



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.026.04.2017

P/17/078

WPLYNEŁO
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
DZIENNIK PODAWCZY

2018 -02- 05

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

12333/2018-RPP/UMWM-KR



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/078 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Marcin Stolarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/194/2017 z 29 września 2017 r. 2. Mariusz Gorczyca, doradca ekonomiczny, legitymacja nr 16882 ² . (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego ³ , ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Krupa – Marszałek Województwa Małopolskiego

Ocena ogólna⁴

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Samorządu Województwa Małopolskiego mające na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa i ograniczenie jego zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi (PM₁₀ i PM_{2,5})⁵, bezno(a)pirenem (BaP)⁶ oraz dwutlenkiem azotu (NO₂)⁷.

- ¹ W latach 2014-2017 (I półrocze). Badania kontrolne obejmowały również sprawy zarówno z okresu wcześniejszego jak i późniejszego, mające bezpośredni związek z kontrolowanymi zagadnieniami.
- ² Zgodnie z postanowieniami art. 30 ust. 2 w związku z art. 66a pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) doradcy ekonomiczni przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej.
- ³ Dalej: UMWM lub Urząd.
- ⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
- ⁵ **PM** – pył zawieszony jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (m.in. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany. Cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem. Może on powodować lub pogłębiać choroby płuc i układu krążenia, zawał serca i arytmie. Wpływa również na ośrodkowy układ nerwowy i układ rozrodczy i może powodować choroby nowotworowe. W ostatecznym rezultacie może powodować przedwczesną śmierć. PM₁₀ i PM_{2,5} to odpowiednio cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 mikrometrów (µm) i mniejszej niż 2,5 µm.
- ⁶ **Benzo(a)piren** – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, powstającym w wyniku niskiej emisji.
- ⁷ **Dwutlenek azotu** to gaz o barwie brunatnej i duszącej woni. Toksyczne działanie dwutlenku azotu polega na ograniczaniu dotlenienia organizmu. Obciąża on zdolności obronne ustroju na infekcje bakteryjne, działa drażniąco na oczy i drogi oddechowe, jest przyczyną zaburzeń w oddychaniu, powoduje choroby alergiczne, m.in. astmę – szczególnie u dzieci mieszkających w miastach narażonych na smog. Dwutlenek azotu miejscowo drażni spojówki oraz śluzówki i może prowadzić do intensywnego podrażnienia dróg oddechowych oraz płuc. Tlenki azotu są współodpowiedzialne za smog fotochemiczny (typ smogu powstający w słoneczne dni przy dużym ruchu ulicznym) oraz podwyższoną zawartość ozonu w atmosferze (tlenki azotu obecne w spalinach samochodowych w obecności światła wchodzą w reakcje prowadzące do powstania silnych utleniaczy, m.in. ozonu).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie obowiązywały programy ochrony powietrza – określone w drodze stosownych uchwał Sejmiku Województwa Małopolskiego⁸ – stanowiące element strategii poprawy jakości powietrza w Małopolsce i wyznaczające działania naprawcze, których celem było i jest doprowadzenie w 2023 r. do osiągnięcia standardów jakości powietrza (poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu). *Programy ochrony powietrza dla województwa małopolskiego* (dalej: *POP WM*) zostały opracowane stosownie do wymogów określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹ (dalej: *Poś*), obejmując wszystkie strefy, w których wystąpiły ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza, wskazane w rocznych ocenach jakości powietrza sporządzonych przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Opracowanie przez Zarząd Województwa Małopolskiego projektu aktualizacji POP WM z 2017 r. zostało wykonane z zachowaniem terminu określonego w art. 91 ust. 9c *Poś*.

Jako dobrą praktykę należy ocenić sposób tworzenia POP WM i jego aktualizacji, polegający na opracowaniu jednego programu obejmującego wszystkie strefy i substancje, których poziomy normatywne zostały przekroczone. W ocenie Izby bardzo dobrym rozwiązaniem było również pozostawienie w części podstawowej POP WM kluczowych aspektów dla jego wdrożenia (cel i zakres programu, diagnoza stanu aktualnego, działania naprawcze, spodziewane efekty realizacji programu i zasady ich bieżącego monitorowania) oraz przedstawienie wszystkich pozostałych zagadnień technicznych w uzasadnieniu Programu (m.in. lokalizacja i topografia stref, analiza stanu jakości powietrza, inwentaryzacja oraz charakterystyka techniczna i ekologiczna instalacji i urządzeń, bilanse zanieczyszczeń, opis modelu emisyjnego). Działania naprawcze uszeregowano w czterech grupach, tj. mające na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych oraz pozostałe działania (np. edukacja ekologiczna mieszkańców, ochrona terenów zielonych). Dla poszczególnych działań naprawczych opracowano karty wskazujące nazwę i opis działania, w miarę możliwości również jego szacunkowy zakres rzeczowy, jednostki realizujące zadanie, planowany termin jego wykonania oraz szacunkowe koszty realizacji i źródła finansowania. Dodatkowo dla najistotniejszych działań mających na celu ograniczenie emisji z sektora komunalno-bytowego i niektórych działań związanych z redukcją emisji z transportu określono wymagane efekty ekologiczne. W ocenie NIK, taki sposób konstrukcji omawianego dokumentu poprawia jego czytelność i powinien ułatwiać bezpośrednią realizację poszczególnych działań przez wskazane w nim jednostki. W POP WM z 2017 r. uwzględniono również działania i spodziewane efekty ekologiczne wynikające z tzw. uchwał antyśmogowych dla Krakowa i pozostałego obszaru województwa małopolskiego.

Obowiązujące w kontrolowanym okresie Programy ochrony powietrza zawierały podstawowe elementy wskazane w *Poś* oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych¹⁰. Należy zwrócić pozytywną uwagę, iż nie ograniczono się jedynie do wypełnienia, dość ogólnych, uregulowań prawnych w tym zakresie, ale stworzono kompletny system umożliwiający zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa. Uchwalone programy ochrony powietrza zawierały szczegółową diagnozę sytuacji z uwzględnieniem: wielkości i źródeł emisji w roku bazowym przyjętym dla opracowania POP WM¹¹, wpływu tych źródeł na przekroczenia wartości normatywnych poszczególnych substancji, wielkości obszaru i liczby ludności narażonej na

⁸ *Programy ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*, przyjęte uchwałą Nr XLII/662/13 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 września 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6007) – dalej: *POP WM z 2013 r.* oraz uchwałą Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 811) – dalej: *POP WM z 2017 r.*

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

¹⁰ Dz.U. poz. 1028, dalej: *rozporządzenie w sprawie POP*.

¹¹ Z uwagi na przyjęcie innych założeń do opracowania POP WM z 2013 r. i jego aktualizacji w 2017 r. (np. innej siatki obliczeniowej dla szacowania emisji z poszczególnych źródeł) nie jest możliwe bezpośrednie porównanie wielkości emisji poszczególnych substancji obliczonej na potrzeby kolejnych wersji programu.

ponadnormatywne stężenia wybranych substancji¹², a także oszacowanych kosztów zewnętrznych niedostatecznej jakości powietrza¹³. W POP WM założono, że realizacja działań naprawczych doprowadzi w roku docelowym (2023 r.) do osiągnięcia poziomów dopuszczalnych w przypadku PM₁₀, PM_{2,5} i NO₂. Natomiast w przypadku BaP oszacowano że, pomimo realizacji działań naprawczych, wysokość rocznych stężeń BaP w 2023 r. w niektórych częściach województwa nadal może przekraczać poziom docelowy dla tej substancji wynoszący 1 ng/m³ w skali roku. Związane to jest zarówno z oddziaływaniem źródeł lokalnych, jak i dużego napływu zanieczyszczeń z terenu województwa śląskiego. Przyjęcie powyższych założeń dla BaP jest zgodne z wymogami prawa¹⁴, to jednak zdaniem NIK świadczy z jednej strony o wciąż o niedostatecznym poziomie ochrony ludzi i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza, a z drugiej strony o konieczności zdecydowanego wzmocnienia działań na szczeblu krajowym z uwagi na to, że skuteczne rozwiązanie problemu wykracza poza możliwości samorządu województwa.

W ocenie NIK ważnym elementem konstrukcji programu było ustanowienie okresów pośrednich oraz wskazanie wymaganych do osiągnięcia w nich efektów rzeczowych (POP WM z 2013 r.) oraz ekologicznych. Umożliwiło to w latach objętych kontrolą skuteczne prowadzenie przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska kontroli gmin w zakresie wykonywania zadań wskazanych w POP WM¹⁵. Uregulowania takie zapewniły możliwość wcześniejszej – tj. przed upływem dziesięcioletniego okresu realizacji POP WM – weryfikacji wykonania lub niewykonania nałożonych obowiązków, a w tym drugim przypadku także nałożenia sankcji przewidzianych przepisami prawa¹⁶.

Na pozytywną ocenę zasługuje ustanowienie spójnych zasad ewaluacji¹⁷ POP WM, które umożliwiały bieżące monitorowanie realizacji programu oraz zapewniały okresowy pomiar stopnia osiągnięcia założonych celów i rzetelne wykonywanie tych zadań. Dane zgromadzone przez UMWM o dotychczasowym tempie i efektach działań naprawczych realizowanych przez odpowiedzialne jednostki wyraźnie wskazują na ryzyko nieosiągnięcia założonych celów programu w roku końcowym. Na przestrzeni trzech lat (2014-2016) z dziesięcioletniego okresu założonego w POP WM osiągnięto w skali całego województwa redukcję wielkości emisji PM₁₀, PM_{2,5} i BaP na poziomie odpowiednio 11,6%, 11,2% i 9,7% założonej wartości docelowej¹⁸. Zatem, przy dotychczasowym tempie realizacji działań naprawczych, osiągnięcie założonych w POP WM z 2013 r. celów mogłoby nastąpić za ok. 27 lat w przypadku pyłów zawieszonych i ok. 31 lat w przypadku BaP. Niestety ta perspektywa czasowa ulegnie wydłużeniu, ponieważ w POP WM z 2017 r.¹⁹ ustalono, że do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza niezbędny będzie wyższy poziom redukcji zanieczyszczeń w porównaniu do poprzedniej wersji Programu. Przyrównując dotychczasowe rezultaty do nowych szacunków, stopień osiągnięcia wartości docelowej dla całego województwa wyniósł około 4% (4,1% dla pyłów zawieszonych i 3,9% dla BaP), co oznacza, że przy utrzymaniu bieżącego tempa realizacji zadań osiągnięcie oczekiwanej jakości powietrza zajmie ok. 80 lat.

W ocenie NIK szansą na przyspieszenie tempa poprawy jakości powietrza w województwie małopolskim jest przyjęcie w 2016 r. i 2017 r. przez Sejmik Województwa

¹² W POP WM z 2017 r. wskazano, że na ponadnormatywne stężenia PM_{2,5} (roczne), PM₁₀ (dobowe) i BaP (roczne) narażonych było w roku bazowym sporządzenia Programu (2015 r.) odpowiednio: 1,1 mln, 1,7 mln i 3,2 mln mieszkańców Małopolski.

¹³ W POP WM z 2017 r. koszty te oszacowano na 2,7 mld zł rocznie.

¹⁴ Stosownie do postanowień określonych w §3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie POP, obowiązek ustanowienia działań naprawczych mających na celu osiągnięcie poziomów docelowych BaP może być ograniczony tylko do takich działań, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów.

¹⁵ Kontrole prowadzone na podstawie art. 96a ust. 1 pkt 2 Poś.

¹⁶ Art. 315a ust. 1 pkt 3 Poś.

¹⁷ Ewaluacja rozumiana jako proces polegający na systematycznym badaniu wartości albo cech konkretnego programu, z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia.

¹⁸ Ujętej w POP WM z 2013 r.

¹⁹ Z uwagi na przyjęcie innych założeń, pozwalających m.in. na dokładniejsze oszacowanie wielkości emisji i tym samym niezbędnych do osiągnięcia efektów ekologicznych.

Małopolskiego tzw. uchwał antysmogowych, na podstawie art. 96 Poś. Uchwały takie przyjęto dla Krakowa, gdzie od 1 lipca 2017 r. zakazano stosowania w instalacjach grzewczych paliw złej jakości, a od 1 września 2019 r. całkowicie wyłączono możliwość stosowania paliw stałych. Kolejną uchwałą objęto pozostały obszar województwa (z wyłączeniem Krakowa), gdzie od 1 lipca 2017 r. wprowadzono wymagania dla jakości stosowanych paliw stałych (m.in. zakaz stosowania mułów i flotów węglowych²⁰) oraz zabroniono eksploatacji nowych kotłów na paliwo stałe o parametrach emisji gorszych niż wyznaczone w unijnych rozporządzeniach w sprawie ekoprojektu. Równocześnie w uchwale tej przewidziano, że do końca 2022 r. konieczna będzie wymiana kotłów na węgiel lub drewno, które nie spełniają żadnych norm emisyjnych, a do końca 2026 r. wymagana będzie wymiana kotłów 3 lub 4 klasy według normy PN-EN 303-5:2012.

Zdaniem NIK brak możliwości stosowania paliw stałych na obszarze Krakowa oraz przyjęcie dla pozostałej części województwa standardu ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe i niedopuszczenie do wykorzystania mułów i flotokoncentratów jest rozwiązaniem adekwatnym do występujących w Małopolsce problemów z jakością powietrza i uwzględniającym realną potrzebę ograniczenia negatywnego wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie i na środowisko naturalne. NIK zwraca uwagę na ograniczone możliwości kontroli realizacji tych postanowień w skali całego województwa (niska liczba kontroli w części gmin, wysokie koszty badania próbek z palenisk), mając równocześnie na względzie – zgodną z prawem – możliwość obrotu paliwami stałymi, które nie spełniają wymogów przyjętych w uchwale Sejmiku Województwa Małopolskiego, a także brak w systemie prawnym obligatoryjnych dokumentów (certyfikatów) poświadczających parametry jakościowe zakupionego węgla.

Wysoki stopień zaangażowania władz samorządu województwa w działania na rzecz poprawy jakości powietrza odzwierciedlają nie tylko aktywne podejście do opracowania rozwiązań zawartych w POP WM i wykorzystanie uprawnień wynikających z art. 96 Poś, ale także inne działania mające na celu pomoc małopolskim gminom we wdrożeniu zadań przewidzianych w tym programie. W IV kwartale 2015 r. rozpoczęto, w ramach Programu LIFE, realizację projektu pn. *Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze* (dalej: *Projekt LIFE*), którego koordynatorem jest Województwo Małopolskie. Partnerami projektu są m.in. instytucje zagraniczne, organizacja pozarządowa, niezależny instytut badawczy oraz 55 gmin z Małopolski. W ramach Projektu LIFE stworzono sieć ekodoradców w gminach, którzy odpowiedzialni są w szczególności za wdrażanie i nadzór nad gminną strategią ochrony powietrza, pozyskiwanie środków zewnętrznych na powyższy cel, prowadzenie doradztwa, zapewnienie pomocy i angażowanie mieszkańców do udziału w procesie wymiany starych źródeł grzewczych. Częścią projektu LIFE były także kampanie informacyjno-edukacyjne w zakresie ochrony powietrza, prowadzone na poziomie regionalnym i lokalnym. Ponadto Projekt LIFE umożliwił stworzenie aplikacji wspomagającej inwentaryzację emisji w gminach i wykonywanie sprawozdawczości z realizacji działań naprawczych. Obejmuje on także stworzenie aplikacji do wysokorozdzielczego modelowania rozprzestrzeniania zanieczyszczeń powietrza w Krakowie, która docelowo pozwoli na analizę scenariuszy działań ograniczających emisje, w tym różnych wariantów wprowadzenia strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej.

Zdaniem NIK Projekt LIFE stanowi dobre uzupełnienie działań podejmowanych przez Samorząd Województwa Małopolskiego i jest instrumentem pozwalającym na bezpośrednie kształtowanie postaw oraz decyzji proekologicznych wśród mieszkańców, co w ostatecznym rozrachunku ma najistotniejsze znaczenie dla powodzenia realizacji całościowej strategii poprawy jakości powietrza w Małopolsce.

Podkreślenia wymaga także zwiększenie w kolejnej perspektywie finansowej (lata 2014-2020) możliwości pozyskania dofinansowania ze środków UE na projekty związane z ograniczeniem emisji zanieczyszczeń do powietrza.

²⁰ Według przyjętych uregulowań są to paliwa, w których udział masowy węgla kamiennego lub węgla brunatnego o uziarnieniu 0-3 mm wynosi powyżej 15%.

NIK dostrzega zaangażowanie i determinację władz Województwa Małopolskiego w podejmowaniu działań mających na celu poprawę jakości powietrza. Pomimo wykorzystania praktycznie wszystkich dostępnych możliwości w tym zakresie, jakość powietrza na obszarze województwa małopolskiego w latach 2014-2016²¹ znacząco odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, które ograniczają negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie. Trzeba jednak podkreślić, że analizując uśrednione dane w skali całego województwa zauważalna jest w kontrolowanym okresie tendencja malejąca w poziomie odnotowywanych stężeń, która jest szczególnie widoczna w porównaniu do danych z lat 2011-2013²², przy czym należy mieć na uwadze, że powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a lata 2014-2016 były relatywnie cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające je okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków anemologicznych (wietrznych), co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu.

Zdaniem NIK – biorąc pod uwagę dotychczas podjęte działania i osiągnięte rezultaty – doprowadzenie do wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa w nieodległej perspektywie czasowej (2023 r.) będzie wymagało przyjęcia bardziej radykalnych rozwiązań i zdecydowanie większego zaangażowania wszystkich jednostek uczestniczących w systemie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Osiągnięcie założonych w POP WM rezultatów wykracza poza aktualne możliwości samorządu województwa i wymaga silnego wsparcia działań na szczeblu krajowym, a także współdziałania wielu jednostek, w szczególności na poziomie samorządów lokalnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

30 września 2013 r. Sejmik Województwa Małopolskiego uchwałą nr XLII/662/13 przyjął aktualizację POP WM²³, składająca się z dokumentu głównego wyznaczającego długoterminowe działania naprawcze oraz plan działań krótkoterminowych (załącznik nr 1 do uchwały) oraz uzasadnienie zawierające metodykę przygotowania dokumentu, szczegółowe analizy przyczyn występowania przekroczeń poziomów dopuszczalnych i docelowych zanieczyszczeń oraz uzasadniające działania naprawcze (załącznik nr 2 do uchwały). Aktualizacja wynikała ze zmian przepisów ustawy Poś, które weszły w życie 28 maja 2012 r. i została oparta na analizach dla 2011 r.²⁴, a w przypadku dwutlenku siarki dla 2012 r. Program uwzględniał nowy podział województwa małopolskiego na strefy: Aglomeracja Krakowska, miasto Tarnów oraz strefa małopolska. We wszystkich strefach odnotowano przekroczenia pyłu PM₁₀, PM_{2,5} oraz BaP. W strefie Aglomeracji Krakowskiej wystąpiły ponadto przekroczenia NO₂.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego 14 października 2013 r. i weszła w życie 29 października 2013 r.

27 października 2016 r. Zarząd Województwa Małopolskiego przyjął do konsultacji społecznych odebrany 3 października 2016 r. od wykonawcy (firma ATMOTERM S.A.) projekt aktualizacji POP WM.

23 stycznia 2017 r. Sejmik Województwa Małopolskiego uchwałą nr XXXII/451/17 dokonał obowiązkowej aktualizacji POP WM²⁵. Dokument został oparty na analizach dla 2015 r.²⁶ i uwzględniał wszystkie strefy ochrony powietrza, w których odnotowano przekroczenia standardów jakości powietrza:

- Aglomeracja Krakowska: pyły PM₁₀, PM_{2,5}, BaP, NO₂,
- miasto Tarnów: pył PM₁₀, BaP,
- strefa małopolska: pyły PM₁₀, PM_{2,5}, BaP oraz ozon (O₃).

(dowód: akta kontroli str. 12, 67-70, 71-73, 218)

²¹ Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

²² Jw.

²³ Dokument stanowił aktualizację POP WM przyjętego uchwałą nr VI/70/11 z dnia 28 lutego 2011 r.

²⁴ Ocena jakości powietrza sporządzona przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie.

²⁵ Został opublikowany 27 stycznia 2017 r. i wszedł w życie 10 lutego 2017 r.

²⁶ Ocena jakości powietrza sporządzona przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie.

Analiza treści obowiązujących w okresie objętym kontrolą POP WM nie wykazała nieprawidłowości w zakresie ich kompletności pod względem podstawowych wymogów wynikających z przepisów prawa (Poś oraz rozporządzenie w sprawie POP).

(dowód: akta kontroli str. 202-203)

Ustalenia kontroli wskazują, iż w trakcie przygotowania POP WM (dokument z 2013 r. wraz z jego aktualizacją dokonaną w 2017 r.) dokonano szczegółowej charakterystyki obszarów narażonych na ponadnormatywne stężenie zanieczyszczeń powietrza, zamieszczając informacje i dane odnoszące się do: wielkości i źródeł emisji poszczególnych substancji do powietrza, wpływie tych źródeł na przekroczenie poziomu normatywnego, wielkości obszarów i liczby ludności narażonej na ponadnormatywne stężenia poszczególnych substancji oraz kosztów zewnętrznych spowodowanych złą jakością powietrza²⁷.

W części podstawowej POP WM zawarto m.in. następujące elementy: cel i zakres, diagnoza stanu aktualnego, działania naprawcze, spodziewane efekty realizacji programu oraz określono zasady bieżącego monitorowania. Uszczegółowienie tych spraw oraz pozostałe zagadnienia o charakterze technicznym, m.in. takie jak: lokalizacja i topografia stref, analiza stanu jakości powietrza, inwentaryzacja oraz charakterystyka techniczna i ekologiczna instalacji i urządzeń, bilanse zanieczyszczeń i opis modelu emisyjnego ujęto w uzasadnieniu programu.

Działania naprawcze ujęte w POP WM podzielone zostały na cztery rodzaje²⁸, trzy zależne od typu emisji, którą miały na celu ograniczyć, tj.: działania ograniczające emisję powierzchniową, emisję z transportu oraz emisję przemysłową. Dodatkowo wskazano inne działania, m.in. edukację ekologiczną mieszkańców, ochronę terenów zielonych, wdrożenie systemu zarządzania jakością powietrza w województwie.

Dla poszczególnych działań naprawczych skupionych w czterech podstawowych grupach, opracowano odrębne karty zawierające m.in.: nazwę i opis działania, w większości przypadków jego szacunkowy zakres rzeczowy, jednostki realizujące zadanie, planowany termin jego wykonania oraz szacunkowe koszty realizacji i źródła finansowania. Dla najistotniejszych działań mających na celu ograniczenie emisji powierzchniowej i niektórych zadań dotyczących redukcji emisji liniowej określono wymagane efekty ekologiczne. I tak przykładowo w POP WM z 2017 r. w przypadku działania polegającego na wprowadzeniu ograniczeń w użytkowaniu instalacji na paliwa stałe podano dla poszczególnych gmin niezbędną do osiągnięcia redukcję emisji następujących substancji: PM₁₀, PM_{2,5}, BaP i CO₂.

Przy opracowywaniu POP WM z 2013 r. oraz z 2017 r. uwzględniono odpowiednio 2 826 oraz 12 275 emitorów punktowych. W 2013 r. rozdzielczość siatki inwentaryzacyjnej dla źródeł powierzchniowych wynosiła 0,5 km x 0,5 km, natomiast w 2017 r.: 0,1 km x 0,1 km dla obszaru miast powyżej 50 tys. mieszkańców, 0,25 km x 0,25 km dla obszarów zabudowy oraz 0,5 km x 0,5 km dla pozostałych obszarów. W 2013 r. zastosowano model dyspersji zanieczyszczeń CALPUFF, natomiast w 2017 r. model CALPUFF + CAMx.

W ramach opracowywania w 2017 r. aktualizacji POP WM przeprowadzono analizę pięciu możliwych do zastosowania wariantów stosowania paliw stałych oraz urządzeń zróżnicowanych ze względu na parametry techniczne i emisyjne. Warianty zostały przeanalizowane w celu określenia najbardziej efektywnych ekologicznie i ekonomicznie działań. Wprowadzenie ograniczeń (tzw. uchwał antysmogowych) dla urządzeń niespełniających parametrów technicznych zgodnych z wymogami Dyrektywy w sprawie ekoprojektu miało w założeniu umożliwić dotrzymanie wymaganych poziomów jakości powietrza w roku prognozy 2023. Z zapisów POP WM (aktualizacja z 2017 r.) wynikało ponadto, iż wprowadzenie od 2017 r. omawianych ograniczeń zahamuje proces przyrostu liczby wysokoemisyjnych źródeł spalania paliw stałych oraz stosowania paliw stałych o najwyższych parametrach emisyjnych.

²⁷ Koszty, których można uniknąć poprzez redukcję emisji zanieczyszczeń w POP WM z 2013 r. wyniosły ponad 3 mld zł, natomiast w POP WM z 2017 r. 2,7 mld zł.

²⁸ W POP WM z 2013 r. wskazano również piąty rodzaj dotyczył działań uzupełniających - działania określone w innych dokumentach (np. regionalnych politykach energetycznej i transportowej).

Odnosząc się do możliwości wykorzystania wynikających z aktualizacji w 2015 r. Poś przepisów, stwierdzono również: (...) *Podjęcie uchwały zgodnie z art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska ograniczającej możliwość stosowania paliw i urządzeń na terenie Małopolski pozwoli zredukować emisję pyłu PM₁₀ o 93% w stosunku do zinventaryzowanej emisji w roku 2015 oraz dotrzymać normy stężeń pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} w roku 2023. Mimo wdrożenia restrykcyjnych ograniczeń, docelowa norma stężenia benzo(a)pirenu nie będzie dotrzymana w kilku punktach pomiarowych województwa w roku prognozy²⁹. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 39-43, 206-250, 257)

W obowiązujących w kontrolowanym okresie POP WM określono zarówno zakładane efekty realizacji programów, jak i sposób ich monitorowania. Jednostki samorządu terytorialnego z obszaru małopolski zostały zobowiązane do przekazywania stosownych sprawozdań z działań związanych z redukcją emisji powierzchniowej. Na podstawie otrzymywanych sprawozdań Marszałek Województwa Małopolskiego miał przekazywać do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska informacje dotyczące realizacji POP WM w celu wykonywania ustawowych uprawnień do kontroli realizacji zadań określonych w ww. programie.

W omawianych programach ochrony powietrza ustanowiono również okresy pośrednie w celu weryfikacji postępów w realizacji zadań w zakresie ochrony powietrza. Wskazano oczekiwane do osiągnięcia efekty rzeczowe oraz efekty ekologiczne (redukcja emisji). W przypadku POP WM z 2013 r.: założono wartości oczekiwane na koniec 2015 r. oraz na zakończenie realizacji programu, tj. do 2023 r., a dla aktualizacji POP WM z 2017 r.: wartości prognozowane na koniec 2020 r. oraz na koniec realizacji programu.

Realizacja obowiązków sprawozdawczych w ramach monitorowania POP WM odbywała się poprzez przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego sprawozdań ze zrealizowanych inwestycji związanych z redukcją emisji powierzchniowej oraz innych zadań wskazanych w programie ochrony powietrza, a także o zadaniach wdrażanych w ramach planu działań krótkoterminowych.

Ponadto ustalono, iż od 2017 r. sprawozdawczość prowadzona była równocześnie poprzez aktualizację danych w aplikacji *Baza inwentaryzacji ogrzewania budynków w Małopolsce* dostępnej pod adresem www.ekoplatnik.umwm.pl/SALPS/ poprzez formularz excel udostępniony na stronie internetowej www.powietrze.malopolska.pl/pop/sprawozdania-pop/. Poprzez bazę inwentaryzacji ogrzewania budynków w Małopolsce, gminy przekazywały informacje o inwestycjach polegających na likwidacji starych, niskosprawnych urządzeń grzewczych na paliwa stałe oraz przeprowadzonych termomodernizacjach budynków mieszkalnych lub użyteczności publicznej, a także wykorzystanych odnawialnych źródeł energii.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 12-14, 207-217, 221-226, 235-240)

Sprawozdanie z realizacji POP WM za okres 2013-2015 zostało przekazane do Ministerstwa Środowiska pismem z 27 października 2016 r. Do sporządzenia sprawozdania wykorzystano m.in. sprawozdania roczne z gmin i powiatów województwa małopolskiego za lata 2013-2015, zestawienie inwestycji finansowanych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie w latach 2013-2015.

W omawianym sprawozdaniu zawarto podsumowanie, stwierdzając m.in.: (...) *Wyniki jakości powietrza wskazują na niewielką poprawę jakości powietrza w niektórych gminach, jednakże problem w dalszym ciągu jest obecny na terenie Małopolski. W skali województwa udało się uzyskać jedynie 8% efektów ekologicznych jakie przewiduje obowiązujący Program ochrony powietrza i zaledwie 31% stanu jaki powinien być uzyskany w 2015 r. (...).* Wymieniono również kilka powodów takiego stanu rzeczy, a wśród nich:

- warunki dostępności środków finansowych na realizację działań naprawczych,

²⁹ Wymieniono m.in. Nowy Targ, Nowy Sącz, a także Wadowice, Andrychów i całą zachodnią część województwa, podkreślając rolę działań ponadregionalnych z uwagi na napływ zanieczyszczeń z terenu województwa śląskiego.

- brak ciągłości dostępu środków finansowych na działania naprawcze z programów prowadzonych na szczeblu centralnym,
- wybór działań prowadzonych przez samorządy – wybierano działania o mniejszej efektywności,
- powszechna dostępność zakupu urządzeń spalania paliw stałych, niespełniających norm jakości spalin – wskazano konieczność działań systemowych w tym zakresie,
- proceder spalania odpadów komunalnych w urządzeniach do tego nie przystosowanych,
- brak działań naprawczych w niektórych gminach wyznaczonych do ich realizacji,
- brak uregulowań prawnych wskazujących jakie rodzaje i parametry urządzeń muszą być stosowane w sektorze komunalnym oraz jaka jakość paliw jest dopuszczona do obrotu,
- brak motywacji mieszkańców gmin do działań na rzecz wymiany źródeł ciepła.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 251-256, 258)

Z analizy uzyskanych w Urzędzie danych dotyczących redukcji emisji powierzchniowej na obszarze województwa małopolskiego wynikało m.in., iż w zakresie:

- pyłu PM₁₀ wielkość redukcji osiągnięta w latach 2014-2016 wyniosła 531,08 Mg/rok, co stanowiło 11,6% redukcji założonej w POP WM z 2013 r. (4 559,30 Mg/rok) oraz 4,2% redukcji oczekiwanej według POP WM z 2017 r. (12 686 Mg/rok),
- pyłu PM_{2,5} wielkość osiągnięta w latach 2014-2016 wyniosła 511,29 Mg/rok, co stanowiło 11,2% redukcji założonej w POP WM z 2013 r. (4 551,77 Mg/rok) oraz 4,1% redukcji oczekiwanej według POP WM z 2017 r. (12 401 Mg/rok),
- BaP wielkość redukcji osiągnięta w latach 2014-2016 wyniosła 0,247 Mg/rok, co stanowiło 9,7% redukcji założonej w POP WM z 2013 r. (2,540 Mg/rok) oraz 3,9% redukcji oczekiwanej według POP WM z 2017 r. (6,379 Mg/rok).

W latach 2014-2016 na terenie województwa małopolskiego, wskutek działań naprawczych zrealizowanych w ramach POP WM, dokonano wymiany 14 879 źródeł ciepła na paliwa stałe oraz poddano termomodernizacji 2 075 obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 206-217)

Na realizację działań naprawczych w zakresie ochrony powietrza na terenie województwa małopolskiego w latach 2014-2016 wydatkowano łącznie 811 826 tys. zł, w tym na:

- wymianę systemów ogrzewania 206 861 tys. zł³⁰,
- termomodernizację 246 635 tys. zł,
- podłączenia do sieci ciepłowniczej wraz z jej modernizacją 185 881 tys. zł,
- alternatywne źródła energii 172 089 tys. zł.

W latach 2014-2016 łączna wysokość wydatków na termomodernizację budynków oraz zastosowanie alternatywnych źródeł energii wyniosła 418 724 tys. zł, co stanowiło 51,6% wszystkich wydatków na realizację działań naprawczych. Łączna kwota wydatków przeznaczonych na wymianę systemów ogrzewania oraz podłączenia do sieci ciepłowniczej wraz z jej modernizacją wyniosła 393 102 tys. zł, tj. 48,4%.

W latach 2014-2016 środki wydatkowane na termomodernizację budynków oraz zastosowanie alternatywnych źródeł energii stanowiły 51,6% wszystkich wydatków na realizację działań naprawczych, podczas gdy rozwiązania te charakteryzują się niskim wskaźnikiem efektywności ekonomicznej pod względem ograniczenia wielkości emisji³¹.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 12-19)

³⁰ W 2014 r. wydatki w tym zakresie wyniosły 48 454 tys. zł, w 2015 r. 62 041 tys. zł, a w 2016 r. 96 366 tys. zł.

³¹ W informacji NIK o wynikach kontroli *Eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim (P/16/065)*, na str. 36, przedstawiono szacunkowe koszty redukcji PM₁₀ przy zastosowaniu różnych rozwiązań. Według tych danych najniższe koszty redukcji emisji 1 tony PM₁₀ zapewnia wymiana kotła (245 tys. zł) oraz podłączenie nieruchomości do sieci ciepłej (od 102 tys. zł do 347 tys. zł), podczas gdy redukcja tej samej ilości PM₁₀ poprzez termomodernizację (bez wymiany kotła) generuje koszty w wysokości 2 759 tys. zł, a w przypadku instalacji paneli słonecznych 3 981 tys. zł.

W sprawie współpracy w zakresie ochrony powietrza realizowanej przez Samorząd Województwa Małopolskiego z innymi województwami oraz krajami, ustalono m.in., iż współpraca taka miała miejsce w ramach Projektu LIFE. Założono m.in. powstanie wspólnej międzyregionalnej bazy źródeł emisji dla Małopolski, Śląska, Czech i Słowacji oraz modelowanie jakości powietrza dla tych obszarów. W ramach ww. projektu podejmowana była również wymiana doświadczeń w zakresie działań ograniczających niską emisję nie tylko z Czechami, ale również z Rumunią, Bułgarią, Włochami i Węgrami. Według oceny Departamentu Środowiska UMWM dzięki uchwałom antysmogowym podjętym przez Województwo Małopolskie oraz realizacji Projektu LIFE nastąpiła mobilizacja działań antysmogowych w innych województwach w Polsce – stosowne uchwały wprowadziły województwa: śląskie i opolskie, a w trakcie przygotowania są województwa: podkarpackie, dolnośląskie, mazowieckie, łódzkie i wielkopolskie. Ponadto ustalono, iż Samorząd Województwa Małopolskiego włączył się w proces konsultacji społecznych w sprawie wprowadzenia na terenie województwa śląskiego ograniczeń w eksploatacji instalacji, w których występuje spalanie paliw, przekazując uwagi w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 15)

Sejmik Województwa Małopolskiego na podstawie art. 96 Poś przyjął w latach 2016-2017³² następujące uchwały antysmogowe:

- 15 stycznia 2016 r. uchwałą nr XVIII/243/16 wprowadził na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Regulacja określa rodzaje instalacji dla których wprowadzono ograniczenia tj. kotły, piece i kominki. W instalacjach tych dopuszcza się stosowanie wyłącznie paliw gazowych i lekkiego oleju opałowego. Termin wejścia w życie ustalono na 1 września 2019 r.³³;
- 24 kwietnia 2017 uchwałą nr XXXV/527/17 wprowadził na obszarze Gminy Miejskiej Kraków w okresie od 1 lipca 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r., zakaz eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Regulacja zakazywała stosowania do ogrzewania paliw niskiej jakości (miałów, mułów i flotów, węgla o niskiej kaloryczności, wysokiej zawartości popiołu i siarki oraz zawilgoconej biomasy). Przepisy te weszły w życie 1 lipca 2017 r. i będą obowiązywać do 31 sierpnia 2019 r., tj. do momentu wejścia w życie uchwały całkowicie zakazującej używanie paliw stałych do ogrzewania domów na terenie Krakowa;
- 23 stycznia 2017 r. uchwałą nr XXXII/452/17 wprowadził na obszarze województwa małopolskiego ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Przyjęta uchwała wprowadziła w pierwszej kolejności (od 1 lipca 2017 r.) zakaz stosowania we wszystkich istniejących kotłach i kominkach mułów i flotów węglowych oraz spalania drewna o wilgotności powyżej 20% oraz ograniczenie eksploatacji kotłów lub kominków na węgiel lub drewno o parametrach emisji gorszych niż wyznaczone w unijnych rozporządzeniach w sprawie ekoprojektu (emisja pyłu do 40 mg/m³). Eksploatowane od 1 lipca 2017 r. ogrzewacze pomieszczeń (kominki i piece) muszą spełniać wymagania ekoprojektu w zakresie sprawności i emisji zanieczyszczeń. W kolejnym etapie, od 2023 r. przewidziano zakaz używania kotłów na węgiel i drewno, które nie spełniają żadnych norm emisyjnych. Kominki, które nie będą spełniać wymagań ekoprojektu lub ich sprawność cieplna jest mniejsza niż 80%, będą musiały zostać doposażone w urządzenie redukujące emisję pyłu do poziomu ekoprojektu, np. w elektrofiltr. Jako

³² 25 listopada 2013 r. Sejmik Województwa Małopolskiego przyjął uchwałę nr XLIV/703/13 w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze gminy miejskiej Kraków. Regulacja ta, w celu ogrzewania lokali lub budynków i przygotowania ciepłej wody użytkowej dopuszczała wyłącznie paliwa gazowe i lekki olej opałowy. Uchwała miała wejść w życie 29 grudnia 2013 r. dla nowych lokali lub budynków oraz 1 września 2018 r. dla istniejących lokali i budynków. W 2014 r. została jednak zaskarżona. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził jej nieważność, wskazując na niedoskonałość art. 96 Poś. 25 września 2015 r. wyrok został podtrzymany przez Naczelny Sąd Administracyjny.

³³ Wyrokiem z dnia 27 września 2016 r. (sygn. akt II SA/Kr 521/16) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił wniesione skargi na wskazaną uchwałę Sejmiku Województwa Małopolskiego z 15 stycznia 2016 r.

ostatni etap założono (do końca 2026 r.), wymianę kotłów posiadających klasę 3 lub 4. Kotły klasy zgodnie z uchwałą będą mogły być eksploatowane bezterminowo, przy czym regulacja ta nie będzie obejmowała Gminy Miejskiej Kraków³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 3, 7-13, 74-80, 196)

W sprawie nakładania kar za nieprzestrzeganie tzw. uchwał antysmogowych oraz oceny skuteczności obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych uzyskano następujące wyjaśnienia z Departamentu Środowiska UMWM: *Sankcje stosowane w przypadku naruszenia postanowień uchwały antysmogowej określa art. 334 ustawy Prawo ochrony środowiska, który mówi, że: „Kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96, podlega karze grzywny.” Zgodnie z art. 24 Kodeksu wykroczeń grzywna wynosi od 20 zł do 5 000 zł, przy czym w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy 1 000 zł (...). Zgodnie natomiast z obowiązującymi przepisami prawa, organami uprawnionymi do nakładania mandatów na podstawie art. 334 ustawy Prawo ochrony środowiska jest jedynie Policja i Inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska. Wobec powyższego, Samorząd Województwa Małopolskiego pismem z dnia 17 lutego 2017 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wprowadzenie zapisów umożliwiających strażom gminnym lub miejskim nakładania mandatów za nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwałach antysmogowych. Niestety do chwili obecnej Województwo Małopolskie nie otrzymało oficjalnej odpowiedzi. Aby przygotować gminy do kontroli i egzekwowania wymagań uchwały antysmogowej, Województwo Małopolskie w dniach 13 i 14 czerwca 2017 r. zorganizowało w tym zakresie szkolenie dla pracowników wszystkich gmin z terenu Małopolski oraz przedstawicieli straży gminnych bądź miejskich. Szkolenie obejmowało zagadnienia prawne związane z przygotowaniem upoważnień do kontroli i procedury ich przeprowadzania, a także zagadnienia techniczne związane z konstrukcjami i wymaganiami dla kotłów i ogrzewaczy pomieszczeń, sposobami identyfikacji mułów lub flotów węglowych, pobierania próbek paliwa. Na szkoleniu przekazano przedstawicielom gmin (...) gotowe wzory wniosków do sądu o ukaranie grzywną do 5 tys. zł osób i podmiotów naruszających wymagania uchwał antysmogowych. (...). W ocenie Departamentu Środowiska większą skuteczność ograniczenia stosowania paliw niskiej jakości oraz kotłów węglowych niespełniających wymagań ekoprojektu zapewniłby zakaz ich sprzedaży. Niemniej jednak w ramach obecnych przepisów prawa gminy mają możliwość kontroli i egzekwowania przepisów wprowadzanych w ramach uchwał antysmogowych.*

(dowód: akta kontroli str. 3, 7-13, 74-80, 199, 204-205)

W sprawie wpływu Samorządu Województwa Małopolskiego na kształtowanie polityki finansowej i możliwości finansowania zadań z zakresu ochrony powietrza przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Marszałek Województwa Małopolskiego stwierdził m.in.: (...) *Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jako samorządowe osoby prawne, w kształcie narzuconym znowelizowaną ustawą Prawo ochrony środowiska faktycznie przestały posiadać taki charakter. Samorządy województw zostały pozbawione praktycznie wpływu na decyzje rad nadzorczych oraz zarządów wojewódzkich funduszy, co jest nie do pogodzenia z definicją wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zawartą w art. 400 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kompetencje te przeniesione zostały natomiast w przeważającym zakresie na organy administracji wojewodów. Wobec powyższego Samorząd Województwa Małopolskiego pozbawiony został praktycznie wpływu na kształtowanie polityki finansowej i możliwości finansowania zadań m.in. z zakresu ochrony powietrza przez WFOŚiGW w Krakowie.*

(dowód: akta kontroli str. 64-66)

³⁴ Wyrokami z dnia 3 października 2017 r. (sygn. akt II SA/Kr 750/17) oraz dnia 13 grudnia 2017 r. (sygn. akt II SA/Kr 1188/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił wniesione skargi na wskazaną uchwałę Sejmiku Województwa Małopolskiego z 23 stycznia 2017 r.

W ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (dalej: MRPO) wydatkowano łącznie 484 969 tys. zł na dofinansowanie działań sprzyjających ochronie powietrza³⁵, w tym 197 493 tys. zł na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych – w ramach działania 7.2 MRPO *Poprawa jakości powietrza i zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii* zrealizowano 122 projekty, których głównym efektem była redukcja emisji gazów cieplarnianych – wyrażona ekwiwalentem CO₂ – szacowana realizacja 64 032,75 Mg/rok. Ponadto w ramach działań 4.2 (*Transport miejski*) oraz 5.3 (*Rozwój zintegrowanego transportu metropolitarnego*) MRPO zrealizowano łącznie 19 projektów (287 476 tys. zł), których celem był m.in. rozwój zintegrowanego transportu publicznego. Zrealizowano m.in. zakup ekologicznych autobusów, jednostek taboru kolejowego oraz przebudowę infrastruktury.

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WM) przewidziano dofinansowanie realizacji działań sprzyjających ochronie powietrza w łącznej wysokości 1 023 302 tys. zł, w tym dofinansowanie zadań mających na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych 503 611 tys. zł. W ramach tej kwoty zaplanowano:

- działanie 4.4 (*Redukcja emisji zanieczyszczeń do powietrza*) – projekty polegające na wymianie kotłów i rozwoju sieci ciepłowniczych³⁶ – wysokość dofinansowania 295 059 tys. zł (łącznie 180 projektów: 14 dotyczących modernizacji 9 178 źródeł ciepła, 166 dotyczących wymiany 17 542 źródeł niskiej emisji)³⁷,
- działanie 4.3 (*Poprawa efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym*) – 95 projektów na łączną kwotę dofinansowania 208 551 tys. zł, których celem jest zmniejszenie zużycia energii poprzez produkcję energii ciepłej/elektrycznej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących odnawiane źródła energii³⁸.

Ponadto w RPO WM na lata 2014-2020 zaplanowano realizację działania 4.4 obejmującego dofinansowanie 31 projektów w łącznej wysokości 343 973 tys. zł, których celem jest modernizacja i rozbudowa systemu transportu publicznego prowadząca do zmniejszenia emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń poprzez zakup/modernizację jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej³⁹. W ramach działania 7.2 (*Transport kolejowy*) RPO WM przewidziano poddziałanie 7.2.1 (*Tabor kolejowy*) polegające na dofinansowaniu zakupu niskoemisyjnego taboru kolejowego w wysokości 175 718 tys. zł⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 3-19)

Od 1 października 2015 r. Województwo Małopolskie realizuje Projekt LIFE. Na jego realizację otrzymano z Komisji Europejskiej ok. 10 mln euro (budżet projektu wynosi ok. 17 mln euro). Działania w ramach ww. projektu zaplanowano do 2023 r. W jego realizację zaangażowanych było 62 partnerów, w tym: 55 gmin z Małopolski, Województwo Śląskie, Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy, Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA, Instytut VITO NV z Belgii, Słowacki Instytut Hydrometeorologii w Bratysławie, Ministerstwo Środowiska Republiki Czeskiej. W ramach projektu realizowane są następujące działania:

- *Ekodoradcy*, którego celem jest wzmocnienie wdrażania POP WM poprzez stworzenie wysoko wykwalifikowanych specjalistów (tzw. Ekodoradców) w małopolskich gminach,
- *Centrum kompetencji* – celem działania jest wzmocnienie wdrażania POP WM poprzez stworzenie wykwalifikowanych kadr zajmujących się ochroną powietrza na poziomie gminy,

³⁵ W ramach tych działań żaden ze wskaźników nie uwzględniał redukcji emisji PM₁₀, PM_{2,5}, BaP, NO₂ oraz SO₂.

³⁶ Łącznie zaplanowano wymianę lub modernizację 26 720 źródeł ciepła, a zgodnie z analizami wykonanymi na potrzeby POP WM z 2017 r. oszacowano, iż na terenie Małopolski użytkowanych jest od 485 tys. do 540 tys. kotłów na paliwa stałe.

³⁷ Założone efekty ekologiczne w postaci redukcji w związku z realizacją działania 4.4 RPO WM wyniosły: dla PM₁₀ 1 184,47 Mg, a dla PM_{2,5} 782 Mg.

³⁸ W ramach tych działań żaden ze wskaźników nie uwzględniał redukcji emisji PM₁₀, PM_{2,5}, BaP, NO₂ oraz SO₂.

³⁹ Jw.

⁴⁰ Jw.

- *Wsparcie wdrożenia zakazu stosowania paliw stałych do ogrzewania w Krakowie*, którego celem jest m.in. zapewnienie mieszkańcom usług doradczych i wsparcia eksperckiego w zakresie ochrony powietrza i gospodarki energetycznej,
- *Platforma zarządzania jakością powietrza w Krakowie przy wykorzystaniu narzędzi wysokorozdzielczego modelowania* – celem działania jest przygotowanie wysokorozdzielczego modelowania rozprzestrzeniania zanieczyszczeń w Krakowie, opracowanie różnych scenariuszy dla wprowadzenia stref ograniczonej emisji komunikacyjnej w Krakowie,
- *Międzynarodowe modelowanie zanieczyszczeń powietrza na obszarze Małopolski, Słowacji, Republiki Czeskiej i Śląska*, którego celem jest stworzenie wspólnej, międzyregionalnej platformy modelowania jakości powietrza,
- *Monitoring efektów wdrażania POP WM* – celem działania jest przygotowanie narzędzia do gromadzenia sprawozdawczości z gmin, przeprowadzenie testów pyłu PM₁₀, przygotowanie aktualizacji inwentaryzacji emisji i modelowania dla 2018 r.,
- *Monitoring wpływu realizacji projektu na społeczeństwo i gospodarkę regionu*, którego celem jest przeprowadzenie badań opinii publicznej na temat świadomości problemu jakości powietrza w celu oceny skuteczności i efektów wdrażania Projektu LIFE,
- *Regionalna kampania medialna na rzecz czystego powietrza*, która na celu aktywizowanie społeczności lokalnych do podejmowania działań na rzecz poprawy jakości powietrza poprzez uświadamianie lokalnym, że problem zanieczyszczeń powietrza dotyczy również ich miejscowości,
- *Lokalne działania informacyjno-edukacyjne w zakresie ochrony powietrza* – celem działania jest opracowanie materiałów dla Ekodoradców (plakaty, ulotki, broszury, itp.), nauczycieli, organizacja konkursu dla NGO, opracowanie strony internetowej o tematyce prezentującej m.in. stan powietrza w Małopolsce, organizacja imprez poświęconych tematyce powietrznej i spotkań z grupami opiniotwórczymi,
- *Tworzenie sieci wymiany doświadczenia z innymi projektami* poprzez współpracę z innymi regionami i zaangażowanie kluczowych interesariuszy na rzecz poprawy jakości powietrza,
- *Promocja realizacji projektu* poprzez rozpowszechnianie informacji o projekcie, popularyzowanie i szerzenie dobrych praktyk związanych z Projektem LIFE oraz podniesienie świadomości w jego zakresie,
- *Zarządzanie projektem* – główny cel działania to zapewnienie odpowiedniej realizacji działań przewidzianych w ramach Projektu LIFE, koordynacja, zarządzanie i nadzór nad jego funkcjonowaniem.

Ustalenia kontroli wskazują, iż dotychczas w ramach Projektu LIFE udzielono pomocy i porad dla 125 300 mieszkańców. Ekodoradcy⁴¹ zorganizowali również 1 100 spotkań dla mieszkańców z udziałem 23 000 uczestników. Ponadto przeprowadzono 268 wykładów w szkołach z udziałem 12 300 dzieci oraz wykonano badania termowizyjne dla 1000 budynków użyteczności publicznej. 15 listopada 2016 r. ruszyła kampania społeczna pod hasłem *Dymem z pieca zabijasz*, mające na celu uświadomienie mieszkańcom, że ich indywidualne decyzje mają wpływ na zdrowie i życie wielu osób. Kampania realizowana jest z czterech odsłonach i potrwa do kwietnia 2018 r. W jej ramach uruchomiono infolinię, pod którą mieszkańcy Małopolski mogą uzyskać informację o wymaganiach uchwał antysmogowych i możliwościach uzyskania dofinansowania na wymianę starych kotłów.

W dokumencie pn. *Podsumowanie realizacji Programu ochrony powietrza dla Województwa Małopolskiego w 2016 r.* podano m.in., iż: (...) *Efekty w zakresie wymiany starych urządzeń grzewczych w 55 gminach będących partnerami projektu LIFE to prawie 6 tys. zlikwidowanych urządzeń, co przyniosło efekt redukcji 222 Mg pyłu PM₁₀, 214 Mg pyłu PM_{2,5} i 74 kg benzo(a)pirenu. Stanowi to około 80% efektów uzyskanych przez wszystkie gminy w Małopolsce. Średnia uzyskana wielkość redukcji emisji w gminach*

⁴¹ W 2016 r. zatrudniono 60 Ekodoradców, którzy zostali zaangażowani m.in. do przygotowania i rozliczania wniosków o dofinansowanie do wymiany urządzeń grzewczych ze środków RPO oraz WFOŚiGW w Krakowie.

uczestniczących w projekcie LIFE była 10-krotnie wyższa niż średnia dla pozostałych gmin w województwie. (...).

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 15-17, 20-38, 44-63)

W tabelach poniżej przedstawiono dane obrazujące skalę przekroczeń norm jakościowych powietrza na obszarze województwa małopolskiego (tabela nr 1) oraz tendencję zmian w stężeniach wybranych substancji (dane uśrednione w skali województwa – tabela nr 2)⁴².

Tabela nr 1: Przekroczenie stężeń na terenie województwa małopolskiego

Substancja	Rok	Wartość normatywna	Liczba stacji	Liczba stacji z przekroczeniami wartości normatywnych	Liczba stacji z przekroczeniami pow. 150% wartości normatywnej	Maksymalne stężenie roczne	Poziom minimalny ⁴³	Poziom maksymalny ⁴⁴
PM ₁₀	2014	40 µg/m ³ stężenie roczne	22	11 (50%)	1 (5%)	63,9	0,0 µg/m ³	551,7 µg/m ³
	2015		18	7 (39%)	1 (6%)	67,8	2,4 µg/m ³	580,2 µg/m ³
	2016		24	6 (25%)	0 (0%)	56,7	2,2 µg/m ³	630,7 µg/m ³
PM ₁₀	2014	50 µg/m ³ stężenie dobowe ⁴⁵	24	18 (75%)	13 (54%)	x	12 dni	188 dni
	2015		18	13 (72%)	9 (50%)	x	6 dni	200 dni
	2016		24	17 (71%)	13 (54%)	x	10 dni	165 dni
PM _{2,5}	2014	25 µg/m ³ stężenia roczne	8	7 (88%)	1 (13%)	45,0	2,0 µg/m ³	270,0 µg/m ³
	2015		8	8 (100%)	1 (13%)	43,8	2,8 µg/m ³	435,2 µg/m ³
	2016		8	8 (100%)	1 (13%)	37,9	3,0 µg/m ³	350,2 µg/m ³
BaP	2014	1 ng/m ³ stężenie roczne	19	19 (100%)	19 (100%)	15,2	0,0 ng/m ³	49,5 ng/m ³
	2015		16	16 (100%)	16 (100%)	12,0	0,1 ng/m ³	42,4 ng/m ³
	2016		16	16 (100%)	16 (100%)	9,9	0,1 ng/m ³	46,6 ng/m ³
NO ₂	2014	40 µg/m ³ stężenie roczne	12	1 (8%)	1 (8%)	61,5	1,0 µg/m ³	227,0 µg/m ³
	2015		11	1 (9%)	1 (9%)	63,1	0,8 µg/m ³	206,2 µg/m ³
	2016		16	2 (13%)	0 (0%)	59,3	1,0 µg/m ³	171,3 µg/m ³

Z analizy danych zawartych w tabeli nr 1 wynikało m.in., iż w kontrolowanym okresie (2014-2016) odsetek stacji w województwie małopolskim, na których odnotowano przekroczenia stężeń rocznych oraz przekroczenia dopuszczalnego poziomu stężeń dobowych PM₁₀ mieścił się odpowiednio w przedziale od 50% do 25% oraz od 75% do 71%.

Z kolei przekroczenia poziomu dopuszczalnego PM_{2,5} wystąpiły niemal na wszystkich stacjach (88% - 100%), a przekroczenia poziomu docelowego BaP odnotowano dokładnie w każdym punkcie pomiarowym. Przekroczenia większe niż 150% wartości normatywnej odnotowano na: 13% stanowiskach mierzących stężenia PM_{2,5}, co najmniej połowie stacji pomiarowych dla stężeń dobowych PM₁₀ (50% - 54%) oraz we wszystkich przypadkach pomiarów dla BaP.

W latach 2014-2016 maksymalne roczne stężenia odnotowane dla PM₁₀ mieściły się w przedziale 56,7 µg/m³ - 67,8 µg/m³ (poziom dopuszczalny 40 µg/m³), największe przekroczenia stężeń dobowych PM₁₀ występowały przez 165 dni - 200 dni w ciągu roku (poziom dopuszczalny do 35 dni rocznie), a najwyższe stężenia BaP przekraczały co najmniej dziesięciokrotnie poziom docelowy dla tej substancji (9,9 ng/m³ – 15,2 ng/m³ przy ustalonym poziomie docelowym na poziomie 1 ng/m³). Maksymalne wartości stężeń odnotowane w kontrolowanym okresie dla PM₁₀ mieściły się w przedziale od 551,7 µg/m³

⁴² Sporządzono na podstawie danych GIOŚ (<http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/archives>).

⁴³ Poziomy minimalne i maksymalne podano dla następujących czasów uśredniania dla: PM₁₀ i PM_{2,5} – 1 godzina (stężenia roczne), BaP – 24 godziny, NO₂ – 1 godzina. W przypadku stężeń dobowych PM₁₀ podany zakres oznacza minimalną oraz maksymalną liczbę dni, w których odnotowano przekroczenia poziomu 50 µg/m³.

⁴⁴ Jw.

⁴⁵ Stężenia dobowe nie mogą być przekroczone więcej niż 35 razy w ciągu roku.

do 630,7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (okres uśredniania: 1 godzina), a w przypadku BaP od 42,4 ng/m^3 do 49,5 ng/m^3 (okres uśredniania: 24 godziny).

Tabela nr 2: Tendencje zmian w stężeniach wybranych substancji⁴⁶

Substancja	Okres uśredniania	Minimum	Maksimum	Wartość średnia (okres 3 lat)	Minimum	Maksimum	Wartość średnia (okres 3 lat)	Zmiana średnich poziomów
		2011 – 2013			2014 - 2016			
PM ₁₀	stężenia roczne	27,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (68%)	76,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (191%)	7,6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (119%)	24,0 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (60%)	67,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (170%)	38,4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (96%)	↓ (19,3%)
PM ₁₀	stężenia dobowe	15 dni (43%)	200 dni (571%)	100 dni (286%)	6 dni (17%)	200 dni (571%)	65 dni (186%)	↓ (35,0%)
PM _{2,5} ⁴⁷	stężenia roczne	27,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (104%)	54,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (196%)	36,7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (147%)	24,4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (98%)	45,0 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (180%)	31,0 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (124%)	↓ (15,5%)
BaP ⁴⁸	stężenia roczne	2,9 ng/m^3 (290%)	21,3 ng/m^3 (2 130%)	9,0 ng/m^3 (900%)	2,5 ng/m^3 (250%)	15,2 ng/m^3 (1 520%)	7,0 ng/m^3 (700%)	↓ (22,2%)
NO ₂ ⁴⁹	stężenia roczne	68,0 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (170%)	73,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (183%)	70,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (177%)	59,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (148%)	63,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (158%)	61,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (153%)	↓ (13,4%)

Z danych ujętych w tabeli nr 2 wynikało m.in., iż na obszarze województwa małopolskiego średnioroczne stężenia PM₁₀ w latach 2011-2013 mieściły się w przedziale od 27,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ do 76,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (68% - 191% poziomu dopuszczalnego), a w latach 2014-2016 osiągnęły poziom od 24,0 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ do 67,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (60% - 170% wartości normatywnej).

Liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀ na terenie Małopolski mieściła się w ww. okresach odpowiednio w przedziale od 15 dni do 200 dni (43% - 571% wartości normatywnej) oraz od 6 dni do 200 dni (17% - 571% wartości normatywnej). W przypadku PM_{2,5} stężenia roczne w skali całego województwa ukształtowały się odpowiednio na poziomie od 27,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ do 54,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (104% - 196% poziomu dopuszczalnego) oraz od 24,4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ do 45,0 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (98% - 180% poziomu dopuszczalnego).

Stężenia roczne BaP w województwie małopolskim wyniosły odpowiednio od 2,9 ng/m^3 do 21,3 ng/m^3 (290% - 2 130% poziomu docelowego) oraz od 2,5 ng/m^3 do 15,2 ng/m^3 (250,0% - 1 520,0% poziomu docelowego).

Wartość średnia stężeń rocznych PM₁₀, PM_{2,5} i BaP, obliczona za lata 2014-2016 z uwzględnieniem wszystkich stacji na terenie Małopolski, zmniejszyła się odpowiednio o 19,3%, 15,5% i 22,2% w porównaniu do poziomu średniego z lat 2011-2013⁵⁰. Obniżeniu o 35,0% uległa również średnia liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀, obliczona wg tego samego schematu. Wartość średnia stężeń rocznych dla NO₂ na stacji komunikacyjnej w Krakowie, liczona w ww. okresach trzyletnich, zmniejszyła się o 13,4%. Powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a lata 2014-2016 były relatywnie cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków anemologicznych (wietrznych), co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu.

(dowód: akta kontroli str. 200-201, 259-334)

Z analizy treści wybranej korespondencji z lat 2014-2017 prowadzonej przez UMWM z Ministerstwem Środowiska, Ministerstwem Gospodarki, Narodowym Funduszem

⁴⁶ Poniżej poszczególnych wartości stężeń lub liczby dni podano w nawiasach % wartości normatywnej dla danej substancji.

⁴⁷ Poziom dopuszczalny dla PM_{2,5} wynosił: 28 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2011 r., 27 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2012 r., 26 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2013 r., 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2014 r. i w kolejnych latach. Przy średnim stężeniu z lat 2011-2013 podano % wartości normatywnej w odniesieniu do poziomu dopuszczalnego obowiązującego obecnie (25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$).

⁴⁸ Poziom docelowy dla BaP obowiązuje od 2013 r. (1 ng/m^3).

⁴⁹ Dla NO₂ wzięto pod uwagę poziom stężeń odnotowany wyłącznie na stacji komunikacyjnej funkcjonującej w największym mieście województwa (Kraków – al. Krasińskiego).

⁵⁰ Wartości średnie zostały obliczone za okresy trzyletnie.

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wynikało m.in., iż Województwo Małopolskie apelowało o wprowadzenie do polskich przepisów prawa zmian, które umożliwiłyby prowadzenie na szczeblu lokalnym regionalnym skuteczniejszych działań poprawiających jakość powietrza.

Ponadto w latach 2016-2017 Marszałek Województwa Małopolskiego wraz z pozostałymi marszałkami (podczas konwentów) wypracował następujące stanowiska:

- Nr 29 w sprawie norm jakości dla paliw stałych oraz kotłów małej mocy (do 1 MW) z 22 czerwca 2016 r.,
- Nr 18 w sprawie dofinansowania działań naprawczych programów ochrony powietrza z 29 września 2016 r.,
- Nr 12 w sprawie braku działań na szczeblu rządowym w związku ze złą jakością powietrza w Polsce z 18 stycznia 2017 r.,
- Nr 8 w sprawie umożliwienia tworzenia stref ograniczonej emisji komunikacyjnej z 18 stycznia 2017 r.,
- Nr 29 w sprawie podjęcia pilnych działań na szczeblu rządowym zmierzających do poprawy jakości powietrza w Polsce z 29 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 81-198)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

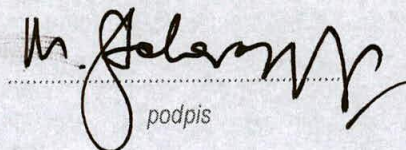
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych i nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

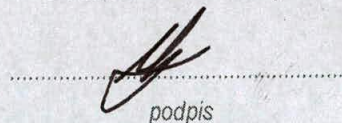
Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

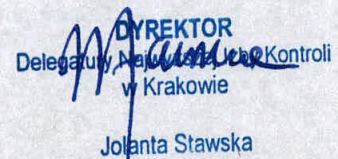
Kraków, dnia 1 lutego 2018 r.

Marcin Stolarczyk
główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Mariusz Gorczyca
Doradca ekonomiczny


podpis


DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
Jolanta Stawska

⁵¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

Ur. 410. 026.04.2014
P/141048

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE-POLOGNE
umowa nr 526/CPRH 6-1/2011/D
z Poczta Polska S.A.

z dnia 04.04.2011 r. Nadano w UP Kraków 16



Pan
Jacek Krupa
Marszałek Województwa Małopolskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
ul. Raclawicka 56
30-017 Kraków



9074

Skład i wykonanie:

SAMIN // **DRUK** Sp. z o.o.

biuro.bzowa@samindruk.com.pl
www.samindruk.com.pl

Wyprodukowano w 2009 roku. Termin trwałości kleju 2 lata.