



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W KATOWICACH

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach Kancelaria ogólna	
Wpł. dn.	27-12-2024
Nr kpo.	15-2276/24
Przebieg: Magdalena Porańc	

LKA.410.21.1.2024

Pan
Wojciech Saługa
Marszałek Województwa Śląskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Śląskiego
ul. Juliusza Ligonia 46
40-037 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/069 – Realizacja uchwał antysmogowych

W Katowicach, dnia 27 grudnia 2024 r.
Magdalena Porańc

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, ul. Juliusza Ligonia 46, 40-037 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego ² , od 6 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jakub Chełstowski, Marszałek Województwa Śląskiego, od 21 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r., a wcześniej Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego, od 1 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2024, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary lub gromadzonych w celach ustalenia tendencji badanych zjawisk (dane zbierane w celach porównawczych).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Beata Pękuł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/199/2024 z 1 października 2024 r. 2. Damian Majewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/200/2024 z 1 października 2024 r. (akta kontroli Tom I str. 1-4)

¹ Dalej: UM lub Urząd.

² Dalej: Marszałek Województwa.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Władze Samorządu Województwa Śląskiego podejmowały działania na rzecz pełnego wdrożenia uchwały antysmogowej⁵ oraz wykonania postanowień Programów ochrony powietrza⁶ związanych z wdrożeniem tej uchwały. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęcie przez Sejmik Województwa Śląskiego⁷ uchwały antysmogowej w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, w której określono ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych. W celu zapewnienia wdrożenia postanowień uchwały antysmogowej, w przyjmowanych Programach określano różne działania naprawcze, których realizatorami miały być głównie samorządy powiatowe i gminne województwa śląskiego. Do poszczególnych działań przypisywano wskaźniki umożliwiające ich monitorowanie.

Na szeroką skalę prowadzono działalność edukacyjną, informacyjną i szkoleniową. Urząd wspierał również gminy finansowo ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014 – 2020⁸, „Projektu LIFE Śląskie - Przywracamy błękit” i środków samorządu województwa śląskiego.

Opracowano i udostępniono wszystkim gminom województwa śląskiego *Metodykę wykrywania nielegalnego spalania i współspalania odpadów w indywidualnych urządzeniach grzewczych*.⁹

Zgodnie ze sporządzonymi przez Urząd sprawozdaniami z realizacji Programów, w okresie od 2017 r. do 2023 r. w województwie śląskim zlikwidowano 178 378 szt. (tj. 32% z 560 000 szacowanych do wymiany) nieefektywnych indywidualnych źródeł ciepła.

Przy założeniu średniego tempa wymiany kotłów z lat 2017 – 2023 (ok. 25 tys. na rok) czas potrzebny na wyeliminowanie z użytkowania wszystkich nieefektywnych źródeł na paliwa stałe wyniósłby jeszcze ponad 15 lat.

Jednocześnie, zgodnie ze sporządzonym przez Urząd *Sprawozdaniem końcowym z realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego i Planu Działań Krótkoterminowych za lata 2020-2023* ¹⁰osiągnięto redukcję emisji pyłu PM₁₀ i PM_{2,5} oraz B(a)P w wielkościach stanowiących od 1 033% do 1 059% wielkości oszacowanych i od 457% do 465% oszacowanych wielkości do roku 2026.

Sposób i zakres przyjętych w Programach ochrony powietrza szacowanych do osiągnięcia efektów ekologicznych i rzeczowych oraz danych wykazywanych w sprawozdaniach z realizacji Programów i wyjaśnienia złożone w trakcie niniejszej kontroli nie dają możliwości oceny stopnia zaawansowania wdrożenia uchwały

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

⁵ Uchwała nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

⁶ Program ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pulapu stężenia ekspozycji, przyjęty uchwałą nr V/47/5/2017 Sejmiku Województwa z dnia 18 grudnia 2017 r.; Program ochrony powietrza dla województwa śląskiego, przyjęty uchwałą nr VI/21/12/2020 Sejmiku Województwa z dnia 22 czerwca 2020 r.; Program ochrony powietrza dla województwa śląskiego⁶, przyjęty uchwałą nr VI/62/8/2023 Sejmiku Województwa z dnia 20 listopada 2023 r. Dalej odpowiednio: POP z 2017 r., POP z 2020 r., POP z 2023 r.

⁷ Dalej: Sejmik Województwa lub Sejmik.

⁸ Dalej: RPO WŚ.

⁹ Uchwała nr 2541/228/V/2017 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie zatwierdzenia projektów dokumentów opracowanych wraz z Programem ochrony powietrza. Dalej: *Metodyka wykrywania nielegalnego spalania i współspalania odpadów*.

¹⁰ Dalej: *Sprawozdanie końcowe z realizacji POP za lata 2020-2023*.

antysmogowej, zakładanych efektów jej wdrożenie oraz postanowień Programów związanych z ograniczeniem niskiej emisji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

Działania na rzecz realizacji uchwały antysmogowej i ograniczenia niskiej emisji

W okresie objętym kontrolą w województwie śląskim obowiązywała uchwała nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa z dnia 7 kwietnia 2017 r.¹¹, która wprowadziła ograniczenia lub zakazy dla podmiotów eksploatujących instalacje, w których następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹², w szczególności kocioł, kominek i piec, jeżeli:

- dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub
- wydzielają ciepło lub
- wydzielają ciepło i przenoszą je do innego nośnika.

Ograniczenie dotyczy wszystkich podmiotów użytkujących takie instalacje, jeżeli nie spełniają one minimalnych standardów emisyjnych zgodnych z klasą 5 pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012¹³. Ograniczenia dotyczące wymogu eksploatacji instalacji spełniających minimalne standardy emisyjne zgodne z klasą 5 obowiązywały od 1 września 2017 r., za wyjątkiem instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 września 2017 r. W uchwale wyznaczono, dla mieszkańców województwa śląskiego, terminy przejściowe na dostosowanie się do jej zapisów, zgodnie z którymi:

- do końca 2021 r. powinny być zostać wyeliminowane, wszystkie ponad 10-letnie od daty ich produkcji, kotły na paliwa stałe lub nieposiadające tabliczki znamionowej;
- do końca 2023 r. powinny być zostać wyeliminowane wszystkie instalacje na paliwa stałe eksploatowane w okresie od 5 do 10 lat od daty ich produkcji;
- do końca 2025 r. powinny zostać wyeliminowane wszystkie instalacje na paliwa stałe eksploatowane w okresie poniżej 5 lat od daty ich produkcji;
- do końca 2027 r. powinny zostać wyeliminowane wszystkie instalacje na paliwa stałe spełniające wymagania w zakresie emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3 lub klasy 4 według normy PN-EN 303-5:2012.

Wymagania w przypadku instalacji wydzielających ciepło, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 września 2017 r. obowiązywały od 1 stycznia 2023 r., chyba, że instalacje te:

- osiągały sprawność cieplną na poziomie co najmniej 80% lub
- zostały wyposażone w urządzenie zapewniające redukcję emisji pyłu do wartości określonych w punkcie 2 lit. a załącznika II do Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu

¹¹ Dalej: uchwała antysmogowa.

¹² Dz.U. z 2024 r., poz. 266 ze zm.

¹³ Wyróżnia trzy klasy kotłów (klasa 3, 4 i 5) pod względem granicznych wartości emisji trzech zanieczyszczeń: tlenku węgla (CO), lotnych związków organicznych (OGC) oraz pyłu. Dodatkowo dzieli kotły pod względem podawania paliwa: załadunek ręczny i załadunek automatyczny oraz ze względu na rodzaj paliwa: biopaliwa i paliwa kopalne.

Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe¹⁴.

Poza ograniczeniami związanymi z instalacjami, uchwałą antysmogową wprowadzono także, od 1 września 2017 r., zakaz stosowania:

- węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla,
- mułów i flotokonzentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem,
- paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%,
- biomasy stałej, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20%.

Regulacje dotyczą całego sektora komunalno-bytowego oraz działalności gospodarczej, gdzie użytkowane są kotły o mocy nieprzekraczającej 1 MW.

(akta kontroli Tom I str. 22-23)

Uchwałą antysmogową, jak wskazano w jej uzasadnieniu, podjęto m.in. w oparciu o coroczne oceny jakości powietrza na terenie województwa śląskiego, wykonywane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach¹⁵, oraz analizy wielkości emisji wykonywane w ramach Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego z 2014 r.¹⁶ Powyższe dokumenty wskazywały:

- na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu PM₁₀¹⁷, pyłu PM_{2,5}¹⁸ oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu¹⁹ (liczba dni z przekroczoną normą dobową dla pyłu zawieszonego PM₁₀ wynosiła od 16 do 117 dni w 2015 r. w poszczególnych obszarach zabudowy mieszkaniowej województwa śląskiego, natomiast docelowe poziomy stężenie benzo(a)pirenu przekraczane były 11-krotnie²⁰);²¹
- że największy wpływ na jakość powietrza mają źródła powierzchniowe, obejmujące głównie indywidualne źródła spalania z sektora komunalno-bytowego oraz sektora usługowego. Spośród wszystkich źródeł generujących emisje zanieczyszczeń do powietrza, indywidualne urządzenia grzewcze na paliwa stałe powodują ponad 51% całkowitej emisji pyłu PM₁₀, blisko 44% całkowitej emisji pyłu PM_{2,5} oraz 94% emisji benzo(a)pirenu (użytkowanie kotłów, czy pieców węglowych o niskiej efektywności energetycznej niespełniających żadnych norm

¹⁴ 50 mg/m³ pyłu drobnego (przy 13% O₂) z kominków z otwartą komorą spalania, ogrzewanych paliwem stałym; 40 mg/m³ pyłu drobnego (przy 13% O₂) z kominków i trzonów kuchennych z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących paliwo stałe inne niż drewno sprasowane w formie pelletów; 20 mg/m³ pyłu drobnego (przy 13% O₂) dla kominków z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących drewno prasowane w formie pelletów.

¹⁵ Dalej: WIOŚ.

¹⁶ Program ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji przyjęty uchwałą nr IV/57/3/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 listopada 2014 r.

¹⁷ Cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 mikrometrów (µm)

¹⁸ Cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 mikrometrów (µm), które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych.

¹⁹ Organiczny związek chemiczny należący do wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA).

²⁰ Czternasta roczna ocena jakości powietrza w województwie śląskim z dnia 28 kwietnia 2016 r., obejmująca 2015 rok.

²¹ Oceny jakości powietrza na terenie województwa śląskiego wykonywane były przez WIOŚ dla pięciu stref: 1) aglomeracji górnośląskiej – kod strefy PL2401, 2) aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej – kod strefy PL2402, 3) miasta Bielsko-Biała – kod strefy PL2403, 4) miasta Częstochowa – kod strefy PL2404, 5) strefy śląskiej – kod strefy PL2405.

emisyjnych oraz spalania w nich paliw o niskich parametrach jakościowych, czy spalania odpadów różnego pochodzenia).

Zakładanym efektem wdrożenia uchwały antysmogowej, przy wymianie wszystkich kotłów i pieców starego typu) na kotły retortowe²², zmniejszenie emisji pyłów z około 12 723 t/rok do około 1 100 t/rok.

Do wyliczenia zakładanego efektu wdrożenia uchwały antysmogowej przyjęto dane:

- Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące: szacunkowej liczby, na obszarze województwa śląskiego w 2002 r. i 2012 r., liczby pieców i kotłów na paliwa stałe oraz liczbę kuchni węglowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe do przygotowywania posiłków;
- Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych²³, zgodnie z którymi Urząd przyjął, że 70% eksploatowanych kotłów na terenie województwa śląskiego stanowią kotły starego typu, a pozostałe 30% to kotły nowego typu – komorowe i automatyczne;
- z własnych obliczeń: średniego zapotrzebowanie na ciepło dla domu, powierzchni mieszkaniowej gospodarstwa domowego i poziomu sprawności urządzeń grzewczych.

(akta kontroli Tom I str. 53-74)

Wskazane w uchwale antysmogowej ograniczenia oraz zakazy miały w istotny sposób przyczynić się do zmiany wielkości emisji z sektora komunalno-bytowego gdyż źródła powierzchniowe były w województwie śląskim głównymi emiterami zanieczyszczeń pyłu zawieszonego PM₁₀, PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu. W ramach aktualizacji Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego²⁴ przeprowadzono modelowanie rozprzestrzeniania zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych dla pięciu wariantów²⁵ ograniczeń eksploatacji urządzeń i stosowania paliw stałych. Analiza wykazała, że eliminacja paliw stałych złej jakości (wariant 1) spowoduje obniżenie maksymalnych stężeń średniorocznych pyłu PM₁₀ tylko o kilka µg/m³ (5-8 µg/m³), natomiast wymiana urządzeń (wariant 2 i 5) doprowadzi do znacznego obniżenia stężeń PM₁₀ tj. o 90%, przy czym stężenia średnioroczne PM₁₀ w wariantcie 5 były nieznacznie wyższe od stężeń w wariantcie 2. Częściowa redukcja kotłów na paliwa stałe poprzez podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymiana na ogrzewanie gazowe (wariant 3) spowoduje niewielkie obniżenie stężeń PM₁₀ głównie w aglomeracjach i miastach. Z kolei rezygnacja z paliw stałych (wariant 4) przyczyni się do największej redukcji stężeń PM₁₀. Analiza całkowitych wielkości stężeń średniorocznych pyłu PM₁₀, które są generowane przez wszystkie rodzaje źródeł wykazała, że sama redukcja emisji powierzchniowej będzie wystarczająca do osiągnięcia dopuszczalnych poziomów stężenia średniorocznego PM₁₀ w czterech strefach tj. aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej, Bielsku-Białej, Częstochowie oraz w strefie śląskiej. W aglomeracji górnośląskiej z kolei konieczna będzie dodatkowo redukcja emisji liniowej. W przypadku pyłu PM_{2,5} poprawa jakości paliwa (wariant 1) spowoduje niewielki spadek stężeń generowanych przez emisję powierzchniową

²² Urządzenia, w których proces spalania oraz podawania paliwa do paleniska sterowany jest za pomocą układu mikroprocesowego. Zastosowanie pozwala na oszczędność paliwa do 40% w stosunku do tradycyjnych kotłów węglowych.

²³ Dalej: IETU lub Instytut. Hławiczka S. i inni. Nowe podejście do oceny niskiej emisji z ogrzewania mieszkań w kształtowaniu stężeń pyłu na obszarze gminy. Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych nr 47 2011 r.

²⁴ Program ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycyj. przyjęty uchwałą nr V/47/5/2017 Sejmiku Województwa z dnia 18 grudnia 2017 r., dalej: POP z 2017.

²⁵ Wariant 1 – wyeliminowanie stosowania paliw złej jakości (muły, floty itp.), wariant 2 – jednolita klasa 5, wariant 3 – zwiększenie wykorzystania sieci ciepłowniczych i gazu ziemnego do celów grzewczych, wariant 4 – eliminacja paliw stałych w aglomeracjach i miastach strefach, wariant 5 – jednolita klasa 4

o 3-8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Wymiana urządzeń grzewczych (wariant 2 i 5) lub rezygnacja z paliw stałych (wariant 4) spowoduje znaczne obniżenie stężeń generowanych przez źródła powierzchniowe, nawet o 20 – 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz pozwoli na dotrzymanie normy dla roku 2020 w trzech strefach tj.: aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej, Bielsku-Białej oraz Częstochowie, a dla pozostałych dwóch stref działanie takie będzie niewystarczające. W przypadku Benzo(a)pirenu niewystarczająca będzie wymiana urządzeń grzewczych na spełniające wymogi klasy 4 (wariant 5) ani klasy 5 (wariant 2). Dopiero zrezygnowanie z wykorzystania paliw stałych w aglomeracjach i miastach strefach (wariant 4) doprowadzi do redukcji stężeń do poziomu 1 ng/m^3 . Analiza wykazała również, że całkowite stężenia benzo(a)pirenu ze wszystkich źródeł w dalszym ciągu będą przekraczać poziomy docelowe. Jedynie redukcja emisji (wariant 4) pozwoli na utrzymanie poziomu docelowego w Bielsku-Białej i w Częstochowie gdzie maksymalne stężenia będą poniżej 1,5 ng/m^3 , a zgodnie z wytycznymi GIOŚ dotyczącymi zaokrągleń, nie przekroczą wartości 1 ng/m^3 .

(akta kontroli Tom I str. 75-117)

Uchwała antysmogowa przyjęta została przez Sejmik Województwa, po uzyskaniu opinii otrzymanych w wyniku skierowania jej projektu do:

- konsultacji społecznej i opiniowania przez gminy i powiaty województwa śląskiego (na mocy uchwały nr 64/165/V/2017 r. z dnia 12 stycznia 2017 r. Zarządu Województwa; wypełniając dyspozycję/obowiązek wynikający z art. 96. ust. 2 ustawy POŚ;
- konsultacji z organizacjami pozarządowymi i Radą Działalności Pożytku Publicznego Województwa Śląskiego (na mocy uchwały nr 285/170/V/2017 z dnia 7 lutego 2017 r. Zarząd Województwa Śląskiego – art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁶;
- opiniowania przez Wojewódzką Radę Dialogu Społecznego, zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego²⁷.

(akta kontroli Tom I str. 24-26)

Obowiązek weryfikacji przestrzegania ograniczeń lub zakazów wprowadzonych w uchwale antysmogowej, w trakcie kontroli indywidualnych systemów grzewczych, wprowadzony został, jako działanie naprawcze, w Programach ochrony powietrza dla województwa śląskiego uchwalonych przez Sejmik województwa od dnia 22 czerwca 2020²⁸, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli Tom I str. 247-287)

Zarządzeniem nr 3/21 z dnia 4 stycznia 2021 r. (wraz ze zmianami) Marszałek powołał Zespół do spraw analizy realizacji uchwały antysmogowej²⁹. Treść uchwały, w wyniku prac Zespołu nie została zmieniona.

(akta kontroli Tom I str. 28-43)

Jak wyjaśniła Członek Zarządu, w przypadku prac nad nowelizacją uchwały antysmogowej zostaną przeprowadzone konsultacje społeczne, a obowiązujący dla województwa śląskiego POP-2023, zawiera środki naprawcze, które mają doprowadzić do poprawy jakości powietrza w najkrótszym możliwym terminie.

²⁶ Dz. U. z 2024 poz. 1112.

²⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 2232.

²⁸ Dalej: POP z 2020 r.

²⁹ Dalej: Zespół ds. analizy.

Założenia POP-2023 są zgodne zarówno z obowiązującymi przepisami Dyrektywy CAFE³⁰ jak i znowelizowanymi przepisami ustawy POŚ. Jeśli projektowane zmiany Dyrektywy CAFE wejdą w życie i zostaną transponowane do prawa krajowego, Zarząd Województwa zobligowany zostanie do zaktualizowania POP-2023 zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zaostrzonych norm jakości powietrza.

(akta kontroli Tom I str. 19-21)

Proces wdrażania ograniczeń i zakazów określonych w uchwale antysmogowej uwzględniony został w: POP z 2017 r.³¹, POP z 2020 r., POP z 2023 r.³², poprzez ujęcie w nich działań naprawczych mających charakter:

- działań ograniczających emisję z sektora bytowo-komunalnego (ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych³³)³⁴ – POP z 2017 r., POP z 2020 r., POP z 2023 r.;
- działań wspomagających (działania promocyjne i edukacyjne³⁵) – POP z 2017 r., POP z 2020 r., POP z 2023 r.;
- działań kontrolnych (prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów³⁶) – POP z 2020 r., POP z 2023 r.

(akta kontroli Tom I str. 214-336)

Jak wyjaśniła Członek Zarządu, w POP z 2017 r.: „(...) nie zaplanowano działania polegającego na kontroli indywidualnych systemów grzewczych, ponieważ była ona opracowana w czasie, gdy uchwała antysmogowa jeszcze nie obowiązywała, w związku z czym nie było żadnych podstaw do prowadzenia kontroli. Choć oba dokumenty (Program i uchwała antysmogowa) zostały uchwalone w tym samym roku, zagadnienia dotyczące norm emisyjnych dla instalacji o mocy do 500 kW, czy wprowadzenie zakazu dla określonych paliw stałych, były zupełnie nowe, dopiero rozpoznawane, tym samym niemożliwe do ujęcia w opracowywanym Programie”.

(akta kontroli Tom I str. 50)

Działania naprawcze w poszczególnych Programach ochrony powietrza wskazano dla pięciu stref: Aglomeracji górnośląskiej, Aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej, miasta Bielsko-Biała, miasta Częstochowa, Strefy śląskiej³⁷. Jako wymagany szacunkowy

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U.L. 152 z 11.6.2008).

³¹ Stanowiącym aktualizację *Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pulapu stężenia ekspozycji* przyjętym uchwałą nr IV/57/3/2014 Sejmiku z dnia 17 listopada 2014 r.

³² Stanowiący aktualizację POP z 2020 r.

³³ Działania zmierzające do obniżenia emisji z indywidualnych systemów grzewczych opalanych paliwami stałymi obejmowały: 1) zastąpienie niskosprawnych urządzeń grzewczych podłączeniem do sieci ciepłowniczej, gdy istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia; 2) prowadzenie działań zmierzających do wymiany niskosprawnych kotłów na paliwa stałe w miarę możliwości technicznych i ekonomicznych na OZE (głównie pompy ciepła).

³⁴ Dalej: ograniczenie emisji z instalacji.

³⁵ Działanie powinno być realizowane m.in. poprzez: 1) prowadzenie akcji edukacyjnych uświadamiających mieszkańców zagrożenia dla zdrowia, jakie niesie ze sobą zanieczyszczenie powietrza, 2) prowadzenie akcji edukacyjnych uświadamiających mieszkańców wpływ spalania paliw niskiej jakości oraz odpadów na jakość powietrza, 3) prowadzenie akcji edukacyjnych na temat obowiązującej śląskiej uchwały antysmogowej.

³⁶ W POP z 2017 brak zadania. Działalność kontrolna powinna obejmować: 1) przestrzeganie zakazu spalania odpadów w kotelach i piecach, 2) przestrzeganie zapisów śląskiej uchwały antysmogowej, 3) przestrzeganie zakazu spalania pozostałości roślinnych.

³⁷ Dalej: Strefy.

efekt ekologiczny dla działania ograniczenie emisji z instalacji oraz wskaźniki monitorowania postępu realizacji działania³⁸ wskazano, odpowiednio:

- całkowitą emisję pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} oraz B(a)P wymaganą do zredukowania do roku 2027 [Mg/rok] – jako wskaźniki monitorowania wskazano powierzchnię lokali [m²], w których dokonano zmiany sposobu ogrzewania (z wyszczególnieniem, jakich zmian sposobu ogrzewania dokonano), powierzchnię lokali [m²], które poddano termomodernizacji połączonej ze zmianą sposobu ogrzewania - POP z 2017 r.;
- powierzchnię lokali/budynków, na której zlikwidowano nieefektywne indywidualne źródła ciepła na paliwa stałe określony dla poszczególnych miast [m²] – jako wskaźniki monitorowania przyjęto, m.in.: powierzchnię lokali, w których dokonano zmiany sposobu ogrzewania [m²], liczbę i powierzchnię budynków, w tym jednorodzinnych i wielorodzinnych, w których zlikwidowano nieefektywne indywidualne źródła ciepła na paliwa stałe i podłączono do sieci ciepłowniczej [szt.] i [m²], liczba i powierzchnia budynków, w tym jednorodzinnych i wielorodzinnych, w których zlikwidowano nieefektywne indywidualne źródła ciepła na paliwa stałe zastąpiono ogrzewaniem gazowym (odnawialnym źródłem energii, kotłem węglowym spełniającym wymagania ekoprojektu, kotłem na biomasę spełniającym wymagania ekoprojektu, ogrzewaniem elektrycznym, ogrzewaniem olejowym) [szt.] i [m²] - POP z 2020 r. i POP z 2023 r. (w zakresie liczby urządzeń i powierzchni lokali);
- szacunkowa liczba zlikwidowanych pozaklasowych źródeł ciepła na paliwa stałe³⁹ [szt.] – POP z 2023 r.

Dla działań dotyczących promocji i edukacji oraz kontroli nie założono efektu ekologicznego natomiast wskaźnikami monitorowania były:

- dla działań edukacyjnych: liczba przeprowadzonych kampanii – POP z 2017 r., POP z 2020 r., liczba: placówek oświatowych objętych edukacją ekologiczną, przeprowadzonych akcji szkolnych, przeprowadzonych konferencji, osób objętych działaniami informacyjnymi i edukacyjnymi, przygotowanych materiałów edukacyjnych [szt.] – POP z 2020 r. i POP z 2023 r. oraz spełniony obowiązek: zapewnienia Ekodoradcy, umieszczenia na stronie internetowej gminy informacji: o stanie jakości powietrza, o uchwale antysmogowej, o programie „Czyste Powietrze”; funkcjonowanie punktu obsługi programu „Czyste Powietrze” w gminie; liczba przeprowadzonych akcji informacyjnych dotyczących uchwały antysmogowej i dostępnych dofinansowań do wymiany źródeł ciepła oraz ochrony i jakości powietrza wśród mieszkańców;
- dla działań kontrolnych: liczba przeprowadzonych kontroli – POP z 2017 r., liczba przeprowadzonych kontroli w zakresie przestrzegania: zakazu spalania odpadów w urządzeniach nieprzeznaczonych do tego i wymagań określonych w uchwale antysmogowej (wraz z podaniem liczby popełnionych wykroczeń, udzielonych pouczeń, wystawionych mandatów, spraw skierowanych do sądów) oraz liczba przeprowadzonych kontroli w zakresie zakazu spalania na powierzchni ziemi pozostałości roślinnych z ogrodów [szt.] - POP z 2020 r. i POP z 2023 r.; wdrożona procedura przeprowadzania kontroli palenisk; liczba wymaganych i przeprowadzonych ponownych kontroli w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości liczba przeprowadzonych kontroli wynikających z ogłoszonych alarmów (Poziom II i Poziom III); liczba kontroli, podczas których wystąpiło podejrzenie spalania odpadów, w związku z czym pobrano próbkę popiołu; liczba

³⁸ Dalej, wskaźniki monitorowania.

³⁹ Określona na podstawie bazy CEEB (wg stanu na 31 grudnia 2022 r.).

przeprowadzonych rutynowych kontroli w ciągu roku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Ponadto w POP z 2017 r. jako działania naprawcze wskazano:

- ograniczenie emisji ze źródeł komunikacyjnych ze wskaźnikami monitorowania postępu realizacji, m.in.: liczba zastosowanych systemów inteligentnego sterowania ruchem [szt.], długość utworzonych ścieżek rowerowych [km], długość buspasów [km], liczba zakupionych pojazdów spełniających wysokie normy emisji spalin [szt.], liczba utworzonych centrów przesiadkowych [szt.];
- ograniczenie emisji wtórnej pyłu poprzez czyszczenie dróg na mokro ze wskaźnikami monitorowania w postaci częstotliwości z jaką wykonywane jest działanie [szt./miesiąc] i długość czyszczonych dróg [km].

Dla działań tych nie wskazano szacunkowego efektu ekologicznego.

W POP z 2023 r. do zadań naprawczych dodano ograniczenie emisji z sektora transportu, dla którego nie wskazano efektu ekologicznego. Jako wskaźniki monitorowania wskazano: liczbę i odsetek przeprowadzonych kontroli stacji diagnostycznych [szt.] i [%], długość utworzonych ścieżek rowerowych [km] i liczbę zakupionych pojazdów niskoemisyjnych w gminie w ramach zamówień publicznych [szt.].

Obowiązek kontroli przestrzegania zapisów uchwały antysmogowej wprowadzono jako działania naprawcze w POP z 2020 r., w którym ustalono minimalną liczbę kontroli wymaganą do przeprowadzenia przez gminy. W corocznie składanych sprawozdaniach, gminy miały wykazać liczbę przeprowadzonych kontroli w zakresie: przestrzegania zakazu spalania odpadów w urządzeniach nieprzeznaczonych do tego oraz przestrzegania wymagań określonych w uchwale antysmogowej wraz z podaniem liczby popełnionych wykroczeń, udzielonych pouczeń, wystawionych mandatów, spraw skierowanych do sądu.

(akta kontroli Tom I str. 214-336)

W POP z 2023 r. zwiększono liczbę obowiązkowych kontroli rutynowych indywidualnych palenisk oraz wprowadzono obowiązek powtórnej kontroli w przypadku stwierdzonych wcześniej nieprawidłowości.⁴⁰ Ponadto wskazano, że kontrola, podczas której stwierdzono nieprawidłowość związaną z podejrzeniem spalania odpadów powinna zakończyć się pobraniem próbki popiołu z paleniska. W zakresie wyznaczono także nowy obowiązek dla starostw powiatowych, które zgodnie z kompetencją ustawową miały kontrolować podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Dodatkowo wskazano, że wszystkie gminy województwa śląskiego powinny umożliwić mieszkańcom zgłaszanie wszelkich przypadków naruszeń dotyczących ochrony powietrza w dogodnej formie (np. osobiście, telefonicznie, mailowo).

(akta kontroli Tom I str. 288-336)

⁴⁰ Zgodnie z Rekomendacjami Śląskiego Związku Gmin i Powiatów⁴⁰, kontrole powtórne tzw. rekontrole będące następstwem i kontynuacją wcześniej podejmowanych działań, stanowią również niezwykle ważny element w procesie skutecznego wdrażania Uchwały antysmogowej, obligujące do podjęcia przez kontrolowanego ściśle określonych działań we wskazanym przedziale czasowym, z których powinien zostać rozliczony. Dopuszcza się odstępstwo od przeprowadzenia ponownej kontroli, jeżeli z danych centralnej bazy emisyjności budynków wynika, że wymiana urządzenia grzewczego została już zrealizowana, pod warunkiem że informację do bazy wprowadzi podmiot uprawniony inny niż właściciel/zarządzający budynkiem lub lokalem.

Opracowano i udostępniono wszystkim gminom województwa śląskiego Metodykę wykrywania nielegalnego spalania i współspalania odpadów, w tym wzór protokołu, który należało sporządzić podczas poboru próbek.⁴¹

(akta kontroli Tom I str. 681-719)

W POP z 2017 r. Zarząd Województwa został wskazany jako odpowiedzialny za realizację działań promocyjnych i edukacyjnych. W POP z 2020 r. i z 2023 r. nie przypisano konkretnych zadań dla Zarządu Województwa, co jak wskazała Członek Zarządu: „(...) w żaden sposób nie ograniczyło jego działań, jakie podjął i wciąż podejmuje, aby zapewnić wsparcie gminom województwa w zakresie skutecznej realizacji zadań wskazanych w POP oraz wdrażaniu zapisów uchwały antysmogowej”.

(akta kontroli Tom I str. 214-246)

Zgodnie z uzasadnieniem do uchwały antysmogowej przyjęto, że obowiązkiem jej realizacji (ograniczeniem i zakazem eksploatacji) objętych zostanie 560,0 tys. instalacji.

(akta kontroli Tom I str. 53-54)

Jak wyjaśniła Członek Zarządu Województwa: „Z danych posiadanych ze sprawozdań gminnych dotyczących realizacji działań wskazanych w Programie ochrony powietrza dla województwa śląskiego wynika, że w okresie 2017-2023 zlikwidowano 178 378 szt.⁴² starych, pozaklasowych instalacji grzewczych. Należy mieć na uwadze, że podana liczba dotyczy tych instalacji, które otrzymały dofinansowanie i są zarejestrowane przez poszczególne samorządy. Natomiast są jeszcze takie instalacje, które nie zostały zgłoszone przez mieszkańców, gdyż dokonali wymiany źródła ciepła z własnych środków, nie korzystając z dofinansowania. Trudno ocenić jaki jest stopień zaawansowania realizacji uchwały antysmogowej, ponieważ nie była znana na początku prac nad uchwałą dokładna liczba instalacji wymagających wymiany i nie jest znana ich dokładna liczba w zależności od wieku instalacji. Posiłkując się szacunkowymi danymi wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały podano, że kotłów i pieców węglowych było około 560 000. Zatem 178 378 instalacji wymienionych do końca 2023 r. stanowi 32% stanu wejściowego. Stan ten może zweryfikować baza danych Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, w której znajdują się dane o rodzaju źródła ogrzewania w budynku. Na obecnym etapie trudno mówić o osiągniętych efektach wdrożenia uchwały antysmogowej, ponieważ jej kolejne wymogi wciąż wchodzi w życie. Ostatnim rokiem, w którym zostaną wdrożone wszystkie jej zapisy jest rok 2027, do tego czasu mają zostać wymienione instalacje spełniające wymagania w zakresie emisji zanieczyszczeń określonych dla klasy 3 lub klasy 4 według normy PN-EN 303-5:2012.

Odnosnie uzyskania efektów zakładanych w Programach ochrony powietrza (dalej: POP), gminy realizowały wskazane w nich zadania zgodnie z możliwościami. Z roku na rok stopień realizacji zakładanych efektów był coraz lepszy, ale nigdy nie osiągnięto 100% wykonania dla całego województwa.”

Po zakończonym okresie sprawozdawczym Urząd przekazywał Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska w Katowicach informacje o gminach i powiatach

⁴¹ Przedmiotem, której był sposób wykrywania procederu spalania odpadów, w tym w szczególności bytowo-gospodarczych w indywidualnych instalacjach grzewczych małej mocy, na podstawie właściwości fizyko-chemicznych próbek popiołów pobranych podczas kontroli indywidualnego urządzenia grzewczego

⁴² Z tego: 11 200 szt. w 2017 r., 18 126 szt. w 2018 r., 20 927 szt. w 2019 r., 26 298 szt. w 2020 r., 40 121 szt. w 2021 r., 38 294 szt. w 2022 r., 23 412 szt. w 2023 r.

z terenu województwa śląskiego, które nie złożyły sprawozdania, złożyły sprawozdanie po terminie, bądź nie realizowały zadań wskazanych w POP.

(akta kontroli Tom I str. 121-122, 130-131)

Szacowane efekty ekologiczne i rzeczowe według zapisów POP z 2017 r. i POP z 2020 r. wyniosły:

– POP z 2017 r.

Zestawienie przewidywanych efektów ekologicznych dla pyłu zawieszonego PM_{10} i $PM_{2,5}$ oraz B(a)P [Mg/rok] uzyskanych w wyniku przeprowadzenia działań naprawczych w poszczególnych miastach/gminach należących do pięciu Stref. Wielkości emisji wymaganych do zredukowania podano w perspektywie czasowej do roku 2027 z podziałem na okresy: do roku 2021, 2022-2023, 2024-2025, 2026-2027. Jako wartości docelowe do 2027 r. przyjęto: dla PM_{10} – 13 758,51 Mg/rok, dla $PM_{2,5}$ – 10 811,37 Mg/rok, dla B(a)P – 4,98 Mg/rok.

– POP z 2020 r.

Wielkości emisji wymaganych do zredukowania podano w perspektywie czasowej od 2020 r. do roku 2026 (w podziale na poszczególne lata tego okresu), bez podziału na poszczególne miasta/gminy. Jako wartości docelowe do 2026 r. przyjęto: dla PM_{10} – 1 828,39 Mg/rok, dla $PM_{2,5}$ – 1 795,02 Mg/rok, dla B(a)P – 1,023 Mg/rok.

Efekt rzeczowy określono jako powierzchnię lokali, mieszkań czy budynków, na której należy przeprowadzić działania polegające na likwidacji lub zmianie starego nieefektywnego źródła ciepła na paliwa stałe na inne, które generuje mniejszą emisję zanieczyszczeń do powietrza, z podziałem na poszczególne gminy. Wartość docelowa do roku 2026 wyniosła 3 724 690 m².

POP z 2017 r. obowiązywał w województwie śląskim w latach 2018-2020 (I półrocze), natomiast wymagane wielkości emisji pyłu PM_{10} i $PM_{2,5}$ oraz B(a)P do zredukowania oszacowano dla okresów: do roku 2021, 2022-2023, 2024-2025, 2026-2027, natomiast POP z 2020 r. obowiązywał w okresie 2020 (II półrocze) – 2023 r., a wymagane wielkości emisji pyłu PM_{10} i $PM_{2,5}$ oraz B(a)P do zredukowania oszacowano dla okresu od 2020 r. do 2026 r. (w podziale na poszczególne lata).

(akta kontroli Tom I str. 214-287)

Z danych Urzędu, ujętych w sprawozdaniu końcowym z realizacji POP za lata 2020-2023, wynikało m.in., że w latach tych osiągnięta redukcja emisji:

- pyłu PM_{10} wyniosła 8 362,908 Mg, tj. 1 033% redukcji założonej (809,0 Mg), i 457% założeń do roku 2026 (1 828,4 Mg);
- pyłu $PM_{2,5}$ wyniosła 8 253,4 Mg, tj. 1 040% redukcji założonej (793,7 Mg) i 460% założeń do roku 2026 (1 795,0 Mg/rok);
- B(a)P wyniosła 4,76 Mg, tj. 1 054% redukcji założonej (0,45 Mg) i 465% założeń do 2026.

Natomiast uzyskany efekt rzeczowy (w postaci powierzchni, na której zlikwidowano nieefektywne indywidualne źródła ciepła) wyniósł 450% (16 783 503 m²) efektu oszacowanego do roku 2026 (3 724 690 m²).

(akta kontroli Tom II str. 39-217)

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych: „W Programie ochrony powietrza dla województwa śląskiego przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr VI/21/12/2020, określono zmiany wielkości emisji w prognozowanym roku 2026 na skutek realizacji zapisów

uchwały antysmogowej (scenariusz bazowy) oraz w przypadku podjęcia działań naprawczych wynikających z harmonogramów realizacji (scenariusz redukcji). Scenariusz bazowy obejmował działania podejmowane przez mieszkańców województwa, natomiast scenariusz redukcji - działania podejmowane przez gminy województwa. Realizacja obu zakładała osiągnięcie standardów jakości powietrza do 2026 roku, natomiast jedynie gminy podlegają obowiązkowi sprawozdawczemu, dlatego dla każdej z nich określono wymagane efekty rzeczowe do osiągnięcia w postaci powierzchni lokali/budynków, na której zlikwidowano nieefektywne, indywidualne źródło ciepła na paliwa stałe. Efekty te określono na podstawie wymaganej redukcji emisji pyłu PM₁₀, PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu ze źródeł powierzchniowych, której poziom z kolei wyznaczono na podstawie modelowania rozprzestrzeniania zanieczyszczeń w powietrzu. Z uwagi na to, że były to jedynie szacunki, a uzyskane efekty można było określić jedynie w odniesieniu do scenariusza redukcji, w poszczególnych przypadkach osiągały one nawet kilkaset procent. W tym czasie nie było innej możliwości szacowania poza modelowaniem, ponieważ nie było żadnej rzetelnej informacji na temat ilości pozaklasowych instalacji na obszarze województwa. W obecnie obowiązującej aktualizacji Programu przyjętej w 2023 r., zadania do realizacji których zobligowane są wszystkie gminy województwa zostały określone w oparciu o szacunkową liczbę pozaklasowych źródeł ciepła na paliwa stałe, które zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego, powinny zostać zlikwidowane do końca obowiązywania Programu (tj. do końca 2026 roku). Możliwość określenia liczbowo wymaganych do likwidacji kotłów, pieców, ogrzewaczy pomieszczeń dała stworzona przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego centralna baza emisyjności budynków. Choć baza obciążona jest błędami, sposób wyznaczania efektu jest zbliżony do stanu faktycznego istniejących źródeł ciepła na terenie każdej gminy w województwie. Wymagany do osiągnięcia efekt ekologiczny w Programie ochrony powietrza z 2020 r. określono sumarycznie dla każdej z 5 stref województwa śląskiego bez podziału na gminy. W przypadku Programu z 2017 r., wymaganą do redukcji wielkość emisji ustalono dla każdej gminy, ale w określonych przedziałach czasowych, a nie dla poszczególnych lat. Z kolei w Programie ochrony powietrza z 2014 r. wskazano jedną wartość emisji wymaganą do redukcji do roku 2020.

W związku z powyższym nie ma możliwości wskazania, zarówno szacowanych, jak i osiągniętych efektów ekologicznych w postaci redukcji emisji PM₁₀, PM_{2,5} oraz b(a)p w latach 2017-2023.

Podejmowane działania w ramach POP wskazują, że na terenie województwa śląskiego znacząco poprawiła się jakość powietrza. Dowodem na to jest wykonywana przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska Roczna ocena jakości powietrza, gdzie na podstawie badań przeprowadzonych w roku 2023 oraz analiz wykonanych na poziomie wojewódzkim i krajowym w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska dla stref w województwie śląskim nie odnotowano przekroczeń poziomów dopuszczalnych dla większości zanieczyszczeń."

(akta kontroli Tom II str. 641-643)

W latach 2017-2024 WIOŚ przeprowadził 79 kontroli gmin dotyczących realizacji zadań wskazanych w POP. W przypadku kontroli w 56 gminach stwierdzono nieprawidłowości, w tym 2 gminach nieprawidłowości dotyczyły działań związanych ograniczaniem niskiej emisji. W wyniku tych kontroli WIOŚ nałożył na gminy kary w wysokości 750 tys. zł.

W tym samym okresie WIOŚ na podstawie 225 zawiadomień otrzymanych z Urzędu o potencjalnych nieprawidłowościach związanych z realizacją przez gminy działań określonych w POP, przeprowadził 21 kontroli, w których w 19 gminach stwierdzono

nieprawidłowości. W wyniku tych kontroli WIOŚ nałożył na gminy kary w wysokości 450 tys. zł

(akta kontroli Tom I str. 347-349)

Zgodnie z danymi przekazanymi przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, według stanu na dzień 1 lipca 2024 r. na terenie województwa śląskiego funkcjonowało 271 tys. kotłów poniżej klasy 5, w tym 149 tys. stanowiły kotły pozaklasowe, 73 tys. klasy 3 oraz 49 tys. klasy 4. Kotłów klasy 5 na terenie województwa śląskiego było 111 tys., natomiast kotłów, które spełniały wymogi ekoprojektu 11 tys.

(akta kontroli Tom I str. 680)

W związku z pismem Ministerstwa Klimatu i Środowiska z 11 grudnia 2023 r., zawierającym prośbę o ustosunkowanie się poszczególnych urzędów marszałkowskich do uwag przedstawionych przez Komisję Europejską w dodatkowym wezwaniu do usunięcia uchybień w związku z brakiem wykonywania wyroku TSUE⁴³, Urząd w odpowiedzi odniósł się do kwestii wdrażania programów ochrony powietrza i uchwały antysmogowej w niewystarczającym tempie. W piśmie z 20 grudnia 2023 r. wskazał, w POP z 2020 r. oraz jego aktualizacji przyjętej 2023 r. jako termin realizacji zaplanowanych w nim działań wskazano 2026 r. Z perspektywy województwa śląskiego jest to możliwy najkrótszy termin doprowadzenia do poprawy jakości powietrza, by nie dochodziło do przekroczenia stężeń zanieczyszczeń powietrza. Największym sukcesem będzie likwidacja wszystkich pozaklasowych urządzeń na paliwa stałe, a to wymaga czasu. Przyjęta w 2023 r. aktualizacja POP z 2020 r. zakładała pełną realizację zapisów uchwały antysmogowej, a spełnienie tego założenia było uzależnione przede wszystkim od zaangażowania właścicieli instalacji grzewczych. Pomimo, że mają oni dowolność w wyborze rodzaju źródła, na jakie wymienia dotychczas użytkowane, wskazano im pewne wymagania.

(akta kontroli Tom II str. 605-609)

Jak wyjaśniła Członek Zarządu: „Jedną z podstawowych barier utrudniających pełne wdrożenie uchwały antysmogowej była kwestia finansowa oraz ubóstwo energetyczne, rozumiane jako wydatkowanie nieproporcjonalnie wysokich kosztów przez gospodarstwa domowe, w celu zapewnienia wystarczającego komfortu cieplnego. Odpowiedzią na problem i zwróceniem uwagi na barierę związaną z realizacją uchwały antysmogowej w kontekście wymiany instalacji niespełniających wymagań zgodnie z obowiązującymi terminami, była konferencja, która odbyła się w dniu 22 września 2022 r. pn. „Ubóstwo energetyczne w kontekście wdrażania tzw. uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego”. Adresatami spotkania byli przedstawiciele samorządów i organizacji pozarządowych. Na konferencji wskazywano na rozwiązania jakie mogą przyczynić się do ograniczenia ubóstwa energetycznego oraz przedstawiano programy, które wspierają finansowo osoby ubogie energetycznie w zakresie inwestycji związanych z wymianą źródła ciepła wraz z działaniami obejmującymi termomodernizację obiektu.

Niewątpliwie dużym wsparciem w realizacji założeń uchwały antysmogowej jest Program „Czyste Powietrze”. Gminy, poza własnymi programami dofinansowującymi wymianę źródeł ciepła na swoim terenie, podpisały porozumienia z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska w Katowicach, celem przyjmowania wniosków w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”. Ze 167 gmin z terenu województwa śląskiego aż 146 gmin podpisało takie porozumienia, aby ułatwić mieszkańcom złożenie wniosku o dofinansowanie, a potem jego rozliczenie.

⁴³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 (Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej – nieodpowiednia jakość powietrza w zakresie pyłu PM₁₀).

Jednym z istotnych działań mających wpływ na skuteczną realizację zapisów uchwały antysmogowej są kontrole indywidualnych systemów grzewczych. Wciąż pojawiającym się problemem w tym zakresie są niewystarczające zasoby kadrowe, zwłaszcza w małych gminach, gdzie nie funkcjonuje straż gminna, aby taką kontrolę móc przeprowadzić. Kolejny problem dotyczy braku podstaw merytorycznych do jej przeprowadzenia. Województwo Śląskie podjęło i nadal podejmuje szereg działań, aby wspierać gminy w rozwiązywaniu pojawiających się problemów. Zaraz po wejściu w życie uchwały antysmogowej pracownicy gmin oraz straży gminnych zostali przeszkoleni w zakresie jej zapisów oraz kontroli. Zorganizowano konferencję regionalną o charakterze szkoleniowo-warsztatowym dla przedstawicieli samorządów i straży miejskich oraz gminnych nt. realizacji Programu ochrony powietrza oraz uchwały antysmogowej. Opracowano „Przewodnik dla pracowników gmin i straży gminnych. Aktywne wdrażanie zapisów uchwały antysmogowej w województwie śląskim”. Zorganizowano dwuczęściową konferencję wspartą kampanią promocyjną w ramach akcji społecznej „Oddychać po ludzku”. 1 grudnia 2017 r. zorganizowano konferencję szkoleniową dla pracowników miejskich i gminnych „Ograniczyć smog poprzez skuteczną kontrolę instalacji grzewczych do 1 MW na paliwa stałe”. Ponadto, uruchomiono podstronę internetową <http://www.powietrze.slaskie.pl>, gdzie zamieszczane są na bieżąco informacje o stanie jakości powietrza, projektach i inicjatywach realizowanych w województwie śląskim oraz we współpracy z innymi regionami.

W ramach programu LIFE „Śląskie. Przywracamy błękit” trzykrotnie przeprowadzono szkolenie dla ekodoradców oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kontroli przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej oraz wykrywania spalania odpadów. Przeprowadzono 10 kampanii kontrolnych (szkoleniowych) w gminach o najniższej rocznej liczbie kontroli, na terenie których nie pobierano próbek odpadów paleniskowych – dotychczas przeprowadzono kampanie w gminach: Bojszowy, Boronów, Kroczyce i Mszana. Kluczowym działaniem w projekcie LIFE jest system wsparcia doradczego na terenie całego województwa śląskiego, co umożliwiło dostępność ekodoradcy na terenie gminy uczestniczącej w projekcie.

Ponadto, oddelegowani pracownicy tut. Urzędu, wspólnie ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów wypracowali rekomendacje dla gmin naszego województwa dotyczące obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, związanych z wdrażaniem i kontrolą uchwały antysmogowej, które udostępniono, a także przedstawiono na konferencji 19 października 2023 r. pn. „Rekomendacje związane z wdrażaniem uchwały antysmogowej”.

(akta kontroli Tom I str. 123-124)

W celu wsparcia gmin województwa śląskiego w działaniach mających na celu wdrożenie uchwały antysmogowej oraz wykonania jej postanowień, m.in.:

- przeszkolono pracowników gmin oraz straży gminnych w zakresie jej zapisów oraz prowadzenia kontroli;
- zorganizowano konferencję regionalną o charakterze szkoleniowo-warsztatowym dla przedstawicieli samorządów i straży miejskich oraz gminnych nt. realizacji Programu ochrony powietrza oraz uchwały antysmogowej;
- opracowano „Przewodnik dla pracowników gmin i straży gminnych. Aktywne wdrażanie zapisów uchwały antysmogowej w województwie śląskim”;
- zorganizowano dwuczęściową konferencję wspartą kampanią promocyjną w ramach akcji społecznej „Oddychać po ludzku”;

- zorganizowano konferencję szkoleniową dla pracowników miejskich i gminnych „Ograniczyć smog poprzez skuteczną kontrolę instalacji grzewczych do 1 MW na paliwa stałe”;
- uruchomiono podstronę internetową <http://www.powietrze.slaskie.pl>, gdzie zamieszczane były na bieżąco informacje o stanie jakości powietrza, projektach i inicjatywach realizowanych w województwie śląskim oraz we współpracy z innymi regionami;
- w ramach programu LIFE „Śląskie. Przywracamy błękit” przeprowadzono szkolenie dla ekodoradców oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kontroli przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej oraz wykrywania spalania odpadów;
- wspólnie ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów opracowano rekomendacje dla gmin województwa śląskiego dotyczące obowiązków jednostek samorządu terytorialnego⁴⁴ związanych z wdrażaniem i kontrolą uchwały antysmogowej, które udostępniono, a także przedstawiono na konferencji pn. „Rekomendacje związane z wdrażaniem uchwały antysmogowej”;
- opracowano przewodnik dla pracowników gmin i straży gminnych pn. „Aktywne wdrażanie zapisów uchwały antysmogowej w województwie śląskim”. Przewodnik ten został opublikowany na stronie <https://powietrze.slaskie.pl> oraz w wersji drukowanej;
- zorganizowano spotkania w Katowicach, Rybniku, Częstochowie oraz Bielsku-Białej, podczas których rozmawiano o założeniach przyszłej uchwały antysmogowej i roli samorządów lokalnych w jej wdrażaniu. Gośćmi specjalnymi wszystkich spotkań byli przedstawiciele Śląskiego Centrum Chorób Serca w Zabrzu, którzy przedstawiali wpływ zanieczyszczenia powietrza na zdrowie i życie mieszkańców w oparciu o przeprowadzone badania;
- zorganizowano Konferencję Regionalną o charakterze szkoleniowo-warsztatowym pt. „Realizacja Programu ochrony powietrza oraz uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego”, której celem było kompleksowe przygotowanie merytorycznych pracowników gmin i straży gminnych do wykonywania zadań kontrolnych;
- zorganizowano konferencję szkoleniową pt. „Ograniczyć smog poprzez skuteczną kontrolę instalacji grzewczych do 1 MW na paliwa stałe”, będącej kontynuacją zorganizowanej we wrześniu 2017 r. konferencji regionalnej o charakterze szkoleniowo-warsztatowym pt. „Realizacja Programu ochrony powietrza oraz uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego”. W konferencji szkoleniowej wzięło udział 115 strażników miejskich/gminnych reprezentujących 33 straże miejskie/gminne;
- zorganizowano Konferencję Regionalną pt. „Aspekty formalno-prawne realizacji Programu ochrony powietrza i uchwały antysmogowej”, której celem było zachęcenie i ułatwienie gminom województwa śląskiego przeprowadzania kontroli indywidualnych palenisk. Konferencja odbyła się 24 maja 2018 r.;
- zorganizowano cykl dedykowanych szkoleń dla 300 osób (w dniach od 19 do 30 listopada 2018 r.) – merytorycznych pracowników gmin i straży miejskich/gminnych województwa śląskiego. Szkolenia przeprowadzone przez Główny Instytut Górnictwa wraz z Instytutem Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrzu miały pomóc gminom w realizacji działań związanych z ograniczaniem

⁴⁴ Dalej: JST.

niskiej emisji poprzez wzmocnienie kompetencji wykonywania kontroli indywidualnych palenisk.

(akta kontroli Tom I str. 124-125, Tom II str. 736-802)

W ramach środków zaplanowanych dla regionu, w badanym okresie Urząd zaplanował działania w ramach dwóch perspektyw finansowania. Obejmują one następujące programy:

- Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014 – 2020⁴⁵ z budżetem wynoszącym 1 126 295 tys. zł. Z programu od 2017 r. do 2022 r. skorzystało odpowiednio 67 gmin, 89 gmin, 17 gmin, 82 gminy, 79 gmin oraz 28 gmin⁴⁶. W 2023 r. i 2024 r. z uwagi na kończący się okres programowania, umowy nie były zawierane;
- „Projekt LIFE Śląskie - Przywracamy błękit”⁴⁷ z budżetem wynoszącym 8 724 121 tys. zł. Z programu w 2022 r. skorzystało 76 gmin⁴⁸, a do 30 września 2024 r. z dofinansowania skorzystało 75 gmin⁴⁹.

Ze środków Samorządu Województwa Śląskiego zostało zainicjowane finansowanie dla gmin w ramach Marszałkowskiego Programu Poprawy Jakości Powietrza, edycje 2023 r. i 2024 r. Urząd przeprowadził po dwa konkursy pn.:

- „Inicjatywa Antysmogowa”. Konkurs miał na celu udzielenie pomocy finansowej, w formie dotacji celowej, gminom z obszaru województwa śląskiego, na działania wspierające zapisy uchwały antysmogowej oraz Programu ochrony powietrza. W 2023 r. oraz 2024 r. Województwo Śląskie udzieliło finansowania odpowiednio 31 i 72 gminom w wysokości 4 992 tys. zł⁵⁰ oraz 14 856 tys. zł⁵¹;
- „Gmina pełną piersią”. Celem konkursu było udzielenie pomocy finansowej, w formie dotacji celowej, gminom najlepiej radzącym sobie z ochroną powietrza i wdrażaniem POP. Na realizację konkursu Urząd w 2023 r. przeznaczył 700 tys. zł⁵² dla pięciu wyróżnionych gmin⁵³, które wykazały najlepsze wyniki pod względem zlikwidowanych pozaklasowych źródeł ciepła, ilości środków przeznaczonych na działania związane z ochroną powietrza oraz działania

⁴⁵ Program umożliwiał uzyskanie dofinansowania na projekty realizujące cele związane z ochroną powietrza. Środki z programu można było uzyskać na modernizację energetyczną budynków użyteczności publicznej oraz wielorodzinnych budynków mieszkalnych, likwidację „niskiej emisji” poprzez wymianę/modernizację indywidualnych źródeł ciepła lub podłączanie budynków do sieciowych nośników ciepła oraz budowę instalacji OZE w modernizowanych energetycznie budynkach.

⁴⁶ W 2017 r. - 285 213 tys. zł., w 2018 r. - 284 535 tys. zł., w 2019 r. - 69 276 tys. zł., w 2020 r. - 293 270 tys. zł., w 2021 r. - 142 703 tys. zł. w 2022 r. - 51 298 tys. zł.

⁴⁷ Program realizowany jest w latach 2022 – 2027 a jego budżet wynosi 16 515 tys. euro w tym środki Programu LIFE (60%) – 9 909 tys. euro, środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (35%) – 5 780 tys. euro, łączny wkład własny wszystkich partnerów (5%) – 826 tys. euro z czego wkład własny Województwa Śląskiego 412 tys. euro. Program polega na kompleksowej realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa Śląskiego, w tym uchwały antysmogowej. Główny cel projektu jest zbieżny z nadrzędnym celem POP tj. opracowaniem i wdrożeniem działań naprawczych, których realizacja doprowadzi do poprawy jakości powietrza.

⁴⁸ W 2022 r. - 4 157 285 tys. zł.

⁴⁹ W 2024 r. - 4 566 836 tys. zł.

⁵⁰ Uchwała nr VI/56/4/2023 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 24 kwietnia 2023 r..

⁵¹ Uchwała nr VI/67/10/2024 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 25 marca 2024 r.

⁵² Uchwała nr VI/56/5/2023 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 24 kwietnia 2023 r.

⁵³ W 2023 r. dofinansowanie otrzymały gminy: Godów – 250 tys. zł. Gorzyce - 200 tys. zł. Świerklany – 150 tys. zł. Krzyżanowice – 50 tys. zł. Marklowice – 50 tys. zł.

edukacyjne. Podobnie w 2024 r. Urząd przeznaczył 700 tys. zł⁵⁴, a z programu skorzystało pięć gmin⁵⁵.

(akta kontroli Tom II str. 612-631)

Zarząd Województwa Śląskiego prowadził monitoring wdrażania uchwały antysmogowej oraz realizacji zadań wskazanych w Programach ochrony powietrza na terenie województwa poprzez obowiązkową sprawozdawczość z realizacji tych Programów.

Jak wyjaśniła Członek Zarządu: „Wszystkie przesłane przez gminy i powiaty sprawozdania z realizacji POP są weryfikowane. W przypadku pojawiających się błędów, gmina ma obowiązek dokonać korekty. Zgodnie z art. 94 ust. 2a ustawy POŚ [ustawy z dnia 27 kwietnia 2021 r. Prawo ochrony środowiska⁵⁶ – przyp. kontrolera NIK] ustawy POŚ Zarząd Województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska sprawozdanie z realizacji Programu ochrony powietrza i jego aktualizacji oraz planu działań krótkoterminowych (PDK). Wszystkie sprawozdania przekazano w ustawowym terminie. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego przygotowuje, a następnie udostępnia odpowiednie narzędzie sprawozdawcze JST, aby mogły one zrealizować obowiązek ustawowy i w sposób prawidłowy złożyć sprawozdanie za dany rok. Ponadto dla JST organizowane były corocznie szkolenia z zakresu sprawozdawczości.”

(akta kontroli Tom I str. 130-131)

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych wyjaśniła, że: „Pracownicy tut. Urzędu sprawdzali poprawność wpisanych w sprawozdaniach danych, tj. czy w odpowiednie miejsce wpisany został rodzaj źródła, na które wymieniono zlikwidowany kocioł, czy powierzchnie są adekwatne do liczby zlikwidowanych źródeł, czy w przypadku przeprowadzonej jedynie termomodernizacji nie zaznaczono także, że wymieniono pozaklasowy kocioł, czy zadania edukacyjne dotyczyły ściśle ochrony powietrza, czy prawidłowo wpisano liczbę dni z ogłoszonymi poziomami, czy uzupełniono wymagane dane w sprawozdaniu.

Sprawozdania te na poziomie wojewódzkim przygotowywane są na podstawie danych na temat stanu realizacji działań naprawczych przekazywanych przez gminy objęte zakresem POP. W związku z tym, to pracownik gminny i jego przełożony składający podpis na sprawozdaniu jest odpowiedzialny za rzetelność i zgodność danych ze stanem faktycznym. Pracownicy tut. Urzędu nie mają możliwości zweryfikować, czy dane liczbowe dotyczące wymienionych kotłów, powierzchni, na których dokonano wymiany, czy nakładów finansowych jakie poniesione w związku z zadaniem są prawidłowe.”

(akta kontroli Tom II str. 551-552)

W budynkach wykorzystywanych przez Urząd, jego jednostki organizacyjne poza jednym przypadkiem⁵⁷, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* oraz spółki

⁵⁴ Uchwała nr VI/67/11/2024 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 25 marca 2024 r.

⁵⁵ W 2024 r. dofinansowanie otrzymały gminy. Godów – 250 tys. zł, Gorzyce 200 tys. zł, Pilchovice – 150 tys. zł, Pawłowice – 50 tys. zł, Psary – 50 tys. zł.

⁵⁶ Dz. U. z 2024 r. po. 54. ze zm.

⁵⁷ Wojewódzkie Centrum Pediatrii „Kubalonka” w Istebnej, 43-470 Istebna.

wojewódzkie (z dominującym udziałem), stosowane są źródła ciepła spełniające wymagania uchwały antysmogowej.

(akta kontroli Tom II str. 553-598)

W ramach działań informacyjno-edukacyjnych promujących wymianę instalacji grzewczych (wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwały antysmogowej), Województwo Śląskie, m.in.:

- zorganizowało (wraz z Gazetą Wyborczą) dwuczęściową konferencję, wspartą kampanią promocyjną, w ramach akcji społecznej „Oddychać po ludzku” (Euro-Centrum, 25 listopada 2016 r.). Celem konferencji była wymiana wiedzy, doświadczeń i poglądów między zaproszonymi specjalistami m.in. z dziedziny medycyny, przedstawicielami instytucji wojewódzkich, mieszkańcami;
- przygotowało i dystrybuowało (w tym umieściło na stronach Urzędu) opracowania pn. „Uchwała antysmogowa – co należy wiedzieć”;
- uruchomiło, specjalnie przygotowaną, podstronę internetową pod adresem <https://powietrze.slaskie.pl>, na której zamieszczano szczegółowe informacje dotyczące jakości powietrza w regionie, uchwały antysmogowej, POP;
- przygotowywało i dystrybuowało plakaty i ulotki dotyczące uchwały antysmogowej;
- przygotowywało infografiki i krótkie filmy dotyczące uchwały antysmogowej, które zamieszczono, m.in. na stronach internetowych województwa, profilu na Facebook'u, stronach internetowych jednostek podległych, pociągach Kolei Śląskich;
- przeprowadzono kompleksową kampanię edukacyjno - informacyjną dot. uchwały antysmogowej, skierowaną do wszystkich mieszkańców województwa. W ramach kampanii społecznej wytworzono między innymi filmy edukacyjne, infografiki, ulotki dotyczące szkodliwości spalania złej jakości paliw, używania wysokoemisyjnych urządzeń grzewczych, możliwości podjęcia działań przez każdego mieszkańca w kierunku poprawy jakości powietrza, wskazówek, jak zachować się podczas alarmu smogowego, których dystrybucja odbywa się w sposób ciągły. W województwie przeprowadzono duże kampanie edukacyjno-informacyjne „Mogę Zatrzymać SMOG” i „ROzbijmy Pozytywną Atmosferę”, które skierowane były do wszystkich mieszkańców województwa śląskiego. Zrealizowano ponadto dwie edycje projektu „MOGĘ! Zatrzymać SMOG – Przedszkolaku złap oddech”, w ramach którego działaniami edukacyjnymi objęto 61 tysięcy przedszkolaków. Informacje trafiły także do opiekunów w przedszkolach i rodziców. W ramach kształtowania świadomości ekologicznej 571 przedszkoli otrzymało 1379 oczyszczaczy powietrza. Informacje o ww. projektach dostępne są na stronie <http://www.powietrze.slaskie.pl>

(akta kontroli Tom I str. 339-341, Tom II str. 803-842)

Informacje dotyczące problematyki zanieczyszczenia powietrza lub dostępności źródeł finansowania działań naprawczych w tym zakresie na bieżąco zamieszczano na stronie (podstronach) internetowej Urzędu <https://slaskie.pl>, <https://powietrze.slaskie.pl> (w zakładce „jakość powietrza”) <https://przywracamylekit.slaskie.pl> oraz mediach społecznościowych.

Informacje dotyczące bieżącej, prognozowanej oraz historycznej jakości powietrza dostępne były również za pośrednictwem narzędzi opartych na informacjach pochodzących z Państwowego Monitoringu Środowiska tj.:

- portal o jakości powietrza Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) – na stronie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska znajdują się

informacje dotyczące jakości powietrza w całej Polsce. Prezentowane są zarówno bieżące, jak i historyczne dane pomiarowe pochodzące z baz danych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Więcej informacji znajduje się na stronie <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/current>;

- Śląskie SMOGSTOP – system dostępny poprzez stronę www.slaskiesmogstop.pl oraz aplikację Śląskie SMOGSTOP. Jest to elektroniczna platforma i aplikacja na urządzenia mobilne, informująca mieszkańców o stanie jakości powietrza wraz z systemem komunikacji dla mieszkańców, dotyczącym aspektów zdrowotnych i systemem komunikacji dla podmiotów leczniczych z terenu województwa śląskiego. Usługa ta zwiększa dostępność obywateli oraz podmiotów leczniczych do informacji związanych ze smogiem z wykorzystaniem technologii przetwarzających, gromadzących i przesyłających informacje w formie elektronicznej;
- tablice informacyjne – m.in. tablica świetlna znajdująca się na budynku Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach (skrzyżowanie ulicy Plebiscytowej i Jagiellońskiej).

Jak wyjaśniła Członek Zarządu Województwa: „(...) kryteria jakości powietrza opierają się na ocenach jakości powietrza dokonywanych przez GIOŚ, zgodnie z wytycznymi krajowymi, które z kolei są zgodne z kryteriami określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy oraz dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu.”

(akta kontroli Tom I str. 341-343)

Wartość zawartych przez Marszałka, w latach 2017-2024 (I półrocze), umów na działania edukacyjne i promocyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe niespełniających wymagań uchwały antysmogowej wyniosła 6 030,5 tys. zł.

(akta kontroli Tom I str. 633-639)

W wyniku kontroli dokumentacji trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych: dwóch w trybie przetargu nieograniczonego poniżej progu unijnego⁵⁸ oraz jedno podprogowe⁵⁹, stwierdzono, że zlecenie realizacji działań edukacyjnych i promocyjnych odbywało się zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁰. W umowach zawartych przez Urząd w wyniku postępowań dla których stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶¹ oraz postanowienia Regulaminów⁶², prawidłowo określono przedmiot zamówienia, termin realizacji zadania oraz wysokość wynagrodzenia wykonawcy. Prawidłowo stosowano zasadę zachowania uczciwej

⁵⁸ a) Postępowanie nr ZP-ZN.272.3.23.2022.AS na zadanie pn. „Opracowanie i realizacja w ramach projektu „Śląskie. Przywracam błękit” kreatywnej kampanii edukacyjno-informacyjnej na terenie województwa śląskiego dotyczącej poprawy jakości powietrza” o najwyższej wartości w latach 2017 - 2023 r., wartość udzielonego zamówienia 2 666 tys. zł, b) postępowanie nr OR-ZN.272.3.3.2021.MKC na zadanie pn. „Organizacja wydarzenia o charakterze kongresu „CLIMATE-CON 2021-Śląski Konwent Klimatyczny”, wartość udzielonego zamówienia 474 tys. zł.

⁵⁹ Zamówienie do udzielenia którego, z uwagi na wartość zamówienia nie zastosowano uPzp tj. postępowanie iP-KL.ZD.00032/23 na zadanie pn. „Usługa najmu przestrzeni konferencyjno-targowej na potrzeby wydarzenia pn. „CLIMATE-CON 2023 – Śląski Konwent Klimatyczny”, wartość udzielonego zamówienia 75 tys. zł

⁶⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

⁶¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; dalej uPzp.

⁶² Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w uPzp – zarządzenie nr 54/21 Marszałka Województwa Śląskiego z dnia 15 kwietnia 2021 r.; Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości zamówienia nieprzekraczającej kwoty, dla której nie stosuje się przepisów uPzp – zarządzenie nr 99/23 Marszałka Województwa Śląskiego z dnia 30 czerwca 2023 r.

konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, bezstronności, jawności, przejrzystości i proporcjonalności.

(akta kontroli Tom II str. 318-320, 384-387, 449-451)

Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2021 r. i 2023 r. zatwierdzone zostały przez Marszałka Województwa odpowiednio w dniach 25 stycznia 2021 r. i 24 stycznia 2023 r. Plany te (oraz ich aktualizacje) zamieszczono na stronie internetowej Urzędu⁶³ oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych⁶⁴. Aktualizacje planów zamieszczano również na stronie internetowej oraz w BZP.

(akta kontroli Tom II str. 318-320, 384-387, 449-451)

Roczne sprawozdanie z zamówień udzielonych w 2021 r. Urząd przekazał do Urzędu Zamówień Publicznych po terminie w art. 82 ust. 2 uPzp, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli Tom II str. 475-511)

W latach 2017-2023 wydatki, dokonane przez gminy województwa śląskiego, na ograniczenie emisji z instalacji o małej mocy do 1MW, w których następuje spalanie paliw stałych, wyniosły 12 400 263 tys. zł, w tym: w 2017 r. 368 968 tys. zł, w 2018 r. 2 888 417 tys. zł, w 2019 r. 1 944 532 tys. zł, w 2020 r. 3 840 533 tys. zł, w 2021 r. 964 944 tys. zł, w 2022 r. 1 205 467 tys. zł, w 2023 r. 1 187 402 tys. zł⁶⁵.

(akta kontroli Tom I str. 673-674)

W latach 2017-2023 na prowadzenie edukacji ekologicznej związanej z ochroną powietrza, gminy województwa śląskiego, wydatkowały łącznie 32 621 tys. zł w tym: w 2017 r. 1 758 tys. zł, w 2018 r. 5 236 tys. zł, w 2019 r. 10 897 tys. zł, w 2020 r. 1 798 tys. zł, w 2021 r. 2 265 tys. zł, w 2022 r. 3 318 tys. zł, w 2023 r. 7 348 tys. zł⁶⁶.

(akta kontroli Tom I str. 672-679)

W ramach realizacji, w latach 2018-2023 przez gminy województwa śląskiego, działań edukacyjnych przeprowadzono: 40 958 kampanii⁶⁷, 11 427 akcji szkolnych, 94 konferencje. Edukacją ekologiczną objęto 4 452 placówki oświatowe, a działaniami informacyjnymi i edukacyjnymi objęto 1 585 166 osób. Przygotowano 1 721 452 materiałów edukacyjnych i informacyjnych⁶⁸.

(akta kontroli Tom II str. 734)

W ramach czynności kontrolnych, w latach 2020-2023 przeprowadzono: 56 322 kontroli w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów w urządzeniach nieprzeznaczonych do tego, w tym 50 953 kontroli przestrzegania uchwały antysmogowej oraz 18 521 kontroli w zakresie spalania na powierzchni ziemi pozostałości roślinnych z ogrodów. W wyniku przeprowadzonych kontroli wykazano łącznie 9 199 popełnionych wykroczeń, udzielono 5 367 pouczeń, wystawiono 4 317 mandatów, a 252 sprawy skierowano do sądów⁶⁹.

(akta kontroli Tom II str. 735)

⁶³<https://p.p.slaskie.pl/ogloszenia-i-aktualnosci/zamowienia-publiczne/plan-postepowan-o-udzielenie-zamowien/plan-z-dnia-2021-02-10.html>,

<https://bp.slaskie.pl/ogloszenia-i-aktualnosci/zamowienia-publiczne/plan-postepowan-o-udzielenie-zamowien/plan-z-dnia-2023-02-01.html>

⁶⁴ Dalej: BZP.

⁶⁵ Dane według sprawozdań z realizacji POP.

⁶⁶ Dane według sprawozdań z realizacji POP.

⁶⁷ W latach 2018-2020 (I półrocze) sprawozdawano liczbę przeprowadzonych kampanii, bez pozostałych wskaźników monitoringu.

⁶⁸ Dane według sprawozdań z realizacji POP.

⁶⁹ Dane według sprawozdań z realizacji POP.

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

1. Przekazanie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w 2021 r. po wymaganym terminie.

Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2021 r.⁷⁰ zostało przekazane do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 14 marca 2022 r. tj. 13 dni po terminie, co należy uznać za działanie nierzetelne.

Zgodnie z art. 82 ust. 2 uPzp, sprawozdanie zamawiający przekazuje Prezesowi Urzędu w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Zamówień Publicznych, opóźnienie w złożeniu rocznego sprawozdania z udzielonych zamówień za 2021 r., do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, wynikało z braków kadrowych i z powodu konieczności tworzenia, odpowiedzialnego za sprawozdanie, Referatu ds. wsparcia procesów zakupowych praktycznie od podstaw.

(akta kontroli Tom II str. 475-512, 601-603)

2. Niedostosowanie źródła ciepła do wymagań uchwały antysmogowej przez jednostkę organizacyjną Urzędu.

Uchwała antysmogowa wprowadziła ograniczenia lub zakazy dla podmiotów eksploatujących instalacje, w których następuje spalanie paliw stałych. Pomimo wprowadzonego ograniczenia, w jednej jednostce organizacyjnej nie stosowano źródeł ciepła spełniających wymagania, co było niedopełnieniem obowiązku działań nadzorczych Marszałka w zakresie zgodności działalności jednostki z przepisami prawa miejscowego obowiązującego w województwie śląskim.

Jak wyjaśniła Członek Zarządu, w 2021 r. w związku ze zbliżającym się pierwszym terminem przejściowym wymiany źródeł ciepła na paliwa stałe, które nie spełniały wymogów uchwały antysmogowej, Urząd podjął działania kontrolne oraz przypominające wobec własnych jednostek organizacyjnych prosząc o wypełnienie formularza dotyczącego rodzaju stosowanych źródeł ciepła. Efektem tego działania było zidentyfikowanie dziewięciu jednostek⁷¹, które nie dostosowały źródeł ciepła do wymogów uchwały antysmogowej. Pismami z 29 grudnia 2021 r. Urząd zwrócił się z prośbą o wskazanie przyczyn niedostosowania systemu ogrzewania wraz ze wskazaniem przewidzianego terminu ich wymiany. Trzy spośród dziewięciu jednostek dostosowało instalacje grzewcze do wymogów uchwały antysmogowej, natomiast do sześciu pozostałych, w trakcie kontroli NIK, Urząd wysłał pismo⁷² z prośbą o udzielenie informacji na temat stanu realizacji postanowień uchwały.

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że tylko jedna jednostka⁷³ nadal nie spełnia wymagań uchwały antysmogowej.

(akta kontroli Tom I str. 121,145, 371-400, Tom II str. 551-662)

⁷⁰ Nr sprawy nadany przez Zamawiającego: ZP-WPZ.076.1.2022, nr sprawozdania: 2021/SPRR 00023323/01.

⁷¹ Górnośląski Park Etnograficzny w Chorzowie, 41-500 Chorzów ul. Parkowa 25; Zespół Szkół Specjalnych przy Ośrodku Leczniczo-Rehabilitacyjnym „Pałac Kamieniec”, 42-674 Zbroslawice ul. Gliwicka 3; Kolegium Pracowników Służb Społecznych w Czeladzi 41-250 Czeladź ul. Juliana Tuwima 14A; Centrum Pediatrii „Kubalonka”, 43-470 Istebna, Istebna 500; Pedagogiczna Biblioteka Wojewódzka im. J. Lompy, 40-132 Katowice ul. Ks. kard. S. Wyszyńskiego 7; Szpital Chorób Płuc, 43-180 Orzesze ul. Gliwicka 20; Wojewódzki Ośrodek Lecznictwa Odwykowego i Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego, 44-350 Gorzyce ul. Zamkowa 8; Wojewódzki Szpital Chorób Płuc im. Dr Alojzego Pawelca, 44-300 Wodzisław Śląski ul. Bracka 13; Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego, 42-500 Będzin ul. Ignacego Krasickiego 25.

⁷² NZ-NK.KW-00377/24 z 29 października 2024r.

⁷³ Wojewódzkie Centrum Pediatrii „Kubalonka” w Istebnej, 43-470 Istebna.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi
1. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, zapewniających przekazanie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych w wymaganym terminie.
 2. Zintensyfikowanie działań podjętych w celu skrócenia czasu niezbędnego do wyeliminowania z użytkowania wszystkich nieefektywnych indywidualnych źródeł ciepła, szacowanego obecnie na 15 lat.

Wniosek

Podjęcie działań mających na celu zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zgodności działalności jednostek organizacyjnych Urzędu z przepisami prawa miejscowego.

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 w Katowicach. 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

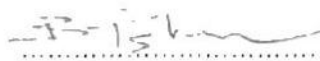
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 20 grudnia 2024 r.

Kontroler

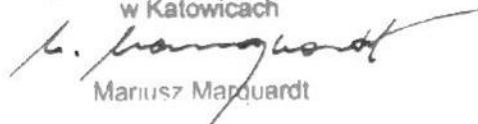
Beata Pękuł

Gł. specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

p.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach



Mariusz Marquardt

