



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-006-04/2014

P/14/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/086 „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Zdzisław Stefan Zbierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90426 z 2 kwietnia 2014 r. 2. Henryk Świtoński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90435 z 8 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku, Trakt św. Wojciecha 293, 80-001 Gdańsk (dalej: „WIOŚ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Macczak, Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania WIOŚ na rzecz poprawy jakości i ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami w latach 2008-2014 (I kwartał).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- prawidłowe funkcjonowanie monitoringu powietrza na terenie województwa pomorskiego;
- właściwy sposób dokonywania ocen jakości powietrza oraz ich udostępniania społeczeństwu;
- prawidłowe prowadzenie bazy informacji o korzystaniu ze środowiska;
- właściwe wykonywanie zadań z zakresu prowadzenia kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza;
- aktywny udział w przygotowaniu projektów programów ochrony powietrza oraz właściwy nadzór nad terminowością ich opracowania i uchwalania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Funkcjonowanie monitoringu powietrza i dokonywanie ocen jakości powietrza

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie 2007-2014 (I kwartał) w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska na terenie województwa pomorskiego funkcjonowały ogółem 52 stacje pomiarowe (automatyczne i manualne) dokonujące ocen jakości powietrza. Według stanu na koniec I kwartału 2014 r. ich liczba zmniejszyła się do 25 (m.in. ze względu na to, że od 2010 r. Państwowa Inspekcja Sanitarna zaprzestała dokonywania pomiarów wykorzystywanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska), z czego: 14 stacji należało do WIOŚ, dziewięć do Agencji Regionalnego Monitoringu

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Atmosfery Aglomeracji Gdańskiej, jedna do POLPHARMY w Starogardzie Gdańskim oraz jedna do Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Łebie.

W I kwartale 2014 r. w sześciu powiatach województwa pomorskiego (bytowskim, człuchowskim, sztumskim, nowodworskim, gdańskim oraz chojnickim) nie było zainstalowanych stacji pomiarowych dokonujących ocen jakości powietrza w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. W opinii WIOŚ liczba stacji pomiarowych na terenie województwa była wystarczająca za wyjątkiem stacji pomiarowej dla Chojnic, w wyniku czego pld.-zach. część województwa pozostawała bez danych pomiarowych dla PM₁₀ i benzo(a)pirenu. Pomorski Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że WIOŚ, w porozumieniu z Marszałkiem Województwa Pomorskiego, planuje postawić własną stację pomiarową w Chojnicach około 2016 r. w ramach Regionalnego Programu Strategicznego Ekoefektywne Pomorze 2020 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020.

W latach 2008-2009 WIOŚ posiadał siedem, w 2010 r. – 11, w 2011 r. – 12, a w latach 2012-2014 (I kwartał) – 14 własnych stałych stacji pomiarowych (automatycznych i manualnych).

WIOŚ nie agregował kosztów funkcjonowania stacji pomiarowych dokonujących ocen jakości powietrza, ponieważ w ramach budżetu zadaniowego WIOŚ – działanie 12.6.1.1. Państwowy Monitoring Środowiska ewidencjonowano łącznie koszty dotyczące komponentów środowiska, tj. wody, gleby, powietrza, hałasu, itd.

(dowód: akta kontroli str. 36, 41-43, 204-205)

1.2. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. liczba stałych punktów pomiarowych (referencyjnych) spełniała wymogi określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu² i wyniosła w Województwie łącznie:

- 7 punktów dla C₆H₆, 15 punktów dla NO₂, NO_x, SO₂, 13 punktów dla Pb, CO;
- 16 punktów dla PM (PM_{2,5} i PM₁₀);
- 13 punktów dla As, Cd, Ni;
- 12 punktów dla benzo(a)pirenu.

(dowód: akta kontroli str. 37)

1.3. W latach 2008-2013 jakość powietrza na obszarze województwa pomorskiego uległa następującym zmianom:

- stężenie średnioroczne PM₁₀ wynosiło: 24 µg/m³ w 2007 r., 22 µg/m³ w 2008 r., 25 µg/m³ w 2009 r., 27 µg/m³ w 2010 r., 24 µg/m³ w 2011 r., 23 µg/m³ w 2012 r. oraz 22 µg/m³ w 2013 r. – wartość dopuszczalna 40 µg/m³;
- liczba dni z przekroczeniem dopuszczalnego poziomu stężeń 24-godzinnych PM₁₀ wyniosła: 25 dni w 2007 r., 17 dni w 2008 r., 24 dni w 2009 r., 33 dni w 2010 r., 26 dni w 2011 r., 24 dni w 2012 r. oraz 15 dni w 2013 r. – wartość dopuszczalna 35 dni;
- liczba dni z przekroczeniem dopuszczalnego poziomu stężeń 24-godzinnych PM₁₀ wyniosła: 25 dni w 2007 r., 17 dni w 2008 r., 24 dni w 2009 r., 33 dni w 2010 r., 26 dni w 2011 r., 24 dni w 2012 r. oraz 15 dni w 2013 r. – wartość dopuszczalna 35 dni;
- stężenie średnioroczne PM_{2,5} wynosiło: 23 µg/m³ w 2010 r., 17 µg/m³ w 2011 r., 18 µg/m³ w 2012 r. oraz 18 µg/m³ w 2013 r. – wartości dopuszczalne odpowiednio: 29 µg/m³, 28 µg/m³, 27 µg/m³, 26 µg/m³;

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1032

- stężenie średnioroczne NO₂ wynosiło: 20 µg/m³ w 2007 r., 19 µg/m³ w 2008 r., 20 µg/m³ w 2009 r., 19 µg/m³ w 2010 r., 17 µg/m³ w 2011 r., 15 µg/m³ w 2012 r. oraz 14 µg/m³ w 2013 r. – wartość dopuszczalna 40 µg/m³;
- stężenie średnioroczne benzo(a)pirenu przekraczało wartość dopuszczalną 1 ng/m³ i wynosiło: 2 µg/m³ w 2007 r., 2 µg/m³ w 2008 r., 3 µg/m³ w 2009 r., 4 µg/m³ w 2010 r., 3 µg/m³ w 2011 r., 3 µg/m³ w 2012 r. oraz 3 µg/m³ w 2013 r.;
- stężenie średniodobowe SO₂ wynosiło: 30 µg/m³ w 2007 r., 22 µg/m³ w 2008 r., 23 µg/m³ w 2009 r., 34 µg/m³ w 2010 r., 36 µg/m³ w 2011 r., 29 µg/m³ w 2012 r. oraz 20 µg/m³ w 2013 r. – wartość dopuszczalna 125 µg/m³.

(dowód: akta kontroli str. 36)

1.4. W badanym okresie WIOŚ udostępniał społeczeństwu bieżące oraz archiwalne informacje z sieci monitoringu powietrza m.in. w „Raportach o stanie środowiska w województwie pomorskim” oraz „Ocenach rocznych jakości powietrza w województwie pomorskim”, dostępnych na stronach internetowych:

- a) www.gdansk.wios.gov.pl (zakładka monitoring > informacje o stanie środowiska),
- b) www.bip.gdansk.wios.gov.pl (zakładka informacje o stanie środowiska),
- c) www.airpomerania.pl (specjalistyczny portal internetowy prezentujący informacje o jakości powietrza w ujęciu archiwalnym, aktualnym i prognozowanym) – liczba wejść na ww. stronę: w 2010 r. – 6,4 tys., w 2011 r. – 11,2 tys., w 2012 r. – 28,2 tys., w 2013 r. – 37,4 tys.).

(dowód: akta kontroli str. 29-35, 46-61)

1.5. WIOŚ prowadził wojewódzką bazę informacji o korzystaniu ze środowiska, o której mowa w art. 286a ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³ w postaci obsługi aplikacji wojewódzkiej centralnej bazy elektronicznej „EKOINFONET” prowadzonej przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. W zakresie zanieczyszczeń powietrza baza ta obejmowała dane dotyczące m.in. wskaźników i wielkości emisji oraz wysokości opłat. Źródłem danych ujętych w bazie były przekazywane przez podmioty korzystające ze środowiska wykazy zawierające zestawienie informacji o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, które za 2013 r. Marszałek Województwa Pomorskiego weryfikował i przekazywał do WIOŚ (w wersji papierowej i elektronicznej). Gromadzone w ten sposób dane umożliwiały WIOŚ elektroniczne generowanie rocznych raportów wojewódzkich zawierających informacje o zakresie korzystania ze środowiska. Na koniec 2013 r. w wojewódzkiej bazie informacji (zawierającej całościową informacje o korzystaniu ze środowiska – woda, powietrze, hałas, itd.) było zarejestrowanych 4507 podmiotów. WIOŚ nie sygnalizował problemów z otrzymywaniem wykazów od Urzędu Marszałkowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 5-28, 204-205)

1.6. WIOŚ wywiązał się z obowiązku dokonania w ramach państwowego monitoringu środowiska:

- pięcioletniej oceny (za lata 2005-2009) jakości powietrza w poszczególnych strefach na potrzeby ustalenia odpowiedniego sposobu ocen prowadzonych corocznie, o której mowa w art. 88 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska;
- rocznych ocen poziomów substancji w powietrzu w poszczególnych strefach (za lata 2007-2011 w terminie do 31 marca każdego roku, a za lata 2012-2013 w terminie do 30 kwietnia), o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przekazania ich Marszałkowi Województwa Pomorskiego, zgodnie z art. 89 ust. 1a ww. ustawy.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

WIOŚ w latach 2010-2011 sporządzał oceny jakości powietrza zgodne z zaleceniami Głównego Inspektora Ochrony Środowiska przekazanymi we „Wskazówkach do pięcioletniej oceny jakości powietrza pod kątem jego zanieczyszczenia – Warszawa, czerwiec 2010 r.” oraz „Wytycznych do rocznej oceny jakości powietrza w strefach, wykonywanej wg zasad określonych w art. 89 ustawy Prawo ochrony środowiska, z uwzględnieniem wymogów dyrektywy 2008/50/WE i dyrektywy 2004/107/WE – Warszawa, luty 2011 r.”, zobowiązującymi WIOŚ do sporządzania ocen jakości powietrza dla dwóch stref, tj. aglomeracji trójmiejskiej i pomorskiej już za 2010 r.

W latach 2007-2013 wyniki klasyfikacji poszczególnych stref i zmiany w tej klasyfikacji, przedstawiały się następująco (niewymienienie wskaźników oznaczało kl. A):

- a) dla aglomeracji trójmiejskiej:
 - PM10 w latach 2007-2011 – kl. C;
 - benzo(a)piren od 2008 r. – kl. C;
 - NO₂ w latach 2007-2008 – kl. B;
 - O₃ w zakresie celów długoterminowych (dla roku 2020) w całym okresie – kl. C;
- b) dla strefy pomorskiej (od 2010 r.):
 - PM10 w latach 2010-2013 – kl. C;
 - PM2,5 w 2012 – kl. B, w 2013 – kl. C;
 - benzo(a)piren w latach 2010-2013 – kl. C;
 - O₃ w zakresie celów długoterminowych (dla roku 2020) w latach 2010-2013 – kl. C;
- c) dla pozostałych stref (od 2007 do 2009):
 - m. Słupsk: benzo(a)piren – kl. C;
 - kartusko-kościerska: PM10 – kl. C, benzo(a)piren – kl. C;
 - kwidzyńsko-tczewska: PM10 – kl. C, benzo(a)piren – kl. C;
 - pucko-wejherowska: benzo(a)piren – kl. C;
 - pomorska: jedynie dla O₃ w zakresie celów długoterminowych (dla roku 2020) – kl. C.

Główną przyczyną występowania ponadnormatywnych stężeń poszczególnych substancji w powietrzu była niska emisja powierzchniowa, tj. emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych (nisko położone wyloty emitorów), w których spalanie węgla i drewna odbywało się w nieefektywny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 44-87, 88-134)

1.7. WIOŚ dokonywał ocen poziomów substancji w powietrzu dla poszczególnych stref na podstawie pomiarów uzyskanych na stacjach pomiarowych. Prawdliwość tych pomiarów potwierdzona została wynikami z modelowania matematycznego za lata 2012 i 2013. Była to pierwsza eksperymentalna próba wykorzystania tego narzędzia przy wykonaniu oceny, którą zrealizowano w ramach projektu AIRPOMERANIA (obliczenia wykonało Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych „EKOMETRIA w Gdańsku) natomiast, za 2013 r. modelowanie zostało wykonane przez Politechnikę Warszawską w ramach zlecenia GIOŚ dla obszaru całego kraju.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 204-205)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność WIOŚ w zakresie funkcjonowania monitoringu powietrza i dokonywania ocen jakości powietrza.

2. Wykonywanie zadań z zakresu prowadzenia kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza

Opis stanu faktycznego

2.1. WIOŚ posiadał dane o podmiotach wprowadzających pyły lub gazy do powietrza zlokalizowanych na obszarze województwa pomorskiego, uwzględniające jedynie największe zakłady emitujące substancje do powietrza i posiadające pozwolenia zintegrowane (według stanu na koniec I kw. 2014 r. było 120 takich podmiotów) lub zobowiązanych do przekazywania informacji do Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (według stanu na koniec I kw. 2014 r. było 156 takich podmiotów).

W badanym okresie WIOŚ przeprowadził ogółem 568 kontroli w zakresie przestrzegania obowiązków dotyczących emisji gazów lub pyłów do powietrza określonych w pozwoleniach, w tym 16 kontroli, w których wykonał własne pomiary kontrolne (głównie w wyniku wniosków o interwencje). W 2008 r. wykonano 90 kontroli, w 2009 r. – 105 kontroli (w tym trzy z pomiarem własnym), w 2010 r. – 95 kontroli (siedem pomiarów własnych), w 2011 r. – 90 kontroli (jeden pomiar własny), w 2012 r. – 86 kontroli (trzy pomiary własne), w 2013 r. – 79 kontroli (dwa pomiary własne), oraz w I kwartale 2014 r. – 23 kontrole. Większa liczba pomiarów w latach 2009-2010 wynikała z cyklu kontrolnego prowadzonego przez GIOŚ w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych.

W 14 spośród 568 ww. kontroli (2,5%) stwierdzono przekroczenia dopuszczalnej wielkości emisji substancji do powietrza, w wyniku czego na emitentów nałożono administracyjne kary pieniężne w łącznej wysokości 244,0 tys. zł (w 2008 r. – 8,0 tys. zł, w 2009 r. – 166,7 tys. zł, w 2010 r. – 13,7 tys. zł, w 2012 r. – 40,2 tys. zł, w 2013 r. – 1,4 tys. zł, w I kw. 2014 r. – 14,0 tys. zł). Ukarane podmioty zapłaciły 198,8 tys. zł, natomiast pozostałe 45,2 tys. zł zaliczono w poczet zrealizowanych przez te podmioty przedsięwzięć usuwających przyczynę ponoszonych kar.

(dowód: akta kontroli str. 199, 206-207)

2.2. Na przykładzie pięciu podmiotów z województwa pomorskiego, które emitowały najwięcej pyłów lub gazów do powietrza, (International Paper – Kwidzyn Sp. z o.o. w Kwidzynie, EDF Polska Oddział Wybrzeże S.A. w Gdańsku, Grupa LOTOS S.A. Rafineria Gdańska w Gdańsku, EDF Polska Oddział Wybrzeże S.A. w Gdyni oraz Sydkraft EC Słupsk Sp. z o.o. w Słupsku) stwierdzono, że WIOŚ systematycznie kontrolował wielkość emisji lub inne warunki korzystania ze środowiska poprzez analizę wyników pomiarów przedkładanych przez ww. podmioty na podstawie art. 149 ustawy Prawo ochrony środowiska. W latach 2008-2014 (I kwartał) przeprowadzono:

- w International Paper – Kwidzyn Sp. z o.o. w Kwidzynie, pomiary w systemie ciągłym oraz pomiary okresowe, których wyniki przekazywano do WIOŚ (12 transz wyników pomiarów ciągłych oraz łącznie 328 wyników pomiarów okresowych). W wyniku analizy ww. pomiarów WIOŚ stwierdził w 2008 r., w pięciu przypadkach przekroczenie dopuszczalnej wielkości emisji gazów i pyłów do powietrza, w wyniku czego wystawił pięć pieniężnych kar administracyjnych.

Natomiast w:

- EDF Polska Oddział Wybrzeże S.A. w Gdańsku, pomiary w systemie ciągłym (12 transz wyników);

- Grupie LOTOS S.A. Rafineria Gdańska w Gdańsku, 12 transz wyników pomiarów ciągłych oraz łącznie 73 wyniki pomiarów okresowych;
- EDF Polska Oddział Wybrzeże S.A. w Gdyni, 12 transz wyników;
- Sydkraft EC Słupsk Sp. z o.o. w Słupsku, łącznie 53 pomiary okresowe;
- nie stwierdzono przekroczeń dopuszczalnej wielkości emisji gazów lub pyłów do powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 206-207)

2.3. WIOŚ posiadał pełną ewidencję instalacji, które podlegały obowiązkowi uzyskania pozwolenia zintegrowanego oraz pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza przekazywanych przez Marszałka Województwa Pomorskiego i starostów powiatów.

Kryterium typowania podmiotów do kontroli była kategoria ryzyka. Instalacje poddawane były analizie wielokryterialnej, która oznaczała punktową klasyfikację zakładu, wg kryteriów mających wpływ na zagrożenie dla środowiska, tj. obejmujących oddziaływanie zakładu na blisko położone odbiorniki, historię przestrzegania przepisów ochrony środowiska, systemy zarządzania środowiskowego, itp. Punktacją wynikającą z ww. analizy ryzyka kierowano się przy planowaniu kontroli zakładów w danym roku.

Do 2011 r. planowanie kontroli opracowywane były na podstawie wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 138-140)

2.4. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej: „KOBIZE”) przekazał WIOŚ pierwsze raporty, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji⁴, przy pismach: z 8 kwietnia 2014 r. – raport za rok 2013, oraz z 30 kwietnia 2014 r. – raporty za rok 2012, 2011 i 2010. Raporty te dotyczyły zakładów na terenie których eksploatowano instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, z których wielkość emisji którejkolwiek z substancji różniła się od podanej w poprzednim roku o więcej niż 10% i nie wynikało to ze zmniejszenia produkcji w takiej samej proporcji. Za lata 2013-2012 przekazano 92 raporty dotyczące 46 zakładów, za 2012-2011 – 80 raportów (40 zakładów), za 2011-2010 – 82 raporty (41 zakładów).

Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 4 ww. ustawy, Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska został zobowiązany do dokonania oceny informacji zawartych w raportach w terminie do 15 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 142-146)

2.5. W liczbie 10 podmiotów emitujących najwięcej zanieczyszczeń pyłowych lub gazowych do powietrza, zlokalizowanych w województwie pomorskim, znajdowały się: International Paper – Kwidzyn Sp. z o.o. w Kwidzynie, EDF Polska Oddział Wybrzeże S.A. w Gdańsku, Grupa LOTOS S.A. Rafineria Gdańska w Gdańsku, EDF Polska Oddział Wybrzeże S.A. w Gdyni, Sydkraft EC Słupsk Sp. z o.o. w Słupsku, Krajowa Spółka Cukrowa S.A. Oddział Cukrownia Malbork w Malborku, Zakład Energetyki Ciepłej Tczew Sp. z o.o. w Tczewie, Zakład Energetyki Ciepłej STAR-PEC Sp. z o.o. Ciepłownia Rejonowa POŁUDNIE w Starogardzie Gdańskim, Gdańskie Zakłady Nawozów Fosforowych FOSFOR Sp. z o.o. w Gdańsku

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1107

i Okręgowe Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Gdyni Ciepłownia Wejherowo-Nanice.

W okresie 2011-2013 wszystkie ww. zakłady objęte zostały kontrolami WIOŚ w zakresie przestrzegania warunków określonych w wydanych pozwoleniach, ze szczególnym uwzględnieniem dopuszczalnej wielkości emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych. W przeprowadzonych łącznie 103 kontrolach (wyjazdowych i dokumentacyjnych) w tych przedsiębiorstwach, w dwóch przypadkach stwierdzono naruszenie warunków określonych w pozwoleniach:

- w związku z nieobjęciem w pozwoleniu zintegrowanym emisji zanieczyszczeń z nowo wybudowanego silosu do magazynowania żużli i popiołów w EDF Polska Oddział Wybrzeże S.A. w Gdyni, WIOŚ wydał decyzję administracyjną wstrzymującą użytkowanie tego silosu do czasu wydania decyzji zezwalającej na jego użytkowanie;
- w związku z wnioskiem o interwencję dotyczącą emisji rdzy i sadzy z emitora w Zakładzie Energetyki Ciepłej STAR-PEC Sp. z o.o. Ciepłownia Rejonowa POŁUDNIE w Starogardzie Gdańskim, WIOŚ wydał zarządzenie pokontrolne zobowiązujące zakład do prac organizacyjno-technicznych mających na celu uniknięcie zdarzenia w przyszłości. Podmiot zabezpieczył emitor siatką przeciwpyłową, a następnie wybudował nowy komin. Pozwolenie na użytkowanie nowego emitora Państwowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał 12 listopada 2012 r., a Starosta Starogardzki pozwolenie zintegrowane 6 listopada 2012 r.
(dowód: akta kontroli str. 38-40, 206-207)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność WIOŚ w zakresie wykonywania zadań z zakresu prowadzenia kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza.

3. Prowadzenie kontroli w zakresie uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz wykonywania zadań określonych w tych dokumentach

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie od 2008 r. do maja 2012 r. Wojewoda Pomorski nie kierował wytycznych dla WIOŚ w zakresie sprawowania nadzoru nad terminowością uchwalania programów ochrony powietrza, planów działań krótkoterminowych ochrony powietrza oraz wykonywania zadań określonych w tych dokumentach. Polecenie sprawowania bieżącego nadzoru nad przygotowywaniem programów ochrony powietrza (w terminie do sierpnia 2013 r.) oraz do ich uchwalenia przez Sejmik Województwa Pomorskiego (w terminie do listopada 2013 r.), Wojewoda Pomorski przekazał WIOŚ w maju 2012 r. i nałożył jednocześnie obowiązek przeprowadzenia kontroli powyższym zakresie Zarządu i Sejmiku Województwa w połowie 2014 r. Ponadto, Wojewoda Pomorski polecił uwzględnienie w planie pracy WIOŚ na 2015 r. kontroli wykonywania zadań nałożonych w programach ochrony powietrza na gminy województwa pomorskiego.

WIOŚ uczestniczył w przygotowaniu przez Zarząd Województwa Pomorskiego programów ochrony powietrza poprzez udział pracownika w pracach zespołu opracowującego programy oraz opiniowanie ich zapisów, sprawując jednocześnie nadzór nad terminowością ich przygotowania. Ponadto, w zatwierdzonym przez

Wojewodę Pomorskiego „Rocznym planie pracy WIOŚ na rok 2014” przewidziano przeprowadzenie kontroli Sejmiku i Zarządu Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 135-137)

3.2. W latach 2008-2013 WIOŚ nie kontrolował organów samorządu województwa pomorskiego w zakresie terminowego uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych.

Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że art. 96a ustawy Prawo ochrony środowiska nakładający na wojewodę obowiązek sprawowania nadzoru w zakresie terminowego uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wszedł w życie 28 maja 2012 r. ustaw⁵. Pierwsze programy ochrony powietrza po wejściu w życie ww. artykułu ustawy Prawo ochrony środowiska zostały uchwalone w listopadzie 2013 r., a kontrole terminowości uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych zostały zaplanowane przez WIOŚ na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 138-141)

3.3. W latach 2008-2014 (do końca kwietnia) WIOŚ nie przeprowadził kontroli w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego z województwa pomorskiego (dalej: „jst”) zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych. Marszałek Województwa Pomorskiego nie występował do WIOŚ z wnioskami o przeprowadzenie takich kontroli.

Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że kontroli takich nie prowadził, ponieważ w województwie pomorskim nie uchwalano planów działań krótkoterminowych. Ponadto, do czasu uchwalenia zmian w ustawie Prawo ochrony Środowiska, nie było kompetencji i możliwości egzekucji przepisów przez WIOŚ w tej sprawie. Programy ochrony powietrza były uchwałami Sejmiku Województwa Pomorskiego, a sprawozdania z wykonanych zadań przez samorządy do tego zobowiązane były dostarczane tylko do Urzędu Marszałkowskiego. Programy ochrony powietrza po zmianie ww. ustawy uchwalone zostały w listopadzie 2013 r. Kontrole jednostek samorządu terytorialnego wykonujących te zadania zostaną wprowadzone do planu kontroli WIOŚ na rok 2015, tj. po zakończeniu pierwszego roku realizacji tych programów.

W badanym okresie WIOŚ przeprowadził dziewięć kontroli w podmiotach, które zobowiązane były do realizacji zadań naprawczych określonych w programach ochrony powietrza, w tym:

- w 2008 r. w Zakładzie Energetyki Ciepłej „Kospec” Sp. z o.o. w Kościerzynie (dalej: „Kospec Kościerzyna”), w Zakładzie Energetyki Ciepłej Tczew Sp. z o.o. (dalej: „ZEC Tczew”) i Zakładzie Energetyki Ciepłej „STAR-PEC” Sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim (dalej: „STAR-PEC Starogard Gdański”);
- w 2009 r. w ZEC Tczew i w „STAR-PEC” Starogard Gdański;
- w 2011 r. w „STAR-PEC” Starogard Gdański;
- w 2012 r. w ZEC Tczew;
- w 2013 r. w „Kospec” Kościerzyna;
- w 2014 r. w ZEC Tczew.

W wyniku ww. kontroli kompleksowych (w tym w zakresie emisji substancji ze źródeł energetycznych), WIOŚ nie stwierdziła nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 138-141, 200-203)

⁵ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 460)

3.4. Kontrole doraźne przeprowadzone przez WIOŚ na zlecenie NIK w gminach miejskich – Tczew i Kościerzyna, w zakresie wykonania w latach 2010-2013 zadań określonych w Programach ochrony powietrza dla województwa pomorskiego, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia jego realizacji w aspekcie rzeczowym i osiągnięcia planowanego efektu ekologicznego oraz wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych i rzetelności danych wykazywanych w tych sprawozdaniach, nie wykazały nieprawidłowości. Ocena jakości powietrza w kontrolowanych gminach za lata 2005, 2006 i 2007 wykazała przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz poziomu docelowego dla benzo(a)pirenu. Ponadto w gminie Tczew wystąpiło przekroczenie poziomu dopuszczalnego SO₂.

Uchwałami z dnia 25 maja 2009 r. Sejmiku Województwa Pomorskiego:

- Nr 832/XXXV/09 w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy kwidzyńsko-tczewskiej (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 96, poz. 1938)
- Nr 833/XXXV/09 w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy kartusko-kościerskiej (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 96, poz. 1939)

określono:

- podstawowe kierunki i zakres działań gmin niezbędnych do przywrócenia poziomów dopuszczalnych obejmujących obniżenie emisji z energetycznego spalania paliw do celów komunalnych poprzez podłączenie budynków indywidualnych, ogrzewanych paliwami stałymi, do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wdrożenie Programu Ograniczenia Niskiej Emisji (§ 6 uchwały);
- listę działań długoterminowych zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza w ww. strefach pyłu zawieszonego PM₁₀, oraz poziomu docelowego dla benzo(a)pirenu, a w przypadku gminy Tczew dodatkowo poziomu dopuszczalnego SO₂ (§ 7 uchwały).

W celu realizacji zadań wynikających z ww. uchwał Rada Miejska w Tczew podjęła m.in. trzy uchwały⁶ a Rada Miejska w Kościerzynie siedem uchwał⁷, których celem było m.in. likwidacja niskiej emisji - kotłowni opalanych węglem, zwiększenie wykorzystania źródła energii o charakterze niskoemisyjnym, zwiększenie wykorzystania źródeł energii o charakterze bezemisyjnym, zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery, dopuszczenie w nowobudowanych obiektach jedynie gazowych, olejowych, elektrycznych, zdalaczynnych lub odnawialnych źródeł ogrzewania.

⁶Uchwały Rady Miejskiej w Tczewie nr:

- XIX/156/2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz trybu postępowania w sprawach udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania na terenie Gminy Miejskiej Tczew,
- XXX/244/2013 z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii cieplnej w ramach konkursu "Czyste powietrze Tczewa",
- XXXVI/283/2013 z dnia 19 września 2013 r. w sprawie: Aktualizacji projektu założeń do planu zapotrzebowania w ciepło, energię elektryczną i paliwo gazowe dla miasta Tczewa.

⁷Uchwały Rady Miasta Kościerzyna nr:

- XLI/274/09 z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dofinansowania systemu ogrzewania niskoemisyjnego i bezemisyjnego na terenie miasta Kościerzyna
- VII/33/11 z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu gospodarowania środkami służącymi ochronie środowiska w Gminie Miejskiej Kościerzyna".
- XXXIII/262/12 z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie przyjęcia "Planu działań na rzecz zrównoważonej energii dla miasta Kościerzyna",
- XXXIII/263/12 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie uchwalenia "Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Kościerzyna.
- VI/42/07 z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Kościerzyna Zachód w Kościerzynie.
- XLVII/341/09 z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego pomiędzy ulicami: Klasztorną, Wojska Polskiego, Kapliczną od południa graniczącego z terenem cmentarza w Kościerzynie..
- LXVI/511/511/10 z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w północnej części miasta między trakcją kolejową do Chojnic, a trakcją kolejową do Gdyni, oraz granicami miasta.

Obowiązki wynikające z ww. uchwał Sejmiku Województwa Pomorskiego, skontrolowane gminy ujęły w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i realizowały bieżąco.

Ponadto ustalono, że gmina Tczew i gmina Kościerzyna wywiązały się z obowiązków sprawozdawczych, a rzetelność danych wykazanych w tych sprawozdaniach nie budziła wątpliwości.

(dowód: akta kontroli str. 150-198, 206-207)

3.5. Współpraca Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z innymi podmiotami, w zakresie ochrony powietrza obejmowała dwie płaszczyzny i polegała na:

- przekazywaniu przez WIOŚ Marszałkowi Województwa informacji o:
 - wynikach oceny rocznej jakości powietrza;
 - nieprawidłowościach w sprawozdaniach dostarczanych do WIOŚ przez podmioty do tego zobowiązane;
 - stanie środowiska i o wynikach kontroli w najważniejszych przedsiębiorstwach województwa;
 - wielkości emisji przez przedsiębiorców składających informacje wykorzystywane do opłat za korzystanie ze środowiska;
- kontaktach roboczych i wzajemnej wymianie informacji dotyczącej najważniejszych spraw związanych z ochroną powietrza, jak:
 - comiesięczne omawianie, przez kierownictwa WIOŚ i Departamentu Środowiska i Rolnictwa Urzędu Marszałkowskiego (dalej: „DŚiR”) bieżących spraw i kierunków działań w celu ograniczenia uciążliwości dla środowiska podmiotów kontrolowanych, wobec których prowadzone jest postępowanie administracyjne np. wydawanie pozwoleń emisyjnych;
 - otrzymywanie przez WIOŚ kopii decyzji – pozwoleń emisyjnych wydawanych przez Marszałka Województwa Pomorskiego;
 - uczestniczenie w postępowaniach przy uchwalaniu programów ochrony powietrza przedstawicieli WIOŚ w konsultacjach i spotkaniach z autorami projektów programów ochrony powietrza;
 - uczestniczenie, w organizowanych przez WIOŚ spotkaniach z pracownikami starostw powiatowych, pracowników DŚiR.

(dowód: akta kontroli str.200-202)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność WIOŚ w zakresie uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz wykonywania zadań określonych w tych dokumentach.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Gdańsk, 29 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy
Zdzisław Stefan Zbierski
główny specjalista kontroli państwowej

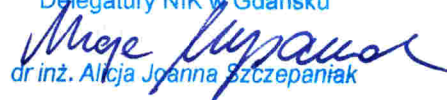


podpis
Henryk Świtoński
doradca ekonomiczny



podpis

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku



dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak