w latach 2018-2021⁸³ stężenia analizowanych substancji w okresie uśredniania 24 godzin mieściły się w przedziale 103,90-130,86 µg/m³ dla pyłu PM10, 11,5-17,0 ng/m³ w przypadku B(a)P. W okresie uśrednienia 1 godziny stężenia maksymalne dla pyłu PM2,5 oscylowały w przedziale 210,75-252,99 µg/m³. W 2022 r. wartość maksymalna dla PM2,5 w okresie uśredniania 1 godziny wyniosła 230,8 µg/m³, natomiast dla pyłu PM10 w 24 godzinnym okresie uśredniania – 89,3 µg/m³, a dla B(a)P – 13,7 µg/m³. Wartość średnia ze stężeń średniorocznych PM10, PM2,5 i B(a)P, obliczona za lata 2020-2022, zmniejszyła się odpowiednio o: 26,0%, 9,0% i 31,0% w porównaniu średniego poziomu z lat 2017-2019, tj. z 25,8 µg/m³ do 19,0 µg/m³ dla PM10, z 21,3 µg/m³ do 19,3 µg/m³ dla PM2,5 oraz z 3,9 ng/m³ do 2,7 ng/m³ dla B(a)P. Obniżeniu o 43,0% uległa również średnia liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM10 powyżej 50 µg/m³, obliczona według tego samego schematu (z 30 dni w latach 2017-2019 do 17 dni w latach 2020-2022).

(akta kontroli: tom I, str. 264-296, 416-421, 465)

2.2.1. Poza programami ochrony powietrza oraz uchwałą antysmogową w Gminie obowiązywały: Plan gospodarki niskoemisyjnej⁸⁴, Program ochrony środowiska⁸⁵, Program Ograniczania Niskiej Emisji⁸⁶, Strategia rozwoju Miasta Jelenia Góra⁸⁷, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Jelenia Góra⁸⁸, Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Jeleniogórskiej na lata 2014-2023⁸⁹ oraz Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Jelenia Góra⁹⁰.

Wskazanim w PGN celem głównym była transformacja Jeleniej Góry w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Szczególnie poprzez realizację trzech celów szczegółowych, tj.: [1] ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 4,5% w stosunku do roku bazowego, [2] zmniejszenia zużycia energii do 2020 r. o 4,0% w stosunku do prognoz BAU⁹¹, oraz [3] zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych do 2020 r. o 3,4% w stosunku do finalnej konsumpcji energii. Ukierunkowane na realizację powyższych celów zadania, wskazane przez inwestora, tj. Miasto Jelenia Góra, w harmonogramie rzeczowo-finansowym, polegały m.in. na: montażu kolektorów słonecznych (budynek szkoły) – zadanie niezrealizowane, budowie pasywnego budynku przedszkolno-żłobkowego – zadanie niezrealizowane (z uwagi na brak środków), termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, wymianie niskosprawnych palenisk indywidualnych opalanych paliwem stałym, opracowaniu i wdrożeniu programu edukacyjnego promującego działania na rzecz likwidacji niskiej emisji oraz stosowanie tzw. zielonych zamówień (tj. kryteriów efektywności energetycznej i ograniczania emisji GHG). Pozostałe zadania dotyczące

⁸³ <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/archives>, https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/current/station_details/archive/8873 [dostęp: 6 czerwca 2023 r.].

⁸⁴ Uchwała Nr 134.XVIII.2015 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z 24 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia i przyjęcia do wdrożenia „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Jelenia Góra” (dalej: PGN). <https://bip.jeleniagora.pl/artypk/93/3025/plan-gospodarki-niskoemisyjnej-dla-miasta-jelenia-gora> [dostęp: 19 czerwca 2023 r.].

⁸⁵ Uchwała Nr 358.XLV.2017 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z 28 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Jeleniej Góry na lata 2017-2020 z uwzględnieniem perspektywy do 2024 r. oraz uchwała Nr 412.XLIII.2021 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z 17 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony Środowiska dla Miasta Jelenia Góra na lata 2021-2024 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2028.

⁸⁶ Uchwała Nr 303.XLI.2017 Rady Miejskiej Góry z 16 maja 2017 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Jelenia Góra w ramach programu priorytetowego pn. Ograniczanie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego.

⁸⁷ <https://bip.jeleniagora.pl/artypk/93/344/strategia-rozwoju-miasta-jeleniej-gory-na-lata-2014-2025> [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

⁸⁸ <https://bip.jeleniagora.pl/artypk/91/350/uchwala-nr-245-xxxiv-2016> [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

⁸⁹ <https://zitat.jeleniagora.pl/35-strategia-zintegrowanych-inwestycji-terytorialnych-aglomeracji-jeleniogorskiej> [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

⁹⁰ <https://miasto.jeleniagora.pl/sites/default/files/REWITALIZACJA/Lokalny%20Program%20Rewitalizacji%20Miasta%20Jelenia%20G%C3%B3ra%20na%20lata%202015-2023%27.pdf> [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

⁹¹ Ang. *business as usual*.

działań termomodernizacyjnych, rozbudowy sieci ciepłowniczej, montażu paneli fotowoltaicznych, poprawy efektywności energetycznej budynków, czy też stosownych zapisów w planach zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z harmonogramem miały być realizowane jako zadania pozagminne (np. spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego czy też indywidualni mieszkańcy). W okresie od 2018 r. do 2022 r. przeprowadzono termomodernizację 10 budynków⁹². Łączny koszt przeprowadzonych prac wyniósł 18 253,4 tys. zł⁹³.

W przypadku Programu Ochrony Środowiska w związku z jakością powietrza przewidziano: [a] w ramach zadania pn. „Ochrona klimatu i jakości powietrza w zakresie niskiej emisji”⁹⁴ – termomodernizację budynków oświatowych i budynków użyteczności publicznej Gminy, [b] realizację PGN (przyznawanie dotacji dla mieszkańców zmieniających źródło ciepła i inwentaryzację systemów grzewczych), [c] działania edukacyjne. W Programie Ochrony Środowiska dla określenia realizacji zadania zaplanowano wartość docelową dwóch wskaźników, tj. brak substancji z przekroczeniem oraz zaklasyfikowanie Gminy do strefy A (klasyfikacja Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska). Koszty planowane na realizację PGN określono w łącznej wysokości 723,7 tys. zł. Dla zadania dotyczącego termomodernizacji budynków oświatowych wysokość kosztów oszacowano na 11,2 tys. zł, a dla budynków użyteczności publicznej takich wartości nie wskazano. Ponadto jednym ze wskaźników realizacji zadania dotyczącego ochrony klimatu i jakości powietrza była wzrastająca liczba osób korzystających z sieci gazowej. W latach 2018-2020 termomodernizacją objęto siedem budynków (w tym sześć placówek oświatowych i budynek Ochotniczej Straży Pożarnej w Jeleniej Górze), a w przypadku budynków użyteczności publicznej przeprowadzono termomodernizację budynku Ratusza Miejskiego. Przygotowanie raportu końcowego z realizacji Programu Ochrony Środowiska zaplanowane zostało na IV kwartał 2023 r., w związku z czym w trakcie niniejszej kontroli Gmina nie dysponowała danymi o wykonaniu wskaźnika dotyczącego zwiększenia liczby osób korzystającej z sieci gazowej.

W ramach realizacji PONE Gmina udzielała dotacji celowych na zmianę dotychczasowego źródła ogrzewania na paliwo stałe na: kotły gazowe i/lub na lekki olej opałowy, piece zasilane prądem elektrycznym, co najmniej piątej klasy kotły na paliwa stałe⁹⁵ i/lub biomasę (według normy PN-EN 303-5:2012), włączenie do sieci ciepłej, OZE – pompy ciepła, kolektory słoneczne, ogniwa fotowoltaiczne, przydomowe elektrownie wiatrowe (służące zasilaniu źródła).

Cel operacyjny dotyczący jakości powietrza wskazano także w Strategii rozwoju Miasta Jelenia Góra, w szczególności w celu strategicznym pn. „Wysoki poziom przyrodniczej, społecznej i kulturowej atrakcyjności miasta dla mieszkańców i gości”. W ramach poprawy czystości środowiska wyznaczono zadania dotyczące: [1] zmniejszenia zanieczyszczeń powietrza, [2] rozszerzenia działań w zakresie edukacji ekologicznej, a także [3] promowania wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Ponadto wskazano na konieczność utrzymania statusu uzdrowiska Cieplice poprzez rozbudowę miejskiej sieci ciepłowniczej, zastosowanie instrumentów wsparcia przy wymianie źródeł ciepła na ekologiczne, a także promocję wykorzystywania wód termalnych. Z dostępnej w Urzędzie Miasta dokumentacji wynikało, że w 2022 r. prowadzono akcje edukacyjne obejmujące tematykę czystego powietrza, natomiast realizacja zadania dotyczącego promowania odnawialnych źródeł energii realizowana była poprzez złożenie wniosku do Narodowego Funduszu

⁹² W 2018 r. – sześć budynków, w 2019 r. – trzy budynki, a w 2020 r. – jeden budynek.

⁹³ 8701,9 tys. zł w 2018 r., 9030,3 tys. zł w 2019 r. i 521,2 tys. zł w 2020 r.

⁹⁴ Emisja z sektora komunalno-bytowego z wyłączeniem emisji z transportu spalinowego.

⁹⁵ Zgodnie z uchwałą możliwość takiej zamiany nie dotyczyła uzdrowiska Cieplice.

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie inwestycji pn. „Rozpoznanie i udokumentowanie zasobów wód termalnych w celu ich udostępnienia na dz. nr ewid. 63/8 przy ul. Cieplickiej w miejscowości Jelenia Góra”, a także termomodernizację budynku Zespołu Placówek Pozaszkolnych, z zastosowaniem instalacji fotowoltaicznej. Oba zadania pozostawały w realizacji⁹⁶.

W Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Jelenia Góra na lata 2015-2023 w odniesieniu do jakości powietrza wskazano przede wszystkim na zgodność tego programu z PGN (termomodernizacja oraz wykorzystanie źródeł odnawialnych), Strategią Rozwoju Miasta Jelenia Góra (zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń powietrza, działania edukacyjne oraz odnawialne źródła energii i wsparcie przy wymianie źródeł ciepła)⁹⁷, a także z Programem Ochrony Środowiska (ograniczenie niskiej emisji).

W przyjętej Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Jeleniogórskiej na lata 2014-2023 sformułowano ogólny cel poprawy efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej obszaru aglomeracji jeleniogórskiej. W ramach ochrony zdrowia przewidywano natomiast wykorzystanie zasobów naturalnych (np. źródeł geotermalnych do ogrzewania mieszkań czy budynków użyteczności publicznej).

Statut uzdrowiska Cieplice z 2012 r.⁹⁸ w odniesieniu do jakości powietrza, zawierał zapisy dotyczące wykluczenia mazutu i ciężkiego oleju opałowego (zawierającego powyżej 3,0% siarki) służących pozyskiwaniu energii dla celów grzewczych i technologicznych, a także zalecenie sukcesywnego ograniczania użytkowania w tym celu paliw stałych (węgiel, koks). Powyższe zapisy nie zostały uwzględnione w kolejnym Statucie, wprowadzonym w 2020 r.⁹⁹ Jednocześnie w piśmie z 12 czerwca 2023 r. Uzdrowisko Cieplice Sp. z o.o. poinformowało, że w żadnym z obiektów będących własnością uzdrowiska nie stosuje się źródeł ciepła na paliwa stałe, a ogrzewanie w budynkach pochodzi z węzłów ciepłych zasilanych przez ECO Jelenia Góra Sp. z o.o.

W Świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu (pismo IGiPZ PAN, nr DI-070-43/2018) zalecono Gminie pilne zintensyfikowanie działań służących ograniczeniu stężeń ozonu i pyłu zawieszonego PM10 oraz szczególnie B(a)P w pyłe, prowadzenie stałego monitoringu zanieczyszczeń na obszarze uzdrowiska oraz wprowadzenie systemu informowania kuracjuszy i personelu medycznego o zwiększonych stężeniach zanieczyszczeń, a także uruchomienie miejscowej stacji meteorologicznej oraz zapewnienie dostępu do codziennych danych obserwacyjnych kuracjom i personelowi uzdrowiska (co pozwoliłoby na optymalne planowanie zabiegów klimatoterapeutycznych, w tym także informowanie o sytuacjach zagrażających bezpiecznemu korzystaniu z klimatoterapii). Z powyższych zaleceń Gmina (poza bieżącym monitorowaniem jakości powietrza na obszarze uzdrowiska) wywiązywała się sukcesywnie. Żadne z urządzeń pomiaru stężeń pyłów w powietrzu nie było zlokalizowane na obszarze uzdrowiska Cieplice. Jedyne urządzenie pomiarowe na tym terenie (zlokalizowane przy ul. Cervi w obrębie zakładu lecznictwa

⁹⁶ <https://bip.jeleniagora.pl/artukul/284/19174/raport-o-stanie-gminy-za-2022-rok> [dostęp: 6 lipca 2023 r.].

⁹⁷ https://miasto.jeleniagora.pl/sites/default/files/REWITALIZACJA/Raport%20z%20monitoringu%20LPR-u%20za%202018%20r_0.pdf,

<https://miasto.jeleniagora.pl/sites/default/files/01PROMOCJA/Raport%20ewaluacyjny%20LPR%202017-2019.pdf>,

<https://miasto.jeleniagora.pl/sites/default/files/Raport%20za%202020%20r.%20z%20monitoringu%20Lokalnego%20Programu%20Rewitalizacji%20Miasta%20Jelenia%20G%C3%B3ra%20na%20lata%202015-2023.pdf>,

https://miasto.jeleniagora.pl/sites/default/files/Raport_za_lata_2020-2022_z_monitoringu_Lokalnego_Programu_Rewitalizacji_Miasta_Jelenia_G%C3%B3ra_na_lata_2015-2023_2.pdf [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

⁹⁸ Uchwała Nr 260.XXVIII.2012 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z 9 lipca 2012 r. w sprawie nadania statutu Uzdrowiska Cieplice.

⁹⁹ Uchwała Nr 256.XXIV.2020 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z 29 października 2020 r.

uzdrowiskowego prowadzonego przez MSWiA), zostało decyzją GIOŚ z 2013 r. przeniesione poza obszar uzdrowiska Cieplice, tj. na ul. Ogińskiego.

Prezydent wyjaśnił, że Ministerstwo Środowiska w swoim stanowisku sprzeciwiło się prowadzeniu w uzdrowiskach indywidualnych pomiarów zanieczyszczeń powietrza przez gminy, argumentując to obawami o niezgodność pomiarów z wymaganiami norm i przepisów oraz możliwymi różnicami w ocenie wyników pomiarów pomiędzy WIOŚ a władzami uzdrowisk. NIK zauważa, że do 31 grudnia 2013 r. w części uzdrowiskowej Jeleniej Góry funkcjonowała stacja pomiarowa, która po 10 latach działania została zlikwidowana.

(akta kontroli: tom I, str. 27-50, 416-421, 449-465)

2.2.2. Zgodnie z Centralną Ewidencją Emisyjności Budynków¹⁰⁰, w Jeleniej Górze zlokalizowanych było 11 683 punktów adresowych, z czego w przypadku 9042 (77,4%) złożono co najmniej jedną deklarację CEEB. Łącznie złożono ich 16 694, z czego 15 042 dla budynków mieszkalnych i 1652 dla budynków niemieszkalnych. Według danych z CEEB w Jeleniej Górze znajdowało się łącznie 27 966 źródeł ciepła, w tym 17 043 źródła ciepła na paliwo stałe (61%). Spośród zlokalizowanych w Gminie 10 199 kotłów na paliwa stałe 7378 (72%) było kotłami pozaklasowymi, 1246 (12%), spełniało wymagania dla klasy 3, 595 (6%) dla klasy 4, 874 (9%) dla klasy 5 oraz 106 (1%) dla ekoprojektu. Dane o liczbie punktów adresowych w bazie oraz dane będące w posiadaniu Urzędu Miejskiego w zakresie liczby punktów adresowych były rozbieżne. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. Urząd Miasta ujawnił 9580 adresów. Prezydent wyjaśnił, że rozbieżność ta mogła wynikać z możliwości samowpisu do bazy przez indywidualnych mieszkańców, z możliwością swobodnego dopisania adresu nawet spoza Jeleniej Góry lub błędnej nazwy ulicy.

Miasto Jelenia Góra podpisało 20 lipca 2022 r. porozumienie z Gminą Miejską Kowary w sprawie współpracy w zakresie ochrony środowiska, ograniczenia niskiej emisji i poprawy jakości powietrza na terenie gmin Jelenia Góra i Kowary. Współpraca ta prowadzona ma być przede wszystkim poprzez wymianę wiedzy i doświadczeń wynikających z realizacji zadań dotyczących ochrony powietrza, udostępnianie sprzętu wraz z obsługą – do badania emisji zanieczyszczeń spalin wydobywających się z kominów do środowiska, wzajemną pomoc w opracowaniu procedur i dokumentacji kontrolnej, prowadzenie wspólnych działań promocyjnych oraz innych, związanych z ograniczaniem niskiej emisji i poprawy jakości powietrza na terenie obu gmin.

Według pozyskanych przez NIK danych z CEEB (na 15 marca 2023 r.) w gminach sąsiadujących z Jelenią Górą (gminy: Janowice Wielkie, Jeżów Sudecki, Mysłakowice, Piechowice, Podgórzyn, Stara Kamienica) znajdowało się łącznie 31 594 źródeł ciepła. Spośród zlokalizowanych w tych gminach 20 239 kotłów na paliwa stałe, 12 371 (61%) było kotłami pozaklasowymi, a 2602 (13%) spełniało wymagania dla 5 klasy i 362 (2%) dla ekoprojektu.

(akta kontroli: tom I, str. 416-421, 449-465)

Na podstawie działań Urzędu Miasta, związanych z wymianą kotłów na paliwa stałe w latach 2018-2022 oraz przeprowadzonymi kontrolami indywidualnych systemów grzewczych, a także przy uwzględnieniu pozyskanych przez NIK danych z CEEB, przeprowadzono analizę skali i tempa działań naprawczych w zakresie ograniczenia niskiej emisji. Wynikało z niej, że:

- a) w wyniku działań naprawczych przeprowadzonych w latach 2018-2022 udział kotłów pozaklasowych (poniżej klasy 3) w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe

¹⁰⁰ Stan na 15 marca 2023 r. Baza prowadzona przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. Dalej: CEEB. Dane pozyskane przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

ujętych w CEEB według stanu na dzień pobrania bazy nie spadł poniżej 25%¹⁰¹; na dzień 15 marca 2023 r. udział kotłów pozaklasowych w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe zlokalizowanych na terenie Jeleniej Góry wyniósł 72,3%, a emisja pyłu z takich kotłów jest przynajmniej dziesięciokrotnie wyższa niż dla klasy 5 kotłów na paliwa stałe¹⁰²;

- b) w założonym okresie realizacji aktualnie obowiązującego POP (6 lat) – przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018-2022 (422 kotłów rocznie) – nie będzie możliwe wyeliminowanie wszystkich kotłów poniżej 5 klasy ujętych w CEEB według stanu na dzień pobrania bazy (9219 kotłów); zgromadzone dane wskazują, że w dotychczasowym tempie proces taki zająłby ok. 22 lat;
- c) działania Urzędu Miasta w zakresie kontroli indywidualnych systemów grzewczych w latach 2018-2022 (łącznie 867 kontroli) nie objęły co najmniej 10% punktów adresowych¹⁰³ ujętych w CEEB według stanu dzień pobrania bazy (11 683 punkty adresowe); faktycznie wskaźnik ten wyniósł 7,4%;
- d) w założonym okresie realizacji aktualnie obowiązującego POP (6 lat) – przy średniej liczbie kontroli w okresie 2018-2022 (173 kontrole rocznie)¹⁰⁴ – nie będzie możliwe skontrolowanie co najmniej 20% źródeł ciepła na paliwa stałe¹⁰⁵ ujętych w bazie CEEB według stanu na dzień pobrania bazy (łącznie 17 043 takich źródeł ciepła); analiza wykazała, że do osiągnięcia tego poziomu potrzebne będzie ok. 9 lat, a przy obecnej skali kontroli w całym okresie realizacji POP wystąpi możliwość skontrolowania ok. 15% wszystkich źródeł ciepła na paliwa stałe.

(akta kontroli: tom I, str. 416-421, 449-465, 511-516)

Urząd Miasta nie posiadał informacji o wewnętrznym systemie bieżącego informowania kuracjuszy o niedostatecznej jakości powietrza przez podmioty prowadzące lecznictwo uzdrowiskowe. Natomiast kuracjusze mogli pozyskać dane o jakości powietrza ze strony internetowej Urzędu Miasta, z aplikacji mobilnej „Monitor czystości powietrza”, a także z tablic elektronicznych, zlokalizowanych na przystankach autobusowych. Funkcjonujące na terenie Gminy podmioty prowadzące lecznictwo uzdrowiskowe wyjaśniły natomiast, że nie posiadają wewnętrznych systemów dedykowanych informowaniu kuracjuszy o stanie powietrza i korzystają w tym celu ze strony internetowej Urzędu Miasta.

Ponadto podmioty te wskazały, że nie stosowały urządzeń mających zapewnić powietrza dla kuracjuszy, a na wyposażeniu tychże podmiotów nie było kotłów na paliwa stałe, ponieważ korzystały z sieci ciepłej. Z wyjaśnień Prezydenta wynikało także, że Uzdrowisko Cieplice planuje termomodernizację czterech budynków, a w pozostałych obiektach takie prace już zakończono.

(akta kontroli: tom I, str. 121-123, 182-218, 255-263, 297-307, 416-421)

W toku kontroli stwierdzono, że w otoczeniu Jeleniej Góry zlokalizowanych było 20 tys. kotłów na paliwo stałe, z czego aż 12 tys. urządzeń stanowiły kotły pozaklasowe (61% wszystkich kotłów zasilanych takim paliwem), z których emisja pyłu jest ok. dziesięciokrotnie wyższa niż dla klasy 5 kotłów. Natomiast 2964 kotły na

¹⁰¹ Taki wskaźnik przyjęto na potrzeby kontroli NIK jako poziom umożliwiający prawidłową realizację zadań na rzecz ograniczenia niskiej emisji i wpisujący się w ogólne ramy czasowe programów naprawczych ustanawianych na szczeblu wojewódzkim (zgodnie z obowiązującymi przepisami POP może obejmować działania długoterminowe na okres nie dłuższy niż 6 lat).

¹⁰² Według danych przedstawionych na portalu czysteogrzewanie.pl.

¹⁰³ Taki wskaźnik przyjęto na potrzeby kontroli NIK jako minimalny poziom zapewniający kontrolę Gminy nad prawidłowością eksploatacji przez mieszkańców źródeł ciepła na paliwa stałe, w tym przestrzegania wymagań uchwały antysmogowej.

¹⁰⁴ Przy założeniu, że w trakcie jednej kontroli sprawdzone zostaną średnio źródła ciepła na paliwo stałe w liczbie wynikającej z relacji liczby wszystkich źródeł ciepła do liczby punktów adresowych na terenie gminy; relacja ta wyniosła w przypadku Jeleniej Góry 2,4.

¹⁰⁵ Ibidem.

paliwo stałe (15%) spełniało najwyższe wymagania zgodne z wymogami dla klasy 5 lub ekoprojektu, a taki właśnie docelowy standard wynikał z uchwał antyśmogowych obowiązujących w Jeleniej Górze i gminach ościennych. Ponadto w Polityce energetycznej Polski do 2040 r.¹⁰⁶ przewidziano odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r., a na obszarach wiejskich do 2040 r. (przy utrzymaniu możliwości wykorzystania paliwa bezdymnego do 2040 r.). Ponadto w POP z 2014 r. określono dziesięcioletni termin realizacji działań naprawczych, a docelowe efekty (wskaźniki realizacji) dla działania związanego z obniżeniem emisji z ogrzewania indywidualnego dla Jeleniej Góry przewidziano tylko na koniec 2023 r. (brak okresów pośrednich i ustalonych dla nich wskaźników realizacji zadań). Tymczasem program ten w 2020 r. stracił moc z uwagi na przyjęcie POP z 2020 r. Utrudniało to możliwość oceny stopnia realizacji przyjętych założeń POP z 2014 r.

(akta kontroli: tom I, str. 416-421)

2.3.1. Według stanu na 31 marca 2023 r. Urząd Miasta wypłacił 4283 mieszkańcom dodatek węglowy w łącznej wysokości 12 849,0 tys. zł.

2.3.2. W okresie objętym kontrolą 1543 mieszkańcom wykorzystującym źródła ciepła na paliwa stałe wypłacono dodatek osłonowy w łącznej wysokości 961,5 tys. zł.

2.3.3. W latach 2019-2022 za pośrednictwem Urzędu Miasta mieszkańcy złożyli łącznie 27 wniosków (12 w 2021 r. i 15 w 2022 r.) o dofinansowanie wymiany źródła ciepła na paliwa stałe, w ramach programu „Czyste powietrze”. Ponadto mieszkańcy uprawnieni byli do składania wniosków bezpośrednio do WFOŚiGW. Urząd Miasta nie posiadał wiedzy o łącznej liczbie wniosków złożonych bezpośrednio do wskazanego funduszu.

2.3.4. Urząd Miasta nie posiadał danych w zakresie liczby osób korzystających z turystycznej i leczniczej bazy noclegowej, a także informacji o liczbie kuracjuszy leczonych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, zlokalizowanych na terenie Miasta Jelenia Góra.

Z danych przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny¹⁰⁷ wynikało, że w latach 2018-2022 liczba korzystających z turystycznej bazy noclegowej w Gminie wyniosła rocznie odpowiednio: 104,9 tys. osób, 106,9 tys. osób, 49,5 tys. osób, 57,9 tys. osób i 89,0 tys. osób. W sezonie jesienno-zimowym było to odpowiednio: 43,0 tys. osób, 45,5 tys. osób, 23,2 tys. osób, 21,6 tys. osób oraz 42,0 tys. osób. Natomiast liczba osób korzystających z noclegów w zakładach uzdrowiskowych w Gminie wyniosła 14,0 tys. osób w 2018 r., 15,4 tys. osób w 2019 r., 8,0 tys. osób w 2020 r., 11,1 tys. osób w 2021 r. i 16,2 tys. osób w 2022 r., z czego w sezonie jesienno-zimowym było to odpowiednio: 6,4 tys. osób, 7,0 tys. osób, 4,0 tys. osób, 3,7 tys. osób oraz 7,2 tys. osób. Liczba kuracjuszy korzystających w trybie stacjonarnym z zakładów uzdrowiskowych zlokalizowanych na terenie Gminy w latach 2018-2022 wyniosła rocznie odpowiednio: 15,5 tys. osób, 15,6 tys. osób, 16,4 tys. osób, 7,8 tys. osób, 11,1 tys. osób oraz 15,0 tys. osób. Z tego dzieci i młodzieży do lat 18 oraz osób w wieku 65 lat i więcej było odpowiednio: 88,0 i 6,9 tys. osób w 2018 r., 111,0 i 7,6 tys. osób w 2019 r., 58,0 i 3,5 tys. osób w 2020 r., 79,0 i 5,8 tys. osób w 2021 r. oraz 120,0 i 7,8 tys. osób w 2022 r.

Według danych Narodowego Funduszu Zdrowia¹⁰⁸ liczba pacjentów korzystających w latach 2018-2022 z lecznictwa uzdrowiskowego wyniosła rocznie odpowiednio: 6,4 tys. osób, 6,2 tys. osób, 3,4 tys. osób, 4,3 tys. osób oraz 6,1 tys. osób. W sezonie chłodnym było to natomiast odpowiednio: 2,9 tys. osób, 2,6 tys. osób, 1,9 tys. osób,

¹⁰⁶ <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> [dostęp: 11 sierpnia 2023 r.].

¹⁰⁷ Dane pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁰⁸ Dalej: NFZ. Dane pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

1,2 tys. osób oraz 2,5 tys. osób. Ponadto w latach 2018-2022 z powyższej formy leczenia korzystało odpowiednio: 51, 43, 22, 21 i 34 pacjentów z chorobami układu krążenia, z czego w sezonie chłodnym było to odpowiednio: 26, 23, 14, 4 i 15 osób. W latach 2018-2019 z leczenia uzdrowskiego skorzystało odpowiednio dwóch i czterech pacjentów z chorobami układu oddechowego, z czego w sezonie chłodnym – po jednej osobie. Z tytułu rehabilitacji po przebytej chorobie COVID-19 leczenie uzdrowskie zapewniono 765 osobom w 2021 r. (z czego 269 osobom w sezonie chłodnym) oraz 1195 osobom w 2022 r. (z czego 680 osobom w sezonie chłodnym). Sfinansowany przez NFZ koszt leczenia uzdrowskiego pacjentów po przebytej chorobie COVID-19 wyniósł odpowiednio 1982,8 tys. zł w 2021 r. (z czego 688,5 tys. zł w sezonie chłodnym) i 2904,2 tys. zł w 2022 r. (z czego 1621,2 tys. zł w sezonie chłodnym).

Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰⁹ w ramach prewencji rentowej z pobytu w trybie stacjonarnym skorzystało w latach 2018-2022 odpowiednio: 1,5 tys. osób, 0,6 tys. osób, 0,7 tys. osób oraz 0,4 tys. osób. W sezonie chłodnym było to odpowiednio: 882 osoby, 844 osoby, 458 osób, 243 osoby oraz 305 osób.

(akta kontroli: tom I, str. 119-123, 416-421, 466-470, 493-495)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Urząd Miasta – bazując na ujętym w POP ogólnym harmonogramie rzeczowo-finansowym działań naprawczych – nie ustalił indywidualnych planów (zarówno w wymiarze rzeczowym, jak i finansowym) w odniesieniu do przewidzianych w POP z 2014 r. dwóch podstawowych działań z zakresu ograniczenia niskiej emisji. W przypadku działania DssDsZso (obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego) było to nierzetelne, ponieważ uniemożliwiała ustalenie w poszczególnych latach obowiązywania tego programu (w odniesieniu do Gminy) stopnia realizacji założeń i osiągnięcia docelowych rezultatów w nim określonych¹¹⁰. Natomiast w odniesieniu do działania DssDsWEEG (wzrost efektywności energetycznej miast i gmin) było to niezgodne z POP z 2014 r., który przewidywał realizację niniejszego zadania (cyt.) *według indywidualnych harmonogramów*.

Jak wyjaśnił Prezydent, w powyższych kartach działań zawarto zapis „planowany termin wykonania – według indywidualnych harmonogramów” – co nie oznacza, że jednostka realizująca zadanie ma opracować pisemny harmonogram realizacji zadań, a następnie przekazać go do Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Sprawozdawczość z POP za lata 2018-2020 polegała na przekazywaniu do Marszałka Województwa Dolnośląskiego danych w wyznaczonym terminie, a sprawozdania te były przyjmowane i nie oczekiwano przedłożenia indywidualnych harmonogramów. Natomiast w przypadku zadania podlegającego na podłączeniu do sieci ciepłowniczej, było ono realizowane przez spółkę ECO Jelenia Góra Sp. z o.o. i nie było zadaniem Gminy.

(akta kontroli: tom I, str. 416-421, 511-516)

NIK zauważa, że POP z 2014 r. był aktem prawa miejscowego, a zatem przewidziane w nim działania były obligatoryjne dla wskazanych w nim podmiotów, w tym również dla Gminy. Brak szczegółowych planów rzeczowo-finansowych, w tym szczególnie określonych na koniec każdego roku objętego POP z 2014 r., którego czas realizacji ustalono na 10 lat, tj. do 31 grudnia 2023 r, zwiększał ryzyko braku realizacji jego założeń. Ponadto fakt, że Marszałek Województwa Dolnośląskiego nie sformułował wprost wymogu sporządzenia na piśmie i przekazania harmonogramu rzeczowo-

¹⁰⁹ Dalej: ZUS. Dane pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

¹¹⁰ W POP z 2014 r. ustalono jedynie łączne efekty ekologiczne dla PM10 oraz B(a)P i szacunkową powierzchnię lokali, w których należy dokonać zmiany systemu grzewczego na koniec 2023 r.

finansowego nie zwalnia Gminy z obowiązku szacowania ryzyka oraz podejmowania działań mających na celu jego minimalizację. W ocenie NIK wyznaczenie wartości pośrednich w dziesięcioletniej perspektywie obowiązywania POP z 2014 r., dałoby możliwość bieżącej identyfikacji ryzyka niewykonania założeń oraz podjęcia działań w tym zakresie.

2) W latach 2021-2022 Urząd Miasta nie w pełni zrealizował zaplanowane w POP z 2020 r. efekty rzeczowe w przypadku głównego działania naprawczego w zakresie redukcji niskiej emisji, dotyczącego ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego (kod działania: DsOeZn). Zamiast zaplanowanej w tym programie dla Jeleniej Góry wymiany w skali jednego roku 483 niskosprawnych kotłów lub pieców na paliwo stałe, doprowadzono do wymiany 364 takich źródeł ciepła w 2021 r. oraz 219 w 2022 r., co stanowiło odpowiednio 75,4% i 45,3% planu.

Prezydent wyjaśnił, że brak realizacji założeń POP z 2020 r. spowodowany był wzrostem kosztów wymiany urządzeń grzewczych (inflacja), niepewnością dostaw gazu w związku z konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy, wypłatą dodatków osłonowych i węglowych oraz czasową liberalizacją prawa w zakresie jakości stosowanego opału.

(akta kontroli: tom I, str. 255-259, 264-265)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przyjęty uchwałą Rady Miejskiej POP z 2020 r. stanowił akt prawa miejscowego, który obligował Urząd do realizacji nałożonych na niego zadań w zakresie ograniczania zanieczyszczeń powietrza oraz osiągania założonych wskaźników.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Urzędu Miasta podejmowane w latach 2018-2022 w celu zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza zewnętrznego nie były w pełni skuteczne. Zbyt wolne tempo realizacji działań naprawczych dotyczących ograniczenia niskiej emisji określonych w POP z 2014 r.¹¹¹ i w POP z 2017 r., nieokreślenie harmonogramów indywidualnych dla niektórych działań naprawczych ujętych w tych programach oraz niepełna realizacja w latach 2021-2022 założeń wynikających z POP z 2020 r.¹¹² nie pozwoliły na całkowite wyeliminowanie występujących przekroczeń wartości normatywnych niektórych substancji w powietrzu, a zastrzeżenia w tej kwestii sformułowano już w pierwszym świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Cieplice (2008 r.) i w pierwszej decyzji uzdrowiskowej wydanej przez Ministra Zdrowia (2009 r.).

W ramach działań naprawczych w latach 2018-2022 na terenie Gminy przede wszystkim wymieniono 2109 źródeł ciepła na paliwo stałe (w tym 102 kotły w ramach programu „Czyste powietrze” i 60 kotłów w ramach programu Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A.), z czego około połowę na ogrzewanie gazowe. Niemniej jednak NIK dostrzega wciąż wysoki udział kotłów pozaklasowych (wyniósł on na 15 marca 2023 r. aż 72,4%) w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe, które w największym stopniu przyczyniają się do emisji zanieczyszczeń powietrza. Ponadto oszacowano, że przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018-2022 (337 kotłów rocznie) proces wyeliminowania wszystkich kotłów poniżej 5 klasy (9219 kotłów) zajmie ok. 22 lata, co wykracza zarówno poza ramy czasowe POP z 2020 r., jak i wymagane terminy pełnego wdrożenia ograniczeń i zakazów wynikających z uchwał antysmogowych obowiązujących na terenie Jeleniej Góry,

¹¹¹ W ciągu pięciu lat (2018-2022) realizacji POP z 2014 r. – ustanowionego na okres dziesięcioletni – osiągnięto zaplanowany efekt rzeczowy (powierzchnia lokali, w których dokonano wymiany źródła ciepła) na poziomie 24% oraz efekty ekologiczne, w postaci redukcji emisji PM10 i B(a)P, na poziomie odpowiednio 10% i 27%.

¹¹² W ramach działania dotyczącego ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego: [a] w 2021 r. doprowadzono do wymiany 364 niskosprawnych źródeł ogrzewania indywidualnego na paliwo stałe, stanowiących 75,4% założeń w tym zakresie, [b] w 2022 r. doszło do wymiany 219 niskosprawnych źródeł ogrzewania indywidualnego na paliwo stałe, stanowiących 45,3% założeń w tym zakresie.

tj. 1 lipca 2028 r. Także skala kontroli indywidualnych systemów grzewczych może – w ocenie NIK – nie gwarantować odpowiedniego poziomu zapewniającego nadzór Urzędu Miasta nad prawidłowością eksploatacji przez mieszkańców źródeł ciepła na paliwa stałe, w tym przestrzegania wymagań uchwał antysmogowych. Działania Urzędu Miasta w powyższym zakresie (łącznie 867 kontroli) nie objęły 10% punktów adresowych ujętych w CEEB (11 683 punkty adresowe)¹¹³.

Jako pozytywny aspekt realizowanych działań naprawczych należy wskazać poprawę jakości powietrza w Jeleniej Górze pod względem stężeń pyłów zawieszonych (PM₁₀, PM_{2,5}) i benzo(a)pirenu, tj. substancji w największym stopniu pochodzących z niskiej emisji. Tendencja ta jest zauważalna zarówno w odniesieniu do okresu wziętego pod uwagę przy sporządzaniu ostatniego operatu uzdrowiskowego (lata 2015-2017), jak i w kolejnych latach okresu objętego kontrolą (2018-2022). Wartość średnia ze stężeń średniorocznych pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu, obliczona za lata 2020-2022, zmniejszyła się odpowiednio o 26%, 9% i 31% w porównaniu do średniego poziomu z lat 2017-2019. Jednak wciąż największym problemem pozostają zbyt wysokie średnioroczne stężenia benzo(a)pirenu (200-400% normy), których przekroczenia odnotowane zostały w każdym roku okresu objętego kontrolą (nieprzerwanie przez pięć lat). Natomiast stężenia średnioroczne pyłu PM_{2,5} – który jest szczególnie groźny dla zdrowia – utrzymywały się w ostatnich trzech latach (2020-2022) na granicy wartości dopuszczalnej (90-100% normy). NIK zwraca również uwagę na znaczne pogorszenie jakości powietrza w sezonie chłodnym (I oraz IV kwartał danego roku), o czym świadczą wyższe wartości odnotowywanych stężeń w tym okresie¹¹⁴. Równocześnie w latach 2018-2022, w ramach planów działań krótkoterminowych (PDK), ogłoszono dla obszaru obejmującego również Miasto Jelenia Góra między 23-55 komunikatów/alertów (otrzymane dane z różnych jednostek były rozbieżne) o wprowadzeniu poszczególnych stopni zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza pyłem PM₁₀. Powyższe argumenty potwierdzają konieczność dalszego prowadzenia działań mających na celu ograniczenie niskiej emisji, zwłaszcza że obecnie trwają prace na nowelizacją tzw. Dyrektywy CAFE¹¹⁵, a zaproponowane nowe poziomy normatywne dla pyłów zawieszonych są znacznie niższe od dotychczasowych¹¹⁶. Oznacza to, że obecne parametry jakości powietrza w Jeleniej Górze nie będą gwarantować dotrzymania w przyszłości wymagań w stosunku do środowiska, które stanowią jedną z przesłanek do utrzymania statusu uzdrowiska, określoną w art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

NIK zwraca również uwagę na potrzebę wzmocnienia współpracy z gminami sąsiadującymi z Miastem Jelenia Góra. Dostępne dane wskazują bowiem, że w otoczeniu Gminy zlokalizowanych jest 20 tys. kotłów na paliwo stałe, z czego aż 12 tys. urządzeń (60%) stanowiły kotły pozaklasowe, które w największym stopniu przyczyniają się do emisji zanieczyszczeń powietrza.

¹¹³ Wskaźnik ten wyniósł niespełna osiem procent punktów adresowych na terenie Miasta Jelenia Góra.

¹¹⁴ W latach 2018-2022 były one o 24-45% wyższe niż stężenia średnioroczne w przypadku pyłów zawieszonych oraz 50-100% wyższe w przypadku benzo(a)pirenu. Natomiast maksymalne stężenia tych substancji (w ciągu doby) mieściły się w przedziale 89-131 µg/m³ dla pyłu PM₁₀ oraz 12-17 ng/m³ dla B(a)P.

¹¹⁵ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (zwana Dyrektywą CAFE)* jest jednym z głównych aktów prawnych, który w bezpośredni sposób wpływa na sposób realizacji ochrony powietrza w krajach Wspólnoty Europejskiej (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1).

¹¹⁶ Propozycja zakłada obniżenie normy średniorocznej dla PM₁₀ do 20 µg/m³, a w przypadku stężeń 24-godzinnych obniżenie pułapu do 45 µg/m³ i ograniczenie liczby przypadków przekroczeń do 18 dni w roku kalendarzowym. Natomiast dla pyłu PM_{2,5} przewidziano obniżenie dopuszczalnego stężenia średniorocznego do 10 µg/m³ oraz wprowadzenie limitu 18 dni w roku kalendarzowym ze stężeniami 24 godzinnymi tej substancji powyżej 25 µg/m³.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioszek

1. Doprowadzenie do sprawdzania przedmiotu każdej zawartej przez Miasto Jelenia Góra umowy z wykonawcą zewnętrznym pod kątem zgodności jego treści z rzeczoną umową.
2. Zapewnienie pełnego wykonania działania naprawczego w zakresie wymiany nieefektywnych źródeł ogrzewania na paliwo stałe, zaplanowanego dla Miasta Jeleniej Góry w POP z 2020 r., celem ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych (niskiej emisji).

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 14 sierpnia 2023 r.

Kontroler:
Marta Laszczak
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis