

LKA – 4101-007-01/2014
P/14/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/086 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Aleksander Małysz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89088 z dnia 26 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach ¹ , ul. Wita Stwosza 2, 40-036 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Wrześniak, Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Katowicach ² od dnia 5 marca 2008 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości³ realizację przez WIOŚ w latach 2008-2014 (do dnia zakończenia kontroli) zadań w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższa ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych obszarów objętych kontrolą. Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

1. Prawidłowe funkcjonowanie monitoringu powietrza i dokonywanie ocen jakości powietrza.
2. Prawidłowe wykonywanie zadań z zakresu prowadzenia kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewykonywania przez Wojewódzkiego Inspektora OŚ kontroli organów samorządu województwa w zakresie terminowego uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 i art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴, co naruszało art. 96a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Ponadto NIK zwraca uwagę na prowadzenie kontroli wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza tylko w sześciu ze 167 (tj. 3,6%) gmin⁵ województwa śląskiego zobowiązanych do realizacji tych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Funkcjonowanie monitoringu powietrza i dokonywanie ocen jakości powietrza.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. na terenie województwa śląskiego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska funkcjonowało 216 stałych punktów pomiarowych na 56

¹ Zwany dalej „WIOŚ”.

² Zwany dalej „Wojewódzkim Inspektorem OŚ”.

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

⁴ Zwanej dalej „ustawą POŚ” (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

⁵ Tj. w gminach: Czechowice-Dziedzice, Żywiec, Myszków, Janów, Jeleśnia i Ustroń.

stacjach pomiarowych⁶, które zlokalizowano we wszystkich strefach, o których mowa w art. 87 ust. 2 ustawy POŚ. Punkty pomiarowe monitoringu powietrza znajdowały się na terenie 12 z 19 miast na prawach powiatu oraz 12 z 17 powiatów województwa śląskiego. Liczba tych punktów była zgodna z wymaganiami określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. *w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu*⁷. Wg wyjaśnień Naczelnika Wydziału Monitoringu Środowiska liczba punktów pomiarowych była wystarczająca do dokonywania ocen jakości powietrza oraz informowania społeczeństwa o zagrożeniach związanych z przekroczeniami dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń powietrza. WIOŚ posiadał od 1994 r. mobilny ambulans pomiarowy wykorzystywany w okresie objętym kontrolą do badań doraźnych stanu środowiska. W dniu 9 grudnia 2013 r. zakupiono nowy ambulans pomiarowy za kwotę 665,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-22, 36-37)

Łączne koszty funkcjonowania aparatury monitoringu powietrza na stacjach pomiarowych wynosiły w okresie objętym kontrolą 5.472,5 tys. zł, w tym: 976,6 tys. zł w 2008 r., 1.049,0 tys. zł w 2009 r., 1.181,3 tys. zł w 2010 r., 1.107,2 tys. zł w 2011 r., 452,9 tys. zł w 2012 r. oraz 705,5 tys. zł w 2013 r.

Wg wyjaśnień Głównego Księgowego spadek kosztów w 2012 r. wynikał z całkowitego umorzenia sprzętu zakupionego w latach 2004-2006, a wzrost kosztów w 2013 r. był spowodowany zakupem nowej aparatury.

(dowód: akta kontroli str. 62-63)

1.2. W okresie objętym kontrolą na obszarze województwa śląskiego nastąpiła poprawa jakości powietrza w odniesieniu do stężenia średniorocznego B(a)P (benzo(a)pirenu), które zmniejszyło się z 8 ng/m³ w 2008 r. do 7 µg/m³ w 2013 r.

W ww. okresie nastąpiło pogorszenie jakości powietrza w odniesieniu do:

- stężenia średniorocznego pyłu zawieszonego PM₁₀ – z 39 µg/m³ w 2008 r. do 44 µg/m³ w 2013 r.,
- liczby dni z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów stężeń 24-godzinnych pyłu zawieszonego PM₁₀ – z 73 dni w 2008 r. do 92 dni w 2013 r.,
- stężenia średniorocznego pyłu zawieszonego PM_{2,5} – z 30 µg/m³ w 2009 r.⁸ do 34 µg/m³ w 2013 r.,
- stężenia maksymalnego średniodobowego SO₂ (dwutlenku siarki) – z 86 µg/m³ w 2008 r. do 91 µg/m³ w 2013 r.

Stężenie średnioroczne NO₂ (dwutlenku azotu) wzrosło z 24 µg/m³ w 2008 r. do 28 µg/m³ w 2011 r., a następnie zmniejszyło się do 24 µg/m³ w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 64-70)

Naczelnik Wydziału Monitoringu Środowiska wyjaśnił, że „od wielu lat sytuacja w zakresie jakości powietrza nie zmienia się w sposób zasadniczy, a główną przyczyną złej jakości powietrza jest tzw. niska emisja⁹, spalanie paliw o najgorszych parametrach jakościowych (mułów węglowych), natomiast przyczyną poprawy jakości powietrza w zakresie stężeń średniorocznego B(a)P w 2013 r. była „łagodna zima i korzystne warunki meteorologiczne, z większą ilością dni z wiatrem w sezonie grzewczym 2013/2014”.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 71)

⁶ W tym: 18 stacji automatycznych, 26 stacji manualnych i 12 próbników do pomiarów pasywnych.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1032.

⁸ WIOŚ prowadził badania stężenia średniorocznego pyłu zawieszonego PM_{2,5} od 2009 r.

⁹ Tj. emisja z indywidualnego ogrzewania budynków.

1.3. WIOŚ udostępniał na stronach internetowych bieżące i archiwalne informacje z sieci monitoringu powietrza, tj. m.in.: wyniki pomiarów jakości powietrza wraz z mapą stacji pomiarowych, informacje o przekroczeniu dopuszczalnego poziomu stężeń dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, tlenku węgla, ozonu i pyłu zawieszonego, prognozy jakości powietrza oraz roczne i pięcioletnie oceny jakości powietrza. Od czerwca 2010 r. do dnia 7 kwietnia 2014 r. odnotowano¹⁰ łącznie 644.460 tys. wejść na strony internetowe WIOŚ. Nie prowadzono rejestru ilości wejść na strony internetowe dla poszczególnych lat.

(dowód: akta kontroli str. 60, 72-85)

1.4. W okresie objętym kontrolą WIOŚ prowadził w formie elektronicznej wojewódzką bazę informacji o korzystaniu ze środowiska¹¹, określoną w art. 286a ust. 1 ustawy POŚ. Zawierała ona m.in. listę podmiotów¹², którym udzielono pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz informacje o wielkości emisji i wysokości opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla poszczególnych emitentów. Ww. baza umożliwiała generowanie raportów dotyczących wielkości emisji zanieczyszczeń dla: województwa, powiatu, gminy, podmiotu, substancji wprowadzanej do powietrza w odniesieniu do roku lub półrocza sprawozdawczego. Wpisów do bazy danych dokonywali pracownicy WIOŚ w oparciu o wykazy zawierające informacje o ilości i rodzajach gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza¹³, otrzymane od podmiotów korzystających ze środowiska na podstawie pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy POŚ. WIOŚ wykorzystywał dane z analizy ww. wykazów dotyczące wielkości emisji zanieczyszczeń pyłowych i gazowych do powietrza sporządzając raporty informacyjne „*Stan środowiska w województwie śląskim*”, wydane w latach: 2010-2012.

(dowód: akta kontroli str. 86-116, 121)

W dniu 16 kwietnia 2014 r. Marszałek Województwa Śląskiego przekazał do WIOŚ bazę elektroniczną, zawierającą pierwszą partię wykazów¹⁴ zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat za 2013 r., złożonych przez podmioty korzystające ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 134-146)

W dniu 24 kwietnia 2014 r. Wojewódzki Inspektor OŚ podpisał z Marszałkiem Województwa Śląskiego porozumienie dotyczące przekazywania do WIOŚ informacji i danych służących do ustalenia opłat za korzystanie ze środowiska, o których mowa w art. 287 ust. 1 pkt 1-3 ustawy POŚ. Wg porozumienia ww. dane będą przekazywane do WIOŚ sukcesywnie od 31 marca, każdego 15-go i 30-go dnia miesiąca, z tym, że wszystkie otrzymane od podmiotów korzystających ze środowiska sprawozdania, gdzie deklarowane opłaty przekraczają 800 zł, będą przekazane do 15 maja.

(dowód: akta kontroli str. 147)

¹⁰ WIOŚ posiada strony internetowe od 2003 r. Dane dotyczące liczby wejść na ww. strony internetowe odnotowywano od czerwca 2010 r.

¹¹ Ww. bazę prowadzono w systemie informatycznym „Ekoinfonet”.

¹² Dla poszczególnych podmiotów baza zawierała informacje dotyczące: zakładu, instalacji oraz określenie organu wydającego i rodzaju pozwolenia.

¹³ Tj. wykazy, określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat (Dz. U. Nr 97, poz. 816).

¹⁴ Wg art. 286 ust. 1 w zw. art. 285 ust. 2 ustawy POŚ podmioty korzystające ze środowiska przedkładają marszałkowi województwa wykazy zawierające informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat za dany rok kalendarzowy, do dnia 31 marca następnego roku, a marszałek województwa niezwłocznie przekazuje te wykazy wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 286 ust. 1b ww. ustawy).

1.5. Wojewódzki Inspektor OŚ wykonał roczne oceny jakości powietrza za lata: 2007-2013 w terminach określonych w art. 89 ust. 1 ustawy POŚ, tj. w dniach odpowiednio: 30 marca 2008 r., 31 marca 2009 r., 30 marca 2010 r., 31 marca 2011 r., 30 marca 2012 r., 26 kwietnia 2013 r. oraz 30 kwietnia 2014 r. Wyniki ocen przekazywano niezwłocznie Marszałkowi¹⁵, a następnie Zarządowi¹⁶ Województwa Śląskiego, zgodnie z art. 89 ust. 1a ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 148-165)

Wojewódzki Inspektor OŚ wykonał i przekazał Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska pięcioletnią ocenę jakości powietrza za lata 2005-2009 w dniu 29 czerwca 2010 r., tj. w terminie określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 166-175)

W ocenie jakości powietrza za 2007 r., wg kryterium ochrony zdrowia uzyskano następujące wyniki:

- a) dla dwutlenku azotu, dwutlenku siarki, benzenu, ołowiu, tlenku węgla, arsenu kadmu i niklu klasę A we wszystkich strefach (poziomy stężenie nie przekraczały poziomu dopuszczalnego¹⁸ lub docelowego¹⁹),
- b) dla pyłu zawieszonego PM₁₀: w trzech strefach klasę A, a w siedmiu strefach klasę C (powyżej poziomu dopuszczalnego lub docelowego),
- c) dla benzo(a)pirenu we wszystkich strefach klasę C,
- d) dla ozonu w trzech strefach klasę C.

W ocenie jakości powietrza za 2008 r. zmniejszono, z trzech do jednej, liczbę stref zakwalifikowanych do klasy C dla ozonu. W ocenie za 2009 r. zwiększono, z siedmiu do dziewięciu, liczbę stref zakwalifikowanych do klasy C dla pyłu zawieszonego PM₁₀. W ocenie jakości powietrza za 2010 r. zakwalifikowano wszystkie strefy do klasy C dla pyłu zawieszonego PM₁₀, i PM_{2,5}. W ocenie jakości powietrza za 2011 r. uzyskano w dwóch strefach²⁰ klasę C dla dwutlenku azotu. W ocenie jakości powietrza za 2012 r. stwierdzono, że obszarem przekroczeń dwutlenku siarki jest miasto Rybnik w aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej²¹ oraz miasto Żywiec w strefie śląskiej²². W ocenie jakości powietrza za 2013 r.

¹⁵ Za lata 2007 – 2011.

¹⁶ Za lata 2012 – 2013.

¹⁷ Dz. U. z 2008 Nr 216, poz. 1377 (obowiązujące do dnia 2 października 2012 r.)

¹⁸ Wg art. 3 pkt 28 lit. a ustawy POŚ, poziom dopuszczalny jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany; poziom dopuszczalny jest standardem jakości powietrza.

¹⁹ Wg art. 3 pkt 28 lit. b ustawy POŚ, poziom docelowy jest to poziom substancji, 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.

²⁰ Tj. w strefach: miasto Częstochowa oraz aglomeracji górnośląskiej obejmującej miasta na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze.

²¹ Aglomerację rybnicko-jastrzębską stanowiły: Żory, Rybnik oraz Jastrzębie Zdrój.

²² Strefę śląską stanowiły powiaty: bielski, cieszyński, żywiecki, bieruńsko-lęczyński, pszczyński, częstochowski, kłobucki, myszkowski, lubliniecki, gliwicki, mikołowski, raciborski, rybnicki, wodzisławski, tarnogórski, będziński i zawierciański.

zmniejszono z dwóch do jednej²³ liczbę stref, dla których uzyskano klasę C dla dwutlenku azotu.

(dowód: akta kontroli str. 176-196)

Wg rocznych ocen jakości powietrza dokonanych w latach 2008-2014 przez Wojewódzkiego Inspektora OŚ, głównymi przyczynami występowania ponadnormatywnych stężeń poszczególnych substancji były:

a) w odniesieniu do pyłu zawieszonego PM₁₀, PM_{2,5} i benzo(a)pirenu – w okresie zimowym emisja z indywidualnego ogrzewania budynków, a w okresie letnim bliskość głównej drogi z intensywnym ruchem, emisja wtórna zanieczyszczeń pyłowych z powierzchni odkrytych (np. dróg, chodników) oraz niekorzystne warunki meteorologiczne występujące podczas rozprzestrzeniania się emitowanych lokalnie zanieczyszczeń, ze względu na małą prędkość wiatru (poniżej 1,5 m/s). W części południowej województwa śląskiego (powiat wodzisławski) przyczyną wystąpienia przekroczeń był napływ zanieczyszczeń spoza kraju,

b) w odniesieniu do dwutlenku azotu – emisja ze źródeł liniowych (komunikacyjnych),

c) w odniesieniu do ozonu – oddziaływanie naturalnych źródeł emisji lub zjawisk naturalnych nie związanych z działalnością człowieka. Wysoki poziom stężeń tej substancji pojawiał się w warunkach promieniowania słonecznego i wysokiej temperatury powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 191)

1.6. Przy sporządzaniu dla poszczególnych stref ocen poziomów substancji w powietrzu za lata 2007-2013 WIOŚ wykorzystywał wyniki badań ze stanowisk pomiarowych oraz inne metody oceny, tj.: pomiary na stacji w innej strefie, analogie do wyników pomiarów stężeń w innym obszarze oraz wyniki modelowania matematycznego, zawartego w pracy Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach pt. *„Aktualizacja dla lat 2005-2007 oceny zanieczyszczeń powietrza w województwie śląskim w oparciu o modelowanie matematyczne, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu różnych źródeł emisji i zastosowanych parametrów do obliczeń dla dwutlenku, siarki, tlenków azotu, pyłu zawieszonego PM₁₀, benzenu, ołowiu i tlenku węgla oraz arsenu, kadmu, niklu i benzo(a)pirenu za 2007 r.”*

(dowód: akta kontroli str. 176-179)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Wg prowadzonej przez WIOŚ wojewódzkiej bazy informacji o korzystaniu ze środowiska, na dzień 31 grudnia 2013 r. na obszarze województwa śląskiego zlokalizowane były 3884 podmioty wprowadzające gazy lub pyły do powietrza.

²³ Tj. do strefy aglomeracji górnośląskiej.

W latach 2008-2014 (I kwartał) WIOŚ przeprowadził łącznie 1.368 kontroli przestrzegania obowiązków określonych w decyzjach dotyczących zezwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Kontrolami objęto: 245 podmiotów w 2008 r. (tj. 5,8% podmiotów ujętych w ewidencji WIOŚ wg stanu na ten rok) 237 podmiotów (8,1%) w 2009 r., 284 podmiotów (10,8%) w 2010 r., 227 podmiotów (10,2%) w 2011 r., 188 podmiotów (6,3%) w 2012 r. oraz 187 podmiotów (4,8%) w 2013 r. Własne pomiary kontrolne WIOŚ wykonał łącznie w 157 przypadkach. Przekroczenia emisji dopuszczalnej wielkości emisji stwierdzono w trakcie 23 kontroli, w tym: 8 w 2008 r., 6 w 2009 r., 3 w 2010 r., 1 w 2011 r., 4 w 2012 r. oraz 1 w 2013 r. W przypadkach stwierdzenia przekroczenia wielkości emisji gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, określonych w pozwoleniach, Wojewódzki Inspektor OŚ wymierzył w drodze decyzji administracyjnych kary pieniężne, zgodnie z art. 298 ust. 1 pkt 1 POŚ. W latach 2008-2013 na podmioty emitujące zanieczyszczenia do powietrza nałożono kary pieniężne w łącznej wysokości 4.343,9 tys. zł, w tym: 249,5 tys. zł w 2008 r., 34,2 tys. zł w 2009 r., 110,9 tys. zł w 2010 r., 614,7 tys. zł w 2011 r., 1.425,0 tys. zł w 2012 r. oraz 1.909,6 tys. zł w 2013 r. Na podstawie art. 317 ust. 1 ustawy POŚ Wojewódzki Inspektor OŚ odroczył kary pieniężne w łącznej wysokości 3.835,7 tys. zł, w tym: 220,4 tys. zł w 2008 r., 601,4 tys. zł w 2011 r., 1.052,4 tys. zł w 2012 r. oraz 1.961,5 tys. zł w 2013 r. Do wyegzekwowania skierowano kary w łącznej wysokości 508,2 tys. zł, z czego wyegzekwowano łącznie 506,8 tys. zł, tj. 99,7%.

(dowód: akta kontroli str. 197-225)

2.2. Pracownicy Wydziału Inspekcji WIOŚ w okresie 2012-2014 (I kwartał) co najmniej dwukrotnie analizowali wielkość emisji dla każdego z pięciu podmiotów, które emitowały najwięcej zanieczyszczeń²⁴ do powietrza na terenie województwa śląskiego, na podstawie wyników pomiarów emisji przedkładanych w trybie art. 149 ustawy POŚ przez podmioty korzystające ze środowiska. Wg wyjaśnień Naczelnika Wydziału Inspekcji, w latach 2008-2011 wykonywano nieudokumentowane analizy, co wynikało z braku procedur kontrolnych w ww. zakresie do 2012 r. W 2012 r. WIOŚ rozpoczął użytkowanie „*Informatycznego Systemu Wspomagania Kontroli*”, który określał m.in. zasady dokumentowania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 229-268)

2.3. Przy typowaniu zakładów do kontroli w latach 2008-2014 (I kwartał) uwzględniano m.in.: nowe instalacje, sprawdzenie wykonania zarządzeń pokontrolnych WIOŚ oraz wnioski o interwencje organów samorządowych i mieszkańców. Wielkość emisji substancji do powietrza nie stanowiła podstawowego kryterium typowania do kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza. Wg Naczelnika Wydziału Inspekcji „*Wielkość emisji pyłów i gazów nie jest elementem ryzyka decydującym o konieczności kontroli, o ile dotrzymywane są wielkości dopuszczalne decyzją, a zakłady reprezentujące energetykę zawodową (elektrownie i większość elektrociepłowni) zobowiązane są do prowadzenia ciągłych pomiarów emisji, co umożliwia sprawdzenie przestrzegania standardów emisyjnych*”.

(dowód: akta kontroli str. 270-279, 282)

WIOŚ prowadził w formie elektronicznej wykaz instalacji podlegających obowiązkowi posiadania pozwolenia zintegrowanego, który był aktualizowany na podstawie kopii decyzji przekazywanych przez organy ochrony środowiska. WIOŚ nie dysponował jednak informacjami o wszystkich pozwoleniach na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza lub pozwoleniach zintegrowanych²⁵

²⁴ Wg wielkości emisji zanieczyszczeń pyłowych w 2012 r.

²⁵ Wg art. 211 ust. 3a ustawy POŚ obowiązującego do dnia 14 listopada 2008 r. decyzje w sprawie pozwolenia zintegrowanego wydawane przez starostów były wydawane po uzgodnieniu z Wojewódzkim Inspektorem OŚ.

wydanych przez organy ochrony środowiska właściwe do ich wydania. Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśniła, że wobec braku obowiązku informowania o wydanych pozwoleniach, tylko część tych pozwoleń była przekazywana do WIOŚ i nie można stwierdzić w jakim zakresie pozwolenia zostały przekazane.

(dowód: akta kontroli str. 282, 286-290)

2.4. WIOŚ w okresie objętym kontrolą nie otrzymywał raportów przygotowanych przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, dotyczących instalacji, które wymagają pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Po raz pierwszy raporty takie WIOŚ otrzymał w dniu 11 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 291-296, 299)

2.5. WIOŚ przeprowadził w latach 2011-2014 (I kwartał) łącznie jedenaście kontroli w terenie, w ośmiu z dziesięciu podmiotów, które emitowały do powietrza najwięcej zanieczyszczeń²⁶ na terenie województwa śląskiego. Dla pozostałych dwóch podmiotów sporządzono pięciokrotnie w ww. okresie „Adnotacje z czynności kontrolnych opartej na analizie badań automonitoringowych”, tj. pisemne analizy sprawozdań z badań automonitoringowych, przekazanych przez podmiot emitujący zanieczyszczenia do powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 251-260, 305-310)

W wyniku ww. kontroli (w tym badań automonitoringowych) stwierdzono w jednym z kontrolowanych podmiotów okresowe przekroczenia w latach 2011-2012 dopuszczalnych wartości stężeń emitowanego pyłu, określonych w pozwoleniu zintegrowanym wydanym przez Wojewodę Śląskiego w dniu 25 maja 2006 r. Wojewódzki Inspektor OŚ decyzjami z dnia 10 października 2012 r. i 23 września

2013 r. wymierzył kary pieniężne dla ww. podmiotu²⁷. W trakcie kontroli przeprowadzonych w pozostałych podmiotach nie stwierdzono przekroczenia standardów emisyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 197-212, 311-320)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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 objętym kontrolą WIOŚ nie otrzymywał od Wojewody Śląskiego wytycznych odnośnie wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad terminowością uchwalania programu ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz nad wykonywaniem zadań określonych w tych dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 322-323)

3.2. WIOŚ przeprowadził łącznie sześć kontroli jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 96a ust. 1 pkt 2 ustawy POŚ, w zakresie realizacji zadań określonych w Programach ochrony powietrza²⁸. Ww. kontrole przeprowadzono w gminach: Czechowice-Dziedzice, w dniach: 9-20 maja

²⁶ Wg wielkości emisji zanieczyszczeń pyłowych w 2012 r.

²⁷ W wysokości odpowiednio: 1.052,4 tys. zł i 1.902,8 tys. zł.

²⁸ Tj. „Programie ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu”,

2013 r., Żywiec, w dniach: 23 maja - 6 czerwca 2013 r., Myszków, w dniach: 23 maja - 19 czerwca 2013 r., Janów, w dniach: 10-12 czerwca 2013 r., Jeleśnia, w dniach: 9-17 stycznia 2014 r. oraz Ustroń, w dniach: 18-28 marca 2014 r.

W trakcie czterech kontroli²⁹ (66,6%) stwierdzono nieprawidłowości, tj. m.in.: naruszenie terminów przesłania sprawozdań z realizacji POP do starostów: bielskiego, cieszyńskiego i żywieckiego, niedotrzymanie terminu realizacji zadania dotyczącego aktualizacji i kontynuacji Programu ograniczania niskiej emisji³⁰, brak realizacji w latach 2010-2011 zadania określonego w POP pn. „Aktualizacja projektów założeń do planów oraz planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przez gminy należące do strefy³¹”.

Nadto WIOŚ przeprowadził w latach 2012-2013 kontrole czterech zakładów³² zobowiązanych do realizacji działań naprawczych określonych w POP. W trakcie tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 324-384)

Podmioty do kontroli przeprowadzanych przez WIOŚ typowano po uzyskaniu od Marszałka Województwa Śląskiego wykazu gmin, które nie realizowały działań w zakresie poprawy jakości powietrza lub nie złożyły sprawozdań określonych w POP. Marszałek Województwa Śląskiego nie występował z wnioskami o przeprowadzenie ww. kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 385-399, 402-403)

3.3. Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³ Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach w dniu 3 kwietnia 2014 r. zlecił Wojewódzkiemu Inspektorowi OŚ przeprowadzenie kontroli doraźnych w gminach Bielsko-Biała i Zawiercie w zakresie: wykonania w latach 2010-2013 zadań określonych w Programie ochrony powietrza dla województwa śląskiego, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia ich realizacji w aspekcie rzeczowym i osiągnięcia planowanego efektu ekologicznego oraz wywiązywania się przez gminy z obowiązków sprawozdawczych określonych w Programie ochrony powietrza i rzetelności danych wykazywanych w tych sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 413-414)

a) Delegatura WIOŚ w Bielsku-Białej przeprowadziła w dniach 3-17 kwietnia 2014 r. kontrolę w Urzędzie Miejskim w Bielsku-Białej. W protokole ww. kontroli stwierdzono m.in.: „Nie osiągnięcie docelowego efektu ekologicznego dla benzo(a)pirenu w ramach „Kompleksowego programu ochrony powietrza atmosferycznego w zakresie ograniczenia niskiej emisji zanieczyszczeń do atmosfery miasta Bielska-Białej z budynków jednorodzinnych z indywidualnymi kotłami węglowymi”, sprawozdania z realizacji „Programu ochrony powietrza³⁴ za lata: 2010, 2011 i 2013 nie uwzględniały rozliczenia wszystkich nałożonych na Miasto Bielsko-Biała zadań określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym”. Wg wyjaśnień Kierownika

uchwalonego przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 16 czerwca 2010 r. oraz „Programie ochrony powietrza dla stref gliwicko-mikołowskiej i częstochowsko-lublinieckiej województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu”, uchwalonego przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 19 grudnia 2011 r., zwanych dalej POP.

²⁹ Tj. kontroli przeprowadzonych w gminach: Czechowice-Dziedzice, Jeleśnia, Ustroń i Żywiec.

³⁰ W gminie Czechowice-Dziedzice.

³¹ W gminach: Jeleśnia, Ustroń i Żywiec

³² Tj. Ciepłowni Radzionków, Tauron Ciepło S.A. – Centralnej Ciepłowni w Zawierciu, Ciepłowni Dalkia Tarnowskie Góry Sp. z o.o. oraz Spółdzielni Mieszkaniowej w Strumieniu.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

³⁴ Tj. „Programu ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu”, uchwalonego przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 16 czerwca 2010 r.

Delegatury WIOŚ w Bielsku Białej w zaleceniach pokontrolnych zostanie uwzględniona „konieczność zintensyfikowania działań w celu osiągnięcia wymaganego efektu ekologicznego”.

(dowód: akta kontroli str. 415-435)

b) Delegatura WIOŚ w Zawierciu przeprowadziła w dniach 3-22 kwietnia 2014 r. kontrolę w Urzędzie Miejskim w Zawierciu. W protokole ww. kontroli stwierdzono: nieterminowe złożenie przez Prezydenta Miasta Zawiercie do Starosty Zawierciańskiego sprawozdań z realizacji POP za lata: 2010 i 2013 oraz niezrealizowanie w latach 2010-2011 zadania określonego w POP pn. „Aktualizacja planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przez gminy należące do strefy”.

(dowód: akta kontroli str. 436-461)

3.4. W dniu 8 maja 2009 r. Wojewódzki Inspektor OŚ zawarł z Marszałkiem Województwa Śląskiego oraz Wojewodą Śląskim porozumienie w sprawie „niezwłocznego powiadamiania społeczeństwa oraz podmioty korzystające ze środowiska, obowiązane do ograniczania zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza, o ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych albo alarmowych poziomów substancji w powietrzu oraz wystąpieniu przekroczeń dopuszczalnych, docelowych albo alarmowych poziomów substancji na obszarze województwa śląskiego”. Ww. dokument zastąpiono porozumieniem zawartym w dniu 15 lutego 2012 r. przez Wojewódzkiego Inspektora OŚ, Marszałka Województwa Śląskiego, Wojewodę Śląskiego i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w sprawie „niezwłocznego powiadamiania społeczeństwa oraz podmiotów korzystających ze środowiska o ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych, docelowych albo alarmowych poziomów substancji na obszarze województwa śląskiego”. Porozumienie z dnia 15 lutego 2012 r. zastąpiono procedurą z dnia 6 września 2013 r., opracowaną przez WIOŚ oraz Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, dotyczącą „powiadamiania o jakości powietrza w województwie śląskim”. Procedura ta stanowiła część „Planu zarządzania kryzysowego województwa Śląskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 462-477)

Na podstawie ww. porozumień WIOŚ opracowywał m.in.: „informacje o jakości powietrza za poprzednią dobę i przewidywaną jakość powietrza na dobę kolejną oraz powiadomienia o ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych oraz wystąpieniu przekroczeń dopuszczalnych lub docelowych poziomów substancji w powietrzu”. Ww. dokumenty WIOŚ przekazywał do: Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim, Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego oraz Wojewódzkiej Stacji Sanitarno- Epidemiologicznej w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 478-495)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2012-2014 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor OŚ nie kontrolował organów samorządu województwa śląskiego w zakresie terminowego uchwalenia programów ochrony powietrza lub planów działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 i art. 92 ustawy POŚ, co stanowiło

naruszenie art. 96a ust. 1 pkt 1 tej ustawy³⁵. Wojewódzki Inspektor OŚ wyjaśnił, że przyczyną nieprzeprowadzenia takich kontroli były wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 96a ustawy POŚ oraz że planuje przeprowadzić kontrole w ww. zakresie w terminie do 30 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 298-303, 348-359)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że WIOŚ przeprowadził kontrolę zadań określonych w programach ochrony powietrza, o których mowa w art. 96a ust. 1 pkt 2 ustawy POŚ³⁶ tylko w sześciu ze 167 (tj. 3,6%) gmin³⁷ województwa śląskiego zobowiązanych do realizacji tych zadań. Powyższe Wojewódzki Inspektor OŚ wyjaśnił ograniczonymi możliwościami kadrowymi WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 299, 324-359)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

przeprowadzanie kontroli terminowego uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 7 lipca 2014 r.

Kontroler

Najwyższa Izba Kontroli

³⁵ Art. 96a ust. 1 pkt 1 ustawy POŚ wprowadzono z dniem 1 maja 2012 r., ustawą z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy - prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012, poz. 460).

³⁶ Art. 96a ust. 1 pkt 2 ustawy POŚ obowiązuje od dnia 1 maja 2012 r.

³⁷ Tj. w gminach: Czechowice-Dziedzice, Żywiec, Myszków, Janów, Jeleśnia i Ustroń.

Aleksander Małysz
specjalista k.p.

.....

Delegatura w Katowicach