



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LKR. 430.2.2025

Nr ewid. 20/2025/P/24/069 /LKR

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA UCHWAŁ ANTYSMOGOWYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie

Janusz Klimek

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, czerwiec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	11
3. Synteza	13
4. Wnioski	18
5. Ważniejsze wyniki kontroli	19
5.1. Działania samorządów województw.....	19
5.2. Działania gmin.....	38
6. Załączniki	56
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	56
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	82
6.3. Zmiana stężeń zanieczyszczeń powietrza w województwach.....	88
6.4. Stężenia zanieczyszczeń w poszczególnych kwartałach	93
6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	95
6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	96

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

- CEEB** Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków – jest to działająca od 1 lipca 2021 r. baza danych o źródłach ciepła i źródłach spalania paliw w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych (dot. źródeł ciepła o mocy nieprzekraczającej 1 MW). Każdy właściciel domu lub zarządca budynku ma obowiązek zgłosić do CEEB, z jakiego źródła ogrzewania korzysta. Bazę w imieniu ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa prowadzi Główny Urząd Nadzoru Budowlanego;
- dyrektywa** Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. oraz 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy¹ (ang. Ambient Air Quality Directive) są głównymi aktami prawnymi, które w bezpośrednio wpływają na sposób realizacji ochrony powietrza w krajach Wspólnoty Europejskiej;
- AAQD**
- EEA** Europejska Agencja Środowiska to jedna z agencji Unii Europejskiej, która działa od 1994 r. Jej zadaniem jest dostarczanie rzetelnych i obiektywnych informacji dotyczących ochrony środowiska. Do EEA należy obecnie 32 członków i sześć państw współpracujących;
- GIOŚ** Główny Inspektorat Ochrony Środowiska lub Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
- JST** jednostki samorządu terytorialnego;
- PDK** plan działań krótkoterminowych; dokument opracowywany na podstawie art. 92 ustawy Poś. Stanowi on integralną część POP. Obowiązki opracowania i uchwalenia PDK ciąży na władzach samorządu województwa;
- POP** program ochrony powietrza jest aktem prawa miejscowego, którego opracowanie jest obligatoryjne dla stref, w których przekroczone zostały poziomy dopuszczalne substancji w powietrzu. Wymogi w tym zakresie określają przepisy art. 91 ustawy Poś oraz odpowiednie rozporządzenie wykonawcze. Obowiązki opracowania i uchwalenia POP ciąży na władzach samorządu województwa;
- POŚ** Program ochrony środowiska, o którym mowa w art. 17 ustawy Poś;
- ubóstwo energetyczne** sytuacja, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielny lokal mieszkalny lub w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może

¹ Odpowiednio Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1 oraz Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 2881.

zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe osiąga niskie dochody, ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne i zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej (art. 5gb ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²);

uchwała antysmogowa uchwała podejmowana przez sejmik danego województwa na podstawie art. 96 ustawy Poś, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzająca ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw [akt prawa miejscowego];

ustawa Poś ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.);

WHO Światowa Organizacja Zdrowia;

wytyczne WHO (AQG) wytyczne WHO dotyczące jakości powietrza (ang. WHO global air quality guidelines), które zawierają oparte na dowodach, niewiążące zalecenia dotyczące ochrony zdrowia publicznego przed niekorzystnymi skutkami zanieczyszczeń powietrza. Najnowsze wytyczne opublikowano w 2021 r.;

WIOŚ Wojewódzki Inspektor/Inspektorat Ochrony Środowiska.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy właściwe podmioty publiczne podjęły skuteczne działania w celu zapewnienia realizacji wymogów określonych w uchwałach antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy władze samorządu województwa podejmowały prawidłowe i rzetelne działania, które przyczyniły się do skutecznego wdrożenia uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał?

2. Czy gminy podjęły prawidłowe i skuteczne działania w celu realizacji postanowień uchwał antysmogowych oraz wykonania zadań określonych w POP, związanych z wdrożeniem tych uchwał, które przyczyniły się do poprawy jakości powietrza?

Jednostki kontrolowane

Cztery urzędy marszałkowskie
Szesnaście urzędów gmin

Okres objęty kontrolą

Lata 201–2024

Prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska znalazło się w katalogu praw człowieka na mocy rezolucji przyjętej 28 lipca 2022 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, uznającej prawo do zdrowego środowiska. Konieczność ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, wynika także z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ (art. 74 i 86). Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami stanowi również istotny element europejskiej polityki ochrony środowiska, stąd też znalazła odzwierciedlenie w regulacjach prawnych UE, które zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego (przepisy ustawy Poś i jej aktów wykonawczych).

Coraz więcej dowodów naukowych potwierdza, że zanieczyszczenie powietrza powoduje znaczne obciążenie chorobami. W wytycznych WHO dotyczących jakości powietrza z 2021 r.⁴ wskazano, że czyste powietrze jest podstawą zdrowia, a w porównaniu do sytuacji sprzed 15 lat, kiedy opublikowano poprzednią edycję tego dokumentu, dostępnych jest znacznie więcej dowodów wskazujących w jaki sposób zanieczyszczenie powietrza wpływa na różne jego aspekty, nawet przy jeszcze niższych stężeniach niż wcześniej sądzono. Z kolei EEA w swoich publikacjach związanych z jakością powietrza w Europie wskazała, że w 2022 r. 96 % populacji zamieszkującej miasta UE narażona była na działanie niebezpiecznych stężeń drobnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} (powyżej poziomów wskazanych w AQG z 2021 r.)⁵, a zmniejszenie tych stężeń do poziomów zalecanych zapobiegłoby 239 tysiącom zgonów⁶. Główną przyczyną złej jakości powietrza w Polsce jest tzw. niska emisja. Jest to emisja pyłów i gazów pochodząca z sektora komunalno-bytowego (pieców grzewczych i kotłowni węglowych), która jest powodowana przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń. Duża liczba emitorów wprowadzających zanieczyszczenia do powietrza na niewielkiej wysokości (do 40 m) powoduje, że zjawisko to jest bardzo uciążliwe, gdyż zanieczyszczenia gromadzą się wokół miejsca powstawania, a są to najczęściej obszary

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁴ *WHO global air quality guidelines*, Światowa Organizacja Zdrowia, 2021 r. (<https://iris.who.int/handle/10665/345329>; dostęp na 19 marca 2025 r.).

⁵ *Europe's air quality status 2024*, Europejska Agencja Środowiska, 6 czerwca 2024 r. (<https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2024>; dostęp na 19 marca 2025 r.).

⁶ *Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease status, 2024*, Europejska Agencja Środowiska, 10 grudnia 2024 r. (<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/harm-to-human-health-from-air-pollution-2024>; dostęp na 19 marca 2025 r.).

o zwartej zabudowie mieszkaniowej. Emisja ta zmienia się w zależności od zapotrzebowania na ciepło do ogrzewania budynków – zimą jest znacznie większa niż w innych porach roku. Głównymi zanieczyszczeniami pochodzącymi z niskiej emisji, które negatywnie wpływają na zdrowie, są pyły zawieszone PM_{10} i $PM_{2,5}$ oraz B(a)P (benzo(a)piren). Pył zawieszony (ang. particulate matter) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny drobnych cząstek stałych i ciekłych. Zanieczyszczenia pyłowe mogą pochodzić ze źródeł naturalnych lub antropogenicznych. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak B(a)P, metale ciężkie oraz dioksyny i furany. Wyróżniamy pył zawieszony o cząstkach o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż $10\ \mu m^7$ (PM_{10}) oraz szczególnie niebezpieczne dla zdrowia ludzkiego cząstki pyłu o średnicy poniżej $2,5\ \mu m$ ($PM_{2,5}$). Według WHO frakcja $PM_{2,5}$ wywołuje poważne konsekwencje zdrowotne, ponieważ ziarna o tak niewielkich średnicach mają zdolność łatwego wnikania do pęcherzyków płucnych, a stąd do układu krążenia. Może to skutkować dolegliwościami o różnym nasileniu, począwszy od małych zmian chorobowych górnych dróg oddechowych i zaburzeniu czynności płuc, poprzez zwiększenie ryzyka objawów wymagających hospitalizacji, aż do zwiększonego ryzyka zgonu przez obciążony układ krążenia i układ oddechowy oraz raka płuc. Grupami wysokiego ryzyka są osoby starsze, dzieci oraz osoby mające problemy z układem krwionośnym i oddechowym. Z kolei B(a)P to substancja o silnym działaniu rakotwórczym. Jest to organiczny związek chemiczny należący do wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych. Źródłem jego powstawania jest przede wszystkim spalanie paliw stałych w niskich temperaturach, w nisko sprawnych urządzeniach lub spalanie odpadów w instalacjach do tego nieprzeznaczonych. Do 2017 r. nie było formalnych wymogów określających emisyjność kotłów na paliwa stałe. W 2017 r. weszły w życie przepisy⁸, odwołujące się do normy PN-EN 303-5:2012. Wprowadzała ona trzy klasy kotłów, tj. klasa 3 – najniższa, klasa 4 – średnia, klasa 5 – najbardziej ekologiczna. Kotły niespełniające wymagań określonych dla tych klas nazywa się pozaklasowymi albo tzw. kopciuchami. Kotły poniżej klasy 5 nie mogły być wprowadzone do obrotu od 1 lipca 2018 r. Natomiast od 2020 r. wprowadzono standard kotłów zgodny z wymaganiami ekoprojektu⁹. Wymagania te zakładają taką samą emisję pyłu jak dla klasy

⁷ Mikrometr.

⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. poz. 1690 ze zm.).

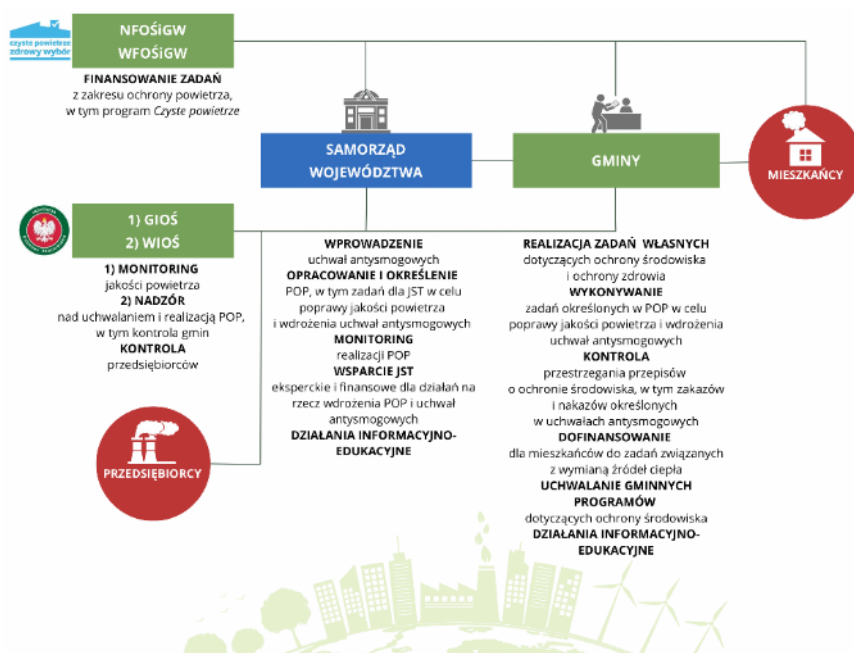
⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 100, ze zm.).

5 kotłów, ale powinny być spełnione niezależnie od obciążenia kotła. Ponadto wymagania ekoprojektu ograniczają emisję toksycznych tlenków azotu z kotła.

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami to działania polegające na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez zmniejszenie lub utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów dopuszczalnych¹⁰ bądź docelowych¹¹. Funkcjonujący w Polsce system ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami jest złożony (Infografika nr 1). Wymaga interakcji pomiędzy wieloma uczestnikami na różnych poziomach administracyjnych. Za najważniejsze zadania w tym systemie w ujęciu regionalnym odpowiadają cztery różne grupy jednostek. Niezależne od siebie podmioty planują (samorząd województwa), realizują (gminy) i zapewniają finansowanie działań naprawczych (narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej), a także kontrolują ich wdrażanie (WIOŚ).

Infografika nr 1

System ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami w ujęciu regionalnym



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie analizy zadań wskazanych jednostek wynikających z przepisów prawa.

¹⁰ Poziom substancji w powietrzu w odniesieniu do ustalonego czasu, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany. Jest to standard jakości powietrza.

¹¹ Poziom substancji w powietrzu w odniesieniu do ustalonego czasu, który ma być osiągnięty w określonym czasie za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych. Poziom ten ustala się w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość.

Działania na rzecz poprawy jakości powietrza na szczeblu samorządu województw realizowane są od 2008 r. Jednak dopiero w latach 2016–2017 umożliwiono sejmikom województw podejmowanie uchwał antysmogowych¹², których prawidłowe wdrożenie mogło zapewnić zwiększenie tempa działań naprawczych. Obecnie uchwały antysmogowe obowiązują w 14 województwach¹³. Pierwsza uchwała była podjęta w 2016 r. i obowiązywała na terenie Gminy Miejskiej Kraków.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w związku z analizą ryzyka dotyczącą skuteczności działań podejmowanych przez gminy na rzecz wdrożenia wymagań uchwał antysmogowych i poprawy jakości powietrza. Do kontroli wytypowano województwa, w których w 2023 r. występowały przekroczenia dopuszczalnych poziomów stężeń zanieczyszczeń powietrza takich jak PM₁₀ oraz B(a)P. Kontrolą objęto kluczowe jednostki w skali regionalnej (Infografika nr 2), odpowiedzialne za przygotowanie uchwał antysmogowych (urzędy marszałkowskie) i realizację zadań zapewniających ich wdrożenie (urzędy miast lub gmin). Do kontroli wybrano po cztery gminy z obszaru wskazanych województw, na obszarze których, w latach 2022–2023, wystąpiły największe przekroczenia wartości normatywnych określonych dla PM₁₀, PM_{2,5} lub B(a)P, tj. substancji charakterystycznych dla niskiej emisji, czyli głównej sfery oddziaływania uchwał antysmogowych. Dodatkowo w niniejszej informacji o wynikach kontroli uwzględniono wyniki kontroli doraźnej NIK nr I/24/009/LBY¹⁴.

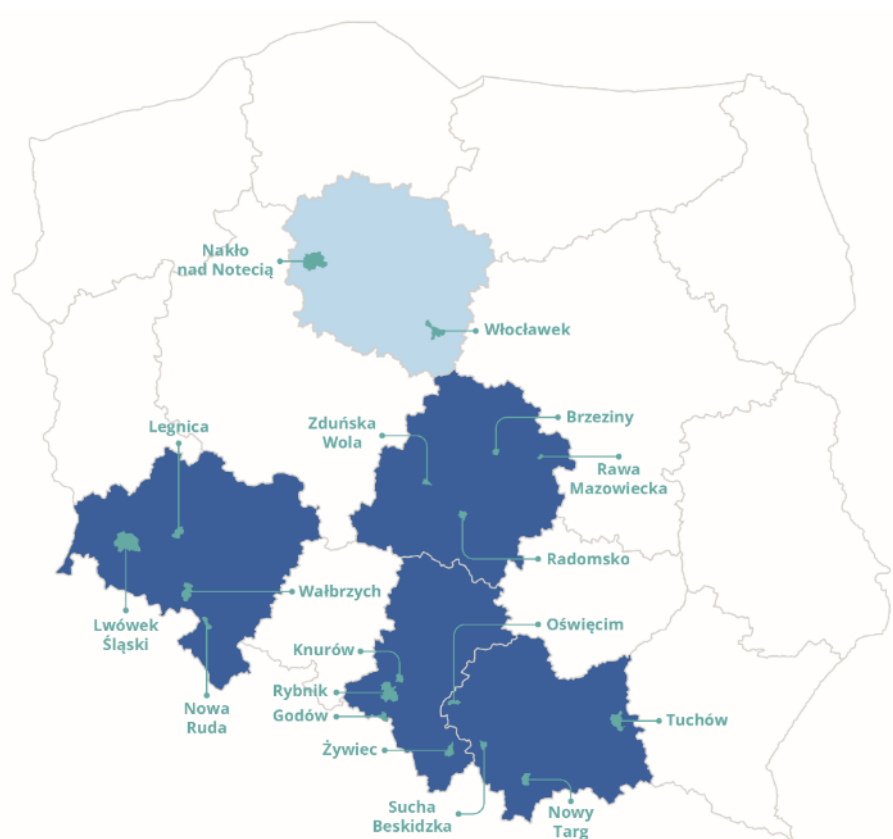
¹² Przyjęcie uchwał antysmogowych było fakultatywne.

¹³ Uchwał antysmogowych nie przyjęto w województwie podlaskim i warmińsko-mazurskim.

¹⁴ Tytuł kontroli: Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

Infografika nr 2

Kontrolowane jednostki



W niniejszej informacji o wynikach kontroli wykorzystano również wyniki kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy nr I/24/009 – Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

**Nieskuteczne
działania samorządów
województw i gmin
w zakresie
wdrażania uchwał
antysmogowych**

Działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych oraz wykonania związanych z tym zadań określonych w programach ochrony powietrza, podejmowane przez samorządy województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, śląskiego oraz kujawsko-pomorskiego, a także 18 gmin z tych województw, okazały się nieskuteczne. Według stanu na 1 lipca 2024 r. na terenie tych województw wciąż zarejestrowanych było ponad 781 tys. tzw. kopciuchów (kotły poniżej klasy 3). Tymczasem zgodnie z wymaganiami uchwał antysmogowych takie kotły nie powinny już być użytkowane na terenie województw dolnośląskiego, małopolskiego i kujawsko-pomorskiego, a w województwach łódzkim i śląskim ich likwidacja powinna zostać zakończona odpowiednio do końca 2024 r. i 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych jest szczególnie istotne, ponieważ emitują one zdecydowanie więcej pyłów niż inne kotły, a emisja zanieczyszczeń pochodząca z kotłów na paliwo stałe jest główną przyczyną złej jakości powietrza w Polsce. Szacunki przeprowadzone przez NIK wskazują jednak, że przy obecnym tempie wymiany kotłów likwidacja tzw. kopciuchów może zająć w skontrolowanych gminach od 2 lat¹⁵ do nawet 24 lat¹⁶. Podkreślić należy, że na terenie tych pięciu województw wciąż pozostawało zaewidencjonowanych ponad 1,3 mln kotłów poniżej klasy 5, które powinny zostać wyeliminowane w ciągu najbliższych trzech lat¹⁷.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niepełna realizacja uchwał antysmogowych była spowodowana m.in. niewystarczającym zaangażowaniem jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności gmin, na rzecz ich wdrożenia. Świadczy o tym skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w kontrolowanych gminach. W 17 gminach z 18 skontrolowanych ustalono łącznie 126 nieprawidłowości. Miały one istotny charakter i dotyczyły m.in. niewykonywania lub nieprawidłowego wykonywania przez gminy zadań określonych w POP, które miały na celu wdrożenie uchwał antysmogowych, oraz prowadzenia przez gminy kontroli

¹⁵ W Oświęcimiu, gdzie zinwentaryzowano 63 % lokali, a termin wymiany kotłów pozaklasowych upłynął już 31 grudnia 2022 r. i w Rybniku, gdzie zinwentaryzowano 84 % lokali, a do upływu terminu na wymianę kotłów pozaklasowych pozostawało 1,5 roku od 1 lipca 2024 r. (termin upływa z końcem 2025 r.).

¹⁶ W Nakle nad Notecią, gdzie zinwentaryzowano 87 % lokali, a termin wymiany kotłów pozaklasowych upłynął 31 grudnia 2023 r.

¹⁷ W województwie dolnośląskim termin wymiany kotłów poniżej klasy 5 upływa 30 czerwca 2028 r., w województwach kujawsko-pomorskim, łódzkim i śląskim - 31 grudnia 2027 r., a w województwie małopolskim - 31 grudnia 2026 r.

przestrzegania uchwał antysmogowych w zbyt małej skali, w niepełnym zakresie lub nierzetelnie.

W 17 gminach spośród 18 skontrolowanych uruchomiono programy dotacyjne zachęcające mieszkańców do wymiany kotłów. Jednocześnie tylko w 4 gminach oferowano osobom ubogim energetycznie dopłaty do kosztów ogrzewania uzależnione od wymiany kotła.

Władze samorządów skontrolowanych województw podejmowały prawidłowe i, co do zasady, rzetelne działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych. Jednakże w różnym stopniu wykorzystywano POP jako narzędzie do wdrażania uchwał antysmogowych. W województwie małopolskim, które w największym stopniu wykorzystało możliwości jakie daje POP oraz w szerokim zakresie wspierało samorządy gminne we wdrażaniu uchwał antysmogowych, odnotowano największą poprawę jakości powietrza. W latach 2018-2024 w Małopolsce wystąpiła najwyższa redukcja stężenia¹⁸ pyłu zawieszonego PM_{2,5} i zawartości rakotwórczego B(a)P w pyłe zawieszonym PM₁₀ oraz druga największa redukcja pyłu PM₁₀.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli skuteczność działań mających na celu wdrażanie uchwał antysmogowych oraz poprawę jakości powietrza ograniczały także inne bariery oraz zróżnicowane warunki topograficzne i klimatyczne w poszczególnych regionach. Do najistotniejszych barier we wdrażaniu uchwał antysmogowych należy zaliczyć te związane z niską świadomości społeczną, z brakiem kompletnej i w pełni rzetelnej informacji o stosowanych źródłach ciepła, ekonomiczne oraz dotyczące systemu nadzoru nad realizacją POP.

NIK dostrzega, że w latach 2018-2024 nastąpiła zauważalna poprawa jakości powietrza związana w szczególności z wymianą tzw. kopciuchów, ale w dalszym ciągu zanieczyszczenia powietrza spowodowały w Polsce niemal 35 tys. przedwczesnych zgonów w 2022 r.¹⁹ Z tego powodu oraz biorąc pod uwagę wytyczne WHO dotyczące jakości powietrza i nowelizację dyrektywy AAQD, niezbędne będą dalsze intensywne działania na rzecz pełnego wdrożenia zakazów i ograniczeń określonych w uchwałach antysmogowych w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi.

¹⁸ W porównaniu wzięto pod uwagę województwa dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie i śląskie.

¹⁹ Soares, J., Plass, D., Kienzler, S., González Ortiz, A., Gsell, A., Horálek, J. (2024). *Health Risk Assessment of Air Pollution: assessing the environmental burden of disease in Europe in 2022* (Eionet Report – ETC HE 2024/6). European Topic Centre on Human Health and the Environment.

3. SYNTEZA

Rzetelnie ustalono wymagania uchwał antysmogowych

Ze względu na złą jakość powietrza, sejmiki województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, śląskiego oraz kujawsko-pomorskiego podjęły uchwały antysmogowe ustanawiające zakazy i ograniczenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Ich celem było zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu zanieczyszczeń na zdrowie ludzi lub na środowisko. Uchwały antysmogowe były formułowane w zróżnicowany sposób, ale rzetelnie ustalano w nich zakazy oraz wymagania dla źródeł ciepła. W każdym z tych województw wprowadzono wymagania co do jakości stosowanego paliwa oraz ustalono, że w pierwszej kolejności z użytkowania powinny zostać wyeliminowane kotły pozaklasowe, tzw. kopciuchy, a docelowo wszystkie kotły poniżej standardu dla klasy 5 lub ekoprojektu. [str. 19–22]

W Małopolsce w największym stopniu wykorzystano POP jako narzędzie wdrożenia uchwał antysmogowych

W każdym z województw objętych kontrolą określono w POP zadania polegające na wymianie kotłów na paliwa stałe oraz obowiązek przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów o ochronie powietrza, w tym uchwał antysmogowych przez gminy. W najbardziej szczegółowy i ambitny sposób zadania określono w POP ustanawianych w województwie małopolskim. Przykładowo w małopolskim POP z 2023 r. wskazano ponad 20 zadań, bezpośrednio związanych z wdrażaniem uchwał antysmogowych, do realizacji zarówno przez władze samorządów gminnych, powiatowych, jak i wojewódzkiego. Z kolei w POP z województw dolnośląskiego, łódzkiego i śląskiego najczęściej wskazywano od 3 do 4 zadań do realizacji. Najwyższa Izba Kontroli zaznacza przy tym, że w przypadku województwa dolnośląskiego obowiązek kontroli przestrzegania przepisów uchwał antysmogowych wraz z określeniem minimalnej liczby kontroli do wykonania przez gminy wprowadzono dopiero w 2023 r., tj. po upływie ponad 5 lat i 7 miesięcy od przyjęcia uchwał antysmogowych. Dodatkowo harmonogram wymiany kotłów przewidziany w POP z 2020 r. dla województwa dolnośląskiego nie uwzględniał terminów wymiany kotłów określonych w uchwałach antysmogowych. [str. 22–24]

Samorządy województw wspierały gminy we wdrażaniu uchwał antysmogowych

Samorządy województw, poza nałożeniem w POP obowiązków na JST, wspierały także gminy we wdrażaniu uchwał antysmogowych finansowo, merytorycznie oraz szkoleniowo. Szczególnie pozytywnie w tym obszarze wyróżniały się samorządy województw małopolskiego i śląskiego. Urzędy marszałkowskie w tych województwach prowadziły liczne szkolenia dla pracowników urzędów gmin i strażników miejskich w zakresie ochrony powietrza i klimatu, odnawialnych źródeł energii oraz programów wsparcia finansowego dla mieszkańców oraz gmin. Opracowano także poradniki i wytyczne dla gmin dotyczące kontroli indywidualnych systemów grzewczych. [str. 24–25]

**Gminy rzetelnie
identyfikowały
problem
niedostatecznej
jakości powietrza**

Wszystkie skontrolowane gminy rzetelnie identyfikowały problem jakości powietrza związany z niską emisją i wskazywały w dokumentach strategicznych działania, które miały na celu jej ograniczenie. Należy jednak zwrócić uwagę, że w trzech gminach nie opracowano programów ochrony środowiska, a w kolejnych trzech raportów z ich wykonania, pomimo wyraźnego wskazania takich obowiązków w art. 18 ustawy Poś.

[str. 38–39]

**Brak kompletnej
i w pełni wiarygodnej
informacji
o stosowanych
źródłach ciepła**

Jednym z kluczowych elementów dla zapewnienia skuteczności działań ukierunkowanych na wdrażanie uchwał antysmogowych jest możliwość dysponowania rzetelną informacją o stosowanych źródłach ciepła. W tym celu powstała baza CEEB, a od 1 lipca 2021 r. wprowadzono obowiązek składania deklaracji o źródłach ciepła²⁰. Tymczasem w ośmiu z 18 skontrolowanych gmin zinwentaryzowano mniej niż 80 % lokali²¹. Pomimo niskiego poziomu wypełnienia bazy CEEB gminy te nie podejmowały działań mających na celu identyfikację właścicieli lub zarządców nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw.

Kontrola NIK wykazała przy tym, że gminy napotykały trudności z wykorzystaniem danych zawartych w bazie CEEB. Jako najistotniejsze mankamenty wskazywano błędy w danych adresowych i deklaracjach (np. podwójne punkty adresowe), brak informacji o wymianie źródła ciepła, czy też problemy z filtrowaniem i wiarygodnością danych spowodowane np. dublowaniem się liczby źródeł ciepła wykorzystywanych w danej lokalizacji. Gminy zwracały także uwagę, że nawet w przypadku, kiedy pracownicy urzędów mieli informacje, że dane w deklaracjach składanych przez mieszkańców były błędne, to nie miały możliwości ich skorygowania.

[str. 29, 39–40]

**Gminy nie wypełniały
należycie funkcji
kontrolnej**

Nieprawidłowości dotyczące niezgodnego z prawem lub nierzetelnego prowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów z zakresu ochrony powietrza stwierdzono w 15 gminach spośród 16 objętych kontrolą P/24/069²². Najistotniejsze z nich dotyczyły prowadzenia kontroli przez pracowników gminy bez wymaganego upoważnienia, niesporządzania protokołów kontroli oraz niestosowania żadnych sankcji lub niepodejmowania innych działań nawet w przypadku stwierdzenia podczas kontroli podejrzenia spalania śmieci. Pracownicy gmin i strażnicy miejscy podczas kontroli indywidualnych systemów grzewczych często skupiali się wyłącznie na sprawdzeniu czy nie były

²⁰ Dla budynków nowych. W przypadku budynków użytkowanych przed 1 lipca 2021 r. termin na złożenie deklaracji upłynął 30 czerwca 2022 r.

²¹ W pozostałych 10 gminach poziom wypełnienia wynosił od 81 % do 91 %.

²² W obszarze dotyczącym kontroli prowadzonych przez gminy nie wykorzystano wyników kontroli I/24/009/LBY, ze względu na jej odmienny zakres od kontroli P/24/069.

spalane odpady i nie sprawdzali lub sprawdzali w ograniczonym zakresie przestrzeganie wymagań uchwał antysmogowych. Przykładowo w gminie Tuchów wobec kontrolowanych, którzy naruszali zakaz spalania odpadów lub postanowienia uchwały antysmogowej, nie wyciągano żadnych konsekwencji (z nielicznymi wyjątkami), a w Brzezinach zaniechano w ogóle tego rodzaju kontroli po 2019 r. Dodatkowo jedynie 4 gminy z 16 na szerszą skalę pobierały próbki popiołów w celu sprawdzenia, czy nie były spalane śmieci. Z kolei w latach 2017-2023 w 6 gminach nie pobrano żadnej próbki popiołu.

Tylko trzy gminy (miasto Oświęcim, Rybnik, Sucha Beskidzka) zaangażowały się na większą skalę w kontrolę indywidualnych systemów grzewczych, w tym kontrole przestrzegania wymagań uchwał antysmogowych. Minimalne wymagania co do liczby kontroli przestrzegania wymagań uchwał antysmogowych oraz spalania odpadów, które były ustalone w POP oraz PDK, nie zostały spełnione w 5 gminach.

[str. 40–43]

Tempo wymiany kotłów jest zbyt wolne

Według stanu na 1 lipca 2024 r. na terenie województw dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, małopolskiego i śląskiego wciąż zarejestrowanych było ponad 781 tys. tzw. kopciuchów oraz ponad 1,3 mln kotłów poniżej klasy 5, które powinny zostać zlikwidowane w ciągu najbliższych trzech lat (maksymalnie do 30 czerwca 2028 r. w województwie dolnośląskim). Tymczasem zgodnie z wymaganiami uchwał antysmogowych tzw. kopciuchy nie powinny już być użytkowane na terenie województw dolnośląskiego, małopolskiego i kujawsko-pomorskiego, a tylko w tych trzech województwach pozostawało ich wciąż prawie 484 tysiące. W województwach łódzkim i śląskim ich likwidacja powinna zostać zakończona odpowiednio do końca 2024 r. i 2025 r., a w dalszym ciągu eksploatowano tam prawie 300 tys. takich kotłów.

W żadnej ze skontrolowanych gmin nie udało się w pełni skutecznie wdrożyć postanowień uchwał antysmogowych lub istniało wysokie ryzyko ich niewdrożenia w przewidzianych terminach. W 18 gminach objętych kontrolami NIK, w latach 2018-2023, tj. w ciągu 6 lat, wymieniono łącznie 28,9 tys. kotłów na paliwa stałe, a pozostawało ich do wymiany jeszcze ponad 42 tys. sztuk, z czego aż 26,4 tys. stanowiły kotły pozaklasowe. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w samym Wałbrzychu i Rybniku wymieniono w tym czasie łącznie 14,3 tys. kotłów, tj. prawie 50 % wszystkich kotłów wymienionych w 18 gminach objętych kontrolami NIK. Szacunkowy czas potrzebny do wymiany kotłów pozaklasowych, przy średnim tempie ich wymiany z lat 2018–2023, wynosił od 2 do 24 lat, a kotłów poniżej klasy 5 od 3 do 40 lat²³.

²³ Szacunkowy czas ustalono porównując średnie tempo wymiany kotłów w kontrolowanych gminach z lat 2018-2023 z liczbą zewidencjonowanych kotłów na paliwa

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych jest szczególnie istotne, ponieważ mogą one emitować prawie trzykrotnie więcej pyłów niż kotły klasy 3 i dziesięciokrotnie więcej niż kotły klasy 5, a emisja zanieczyszczeń pochodząca z kotłów na paliwo stałe jest główną przyczyną złej jakości powietrza w Polsce. [str. 30–32, 48–51]

Gminy w większości wykorzystywały źródła ciepła spełniające wymagania uchwał antysmogowych

W budynkach wykorzystywanych przez skontrolowane gminy, ich jednostki organizacyjne oraz spółki gminne, co do zasady, wykorzystywane były źródła ciepła spełniające odpowiednie wymagania. Niemniej jednak w przypadku czterech gmin stwierdzono stosowanie źródeł ciepła niespełniających wymagań uchwał antysmogowych. [str. 44]

Dotacje do wymiany kotłów – tak, wsparcie ubogich energetycznie – niekonieczne

We wszystkich 18 gminach objętych kontrolami uruchomiono programy dofinansowania do wymiany kotłów dla mieszkańców. Gminy finansowały te programy z własnych środków oraz pozyskiwały je w znacznej mierze z NFOŚiGW, np. w ramach ogólnopolskiego programu Stop Smog. W wyniku ich realizacji mieszkańcy wymienili łącznie 19,2 tys. kotłów na paliwa stałe. Jednocześnie tylko w czterech gminach oferowano wsparcie dla osób dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego powiązane z wymianą kotłów pozaklasowych i ewentualnymi wyższymi kosztami utrzymania bardziej ekologicznego źródła ciepła. Izba zwraca jednocześnie uwagę na konieczność łączenia wymiany źródła ciepła z termomodernizacją. Podejmowanie działań skierowanych tylko na wymianę źródeł ciepła bez uświadamiania społeczeństwa o konieczności jej połączenia z termomodernizacją może przyczyniać się do zwiększenia kosztów ogrzewania i w efekcie zniechęcać społeczeństwo do wymiany starych kotłów. [str. 26, 44–48]

Gminy dostrzegały wartość działań edukacyjnych

Wszystkie skontrolowane gminy prowadziły działania edukacyjne dotyczące zanieczyszczeń powietrza i ich szkodliwości, które miały się przyczyniać m.in. do podnoszenia świadomości społecznej mieszkańców. Jednak w pięciu gminach działania takie prowadzone były na mniejszą skalę niż wymagana przez poszczególne POP. Dodatkowo w części gmin zatrudniano osoby, które służyły pomocą mieszkańcom w sprawach dotyczących m.in. nieefektywnych źródeł ciepła (najczęściej na stanowiskach ekodoradców), oraz tworzone punkty obsługi programu *Czyste powietrze*. W przypadku trzech gmin punkty te utworzono z opóźnieniem w stosunku do wymagań POP wynoszącym od 5 miesięcy do 8,5 miesiąca, w jednej gminie w ogóle takiego punktu nie utworzono, pomimo zawarcia 24 lutego 2021 r. porozumienia w tej sprawie z WFOŚiGW. [str. 43–44]

stałe w oparciu o dane zawarte w bazie CEEB pozyskane z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wg stanu na 1 lipca 2024 r.

**Bariery
we wdrażaniu uchwał
antysmogowych**

Do najistotniejszych zidentyfikowanych przez Izbę barier związanych z wdrażaniem uchwał antysmogowych należą: wciąż zbyt niska świadomość społeczna dotycząca wpływu działań obywateli na stan środowiska i skutki jego zanieczyszczenia na zdrowie ludzi; ograniczone zasoby finansowe mieszkańców oraz gmin; ograniczona skuteczność wprowadzonych rozwiązań systemowych związanych z nadzorem nad gminami w zakresie niewykonywania postanowień POP; brak kompletnej i w pełni wiarygodnej informacji o stosowanych źródłach ciepła. [str. 26–29]

**Czynniki
niezależnie od władz
samorządowych**

Z kolei czynnikami determinującymi sposób rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń powietrza są przede wszystkim warunki topograficzne i klimatyczne, które są zróżnicowane na terenie Polski. Z tego powodu skala działań naprawczych wymagana do zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza w południowej części Polski jest znacznie większa niż w pozostałej części kraju. [str. 29–30]

**Pomimo stopniowej
poprawy, powietrze
wciąż jest niezdrowe**

Chociaż od czasu podjęcia uchwał antysmogowych i stopniowego ich wdrażania we wszystkich pięciu województwach następowała redukcja stężeń zanieczyszczeń w powietrzu, to w dalszym ciągu jakość powietrza zarówno w tych województwach, jak i w całej Polsce była szkodliwa dla zdrowia. Liczba szacowanych przez EEA zgonów wskutek złej jakości powietrza wynosiła ogółem w Polsce nawet 34,7 tys. w 2022 r. z uwagi na zanieczyszczenie pyłem $PM_{2,5}$. Łącznie wskutek zanieczyszczenia pyłem $PM_{2,5}$ mieszkańcy Polski tracą 391 tys. lat życia w zdrowiu, tj. ok. 1,5 tys. lat życia w zdrowiu na 100 tys. mieszkańców. Spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej wskaźnik ten jest wyższy jedynie w Bułgarii²⁴. Szacunki GIOŚ wskazują, że w 2023 r. w pięciu kontrolowanych województwach liczba przedwczesnych zgonów powodowanych długookresowym narażeniem na pył zawieszony $PM_{2,5}$ wynosiła ponad 11,6 tys. Z tego względu oraz mając na względzie nowe, bardziej restrykcyjne wytyczne WHO dotyczące jakości powietrza z 2021 r. i nowelizację dyrektywy AAQD, w której uwzględniono znacznie niższe dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń powietrza od 2030 r., niezbędne będą dalsze intensywne działania na rzecz pełnego wdrożenia zakazów i ograniczeń określonych w uchwałach antysmogowych. [str. 32–37, 51–55]

²⁴ Soares, J., Plass, D., Kienzler, S., González Ortiz, A., Gsell, A., Horálek, J. (2024). *Health Risk Assessment of Air Pollution: assessing the environmental burden of disease in Europe in 2022* (Eionet Report – ETC HE 2024/6). European Topic Centre on Human Health and the Environment.

4. WNIOSKI

Minister Rozwoju i Technologii

1. Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie obowiązku weryfikacji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta danych i informacji zawartych w deklaracjach o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw przed ich wprowadzeniem do systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję emisyjności budynków.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

1. Zapewnienie przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego weryfikacji i poprawy wiarygodności danych ujmowanych w CEEB, dotyczących liczby źródeł ciepła na paliwo stałe, także przy współpracy z gminami.

Rekomendacje dla samorządów województw oraz gmin

Ponadto, uwzględniając wyniki kontroli, NIK kieruje następujące rekomendacje dla samorządów województw oraz gmin:

1. Do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – o pełną realizację oraz intensyfikację działań naprawczych określonych w programach ochrony powietrza, zwłaszcza w odniesieniu do działań związanych z wdrażaniem uchwał antysmogowych.
2. Do marszałków – wykorzystywanie w jak najszerszym stopniu możliwości POP do określania zadań sprzyjających wdrażaniu uchwał antysmogowych, w tym ustanawianie wskaźników umożliwiających pomiar osiągniętych rezultatów w zakresie wymiany kotłów i kontroli indywidualnych systemów grzewczych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. DZIAŁANIA SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZTW

Władze samorządów województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, śląskiego oraz kujawsko-pomorskiego podejmowały prawidłowe i, na ogół, rzetelne działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał. Działania te przyczyniły się do stopniowej likwidacji niskosprawnych kotłów na paliwa stałe, ale nie były wystarczająco skuteczne, aby wyeliminować z użytkowania kotły pozaklasowe (tzw. kopciuchy), które w największym stopniu przyczyniały się do zanieczyszczenia powietrza. Na terenie wskazanych województw wciąż (stan na 1 lipca 2024 r.) zarejestrowanych było ponad 781 tys. takich kotłów. Tymczasem w trzech województwach²⁵ postanowienia uchwał antysmogowych zakazywały użytkowania takich urządzeń w tym terminie, a w kolejnych dwóch²⁶ likwidacja takich kotłów powinna zostać zakończona do końca 2024 r. lub 2025 r.

Ustanowienie uchwał antysmogowych

Sejmiki województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, śląskiego oraz kujawsko-pomorskiego podjęły uchwały w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko. W uchwałach wprowadzono w zróżnicowany sposób, ale rzetelnie ustalano ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Infografika nr 3). W każdym z tych województw wprowadzono wymagania co do jakości stosowanego paliwa (Infografika nr 4) oraz ustalono, że w pierwszej kolejności z użytkowania powinny zostać wyeliminowane kotły pozaklasowe, tzw. kopciuchy, a docelowo wszystkie kotły poniżej standardu dla klasy 5 lub ekoprojektu.

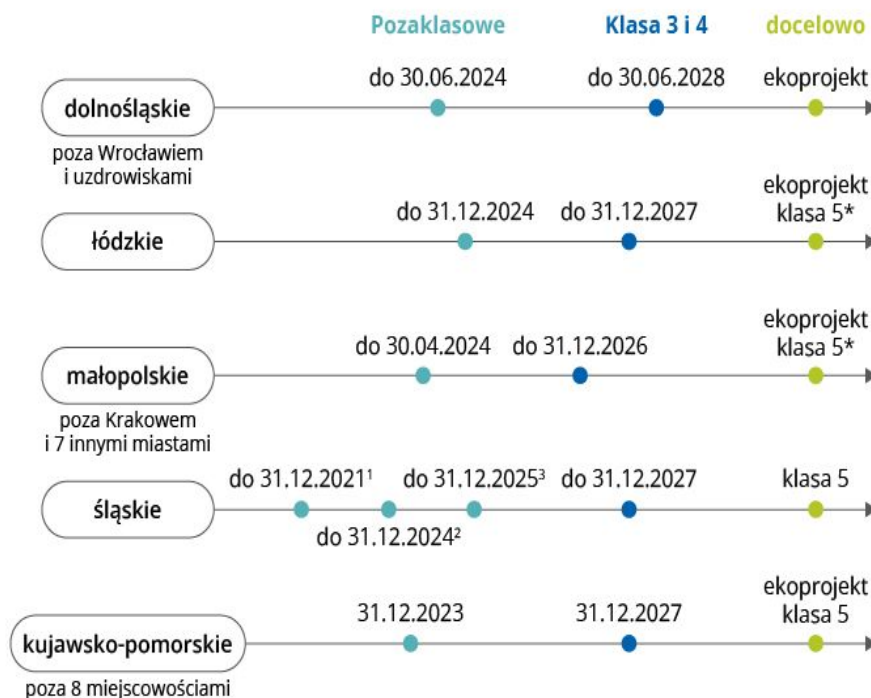
²⁵ Województwa dolnośląskie, kujawsko-pomorskie i małopolskie.

²⁶ Województwa łódzkie i śląskie.

Infografika nr 3

Wymagania uchwał antysmogowych (standard kotła)

Standard kotłów na paliwo stałe

¹ Powyżej 10 lat eksploatacji lub brak tabliczki znamionowej² 5-10 lat eksploatacji³ do 5 lat eksploatacji

* zainstalowane przed 01.05.2018

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie uchwał antysmogowych.

Infografika nr 4

Wymagania uchwał antysmogowych (jakość paliwa)

Jakość paliwa

dolnośląskie

od 01.07.2018

Zakazuje się stosowania:

- 1 **mułów i flotokonzentratów węglowych** oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem
- 2 **węgla kamiennego** w postaci sypkiej o uziarnieniu poniżej **3 mm**
- 3 **węgla brunatnego** oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla
- 4 **biomasy stałej** o wilgotności w stanie roboczym powyżej **20%**

łódzkie

od 01.05.2018

Zakazuje się stosowania paliw:

- 1 w których udział masowy **węgla kamiennego** o uziarnieniu poniżej **3 mm** wynosi powyżej **15 %**, za wyjątkiem paliw o **wartości opałowej** nie mniejszej niż **24 MJ/kg** i **zawartości popiołu** nie większej niż **12 %**
- 2 **węgla brunatnego** oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla
- 3 **mułów i flotokonzentratów węglowych** oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem
- 4 zawierających **biomasę** stałą o wilgotności powyżej **20 %**

małopolskie (poza Krakowem)

od 01.07.2017

Zakazuje się stosowania:

- 1 paliw, w których udział masowy **węgla kamiennego** o uziarnieniu poniżej **3 mm** wynosi więcej niż **15 %**
- 2 paliw zawierających **biomasę** o wilgotności w stanie roboczym powyżej **20 %**

śląskie

od 01.09.2017

Zakazuje się stosowania paliw:

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

kujawsko-pomorskie

od 01.09.2019

Zakazuje się stosowania:

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

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie uchwał antysmogowych.

Dodatkowo w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim i małopolskim wprowadzano lokalne uchwały antysmogowe obejmujące

teren pojedynczych miejscowości lub ich części, jak np. uchwały antysmogowe dla Krakowa czy Wrocławia²⁷. Wymagania tych uchwał były bardziej rygorystyczne i niejednokrotnie wprowadzały całkowity zakaz palenia węglem.

Zgodnie z wymaganiami określonymi w uchwałach dla województw kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, dolnośląskiego i łódzkiego wszystkie kotły pozaklasowe powinny zostać zlikwidowane odpowiednio do 31 grudnia 2023 r., 30 kwietnia 2024 r., 30 czerwca 2024 r. i 31 grudnia 2024 r. W województwie śląskim czas na wymianę kopciuchów wyprodukowanych nie wcześniej niż w 2013 r. upływa 31 grudnia 2025 r. Starsze kotły powinny być zlikwidowane w tym województwie do 31 grudnia 2023 r. W przypadku kotłów poniżej klasy 5 najkrótszy czas na ich likwidację pozostał w województwie małopolskim, gdzie ich wymiana powinna zakończyć się do końca 2026 r., a najdłuższy w województwie dolnośląskim, gdzie mogą być użytkowane do 30 czerwca 2028 r. W pozostałych trzech województwa kotły na paliwa stałe poniżej klasy 5 powinny być zlikwidowane do 31 grudnia 2027 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w województwie małopolskim przesunięto pierwotny termin wejścia w życie zakazu użytkowania kotłów pozaklasowych z 1 grudnia 2023 r. na 1 maja 2024 r., a w województwie łódzkim z 1 grudnia 2023 r. na 1 stycznia 2025 r. Dodatkowo w województwie łódzkim wydłużono termin wymiany kotłów poniżej klasy 5 o rok, tj. z 1 stycznia 2027 r. do 1 stycznia 2028 r. W opinii Izby mogło to negatywnie wpłynąć na tempo wymiany kotłów w tych województwach i kształtowanie postaw proekologicznych. Na ten aspekt wskazało też część gmin skontrolowanych przez NIK. Przykładowo:

Burmistrz Suchej Beskidzkiej:

Szkodliwą decyzją, którą Gmina Sucha Beskidzka zaopiniowała negatywnie, było przesunięcie przez Sejmik Województwa Małopolskiego terminu wymiany pieców o 1,5 roku. Po takiej decyzji kolejne, narzucane terminy wymiany pieców, nie są już przez mieszkańców traktowane poważnie.

Cele POP i uchwał antysmogowych

Samorządy wszystkich pięciu województw uchwaliły POPy, które obowiązywały w całym okresie obowiązywania uchwał antysmogowych. Celem ich wprowadzenia było osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu. Główną przyczyną złej jakości powietrza na terenie tych województw były zanieczyszczenia powstałe wskutek spalania paliw stałych w celach grzewczych (niska emisja). Z tego też

²⁷ Na terenie skontrolowanych gmin lokalne uchwały antysmogowe obowiązywały w Oświęcimiu (obszar całego miasta) i Nowym Targu (w centrum miasta).

powodu na ich terenie wprowadzono dodatkowo uchwały antysmogowe, na mocy których ustanowiono określone zakazy lub ograniczenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Zarówno celem POP, jak i uchwał antysmogowych było ograniczenie niskiej emisji, przy czym to właśnie POPy były narzędziem, w którym samorządy województw określały konieczne do podjęcia zadania m.in. przez samorządy gminne, w celu wdrożenia uchwał antysmogowych.

**Zróżnicowane
wykorzystanie POP
jako narzędzia
wdrażania uchwał
antysmogowych**

Sposób wykorzystania możliwości jakie dawały POP, aby wdrożyć uchwały antysmogowe, był bardzo zróżnicowany pomiędzy województwami. Przykładowo w województwie małopolskim w POP z 2023 r. określono ponad 20 zadań bezpośrednio związanych z wdrażaniem uchwał antysmogowych. Zadania te miały realizować zarówno władze samorządu gminnego, powiatowego, jak i wojewódzkiego. W pozostałych czterech województwach w zdecydowanie bardziej ograniczony sposób wykorzystywano POPy jako narzędzie wdrażania uchwał antysmogowych. Wskazywano w nich najczęściej od 3 do 4 zadań, które miały realizować gminy. W każdym z województw objętych kontrolą określono w POP zadania polegające na wymianie kotłów na paliwa stałe oraz obowiązek przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów o ochronie powietrza, w tym uchwał antysmogowych przez gminy. Kontrole indywidualnych systemów grzewczych należą do głównych narzędzi przyczyniających się do wykonania uchwał antysmogowych, jednak nawet w tych podstawowych działaniach zaplanowana skala działań w poszczególnych województwach była istotnie zróżnicowana. Przykładowo minimalne wymagania POP z 2023 r. dla strefy kujawsko-pomorskiej zakładały obowiązek przeprowadzenia w ciągu roku jedynie 10 kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów przez gminy wiejskie oraz 20 kontroli przez gminy wiejsko-miejskie. W tym samym czasie POP z 2023 r. dla województwa śląskiego zakładał konieczność przeprowadzenia co najmniej 200 kontroli na rok w każdej gminie. Jednocześnie należy podkreślić, że w województwie dolnośląskim zadania kontrolne dla gmin wprowadzono do POP dopiero w aktualizacji z 13 lipca 2023 r.²⁸, tj. po upływie ponad 5 lat i 7 miesięcy od przyjęcia uchwał antysmogowych. Dodatkowo zapisy dolnośląskiego POP z 2020 r. nie były w pełni skorelowane z wymaganiami określonymi w uchwałach antysmogowych. Ustalony w tym POP harmonogram wymiany kotłów

²⁸ Uchwała nr LVII/1201/23 Sejmiku województwa dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu.

**Wsparcie gmin
przez samorządy
województw**

zakładający wymianę kotłów poniżej klasy 5 (w tym kotłów pozaklasowych) do 2026 r. mógł powodować błędne przeświadczenie mieszkańców województwa o możliwości użytkowania kopciuchów do końca 2026 r., a nie jak wskazano w uchwałach antysmogowych do 30 czerwca 2024 r.

Samorządy województw, poza nałożeniem obowiązków na gminy w POP, zapewniły im także wsparcie we wdrażaniu uchwał antysmogowych. Działania te dotyczyły przede wszystkim wsparcia finansowego, merytorycznego oraz edukacyjno-szkoleniowego. Szczególnie pozytywnie w tym obszarze wyróżniał się samorząd województwa małopolskiego i śląskiego. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego prowadził liczne szkolenia dla pracowników urzędów gmin i powiatów w zakresie ochrony powietrza i klimatu, odnawialnych źródeł energii oraz programów wsparcia finansowego dla mieszkańców oraz gmin. Dodatkowo zorganizował dwie edycje (w latach 2019-2021) praktycznych szkoleń dla pracowników gmin, strażników miejskich oraz funkcjonariuszy Policji z zasad prowadzenia kontroli palenisk domowych. W ramach I edycji w 2019 r. przeszkolonych zostało 474 osób, a w ramach II edycji w 2021 r. - 511 osób. Spośród wszystkich 985 przeszkolonych osób 704 stanowili pracownicy gmin, 147 przedstawiciele straży miejskich/gminnych, 116 przedstawiciele Policji oraz 18 przedstawicieli innych instytucji. Każde szkolenie oprócz części teoretycznej (wykładni prawnej) składało się z warsztatów praktycznych (demonstracja poboru próbek popiołu, ocena paliwa stałego, badanie wilgotności drewna, demonstracja urządzeń grzewczych). W ramach realizacji *Projektu LIFE Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze* zorganizowano trzy edycje studiów podyplomowych z zakresu ochrony powietrza i energetyki (2016/2017, 2018/2019 oraz 2022/2023). Studia dedykowane były osobom zajmującym się zawodowo tematyką energetyki i jakości powietrza. Łącznie studia ukończyło 148 osób. Z kolei w ramach udzielanego jednostkom samorządu wsparcia technicznego Urząd opracowywał liczne analizy oraz wytyczne, jak również narzędzia informatyczne przydatne w realizacji działań przewidzianych w POP, mające na celu wdrożenie uchwał antysmogowych oraz ograniczenie niskiej emisji. W 2019 r. przygotowano *Poradnik przeprowadzenia kontroli palenisk domowych. Wykrywanie nielegalnego spalania odpadów i kontrola przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej*, a w 2021 r. *Wytyczne do procedury kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów*.

Z kolei Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, w celu wsparcia gmin województwa śląskiego w działaniach mających na celu wdrożenie uchwały antysmogowej oraz wykonania jej postanowień, m.in. przeprowadził szkolenia pracowników gmin oraz straży gminnych w zakresie jej zapisów oraz prowadzenia kontroli, opracował *Przewodnik*

dla pracowników gmin i straży gminnych. Aktywne wdrażanie zapisów uchwały antysmogowej w województwie śląskim oraz wspólnie ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów opracował rekomendacje dla gmin województwa śląskiego dotyczące obowiązków jednostek samorządu terytorialnego związanych z wdrażaniem i kontrolą uchwały antysmogowej. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego organizował także konkursy tematyczne, szkolenia i konferencje związane z uchwałami antysmogowymi.

**Ekointerwencja
w województwie
małopolskim
dobrą praktyką**

W celu wsparcia działań gmin z terenu województwa małopolskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego uruchomił darmową aplikację *Ekointerwencja* dostępną na urządzenia mobilne i stacjonarne. Umożliwiała ona anonimowe zgłaszanie nieprawidłowości dotyczących m.in. spalania odpadów lub używania urządzeń niezgodnych z wymaganiami uchwały antysmogowej. Dzięki wykorzystaniu aplikacji służby gminne mogły szybko reagować na pojawiające się zgłoszenia. Narzędzie to pozwalało także na monitorowanie sposobu i czasu reakcji na zgłoszenia mieszkańców zarówno przez UMWM, jak i gminy. Od początku działania aplikacji (marzec 2020 r.) zanotowano 30 234 zgłoszeń²⁹. W ich wyniku przeprowadzono 16 568 kontroli, z czego 71,4 % stanowiły kontrole dotyczące ochrony powietrza.

**Wykorzystanie
środków unijnych
we wdrażaniu uchwał
antysmogowych**

We wszystkich pięciu województwach wykorzystywano środki UE pochodzące z Regionalnych Programów Operacyjnych na zadania związane z ochroną powietrza i wdrażaniem uchwał antysmogowych. Dodatkowo w województwach małopolskim i śląskim wykorzystywano środki z programu LIFE³⁰. W okresie objętym kontrolą najwięcej środków przeznaczono na ochronę powietrza w województwie małopolskim, tj. 3,6 mld zł. W województwach łódzkim i śląskim było to odpowiednio 1,8 mld zł i 1,2 mld zł. W województwie kujawsko-pomorskim ze środków RPO na lata 2014–2020 przeznaczono na ochronę powietrza 0,6 mld zł, a z Funduszy Europejskich dla Kujaw i Pomorza na lata 2021–2027 zaplanowano wykorzystanie kolejnych 0,6 mld zł. W województwie dolnośląskim na zadania związane bezpośrednio z dofinansowaniem do wymiany instalacji grzewczych oraz termomodernizacji lokali

²⁹ Stan na 27 listopada 2024 r.

³⁰ Program LIFE – program działań na rzecz środowiska i klimatu 2021–2027. Instrument finansowy Unii Europejskiej poświęcony wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska, w tym przyrody, oraz wpływu człowieka na klimat i dostosowania się do jego zmian. Wprowadzony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/783 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1293/2013 (Dz. Urz. UE L 172 z 17.05.2021, str. 53).

**Barier
we wdrażaniu uchwał
antysmogowych**

wydatkowano z RPO Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020 łącznie ok. 0,8 mld zł.

W toku prowadzonych kontroli zidentyfikowano bariery we wdrażaniu uchwał antysmogowych o charakterze systemowym. Do najistotniejszych barier należą:

1. Wciąż zbyt niska świadomość społeczna dotycząca wpływu działań obywateli na stan środowiska i skutki jego zanieczyszczenia na zdrowie ludzi.
Samorządy województw prowadziły działania edukacyjne, które miały za zadanie edukować w tym zakresie mieszkańców, oraz publikowały dane o jakości powietrza. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne. W przypadku województw małopolskiego i łódzkiego władze samorządów tych województw pod wpływem nacisków m.in. ze strony mieszkańców tych województw zdecydowały się przesunąć terminy wejścia zakazu użytkowania kotłów.
2. Ograniczone zasoby finansowe mieszkańców oraz gmin.
Środki na wsparcie mieszkańców w wymianie źródeł ciepła pochodziły w dużej mierze z funduszy UE, NFOŚiGW, a także ze środków własnych gmin. Na szeroką skalę wykorzystywano środki w ramach programów *Czyste powietrze* oraz *Stop Smog*. Pomimo tego, gminy zwracały uwagę na bariery ekonomiczne związane z koniecznością sfinansowania wkładu własnego (zarówno w inwestycjach gminnych, jak i przez mieszkańców), zbyt wysokim progiem dochodowym dla uzyskania wyższego poziomu dofinansowania w związku z czym potencjalni beneficjenci często rezygnowali ze złożenia wniosku o dofinansowanie, uważając jego wysokość za mało atrakcyjną, czy obawami mieszkańców dotyczącymi wyższych kosztów ogrzewania po wymianie źródła ciepła. O ile w każdej z 18 skontrolowanych gmin w jakimś stopniu funkcjonowały programy dotacji do wymiany źródeł ciepła, to jedynie w czterech uruchomiono programy wsparcia dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, które były powiązane z wymianą źródła ciepła na bardziej ekologiczne. Dodatkowo władze gmin zwracały uwagę na potrzebę większego wsparcia, także finansowego, ze strony władz centralnych w pomoc gminom w walce ze smogiem (zagadnienie opisane szerzej w dalszej części niniejszej informacji).
3. Ograniczona skuteczność wprowadzonych rozwiązań systemowych związanych z nadzorem nad gminami w zakresie niewykonywania postanowień POP.
Samorządy województw określiły w poszczególnych POP zadania do realizacji przez samorządy szczebla gminnego oraz monitorowały ich wykonywanie, ale nie miały narzędzi nadzorczych/kontrolnych nad wykonywaniem tych zadań przez gminy. Samorząd województwa łódzkiego nie był w stanie nawet wyegzekwować, żeby wszystkie gminy składały sprawozdania z realizacji POP. W latach 2017-2023

poszczególne JST z województwa łódzkiego nie złożyły łącznie 292 sprawozdań z realizacji POP. Tylko za 2023 r. sprawozdań nie złożyło 56 JST z województwa łódzkiego, tj. niemal 28 % wszystkich podmiotów do tego zobowiązanych. Dodatkowo ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że w przypadku 12 skontrolowanych gmin³¹ nierzetelnie sporządzano sprawozdania w zakresie liczby wymienionych kotłów na paliwa stałe, liczby prowadzonych kontroli, czy też liczby i kosztu pobrania próbek popiołu w trakcie prowadzonych kontroli. Tymczasem urzędy marszałkowskie nie dysponowały narzędziami prawnymi umożliwiającymi im weryfikację poprawności danych zawartych w sprawozdaniach, pomimo że na ich podstawie sporządzały sprawozdania zbiorcze z całego województwa przekazywane następnie do ministra właściwego do spraw klimatu. Nadzór nad wykonywaniem określonych w POP zadań i sporządzania sprawozdań z ich realizacji przez gminy sprawują wojewodowie za pośrednictwem wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że poszczególne WIOŚ w różnym stopniu angażowały się w prowadzenie kontroli gmin dotyczących realizacji zadań określonych w POP. I tak w okresie objętym kontrolą:

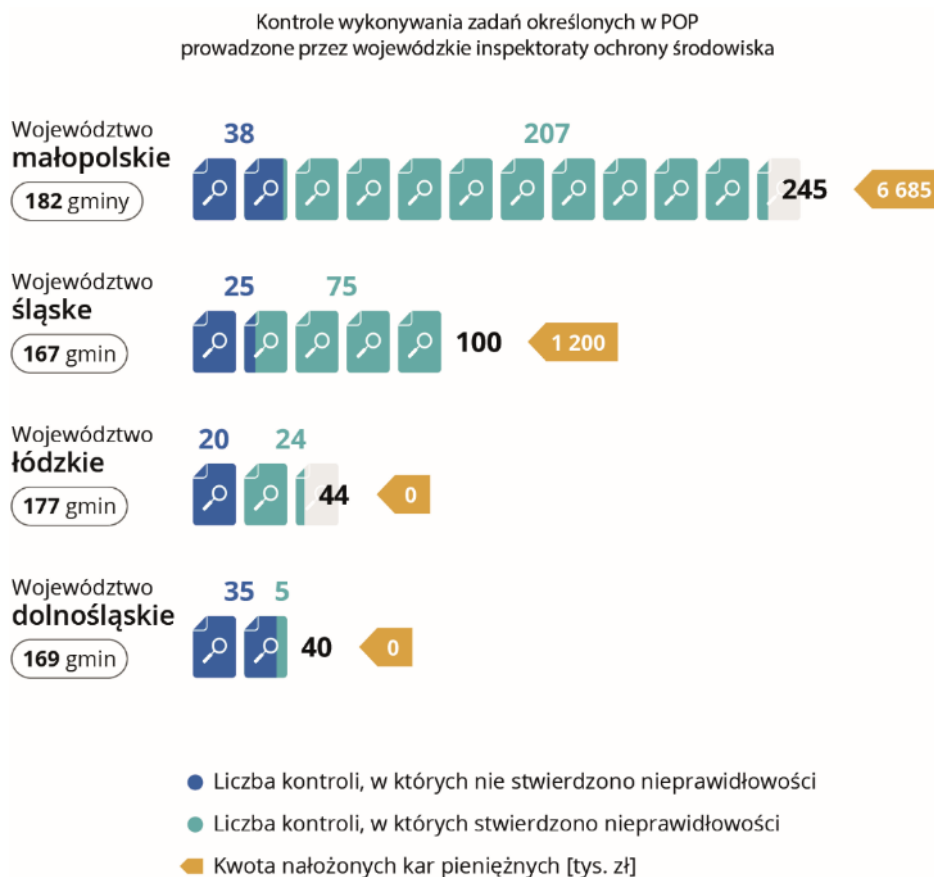
- na terenie województwa dolnośląskiego WIOŚ przeprowadził łącznie 40 kontroli dotyczących prowadzonych przez gminy działań określonych w POP. W pięciu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, jednak nie były one związane z działaniami na rzecz ograniczenia niskiej emisji. Nie nałożono żadnych kar pieniężnych w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami;
- na terenie województwa łódzkiego WIOŚ przeprowadził łącznie 44 kontrole dotyczące prowadzonych przez gminy działań określonych w POP. W 24 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, które w jednym przypadku były związane z działaniami na rzecz ograniczenia niskiej emisji, ale postępowanie w tej sprawie zostało umorzone. Nie nałożono żadnych kar pieniężnych w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami;
- na terenie województwa śląskiego WIOŚ przeprowadził łącznie 100 kontroli dotyczących prowadzonych przez gminy działań określonych w POP. W 75 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, które w dwóch przypadkach były związane z działaniami na rzecz ograniczenia niskiej emisji. W wyniku kontroli nałożono kary pieniężne w wysokości 1200 tys. zł;
- na terenie województwa małopolskiego WIOŚ przeprowadził łącznie 245 kontroli dotyczących prowadzonych przez gminy działań

³¹ Godów, Rybnik, Nowy Targ (miasto), Oświęcim (miasto), Tuchów, Legnica, Lwówek Śląski, Wałbrzych, Brzeziny (miasto), Rawa Mazowiecka, Zduńska Wola, Radomsko.

określonych w POP. W 207 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, które w 169 przypadkach były związane z działaniami na rzecz ograniczenia niskiej emisji. W wyniku kontroli nałożono kary pieniężne w wysokości 6685 tys. zł.

Infografika nr 5

Liczba kontroli WIOŚ w gminach na terenie wybranych województw, w okresie 2018–2023, w zakresie wdrażania działań przewidzianych w POP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Najwięcej nieprawidłowości stwierdzano podczas kontroli gmin w województwie małopolskim, co w opinii Izby wynikało m.in. z liczby i charakteru zadań określonych w POP do realizacji przez gminy, a także sposobu określenia w nich zakładanych efektów rzeczowych i środowiskowych. W województwach, w których te parametry były jasno i szczegółowo określone, WIOŚ miały większe możliwości kontroli ich wykonywania. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że pomimo szczegółowo określonych zadań i wskaźników w POP województwa małopolskiego, system nadzoru nad ich wykonywaniem okazał się nieskuteczny i nie zapewnił wykonywania zadań określonych w POP przez gminy oraz nie pozwolił na skuteczne wdrożenie uchwał antysmogowych. Świadczą o tym zarówno wyniki kontroli WIOŚ, jak i ustalenia kontroli prowadzonych przez NIK w poszczególnych gminach, co szczegółowo opisano w dalszej części informacji.

4. Brak kompletnej i w pełni wiarygodnej informacji o stosowanych źródłach ciepła.

Od 1 lipca 2021 r. wprowadzono dla właścicieli lub zarządców budynków/lokalii obowiązek składania deklaracji o źródłach ciepła. Na ich podstawie dane są wprowadzane do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków. Pomimo funkcjonowania bazy od 2021 r., poziom zinwentaryzowania budynków w poszczególnych gminach często nie przekraczał 80 %. W ramach prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że gminy napotykały na trudności z wykorzystaniem danych zawartych w bazie CEEB jako rzetelnego źródła wiedzy o systemach ogrzewania, która umożliwiała odpowiednie planowanie i realizację działań gmin, w tym działań związanych z wdrażaniem uchwał antysmogowych oraz monitorowania postępu w ich wdrażaniu. Jako najistotniejsze mankamenty wskazywano m.in. błędy w danych adresowych i deklaracjach (np. podwójne punkty adresowe), brak informacji o wymianie źródła ciepła, czy też problemy z filtrowaniem i wiarygodnością danych spowodowane np. dublowaniem się liczby źródeł ciepła wykorzystywanych w danej lokalizacji (niejednokrotnie wykluczających się). Gminy zwracały także uwagę, że nawet w przypadku, kiedy pracownicy urzędów mieli informacje, że dane wskazane w deklaracjach składanych przez mieszkańców były błędne, to nie miały możliwości ich skorygowania. Ze względu na wskazane mankamenty dane zawarte w CEEB nie dostarczały kompletnej i w pełni wiarygodnej informacji o stosowanych źródłach ciepła i emitowanych przez nie zanieczyszczeniach. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że już w informacji o wynikach kontroli P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, która została opublikowana w 2018 r., zwracano uwagę na problem braku szczegółowych danych o wielkości emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych na obszarach poszczególnych województw, a w informacji o wynikach kontroli P/23/063 *Działania na rzecz odpowiedniej jakości powietrza w uzdrowiskach* na potrzebę dalszej poprawy jakości i wiarygodności danych CEEB.

Czynniki geograficzne wpływające na skuteczność działań na rzecz poprawy jakości powietrza

Dodatkowo, jak wskazano już w Informacji o wynikach kontroli P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, terytorium Polski można podzielić na trzy obszary zagrożeń ze względu na warunki topograficzne i zróżnicowanie klimatyczne:

- południowy, obejmujący doliny górskie, kotliny i wyżyny wraz z obszarem południowej części Niziny Śląskiej, Wyżyny Śląskiej i Małopolski (zagrożenie znaczne),
- Polski środkowej, obejmujący pas nizin środkowopolskich, Góry Świętokrzyskie, Wyżynę Lubelską (zagrożenie umiarkowane),
- pas pojezierza wraz z przymorzem (zagrożenie mierne).

Oznacza to w szczególności, że skala działań naprawczych wymagana do przywrócenia odpowiedniej jakości powietrza w południowej części Polski jest znacznie większa niż w pozostałej części kraju.

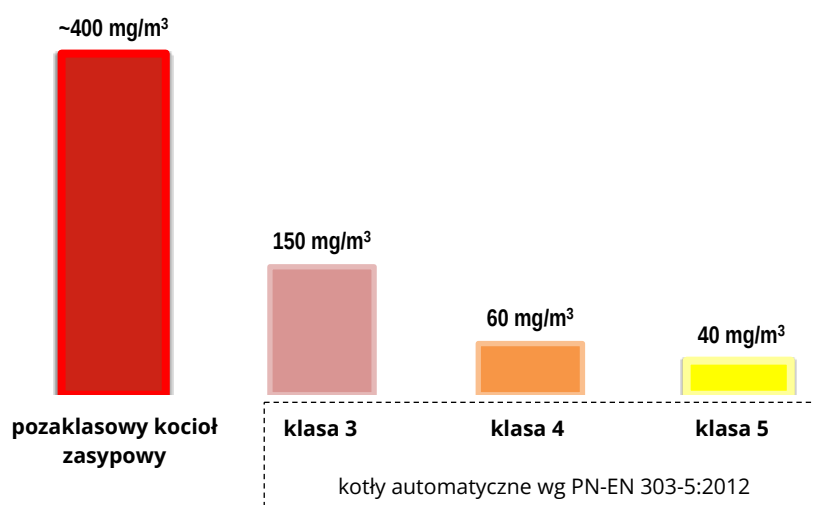
**Wciąż pozostaje
1,3 mln kotłów do
wymiany**

Według stanu na 1 lipca 2024 r. na terenie województw dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, małopolskiego i śląskiego wciąż zarejestrowanych było ponad 781 tys. kopciuchów (tj. kotłów poniżej klasy 3). Tymczasem zgodnie z wymaganiami uchwał antysmogowych takie kotły nie powinny już być użytkowane na terenie województw dolnośląskiego, małopolskiego i kujawsko-pomorskiego, a w województwach łódzkim i śląskim ich likwidacja powinna zostać zakończona odpowiednio do końca 2024 r. i 2025 r.³²

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych jest szczególnie istotne, ponieważ mogą one emitować prawie trzykrotnie więcej pyłów niż kotły klasy 3 i dziesięciokrotnie więcej niż kotły klasy 5, a emisja zanieczyszczeń pochodząca z kotłów na paliwo stałe jest główną przyczyną złej jakości powietrza w Polsce.

Infografika nr 6

Porównanie wielkości emisji pyłów z kotłów węglowych



Źródło: CzysteOgrzewanie.pl na podstawie EMEP/EEA emission inventory guidebook 2013.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że na terenie tych pięciu województw wciąż pozostawało ponad 1,3 mln kotłów poniżej klasy 5, które powinny zostać zlikwidowane w ciągu najbliższych trzech lat.

³² Zgodnie ze zaktualizowanymi danymi o źródłach ciepła przekazanymi przez GUNB wg stanu na 1 stycznia 2025 r. w województwie łódzkim eksploatowano 367,5 tys. kotłów poniżej klasy 5, w tym 228,4 tys. kotłów pozaklasowych, a w województwie śląskim 488,8 tys. kotłów poniżej klasy 5, w tym 288,5 tys. kotłów pozaklasowych.

Ze względu na brak kompletnej i w pełni wiarygodnej informacji o stosowanych źródłach ciepła poszczególne urzędy marszałkowskie mogły czerpać informacje o liczbie wymienionych źródeł ciepła przede wszystkim ze składanych przez gminy sprawozdań z realizacji POP. Dane w tym zakresie były jednak często niekompletne, ponieważ część gmin wskazywała w sprawozdaniach jedynie kotły wymienione z pomocą dofinansowania gminnego, a w województwie łódzkim znaczna część gmin w ogóle nie przysyłała sprawozdań z realizacji POP do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego. Dodatkowo dane zawarte w CEEB nie odzwierciedlały w pełni rzeczywistości, choćby ze względu na niepełne zinwentaryzowanie budynków. Niemniej jednak na podstawie zgromadzonych danych można stwierdzić, że według stanu na 1 lipca 2024 r.:

- W województwie śląskim pozostawało w użytkowaniu wciąż ok. 272 tys. kotłów poniżej klasy 5 (w tym ok. 149 tys. kotłów pozaklasowych – 55 %, stosunek liczby kotłów poniżej klasy 3 do liczby punktów adresowych ze złożoną co najmniej jedną deklaracją w województwie wynosił 0,19), a ich likwidacja powinna zakończyć się do 31 grudnia 2027 r. Średnie tempo wymiany kotłów w tym województwie z lat 2018–2023 wynosiło ok. 27,8 tys. kotłów na rok. Tym samym szacunkowy czas potrzebny na wyeliminowanie wszystkich kotłów poniżej klasy 5 wynosił dla województwa śląskiego prawie 10 lat.
- W województwie małopolskim pozostawało w użytkowaniu wciąż ok. 279 tys. kotłów poniżej klasy 5 (w tym ok. 137,5 tys. kotłów pozaklasowych – 49 %, stosunek liczby kotłów poniżej klasy 3 do liczby punktów adresowych ze złożoną co najmniej jedną deklaracją w województwie wynosił 0,19), a ich likwidacja powinna zakończyć się do 31 grudnia 2026 r. Średnie tempo wymiany kotłów w tym województwie z lat 2018–2023 wynosiło ok. 14 tys. kotłów na rok. Tym samym szacunkowy czas potrzebny na wyeliminowanie wszystkich kotłów poniżej klasy 5 wynosił dla województwa małopolskiego niemal 20 lat.
- W województwie dolnośląskim pozostawało w użytkowaniu wciąż ok. 219 tys. kotłów poniżej klasy 5 (w tym ok. 155,5 tys. kotłów pozaklasowych – 71 %, stosunek liczby kotłów poniżej klasy 3 do liczby punktów adresowych ze złożoną co najmniej jedną deklaracją w województwie wynosił 0,32), a ich likwidacja powinna zakończyć się do 30 czerwca 2028 r. Średnie tempo wymiany kotłów w tym województwie z lat 2021–2023 wynosiło ok. 9,7 tys. kotłów na rok. Tym samym szacunkowy czas potrzebny na wyeliminowanie wszystkich kotłów poniżej klasy 5 wynosił dla województwa dolnośląskiego ponad 22,5 roku.
- W województwie łódzkim pozostawało w użytkowaniu wciąż ok. 243 tys. kotłów poniżej klasy 5 (w tym ok. 148 tys. kotłów

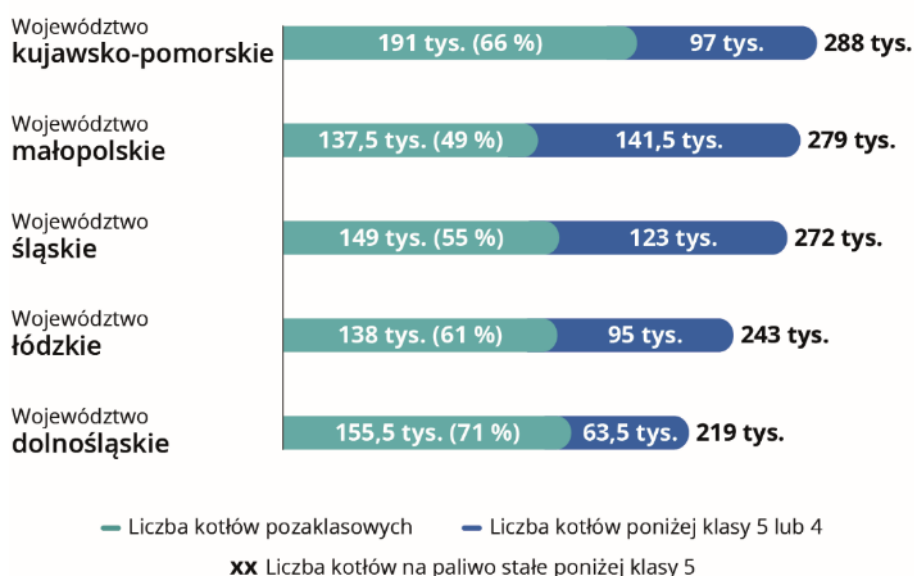
pozaklasowych – 61 %, stosunek liczby kotłów poniżej klasy 3 do liczby punktów adresowych ze złożoną co najmniej jedną deklaracją w województwie wynosił 0,29), a ich likwidacja powinna zakończyć się do 31 grudnia 2028 r.

- W województwie kujawsko-pomorskim pozostawało w użytkowaniu wciąż ok. 288 tys. kotłów poniżej klasy 5 (w tym ok. 191 tys. kotłów pozaklasowych – 66 %, stosunek liczby kotłów poniżej klasy 3 do liczby punktów adresowych ze złożoną co najmniej jedną deklaracją w województwie wynosił 0,49), a ich likwidacja powinna zakończyć się do 31 grudnia 2027 r.

Infografika nr 7

Liczba nieekologicznych kotłów w kontrolowanych województwach

Liczba kotłów pozostałych w wybranych województwach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z CEEB wg stanu na 1 lipca 2024 r.

Niewystarczająca poprawa jakości powietrza

Chociaż od czasu podjęcia uchwał antysmogowych i stopniowego ich wdrażania we wszystkich pięciu województwach następowała redukcja stężeń zanieczyszczeń w powietrzu, to w dalszym ciągu jakość powietrza w Polsce jest szkodliwa dla zdrowia. Liczba szacowanych zgonów wskutek złej jakości powietrza wynosiła nawet 34,7 tys. w ciągu roku z uwagi na zanieczyszczenie pyłem $PM_{2,5}$. Łącznie wskutek zanieczyszczenia pyłem $PM_{2,5}$ mieszkańcy Polski tracą 391 tys. lat życia w zdrowiu, tj. ok. 1,5 tys. lat życia w zdrowiu na 100 tys. mieszkańców. Spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej wskaźnik ten był wyższy jedynie w Bułgarii³³. Szacunki GIOŚ wskazują, że w 2023 r. w pięciu skontrolowanych województwach liczba

³³ Soares, J., Plass, D., Kienzler, S., González Ortiz, A., Gsell, A., Horálek, J. (2024). *Health Risk Assessment of Air Pollution: assessing the environmental burden of disease in Europe in 2022* (Eionet Report – ETC HE 2024/6). European Topic Centre on Human Health and the Environment.

przedwczesnych zgonów powodowanych długookresowym narażeniem na pył zawieszony $PM_{2,5}$ wynosiła ponad 11,6 tys.

Na potrzeby niniejszej Informacji dokonano analizy zmiany jakości powietrza w pięciu województwach objętych kontrolami. Analizę przeprowadzono na podstawie danych z najbardziej zbliżonych stacji pomiarowych funkcjonujących w tych województwach w 2018 r. i 2024 r. (szczegółowe dane o tych stacjach zawarto w załączniku 6.3). Spośród wybranych województw największa poprawa jakości powietrza nastąpiła w województwie małopolskim. Średnioroczne stężenia $PM_{2,5}$ zmniejszyły się w tym województwie z poziomu $28,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $16,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2024 r., tj. o $12,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$, czyli 42 %. Drugie pod względem procentowego spadku zanieczyszczeń było województwo kujawsko-pomorskie – spadek z poziomu $22,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $14 \mu\text{g}/\text{m}^3$, tj. o $8,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (40 %). Pod względem wielkości spadku na drugim miejscu uplasowało się województwo śląskie z redukcją stężenia $PM_{2,5}$ na poziomie $11,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (spadek z poziomu $30,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $18,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2024, tj. o 37 %). Najmniejszy spadek stężenia zanieczyszczeń pyłem $PM_{2,5}$, wynoszący $7,0 \mu\text{g}/\text{m}^3$, odnotowano w województwie dolnośląskim (spadek z poziomu $21,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $14,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2024, tj. o 33 %).

W przypadku zanieczyszczenia pyłem PM_{10} największą redukcję zanieczyszczenia odnotowano w województwie śląskim. Średnioroczne stężenie PM_{10} spadło w tym województwie z poziomu $41,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $25,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2024 r., tj. o $15,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$, czyli 38 %. Na drugim miejscu uplasowało się województwo małopolskie, w którym stężenie tego pyłu spadło z poziomu $38,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $24,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2024 r., tj. o $13,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$, czyli 36 %. Najmniejszą poprawę jakości powietrza w tym aspekcie odnotowano w województwie dolnośląskim i łódzkim. W województwie dolnośląskim stężenie pyłu PM_{10} spadło o $9,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (z poziomu $30,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $21,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2024 r., tj. spadek o 30 %), a w województwie łódzkim o $9,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (z poziomu $35,0 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $25,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2024, tj. spadek o 26 %).

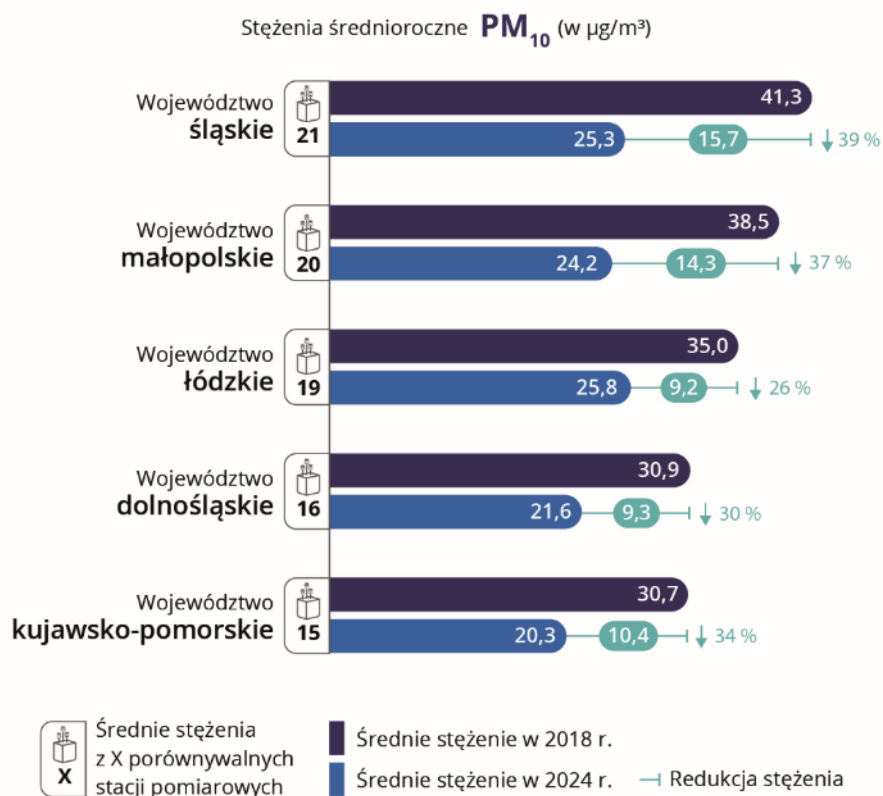
W przypadku zanieczyszczenia rakotwórczym B(a)P w pyłe zawieszonym PM_{10} największą redukcję zanieczyszczenia odnotowano w województwie małopolskim. Stężenie B(a)P spadło w tym województwie z poziomu $6,6 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $1,9 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2024 r., tj. o $4,7 \text{ ng}/\text{m}^3$, czyli 71 %. Drugie pod względem procentowego spadku zanieczyszczeń było województwo kujawsko-pomorskie – spadek z poziomu $3,5 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $1,1 \text{ ng}/\text{m}^3$, tj. o $2,3 \text{ ng}/\text{m}^3$, czyli o 67 %. Pod względem wielkości spadku na drugim miejscu uplasowało się województwo śląskie z redukcją stężenia B(a)P na poziomie $4, \text{ ng}/\text{m}^3$ (spadek z poziomu $6,4 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2018 r. do poziomu $2,5 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2024 r.,

tj. o 62 %). Najniższa procentowa redukcja stężenia B(a)P wystąpiła w województwie dolnośląskim, gdzie odnotowało spadek stężenia tego zanieczyszczenia na poziomie 2,4 ng/m³ (z poziomu 4,2 ng/m³ w 2018 r. do poziomu 1,8 ng/m³ w 2024 r., tj. spadek o 56 %).

Szczegółowe informacje na temat jakości powietrza w tych województwach przedstawiono na infografikach nr 8–10.

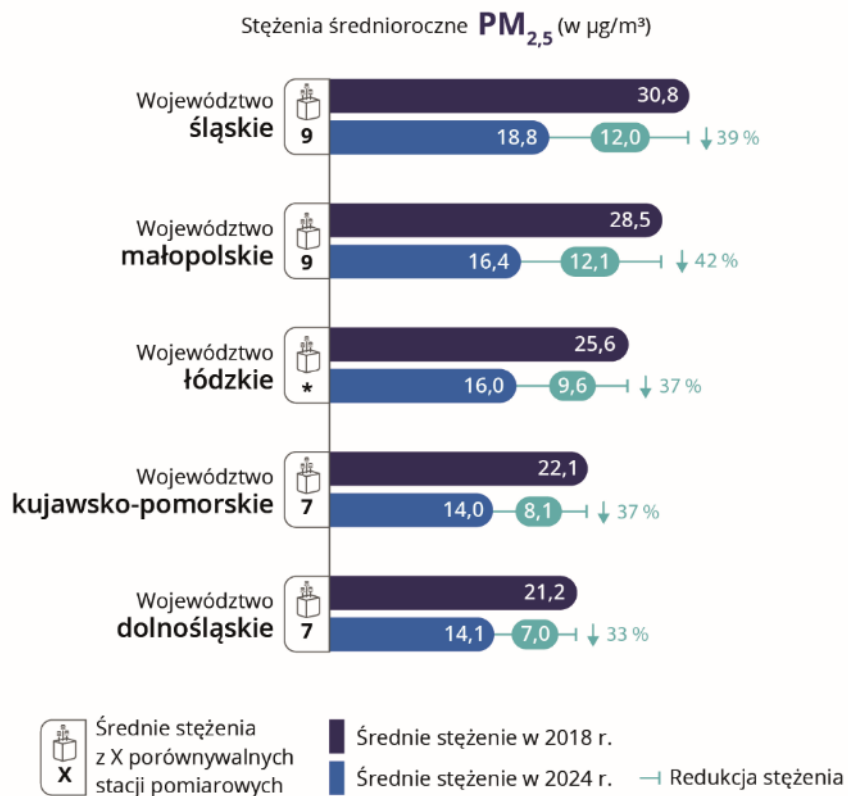
Infografika nr 8

Stężenia zanieczyszczeń pyłem zawieszonym PM₁₀ w województwach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

Infografika nr 9

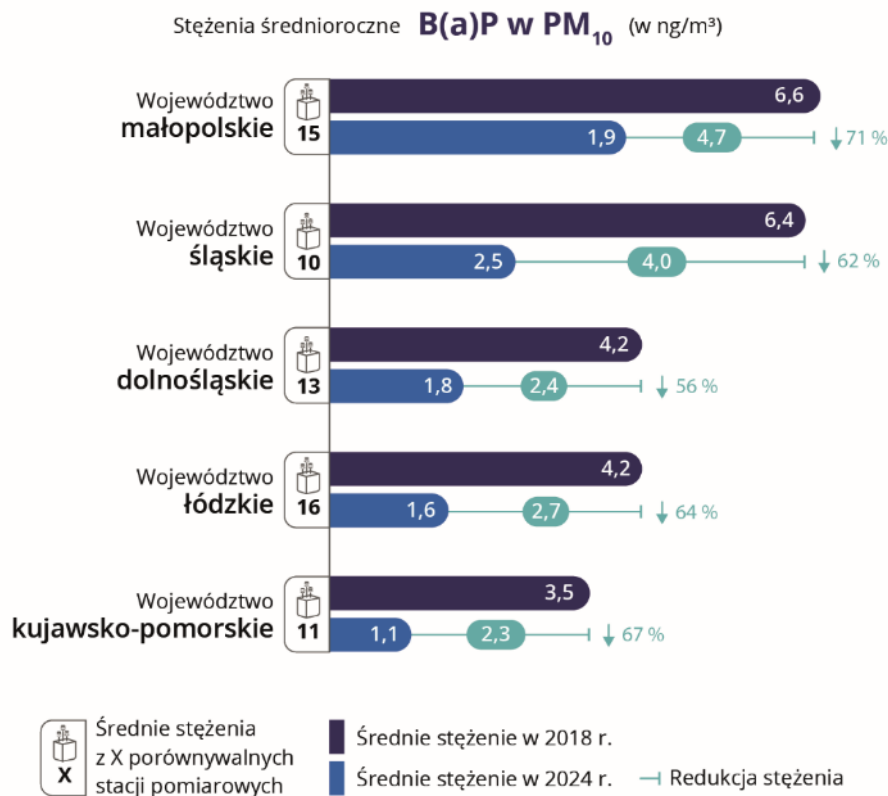
Stężenia zanieczyszczeń pyłem zawieszonym $PM_{2,5}$ w województwach

* Ze względu na niewielką liczbę stacji pomiarowych dane należy traktować poglądowo. Uwzględniono dane ze stacji pomiarowych położonych na terenie Łodzi i Piotrkowa Trybunalskiego.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

Infografika nr 10

Stężenia zanieczyszczeń B(a)P w województwach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

W ocenie NIK niezbędne będą zatem dalsze intensywne działania na rzecz pełnego wdrożenia zakazów i ograniczeń określonych w uchwałach antysmogowych, których przyjęcie miało na celu zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko (art. 96 ustawy PoŚ). Będzie to również konieczne w świetle nowelizacji dyrektywy AAQD, w której uwzględniono znacznie niższe dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń od 2030 r. oraz z uwagi na nowe, bardziej restrykcyjne wytyczne WHO dotyczące jakości powietrza (2021 r.). Podkreślić przy tym należy, że również obecnie obowiązujące przepisy prawa nie limitują prowadzenia działań ograniczających emisję zanieczyszczeń do powietrza do czasu osiągnięcia poziomów normatywnych. Zgodnie z postanowieniami art. 85 ustawy PoŚ ochrona powietrza polega na zapewnieniu **jak najlepszej jego jakości**, w szczególności przez utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej obowiązujących poziomów lub zmniejszeniu ich do tych poziomów.

Tabela nr 1

Obowiązujące i przyszłe wartości normatywne wybranych zanieczyszczeń powietrza oraz wynikające z aktualnych wytycznych WHO

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Dyrektywy AAQD, wytycznych WHO oraz

Substancja	Okres uśredniania wyników pomiarów	Obecny poziom normatywny	Dopuszczalna liczba dni w roku*	Nowelizacja Dyrektywy AAQD	Dopuszczalna liczba dni w roku*	Wytyczne WHO 2021
PM ₁₀	24 godziny	50 µg/m ³	35 razy	45 µg/m ³	18 razy	45 µg/m ³ **
	rok kalendarzowy	40 µg/m ³	-	20 µg/m ³	-	15 µg/m ³
PM ₂₅	24 godziny	nie określono	-	25 µg/m ³	18 razy	15 µg/m ³ **
	rok kalendarzowy	20 µg/m ³ ***	-	10 µg/m ³	-	5 µg/m ³
B(a)P	rok kalendarzowy	1 ng/m ³	x	x	x	nie określono

* Dopuszczalna częstotliwość przekraczania poziomu normatywnego w roku kalendarzowym.

** Przekroczenia wskazanego poziomu nie więcej niż 3-4 razy w roku kalendarzowym.

*** 25 µg/m³ do 2019 r.

rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2021 r. poz. 845).

5.2. DZIAŁANIA GMIN

Wszystkie gminy podejmowały działania na rzecz wdrożenia uchwał antysmogowych, jednak były one często nieprawidłowe i okazały się nieskuteczne. Według stanu na 1 lipca 2024 r. na terenie 18 gmin objętych kontrolą³⁴ pozostawało wciąż w użytkowaniu przynajmniej 26,4 tys. kotłów pozaklasowych oraz 42,4 tys. kotłów poniżej klasy 5. Szacunkowy czas potrzebny na likwidację tzw. kopciuchów w poszczególnych gminach, przy obecnym tempie wymiany kotłów, wynosił od 2³⁵ do nawet 24 lat³⁶, podczas gdy zgodnie z wymaganiami uchwał antysmogowych obowiązujących w trzech z pięciu województw takie kotły powinny być już w tym czasie zlikwidowane. W kolejnych dwóch województwach ich wymiana powinna się zakończyć do końca 2024 r. i 2025 r. Niepełne wdrożenie uchwał antysmogowych w skontrolowanych gminach było spowodowane m.in. niewystarczającym zaangażowaniem tych gmin w ten proces. Wskazuje na to w szczególności niewykonywanie lub niepełne wykonywanie przez gminy zadań określonych w POP oraz prowadzenie kontroli przestrzegania uchwał antysmogowych w zbyt małej skali, w niepełnym zakresie lub nierzetelnie.

Identyfikacja problemu niskiej emisji

Wszystkie skontrolowane gminy rzetelnie identyfikowały problem jakości powietrza związany z niską emisją i wskazywały w dokumentach strategicznych działania, które miały na celu jej ograniczenie. Podmioty objęte kontrolą sprawdzały jakość powietrza na podstawie danych z państwowego monitoringu środowiska, a dodatkowo w 14 gminach³⁷ wykorzystywano także tzw. niskokosztowe czujniki pomiaru jakości powietrza. Zagadnienia te znajdowały odzwierciedlenie w przyjmowanych przez gminy dokumentach strategicznych, programach ochrony środowiska, programach gospodarki niskoemisyjnej, czy też programach ograniczenia niskiej emisji. Należy jednak zwrócić uwagę, że w części gmin

³⁴ W tym gmin Włocławek i Nakło nad Notecią objętych kontrolą I/24/009/LBY – Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

³⁵ W Oświęcimiu, gdzie zinwentaryzowano 63 % lokali, a termin wymiany kotłów pozaklasowych upłynął 31 grudnia 2022 r. i w Rybniku, gdzie zinwentaryzowano 84 % lokali, a do upływu terminu na wymianę kotłów pozaklasowych pozostało 1,5 roku (termin upływa z końcem 2025 r.).

³⁶ W Nakle nad Notecią, gdzie zinwentaryzowano 87 % lokali, a termin wymiany kotłów pozaklasowych upłynął 31 grudnia 2023 r.

³⁷ Nowa Ruda (miasto), Knurów, Rybnik, Żywiec, Nowy Targ (miasto), Oświęcim (miasto), Sucha Beskidzka, Tuchów, Lwówek Śląski, Wałbrzych, Brzeziny (miasto), Zduńska Wola, Radomsko, Nakło nad Notecią.

nie opracowano programów ochrony środowiska³⁸ lub raportów z ich wykonania³⁹, pomimo że gminy były do tego zobligowane zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy Poś.

**Gminy informowały
o stanie jakości
powietrza**

Wszystkie 18 gmin zamieszczało na swoich stronach internetowych informacje o tematyce ochrony powietrza. Większość gmin⁴⁰ informowała także mieszkańców o stanie jakości powietrza poprzez zamieszczenie odpowiednich informacji na stronach internetowych. Dwie⁴¹ z pięciu gmin⁴², które nie publikowały tych informacji na swoich stronach, zamieściło na nich odnośniki do stron firm prywatnych, na których można było zapoznać się z danymi o jakości powietrza pochodzącymi z ich czujników. Część⁴³ skontrolowanych podmiotów publikowała także informacje o jakości powietrza na tablicach informacyjnych zlokalizowanych często na terenie szkół lub w ich pobliżu. Na uwagę zasługują też wprowadzenie przez miasto Rybnik do aplikacji mobilnej *haloRybnik* informacji o stanie jakości powietrza oraz uruchomienie przez miasto Nowy Targ systemu powiadamiania o stanie jakości powietrza za pośrednictwem sms w oparciu o darmową subskrypcję dla chętnych.

**Niepełna
inwentaryzacja
źródeł ciepła**

Jednym z kluczowych elementów dla zapewnienia skuteczności działań ukierunkowanych na wdrażanie uchwał antysmogowych jest możliwość dysponowania rzetelną informacją o stosowanych źródłach ciepła. Był to jeden z powodów wprowadzenia Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków. Dane w niej zawarte miały służyć gminom w realizacji polityk związanych z ochroną powietrza w Polsce oraz prowadzenia na szeroką skalę inwentaryzacji budynków w zakresie eksploatowanych w nich źródeł ciepła lub spalania paliw⁴⁴. Tymczasem w ośmiu gminach⁴⁵ objętych kontrolami zinwentaryzowano mniej niż 80 % lokali. W Oświęcimiu (miasto), Zduńskiej Woli i Włocławku poziom zinwentaryzowania lokali w bazie CEEB wynosił jedynie 63-64 %. Pomimo tak niskiego poziomu wypełnienia bazy CEEB, gminy te nie podejmowały działań mających na celu identyfikację właścicieli lub zarządców nieruchomości, którzy nie

³⁸ W Suchej Beskidzkiej w całym okresie objętym kontrolą, w Tuchowie w latach 2021-2024 (do października), w Nowym Targu w latach 2021-2022.

³⁹ W Nowej Rudzie nie sporządzano raportów w całym okresie objętym kontrolą aż do 30 września 2024 r., w Oświęcimiu nie sporządzono raportów za lata 2020-2024, w Brzezinach nie sporządzono raportu za lata 2020-2021.

⁴⁰ Godów, Knurów, Rybnik, Żywiec, Nowy Targ (miasto), Oświęcim (miasto), Sucha Beskidzka, Tuchów, Legnica, Lwówek Śląski, Wałbrzych, Włocławek, Nakło nad Notecią.

⁴¹ Rawa Mazowiecka i Zduńska Wola.

⁴² Nowa Ruda (miasto), Brzeziny (miasto), Rawa Mazowiecka, Zduńska Wola i Radomsko.

⁴³ Knurów, Rybnik, Nowy Targ (miasto), Sucha Beskidzka, Tuchów, Wałbrzych, Radomsko, Nakło nad Notecią.

⁴⁴ [Pytania i odpowiedzi | Portal Systemu ZONE \(gunb.gov.pl\)](#), dostęp 31 lipca 2024 r.

⁴⁵ Oświęcim (miasto), Tuchów, Brzeziny (miasto), Radomsko, Zduńska Wola, Lwówek Śląski, Wałbrzych, Włocławek.

złożyli deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw. W konsekwencji nie podejmowano działań w celu wyegzekwowania tego obowiązku (nie wszczynano i nie przeprowadzano kontroli) lub działań mających na celu ukaranie podmiotów odpowiedzialnych w związku z niezłożeniem przez nich deklaracji o źródłach ciepła. Z kolei gminy, w których poziom zinwentaryzowania źródeł ciepła w lokalach był najwyższy⁴⁶, przyczyniły się do tego m.in. poprzez swoje aktywne działania. Informacje o obowiązku złożenia deklaracji przekazywano za pośrednictwem mediów społecznościowych, stron internetowych urzędów, czy też listownie np. przy okazji wysyłania decyzji ustalającej wysokość podatku od nieruchomości. W Nowym Targu wysyłano także pisma przypominające o obowiązku złożenia deklaracji o źródłach ciepła. Pisma były kierowane do wytypowanych punktów adresowych bez złożonej deklaracji i przyniosły skutek w postaci 388 złożonych deklaracji. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że w każdej z kontrolowanych gmin część właścicieli lub zarządców nieruchomości nie złożyło deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, a mimo to w żadnej z gmin nie ukarano osób odpowiedzialnych na podstawie art. 27h ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁴⁷. Jedynie w Knurowie strażnicy miejscy podczas jednej z kontroli zastosowali pouczenie wobec właściciela nieruchomości, który nie złożył deklaracji.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że gminy w ograniczonym stopniu mogły wykorzystywać dane zawarte w systemie CEEB do planowania działań na rzecz ochrony powietrza oraz kontroli indywidualnych systemów grzewczych, ze względu na trudności związane z wykorzystaniem danych zawartych w bazie CEEB opisane we wcześniejszej części niniejszej Informacji.

Niewystarczająca skala kontroli

W latach 2017–2023 jedynie trzy gminy spośród 16 objętych kontrolą nr P/24/069 zaangażowało się na większą skalę w kontrolę indywidualnych systemów grzewczych, w tym kontrole przestrzegania wymagań uchwał antysmogowych. W Rybniku przeprowadzono w tym okresie niemal 14 tys. kontroli, w Oświęcimiu (miasto) prawie 2,2 tys. kontroli, a w Suchej Beskidzkiej 1,7 tys. kontroli. Średni odsetek kontrolowanych przez te gminy punktów adresowych wynosił odpowiednio 8 %, 6 % i 10 %. W żadnej z pozostałych 13 gmin nie przekroczył on średnio 3 %. Rybnik był także miastem, w którym najczęściej stosowano sankcje karne w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami (478 nałożonych mandatów oraz

⁴⁶ Knurów – 91 %, Rawa Mazowiecka – 89 %, Godów – 88 %, Nowy Targ (miasto) – 86 %, Żywiec – 86 %.

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1446, ze zm.

134 skierowanych wniosków do sądu o ukaranie, a także 568 pouczeń). Na drugim miejscu spośród kontrolowanych gmin uplasowała się Sucha Beskidzka (149 mandatów, 12 wniosków do sądu, 119 pouczeń), a na trzecim Nowa Ruda (131 mandatów, 18 wniosków do sądu, 132 pouczenia). Z drugiej strony w najmniejszym stopniu w działalność kontrolną angażowały się miasto Brzeziny (łącznie 31 kontroli), które po 2019 r. całkowicie zaniechało prowadzenia takiej działalności, oraz Lwówek Śląski (łącznie 156 kontroli). Brzeziny (miasto), Radomsko i Tuchów były gminami, w których w najmniejszym stopniu stosowano sankcje karne w wyniku przeprowadzonych kontroli. W Brzezinach w latach 2017–2023 nie zastosowano żadnej sankcji karnej, w Radomsku w dwóch przypadkach skierowano wnioski o ukaranie do sądu, a w Tuchowie Policja nałożyła dwa mandaty karne. Minimalne wymagania co do liczby kontroli przestrzegania wymagań uchwał antysmogowych oraz spalania odpadów, które były ustalone w POP oraz PDK, nie zostały spełnione w pięciu gminach⁴⁸.

Przykład

W latach 2020–2023 miasto Nowy Targ nie przeprowadziło wymaganej przez POP z 2020 r. liczby kontroli planowych. Miasto w 2020 r. przeprowadziło 56 kontroli planowych, w 2021 r. nie przeprowadziło żadnej takiej kontroli, w 2022 r. – jedną, a w 2023 r. – 30, tj. odpowiednio o 24, 200, 199 i 370 mniej niż wymagano w POP z 2020 r. Dodatkowo **miasto Nowy Targ zawyżało w sprawozdaniach z realizacji POP liczbę przeprowadzonych kontroli i wykazywało w nich, że przeprowadzono wymaganą liczbę kontroli.** Do liczby przeprowadzonych kontroli zaliczano zarówno oględziny związane z postępowaniami dotyczącymi udzielenia dotacji na wymianę pieców, jak i liczbę budynków objętych przelotem dronem w celu wstępnej analizy składu dymu. W ten sposób zawyżono liczbę przeprowadzonych kontroli o 1123.

Niezgodne z prawem
i nierzetelne
prowadzenie kontroli

Nieprawidłowości dotyczące niezgodnego z prawem lub nierzetelnego prowadzenia kontroli stwierdzono w 15 gminach spośród 16 objętych kontrolą P/24/069. Najistotniejsze z nich dotyczyły prowadzenia kontroli przez pracowników gminy bez wymaganego upoważnienia, niesporządzania protokołów kontroli oraz niestosowania żadnych sankcji lub niepodejmowania innych działań nawet w przypadku stwierdzenia podczas kontroli podejrzenia spalania śmieci.

Przykład

W 79 % badanych protokołów kontroli indywidualnych systemów grzewczych, w których wystąpiły nieprawidłowości lub podejrzenie

⁴⁸ Żywiec, Nowy Targ (miasto), Oświęcim (miasto), Tuchów, Brzeziny (miasto).

ich wystąpienia, **pracownicy Urzędu Miejskiego w Tuchowie nie podejmowali działań mających na celu ukaranie osób odpowiedzialnych**. Z protokołów kontroli wynikało, że w tych przypadkach naruszano postanowienia uchwały antysmogowej poprzez **spalanie nieodpowiedniego paliwa** lub nieposiadanie przez kontrolowanych dokumentacji potwierdzającej spełnianie wymagań jakościowych paliwa (np. świadectwa jakości), czy też **użytkowanie kotłów pozaklasowych** po 1 maja 2024 r. Kontrolerzy stwierdzali także występowanie nadmiernego zadymienia lub składowanie odpadów w pobliżu pieców, a mimo to **nie podejmowano żadnych działań w przypadku podejrzenia spalania odpadów**, tj. w szczególności nie pobierano próbki popiołu do dalszej analizy.

W przypadku sześciu gmin⁴⁹ w latach 2017–2023 nie pobrano ani jednej próbki popiołu z paleniska do badania w celu wykrycia spalania odpadów, a w kolejnych pięciu⁵⁰ liczba pobranych próbek wynosiła od 1 do 4. Pozytywnie na tym tle wyróżniały się Sucha Beskidzka i Rybnik, tj. miasta w których pobrano największą liczbę próbek popiołów z palenisk do badania, tj. odpowiednio 287 i 76. W latach 2017–2019 znaczną ilość próbek pobierano też w Oświęcimiu (66), ale od 2020 znacznie ograniczono liczbę pobieranych próbek popiołu, a od 2023 całkowicie tego zaniechano.

W części gmin kontrolujący podczas kontroli indywidualnych systemów grzewczych skupiali się wyłącznie na sprawdzeniu czy nie są spalane odpady i nie sprawdzali lub sprawdzali w ograniczonym zakresie przestrzeganie wymagań uchwał antysmogowych. Miało to miejsce w:

- Nowej Rudzie podczas przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych nie sprawdzano lub nie odnotowywano w dokumentacji kontroli jakości spalanego paliwa pod kątem wymogów określonych w uchwale antysmogowej. Jak wykazała analiza 80 protokołów takich kontroli, strażnicy miejscy nie odnieśli się w 34 kontrolach (42,5 %) do jakości spalanego paliwa w postaci węgla i drewna;
- Godowie w 29 z 40 objętych analizą protokołów kontroli nie odnotowano sprawdzenia standardu urządzenia grzewczego;
- Żywcu w latach 2018–2021 nie odnotowywano w protokołach czy dokonano sprawdzenia wieku kotła zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej;

⁴⁹ Brzeziny (miasto), Rawa Mazowiecka, Knurów, Żywiec, Lwówek Śląski, Wałbrzych.

⁵⁰ Tuchów, Radomsko, Godów, Legnica, Nowa Ruda (miasto).

- Nowym Targu w 19 kontrolach na 27 zbadanych nie żądano certyfikatu jakości węgla bądź nie udokumentowano tego faktu w protokole kontroli;
- Tuchowie w 35 spośród 37 badanych kontroli indywidualnych systemów grzewczych (95 %) przeprowadzonych w latach 2019–2024 nie sprawdzono wilgotności drewna, pomimo że w użytkowanym kotle stosowano je jako paliwo. Tym samym nie weryfikowano jednego z wymagań określonego uchwałą antysmogowej zakazującego stosowania paliw zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20 %;
- Legnicy kontrolujący nie sprawdzali stosowanych urządzeń grzewczych (w 33 na 37 przypadków) oraz jakości używanego paliwa (w 28 na 37 przypadków);
- Lwówku Śląskim nie dokumentowano sprawdzenia urządzeń grzewczych w żadnym z protokołów kontroli objętych szczegółowym badaniem, a w 38 na 40 przypadków nie dokumentowano sprawdzenia jakości używanego paliwa;
- Rawie Mazowieckiej nierzetelnie weryfikowano przestrzeganie zakazu spalania odpadów i zakazu stosowania paliw niezgodnych z wymogami uchwały antysmogowej. W 215 przeprowadzonych kontrolach (na 277, tj. w 77,6 %), nie skontrolowano świadectwa jakości stosowanych paliw. Dodatkowo, w 38 protokołach kontroli z 40 skontrolowanych nie zamieszczono informacji o rodzaju i standardzie zainstalowanych urządzeń grzewczych;
- Zduńskiej Woli w ogóle nie sprawdzano standardów urządzeń grzewczych w celu zweryfikowania ich zgodności z wymogami uchwały antysmogowej.

Kontrole interwencyjne

W przypadku pochodzących od mieszkańców zgłoszeń dotyczących podejrzenia spalania odpadów lub nieprzestrzegania wymagań uchwał antysmogowych gminy podejmowały działania niezwłocznie, często tego samego dnia. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono jedynie w trzech gminach, tj. Nowym Targu, Godowie i Tuchowie. W Nowym Targu w 10 przypadkach spośród 24 zbadanych interwencje podjęto po terminie określonym w POP. Czas od zgłoszenia do ich podjęcia wynosił od 2 do 57 dni, a w jednym skrajnym przypadku wyniósł on nawet 277 dni. Zbyt długi czas reakcji odnotowano także w Godowie, gdzie jedną z sześciu badanych skarg załatwiono dopiero po upływie 35 dni. Z kolei w Tuchowie podczas żadnej z przeprowadzonych 16 kontroli interwencyjnych w latach 2021-2023 nie pobrano i nie zlecono badań próbek popiołu z paleniska, pomimo że taki obowiązek wynikał z POP.

Działania edukacyjne

Wszystkie skontrolowane gminy prowadziły działania edukacyjne dotyczące zanieczyszczeń powietrza i ich szkodliwości, podnosząc przy tym świadomość społeczną mieszkańców. W ramach prowadzonych

działań edukacyjnych informowano także o wymaganiach obowiązujących uchwał antysmogowych. W części gmin⁵¹ działania edukacyjne były jednak prowadzone na mniejszą skalę niż wymagana przez poszczególne POP. Dodatkowo w części gmin zatrudniano osoby, które służyły pomocą mieszkańcom w sprawach dotyczących m.in. nieefektywnych źródeł ciepła⁵² (najczęściej na stanowiskach ekodoradców), oraz tworzone punkty obsługi programu *Czyste powietrze*⁵³. W przypadku województwa małopolskiego obowiązek zatrudniania ekodoradców i utworzenia punktów obsługi programu *Czyste powietrze* został nałożony na gminy w POP, tymczasem miasto Oświęcim zatrudniało tylko jednego ekodoradcę, podczas gdy zgodnie z POP z 2020 r. miasto tej wielkości powinno zatrudniać dwóch. Dodatkowo w Tuchowie, Suchej Beskidzkiej i Oświęcimiu punkt obsługi programu *Czyste powietrze* utworzono z opóźnieniem w stosunku do wymagań POP wynoszącym odpowiednio 5 miesięcy, 7,5 miesiąca oraz 8,5 miesiąca. Legnica z kolei w ogóle takiego punktu nie utworzyła, pomimo zawarcia 24 lutego 2021 r. porozumienia w tej sprawie z WFOŚiGW we Wrocławiu.

**Wykonywanie
postanowień uchwał
antysmogowych
przez gminy**

W budynkach wykorzystywanych przez skontrolowane gminy, ich jednostki organizacyjne oraz spółki gminne, co do zasady, wykorzystywane były źródła ciepła spełniające odpowiednie wymagania. W przypadku Rybnika, Suchej Beskidzkiej, Godowa oraz Lwówka Śląskiego stwierdzono jednak stosowanie źródeł ciepła niespełniających wymagań uchwał antysmogowych. W Rybniku jeszcze wciąż eksploatowano w budynkach mieszkalnych należących do miasta 212 źródeł ciepła, które w świetle wymagań uchwały antysmogowej powinny zostać zlikwidowane do 31 grudnia 2022 r. i to pomimo poniesienia znacznych nakładów (153 452,3 tys. zł) na wymianę źródeł ciepła (w okresie objętym kontrolą wymieniono źródła ciepła w 144 budynkach oraz 174 mieszkaniach należących do zasobu miasta Rybnik). W Godowie oraz Lwówku Śląskim źródła ciepła niespełniające wymagań uchwały antysmogowej wykorzystywano w pięciu budynkach, a w Suchej Beskidzkiej w dwóch.

**Wydatki na ochronę
powietrza**

W okresie objętym kontrolą w 16 gminach objętych kontrolą z województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego i śląskiego wydatkowano łącznie na ochronę powietrza 774 794,5 tys. zł. Wydatkowane kwoty pochodziły ze środków własnych gmin oraz z udzielonego dofinansowania, np. ze środków UE lub NFOŚiGW, np. w ramach programu *Stop Smog*.

⁵¹ Żywiec, Nowy Targ (miasto), Oświęcim (miasto), Tuchów, Lwówek Śląski.

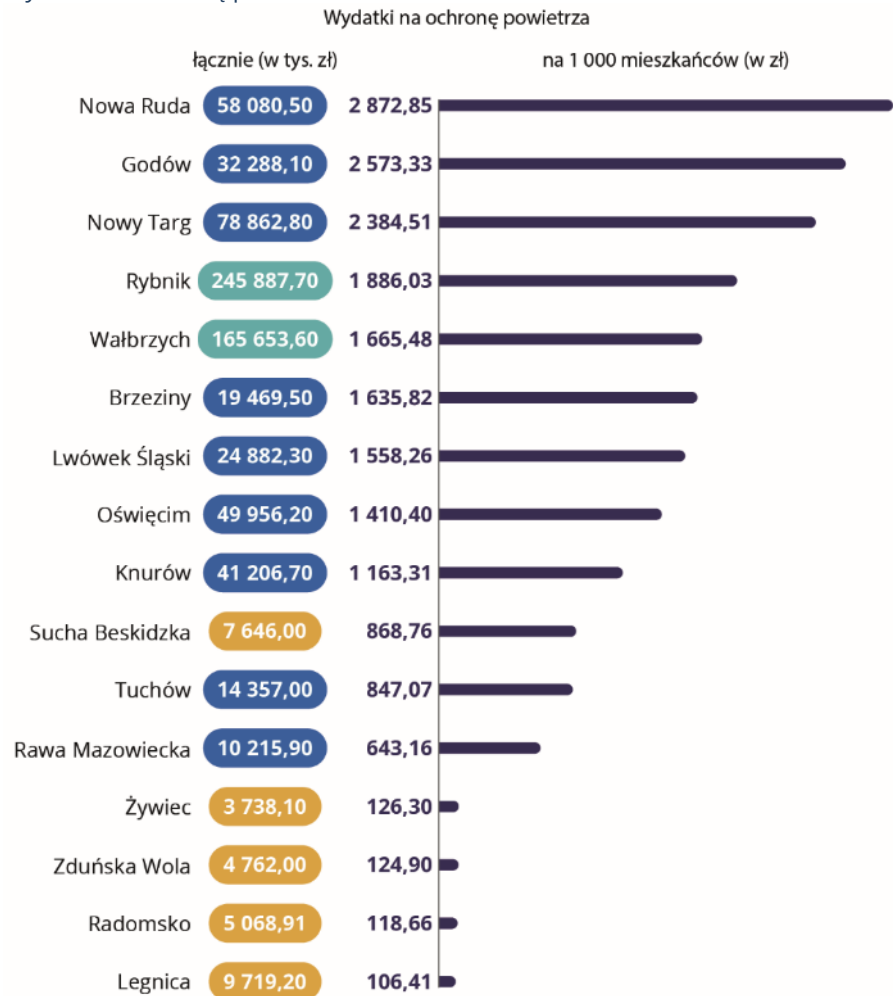
⁵² Godów, Rybnik, Żywiec, Nowy Targ (miasto), Sucha Beskidzka, Tuchów, Wałbrzych, Włocławek.

⁵³ Nowa Ruda (miasto), Godów, Knurów, Rybnik, Żywiec, Nowy Targ (miasto), Oświęcim (miasto), Sucha Beskidzka, Tuchów, Wałbrzych, Brzeziny (miasto), Rawa Mazowiecka, Zduńska Wola, Radomsko, Włocławek, Nakło nad Notecią.

Zdecydowanie największe środki wydatkowo w dwóch największych spośród kontrolowanych miast, tj. w Rybniku (245 887,7 tys. zł) i w Wałbrzychu (165 653,6 tys. zł). Były to także miasta, w których średnie tempo wymiany kotłów było najwyższe, a czas potrzebny na pełne wdrożenie wymagań uchwały antysmogowej należał do najkrótszych. Różnice w poziomie wydatków na ochronę powietrza w skontrolowanych gminach były znaczne i nie wynikały one jedynie z liczby ludności tych gmin. W przeliczeniu wydatkowanych kwot na 1000 mieszkańców najwięcej środków na ochronę powietrza przeznaczono w mieście Nowa Ruda (2872,85 zł na 1000 mieszkańców), Godów (2573,33 zł) oraz Nowy Targ (2384,51 zł). Na czwartym i piątym miejscu pod względem środków wydatkowanych na ochronę powietrza w przeliczeniu na 1000 mieszkańców uplasowały się wspomniane wcześniej Rybnik (1886,03 zł) i Wałbrzych (1665,48 zł). Gminami, w których wydatkowano najmniej na ochronę powietrza, były Żywiec (3738,1 tys. zł, tj. 126,3 zł na 1000 mieszkańców), Zduńska Wola (4762 tys. zł, tj. 124,9 zł na 1000 mieszkańców) i Radomsko (5068,91 tys. zł, tj. 118,66 zł na 1000 mieszkańców). Zduńska Wola i Radomsko były gminami, w których czas potrzebny na wdrożenie uchwały antysmogowej należał do najdłuższych. Szczegółowe dane dotyczące wydatków na ochronę powietrza przedstawiono na infografice nr 11.

Infografika nr 11

Wydatki na ochronę powietrza



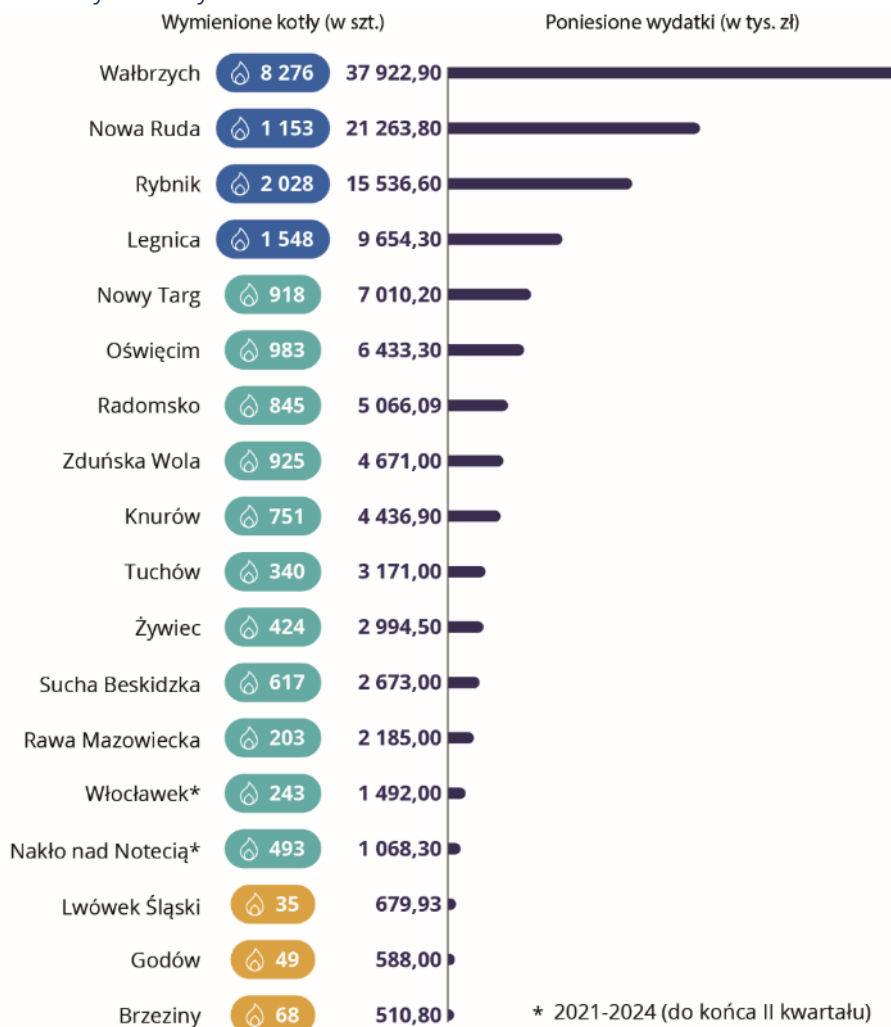
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Dotacje do wymiany kotłów

We wszystkich 18 gminach objętych kontrolami uruchomiono programy dofinansowania do wymiany kotłów dla mieszkańców. Gminy finansowały te programy z własnych środków oraz pozyskiwały je w znacznej mierze z NFOŚiGW, np. w ramach programu *Stop Smog*. W całym okresie objętym kontrolą, tj. od 2017 r., w 16 gminach objętych kontrolą planową mieszkańcy wymienili łącznie 19,2 tys. kotłów przy wsparciu finansowym gmin, z czego najwięcej w Wałbrzychu (8276 szt.), Rybniku (2028 szt.) i Legnicy (1548 szt.). W Wałbrzychu poniesiono także zdecydowanie największe wydatki na dofinansowanie wymiany kotłów przez mieszkańców (37 922,9 tys. zł). W gminach z województwa kujawsko-pomorskiego, które były objęte kontrolą doraźną, tj.: we Włocławku, udzielono w latach 2021-2024 dofinansowania do wymiany 243 źródeł ciepła oraz podłączenie 9 budynków do sieci gazowej lub ciepłowniczej (kwota dofinansowania wyniosła 1492 tys. zł); w Nakle nad Notecią udzielono dofinansowania do modernizacji 493 źródeł ciepła (kwota dofinansowania 1068,3 tys. zł). Szczegółowe dane przedstawiono na infografice nr 12.

Infografika nr 12

Liczba wymienionych kotłów z dofinansowaniem



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Za małe wsparcie ubogich energetycznie

Jednocześnie tylko w czterech gminach⁵⁴ oferowano wsparcie dla osób ubogich energetycznie powiązane z wymianą kotłów pozaklasowych i późniejszymi wyższymi kosztami utrzymania bardziej ekologicznego źródła ciepła. Jednak tylko w Legnicy i Zduńskiej Woli oferowano wsparcie na szerszą skalę. W Legnicy wsparciem objęto wszystkie zidentyfikowane gospodarstwa dotknięte ubóstwem energetycznym, a w Zduńskiej Woli wsparciem obejmowano średnio 165 osób. Z kolei w Oświęcimiu wsparciem objęto tylko 20 rodzin, tj. ok. 11 % zidentyfikowanych gospodarstw domowych ubogich energetycznie, a w Nowym Targu wsparciem objęto dwie rodziny (spośród zidentyfikowanych 227 gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym) w ramach funkcjonującego do 1 stycznia 2021 r. lokalnego programu osłonowego dla mieszkańców, którzy ponoszą zwiększone koszty grzewcze związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania na paliwa stałe

⁵⁴ Nowy Targ (miasto), Oświęcim (miasto), Legnica, Zduńska Wola.

zastąpione ekologicznymi systemami grzewczymi. Izba zwraca przy tym uwagę na konieczność łączenia wymiany źródła ciepła z termomodernizacją. Podejmowanie działań skierowanych tylko na wymianę źródeł ciepła bez uświadamiania społeczeństwa o konieczności jej połączenia z termomodernizacją może przyczyniać się do zwiększenia kosztów utrzymania nowego źródła ciepła i zniechęcać społeczeństwo do wymiany nieekologicznych źródeł ciepła.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa przy tym, że do najczęściej wskazywanych barier we wdrażaniu uchwał antysmogowych wskazywanych przez władze gmin należą bariery związane z kosztem wymiany pieców oraz wyższymi kosztami ogrzewania w bardziej ekologicznych źródłach ciepła. Władze gmin zwracały uwagę na potrzebę większego wsparcia, także finansowego, ze strony władz centralnych w pomoc gminom w walce ze smogiem.

**Potrzeba nawet 24 lat
na wymianę tzw.
kopciuchów**

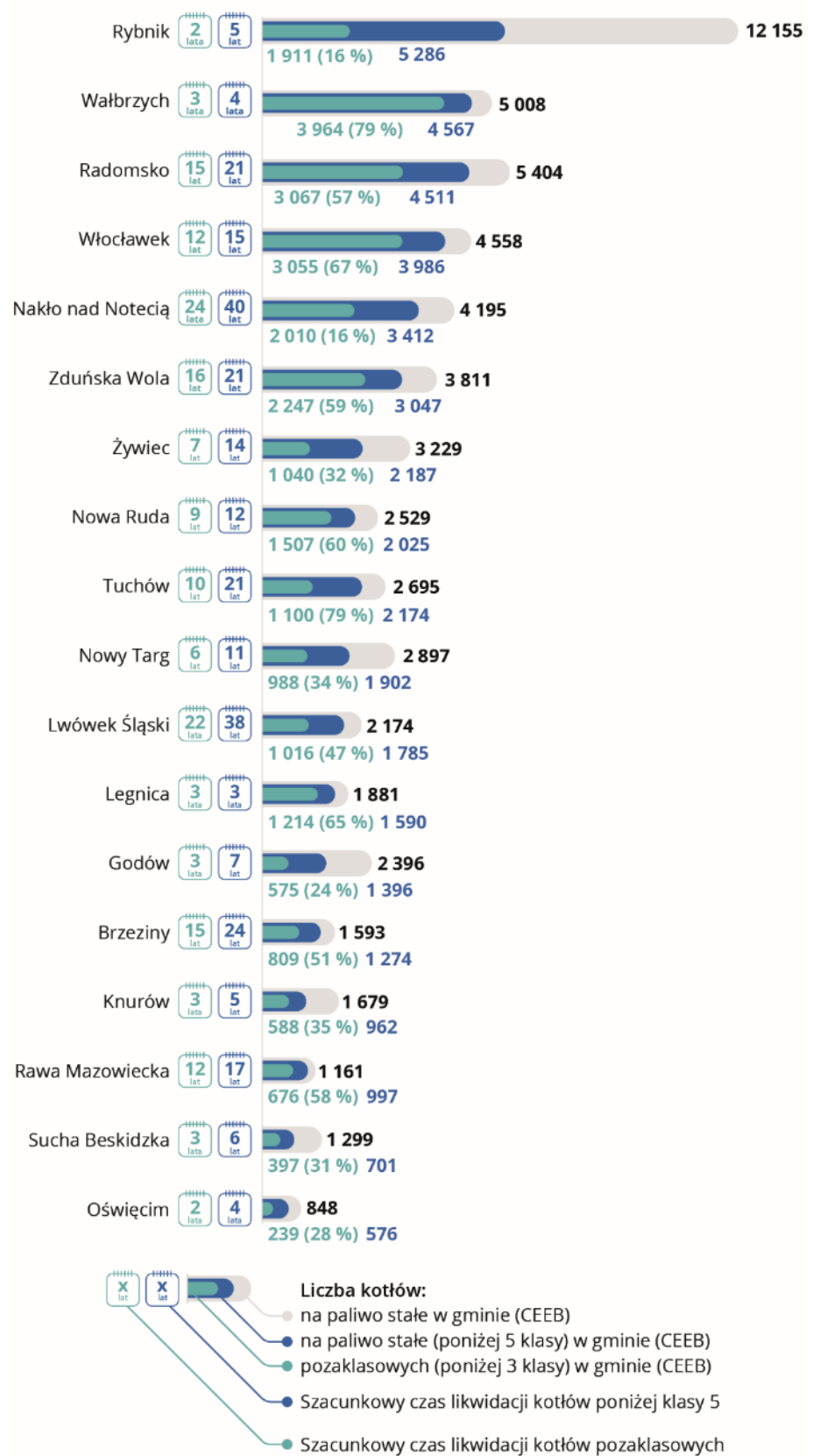
W żadnej ze skontrolowanych gmin nie udało się w pełni skutecznie wdrożyć postanowień uchwał antysmogowych. W przypadku gmin z województw kujawsko-pomorskiego, małopolskiego i dolnośląskiego czas na likwidację kotłów pozaklasowych upłynął w kontrolowanych gminach odpowiednio 31 grudnia 2023 r., 30 kwietnia 2024 r. oraz 30 czerwca 2024 r. Tymczasem w 10 gminach z tych województw wg stanu na 1 lipca 2024 r. pozostawało do likwidacji wciąż co najmniej 28 tys. takich kotłów, a łącznie w latach 2018-2023, tj. w ciągu sześciu lat⁵⁵, wymieniono w tych gminach niespełna 16 tys. kotłów. Szacunkowy czas potrzebny do ich wymiany, przy średnim tempie ich wymiany z lat 2018-2023, wynosi od 2 do 24 lat. Najbliżej wdrożenia uchwały antysmogowej w zakładanym terminie było miasto Rybnik, tj. miasto, w którym w prowadzono kontrolę indywidualnych systemów grzewczych na największą skalę, a średnie tempo wymiany kotłów wynoszące ponad 7 tys. kotłów rocznie było drugie z najwyższych wśród skontrolowanych gmin. Szacowany czas potrzebny na wymianę zinwentaryzowanych⁵⁶ kotłów pozaklasowych w tym mieście wynosił 2 lata, licząc od 1 lipca 2024 r., oraz 5 lat dla kotłów poniżej klasy 5. Zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej eksploatacja tych kotłów powinna zakończyć się odpowiednio do końca 2025 r. i 2027 r. Spośród pozostałych skontrolowanych gmin najlepiej radziły sobie Legnica (szacowany czas potrzebny na wymianę kotłów pozaklasowych i kotłów poniżej klasy 5 wynosił ok. 3 lat) i Wałbrzych (odpowiednio 3 i 4 lata) w województwie dolnośląskim (kotły pozaklasowych powinny zostać zlikwidowane do 30 czerwca 2024 r., a kotły poniżej klasy 5 do 30 czerwca

⁵⁵ Uchwały antysmogowe podejmowano w 2017 r., a kontrole kończyły się w IV kwartale 2024 r. Wyliczając średnie tempo wymiany kotłów wzięto pod uwagę tylko pełne lata ich obowiązywania z okresu objętego kontrolą.

⁵⁶ W Rybniku zinwentaryzowano 84 % lokali.

2028 r.), Sucha Beskidzka w województwie małopolskim (szacowany czas potrzebny na wymianę kotłów pozaklasowych i kotłów poniżej klasy 5 wynosił odpowiednio ok. 3 i 6 lat) (kotły pozaklasowych powinny zostać zlikwidowane do 30 kwietnia 2024 r., a kotły poniżej klasy 5 do 31 grudnia 2027 r.) oraz Knurów (szacowany czas potrzebny na wymianę kotłów pozaklasowych i kotłów poniżej klasy 5 wynosił odpowiednio ok. 3 i 5 lat) w województwie śląskim (kotły pozaklasowe powinny zostać zlikwidowane do 31 grudnia 2025 r., a kotły poniżej klasy 5 do 31 grudnia 2027 r.). Krótki szacowany czas na wymianę kotłów pozostawał także w mieście Oświęcim (2 i 4 lata), ale w tym mieście poziom zinwentaryzowania lokali był najniższy spośród wszystkich kontrolowanych gmin i wynosił zaledwie 63 %. Tym samym istnieje ryzyko, że na terenie tego miasta pozostaje znaczna liczba niezainwentaryzowanych źródeł ciepła niespełniających wymagań uchwały antysmogowej. Z kolei do gmin, w których szacowany czas potrzebny do wymiany kotłów jest najdłuższy, zaliczają się wszystkie skontrolowane gminy z województwa łódzkiego, gdzie czas potrzebny na wymianę zinwentaryzowanych tzw. kopciuchów wynosi od 12 lat w Rawie Mazowieckiej do 16 lat w Zduńskiej Woli, a kotłów poniżej klasy 5 od 18 lat w Rawie Mazowieckiej do 24 lat w Brzezinach (miasto). W gminach z pozostałych czterech województw najwięcej czasu na wymianę kotłów przy obecnym tempie działań będą potrzebować Nakło nad Notecią, tj. nawet 24 lata na wymianę kotłów pozaklasowych oraz 40 lat na wymianę kotłów poniżej klasy 5, Lwówek Śląski – odpowiednio 22 lata i 38 lat, oraz Tuchów – odpowiednio 10 i 21 lat. Szczegółowe dane przedstawiono na infografice nr 13.

Infografika nr 13
Średnie tempo wymiany kotłów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

**Niewystarczająca
poprawa jakości
powietrza**

Należy również podkreślić, że w 8 gminach⁵⁷ tempo wymiany kotłów lub osiągnięte efekty ekologiczne związane z ich wymianą nie odpowiadały zakładanym do osiągnięcia efektom określonym w poszczególnych POP.

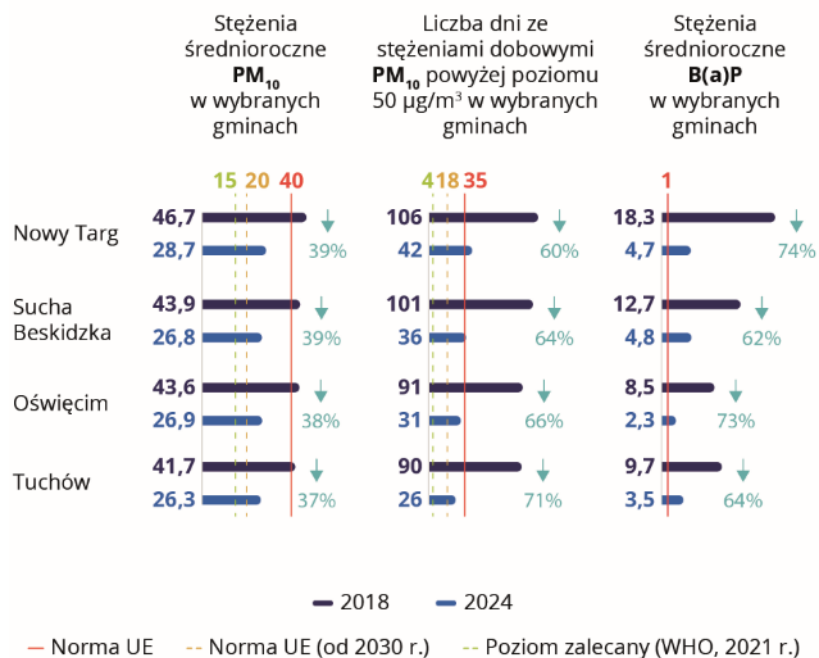
Chociaż od czasu podjęcia uchwał antysmogowych i stopniowego ich wdrażania we wszystkich 18 gminach objętych kontrolami następowała redukcja stężeń zanieczyszczeń w powietrzu, to w dalszym ciągu jakość powietrza była w nich szkodliwa dla zdrowia. Na poziom redukcji zanieczyszczeń, poza działaniami gmin, wpływały jednak także inne czynniki takie jak ukształtowanie terenu i warunki klimatyczne. Największą poprawę jakości powietrza w zakresie redukcji średniorocznych stężeń pyłu zawieszonego PM_{10} oraz zawartości B(a)P w pyłe zawieszonym osiągnięto w Rybniku, Nowym Targu (miasto) i Suchej Beskidzkiej. Stężenie PM_{10} zmniejszyło się w Rybniku z poziomu $50,8 \mu g/m^3$ w 2018 r. do poziomu $26,5 \mu g/m^3$ w 2024 r., tj. o $24,3 \mu g/m^3$, czyli o 48 %, a zawartość B(a)P w tym pyłe spadła z poziomu $13,2 ng/m^3$ w 2018 r. do poziomu $3,4 ng/m^3$ w 2024 r., tj. o $9,8 ng/m^3$, czyli o 74 %. W Nowym Targu stężenie PM_{10} spadło z poziomu $46,7 \mu g/m^3$ w 2018 r. do poziomu $28,7 \mu g/m^3$ w 2024 r., tj. o $18,0 \mu g/m^3$, czyli o 39 %, a zawartość B(a)P w tym pyłe spadła z poziomu $18,3 ng/m^3$ w 2018 r. do poziomu $4,7 ng/m^3$ w 2024 r., tj. o $13,6 ng/m^3$, czyli o 74 %. W Suchej Beskidzkiej stężenie PM_{10} spadło z poziomu $43,9 \mu g/m^3$ w 2018 r. do poziomu $26,8 \mu g/m^3$ w 2024 r., tj. o $17,1 \mu g/m^3$, czyli o 39 %, a zawartość B(a)P w tym pyłe spadła z poziomu $12,7 ng/m^3$ w 2018 r. do poziomu $4,8 ng/m^3$ w 2024 r., tj. o $9,8 ng/m^3$, czyli o 62 %. Szczegółowe dane dotyczące poziomów stężeń zanieczyszczeń przedstawiono na infografice nr 14 oraz w załączniku nr 6.3.

⁵⁷ Nowa Ruda (miasto), Nowy Targ (miasto), Oświęcim (miasto), Sucha Beskidzka, Tuchów, Legnica, Lwówek Śląski, Wałbrzych.

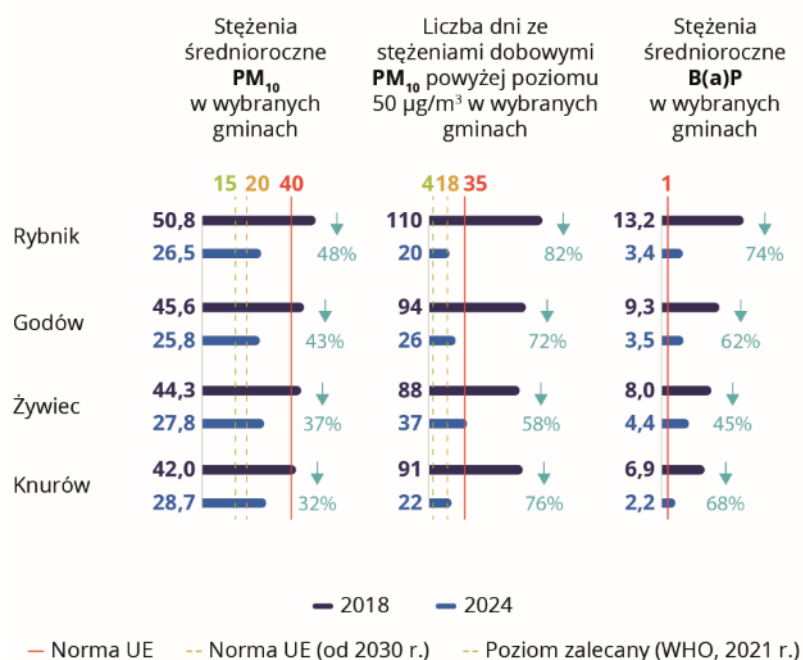
Infografika nr 14

Zmiana stężeń zanieczyszczeń w gminach

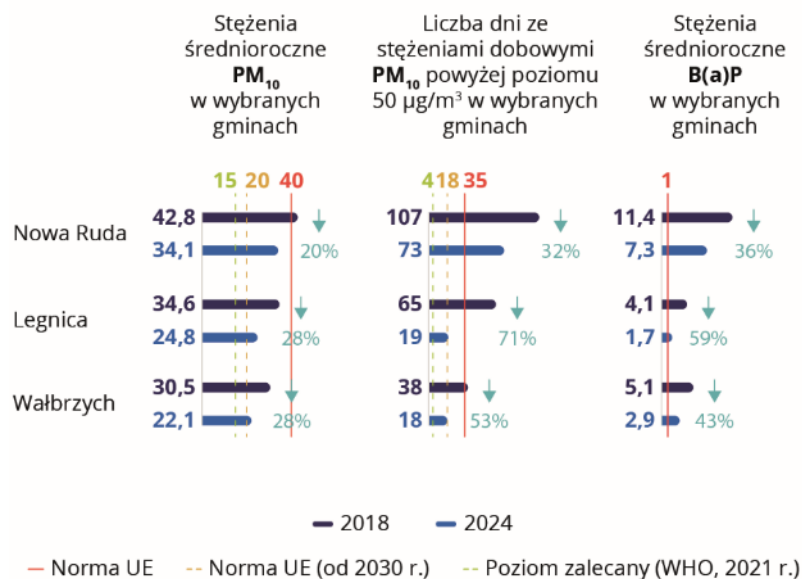
województwo małopolskie



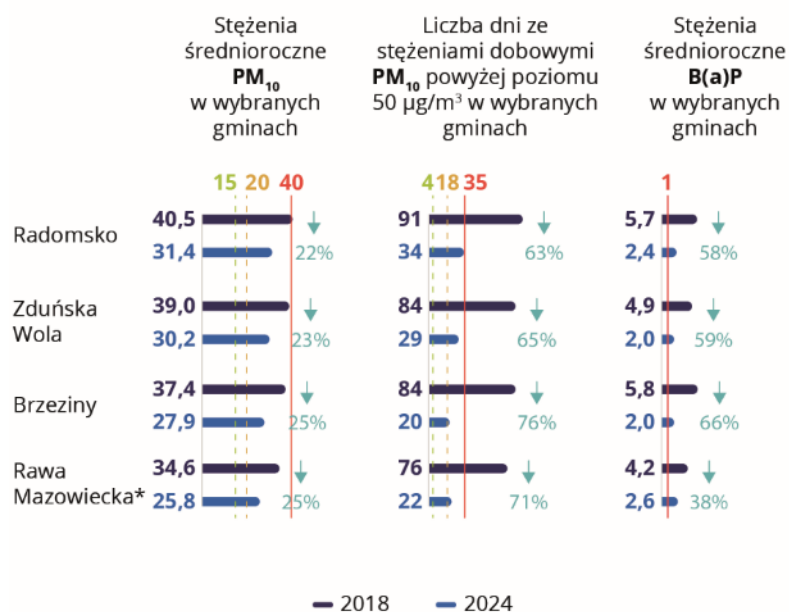
województwo śląskie



województwo dolnośląskie



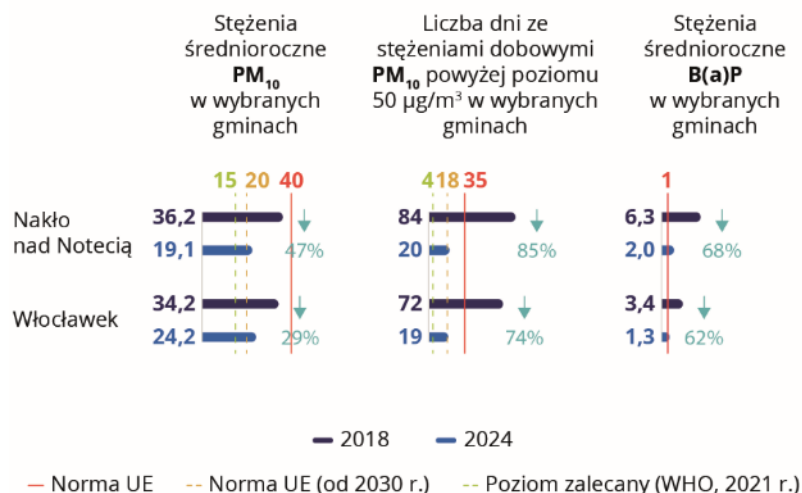
województwo łódzkie



* ze względu na brak danych z 2024 r. podano dane za 2023 r.

— Norma UE — Norma UE (od 2030 r.) - - Poziom zalecany (WHO, 2021 r.)

województwo kujawsko-pomorskie



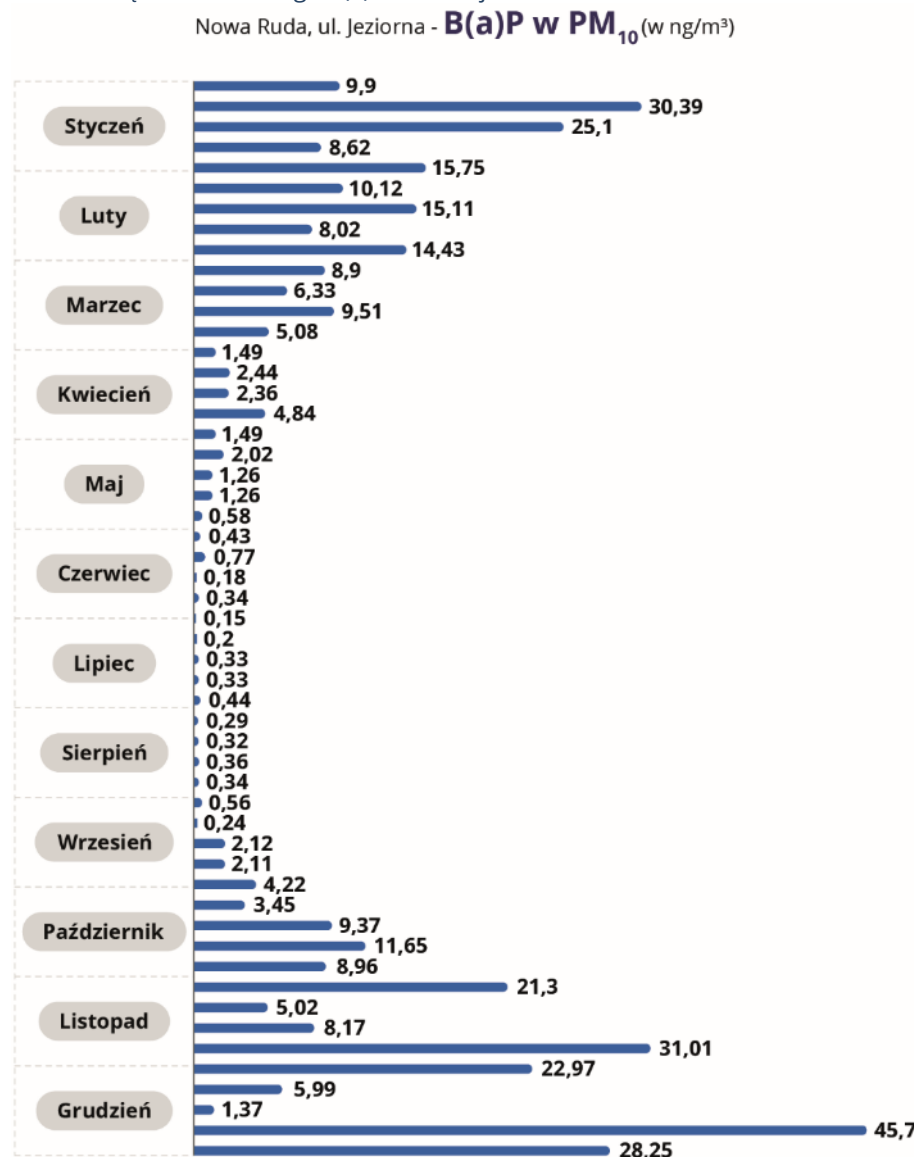
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

Pomimo stopniowej poprawy jakości powietrza, średnioroczne stężenia rakotwórczego B(a)P przekraczały dopuszczalne poziomy we wszystkich gminach objętych kontrolami, z czego w większości z nich kilkakrotnie. W przypadku średniorocznych stężeń pyłu PM_{10} oraz liczby dni w ciągu roku z przekroczeniem poziomu dobowego nastąpiła istotna poprawa i obecnie obowiązujące średnioroczne wartości dopuszczalne nie są przekraczane w żadnej z gmin objętych kontrolami, to jednak w 4 z nich w dalszym ciągu roczna liczba dni, w których przekraczany jest dobowy poziom dopuszczalny, przekraczała obowiązujące normy (w Nowej Rudzie nawet ponad dwukrotnie). Należy jednak zaznaczyć, że chociaż stężenia średnioroczne pyłu PM_{10} mieszczą się w granicach dopuszczalnych, to mimo to we wszystkich gminach objętych kontrolami są one szkodliwe dla zdrowia i znacznie przekraczają poziomy zalecane przez WHO ($15 \mu g/m^3$) oraz w 17 gminach z 18 przekraczają poziom zaplanowane do osiągnięcia w nowelizacji dyrektywy AAQD ($20 \mu g/m^3$) do 2030 r.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w Polsce zwiększona emisja zanieczyszczeń powietrza występuje przede wszystkim w sezonie grzewczym. Z tego powodu, pomimo że średnioroczne poziomy stężeń PM_{10} mieszczą się w obecnie obowiązujących normach, to liczba dni, kiedy oddycha się niezdrowym powietrzem wciąż jest wysoka. Szczegółowe porównanie stężeń zanieczyszczeń PM_{10} i B(a)P w PM_{10} według poszczególnych kwartałów 2023 r. przedstawiono w załączniku nr 6.4. Poniżej przedstawiono rozkład stężenia dobowego B(a)P w Nowej Rudzie na przestrzeni 2024 r., który obrazuje ten problem.

Infografika nr 15

Rozkład stężenia dobowego B(a)P w Nowej Rudzie w 2024



Źródło: GIOŚ.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli P/24/069 <i>Realizacja uchwał antysmogowych</i> było ustalenie czy właściwe podmioty publiczne podjęły skuteczne działania w celu zapewnienia realizacji wymogów określonych w uchwałach antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał?
Cele szczegółowe	1) Czy władze samorządu województwa podejmowały prawidłowe i rzetelne działania, które przyczyniły się do skutecznego wdrożenia uchwał antysmogowych oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza związanych z wdrożeniem tych uchwał? 2) Czy gminy podjęły prawidłowe i skuteczne działania w celu realizacji postanowień uchwał antysmogowych oraz wykonania zadań określonych w POP, związanych z wdrożeniem tych uchwał, które przyczyniły się do poprawy jakości powietrza?
Zakres podmiotowy	Cztery urzędy marszałkowskie oraz szesnaście urzędów miast lub gmin z obszaru województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego i śląskiego.
Kryteria kontroli	Legalność i rzetelność.
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).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Zasięgnięto informacji od następujących jednostek niekontrolowanych: 1) GIOŚ – dane dotyczące jakości powietrza (ze stacji pomiarowych i dostępne w ramach modelowania matematycznego), 2) GUNB – dane z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, 3) właściwe miejscowo WIOŚ – dane dotyczące przeprowadzonych kontroli związanych z ochroną powietrza, 4) właściwe miejscowo WFOŚiGW – dane o liczbie i kosztach wymienionych w skontrolowanych gminach źródeł ciepła na paliwo stałe w ramach programu <i>Czyste powietrze</i>.
Pozostałe informacje	Kontrolę przeprowadzono w okresie od 2 września 2024 r. do 8 stycznia 2025 r. (zakończenie kontroli rozumiane jest jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

Wniesiono łącznie 7 zastrzeżeń, z których 5 oddalono, a 2 uwzględniono częściowo. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli Wicemarszałek Województwa Łódzkiego (2 zastrzeżenia uwzględnione częściowo) oraz Burmistrz Miasta Nowy Targ (5 zastrzeżeń, które zostały oddalone).

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

W kontroli P/24/069 sformułowano 89 wniosków pokontrolnych, z których 49 zrealizowano, 39 pozostawało w trakcie realizacji, a 1 był niezrealizowany. W kontroli I/24/009/LBY sformułowano 7 wniosków pokontrolnych, z których 4 zrealizowano, 1 pozostawał w trakcie realizacji, a 2 były niezrealizowane.

**Wykorzystanie wyników
innych kontroli NIK**

W informacji o wynikach kontroli wykorzystano również wyniki kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy nr I/24/009/LBY – *Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*. Kontrolę przeprowadzono w pięciu jednostkach (Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Urząd Miasta Włocławek, Straż Miejska we Włocławku, Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, WFOŚiGW w Toruniu).

**Wykaz jednostek
kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Łukasz Smółka
2.		Urząd Miasta w Nowym Targu	Grzegorz Watycha
3.		Urząd Miasta Oświęcim	Janusz Chwierut
4.		Urząd Miasta Sucha Beskidzka	Stanisław Lichosyt
5.		Urząd Miejski w Tuchowie	Magdalena Marszałek
6.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Joanna Skrzydlewska
7.		Urząd Miasta Brzeziny	Dariusz Guzek
8.		Urząd Miasta Radomsko	Jarosław Ferenc
9.		Urząd Miasta Rawa Mazowiecka	Piotr Irla

10.		Urząd Miasta Zduńska Wola	Konrad Pokora
11.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Wojciech Saługa
12.		Urząd Gminy Godów	Mariusz Adamczyk
13.		Urząd Miasta Knurów	Tomasz Rzepa
14.		Urząd Miasta Rybnik	Piotr Kuczera
15.		Urząd Miejski w Żywcu	Antoni Szlagor
16.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Paweł Gancarz
17.		Urząd Miasta Legnicy	Maciej Kupaj
18.		Urząd Gminy i Miasta Lwówek Śląski	Dawid Kobiałka
19.		Urząd Miejski w Nowej Rudzie	Tomasz Kiliński
20.		Urząd Miejski w Wałbrzychu	Roman Szełemej

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	w formie opisowej	Podjęcie uchwał antysmogowych w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko (na terenie województwa obowiązywało dziewięć tego typu uchwał). W przyjętych uchwałach antysmogowych rzetelnie określono ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. W celu zapewnienia wdrożenia postanowień uchwał antysmogowych ustalono w przyjmowanych POP szereg zadań do realizacji zarówno przez samorząd województwa, jak i samorządy powiatowe i gminne. Poszczególnym zadaniom przypisywano wskaźniki umożliwiające ich monitorowanie. Wysoki stopień zaangażowania władz samorządu w celu wdrożenia uchwał antysmogowych. Urząd udzielał podmiotom z terenu województwa dużego wsparcia zarówno merytorycznego, jak i finansowego.	Podejmowane działania były nie w pełni skuteczne. Na terenie województwa małopolskiego, wg stanu na 19 listopada 2024 r., w dalszym ciągu pozostawało ok. 120 tys. kotłów pozaklasowych, chociaż zgodnie z wymaganiami uchwał antysmogowych takie kotły od 1 maja 2024 r. nie powinny już być użytkowane. Przy założeniu średniego tempa wymiany kotłów z lat 2018–2023 (ok. 14 tys. na rok) czas potrzebny na wyeliminowanie z użytkowania wszystkich kotłów pozaklasowych wyniosłby jeszcze ponad 8,5 roku, a kotłów poniżej klasy 5 prawie 18 lat. Tymczasem wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2026 r. Skala działań dotyczących ograniczenia niskiej emisji, określonych w POP była zbyt niska, aby osiągnąć zaplanowane w tych programach efekty ekologiczne. W latach 2017–2023 osiągnięto w skali całej Małopolski redukcję pyłów zawieszonych i benzo(a)pirenu w granicach 14 %–26 % założonych rezultatów.
2.	Urząd Miasta w Nowym Targu	w formie opisowej	Uruchomienie przez gminę własnego programu dotacji do wymiany kotłów, w wyniku którego zlikwidowano 483 nieefektywne źródła ciepła. Gmina pozyskiwała także środki na wymianę pieców oraz instalację odnawialnych źródeł energii z RPO WM na lata 2014–2020. Uczestniczyła również w Programie Czyste powietrze. Od 2016 r. gmina zatrudniała,	Tempo i skala podejmowanych działań były niewystarczające, aby w pełni wdrożyć ograniczenia i zakazy przewidziane w uchwałach antysmogowych. Na terenie gminy w dalszym ciągu (na 9 grudnia 2024 r.) pozostawało 718 kotłów pozaklasowych, chociaż zgodnie z wymaganiami uchwał antysmogowych takie kotły nie powinny być użytkowane na terenie centrum Nowego Targu

			zgodnie z POP 2020, ekodoradcę, a od 2021 r. dwóch ekodoradców.	od 1 stycznia 2023 r., a na pozostałym obszarze miasta od 1 maja 2024 r. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018-2023 (167 kotłów na rok), wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze ponad 4 lata, a kotłów poniżej klasy 5 ponad 7,5 roku. Tymczasem wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2026 r. W latach 2020-2023 gmina nie przeprowadziła wymaganej przez POP liczby kontroli planowych (zrealizowano 87 kontroli zamiast 880 kontroli wymaganych). Czynności kontrolne były prowadzone nierzetelnie i niezgodnie z wewnętrzną procedurą kontroli. W dziewięciu przypadkach, na 24 zbadane, kontrole interwencyjne przeprowadzono po upływie od 2 do 57 dni od zgłoszenia, a w jednym przypadku po upływie 277 dni, tj. w czasie dłuższym niż maksymalny określony w POP 2020 i POP 2023, który wynosił odpowiednio 12 i 24 godziny. W 2020 r. i 2023 r. gmina nie wypełniła także obowiązku określonego w POP 2020 dotyczącego pobierania próbek popiołu w co najmniej 10 % kontroli interwencyjnych.
3.	Urząd Miasta Oświęcim	w formie opisowej	Uruchomienie przez miasto własnego programu dotacji do wymiany kotłów, w wyniku którego zainstalowano 764 nowe źródła ciepła. Ponadto zrealizowano 218 przedsięwzięć w ramach Programu Czyste Powietrze. Uruchomienie punktu konsultacyjno-informacyjny Programu Czyste Powietrze oraz powierzenie jednemu ze swoich pracowników funkcji ekodoradcy.	Tempo i skala podejmowanych działań były niewystarczające, aby w pełni wdrożyć ograniczenia i zakazy przewidziane w uchwałach antysmogowych. Na terenie miasta w dalszym ciągu (na 11 grudnia 2024 r.) pozostawało 226 kotłów pozaklasowych (27 % wszystkich kotłów na paliwo stałe), chociaż zgodnie z wymaganiami oświęcimskiej uchwały antysmogowej takie kotły nie

			W 2022 r. przeprowadzono analizę poziomu ubóstwa energetycznego na terenie miasta, przy czym już od 2018 r. realizowano program osłonowy w postaci dopłat do wyższych kosztów ogrzewania po wymianie nieefektywnego źródła ciepła. Miasto prowadziło działania edukacyjne i kampanie informacyjne dotyczące wymagań uchwał antysmogowych, szkodliwości zanieczyszczeń powietrza związanych ze stosowaniem nieefektywnych źródeł ciepła oraz możliwości skorzystania z dofinansowania na wymianę starych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła grzewcze.	powinny być użytkowane od 1 stycznia 2023 r. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018–2023 (154 kotły rocznie), wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze ponad 1,5 roku, a kotłów poniżej klasy 5 – prawie 4 lata. Tymczasem wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2026 r. Niski poziom wypełnienia bazy CEEB, który wg stanu na 11 grudnia 2024 r. wynosił w Oświęcimiu 63 %. W czasie prowadzonych kontroli indywidualnych systemów grzewczych jedynie w ograniczonym stopniu sprawdzano stosowanie się podmiotów odpowiedzialnych do wymagań uchwał antysmogowych, tj. w części kontroli nie sprawdzano standardu stosowanych kotłów na paliwo stałe (w 19 przypadkach na 40 zbadanych) i dokumentacji potwierdzającej stosowanie paliwa odpowiedniej jakości (w 26 przypadkach na 40 zbadanych) w celu zweryfikowania zgodności z wymogami uchwały antysmogowej. Z roku na rok zmniejszała się także liczba kontroli, w ramach których pobierano i zlecano badanie próbki popiołu (z 22 kontroli w 2017 r. do 0 w 2023 r. i 2024 r.). W 2020 r. i 2023 r. nie wykonano wymaganej przez POP 2020 liczby kontroli planowych (w 2020 r. wykonano 16 kontroli planowych wobec wymaganych 80, w 2023 r. wykonano 255 kontroli wobec wymaganych 400). Jednocześnie w latach 2017–2024 w 834 kontrolach spośród 2278 kontroli (37 %) nie sporządzono protokołów, co było niezgodne z art. 380
--	--	--	--	--

				ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.
4.	Urząd Miasta Sucha Beskidzka	w formie opisowej	Prowadzenie zakrojonych na szeroką skalę, rzetelnych kontroli indywidualnych systemów grzewczych. Od 2017 r. do 30 czerwca 2024 r. przeprowadzono łącznie 1759 takich kontroli, tj. znacznie więcej niż wymagania określone w POP. W trakcie prowadzonych kontroli, poza formalnym sprawdzeniem przestrzegania wymagań określonych w uchwale antysmogowej, pobierano także próbki popiołu (w 287 przypadkach) oraz badano wilgotność drewna (w 119 przypadkach). W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości stosowano sankcje karne takie jak mandaty lub skierowanie spraw do sądu. Uruchomienie własnego programu dotacji do wymiany kotłów, w wyniku którego w okresie objętym kontrolą zlikwidowano 617 nieefektywnych źródeł ciepła. Miasto należało do najaktywniejszych gmin w Programie Czyste Powietrze, zajmując 171 miejsce w rankingu prowadzonym przez NFOŚiGW. Prowadzenie, na szerszą skalę niż wymagana przez poszczególne POP, działań edukacyjnych i kampanii informacyjnych dotyczących wymagań uchwały antysmogowej i szkodliwości zanieczyszczeń powietrza związanych ze stosowaniem nieefektywnych źródeł ciepła. Zatrudnienie w mieście ekodoradcy.	Podejmowane działania były nie w pełni skuteczne, ponieważ na terenie gminy w dalszym ciągu (na 4 grudnia 2024 r.) pozostawało 320 kotłów pozaklasowych, pomimo że zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły, od 1 maja 2024 r., nie powinny być użytkowane na terenie miasta. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018–2023 (117 kotłów na rok), wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze ponad 3 lata, a kotłów poniżej klasy 5 – ponad 5,5 roku. Tymczasem wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2026 r. Niepełna realizacja zadań określonych w POP. W latach 2017-2019 nie ograniczono na terenie gminy w wymaganym zakresie emisji pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Ponadto W 2023 r. w gminie nie osiągnięto wymaganego poziomu użycia energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii (OZE) w budynkach użyteczności publicznej. W użytkowanych dwóch gminnych budynkach, spośród 22 wykorzystywanych przez miasto, wciąż eksploatowano nieefektywne źródła ciepła, niespełniające wymagań uchwały antysmogowej. Nie został opracowany przez miasto program ochrony środowiska.
5.	Urząd Miejski w Tuchowie	negatywna	Gmina udzielała dofinansowania mieszkańcom na wymianę niskosprawnych kotłów. Dofinansowania udzielano ze środków własnych gminy, a także środków programu RPO	Działania gminy były niewystarczające i nie pozwoliły na skuteczne wdrożenie ograniczeń i zakazów

			oraz Programu Stop Smog. Ponadto gmina uczestniczyła w programie LIFE, z którego finansowano zatrudnienie ekodoradcy oraz działania informacyjne i promocyjne.	ustanowionych w uchwale antysmogowej. Na terenie gminy w dalszym ciągu (na 1 lipca 2024 r.) było użytkowanych 1100 kotłów pozaklasowych (41 % wszystkich kotłów), chociaż zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny być eksploatowane na terenie gminy Tuchów od 1 maja 2024 r. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018-2023 (106 kotłów na rok), wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze ponad 10 lat, a kotłów poniżej klasy 5 – aż 21 lat. Tymczasem wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2026 r. W gminie nie wypełniano należycie funkcji kontrolnej dotyczącej przestrzegania i stosowania przepisów z zakresu ochrony powietrza. Wobec kontrolowanych, którzy naruszali zakaz spalania odpadów lub postanowienia uchwały antysmogowej nie wyciągano konsekwencji (z nielicznymi wyjątkami). Zarówno realizacja czynności kontrolnych, jak i ich dokumentowanie w sporządzanych protokołach kontroli, było nierzetelne. Pomimo że gmina od 2019 r. miała wilgotnościomierz, to w 35 kontrolach (na 37 objętych szczegółowym badaniem, podczas których stwierdzono zużywanie drewna jako paliwa), kontrolujący nie weryfikowali spełniania wymogów określonych w § 3 pkt 2 uchwały antysmogowej. Gmina nie opracowała wewnętrznej procedury przeprowadzania kontroli palenisk pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania
--	--	--	---	--

				odpadów (z uwzględnieniem wytycznych Urzędu Marszałkowskiego). W latach 2021–2023 podczas żadnej z przeprowadzonych łącznie 16 kontroli interwencyjnych gmina nie pobrała i nie zleciła badań próbek popiołu z paleniska, pomimo że w trakcie kontroli kontrolujący dokonali ustaleń dotyczących m.in. składowania w kotłowni odpadów, nadmiernego zadymienia wydobywającego się z komina czy spalania w instalacji grzewczej gazet. W czterech przypadkach, spośród 64 objętych badaniem (6 %), czynności kontrolne, dotyczące przestrzegania przepisów z zakresu ochrony powietrza, zostały prowadzone przez pracowników Urzędu bez wymaganego upoważnienia. W 2023 r. Gmina nie przeprowadziła wymaganej przez POP 2020 planowej liczby kontroli indywidualnych systemów grzewczych, a także nie opracowała planu kontroli na 2024 r., co było niezgodne z wymogami POP 2023. Gmina nie zrealizowała również kilku innych obligatoryjnych zadań określonych w poszczególnych POP, w szczególności w latach 2017-2019 nie został osiągnięty wymagany przez POP 2017 efekt ekologiczny ograniczenia emisji m.in. pyłu PM₁₀, pyłu PM_{2,5} oraz B(a)P (osiągnięto redukcję emisji na poziomie 9-10 % wymaganego rezultatu).
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	w formie opisowej	Przyjęcie uchwały antysmogowej oraz zawarcie w POP i PDK rozwiązań umożliwiających wdrożenie uchwały antysmogowej oraz rzetelne określenie zadań mających zapewnić ich pełną realizację.	Na terenie województwa łódzkiego, wg danych na dzień 1 lipca 2024 r., eksploatowanych było wciąż ok. 147 tys. kotłów pozaklasowych, chociaż zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej, takie kotły powinny zostać wyeliminowane

			W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził działania informacyjno-edukacyjne dotyczące wymagań określonych w uchwale antysmogowej oraz szkodliwości niskiej emisji.	z użytkowania do końca 2024 r. Ze względu na tak znaczną liczbę pozostałych kotłów pozaklasowych niemożliwa jest ich likwidacja w tym czasie. Nierzetelne monitorowanie realizacji zadań określonych w POP2020 przez jednostki samorządu terytorialnego.
7.	Urząd Miasta Brzeziny	w formie opisowej	Miasto zidentyfikowało problem jakości powietrza w odniesieniu do zanieczyszczeń związanych z tzw. niską emisją, co znalazło odzwierciedlenie w przyjętych w tym okresie dokumentach strategicznych. Zapewniono wsparcie mieszkańców w korzystaniu z programu Czyste Powietrze. Osiągnięto wskaźniki dotyczące zmiany sposobu ogrzewania określone w POP 2020 W okresie objętym kontrolą wymieniono/zlikwidowano 360 kotłów na paliwa stałe.	Podejmowane działania były niewystarczające i nie w pełni skuteczne. Na terenie miasta funkcjonowało w dalszym ciągu (na 30 września 2024 r.) 1034 kotłów na paliwo stałe poniżej klasy piątej. W tej liczbie było w użyciu aż 553 (53 %) kotłów tzw. pozaklasowych, które powinny być wyeliminowane z użytkowania do dnia 1 stycznia 2025 r. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwo stałe z lat 2018–2023 (51 kotłów na rok), wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze ponad 12,5 roku, a kotłów poniżej 5 klasy aż 21 lat. Miasto nie zapewniło zasobów niezbędnych do przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych na paliwo stałe, co skutkowało powstaniem nieprawidłowości polegających na nieprawidłowym i nierzetelnym prowadzeniu tych kontroli. W latach 2017–2019 przeprowadzono jedynie 31 kontroli, a w latach 2020–2024 (do 30 września) nie przeprowadzono żadnej kontroli. Tym samym w latach 2021–2023 miasto nie osiągnęło założonego w POP 2020 wskaźnika (minimum 20 kontroli rocznie). Zasady przeprowadzania takich kontroli oraz plan kontroli został opracowany po raz pierwszy dopiero w trakcie kontroli NIK. Miasto nie zaktualizowało założeń do planu zaopatrzenia

				w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.
8.	Urząd Miasta Radomsko	w formie opisowej	W mieście na bieżąco identyfikowano problem jakości powietrza związanego z niską emisją. W latach 2017–2024 na terenie miasta zlikwidowano 1588 nieefektywnych źródeł ciepła. Prowadzono działania informacyjno-edukacyjne. Liczba przeprowadzonych kontroli indywidualnych systemów grzewczych obejmowała w roku 13 % punktów adresowych. Kontrole przeprowadzane były w sposób prawidłowy, a na wpływające skargi dotyczące spalania odpadów reagowano bezzwłocznie.	Podejmowane działania były nie w pełni skuteczne. Na terenie miasta wciąż (na 1 lipca 2024 r.) pozostawało 2832 kotłów pozaklasowych, które powinny zostać wyeliminowane z użytkowania do 1 stycznia 2025 r. Przy średnim tempie wymiany kotłów na paliwa stałe, wymiana pozaklasowych kotłów zajmie jeszcze ponad 13 lat, a kotłów poniżej 5 klasy ponad 21 lat. Poziom wypełnienia bazy CEEB wyniósł 70 %. Nie występowało do WIOŚ o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli podmiotów stwierdzono naruszenie przepisów o ochronie środowiska. Bardzo rzadko pobierano próbki popiołu i opału, co stanowiło działanie nierzetelne.
9.	Urząd Miasta Rawa Mazowiecka	w formie opisowej	Miasto rzetelnie identyfikowało problem jakości powietrza związany z niską emisją. Celem realizacji POP w zakresie obejmującym wdrożenie uchwały antysmogowej, miasto rzetelnie realizowało działania naprawcze polegające m.in. na edukacji mieszkańców w zakresie ochrony powietrza oraz na obniżeniu emisji z indywidualnych systemów grzewczych opalanych paliwami stałymi (głównie poprzez wdrażanie projektów realizowanych przez instytucje zewnętrzne, obejmujących dofinansowanie wymiany nieefektywnych źródeł ciepła i termomodernizację budynków). Ponadto, spółka miejska sukcesywnie rozbudowywała miejską sieć ciepłowniczą, umożliwiając przyłączanie kolejnych budynków do sieci. Burmistrz wywiązał się także z obowiązku prowadzenia	Podejmowane przez miasto działania w celu realizacji uchwały antysmogowej oraz wykonania zadań określonych w POP związanych z wdrożeniem tej uchwały, okazały się nie w pełni skuteczne. Według szacunkowych obliczeń, wykonanych na dzień 1 lipca 2024 r., przy dotychczasowym tempie wymiany kotłów (57 kotłów rocznie), czas potrzebny na wyeliminowanie wszystkich nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe (997 kotłów na paliwo stałe poniżej klasy 5) przekraczał termin przewidziany w uchwale antysmogowej o 14 lat. Dodatkowo, szacunkowy czas potrzebny na wyeliminowanie z użytkowania kotłów pozaklasowych (676 kotłów) wynosił prawie 12 lat, podczas

			kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska, w liczbie nie mniejszej niż określona w POP. Od 2021 r. podejmowane były rzetelne działania mające na celu wypełnienie bazy CEEB. Liczba punktów adresowych z co najmniej jedną złożoną deklaracją, według stanu na 1 lipca 2024 r., stanowiła 88,8 % wszystkich punktów adresowych miasta.	gdy powinny one być zlikwidowane do końca 2024 r. W toku tych kontroli indywidualnych systemów grzewczych na paliwa stałe, upoważnieni pracownicy nierzetelnie weryfikowali przestrzeganie zakazu stosowania niewłaściwych paliw. Podczas kontroli nie pobierano próbek odpadów paleniskowych do badań (do lipca 2018 r. miasto nie miało niezbędnego do tego sprzętu), a także w większości przypadków (prawie 80 %), nie kontrolowano świadectwa jakości stosowanych paliw. Dodatkowo, w protokołach kontroli nie zamieszczano informacji dotyczących urządzeń grzewczych, co uniemożliwiało przeprowadzenie na podstawie protokołów weryfikacji i aktualizacji danych w CEEB. W latach 2017–2020 miasto nie wykorzystało pełnego katalogu działań naprawczych określonych w programie ochrony powietrza, związanych z wdrażaniem uchwały antysmogowej, tj. nie zrealizowało zadań polegających na prowadzeniu kontroli eksploatacji źródeł grzewczych na terenie pracowniczych ogrodów działkowych, jak również na utworzeniu baz danych pozwalających na inwentaryzację źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza (bazę taką prowadzono od 2021 r.). Sprawozdania z realizacji POP sporządzane były nierzetelnie.
10.	Urząd Miasta Zduńska Wola	w formie opisowej	Na bieżąco identyfikowano problem jakości powietrza związany z niską emisją. Podejmowano działania w celu likwidacji pozaklasowych kotłów na paliwa stałe. W okresie objętym kontrolą w mieście zlikwidowano 930 pieców węglowych,	Skuteczność prowadzonych działań i tempo likwidacji kotłów na paliwa stałe były niewystarczające w stosunku do terminu przewidzianego w uchwale antysmogowej. Przy obecnym tempie wymiany kotłów (143 kotły rocznie), kotły pozaklasowe (2247 kotłów na

			W mieście zrealizowano wszystkie działania wynikające z POP 2020, obowiązującego od 2021 r. Prowadzono działania informacyjno-edukacyjne.	dzień 1 lipca 2024 r.) zostaną wyeliminowane ok. 2039 r., a nie powinny być eksploatowane od 2025 r.; natomiast kotły poniżej 5 klasy (3 047 źródeł ciepła) – ok. 2045 r., a nie powinny być użytkowane od 2028 r. Nie zrealizowano wszystkich zadań wynikających z POP 2013, obowiązującego do 2020 r. Nie podejmowano działań kontrolnych na szerszą skalę w celu uzyskania jak największego stopnia wypełnienia bazy CEEB. W trakcie kontroli nie sprawdzano spełnienia wymagań uchwał antysmogowych co do klasy kotła oraz w ograniczonym stopniu co do wykorzystywanego paliwa. W niewielkiej liczbie kontroli pobierano próbki popiołu lub opału do analizy celem zweryfikowania przestrzegania zakazu palenia śmieci oraz stosowania paliwa odpowiedniej jakości (11 przypadków na 1311 skontrolowanych przez palenisk).
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	w formie opisowej	Podjęcie uchwały antysmogowej. Ustanowienie w POP działań naprawczych w celu zapewnienia wdrożenia postanowień uchwały antysmogowej. W latach 2017–2023 w województwie śląskim zlikwidowano 178 378 nieefektywnych źródeł ciepła. Za lata 2020–2023 osiągnięto redukcję emisji pyłu PM10 i PM2,5 oraz B(a)P założoną w POP. Na szeroką skalę prowadzono działalność edukacyjną, informacyjną i szkoleniową. Urząd wspierał gminy finansowo ze środków RPO WM na lata 2014 – 2020, „Projektu LIFE Śląskie - Przywracamy błękit”	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. Tymczasem uchwała antysmogowa przewidywała zakaz eksploatacji kotłów na paliwo stałe poniżej klasy 5 od 1 stycznia 2028 r. Sposób i zakres przyjętych w POP szacowanych do osiągnięcia efektów ekologicznych i rzeczowych oraz danych wykazywanych w sprawozdaniach z realizacji POP nie dają możliwości oceny stopnia zaawansowania

			i środków samorządu województwa śląskiego. Opracowano i udostępniono wszystkim gminom województwa śląskiego <i>Metodykę wykrywania nielegalnego spalania i współspalania odpadów w indywidualnych urządzeniach grzewczych</i>	wdrożenia uchwały antysmogowej.
12.	Urząd Gminy Godów	w formie opisowej	Dokonano identyfikacji problemu niedostatecznej jakości powietrza. W latach 2017–2023 na terenie gminy zlikwidowano lub wymieniono łącznie 1192 kotły węglowe poniżej klasy 5. Dane ze złożonych deklaracji przez mieszkańców wprowadzano do CEEB terminowo i rzetelnie. Zapewniono zasoby kadrowe, finansowe i sprzętowe do prowadzenia kontroli indywidualnych systemów grzewczych. W okresie objętym kontrolą zatrudniono ekodoradcę i prowadzono działania edukacyjno-informacyjne. Na stronach internetowych urzędu zamieszczono informacje dotyczące problematyki zanieczyszczenia powietrza i dostępności źródeł finansowania dla działań naprawczych.	Podejmowane działania były niewystarczające, ponieważ nie zapewniły likwidacji kotłów poniżej klasy 5 w terminie przewidzianym w uchwale antysmogowej. W latach 2017–2023 na terenie gminy wymieniano średnio 170 kotłów na paliwo stałe rocznie, ale w użytkowaniu pozostało jeszcze 1200 kotłów poniżej klasy 5. Zatem czas potrzebny na wyeliminowanie tych kotłów może wynieść ok. 7 lat (do końca 2031 r.), tj. 4 lata po upływie terminu określonego w uchwale antysmogowej. W latach 2017–2020 i 2022–2023 nie zostały osiągnięte poziomy redukcji pyłów zawieszonych i B(a)P założone w POP. W 5 z 17 budynków wykorzystywanych przez urząd oraz gminne jednostki organizacyjne nadal funkcjonowały źródła ciepła nie spełniające wymagań uchwały antysmogowej. Sprawozdania z realizacji POP sporządzono nierzetelnie. Urząd nie podejmował działań w przypadku niezłożenia przez mieszkańców deklaracji do bazy CEEB. Przeprowadzane kontrole indywidualnych systemów grzewczych były nierzetelnie dokumentowane. W większości z 40 skontrolowanych protokołów kontroli nie odnotowano sprawdzenia standardu urządzenia grzewczego, pod kątem spełniania wymogów uchwały

				antysmogowej (29 przypadków). Próbki popiołu pobrano tylko w dwóch przypadkach na 473 kontrole indywidualnych systemów grzewczych, a środków finansowych zaplanowanych na badania próbek nie wykorzystano.
13.	Urząd Miasta Knurów	w formie opisowej	Dokonano identyfikacji problemu niedostatecznej jakości powietrza. Gmina w latach 2018–2023 zrealizowała założenia POP 2017 r. odnośnie do redukcji całkowitej emisji pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu oraz założenia POP z 2020 r. odnośnie do powierzchni lokali, dla których dokonano zmiany sposobu ogrzewania. Baza CEEB była uzupełniona w 91,2 %. Dane z deklaracji wprowadzono do bazy CEEB terminowo. Liczba kontroli indywidualnych systemów grzewczych na paliwo stałe w latach 2017–2023 była zgodna z wymogami określonymi w POP. Niezwłocznie reagowano na zgłoszenia mieszkańców dotyczące niskiej emisji. W trakcie kontroli indywidualnych systemów grzewczych każdorazowo były kontrolowane: rodzaj spalane go paliwa stałego oraz urządzenie grzewcze w zakresie zgodności z uchwałą antysmogową. Gmina zrealizowała działania informacyjne i edukacyjne zakładane w POŚ oraz w POP.	Działania w zakresie wymiany kotłów nie były w pełni skuteczne, ponieważ na terenie gminy na 1 lipca 2024 r. w użytkowaniu pozostawały 962 kotły konieczne do wymiany (poniżej klasy 5). Tempo likwidacji pozaklasowych kotłów na paliwa stałe z okresu objętego kontrolą (średnio 216 kotłów na rok) może być niewystarczające w stosunku do terminu całkowitej ich likwidacji, przewidzianego w uchwale antysmogowej, tzn. do 31 grudnia 2027 r. Przy utrzymaniu dotychczasowego tempa likwidacji kotłów, proces ten zakończy się ok 2029 r. Nie były pobierane próbki popiołu lub opału podczas kontroli indywidualnych systemów grzewczych na paliwo stałe. Wilgotnościomierz do pomiaru wilgotności drewna opałowego zakupiono dopiero w 2024 r.
14.	Urząd Miasta Rybnik	w formie opisowej	Prawidłowo zidentyfikowano problem związany z niedostateczną jakością powietrza na terenie miasta. W okresie objętym kontrolą zlikwidowano łącznie 7008 niespełniających wymagań uchwały antysmogowej źródeł ciepła, w tym 2238 w budynkach	W budynkach należących do miasta na dzień zakończenia kontroli nadal eksploatowanych było 215 źródeł ciepła niespełniających tych wymagań uchwały antysmogowej, w tym 212 pieców o sprawności cieplnej poniżej 80 %, dla których obowiązywał zakaz eksploatacji od 1 stycznia 2023 r.

			i lokalach stanowiących własność miasta. W okresie 2020 r. (II półrocze) - 2023 r. miasto osiągnęło zakładane w POP efekty rzeczowe w postaci wymaganej powierzchni lokali lub budynków, dla których zlikwidowano źródła ciepła niespełniające wymogów uchwały antysmogowej. Urząd pozyskiwał środki na likwidację źródeł ciepła w budynkach stanowiących własność miasta oraz w celu udzielenia wsparcia finansowego mieszkańcom przy realizacji postanowień uchwały antysmogowej. Miasto udzielało również wsparcia doradczego mieszkańcom w pozyskiwaniu w ramach programu Czyste powietrze środków na wymianę źródeł ciepła niespełniających wymagań uchwały antysmogowej. Urząd terminowo wprowadzał deklaracje źródeł ciepła i źródeł spalania paliw do bazy CEEB. Prawidłowo prowadzone były działania informacyjno-edukacyjne. Prawidłowo prowadzono kontrole indywidualnych systemów grzewczych na paliwo stałe. W okresie od 2017 r. do 30 września 2024 r. przeprowadzono łącznie 15 654 takich kontroli, z czego w 1292 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości. Pobrano 77 próbek popiołu do badania i w 46 przypadkach (59,7 %) stwierdzono nieprawidłowości. Sporządzono 134 wnioski o ukaranie do sądu, z czego 122 sprawy zakończyły się prawomocnym ukaraniem obwinionych. Nałożono również 478 mandatów karnych na łączną kwotę 235,2 tys. zł oraz udzielono 568 pouczeń.	Według danych z CEEB na 30 września 2024 r. w mieście pozostawało w użytkowaniu 1927 kotłów pozaklasowych, które należy zgodnie z obowiązującą uchwałą antysmogową zlikwidować do 31 grudnia 2025 r. Ponadto, w 3 903 punktach adresowych miasto nie dysponowało danymi o rodzajach używanych tam źródeł ciepła, z uwagi na brak złożonej deklaracji. Biorąc pod uwagę średnie tempo likwidowania kotłów w latach 2018-2023, tj. 1168 rocznie oraz fakt wstrzymania od 28 listopada 2024 r. programu Czyste powietrze, zachodzi duże prawdopodobieństwo niezrealizowania do końca 2025 r. postanowień uchwały antysmogowej w zakresie całkowitego wyeliminowania z użytkowania pozaklasowych kotłów na paliwo stałe oraz do końca 2027 r. wyeliminowania kotłów klasy 3 i 4, których – według stanu na 30 września 2024 r. – zostało 3464 szt. Na dzień 30 września 2024 r. baza CEEB była uzupełniona w 83,8 %. Badanie próby 40 deklaracji wprowadzanych do bazy wykazało, że 20 % z nich zostało wprowadzone z niekompletnymi danymi. Miasto nie sprawowało właściwego nadzoru nad realizacją obowiązku złożenia deklaracji przez zarządców budynków stanowiących własność miasta. Świadczy o tym fakt, że w odniesieniu do 14 budynków stanowiących własność miasta nie zostały złożone deklaracje dla potrzeb CEEB. W całym okresie objętym kontrolą miasto przekazywało do Urzędu Marszałkowskiego
--	--	--	---	---

				sprawozdania z realizacji POP, jednak sprawozdania te zawierały liczne błędy. Udzielenie zamówienia publicznego na nabycie usług monitorowania jakości powietrza na terenie miasta nastąpiło niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi Urzędu.
15.	Urząd Miejski w Żywcu	w formie opisowej	Gmina zidentyfikowała problem jakości powietrza związany z niską emisją. Realizowane były działania naprawcze określone w POP i dokumentach przyjętych przez Radę Miejską. Na terenie gminy w latach 2018–2024 (do III kw.) wymieniono 943 nieekologiczne kotły na paliwa stałe na ekologiczne źródła ciepła. Gmina realizowała Program Ograniczania Niskiej Emisji, w ramach którego w latach 2017–2024 (III kw.) dofinansowano mieszkańcom wymianę łącznie 424 nieekologicznych źródeł ciepła. Rozbudowana została sieć ciepłownicza, do której przyłączono w latach 2017–2024 (do 31 października 2024 r.) 86 budynków. Dane z deklaracji złożonych przez mieszkańców wprowadzono do CEEB rzetelnie i terminowo. Od 1 lipca 2021 r. w Żywcu funkcjonował Punkt Konsultacyjno-Informacyjny programu Czyste powietrze. Od 2022 r. w gminie zatrudnionych było czterech ekodoradców na dwa etaty. Gmina realizowała działania edukacyjno-informacyjne.	Według danych z bazy CEEB na 1 lipca 2024 r., udział kotłów pozaklasowych w łącznej liczbie kotłów na paliwa stałe zlokalizowanych na terenie miasta wynosił 27,3 %, a udział kotłów poniżej 5 klasy – 57,3 %. Analiza przeprowadzona przez NIK wykazała, że przy dotychczasowym średniorocznym tempie wymiany kotłów na paliwo stałe wyeliminowanie wszystkich kotłów poniżej 5 klasy zajmie 13 lat, a tym samym realizacja postanowień uchwały antysmogowej i programów ochrony powietrza będzie niemożliwa. Według wymagań określonych w uchwale antysmogowej, wymiana kotłów poniżej klasy 5 powinna zakończyć się do końca 2027 r. Poziom wypełnienia bazy CEEB w gminie wyniósł 85,9 %. W protokołach kontroli indywidualnych systemów grzewczych na paliwo stałe z lat 2018–2021 nie odnotowano by w jej trakcie sprawdzano wiek kotła zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej. Gmina nie przeprowadziła wymaganych POP 2017 i POP 2020 kontroli wykorzystywanych źródeł ciepła w przypadkach ogłoszenia II i III poziomu ostrzeżeń o niskiej jakości powietrza.
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	w formie opisowej	We wszystkich budynkach wykorzystywanych przez jednostki organizacyjne Województwa były stosowane źródła ciepła spełniające	Dotychczasowe wdrażanie uchwał antysmogowych w województwie dolnośląskim, realizowane przy udziale Samorządu Województwa

			wymagania uchwał antysmogowych. Samorząd Województwa Dolnośląskiego prowadził działania edukacyjne i promocyjne mające na celu ograniczenie niskiej emisji i wymianę kotłów na paliwa stałe spełniające wymagania uchwał antysmogowych.	Dolnośląskiego i przez niego zainicjowane, nie doprowadziło do osiągnięcia zakładanych rezultatów. Nieskuteczność w eliminacji pozaklasowych kotłów grzewczych. Zgodnie z uchwałami antysmogowymi powinny one zostać wycofane z użytkowania do 1 lipca 2024 r., a na terenie województwa dolnośląskiego nadal eksploatowano ok. 155 tys. takich urządzeń. POP 2020 nie był w pełni spójny z uchwałami antysmogowymi pod względem tempa wymiany kotłów. Dopiero w aktualizacji POP 2023 ustanowiono zadanie dotyczące prowadzenia przez gminy indywidualnych kontroli systemów grzewczych i założono minimalną liczbę kontroli, jaką gminy powinny rocznie przeprowadzić.
17.	Urząd Miasta Legnicy	w formie opisowej	Z zidentyfikowano problem jakości powietrza związany z niską emisją. W latach 2018–2023 zidentyfikowano średnio 1703 osoby dotknięte problemem ubóstwa energetycznego. Do końca września 2024 r. zidentyfikowano 810 takich osób. W latach 2018–2024 (do końca września) w mieście zlikwidowanych zostało łącznie 3080 kotłów na paliwo stałe. Z budżetu miasta dofinansowanych zostało 1330 wymian/likwidacji kotłów, a kolejne 400 oczekiwało na dofinansowanie.	Podejmowane działania nie doprowadziły do osiągnięcia zakładanych rezultatów. Na terenie miasta w dalszym ciągu pozostawało 1590 kotłów pozaklasowych, podczas gdy zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny już być użytkowane (od 1 lipca 2024 r.). W zakresie trzech działań naprawczych określonych w POP nie uzyskano rocznego efektu rzeczowego liczonego na podstawie przewidzianych wskaźników monitorowania postępu realizacji. Przede wszystkim, w 2023 r. nie wymieniono zakładanej liczby nieefektywnych źródeł ciepła. W latach 2021–2023 nie zwiększono w wymaganym stopniu powierzchni terenów zielonych. Z kolei w latach 2022–2023 nie wzięto udziału w żadnych ogólnopolskich akcjach edukacyjnych.

				Nie podejmowano skutecznych działań wobec właścicieli lub zarządców budynku lub lokalu, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła na potrzeby bazy CEEB. Według stanu na 29 listopada 2024 r. poziom wypełnienia bazy CEEB w mieście wynosił 84,0 %. Miasto nie określiło zasad przeprowadzania kontroli systemów grzewczych pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów. Prezydent miasta nie zapewnił pełnej prawidłowości w realizacji przypisanych mu kompetencji kontrolnych wynikających z art. 379 ustawy Poś, w zakresie realizacji zadań związanych ze sprawowaniem kontroli indywidualnych systemów grzewczych. Przede wszystkim nie kontrolowano urządzeń grzewczych (w 33 przypadkach na 37 kontroli przeprowadzonych po 1 lipca 2018 r.) oraz jakości używanego paliwa (w 28 przypadkach) w zakresie spełniania warunków określonych w uchwale antysmogowej. Nie zrealizowano postanowień porozumienia z WFOŚiGW we Wrocławiu i nie utworzono punktu obsługi programu Czyste powietrze.
18.	Urząd Gminy i Miasta Lwówek Śląski	negatywna	Gmina dysponowała danymi o jakości powietrza na jej terenie w odniesieniu do zanieczyszczeń związanych z niską emisją. W latach 2018–2024 w gminie wymieniono/zlikwidowano łącznie 92 kotły na paliwa stałe poniżej klasy 5, z czego 57 stanowiły kotły pozaklasowe.	Podejmowane działania nie doprowadziły do osiągnięcia zakładanych rezultatów. Na terenie gminy w dalszym ciągu pozostawało 1016 kotłów pozaklasowych, podczas gdy zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny już być użytkowane (od 1 lipca 2024 r.). W okresie przed uruchomieniem CEEB Urząd nie miał wiedzy w zakresie liczby źródeł niskiej emisji (obiektów, w których powinna nastąpić wymiana

				kotłów na paliwo stałe), co uniemożliwiało rzetelną identyfikację problemu jakości powietrza związanego z niską emisją. W latach 2021–2023 nie wymieniono zakładanej w POP liczby kotłów, w rezultacie czego nie osiągnięto zakładanych efektów ekologicznych. W 5 budynkach wykorzystywanych przez gminę i jej jednostki organizacyjne stosowane były pozaklasowe źródła ciepła, których używanie od 1 lipca 2024 r. zostało zakazane na podstawie uchwały antysmogowej. Według stanu na 4 listopada 2024 r. poziom wypełnienia bazy CEEB w gminie wynosił 79,2 %. Nie podejmowano skutecznych działań wobec właścicieli lub zarządców budynku lub lokalu, którzy nie złożyli deklaracji o źródłach ciepła dla potrzeb bazy CEEB. W latach 2020–2023 osiągnięto średnio 25 % stanu zaawansowania realizacji działań edukacyjno-informacyjnych, przy czym w 2020 r. zaplanowanych działań w ogóle nie zrealizowano. Gmina nie określiła zasad przeprowadzania kontroli systemów grzewczych pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów. W urzędzie wystąpiły przypadki uchybień proceduralnych i nierzetelnego przeprowadzenia kontroli indywidualnych systemów grzewczych, jak również nierzetelnej sprawozdawczości z realizacji POP. Gmina nie dokonała analizy problemu ubóstwa energetycznego, o którym mowa
--	--	--	--	--

				w art. 5gb ustawy Prawo energetyczne.
19.	Urząd Miejski w Nowej Rudzie	w formie opisowej	W urzędzie zidentyfikowano problem jakości powietrza związany z niską emisją. Rzetelnie prowadzono działania dotyczące inwentaryzacji źródeł ciepła oraz działania informacyjno-edukacyjne. Bezzwłocznie reagowano na skargi mieszkańców w sprawie spalania substancji niedozwolonych. W latach 2018–2024 zlikwidowanych zostało łącznie 1085 kotłów na paliwo stałe. Likwidacji podlegały nieefektywne źródła ciepła – instalacje pozaklasowe. Osiągnięto w 2024 r. wymagane minimum 50 kontroli palenisk, wymaganych przez POP.	Podejmowane działania nie doprowadziły do osiągnięcia zakładanych rezultatów. Na terenie miasta w dalszym ciągu pozostawało 1507 kotłów pozaklasowych, podczas gdy zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny już być użytkowane (od 1 lipca 2024 r.). Dotychczasowe średnie tempo wymiany kotłów na paliwo stałe w latach 2018–2023, nie gwarantowało możliwości wyeliminowania, z terenu miasta, wszystkich kotłów poniżej 5 klasy, w terminie obowiązywania POP 2020 , tj. do 2026 r. ani w terminie wskazanym w uchwale antysmogowej, tj. do 30 czerwca 2028 r. Według szacunków NIK, czas potrzebny do wyeliminowania wszystkich kotłów poniżej klasy 5, przy tempie wymiany kotłów z lat 2018-2023, wynosił 13 lat, a kotłów poniżej klasy 3 i pozaklasowych – 9 lat. Poziom wypełnienia bazy CEEB wyniósł 81 %. W latach 2022-2023 nie osiągnięto szacowanej liczby kotłów, które zgodnie z POP powinny zostać wymienione. W urzędzie wystąpiły przypadki uchybień proceduralnych i nierzetelnego przeprowadzenia kontroli indywidualnych systemów grzewczych, w tym: • podczas przeprowadzania kontroli indywidualnych systemów grzewczych, nie sprawdzano lub nie odnotowywano w dokumentacji kontroli jakości spalanego paliwa pod kątem wymogów określonych w uchwale antysmogowej

				(w 34 z 80 analizowanych protokołów kontroli), W 34 z 80 analizowanych w 12 przypadkach kontroli objętych próbą (15,0 %) nie sporządzono protokołu, co było niezgodne z art. 380 ust. 1 ustawy Poś.
20.	Urząd Miejski w Wałbrzychu	w formie opisowej	W urzędzie zidentyfikowano problem jakości powietrza związany z niską emisją. Miasto podejmowało przedsięwzięcia, polegające m.in. na: dofinansowaniu wymiany kotłów ze środków publicznych, przeprowadzeniu kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących ochrony powietrza, realizowaniu inwestycji termomodernizacyjnych budynków komunalnych, prowadzeniu działań kontrolnych w zakresie indywidualnych systemów grzewczych. W okresie objętym kontrolą na terenie gminy wymieniono/ zlikwidowano 8276 wysokoemisyjnych źródeł ciepła i dokonano termomodernizacji 111 budynków.	Podejmowane działania nie doprowadziły do osiągnięcia zakładanych rezultatów. Na terenie Wałbrzycha w dalszym ciągu pozostawało 4301 kotłów pozaklasowych (86,1 % wszystkich kotłów), podczas gdy zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny już być użytkowane (od 1 lipca 2024 r.). W 2023 r. nie wymieniono zakładanej w POP liczby nieefektywnych źródeł ciepła (wymieniono 576 źródeł ciepła wobec 1152 wymaganych). Działania kontrolne dotyczące indywidualnych systemów grzewczych nie były w pełni skuteczne. W latach 2017–2023 przeprowadzono kontrolę mniej niż 4 % punktów adresowych z zainstalowanym źródłem ciepła na paliwo stałe. Ponadto w ramach czynności kontrolnych nie sprawdzano standardu urządzenia grzewczego oraz stosowanego opału, w celu zweryfikowania zgodności z wymogami uchwały antysmogowej oraz normatywnymi wymaganiami jakościowymi dla paliw stałych. Nie przeprowadzono inwentaryzacji źródeł ciepła, mimo że było to wymagane na gruncie obowiązującego POP.
21.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	w formie opisowej	Urząd podejmował działania na rzecz wdrożenia uchwały antysmogowej oraz wykonania postanowień programów ochrony powietrza. W uchwale rzetelnie określono ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji	Stwierdzono stan problematyczny, zauważając, że pomimo podejmowanych działań na rzecz wdrożenia uchwały antysmogowej na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, wg stanu na 30

	(kontrola I/24/009/LBY)		instalacji, w których następuje spalanie paliw. W celu zapewnienia wdrożenia postanowień tej uchwały ustalono w przyjmowanych programach ochrony powietrza szereg zadań do realizacji, w szczególności przez samorządy gminne, przypisując poszczególnym zadaniom wskaźniki umożliwiające ich monitorowanie. NIK podkreśla także zaangażowanie urzędu w proces wdrażania uchwały antysmogowej. Urząd udzielał podmiotom z terenu województwa, w szczególności gminom, wsparcia zarówno merytorycznego, jak i finansowego, m.in. zakupiono, wdrożono i udostępniono narzędzie informatyczne - Platformę sprawozdawczą z programów ochrony powietrza, która umożliwiała w jednolity i usystematyzowany sposób na poziomie województwa przygotowywanie i przekazywanie sprawozdań z realizacji tych programów przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzono szkolenie z obsługi ww. narzędzia i przygotowano instrukcję jego obsługi oraz film instruktażowy.	czerwca 2024 r., w dalszym ciągu wykorzystywano ponad 113 tys. kotłów pozaklasowych (tj. kotłów poniżej klasy 3, tzw. kopciuchów), chociaż zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły od 1 stycznia 2024 r. nie powinny już być w ogóle użytkowane. Ponadto skala działań dotyczących ograniczenia niskiej emisji, określonych w poszczególnych programach ochrony powietrza, nie pozwalała na osiągnięcie wszystkich zaplanowanych w tych programach efektów ekologicznych. Wprawdzie do końca 2023 r. doprowadzono w całym województwie do przywrócenia naruszanych standardów w zakresie dopuszczalnego poziomu pyłów zawieszonych, nie zdołano jednak zredukować emisji benzo(a)pirenu do założonych wielkości. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega jednak, że niepełne wdrożenie uchwały antysmogowej i nieosiągnięcie efektów ekologicznych przewidzianych w programach ochrony powietrza wynika z czynników w dużej mierze niezależnych od władz województwa, w szczególności od zbyt niskiego zaangażowania gmin w realizację zadań, do których zostały zobowiązane uchwalanymi programami.
22	Urząd Miasta Włocławek (kontrola I/24/009/LBY)	w formie opisowej	Prezydent podejmował w latach 2021–2025 (do 20 stycznia 2025r.) działania na rzecz ochrony mieszkańców Włocławka przed smogiem. Pozytywnie oceniono zidentyfikowanie problemu jakości powietrza w mieście związanego z emisją źródeł komunalno-bytowych oraz osiągnięcie w latach 2021–2023 wymaganego uchwałami Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego? efektu	Zwrócono uwagę, że choć realizacja uchwały antysmogowej była jednym z działań naprawczych wskazanych w POP 2020 i POP 2023 to miasto nie zdołało w pełni skutecznie jej wdrożyć. Na terenie miasta w dalszym ciągu użytkowane było 7475 kotłów pozaklasowych (poniżej 3 klasy lub brak informacji, tzw. kopciuchów), tj. 86 % ogólnej liczby użytkowanych kotłów, chociaż zgodnie

			rzeczowego działania dotyczącego ograniczenia emisji z instalacji o małej mocy, w których następuje spalanie paliw stałych w stopniu odpowiednio 133 %, 137 %, 637 % i 180 %. Sprawozdania z realizacji POP2020 i POP2023 zawierały rzetelne dane dotyczące liczby wymienionych kotłów na paliwa stałe i były terminowo przekazywane Zarządowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego. NIK pozytywnie ocenił również wykorzystywanie w budynkach, stanowiących siedziby urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych, źródeł ciepła spełniających wymagania wynikające z POP2020 i POP2023. Ponadto podejmowano rzetelne działania identyfikujące bariery w realizacji postanowień POP2020 i POP2023. Przeprowadzane z upoważnienia Prezydenta kontrole w gospodarstwach domowych, w zakresie wyeliminowania procederu spalania odpadów w kotłach domowych, odbywały się zgodnie z przyjętą częstotliwością określoną w harmonogramie POP2020 i POP2023.	z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny być użytkowane na terenie Włocławka od 1 stycznia 2024 r. Prezydent nie zrealizował obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł ciepła określonego w załączniku nr 2 do POP2020. Zgodnie z jego treścią przeprowadzenie inwentaryzacji źródeł ciepła było jednym z działań naprawczych wskazanych do realizacji. Urząd w 2024 r. nie podejmował działań w zakresie edukacji ekologicznej dotyczących przeprowadzenia wydarzeń edukacyjnych związanych z ochroną powietrza, co było niezgodne z harmonogramem rzeczowo-finansowym działań naprawczych w strefie miasto Włocławek określonym w załączniku nr 2 do POP2023. Zgodnie z jego treścią należało przeprowadzić co najmniej trzy wydarzenia edukacyjne. Skutkiem braku powyższych działań było niez uzyskanie wymaganego efektu rzeczowego określonego w harmonogramie działań naprawczych.
23.	Straż Miejska we Włocławku (kontrola I/24/009/LBY)	pozytywna	Właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe Straży Miejskiej do realizacji ww. zadań, prawidłowe przeprowadzanie kontroli indywidualnych systemów grzewczych oraz właściwe reagowanie na zgłoszenia dotyczące spalania odpadów lub paliw nieodpowiedniej jakości w kotłach i piecach. W objętych badaniem 20 kontrolach przestrzeganie zakazu spalania odpadów w kotłach i piecach weryfikowano każdorazowo poprzez oględziny zawartości palenisk urządzeń grzewczych.	

24.	Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią (kontrola I/24/009/LBY)	w formie opisowej	W okresie objętym kontrolą w urzędzie rzetelnie identyfikowany był problem jakości powietrza związany z emisją ze źródeł komunalno-bytowych, a rozmieszczona na terenie miasta i gminy Nakło nad Notecią sieć sensorów jakości powietrza umożliwiała monitorowanie poziomu jego zanieczyszczeń w czasie rzeczywistym. Gmina podejmowała także prawidłowe działania w celu realizacji postanowień uchwały antysmogowej” oraz wykonania zadań określonych w Programie ochrony powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM₁₀, PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu dla strefy kujawsko-pomorskiej. Zidentyfikowano bariery utrudniające pełne wdrożenie tych uchwał oraz podjęła działania mające na celu ich wyeliminowanie. Prawidłowo i rzetelnie prowadzono akcje informacyjno-edukacyjne dotyczące problematyki zanieczyszczenia powietrza oraz promujące wymianę kotłów niespełniających wymagań uchwały antysmogowej i dostępności źródeł finansowania w tym zakresie. Efektem prowadzonej działalności był m.in. wzrost liczby wymienionych niskosprawnych pieców wykorzystujących paliwa stałe na inne niskoemisyjne źródła ciepła, a także spadek liczby dni z przekroczeniami średniodobowymi zawartości pyłu PM₁₀ w powietrzu, spadek stężenia średniego rocznego benzo(a)pirenu oraz nie odnotowanie w latach 2022–2024 (do końca III kwartału) dopuszczalnego dla roku kalendarzowego przekroczenia stężenia PM_{2,5}.	Stwierdzono stan problematyczny, zauważając, że podejmowane działania na rzecz wdrożenia uchwały antysmogowej okazały się nie w pełni skuteczne. Na terenie gminy w dalszym ciągu w użytkowaniu pozostawały 1403 kotły pozaklasowe chociaż zgodnie z wymaganiami uchwały antysmogowej takie kotły nie powinny być użytkowane na terenie Nakła nad Notecią od 1 stycznia 2024 r. W trakcie przeprowadzanych kontroli indywidualnych systemów grzewczych strażnicy miejscy nie pobierali próbek popiołu/opalu do analizy w celu zweryfikowania przestrzegania zakazu spalania odpadów oraz stosowania paliwa odpowiedniej jakości.
-----	--	----------------------	--	--

25.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu (kontrola I/24/009/LBY)	w formie opisowej	W latach 2021-2024 Wojewódzki Fundusz podejmował działania na rzecz ochrony przed smogiem ze źródeł sektora komunalno-bytowego, poprzez realizację ogólnopolskich i regionalnych programów priorytetowych, mających na celu m.in. poprawę jakości powietrza i transformację energetyczną gospodarki. Przyjęta struktura organizacyjna i zatrudniona kadra umożliwiała realizację powierzonych Wojewódzkiemu Funduszowi zadań. W WFOŚiGW prowadzono działalność informacyjną w zakresie ww. programów, a także współpracowano z gminami województwa kujawsko-pomorskiego, celem zwiększenia dostępności w szczególności Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”. W efekcie prowadzonych działań, na skutek dofinansowywania wymiany źródeł ciepła, termomodernizacji budynków i przyłączania ich do sieci ciepłowniczej, systematycznie ograniczano emisję zanieczyszczeń do atmosfery i zużycie energii, a także zwiększano ilość energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych.	Pomimo, że WFOŚiGW był przygotowany merytorycznie i technicznie do obsługi programów mających na celu m.in. poprawę jakości powietrza i transformację energetyczną gospodarki, to realizacja poszczególnych zadań nie we wszystkich sytuacjach przebiegała prawidłowo. Dotacje z PPCP w części przypadków były rozpatrywane i wypłacane nieterminowo”. W jednym przypadku wypłacono dotację w części 13,5 tys. zł, bez potwierdzenia realizacji przedmiotowych prac. Po terminie rozpatrzono także jedną sprawę w Programie Priorytetowym EKOKLIMAT 2020 - woda, powietrze, ziemia, jak również nie dostosowano formularza wniosku o udzielenie dofinansowanie w tym programie do jednej z kategorii beneficjentów. W Wojewódzkim Funduszu, wbrew zapisom procedur wewnętrznych, nie prowadzono także zbiorczej ewidencji skarg w PPCP, co uniemożliwiło ustalenie skali zarzutów beneficjentów związanych z obsługą tego programu.
-----	---	-------------------	---	--

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Prawo ochrony środowiska

Prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska znalazło się w katalogu praw człowieka na mocy przyjętej 28 lipca 2022 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych rezolucji uznającej prawo do zdrowego środowiska. Konieczność ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, wynika także z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁸ (art. 74 i 86) oraz stanowi istotny element europejskiej polityki ochrony środowiska.

Zasadnicze uregulowania związane z ochroną powietrza zostały zawarte w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵⁹. Przepisy tej ustawy i aktów wykonawczych stanowią transpozycję do polskiego porządku prawnego unormowań dyrektyw UE z zakresu ochrony powietrza, m.in. dyrektywy AAQD i dyrektywy 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu⁶⁰.

Zgodnie z art. 85 ustawy Poś, ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:

1. utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach,
2. zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane,
3. zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach.

Dopuszczalne stężenia zanieczyszczeń

Minister Środowiska określił poziomy niektórych substancji w powietrzu w rozporządzeniu z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu⁶¹. W okresie objętym kontrolą, ze względu na ochronę zdrowia, monitorowaniu i ocenie podlegało 12 substancji emitowanych do powietrza, przy czym najbardziej charakterystyczne dla *niskiej emisji* (czyli głównego obszaru oddziaływania uchwał antysmogowych) były pyły zawieszone: PM₁₀, PM_{2,5} oraz B(a)P. Dla każdego z wymienionych zanieczyszczeń określone zostały stężenia w powietrzu, które nie powinny być przekraczane. Dane w tym zakresie przedstawiono we wcześniejszej części niniejszej informacji.

⁵⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁵⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

⁶⁰ Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, str. 3, ze zm.

⁶¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 845.

Oceny jakości powietrza dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska (art. 88 ustawy PoŚ) i w następujących strefach (art. 87 ustawy PoŚ): 1) aglomeracje; 2) miasta; 3) pozostały obszar województwa niewchodzący w skład aglomeracji i miast. Do 28 lipca 2022 r. aglomeracja liczyła więcej niż 250 tys. mieszkańców, miasto – więcej niż 100 tys. mieszkańców, a poszczególne strefy określono w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza⁶². Od tej daty strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, oraz ich nazwy, kody i obszary określone są w załączniku do ustawy PoŚ. Wykaz stref, w których dokonywano oceny jakości powietrza na obszarze objętym zasięgiem terytorialnym kontroli NIK, przedstawiono w poniższej tabeli.

Strefy, w których dokonywano oceny jakości powietrza na obszarze wybranych województw

Województwo	Liczba stref	Nazwy strefy	Obszar strefy
dolnośląskie	4	aglomeracja wrocławska	Wrocław – miasto na prawach powiatu
		miasto Legnica	Legnica – miasto na prawach powiatu
		miasto Wałbrzych	Wałbrzych – gmina o statusie miasta
		strefa dolnośląska	pozostały obszar województwa
łódzkie	2	aglomeracja łódzka	Łódź – miasto na prawach powiatu, część powiatu pabianickiego, tj. gminy: Konstantynów Łódzki, Pabianice oraz część powiatu zgierskiego, tj. gminy: Aleksandrów Łódzki – miasto, Zgierz
		strefa łódzka	pozostały obszar województwa
małopolskie	3	aglomeracja krakowska	Kraków – miasto na prawach powiatu
		miasto Tarnów	Tarnów – miasto na prawach powiatu
		strefa małopolska	pozostały obszar województwa
śląskie	5	aglomeracja górnośląska	Bytom – miasto na prawach powiatu
			Chorzów – miasto na prawach powiatu
			Dąbrowa Górnicza – miasto na prawach powiatu
			Gliwice – miasto na prawach powiatu
			Jaworzno – miasto na prawach powiatu
			Katowice – miasto na prawach powiatu
			Mysłowice – miasto na prawach powiatu
			Piekary Śląskie – miasto na prawach powiatu
			Ruda Śląska – miasto na prawach powiatu
			Siemianowice Śląskie – miasto na prawach powiatu
			Sosnowiec – miasto na prawach powiatu
			Świętochłowice – miasto na prawach powiatu

⁶² Dz. U. poz. 914, uchylone z dniem 28 lipca 2022 r.

Województwo	Liczba stref	Nazwy strefy	Obszar strefy
			Tychy – miasto na prawach powiatu
			Zabrze – miasto na prawach powiatu
			Jastrzębie-Zdrój – miasto na prawach powiatu
		aglomeracja rybnicko-jastrzębska	Rybnik – miasto na prawach powiatu
			Żory – miasto na prawach powiatu
		miasto Bielsko-Biała	Bielsko-Biała – miasto na prawach powiatu
		miasto Częstochowa	Częstochowa – miasto na prawach powiatu
		strefa śląska	pozostały obszar województwa

**Krajowy Program
Ochrony
Powietrza i
wojewódzkie POP**

Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy Poś **Główny Inspektor Ochrony Środowiska**, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref.

W przypadku gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a środki podjęte przez organy samorządu terytorialnego nie wpływają na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, minister właściwy do spraw klimatu może opracować krajowy program ochrony powietrza, który jest dokumentem o charakterze strategicznym wyznaczającym cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza (art. 91c ust. 1 ustawy Poś). Z kolei **zarządy województw** opracowują, na podstawie art. 91 ustawy Poś, wojewódzkie programy ochrony powietrza dla stref, w których wystąpiły przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub poziomów docelowych poszczególnych substancji. Programy te określone są w drodze uchwały przez **sejmik województwa**.

W przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, informowania, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania informacji o tym ryzyku od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych. **Sejmik województwa**, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o ryzyku od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, określa, w drodze uchwały, plan działań krótkoterminowych (art. 92 ustawy Poś). Plan działań krótkoterminowych jest integralną częścią wojewódzkiego programu ochrony powietrza (art. 91 ust. 3a i 5 ustawy Poś).

Kolejnym aktem prawnym, który może być podjęty przez **sejmik województwa**, jest tzw. uchwała antysmogowa, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko

Nadzór nad
wykonywaniem
POP

(art. 96 ust. 1 ustawy PoŚ). Uchwałą wprowadza się ograniczenia lub zakazy dotyczące eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Jest ona aktem prawa miejscowego.

Wojewoda przy pomocy **wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska** sprawuje nadzór w zakresie realizacji działań określonych w programach ochrony powietrza i ich aktualizacjach oraz planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 96a ustawy PoŚ).

Do zadań **gmin** związanych (pośrednio lub bezpośrednio) z ochroną powietrza należą w szczególności:

- realizacja zadań własnych obejmujących sprawy ochrony środowiska oraz zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶³),
- sprawowanie, jako organ ochrony środowiska (art. 376 pkt 1 ustawy PoŚ), kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością⁶⁴ (art. 379 ust. 1 ustawy PoŚ),
- uchwalenie gminnego programu ochrony środowiska⁶⁵ (art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy PoŚ),
- uchwalenie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy (art. 19 ust. 1 i ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁶⁶),
- opracowanie dokumentów dotyczących ograniczenia emisji z sektora komunalno-bytowego, jeśli jest to wymagane na podstawie innych dokumentów, m.in. *Programy Ograniczania Niskiej Emisji* (PONE), których obowiązek przygotowania może być ustanowiony w POP lub programie ochrony środowiska, oraz *Plany Gospodarki Niskoemisyjnej* (PGN), wymagane przy pozyskaniu niektórych środków ze źródeł zewnętrznych, w tym środków UE w perspektywie finansowej na lata 2014–2020,

⁶³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.

⁶⁴ Stosownie do art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763) straż jest jednostką organizacyjną gminy, a rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy; w takim przypadku szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może upoważnić funkcjonariuszy straży gminnych do wykonywania funkcji kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (art. 379 ust. 2 ustawy PoŚ). W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz bądź prezydent miasta, straż nosi nazwę „straż miejska” (art. 2 ust. 3 ustawy o strażach gminnych).

⁶⁵ Ministerstwo Środowiska opublikowało Wytyczne do opracowania gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów ochrony środowiska z 2 września 2015 r.

⁶⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.

**Kontrole
przestrzegania
przepisów o ochronie
powietrza**

- wykonanie obowiązków określonych przez sejmik województwa w **POP** oraz **uchwale antysmogowej**, które są aktami prawa miejscowego.

Nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w wojewódzkich programach ochrony powietrza przyjętych na podstawie art. 91 ust. 3 i 5 ustawy Poś, planach działań krótkoterminowych (art. 92 ust. 1c ustawy Poś) oraz w uchwale antysmogowej stanowi wykroczenie, zagrożone karą grzywny, na podstawie odpowiednio art. 331a, art. 332 i art. 334 ustawy Poś. Zgodnie z art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁶⁷ grzywnę wymierza się w wysokości od 20 zł do 5 000 zł.

Zgodnie z art. 379 ustawy Poś **wójt, burmistrz lub prezydent miasta** sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. W tym celu mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.

Strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale antysmogowej (od 1 listopada 2018 r.), a także na termicznym przekształcaniu odpadów poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów (m.in. art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶⁸). Strażnicy muszą mieć upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁶⁹. Uprawnienia i obowiązki strażnika uregulowane są w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Wysokość mandatu wynosi do 500 zł⁷⁰.

**Centralna Ewidencja
Emisyjności Budynków**

Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB) funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (rozdział 5a). W CEEB gromadzi się dane dotyczące źródła ciepła, źródła energii elektrycznej, wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu w celu ogrzewania lub podgrzania wody użytkowej

⁶⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

⁶⁹ Katalog wykroczeń, za które strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego określony jest w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1350, ze zm.). Przepis ten został zmieniony w dniu 1 listopada 2018 r. Przed tą datą strażnicy nie mogli nakładać grzywien w drodze mandatu karnego za nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale antysmogowej.

⁷⁰ Art. 96 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2024 r. poz. 977, ze zm.).

oraz źródła spalania paliw. W bazie CEEB jest udostępniony moduł raportowy, dzięki któremu gminy mogą generować różnego rodzaju zestawienia, dane i informacje zgromadzone w CEEB z ich obszaru terytorialnego, w tym dane o liczbie kotłów na paliwo stałe.

Pomimo że wysokie stężenia pyłu PM_{10} , $PM_{2,5}$ oraz B(a)P w okresie jesienno-zimowych spowodowane są przede wszystkim tzw. *niską emisją*, związaną ze spalaniem paliw stałych w celu ogrzewania budynków i zaspokojenia innych potrzeb bytowych, gospodarstwa domowe, w których główne źródło ogrzewania zasilane było paliwem stałym, mogły uzyskać w 2022 r. wsparcie w postaci **dodatku węglowego**⁷¹ w wysokości 3 000 zł bądź w postaci dodatku osłonowego w podwyższonej wysokości (od 500 zł do 1437,50 zł w zależności od liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego)⁷². Weryfikacja wniosków o dodatki przebiegała m.in. w oparciu o deklaracje złożone do CEEB.

⁷¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1207).

⁷² Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 953).

6.3. ZMIANA STĘŻEŃ ZANIECZYSZCZEŃ POWIETRZA W WOJEWÓDZTWACH

Kod stacji	Rodzaj zanieczyszczenia	Czas uśredniania	Średnioroczne stężenie w 2018 r. [$\mu\text{g}/\text{m}^3$]	Średnioroczne stężenie w 2024 r. [$\mu\text{g}/\text{m}^3$]	Zmiana bezwzględna [$\mu\text{g}/\text{m}^3$]	Zmiana w %
Województwo dolnośląskie	PM₁₀	-	30,9	21,6	9,3	30 %
DsWrocOrzech	PM ₁₀	24g	29,1	22,9	6,2	21 %
DsWrocWybCon	PM ₁₀	24g	31,8	23,9	7,9	25 %
DsLegAlRzecz	PM ₁₀	24g	34,6	24,8	9,8	28 %
DsWalbrzWyso	PM ₁₀	24g	30,5	22,1	8,4	27 %
DsDziePilsud	PM ₁₀	1g	31,4	17,8	13,6	43 %
DsGlogWiStwo	PM ₁₀	24g	32,0	21,6	10,4	32 %
DsJelGorOgin	PM ₁₀	1g	27,7	18,8	8,9	32 %
DsJelGorSoko	PM ₁₀	24g	26,8	18,4	8,4	31 %
DsKlodzSzkol	PM ₁₀	1g	33,5	23,1	10,4	31 %
DsNowRudJezi ⁷³	PM ₁₀	24g	42,8	34,1	8,7	20 %
DsOlawaZolnAK	PM ₁₀	24g	30,6	22,3	8,3	27 %
DsOlesBrzozo	PM ₁₀	24g	28,8	20,4	8,4	29 %
DsOsieczow21	PM ₁₀	24g	22,1	14,3	7,8	35 %
DsPolKasztan	PM ₁₀	24g	29,5	19,0	10,5	36 %
DsSwidnFolwa	PM ₁₀	24g	33,5	21,4	12,1	36 %
Województwo małopolskie	PM₁₀	-	38,5	24,2	13,9	36 %
MpKraKAlKras	PM ₁₀	1g	56,6	33,8	22,8	40 %
MpKraKBujaka	PM ₁₀	24g	43,2	25,2	18,0	42 %
MpKraKBulwar	PM ₁₀	24g	37,8	28,5	9,3	25 %
MpKraKOspias	PM ₁₀	24g	36,5	26,4	10,1	28 %
MpKraKWadow	PM ₁₀	24g	33,5	23,8	9,7	29 %
MpKraKZloRog	PM ₁₀	24g	42,1	25,1	17,0	40 %
MpTarBitStud	PM ₁₀	24g	32,0	21,6	10,4	33 %
MpTarRoSitko	PM ₁₀	1g	35,8	21,4	14,4	40 %
MpBochKonfed	PM ₁₀	24g	36,2	23,7	12,5	35 %
MpGorlKrasin	PM ₁₀	24g	28,5	20,7	7,8	27 %
MpNiepo3Maja	PM ₁₀	24g	35,6	21,9	13,7	39 %
MpNoSaczNadb	PM ₁₀	24g	40,2	26,2	14,0	35 %
MpNoTargAlTy ⁷⁴	PM ₁₀	24g	46,7	28,7	18,0	39 %
MpOswiecBema	PM ₁₀	24g	43,6	26,9	16,7	38 %
MpSkawOsOgro	PM ₁₀	1g	41,9	22,2	19,7	47 %
MpSuchaNiesz	PM ₁₀	24g	43,9	26,8	17,1	39 %
MpSzymbaGorl	PM ₁₀	24g	22,7	13,6	9,1	40 %
MpTrzebOsZWM	PM ₁₀	24g	33,1	21,5	11,6	35 %
MpTuchChopin	PM ₁₀	24g	41,7	26,3	15,4	37 %
MpZakopaSien	PM ₁₀	24g	30,5	20,1	10,4	34 %
Województwo śląskie	PM₁₀	-	41,3	25,3	15,7	38 %
SlDabro1000L	PM ₁₀	24g	41,8	26,2	15,6	37 %
SlGliwicMewy	PM ₁₀	1g	40,0	29,0	11,0	27 %

⁷³ Do 31 grudnia 2018 r. stacja na ul. Srebrnej, kod: DsNowRudSreb.

⁷⁴ Do 6 grudnia 2021 r. stacja na Placu Słowackiego, kod: MpNoTargPSlo.

SIKatoKossut	PM ₁₀	24g	40,0	25,1	14,9	37 %
SISosnoLubel	PM ₁₀	1g	37,2	25,7	11,5	31 %
SITychyTolst	PM ₁₀	1g	37,9	27,0	10,9	29 %
SIZabSkloCur	PM ₁₀	24g	44,9	25,2	19,7	44 %
SIRybniBorki	PM ₁₀	24g	50,8	26,5	24,3	48 %
SIZorySikor2	PM ₁₀	24g	44,7	28,4	16,3	36 %
SIBielKossak	PM ₁₀	24g	34,4	19,4	15,0	44 %
SICzestoArmK	PM ₁₀	1g	38,6	30,7	7,9	20 %
SICzestoBacz	PM ₁₀	24g	33,4	20,7	12,7	38 %
SIGodGliniki	PM ₁₀	24g	45,6	25,8	19,8	43 %
SIKnurJedNar	PM ₁₀	24g	42,0	28,7	13,3	32 %
SILubiSzymal	PM ₁₀	1g	43,7	22,8	20,9	48 %
SIMyszMiedzi	PM ₁₀	24g	49,1	26,0	23,1	47 %
SIPszczBoged	PM ₁₀	24g	54,9	30,7	24,2	44 %
SITarnoLitew	PM ₁₀	24g	38,8	23,2	15,6	40 %
SIUstronSana	PM ₁₀	1g	25,5	15,1	10,4	41 %
SIWodzGalczy	PM ₁₀	1g	47,9	25,5	22,4	47 %
SIZlotPotLes	PM ₁₀	1g	26,4	22,2	4,2	16 %
SIZywieKoper	PM ₁₀	24g	44,3	27,8	16,5	37 %
Województwo łódzkie	PM₁₀	-	35,0	25,8	9,1	26 %
LdLodzCzerni	PM ₁₀	1g	30,2	20,2	10,0	33 %
LdLodzGdansk	PM ₁₀	1g	35,8	21,9	13,9	39 %
LdLodzJanPaw	PM ₁₀	1g	38,5	23,5	15,0	39 %
LdPabiKilins	PM ₁₀	24g	37,3	27,3	10,0	27 %
LdPabiKonsta	PM ₁₀	1g	39,5	28,0	11,5	29 %
LdBelchatEdwar	PM ₁₀	24g	30,2	24,2	6,0	20 %
LdBrzeReform	PM ₁₀	24g	37,4	27,9	9,5	25 %
LdGajewUjWod	PM ₁₀	1g	31,8	19,5	12,3	39 %
LdLowiczSien	PM ₁₀	24g	36,6	28,3	8,3	23 %
LdOpoczCurieSk	PM ₁₀	24g	35,1	26,5	8,6	25 %
LdParzniUjWo	PM ₁₀	24g	25,2	22,6	2,6	10 %
LdPioTrKraPr	PM ₁₀	24g	37,0	29,5	7,5	20 %
LdRadomsRoln	PM ₁₀	24g	40,5	31,4	9,1	22 %
LdSieraPolna	PM ₁₀	24g	33,6	27,1	6,5	19 %
LdSkierKonop	PM ₁₀	24g	35,7	27,3	8,4	24 %
LdToMaSwAnto	PM ₁₀	24g	35,6	26,4	9,2	26 %
LdUniejTermy	PM ₁₀	24g	30,9	23,8	7,1	23 %
LdWieluPOW12	PM ₁₀	24g	33,0	25,3	7,7	23 %
LdZduWoKrole	PM ₁₀	24g	39,0	30,2	8,8	23 %
Województwo kujawsko-pomorskie	PM₁₀	-	30,7	20,3	10,4	34 %
KpBydPiPozna	PM ₁₀	1g	40,2	20,2	20,0	50 %
KpBydWarszaw	PM ₁₀	24g	35,3	21,2	14,1	40 %
KpToruDziewu	PM ₁₀	24g	30,2	19,3	10,9	36 %
KpToruKaszow	PM ₁₀	1g	27,6	20,6	7,0	25 %
KpToruWSikor	PM ₁₀	1g	30,5	21,6	8,9	29 %
KpWloclGniaz	PM ₁₀	24g	32,1	21,2	10,9	34 %
KpWloclOkrze	PM ₁₀	1g	33,2	24,2	9,0	27 %
KpBrodKochan	PM ₁₀	24g	34,8	21,3	13,5	39 %
KpCiechTezni	PM ₁₀	24g	24,9	18,1	6,8	27 %
KpGrudPilsud	PM ₁₀	1g	35,9	27,2	8,7	24 %
KpGrudSienki	PM ₁₀	24g	36,4	22,0	14,4	40 %

KpInowSolank	PM ₁₀	24g	27,2	18,9	8,3	31 %
KpKoniczynka	PM ₁₀	24g	28,2	20,8	7,4	26 %
KpWieniZdroj	PM ₁₀	24g	24,1	16,3	7,8	32 %
KpZielBoryTu	PM ₁₀	24g	19,8	11,9	7,9	40 %
Województwo dolnośląskie	PM_{2,5}	-	21,2	14,1	7,0	33 %
DsWrocAlWisn	PM _{2,5}	1g	23,3	16,1	7,2	31 %
DsWrocNaGrob	PM _{2,5}	24g	21,5	14,7	6,8	32 %
DsWrocWybCon	PM _{2,5}	1g	22,2	15,6	6,6	30 %
DsWalbrzWyso	PM _{2,5}	24g	21,6	13,8	7,8	36 %
DsJelGorOgin	PM _{2,5}	1g	21,3	14,4	6,9	32 %
DsOsieczow21	PM _{2,5}	24g	17,1	9,7	7,4	43 %
DsZgorBohGet	PM _{2,5}	24g	21,3	14,6	6,7	31 %
Województwo małopolskie	PM_{2,5}	-	28,5	16,4	12,1	42 %
MpKrakAlKras	PM _{2,5}	1g	39,4	18,4	21,0	53 %
MpKrakBujaka	PM _{2,5}	24g	30,8	16,6	14,2	46 %
MpKrakBulwar	PM _{2,5}	1g	26,7	17,4	9,3	35 %
MpTarBitStud	PM _{2,5}	24g	24,8	16,0	8,8	35 %
MpTarRoSitko	PM _{2,5}	1g	25,1	13,1	12,0	48 %
MpBochKonfed	PM _{2,5}	24g	28,8	17,5	11,3	39 %
MpNoSaczNadb	PM _{2,5}	24g	32,5	18,8	13,7	42 %
MpTrzebOsZWM	PM _{2,5}	24g	24,0	15,6	8,4	35 %
MpZakopaSien	PM _{2,5}	24g	24,4	14,3	10,1	41 %
Województwo śląskie	PM_{2,5}	-	30,8	18,8	11,5	37 %
SlGliwicMewy	PM _{2,5}	24g	32,9	21,2	11,7	36 %
SlKatoKossut	PM _{2,5}	24g	30,0	16,3	13,7	46 %
SlZorySikor2	PM _{2,5}	24g	30,8	20,1	10,7	35 %
SlBielPartyz	PM _{2,5}	1g	35,6	19,5	16,1	45 %
SlBielSterni	PM _{2,5}	24g	29,2	15,7	13,5	46 %
SlCzestoZana	PM _{2,5}	24g	26,5	24,8	1,7	6 %
SlGodGliniki	PM _{2,5}	24g	38,5	18,8	19,7	51 %
SlTarnoLitew	PM _{2,5}	24g	29,0	18,3	10,7	37 %
SlZlotPotLes	PM _{2,5}	24g	20,0	14,3	5,7	28 %
Województwo łódzkie	PM_{2,5}	-	25,6	16,0	9,6	37 %
LdLodzCzerni	PM _{2,5}	24g	21,6	12,2	9,4	43 %
LdLodzLegion	PM _{2,5}	24g	27,2	14,5	12,7	47 %
LdPioTrKraPr	PM _{2,5}	24g	28,2	21,4	6,8	24 %
Województwo kujawsko-pomorskie	PM_{2,5}	-	22,1	14,0	8,8	40 %
KpBydPIPozna	PM _{2,5}	1g	27,7	12,9	14,8	53 %
KpBydWarszaw	PM _{2,5}	1g	27,8	14,8	13,0	47 %
KpToruDziewu	PM _{2,5}	24g	20,1	12,8	7,3	36 %
KpWloclGniaz	PM _{2,5}	24g	23,4	14,7	8,7	37 %
KpWloclOkrze	PM _{2,5}	1g	20,8	19,4	1,4	7 %
KpGrudSienki	PM _{2,5}	24g	25,5	15,2	10,3	40 %
KpZielBoryTu	PM _{2,5}	24g	13,9	8,1	5,8	42 %
Województwo dolnośląskie	B(a)P	-	4,2	1,8	2,4	56 %
DsWrocOrzech	B(a)P	24g	2,7	1,1	1,6	59 %

DsWrocWybCon	B(a)P	24g	2,8	1,2	1,6	57 %
DsLegAlRzecz	B(a)P	24g	4,1	1,7	2,4	59 %
DsWalbrzWyso	B(a)P	24g	5,1	2,9	2,2	43 %
DsGlogWiStwo	B(a)P	24g	4,2	1,2	3,0	72 %
DsJelGorSoko	B(a)P	24g	3,8	1,5	2,3	61 %
DsNowRudJezi ⁷⁵	B(a)P	24g	11,4	7,3	4,1	36 %
DsOlawZolnAK	B(a)P	24g	3,7	1,5	2,2	59 %
DsOlesBrzozo	B(a)P	24g	3,6	1,4	2,2	61 %
DsOsieczow21	B(a)P	24g	1,8	0,4	1,4	78 %
DsPolKasztan	B(a)P	24g	3,1	0,7	2,4	77 %
DsSwidnFolwa	B(a)P	24g	4,8	1,6	3,2	67 %
DsZgorBohGet	B(a)P	24g	3,2	1,2	2,0	62 %
Województwo małopolskie	B(a)P	-	6,6	1,9	4,7	71 %
MpKrakBujaka	B(a)P	24g	4,9	1,0	3,9	80 %
MpKrakBulwar	B(a)P	24g	5,5	0,9	4,6	84 %
MpKrakOsPias	B(a)P	24g	4,8	1,3	3,5	73 %
MpKrakWadow	B(a)P	24g	5,5	1,1	4,4	80 %
MpKrakZloRog	B(a)P	24g	5,1	1,1	4,0	79 %
MpTarBitStud	B(a)P	24g	3,8	1,2	2,6	69 %
MpBochKonfed	B(a)P	24g	7,2	2,2	5,0	69 %
MpGorlKrasin	B(a)P	24g	3,0	1,3	1,7	57 %
MpNiepo3Maja	B(a)P	24g	6,9	1,6	5,3	77 %
MpNoSacznadb	B(a)P	24g	9,7	3,7	6,0	62 %
MpOswiecBema	B(a)P	24g	8,5	2,3	6,2	73 %
MpSuchaNiesz	B(a)P	24g	12,7	4,8	7,9	62 %
MpTrzebOsZWM	B(a)P	24g	4,9	1,2	3,7	75 %
MpTuchChopin	B(a)P	24g	9,7	3,5	6,2	64 %
MpZakopaSien	B(a)P	24g	7,6	1,7	5,9	77 %
Województwo śląskie	B(a)P	-	6,4	2,5	4,0	62 %
SlDabro	B(a)P	24g	5,1	1,7	3,4	67 %
SlKatoKossut	B(a)P	24g	4,7	1,4	3,3	70 %
SlRybniBorki	B(a)P	24g	13,2	3,4	9,8	74 %
SlBielKossak	B(a)P	24g	4,5	1,6	2,9	64 %
SlCzestoBacz	B(a)P	24g	3,0	1,8	1,2	40 %
SlGodGliniki	B(a)P	24g	9,3	3,5	5,8	62 %
SlKnurJedNar	B(a)P	24g	6,9	2,2	4,7	68 %
SlPszczBoged	B(a)P	24g	9,1	2,8	6,3	69 %
SlTarnoLitew	B(a)P	24g	4,4	1,7	2,7	61 %
SlZywieKoper	B(a)P	24g	3,9	4,4	-0,5	-13 %
Województwo łódzkie	B(a)P	-	4,2	1,6	2,7	64 %
LdLodzLegion	B(a)P	24g	3,9	1,2	2,7	70 %
LdPabikilins	B(a)P	24g	4,0	1,6	2,4	60 %
LdBelchatEdwar	B(a)P	24g	2,4	1,0	1,4	58 %
LdBrzeReform	B(a)P	24g	5,8	2,0	3,8	65 %
LdLowiczSien	B(a)P	24g	4,4	1,9	2,5	57 %
LdOpocCurieSk	B(a)P	24g	4,7	1,7	3,0	64 %
LdParzniUjWo	B(a)P	24g	1,8	0,8	1,0	55 %

⁷⁵ Do 31 grudnia 2018 r. stacja na ul. Srebrnej, kod: DsNowRudSreb.

LdPioTrKraPr	B(a)P	24g	5,0	1,9	3,1	62 %
LdRadomsRoln	B(a)P	24g	5,7	2,4	3,3	58 %
LdSieraPolna	B(a)P	24g	4,0	1,5	2,5	62 %
LdSkierKonop	B(a)P	24g	4,3	1,8	2,5	58 %
LdToMaSwAnto	B(a)P	24g	5,3	2,0	3,3	62 %
LdUniejTermy	B(a)P	24g	2,9	0,9	2,0	69 %
LdWieluPOW12	B(a)P	24g	3,8	1,7	2,1	55 %
LdZduWoKrole	B(a)P	24g	4,9	2,0	2,9	59 %
Województwo kujawsko-pomorskie	B(a)P	-	3,5	1,1	2,3	67 %
KpBydWarszaw	B(a)P	24g	4,4	1,2	3,2	73 %
KpToruDziewu	B(a)P	24g	2,5	0,7	1,8	72 %
KpWloclGniaz	B(a)P	24g	3,4	1,3	2,1	62 %
KpBrodKochan	B(a)P	24g	6,4	1,8	4,6	72 %
KpCiechTezni	B(a)P	24g	3,2	1,1	2,1	65 %
KpGrudSienki	B(a)P	24g	4,7	1,9	2,8	59 %
KpInowSolank	B(a)P	24g	2,4	0,8	1,6	67 %
KpKoniczynka	B(a)P	24g	2,2	1,0	1,2	55 %
KpNaklSkargi	B(a)P	24g	6,3	2,0	4,3	68 %
KpWieniZdroj	B(a)P	24g	1,9	0,6	1,3	68 %
KpZielBoryTu	B(a)P	24g	1,0	0,2	0,8	81 %

6.4. STĘŻENIA ZANIECZYSZCZEŃ W POSZCZEGÓLNYCH KWARTAŁACH

Stężenia pyłu zawieszonego PM ₁₀ w 2023 r. (czas uśredniania 24 h) w µg/m ³						
Miasto	Kod stacji	I kwartał	II kwartał	III kwartał	IV kwartał	Średnia roczna
Legnica	DsLegAIRzecz-PM10	25	22	21	22	23
Lwówek Śląski	DsLwowekSłaski-MOB-PM10	33	22	15	25	24
Nowa Ruda	DsNowRudSreb-PM10	48	27	18	34	32
Wałbrzych	DsWalbrzWyso-PM10	23	23	17	17	20
Brzeziny	LdBrzeReform-PM10	36	26	22	30	28
Radomsko	LdRadomsRoln-PM10	39	25	23	32	30
Rawa Mazowiecka	LdRawaNiepod-PM10	33	22	20	28	26
Zduńska Wola	LdZduWoKrole- PM10	37	27	23	32	30
Nowy Targ	MpNoTargPSlo- PM10	39	21	19	30	27
Oświęcim	MpOswiecBema-PM10	34	22	17	26	25
Sucha Beskidzka	MpSuchaNiesz- PM10	39	22	19	35	29
Tuchów	MpTuchChopin- PM10	31	22	20	28	25
Godów	SlGodGliniki- PM10	30	20	14	25	22
Knurów	SlKnurJedNar- PM10	30	24	23	23	25
Rybnik	SlRybniBorki- PM10	31	22	22	23	25
Żywiec	SlZywieKoper- PM10	37	25	21	30	28

Stężenia B(a)P w pyłe zawieszonym PM ₁₀ w 2023 r. (czas uśredniania 24 h) w ng/m ³						
Miasto	Kod stacji	I kwartał	II kwartał	III kwartał	IV kwartał	Średnia roczna
Legnica	DsLegAlRzecz	2	1	0	2	1
Nowa Ruda	DsNowRudSreb	9	2	1	5	4
Wałbrzych	DsWalbrzWyso	3	1	1	2	2
Brzeziny	LdBrzeReform	8	1	0	5	4
Radomsko	LdRadomsRoln	6	2	0	5	3
Zduńska Wola	LdZduWoKrole	5	1	0	5	3
Nowy Targ	MpNoTargPSlo	11	2	0	6	5
Oświęcim	MpOswiecBema	5	1	0	4	2
Sucha Beskidzka	MpSuchaNiesz	11	2	0	10	6
Tuchów	MpTuchChopin	7	1	0	6	4
Godów	SlGodGliniki	8	2	0	6	4
Knurów	SlKnurJedNar	5	1	0	4	3
Rybnik	SlRybniBorki	9	2	0	6	4
Żywiec	SlZywieKoper	10	2	0	7	5

6.5. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 2881).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1.).
5. Dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, str. 3, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425).
8. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 1446 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763).
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2024 r. poz. 977, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2021 r. poz. 845).
13. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. z 2024, poz. 870).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1159).
15. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. poz. 2856).
16. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. poz. 1890), uchylone z dniem 31 grudnia 2022 r.
17. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych (Dz. U. poz. 2843).
18. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych (Dz. U. poz. 1892), uchylone z dniem 31 grudnia 2022 r.

6.6. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu i Środowiska
8. Minister Rozwoju i Technologii
9. Minister Zdrowia
10. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
11. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Klimatu i Środowiska
15. Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Zdrowia
17. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
18. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
19. Wojewodowie
20. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska
21. Marszałkowie województw
22. Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich
23. Prezes Związku Miast Polskich
24. Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
25. Polski Alarm Smogowy
26. Prezes Fundacji WWF Polska
27. Prezes Zarządu Fundacji Europejskie Centrum Czystego Powietrza
28. Prezes Zarządu Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi
29. Kierownicy kontrolowanych jednostek



Minister Klimatu i Środowiska

Stanowisko do informacji o wynikach kontroli

DPN-WJP.0343.1.2025.MB
3846429.15385273.12394937
Warszawa, 25-06-2025

Dotyczy: stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do dokumentu pn. Informacja o wynikach kontroli nr P/24/069 „Realizacja uchwał antysmogowych”

Pan
Jacek Kozłowski
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

dziękuję za podjęcie przez Najwyższą Izbę Kontroli ważnego tematu realizacji uchwał antysmogowych.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska dostrzega kluczową rolę tych regulacji oraz ich wpływu na znaczącą poprawę w ostatnich latach jakości powietrza w Polsce. Przepisy te pozwoliły na zwiększenie skuteczności programów ochrony powietrza i dały samorządom realne narzędzia do egzekwowania obowiązków wymiany nieefektywnych źródeł ogrzewania mieszkań. Emisja z tych źródeł wciąż ma największy wpływ na zanieczyszczenie powietrza pyłem PM10, PM2.5 i benzo(a)pirenem w Polsce.

Terminowa i pełna realizacja wymagań uchwał antysmogowych jest również niezbędna ze względu na potrzebę osiągnięcia nowych norm jakości powietrza wyznaczonych w dyrektywie 2024/2881 w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy.

Wnioski z informacji o wynikach kontroli zostaną wykorzystane w działaniach Ministerstwa Klimatu i Środowiska związanych ze współpracą z samorządami, wymianą dobrych praktyk między województwami oraz przygotowywaniem wytycznych, których celem będzie zwiększenie skuteczności programów ochrony powietrza.

W załączeniu przekazuję szczegółowe uwagi redakcyjne do dokumentu.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Bolesta
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Załącznik:

Zestawienie szczegółowych uwag do Informacji o wynikach kontroli nr P/24/069



Minister Rozwoju i Technologii

Krzysztof Paszyk

Znak pisma: DKT-IV.0814.8.2025
Warszawa, 25 czerwca 2025 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli „Realizacja uchwał antysmogowych”
(Nr ewid. 20/2025/P/24/069/LKR).

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), poniżej przedstawiam stanowisko do ww. Informacji.

W Ministerstwie Rozwoju i Technologii z uwagą zapoznaliśmy się z wynikami kontroli i sformułowanymi na ich podstawie ocenami i wnioskami Najwyższej Izby Kontroli, w tym z wnioskiem skierowanym do Ministra Rozwoju i Technologii dotyczącym „podjęcia działań mających na celu wprowadzenie obowiązku weryfikacji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta danych i informacji zawartych w deklaracjach o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw przed ich wprowadzeniem do systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję emisyjności budynków”.

Nie polemizując z zasadnością sformułowanego przez Izbę wniosku chciałbym zaznaczyć, że Minister Rozwoju i Technologii, jako minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, nie jest uprawniony do określania zadań organów samorządu terytorialnego związanych z wprowadzaniem informacji zawartych w deklaracjach o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw do systemu teleinformatycznego obsługującego Centralną Ewidencję Emisyjności Budynków.

Niezależnie od powyższego dostrzegamy konieczność przeprowadzenia szczegółowej analizy zdiagnozowanego podczas kontroli problemu pod kątem zakresu ewentualnej weryfikacji przedmiotowych informacji, podmiotu, który winien ją przeprowadzić oraz sposobu wprowadzenia narzędzi prawnych umożliwiających tę weryfikację.

Obecnie deklaracje o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, składane są w formie pisemnej lub elektronicznej. Sposób składania deklaracji w formie elektronicznej został określony tak, aby zminimalizować ryzyko popełnienia błędów we wprowadzanych danych. Z powyższych względów można przypuszczać, że ewentualne błędy we wprowadzanych deklaracjach i danych w dużym stopniu dotyczą deklaracji składanych w formie pisemnej.

Jednym z rozwiązań dotyczącym weryfikacji zawartości deklaracji - rozważanym w Ministerstwie Rozwoju i Technologii w związku z przedmiotowym wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli - jest nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków* (Dz.U. z 2024 r. poz. 1446, z późn. zm.) w zakresie możliwości korygowania przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast ewidentnych omyłek stwierdzonych we wnioskach.

Innym rozważanym rozwiązaniem jest wprowadzenie mechanizmu wyrывkowej weryfikacji złożonych deklaracji, która byłaby prowadzona przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (podmiotu prowadzącego Centralną Ewidencję Emisyjności Budynków), podobnie jak ma to miejsce w przypadku weryfikacji świadectw charakterystyki energetycznej budynków, o której mowa w art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. *o charakterystyce energetycznej budynków* (Dz.U. z 2024 r. poz. 101). Ten drugi sposób weryfikacji wydaje się łatwiejszy do wprowadzenia, biorąc pod uwagę okoliczność sprawowania przez Ministra Rozwoju i Technologii nadzoru nad Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego.

W analizowanej kwestii istotne jest także to, że realizacja wniosku nie rodzi konieczności wprowadzenia jakichkolwiek zmian w systemie teleinformatycznym wykorzystywanym do obsługi Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Paszyk

Minister Rozwoju i
Technologii

/ kwalifikowany podpis
elektroniczny /