

LKA – 4101-007-02/2014

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
Kontrolerzy	1. Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90610 z 15 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Dariusz Bienek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90609 z 15 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Sekuła, Marszałek Województwa Śląskiego ² (dowód: akta kontroli str. 5)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli³ ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonywanie przez organy Samorządu Województwa Śląskiego przypisanych im zadań dotyczących ustanowienia programów ochrony powietrza i planów krótkoterminowych, koordynację działań i współpracy jednostek organizacyjnych przy realizacji przedsięwzięć w zakresie ochrony powietrza na obszarze województwa oraz wykorzystywania instrumentów prawnych i finansowych w ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza. Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia monitorowanie rezultatów rozwiązań przyjętych w programach ochrony powietrza.

Przyjęte programy ochrony powietrza⁴ zawierały kluczowe elementy, istotne w procesie zmierzającym do zapewniania odpowiedniej jakości powietrza na obszarze województwa i określały możliwości podjęcia odpowiednich działań naprawczych. Jednakże skuteczność tych programów uzależniona była od stopnia zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów w ich realizację oraz od współpracy pomiędzy nimi. Ponadto zadania z zakresu poprawy jakości powietrza wymagały współdziałania m.in. władz na szczeblu krajowym (np. kształtowanie polityki cenowej paliw, prowadzenie działań zmierzających do określenia standardów emisyjnych urządzeń grzewczych) oraz na szczeblu regionalnym i lokalnym (m.in. realizacja poszczególnych działań wskazanych w tych programach). W latach 2011-2012⁵ uległa redukcji wielkość emisji zanieczyszczeń - należy jednak zauważyć, że jakość powietrza na obszarze województwa śląskiego nie uległa poprawie i w latach 2009-2013 odnotowywano wzrost liczby punktów pomiarowych, w których stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych stężeń tych zanieczyszczeń,

¹ Zwany dalej „Urzędem lub UM”.

² Zwany dalej „Marszałkiem”. Stanowisko objął 21 stycznia 2013 r. We wcześniejszych latach Marszałkami byli: Janusz Moszyński od 27 listopada 2006 r. do 9 stycznia 2008 r., Bogusław Śmigieński od 12 stycznia 2008 r. do 2 grudnia 2010 r. i Adam Matusiewicz od 2 grudnia 2010 r. do 21 stycznia 2013 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Zwane dalej POP.

⁵ Wg sprawozdań Zarządu Województwa przesłanych Ministrowi Środowiska.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

a w rocznych ocenach jakości powietrza w województwie śląskim⁶ za lata 2008-2013 liczba stref zaliczanych do klasy C (tj. ochrony zdrowia) obejmowała stopniowo obszar całego województwa. Ponadto, jak wynika z szacowanej wielkości emisji zanieczyszczeń, sporządzonych na potrzeby obecnie opracowywanego POP dla województwa śląskiego⁷, wyliczone dla przyjętych⁸ POP wielkości emisji zanieczyszczeń były w znacznym stopniu zaniżone, co stwarza ryzyko nieosiągnięcia w roku docelowym (2020 r.) standardów jakości powietrza.

Pozytywnie należy ocenić zrealizowanie przez organy Samorządu Województwa Śląskiego obowiązków w zakresie opracowania i uchwalenia POP. W latach 2010 – 2013 przyjęto trzy takie programy oraz w 2011 r. plan działań krótkoterminowych dla województwa, a w 2013 r. program taki dla jednej ze stref. Programy i plany zawierały wymagane elementy. Ustanowione w POP mechanizmy zasadniczo umożliwiały dokonywanie systematycznej analizy działań naprawczych podejmowanych przez poszczególne podmioty oraz ocenę ich efektów. W ww. programach zaplanowano spójne kierunki działań, mające na celu poprawę jakości powietrza w województwie śląskim. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych skierowanych do społeczeństwa oraz współpracę z innymi jednostkami w tym zakresie, a w szczególności zorganizowanie przez Urząd szkoleń dla przedstawicieli jednostek samorządów terytorialnych⁹ w zakresie planowanych i przyjętych rozwiązań w POP oraz obowiązków z nich wynikających.

Marszałek wykorzystywał instrumenty prawne służące ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza. W latach 2008-2013 przeprowadził osiem postępowań kompensacyjnych. Na podstawie wykazów składanych przez poszczególnych przedsiębiorców Urząd prowadził bazę danych, która umożliwiała weryfikację wysokości opłat za korzystanie ze środowiska z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza oraz wiarygodne określenie wielkości emisji ze źródeł przemysłowych. W ramach weryfikacji wnoszonych opłat Urząd w badanym okresie (do 24 czerwca 2014 r.) przeprowadził 277 kontroli u przedsiębiorców.

NIK negatywnie ocenia nieprzestrzeganie przez organy Samorządu Województwa ustawowych terminów opracowania i uchwalania programów ochrony powietrza oraz ich aktualizacji. Opóźnienia w opracowaniu i uchwaleniu tych programów wyniosły od 3,5 do 10 miesięcy (opracowanie) i od 5,5 do 14,5 miesięcy (uchwalenie) w stosunku do terminów ustalonych na te czynności w art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska¹⁰. Ponadto do dnia zakończenia kontroli nie ustalono programów ochrony powietrza dla części ówczesnych stref w związku z rocznymi ocenami jakości powietrza w województwie śląskim za lata 2009 - 2011. Nie dokonano również dostosowania POP z 2010 r. do obowiązujących stref na obszarze województwa, zgodnie z art. 91 ust. 9c Poś w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹¹. Zarząd Województwa nie dopełnił również obowiązku (nałożonego w programie ochrony powietrza z 2010 r.) sporządzenia szczegółowej oceny wdrażania tego programu dla województwa (co trzy lata), w której winien wskazać ewentualną korektę kierunków i poszczególnych działań. Na przekroczenie ww. ustawowych terminów wpłynęła konieczność pozyskania środków na opracowanie Programu z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹², Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach¹³ oraz dotacji z budżetu państwa przekazywanej przez Wojewodę Śląskiego.

⁶ Sporządzanych przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

⁷ Zleconego do opracowania przez Zarząd Województwa w lutym 2014 r.

⁸ W latach 2010 -2013.

⁹ Zwanych dalej "jst".

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwanej dalej „Poś”.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 460, zwanej dalej „nowelizacją Poś z 2012 r.”

¹² Zwany dalej „NFOŚiGW”.

¹³ Zwany dalej „WFOŚiGW”.

Nieprawidłowe w ocenie NIK było również niezachowanie przez Zarząd Województwa ustawowego terminu powiadomienia Ministra Środowiska o uchwaleniu programu ochrony środowiska w 2013 r. oraz niepodjęcie przez Marszałka działań mających na celu wypełnienie obowiązku dotyczącego powiadamiania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych albo alarmowych poziomów substancji w powietrzu.

W przypadku dwóch, na cztery zbadane postępowania o udzielenie zezwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, Marszałek nie przeprowadził postępowania kompensacyjnego, mimo iż w strefach, których dotyczyły, występowały przekroczenia standardów jakości powietrza.

NIK ocenia pozytywnie działania Marszałka w celu umożliwienia Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska¹⁴ stałego dostępu do bazy danych składanych przez podmioty korzystające ze środowiska, jednak nie zostało wypełnione zobowiązanie wynikające z porozumienia z 24 kwietnia 2014 r. w sprawie przekazywania tych danych, tzn. Urząd nie przekazał do 15 maja 2014 r. danych wszystkich podmiotów, które wykazały największe wysokości opłat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja zadań dotyczących ustanowienia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą organy Samorządu Województwa Śląskiego opracowały i przyjęły trzy POP, tj.:

1) POP dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu [obejmował wszystkie 10 stref określonych w tym okresie przez Ministra Środowiska rozporządzeniem z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza¹⁵ w województwie śląskim, tj. dla: Aglomeracji Górnośląskiej, miast Bielsko-Biała i Częstochowa oraz stref: tarnogórsko-będzińskiej, rybnicko-jastrzębskiej, raciborsko-wodzisławskiej i bielsko-żywieckiej w związku z przekroczeniem w tych strefach dopuszczalnego poziomu w powietrzu, powiększonego o margines tolerancji, zanieczyszczenia: pyłem zawieszonym o średnicy aerodynamicznej do 10 µm, dopuszczalnego 24-godz. poziomu stężeń w roku kalendarzowym¹⁶ i dopuszczalnego poziomu tego pyłu w roku kalendarzowym¹⁷ oraz dopuszczalnego stężenia średniorocznego benzo(a)pirenem¹⁸ oraz dla stref: gliwicko-mikołowskiej, bieruńsko-pszczyńskiej i częstochowsko-lublinieckiej w związku z ww. przekroczeniem stężenia B(a)P], opracowany w dniu 15 lutego 2010 r. i przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego¹⁹ w dniu 16 czerwca 2010 r.²⁰ W ww. POP określono, że podstawą do jego stworzenia była roczna ocena jakości powietrza za 2007 r., z przyjęciem za rok bazowy do analizy roku 2006, jako niekorzystnego pod względem warunków meteorologicznych i sytuacji areosanitarnej na terenie województwa śląskiego,

2) POP dla stref gliwicko – mikołowskiej i częstochowsko – lublinieckiej [ze względu na przekroczenia dopuszczalnego poziomu w powietrzu, powiększonego o margines tolerancji PM10 (24h)], opracowany 15 lipca 2011 r. i przyjęty przez Sejmik 19 grudnia 2011 r.²¹ Ww. POP stanowił uzupełnienie POP z 2010 r., a podstawą do jego stworzenia była

¹⁴ Zwanemu dalej „WIOŚ”.

¹⁵ Dz. U. z 2008 Nr 52, poz. 310.

¹⁶ Zwane dalej „PM10(24h)”.

¹⁷ Zwane dalej „PM10(rok)”.

¹⁸ Zwane dalej „B(a)P”.

¹⁹ Zwany dalej „Sejmikiem”.

²⁰ Uchwałą Nr III/52/15/2010 ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 12 sierpnia 2010 r. nr 151, poz. 2460.

²¹ Uchwała Nr IV/16/7/2011 ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 14 marca 2012 r. poz. 1184.

roczna ocena jakości powietrza za 2009 r. i przekroczenie w tych strefach norm zanieczyszczenia: PM₁₀ (24h), PM₁₀ (rok) i B(a)P. W tym POP ustalono również plan działań krótkoterminowych dla województwa,

3) POP dla byłej strefy bieruńsko – pszczyńskiej, opracowany 7 grudnia 2012 r. i przyjęty przez Sejmik 19 grudnia 2013 r.²². Określono w nim, że podstawą do jego stworzenia była roczna ocena jakości powietrza za 2010 r. oraz przekroczenie w tej strefie normy zanieczyszczenia pyłem zawieszonym PM₁₀(24h), PM₁₀(rok) i dopuszczalnego stężenia pyłu zawieszonego o średnicy aerodynamicznej do 2,5 µm²³. W POP tym ustalono również plan działań krótkoterminowych dla ww. strefy.

(dowód: akta kontroli – str. 6-13)

Zastępca Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska W. Głódkowski²⁴ wyjaśnił, że konieczność opracowania ww. POP z 2013 r. dla byłej strefy bieruńsko – pszczyńskiej wynikała z przekroczeń stężeń PM₁₀ (stwierdzonych w rocznej ocenie jakości powietrza za 2010 r.) oraz interwencji Ministra Zdrowia skierowanej do uzdrowiska w Goczałkowicach (zlokalizowanego w tej strefie) związanej z zagrożeniem utraty statusu uzdrowiska ze względu na stwierdzoną w 2010 r. złą jakość powietrza. Natomiast uchwalenie, w tym POP, planu działań krótkoterminowych dla tej strefy uzasadnił zmianą stanu prawnego w związku z nowelizacją Poś z 2012 r.

(dowód: akta kontroli – str. 586)

W dniu 27 lutego 2014 r. Zarząd Województwa zlecił Spółce ATMOTERM SA opracowanie do 31 października 2014 r. POP dla całego terenu województwa śląskiego (tj. wszystkich 5 stref określonych przez Ministra Środowiska rozporządzeniem z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza²⁵ w województwie śląskim), mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu. W umowie na jego wykonanie określono m. in., że POP wykonany będzie na podstawie rocznych ocen jakości powietrza w województwie śląskim za lata 2011 – 2012 (sporządzonych przez WIOŚ) jako kontynuacja ww. przyjętych trzech POP.

(dowód: akta kontroli – str. 14-29)

1.2. Całkowity koszt opracowania ww. trzech POP (z 2010, 2011 i 2013 r.) wyniósł 1 016,2 tys. zł (w tym: POP z 2010 r. – 512,4 tys. zł, POP z 2011 r. – 275,0 tys. zł i POP z 2013 r. – 228,8 tys. zł). Ww. koszty opracowania POP sfinansowane zostały z trzech źródeł, tj. z dotacji z: WFOŚiGW w łącznej kwocie 579,9 tys. zł (w tym: POP z 2010 r. – 256,2 tys. zł²⁶, POP z 2011 r. – 175,0 tys. zł²⁷ i POP z 2013 r. – 148,7 tys. zł²⁸), NFOŚiGW w łącznej kwocie 256,2 tys. zł (na opracowanie POP z 2010 r.²⁹) oraz z budżetu państwa w łącznej kwocie 180,1 tys. zł (w tym POP z 2011 r. – 100,0 tys. zł³⁰ i POP z 2013 r. – 80,1 tys. zł³¹).

Całkowity koszt POP, którego opracowanie zlecono 27 lutego 2014 r., wg zawartej umowy wyniósł 574,4 tys. zł i sfinansowany ma zostać dotacjami z: NFOŚiGW i WFOŚiGW w kwotach po 237,2 tys. zł oraz z budżetu państwa w kwocie ok. 100,0 tys. zł. Ww. kwoty dotacji Urząd otrzymał w wyniku wystąpień Marszałka o udzielenie dotacji kierowanych począwszy od czerwca 2008 r. do NFOŚiGW i WFOŚiGW oraz od lutego 2008 r. do Wojewody Śląskiego.

(dowód: akta kontroli – str. 30-31)

²² Uchwałą Nr IV/45/12/2013 ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 10 stycznia 2014 r., poz.207.

²³ Zwane dalej „PM_{2,5}(rok).”

²⁴ Zwany dalej „Zastępcą”.

²⁵ Dz. U. z 2012, poz. 914.

²⁶ Umowa dotacji Nr 370/2009/101/ZS/pr/D z 28.08.2009r.

²⁷ Umowa dotacji Nr 208/2011/28/ZS/pr/D z 13.06.2011 r.

²⁸ Umowa dotacji nr 3/2013/28/ZS/pr/D z 28.02.2013 r.

²⁹ Umowa dotacji Nr 112/2009/Wn-12/OA-po/D z 15.04.2009r.

³⁰ Pismo Wojewody Śląskiego FB/II/3011/384/2/2010 z 21.10.2010 r.

³¹ Pismo Wojewody Śląskiego FB r.I.3111.53.4.2012 z 3.04.2012.

1.3. Organy Województwa Śląskiego do dnia zakończenia kontroli nie dokonały aktualizacji POP z 2010 r. i z 2011 r., do których były zobowiązane art. 91 ust. 9c *Poś*, co zostało opisane poniżej.

(dowód: akta kontroli – str. 393)

1.4. Wyboru wykonawcy POP dokonywano w każdym przypadku w wyniku przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego. W badanych latach przeprowadzono 4 ww. postępowania, do których przystąpiło 3 oferentów: ATMOTERM S.A. z Opola³², Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych EKOMETRIA Sp. z o.o. z Gdańska³³ oraz konsorcjum firm (Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska Polskiej Akademii Nauk, Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowanych, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej i Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych EKOMETRIA Sp. z o.o. z Gdańska). Spośród ww., firma ATMOTERM S.A. wykonała POP dla województwa śląskiego w 2010 r. oraz dla strefy gliwicko-mikołowskiej i częstochowsko-lublinieckiej w 2011 r. oraz 27 lutego 2014 r. zawarła umowę na wykonanie POP dla województwa śląskiego. Firma EKOMETRIA Sp. z o.o. wykonała w 2013 r. POP dla strefy bieruńsko-pszczyńskiej.

(dowód: akta kontroli str. 32-69)

1.5. Wszystkie ww. trzy uchwalone przez Sejmik POP zawierały elementy wymagane rozporządzeniami Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza (POP z 2010 i 2011 r.) i z dnia 11 września 2012 r.³⁴ w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (POP z 2013 r.), za wyjątkiem zagadnień dotyczących zmiany w jakości paliw wykorzystywanych do celów wytwarzania energii elektrycznej i ciepła oraz celów transportowych, dopuszczonych do użycia w strefie, które nie zostały w nich uwzględnione z przyczyn społecznych i logistycznych (które przedstawiono szczegółowo w pkt 4.7 niniejszego wystąpienia). Plany działań krótkoterminowych, ustalone w POP z 2011 r. (dla całego województwa) i 2013 r. (dla byłej strefy bieruńsko – pszczyńskiej) zawierały wszystkie elementy przewidziane dla takiego planu w art. 92 *Poś*.

(dowód: akta kontroli – str. 960-965)

1.6. Marszałek w trybie art. 91 ust. 1 *Poś* przedstawił projekty ww. trzech POP właściwym organom jst, tj.:

1) W przypadku POP z 2010 r. przesłał 26 lutego 2010 r.³⁵ wniosek o wydanie opinii do wszystkich jst, w tym do starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu. Dodatkowo 5 maja 2010 r.³⁶ Marszałek skierował do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu pisemną informację, że w związku z brakiem uwag o projekcie POP uznał, że jst wydały pozytywną opinię tego projektu.

2) W przypadku POP z 2011 r. opiniowanie przebiegało w dwu etapach, które obejmowały: 6 spotkań z przedstawicielami gmin i powiatów z terenu stref, dla których opracowano POP (tj. z powiatów: lublinieckiego, myszkowskiego, częstochowskiego, gliwickiego, kłobuckiego i mikołowskiego) w dniach 27 kwietnia 2011 r. i od 7 do 22 lipca 2011 r. oraz przekazanie ww. starostom projektu POP we wrześniu 2011 r.³⁷ Wszystkie 17 wniosków i postulatów zgłoszonych przy opiniowaniu projektu POP przez ww. starostów zostało uwzględnionych.

3) W przypadku POP z 2013 r. Marszałek przesłał 15 marca 2013 r.³⁸ do właściwych 13 jst (tj. starostwa powiatowego w Pszczynie i 12 gmin z terenu tego powiatu) wniosek o wydanie opinii, z których pięć jst zgłosiło 38 uwag (z czego 27 zostało uwzględnionych w

³² Strona internetowa firmy <http://www1.atmoterm.pl>.

³³ Strona internetowa firmy <http://www.ekometria.com.pl>.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1028.

³⁵ Pismo OS.ZR.0723-00013/2010.

³⁶ Pismo OS.ZR.0723-00096/2010.

³⁷ Na kopiach pism do starostów brak było określenia dnia tych pism.

³⁸ Pismo OS.RPE.721.00010.2013.

POP, a pozostałe 11, dotyczących zapisów wynikających z obowiązującego prawa oraz danych prezentowanych w POP nie zostało uwzględnionych).

Ww. projekty POP zawierały projekty harmonogramów rzeczowo – finansowych realizacji zadań w poszczególnych strefach.

(dowód: akta kontroli – str. 70-158)

1.7. Zarząd Województwa poinformował Ministra Środowiska o uchwaleniu ww. trzech POP³⁹, z czego w przypadku informacji o uchwaleniu POP z 2013 r. z naruszeniem terminu określonego w art. 94 ust. 2 Poś, tj. po ponad 35 miesiącach od otrzymania od WIOŚ oceny jakości powietrza za 2010 r. (31 marca 2011 r.) i po prawie trzech miesiącach po jego uchwaleniu przez Sejmik. Jednocześnie z ww. informacjami o uchwaleniu POP z 2011 i POP z 2013, Zarząd poinformował Ministra Środowiska, że ww. POP zawierają plany działań krótkoterminowych w związku z ryzykiem wystąpienia przekroczeń poziomów alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu.

(dowód: akta kontroli – str. 159-161)

Marszałek przesłał uchwalone programy właściwym jest w wersjach papierowych i elektronicznych (na płytach CD) w dniach: 22 lipca 2010 r.⁴⁰ (POP z 2010 r.), 10 lutego 2012 r.⁴¹ (POP z 2011 r.) i 25 lutego 2014 r.⁴² (POP z 2013 r.).

(dowód: akta kontroli – str. 188-195)

1.8. We wszystkich trzech POP:

1) Zdiagnozowano przyczyny powstawania zanieczyszczeń i dokonano oszacowania źródeł i wielkości emisji, wraz z ich opisem oraz wskazano emitery, w tym: źródła punktowe (technologiczne oraz spalania energetycznego: kotły i piece), źródła powierzchniowe (obszary będące źródłami tzw. „niskiej emisji”) i źródła liniowe (drogi). W POP wskazano źródła największej emisji pyłów PM10 (powierzchniowe i punktowe) oraz B(a)P (powierzchniowe). Wskazano również, że główną przyczyną przekroczeń ww. substancji (PM10 i B(a)P) w okresie zimowym była emisja z indywidualnego ogrzewania budynków (niska emisja pochodząca ze spalania paliw, głównie węgla w indywidualnych systemach grzewczych, która stanowiła: dla PM10: 64-78% wielkości stężeń na obszarach przekroczeń i 57-70% na pozostałych obszarach, a dla B(a)P 74-90% tych stężeń). Natomiast w okresie letnim główną przyczyną była bliskość głównych dróg z intensywnym ruchem. Zdiagnozowano również wpływ na poziom zanieczyszczeń napływu zanieczyszczeń spoza granic kraju (w pasie przygranicznym dot. stref bielsko-żywieckiej, raciborsko-wodzisławskiej, rybnicko-jastrzębskiej oraz Miasta Bielsko-Biała) oraz spoza strefy (dot. strefy tarnogórsko-będzińskiej),.

2) Dokonano analizy ilościowej i jakościowej działań, w tym: działań dotyczących zmniejszenia niskiej emisji, działań związanych z transportem, zwłaszcza transportem miejskim oraz działań powodujących duże redukcje emisji na obszarach przekroczeń PM10 i B(a)P, a także określono główne działania niezbędne do przywrócenia dopuszczalnych stężeń i ograniczenia emisji, tj. m.in.:

- dla źródeł powierzchniowych: wymiana kotłów węglowych na węglowe niskoemisyjne, wymiana kotłów węglowych na kotły retortowe, termomodernizacja, podłączenie do sieci ciepłej, wymiana kotłów węglowych na kotły: ekologiczne (opalone brykietem), gazowe, olejowe i elektryczne oraz wprowadzenie źródeł alternatywnych (kolektorów). W ramach tych działań wskazano na konieczność realizacji Programów Ograniczenia Niskiej Emisji⁴³ (z rozwijaniem małych

³⁹ POP z 2010 r. pismem OS.ZR.0722-00014/10 z dnia 25 czerwca 2010 r., POP z 2011 r., pismem OS.RP.721.00003.2011 z dnia 20 lutego 2012 r., a POP z 2013 r. pismem OS-PH.721.00012.2014 z dnia 12 marca 2014 r.

⁴⁰ Pismo OS.ZR.0723-00041/2010.

⁴¹ Pismo OS.RP.721.00003.2011.

⁴² Pismo OS-PH.721.00005.2014.

⁴³ Zwanych dalej „PONE”.

- sieci energetycznych przyczyniających się do likwidacji indywidualnych kotłów węglowych) oraz modernizacji sieci ciepłowniczych i rozbudowy sieci gazowych,
- dla źródeł liniowych: rozbudowa układu drogowego (zawierająca ogółem 9 zadań związanych z budową dróg i obwodnic miast, w tym autostrady A4 i drogowej Trasy Średnicowej) oraz poprawa stanu istniejących dróg, rozwój komunikacji publicznej (w tym: komunikacji kolejowej, szynowej, punktów przesiadkowych oraz ścieżek rowerowych), modernizacja tras autobusowych i tramwajowych z wymianą taboru, kontrola stacji diagnostycznych oraz tworzenie stref ograniczenia ruchu,
- dla źródeł punktowych: wprowadzenie Planu Redukcji Emisji Przemysłowych dla instalacji, dla których wydawane są pozwolenia na wprowadzenie gazów lub pyłów, zbudowanie i prowadzenie bazy danych o pozwoleniach na wprowadzenie gazów lub pyłów, sukcesywnie wprowadzenie do ww. pozwoleń zapisów o proporcjonalnym ograniczeniu emisji PM₁₀ i B(a)P, prowadzenie działań modernizacyjnych w obiektach przemysłowych, prowadzenie postępowań kompensacyjnych oraz wdrożenie nowoczesnych technologii i zarządzania środowiskiem w zakładach (ISO 14000).

3) Wskazano podmioty odpowiedzialne za realizację programu, w tym:

- Marszałka i Sejmik Województwa w zakresie koordynacji i monitoringu,
- organów wykonawczych jst (prezydentów miast, burmistrzów, wójtów i starostów) m.in. w zakresie: aktualizacji i kontynuacji PONE, likwidacji ogrzewania węglowego w obiektach użyteczności publicznej, zmiany planów zagospodarowania przestrzennego (wprowadzenia wymogów zaopatrywania w ciepło), rozwoju komunikacji zbiorowej, działań promocyjnych i edukacyjnych, w tym działań edukacji ekologicznej obejmującej młodzież szkolną, jak i wszystkich mieszkańców (mających na celu propagowanie ekologicznych rozwiązań w zakresie spalania paliw, korzystania z sieci ciepłej, energooszczędności, uświadamiających zagrożenie dla zdrowia zanieczyszczeniem powietrza), poprzez: opracowanie ulotek, plakatów, akcje szkoleniowe, informacje w mediach lokalnych,
- podmioty korzystające ze środowiska,
- Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska – w zakresie monitorowania i kontroli,
- Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad⁴⁴ oraz zarządy dróg w zakresie modernizacji i poprawy stanu dróg,
- Inspektorów nadzoru budowlanego w zakresie monitorowania stanu pojazdów opuszczających budowy.

(dowód: akta kontroli – str. 162-165)

W POP z 2010 i POP z 2011 szacowanie źródeł i wielkości emisji: punktowej (z wykorzystaniem bazy SOZAT za lata bazowe, tj. 2006 i 2009 r.), emisji powierzchniowej (z wykorzystaniem: *Wskazówek dla inwentaryzacji emisji na potrzeby ocen bieżących i programów oceny powietrza*⁴⁵ oraz dostępnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gaz oraz PONE i planów redukcji emisji przemysłowej) oraz źródeł emisji liniowej (z wykorzystaniem *Generalnego pomiaru ruchu*⁴⁶ oraz informacji o natężeniu ruchu na drogach gminnych, wojewódzkich i krajowych). W POP z 2013 r. ww. szacowanie to objęło: źródła emisji punktowej (z wykorzystaniem baz danych: pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów, opłat za korzystanie ze środowiska prowadzonej przez Urząd oraz z wykorzystaniem danych z ankiet przeprowadzonych w zakładach z terenu tej strefy), źródła emisji powierzchniowej (na podstawie uzyskanych danych o kotłowniach i sieciach ciepłowniczych oraz o liczbie ludności i sposobie ogrzewania mieszkań w miastach i gminach tej strefy), źródła liniowe (na podstawie Generalnego pomiaru ruchu w 2010 r. i Pomiaru ruchu na drogach wojewódzkich w 2010 r.).

⁴⁴ Zwanej dalej „GDDKiA”.

⁴⁵ Sporządzone w 2003 r. przez Ministerstwo Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

⁴⁶ Sporządzonego przez GDDKiA w 2005 r.

(dowód: akta kontroli – str. 571-572)

1.9. W wyniku dokonania w POP opisanego powyżej szacowania poszczególnych źródeł zanieczyszczeń w przyjętych POP podano następujące wielkości emisji poszczególnych substancji zanieczyszczających powietrze, których przekroczenie spowodowało konieczność opracowania POP:

1) w przypadku POP z 2010 r. (dane o wielkości emisji zanieczyszczeń z 2006 r., przyjęte do opracowania POP):

a) PM₁₀: dla całego województwa – 31 613,73 Mg/rok, dla Aglomeracji Górnośląskiej – 11 312,71 Mg/rok, Aglomeracji Rybnicko–Jastrzębskiej – 3 690,64 Mg/rok, a dla poszczególnych stref: częstochowsko–lublinieckiej 3 099,81 Mg/rok, tarnogórsko–będzińskiej – 2 897,39 Mg/rok, raciborsko–wodzisławskiej – 2 748,14 Mg/rok, bielsko–żywieckiej – 2 601,72 Mg/rok, gliwicko–mikołowskiej – 2 121,31 Mg/rok, bieruńsko–pszczyńskiej – 1 363,52 Mg/rok oraz dla miast: Częstochowy – 1 196,48 Mg/rok i Bielsko–Biała – 582,01 Mg/rok,

b) B(a)P: dla całego województwa – 12,753 Mg/rok, a dla poszczególnych stref: Aglomeracji Górnośląskiej – 4,498 Mg/rok, Aglomeracji Rybnicko – Jastrzębskiej – 0,891 Mg/rok, częstochowsko–lublinieckiej 1,437 Mg/rok, tarnogórsko–będzińskiej – 1,282 Mg/rok, raciborsko–wodzisławskiej – 1,235 Mg/rok, bielsko–żywieckiej – 1,336 Mg/rok, gliwicko–mikołowskiej – 0,797 Mg/rok, bieruńsko–pszczyńskiej – 0,669 Mg/rok oraz dla miast: Częstochowy – 0,392 Mg/rok i Bielsko–Biała – 0,217 Mg/rok.

2) w przypadku POP z 2011 r. (dane o wielkości emisji zanieczyszczeń PM₁₀ z 2009 r.) dla strefy częstochowsko–lublinieckiej 2 991,92 Mg/rok i gliwicko–mikołowskiej – 2 087,88 Mg/rok.

3) w przypadku POP z 2013 r. (dane o wielkości emisji zanieczyszczeń z 2010 r.):

a) PM₁₀ dla byłej strefy bieruńsko–pszczyńskiej – 3 618,1 Mg/rok oraz pasa 50 km wokół tej strefy – 95 488,0 Mg/rok,

b) PM_{2,5} dla byłej strefy bieruńsko–pszczyńskiej – 1 710,5 Mg/rok oraz pasa 50 km wokół tej strefy – 46 229,5 Mg/rok.

4) w przypadku opracowywanego nowego POP⁴⁷ (dla którego jako rok bazowy przyjęto 2012 r.) dla całego województwa⁴⁸:

a) PM₁₀ dla całego województwa 70 178,58 Mg/rok, w tym w strefie: Aglomeracji Górnośląskiej – 26 350,43 Mg/rok, Aglomeracji Rybnicko–Jastrzębskiej – 4 653,4 Mg/rok, Miasto Bielsko–Biała – 1 580,33 Mg/rok, Miasto Częstochowa – 2 725,0 Mg/rok oraz Strefie Śląskiej – 34 869,31 Mg/rok,

b) PM_{2,5} dla całego województwa 65 160,24 Mg/rok, w tym w strefie: Aglomeracji Górnośląskiej – 24 859,44 Mg/rok, Aglomeracji Rybnicko–Jastrzębskiej – 4 424,63 Mg/rok, Miasto Bielsko – Biała – 1 512,31 Mg/rok, Miasto Częstochowa – 2 598,7 Mg/rok oraz Strefie Śląskiej – 31 765,08 Mg/rok,

c) B(a)P dla całego województwa 23,21 Mg/rok, w tym w strefie: Aglomeracji Górnośląskiej – 8,37 Mg/rok, Aglomeracji Rybnicko–Jastrzębskiej – 1,23 Mg/rok, Miasto Bielsko – Biała – 0,54 Mg/rok, Miasto Częstochowa – 1,14 Mg/rok oraz Strefie Śląskiej – 11,93 Mg/rok,

d) NO₂ dla całego województwa 154 721,1 Mg/rok, w tym w strefie: Aglomeracji Górnośląskiej – 60 115,28 Mg/rok, Aglomeracji Rybnicko–Jastrzębskiej – 21 104,86 Mg/rok, Miasto Bielsko–Biała – 3 883,66 Mg/rok, Miasto Częstochowa – 4 968,3 Mg/rok oraz Strefie Śląskiej – 64 649,0 Mg/rok,

e) SO₂ dla całego województwa 157 906,86 Mg/rok, w tym w strefie: Aglomeracji Górnośląskiej – 59 171,64 Mg/rok, Aglomeracji Rybnicko–Jastrzębskiej – 31 044,55 Mg/rok, Miasto Bielsko–Biała – 3 596,81 Mg/rok, Miasto Częstochowa – 6 138,2 Mg/rok oraz Strefie Śląskiej – 57 955,66 Mg/rok.

⁴⁷ Zleconego do wykonania w dniu 27 lutego 2014 r.

⁴⁸ Wg szacunkowych danych wynikających z trwającej inwentaryzacji na potrzeby nowego POP (wg informacji Urzędu dane w trakcie weryfikacji i uzgadniania współczynników przeliczeniowych pyłu).

Przyczyny różnic w szacowanych wielkościach emisji w przyjętych POP i przy opracowaniu nowego POP opisano w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli – str. 166-170)

1.10. Średni udział emisji w ww. stężeniach średniorocznych zanieczyszczeń powietrza w strefach dla których przyjęto POP mieścił się w granicach:

- 1) W przypadku POP z 2010 r.:
 - a) w emisji PM10: ze źródeł powierzchniowych od 56,0% w Mieście Bielsko-Biała do 81,0% w strefie częstochowsko-lublinieckiej, ze źródeł komunikacyjnych (liniowych) od 12,0% w strefie raciborsko-wodzisławskiej do 28,0% w Mieście Bielsko-Biała oraz ze źródeł przemysłowych (punktowych) od 6,0% w Mieście Częstochowa i strefie częstochowsko-lublinieckiej do 21,0% w Aglomeracji Rybnicko-Jastrzębskiej,
 - b) w emisji B(a)P: ze źródeł powierzchniowych od 84,7% w strefie tarnogórsko-będzińskiej do 93,9% w strefie bielsko-żywieckiej, ze źródeł komunikacyjnych w 7 strefach 0,1%, w dwóch strefach (bielsko-żywieckiej i Mieście Bielsko-Biała) po 0,0%, w Mieście Częstochowa 0,2% oraz ze źródeł przemysłowych od 5,9% w strefie bielsko-żywieckiej do 15,2% w strefie tarnogórsko-będzińskiej.
- 2) W przypadku POP z 2011 r. odpowiednio dla strefy gliwicko-mikołowskiej ze źródeł: powierzchniowych – 66,9%, komunikacyjnych – 16,6% i przemysłowych – 16,5% oraz dla strefy częstochowsko-lublinieckiej ze źródeł: powierzchniowych – 76,1%, komunikacyjnych – 18,7% i przemysłowych – 5,3%.
- 3) W przypadku POP z 2013 r. dla byłej strefy bieruńsko-pszczyńskiej odpowiednio emisji PM10 ze źródeł: powierzchniowych – 14,1%, komunikacyjnych – 5,1%, przemysłowych – 0,7% i napływowych oraz tła (tj. zanieczyszczenia niezależnego od źródeł w danej strefie i istniejącego przez cały rok) – 80,1%, a dla emisji PM2,5 ze źródeł: powierzchniowych – 12,9%, komunikacyjnych – 2,1%, przemysłowych – 0,5% i napływowych oraz tła – 84,5%.
- 4) W przypadku opracowywanego nowego POP (zleconego do wykonania w lutym 2014 r.) dla całego województwa:
 - a) w emisji PM10: ze źródeł powierzchniowych 51,6%, ze źródeł liniowych 23,6%, ze źródeł punktowych 10,4% oraz emisji niezorganizowanej (hałdy, zwalowiska i kopalnie odkrywkowe) – 10,8%,
 - b) w emisji PM2,5: ze źródeł powierzchniowych 54,7%, ze źródeł liniowych 23,9%, ze źródeł punktowych 9,3% oraz emisji niezorganizowanej 11,6%,
 - c) w emisji B(a)P: ze źródeł powierzchniowych 94,1%, ze źródeł liniowych 0,001% i ze źródeł punktowych 5,7%,
 - d) w emisji SO₂: ze źródeł powierzchniowych 45,5%, ze źródeł liniowych 3,3% i ze źródeł punktowych 51,2%,
 - e) w emisji NO₂: ze źródeł powierzchniowych 10,2%, ze źródeł liniowych 48,2% i ze źródeł punktowych 41,6%.

(dowód: akta kontroli – str. 171-172 i 568-570)

1.11. Marszałek nie wywiązał się z obowiązku dokonania szczegółowej oceny wdrażania POP z 2010 r. dla województwa (po trzech latach jego obowiązywania), ustalonego w tym POP. W ocenie tej zobowiązany był do wskazania ewentualnej korekty kierunków i poszczególnych działań. Pozostałe dwa POP również przewidywały podobną ich ewaluację, tj.: POP z 2011 r. – szczegółową ocenę jego wdrażania (co trzy lata) ze wskazaniem korekty kierunków, a POP z 2013 r. jego aktualizację oraz opracowanie co trzy lata informacji o jego realizacji.

(dowód: akta kontroli – str. 173)

**Ustalone
nieprawidłowości**

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

1. Niewywiązanie się z ustawowego obowiązku wynikającego z art. 91 ust. 1 i 3 PoS opracowania i uchwalenia POP w określonych w tym przepisie terminach, pomimo stwierdzenia przez WIOŚ w rocznych ocenach jakości powietrza, przekroczeń dopuszczalnych poziomów we wszystkich strefach.

Pomimo ww. obowiązku ustawowego, Marszałek i Zarząd Województwa nie opracowali, a Sejmik Województwa nie uchwalił POP-ów w poniżej wymienionych strefach, choć ustawowe terminy ich opracowania i uchwalenia upłynęły:

- w przypadku przekroczeń PM₁₀ (rok) w 2009 r. dla stref bielsko-żywieckiej i Miasta Bielsko-Biała w dniach 1 kwietnia i 1 lipca 2011 r. (Urząd otrzymał ocenę jakości powietrza za 2009 r. w dniu 30 marca 2010 r.),

- w przypadku ww. przekroczeń PM₁₀ (rok), PM_{2,5} (rok) i SO₂(24 godz.) w 2010 r. odpowiednio dla stref: Aglomeracji Górnośląskiej, Aglomeracji Rybnicko – Jastrzębskiej, Miasta Bielsko-Biała i Miasta Częstochowy, strefy śląskiej (w byłych strefach: tarnogórsko-będzińskiej, raciborsko-wodzisławskiej, gliwicko-mikołowskiej, częstochowsko-lublinieckiej, bieruńsko-pszczyńskiej i bielsko-żywieckiej) w dniach 1 lipca i 1 października 2012 r. (Urząd otrzymał ocenę jakości powietrza za 2010 r. 31 marca 2011 r.),

- w przypadku ww. przekroczeń w 2011 r. NO₂ (rok) dla stref: Aglomeracja Górnośląska i Miasto Częstochowa w dniach 1 lipca i 1 października 2013 r. (Urząd otrzymał ocenę jakości powietrza za 2011 r. w dniu 30 marca 2012 r.).

Zastępca (działający z upoważnienia Marszałka Województwa) wyjaśnił m. in., że: „(...)W latach 2008-2014 opracowano trzy POP a czwarty jest w trakcie realizacji. Ażeby optymalnie wykorzystać środki na realizację POP i nie powielać tych samych rozwiązań w kolejnych opracowaniach przyjęto, że opracowanie następnego POP polega na wyciągnięciu wniosków ze stopnia realizacji zapisów poprzednich programów. Opracowanie SIWZ dla kolejnych POP, z których każdy zawiera nowe elementy, w tym analizy nie przewidziane w ustawie, rozporządzeniach i wytycznych ministerstwa trwa również odpowiednio dłużej i powoduje większą kosztowność opracowania POP... Starania o środki na wykonanie POP w przypadku wykazanych przekroczeń zanieczyszczeń Marszałek podejmował już w trakcie realizacji poprzedniego, z największym możliwym wyprzedzeniem... Pył PM_{2,5} pojawił się w PoS dopiero w nowelizacji z maja 2012. Na temat jego emisji praktycznie nie ma danych, nie zawierają go pozwolenia na emisję ani sprawozdania. Mimo to obecnie opracowywany jest POP ze względu na pyły PM₁₀ i PM_{2,5}; NO₂ i SO₂ według danych z roku 2012, ponieważ warunki meteorologiczne były w tym roku szczególnie niekorzystne”.

NIK zauważa, że zgodnie z przepisami PoS (obowiązującymi do maja 2012 r.) obowiązek wykonania POP występował po każdym stwierdzeniu przekroczeń dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu przez WIOŚ w rocznej ocenie jakości powietrza w województwie.

(dowód: akta kontroli – str. 223-231 i 529-530)

2. Niedotrzymanie ustawowych terminów przy opracowaniu i uchwalaniu POP.

Organy samorządu województwa przy opracowaniu (Marszałek i Zarząd Województwa) oraz uchwalaniu (Sejmik) POP naruszyły ustawowe terminy określone dla tych czynności, ustalone w art. 91 ust. 1 i 3 PoS, tj.:

- a) POP z 2010 r. został opracowany ponad 10 miesięcy i uchwalony ponad 11 miesięcy po ustawowym terminie.

- b) POP z 2011 r. (opracowany w związku z roczną oceną jakości powietrza za 2009 r.) został opracowany ponad 3 i ½ miesiąca po ustawowym terminie i uchwalony ponad 5 i ½ miesięcy po ustawowym terminie.

- c) POP z 2013 r. (w związku z roczną oceną za 2010 r. otrzymaną przez Urząd 31 marca 2011 r.) został opracowany ponad 5 miesięcy i uchwalony ponad 14 i ½ miesiąca po ustawowym terminie.

d) W przypadku POP zleconego przez Zarząd Województwa do wykonania 27 lutego 2014 r. (w związku z rocznymi ocenami jakości powietrza w województwie śląskim za lata 2011 – 2012), jego opracowanie wg zawartej umowy ma nastąpić po 16 i 3 miesiącach po ustawowych ww. terminach.

Zgodnie z ww. art. 91 ust. 1 i 3 *Poś* organy samorządu województwa winny dla stref, w których poziom wykazanych substancji przekraczał poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji, opracować i uchwalić POP w terminie odpowiednio 12 i 15 miesięcy (wg stanu prawnego obowiązującego do 28 maja 2012 r.) i 15 i 18 miesięcy (po 28 maja 2012 r.)

Zastępca, działając z upoważnienia Marszałka wyjaśnił m.in., że powyższe spowodowane było nieprzekazaniem Marszałkowi przez Wojewodę żadnych środków pieniężnych na zlecenie opracowania POP w drodze zamówienia publicznego oraz opóźnieniami w utworzeniu w Urzędzie Marszałkowskim nowych struktur (również w związku z opóźnieniem przechodzenia tylko części odpowiedniego personelu wojewody do Urzędu Marszałkowskiego). Starania władz województwa samorządowego o uzyskanie środków na opracowanie pierwszego POP trwało 17 miesięcy (od stycznia 2008 r. do czerwca 2009 r.), a opóźnienie w stosunku do terminów ustawowych uchwalenia tego POP wyniosło 11 miesięcy. Wg ww. wyjaśnień opóźnienia w opracowaniu i uchwaleniu następnych POP były konsekwencją opóźnienia opracowania pierwszego POP, a nadrobienie rocznego opóźnienia przy corocznych przekroczeniach dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu było wg Zastępcy praktycznie niemożliwe w związku z koniecznością podjęcia starań o pozyskanie środków na ten cel oraz z wymaganymi przepisami procedurami (zamówień publicznych, poddania go konsultacjom społecznym i opiniowaniu przez jst, podjęcia uchwały przez Zarząd Województwa o skierowaniu projektu uchwały na Sejmik, zaopiniowania przez komisję Sejmiku i uchwalenia).

(dowód: akta kontroli – str. 6-7, 213-234, 391-393)

3. Niewypełnienie obowiązku ustawowego określonego w art. 91 ust. 9c *Poś* w związku z art. 7 ust. 1 nowelizacji *Poś* z 2012 r., dotyczące dostosowania POP z 2010 r. do wymogów *Poś*, wprowadzonych nowelizacją *Poś* z 2012 r.

Organy Województwa Śląskiego do dnia zakończenia kontroli nie dokonały aktualizacji POP z 2010 r. (uchwalonego przez Sejmik 16 czerwca 2010 r.), do której były zobowiązane art. 91 ust. 9c *Poś*, w związku z wykazanymi przez WIOŚ w ocenach jakości powietrza za lata 2012 – 2013 przekroczeniami standardów jakości powietrza, w zakresie dopuszczalnych stężeń PM₁₀(24h) PM₁₀(rok), PM_{2,5}(rok), SO₂(24h), ozonu (8 godz.) i ozonu (AOT40).

Zastępca w złożonych w imieniu Marszałka wyjaśnieniach podał, że Urząd nie aktualizował POP, ponieważ w świetle obowiązujących przepisów prawa nie było to możliwe. Wyjaśnił m.in., że do 2012 roku w *Poś* nie występowało pojęcie „aktualizacji POP”, a jedynie konieczność jego opracowania po stwierdzeniu przekroczeń przez WIOŚ. Przepisy dotyczące aktualizacji POP obowiązują od 28 maja 2012 r. w związku ze zmianą *Poś*. Stwierdził ponadto, że dopiero uchwalone po 2012 roku POP będą aktualizowane, tj. pierwsza aktualizacja POP może nastąpić nie wcześniej niż w 2015 roku.

(dowód: akta kontroli – str. 393)

NIK nie przychyła się do ww. wyjaśnień, ponieważ art. 7 ust. 1 nowelizacji *Poś* z 2012 r. nakładała obowiązek dostosowania w terminie 18 miesięcy do wymagań określonych w przepisach, POP przyjętych przed dniem wejścia w życie tej nowelizacji (28 maja 2012 r.), a ponadto, w samym POP z 2010 r. zobowiązano Marszałka do wskazania ewentualnej korekty kierunków i poszczególnych działań, po dokonaniu po 3 latach szczegółowej oceny jego wdrażania. Konieczność aktualizacji wynika również z ww. przekroczeń standardów jakości powietrza wskazanych przez WIOŚ w ocenach jakości powietrza za lata 2012 – 2013.

4. Niezachowanie przez Zarząd Województwa ustawowego terminu powiadomienia Ministra Środowiska o uchwaleniu POP z 2013 r. określonego w art. 94 ust. 2 *Poś*

(tj. 18 miesięcy od otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref).

Zarząd Województwa poinformował Ministra Środowiska o uchwaleniu POP z 2013 r. 12 marca 2014 r.⁴⁹, tj. po 17 miesiącach po ustawowym terminie, oraz ponad 35 miesiącach od otrzymania od WIOŚ oceny jakości powietrza za 2010 r. (31 marca 2011 r.) i po prawie trzech miesiącach po jego uchwaleniu przez Sejmik.

Zastępca (działając z upoważnienia Marszałka Województwa) wyjaśnił m.in., że było to konsekwencją opóźnień w opracowaniu i przyjęciu pierwszego POP (z 2010 r.), wynikających z braku środków finansowych. Dodatkowo podał, że POP z 2013 r. (dot. strefy bieruńsko-pszczyńskiej) był realizowany w okresie od lipca 2012 r. do listopada 2013 r. Opracowanie tego POP zawierało m.in. roczny cykl pomiarów stężeń zanieczyszczeń w strefie A (uzdrowiska w Goczałkowicach), co znacznie wydłużyło jego realizację, ale wniosło bardzo cenne informacje co do przyczyn powstawania przekroczeń i możliwych do podjęcia działań.

(dowód: akta kontroli – str. 6-7 i 526)

5. Nierzetelne działania Urzędu w zakresie realizacji POP z 2010 r. dot. niesporządzenia szczegółowej oceny wdrażania POP dla województwa (co trzy lata)⁵⁰, w której winien wskazać ewentualną korektę kierunków i poszczególnych działań. Obowiązek opracowania ww. oceny wdrażania POP wynikał z ww. POP z 2010 r.

W POP z 2010 r. ustalono, że Marszałek na podstawie otrzymywanych rocznych sprawozdań oraz wyników pomiarów zanieczyszczeń powietrza, zobowiązany był do dokonywania co trzy lata szczegółowej oceny wdrażania POP dla województwa, w której winien wskazać ewentualną korektę kierunków i poszczególnych działań. Pomimo ww. obowiązku do dnia zakończenia kontroli Marszałek nie dokonał wymaganej ww. POP oceny jego wdrożenia ze wskazaniem na ewentualną korektę kierunków i poszczególnych działań. W wyjaśnieniach Zastępcy podał, że nieopracowanie ww. oceny wdrażania wynikało z wejścia w życie w maju 2012 r. zmian w Poś, nakładających obowiązek opracowania nowego POP, którego częścią miała być ocena wdrażania poprzednich POP. Zdaniem NIK, ww. wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ żaden z przepisów nowelizacji Poś z 2012 r. nie zakazywał sporządzenia takiej oceny, której konieczność widział – uchwalając POP – Sejmik.

(dowód: akta kontroli – str. 619-666 i 586)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Monitorowanie rezultatów działań naprawczych rozwiązań przyjętych w programach ochrony powietrza

Opis stanu faktycznego

2.1. W przyjętych POP ustalono średnie wskaźniki efektu ekologicznego działań w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń (dla poszczególnych działań naprawczych) dla każdej ze stref, tj.:

1) w przypadku POP z 2010 r. na koniec okresu realizacji POP (do 2020 r.):

- dla ograniczenia emisji powierzchniowej określono w dwóch wariantach dla każdej gminy (w Aglomeracji Górnośląskiej każdego z miast), wskazując liczbę lokali objętych działaniami naprawczymi szacunkowe koszty oraz efekty ekologiczne w redukcji emisji powierzchniowej PM₁₀ i B(a)P (tj. wymiana kotłów węglowych na węglowe niskoemisyjne, wymiana kotłów węglowych na retortowe, termomodernizacje, podłączenia do sieci ciepłej, wymiana na kotły ekologiczne, wymiana kotłów węglowych na gazowe, kotłów węglowych

⁴⁹ Pismo OS-PH.721.00012.2014.

na olejowe, kotłów węglowych na ogrzewanie elektryczne, źródła alternatywne).
Przykładowo:

- dla Miasta Dąbrowa Górnicza: w wariantcie I - liczba lokali: 3 200, szacunkowe koszty: 33,11 mln zł, efekty ekologiczne: PM10 (rok) – 53,50 Mg/rok, B(a)P – 0,033 Mg/rok, w wariantcie II - liczba lokali: 2950, szacunkowe koszty: 32,0 mln zł, efekty ekologiczne: PM10 (rok) – 54,27 Mg/rok, B(a)P – 0,034 Mg/rok,
- dla Miasta Katowice: w wariantcie I liczba lokali: 35 830, szacunkowe koszty: 385,26 mln zł, efekty ekologiczne: PM10 (rok) – 545,16 Mg/rok, B(a)P – 0,344 Mg/rok, w wariantcie II liczba lokali: 34 350, szacunkowe koszty: 545,27 mln zł, efekty ekologiczne: PM10 (rok) – 545,27 Mg/rok, B(a)P – 0,341 Mg/rok,

- dla ograniczenia emisji liniowej, poprzez realizację konkretnych działań w zakresie infrastruktury drogowej pozwalającej na zmniejszenie ruchu tranzytowego przez centra miast oraz zmianę natężenia ruchu na głównych arteriach komunikacyjnych w zakresie ruchu tranzytowego i osobowego (przykładowo dla Strefy Aglomeracji Górnośląskiej: dziewięć zadań w zakresie rozbudowy układu drogowego), rozwój komunikacji publicznej i ograniczenie ruchu na terenie stref (ogółem dziewięć zadań),

- dla ograniczenia emisji punktowej poprzez realizację konkretnych działań i inwestycji, przykładowo dla Strefy Aglomeracji Górnośląskiej: poprzez realizację ośmiu działań i wskazanie dziewięciu inwestycji w przedsiębiorstwach energetyki ciepłej i elektrociepłowniach na terenie aglomeracji.

Harmonogram rzeczowo-finansowy działań naprawczych w POP z 2010 r. opracowano w oparciu o diagnozę istniejącego stanu jakości powietrza oraz jego prognozy na 2020 rok, a czas realizacji zaplanowanych zadań został podzielony na trzy okresy:

- pierwszy etap do 2011 r. (termin osiągnięcia norm dla PM10), które nazwano działaniami krótkoterminowymi,
- drugi etap do 2015 r., które nazwano zadaniami średnioterminowymi,
- trzeci etap do 2020 r., które nazwano zadaniami długoterminowymi.

W ww. harmonogramie szczegółowe zadania dla podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, zostały podzielone na działania: systemowe, emisję powierzchniową, emisję punktową i emisję liniową oraz działania ciągłe i wspomagające.

2) w przypadku POP z 2011 r. na koniec okresu realizacji POP (do 2020 r.):

- zmniejszenie emisji powierzchniowej PM10 o 168,2 Mg/rok w strefie częstochowsko-lublinieckiej i o 83,3 Mg/rok w strefie gliwicko-mikołowskiej oraz zmniejszenie emisji powierzchniowej B(a)P o 0,104 Mg/rok w strefie częstochowsko-lublinieckiej i 0,0487 w strefie gliwicko-mikołowskiej,

- dla ograniczenia emisji powierzchniowej określono dla każdej gminy w powiatach, w których zanotowano przekroczenia norm, wskazano powierzchnię lokali objętych działaniami naprawczymi (tj. wymiana kotłów węglowych na węglowe niskoemisyjne, wymiana kotłów węglowych na retortowe, termomodernizacje, podłączenia do sieci ciepłej, wymiana na kotły ekologiczne, wymiana kotłów węglowych na gazowe, kotłów węglowych na olejowe, kotłów węglowych na ogrzewanie elektryczne, źródła alternatywne), szacunkowe koszty oraz efekty ekologiczne w redukcji emisji powierzchniowej PM10 i B(a)P,

- dla ograniczenia emisji liniowej określono działania dotyczące: poprawy parametrów technicznych pojazdów, poprawy stanu technicznego dróg (poprzez wskazanie konkretnych zadań inwestycyjnych oraz innych działania ogólnych (w tym m. in. tworzenie pasów zielonych).

Harmonogram rzeczowo-finansowy działań naprawczych w POP z 2011 r. opracowano w oparciu o diagnozę istniejącego stanu jakości powietrza oraz jego prognozy na 2020 rok, a czas realizacji zaplanowanych zadań został podzielony na trzy okresy:

- pierwszy etap do 2015 r. jako działania krótkoterminowe,
- drugi etap do 2020 r. (przewidywany czas pełnej realizacji programu) jako zadania długoterminowe.

W ww. harmonogramie szczegółowe zadania dla podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, zostały podzielone na działania: systemowe, emisja powierzchniowa, emisja punktowa i emisja liniowa oraz działania ciągłe i wspomagające.

3) w przypadku POP z 2013 r. na koniec okresu realizacji POP (do 2020 r.):

- zmniejszenie emisji powierzchniowej o 304,2 Mg/rok w przypadku PM10 i o 149,8 Mg/rok w przypadku PM2,5 oraz zmniejszenie emisji liniowej o 37,3 2 Mg/rok w przypadku PM10 i o 5,1 Mg/rok w przypadku PM2,5,

- dla ograniczenia emisji powierzchniowej dla każdej gminy w powiatach, w których zanotowano przekroczenia norm, wskazano:

- wskaźniki redukcji emisji pyłów PM10 i PM2,5 na 100 m² ogrzewanej powierzchni mieszkalnej w zależności od zastosowanego paliwa, przy określonych działaniach (tj. zastosowaniu do ogrzewania koksu, wymianie pieców węglowych na: piece olejowe, gazowe, retortowe, zmianę ogrzewania na elektryczne oraz przyłączenie do sieci ciepła sieciowego),
- wskaźniki redukcji emisji pyłów PM10 i Pm2,5 na 100 m² przy termomodernizacjach budynków (wymianie stolarki okiennej i docieplenia ścian),
- wskaźniki obniżenia emisji liniowej w procentach przy zastosowaniu poszczególnych metod czyszczenia jezdni w odniesieniu do emisji PM10 (w przypadku zastosowania: zamiatania na sucho, zamiatanie na sucho z odkurzaniem – z częstotliwością raz na 14 dni i raz na 1 miesiąc) oraz częstość mycia jezdni.

(dowód: akta kontroli – str. 174-177)

2.2. We wszystkich trzech przyjętych POP określono podmioty zobowiązane do składania sprawozdań rocznych z realizacji POP, wzory tych sprawozdań oraz terminy ich składania, tj.:

1) w POP z 2010 i 2011 r. ustalono, że roczne sprawozdania z realizacji działań naprawczych prezydenci miast i starostowie zobowiązani byli składać Marszałkowi do 15 kwietnia roku następnego (sprawozdania te miały obejmować realizację działań związanych z redukcją emisji powierzchniowej, liniowej i punktowej oraz zawierać: kopie sprawozdań gmin z terenu powiatu w tym zakresie, kopie wydanych pozwoleń na emisję gazów lub pyłów do powietrza i pozwoleń zintegrowanych, dane w zakresie istniejących i nowo oddanych do użytkowania obiektów oraz wyniki natężenia ruchu na zarządzanych drogach jeśli były przeprowadzane),

2) w POP z 2013 r. ustalono, że roczne sprawozdania prezydenci miast i starostowie (z byłej strefy bieruńsko-pszczyńskiej) winni składać Marszałkowi do 30 czerwca roku następnego oraz rozszerzono katalog podmiotów zobowiązanych do składania rocznych raportów i sprawozdań o zarządców dróg (w zakresie realizacji zadań zmierzających do obniżenia emisji z komunikacji) oraz WIOŚ i straże gminne i miejskie (w zakresie kontroli składów węgla).

Na stronach internetowych Urzędu od 2011 r. zamieszczone były wzory ww. sprawozdań i obowiązkowych informacji oraz przypomnienie o obowiązku składania sprawozdań przez ww. jednostki.

(dowód: akta kontroli – str. 173)

Według wyjaśnień I. D. – pracownika zajmującego się od września 2012 r. sprawozdawczością z realizacji POP, w ostatnich dwu latach większość jst przysyła sprawozdania z realizacji POP, natomiast w latach poprzednich sprawozdania te nie były składane przez wszystkie zobowiązane podmioty. Sprawozdania były sporządzane wg wzoru (określonego w POP), który był zamieszczony na stronie internetowej Urzędu, a ich treść była analizowana i w przypadku stwierdzenia błędów, telefonicznie zwracano się o ich poprawienie lub uzupełnienie. Zastępca wyjaśnił, że faktycznej analizy tych sprawozdań dokonywali wykonawcy następnych POP, którzy zobowiązani byli do sporządzenia zbiorczego sprawozdania z realizacji poprzedniego POP.

(dowód: akta kontroli – str. 573-574, 585-588)

W wyniku badań terminowości i zakresu danych przekazywanych przez dwie jst (wymaganych w POP z 2010 r.), stwierdzono, że Urząd otrzymał:

- Sprawozdania od Prezydenta Miasta Katowice za lata 2011 – 2013 w pełnym zakresie wymaganym w POP (tj. zawierające m. in. dane: z planowanych działań związanych z redukcją emisji powierzchniowej i liniowej, o nowych obiektach budowlanych oraz o pozostałych działaniach ujętych w harmonogramie rzeczowo–finansowym), które zostały przesłane przez w terminie określonym w POP⁵¹. Do ww. sprawozdań dołączone również były kopie wydanych decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego i o zmianie wielkości maksymalnej emitowanych zanieczyszczeń do powietrza.
- Sprawozdania od Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza za 2010 r.⁵² i za lata 2012-2013⁵³, z czego sprawozdania za 2012 i 2013 r. oraz część sprawozdania z 2010 r. zawierały dane wymagane w POP z 2010 r.

(dowód: akta kontroli – str. 197-210 i 575)

2.3. Przewidziane w ww. POP do osiągnięcia do 2020 roku efekty ekologiczne dla całego województwa wynosiły: 5 619,1 Mg/rok (PM10), co miało stanowić 16,7% wielkości emisji pyłu z okresu bazowego⁵⁴ (33 727,0 Mg/rok) dla całego województwa oraz 2,859 Mg/rok (B(a)P), co miało stanowić 22,4% wielkości emisji tego zanieczyszczenia w skali województwa z ww. okresu bazowego (12,754 Mg/rok). Planowana w ww. POP skala zmniejszenia emisji w poszczególnych strefach wynosiła: w przypadku pyłu PM10 od 4,0% dla strefy gliwicko–mikołowskiej (efekt w wielkości 83,3 Mg/rok przy zinwentaryzowanej emisji na poziomie 2 087,9 Mg/rok) do 27,9% w Aglomeracji Górnośląskiej (efekt ekologiczny 3 157,8 Mg/rok przy emisji w wielkości 11 312,7 Mg/rok), a w przypadku B(a)P od 6,1% dla strefy gliwicko–mikołowskiej (odpowiednio efekt 0,049 Mg/rok przy wielkości emisji 0,797 Mg/rok) do 43,4% w Aglomeracji Rybnicko – Jastrzębskiej (planowany efekt ekologiczny 0,387 Mg/rok przy emisji 0,891 Mg/rok).

W sprawozdaniach przekazanych Ministrowi Środowiska z realizacji POP za 2011 i 2012 r., Zarząd Województwa wykazał, że efekt ekologiczny w tych latach wyniósł dla całego województwa odpowiednio dla PM10: 362,9 Mg/rok i 842,6 Mg/rok i dla B(a)P: 0,356 Mg/rok i 0,396 Mg/rok, co stanowiło łącznie 21,5% (w przypadku PM10) i 26,3% (w przypadku B(a)P) ww. zakładanych efektów ekologicznych w POP.

(dowód: akta kontroli – str. 576-577 i 966-1183)

2.4. W okresie objętym kontrolą Urząd nie dokonał aktualizacji przyjętych POP, co zostało omówione w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia.

2.5. Informacje o stanie jakości powietrza w województwie (wielkości stężeń na stacjach pomiarowych zlokalizowanych na terenie województwa), wg wyjaśnień Zastępcy, Urząd uzyskiwał korzystając z danych zamieszczonych na stronie internetowej WIOŚ w Katowicach.

(dowód: akta kontroli – str. 585)

Według informacji uzyskanej z WIOŚ na terenie województwa (wg stanu na 31 grudnia 2013 r.) znajdowały się łącznie 172 stałe punkty pomiarowe (w tym 44 służące do pomiarów PM i 14 B(a)P), z czego w: Aglomeracji Górnośląskiej - 53 (w tym 15 do pomiarów PM i 3 B(a)P), Aglomeracji rybnicko–jastrzębskiej - 19 (4 do pomiaru PM i 2 do pomiaru B(a)P), Mieście Bielsko–Biała - 13 (3 do pomiaru PM i 1 B(a)P), Mieście Częstochowa - 18 (4 do pomiaru PM i 1 B(a)P) oraz 69 w strefie śląskiej (18 do pomiarów PM i 7 B(a)P).

⁵¹ Do połowy kwietnia roku następnego po roku sprawozdawczym.

⁵² Przesłane po terminie określonym w POP, tj. w dniu 29 kwietnia 2011 r.

⁵³ Przesłane w wymaganych POP terminach, tj. w dniu 12 kwietnia 2013 r. i 15 kwietnia 2014 r.

⁵⁴ Wielkości emisji z 2006 uaktualnione dla stref dla których sporządzono POP z 2011 i 2013 r. o emisje w tych strefach odpowiednio z lat 2009-2010.

Wg tych informacji wynika jakość powietrza na terenie województwa śląskiego w latach 2009-2013 ulegała stałemu pogorszeniu i przekroczenie normatywnych stężeń zanieczyszczeń wystąpiło:

- a) w przypadku PM₁₀(rok) w 11 punktach pomiarowych w 2009 r., w 19 punktach pomiarowych w latach 2010 - 2012 r. i w 20 punktach pomiarowych w 2013 r.⁵⁵,
- b) w przypadku PM₁₀(24h) w 15 punktach pomiarowych w 2009 r. oraz odpowiednio w 23, 22, 23 i 24 punktach pomiarowych odpowiednio w latach od 2010 do 2013 r.⁵⁶,
- c) w przypadku PM_{2,5}(rok) w: 6 punktach pomiarowych w 2010 r., 7 punktach pomiarowych w latach 2011-2012 i 8 punktach pomiarowych w 2013 r.⁵⁷,
- d) w przypadku B(a)P na wszystkich punktach pomiarowych w latach 2008-2013⁵⁸,
- e) w przypadku NO₂ w latach 2011-2012 w 2 punktach pomiarowych i w 2013 r. w jednym punkcie pomiarowym⁵⁹,
- f) w przypadku SO₂ w 1 punkcie w 2008 i 2009 r., w 5 punktach w 2010 r., w 2 punktach w 2011 r., w 9 punktach w 2012 r. i w 2 punktach w 2013 r.⁶⁰

(dowód: akta kontroli – str. 178-184)

Zastępca wyjaśnił, że wskazany brak wyraźnej poprawy jakości powietrza wg wyników pomiarów WIOŚ, pomimo prowadzonych działań i ponoszonych nakładów, wynikał z zaniżenia wielkości szacowanych emisji tych zanieczyszczeń przyjętych w POP z 2010, POP z 2011 i POP z 2013.

(dowód: akta kontroli – str. 586)

W badanych POP wskazano następujące główne bariery ograniczających osiągnięcie założonych rezultatów:

- brak w polskim prawie mechanizmów umożliwiających wyegzekwowanie od osób fizycznych użytkownika urządzeń grzewczych spełniające określone wymogi w zakresie wielkości emisji substancji do powietrza,
- wysokie i ciągle wzrastające ceny paliw ekologicznych,
- brak procedur dofinansowania dla osób fizycznych z WFOŚiGW oraz z NFOŚiGW,
- niestabilność polityki państwa w tym zakresie (niekorzystne zmiany w prawie i w polityce paliwowej),
- brak integracji baz danych, zawierających informacje o źródłach i wielkości emisji (KOBIZE, EKOINFONET oraz baz związanych z opłatami za korzystanie z środowiska).

Zastępca, działając z upoważnienia Marszałka wskazał (oprócz ww.) następujące bariery:

- zmiany prawne związane ze zmianami w funduszach ochrony środowiska, uniemożliwiające dofinansowania osób fizycznych w ramach programów PONE,
- brak środków finansowych na realizację POP,
- brak jednoznacznych zachęt ze strony państwa do stosowania paliw ekologicznych (niskoemisyjnych), np. podatku od zanieczyszczeń zawartych w węglu,
- problem podziału odpowiedzialności pomiędzy powiatem a gminą - starosta nie ma uprawnień do faktycznej realizacji głównych zapisów Programu i nie może zlecić tych zadań gminom.

(dowód: akta kontroli – str. 211-212 i 527-528)

2.6. W okresie objętym kontrolą Urząd nie zlecał sporządzenia analiz skuteczności rozwiązań zawartych w POP. Jedynie w POP z 2011 r. sporządzono analizy: ekonomiczne

⁵⁵ Pomiary ww. stężeń PM₁₀(rok) w latach 2009-2013 odbywały się odpowiednio w 21,22,23,23 i 25 punktach pomiarowych.

⁵⁶ Pomiary ww. stężeń PM₁₀(24h) w latach 2007-2013 odbywały się odpowiednio w 22,14,16,23,23,23 i 25 punktach pomiarowych.

⁵⁷ Pomiary ww. stężeń PM_{2,5}(rok) w latach 2010-2013 odbywały się odpowiednio w 7,8,8 i 9 punktach pomiarowych.

⁵⁸ Pomiary ww. stężeń B(a)P(rok) w roku 2008 na 7 punktach pomiarowych, a latach 2009-2013 w 15 punktach pomiarowych.

⁵⁹ Pomiary ww. stężeń NO₂ w latach 2011 -2013 przeprowadzano odpowiednio w 14,16 i 16 punktach pomiarowych.

⁶⁰ Pomiary stężeń SO₂ w latach 2008-2013 przeprowadzane były odpowiednio w 13,13,14,15,17 i 17 punktach pomiarowych.

działań inwestycyjnych i naprawczych podejmowanych w województwie w latach 2008-2010 (podejmowanych przez WFOŚiGW i działań dofinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego) oraz działań w krajach Unii Europejskiej w ramach poprawy jakości powietrza (w tym rozwiązań i działań w zakresie stosowania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym).

(dowód: akta kontroli – str. 381-382)

2.7. Zgodnie z art. 94 ust. 2a *Poś* Zarząd Województwa sporządził i przesłał Ministrowi Środowiska dwa sprawozdania z realizacji POP z 2010 r. i POP z 2011 r., tj.: w dniu 22 stycznia 2013 r.⁶¹ z realizacji tych POP w 2011 r. i w dniu 9 września 2013 r.⁶² z realizacji tych POP w 2012 r. Sprawozdania te zostały sporządzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza⁶³.

(dowód: akta kontroli – str. 185-187)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak działań celem egzekwowania terminowego składania sprawozdań z realizacji POP od podmiotów do tego zobowiązanych.

1. Kontrola badań terminowości i zakresu danych przekazywanych w sprawozdaniach rocznych przez dwie jst (tj. miasta Katowice i Dąbrowa Górnicza) wymaganych w POP z 2010 r. wykazała, że Urząd nie posiadał ww. sprawozdań od Prezydenta Miasta Katowic za 2010 r. oraz sprawozdań od Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza za 2011, a sprawozdanie z Dąbrowy Górniczej za 2010 r. było sporządzone w formie niezgodnej z ustaloną w POP i nie zawierało wszystkich wymaganych w nim danych.

Zastępca wyjaśnił, że Urząd nie egzekwował od podmiotów do tego zobowiązanych (w szczególności od jst) składania sprawozdań z realizacji POP ze względu na brak podstawy prawnej. Nie zwracał się również do Wojewody z prośbą o interwencję w ramach sprawowanego przez niego nadzoru nad jst. Zdaniem NIK, ww. wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ uchwalone POP są prawem miejscowym, do którego przestrzegania (w tym, w zakresie sprawozdawczości) zobowiązane są właściwe podmioty, a bez uzyskania danych wymaganych w tych sprawozdaniach organy Samorządu Województwa nie były w stanie prawidłowo wykonywać swoich obowiązków w zakresie monitorowania rezultatów przyjętych w POP działań.

(dowód: akta kontroli – str. 585)

2. NIK zauważa, że szacowane wyniki emisji zanieczyszczeń (na 2012 r.) sporządzone na potrzeby nowo opracowywanego POP⁶⁴ wskazują, że bazowe wielkości emisji zanieczyszczeń w latach 2010 – 2013 POP były w znacznym stopniu zaniżone, tj.:

a) dla pyłu PM₁₀: dla całego województwa oszacowano wielkość emisji na 70 178,47 Mg/rok, tj. o 108% więcej od wielkości emisji tych zanieczyszczeń oszacowanych dla województwa w okresie bazowym dla przyjętych POP (33 727,0 Mg/rok), w tym: w Aglomeracji Górnośląskiej o 133% więcej (26 350,4 Mg/rok w 2012 r. i 11 312,7 w 2006 r.), dla Miasta Bielsko-Biała o 172% więcej (odpowiednio 1 580,3 Mg/rok i 582,0 Mg/rok) i dla Miasta Częstochowy o 128% więcej (odpowiednio 2 5725,0 Mg/rok i 1 196,5 Mg/rok),

b) dla B(a)P: dla całego województwa oszacowano wielkość emisji na 23,21 Mg/rok, tj. o 82% więcej od wielkości emisji tych zanieczyszczeń przyjętych dla okresu bazowego w opracowanych POP, w tym: w Aglomeracji Górnośląskiej o 86% więcej (odpowiednio

⁶¹ Za pismem OS.RPE.721.00018.2012.

⁶² Za pismem OS.RPE.7011.00012.2013.

⁶³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1034.

⁶⁴ Zleconego do opracowania przez Zarząd Województwa w lutym 2014 r.

8,37 Mg/rok i 4,498 Mg/rok), dla Miasta Bielsko-Biała o 149% więcej (odpowiednio 0,54 Mg/rok i 0,217 Mg/rok) i dla Miasta Częstochowy o 191% więcej (odpowiednio 1,14 Mg/rok i 0,392 Mg/rok).

W związku z powyższym nie jest możliwa prawidłowa ocena stopnia realizacji założonych w POP efektów ekologicznych oraz możliwości ich osiągnięcia w zakładanej perspektywie bez uwzględnienia ww. rzeczywistej wielkości emisji zanieczyszczeń.

Zastępca wyjaśnił, że główną przyczyną ww. zaniżenia wielkości emisji było przyjęcie w POP z 2010 r., jako podstawy do obliczenia wielkości emisji ze źródeł powierzchniowych (niskiej emisji), współczynnika 18 GJ/osobę (wg *Wskazówek dla wojewódzkich inwentaryzacji emisji na potrzeby ocen bieżących i programów ochrony powietrza* opracowanych w 2003 r. przez Ministerstwo Ochrony Środowiska). Natomiast nowy POP opracowywany został na podstawie nowych danych, w tym pozyskanych od gmin założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, w których ww. współczynnik przyjęty został w wysokości 27GJ/osobę. Ponadto wpływ na ww. zwiększenie miała weryfikacja, dokonana przez wykonawcę nowego POP, danych z różnych baz (SOZAT, KOBIZE i EKOINFONET), w wyniku której zwiększyła się wielkość emisji ze źródeł punktowych.

Ponadto Zastępca wyjaśnił, że na prawidłowość oszacowania ww. wielkości emisji zanieczyszczeń (do nowego POP) wskazywały wstępne wyniki modelowania dla PM10, które były bardzo zbliżone do wyników pomiarów na stacjach monitoringu WIOŚ. W wyjaśnieniach wskazał ponadto, że konieczna jest weryfikacja zakładanych efektów ekologicznych w opracowywanym nowym POP, uwzględniająca prawidłowo oszacowane wielkości emisji.

(dowód: akta kontroli – str. 580-584)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Koordinacja działań i współpraca z innymi jednostkami organizacyjnymi przy realizacji przedsięwzięć w zakresie ochrony powietrza na obszarze województwa

Opis stanu faktycznego

3.1. Od 1 stycznia 2008 r. do czasu uchwalenia przez Sejmik Województwa Śląskiego pierwszego POP, tj. do 16 czerwca 2010 r. Urząd realizował działania w zakresie ochrony powietrza na podstawie rozporządzeń Wojewody Śląskiego Nr 15, 16, 17 z 24 marca 2004 r. w sprawie określenia programów ochrony powietrza dla strefy Aglomeracji Górnośląskiej, Aglomeracji Częstochowskiej i miasta Bielsko-Biała⁶⁵. Z informacji Zastępcy wynika, że podstawowym działaniem Marszałka, do czasu uchwalenia POP z 2010 r., było uzyskanie środków finansowych na jego opracowanie.

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

W związku z przejęciem zadań zleconych od Wojewody Urząd wyodrębnił w strukturze Wydziału Ochrony Środowiska nowe referaty, mające realizować kompetencje otrzymane od 1 stycznia 2008 r., m.in. referat ds. ochrony powietrza, ochrony przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym (OS.PH)⁶⁶ oraz referat o nazwie Panel ekspertów ds. zrównoważonego rozwoju (OS.PE)⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 238)

⁶⁵Programy zwane dalej „POP z 2004 r.”

⁶⁶ Referat OS.PH realizował zadania związane m.in. z wydawaniem pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, zezwoleń na uczestnictwo we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz zadań związanych z ochroną przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym.

⁶⁷ Referat OS.PE realizował działania zmierzające do utworzenia POP, polegające m.in. na zdobyciu środków finansowych na jego realizację, następnie na współpracy z wykonawcą POP, organizacji konsultacji założeń do POP i spotkań z autorytetami w dziedzinie ochrony powietrza, opiniowaniu POP z właściwymi organami samorządu terytorialnego.

Współpraca UM z organami samorządu terytorialnego miała związek z postępowaniami dotyczącymi pozwoleń zintegrowanych (dotyczyła m.in. ogłoszeń o toczących się postępowaniach oraz o wydanych decyzjach).

(dowód: akta kontroli str. 239)

Wg informacji Zastępcy Marszałek 7 maja 2008 r. zwrócił się do Wojewody o udostępnienie kopii sprawozdań z realizacji POP z 2004 r. dla Aglomeracji Częstochowskiej, Aglomeracji Górnośląskiej i miasta Bielsko-Biała. Wojewoda przekazał 4 listopada 2010 r. ww. sprawozdania oraz informacje z gmin województwa śląskiego dotyczące realizacji zadań. Dane ze sprawozdań były wykorzystane przy opracowaniu POP i Programu Ochrony Środowiska dla Województwa Śląskiego z 2010 r. Z analizy danych ze sprawozdań (wykonanych przez firmę ATMOTERM S.A.) wynikało m.in., że w latach 2001-2008 wykorzystano ok. 30 % środków zaplanowanych przez Marszałka w POŚ, na lata 2001-2004.

(dowód: akta kontroli str. 310, 375-376, 587)

W POP-ach z 2004 r. określono podstawowe kierunki działań zmierzających do przywracania poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM₁₀. W POP z 2010 r. kierunki te zostały utrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 619-840, 932-950)

Na podstawie POP z 2011 r. i 2013 r. można zaobserwować Intensyfikację działań w stosunku do trzech stref województwa śląskiego, dla których opracowano nowe POP ze względu na stwierdzone przekroczenia dopuszczalnych stężeń PM₁₀. POP z 2011 r. dotyczył strefy gliwicko-mikołowskiej oraz częstochowsko-lublinieckiej, natomiast POP z 2013 r. strefy bieruńsko-pszczyńskiej. Działania naprawcze, wskazane w tych dwóch opracowaniach, określone zostały w stosunku do ponadnormatywnych poziomów PM₁₀⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str. 841-845, 914)

W POP-ach z 2011 i 2013 roku, w porównaniu do POP z 2010 r., wprowadzono nowe zadania w zakresie:

a) ograniczania emisji powierzchniowej:

- w POP 2011: wprowadzenie PONE w gminach ich nieposiadających oraz wyeliminowanie spalania odpadów w kotłach i piecach domowych poprzez zorganizowanie w gminach wywozu odpadów;
- w POP 2013 (oprócz ww.): szczegółowa inwentaryzacja emisji z ogrzewania indywidualnego (w oparciu o bazę budynków i badania terenowe), kontrola beneficjentów zakończonych PONE w zakresie stosowanych przez nich urządzeń dotowanych w ramach programu, objęcie kontrolą obrotu kopalnianymi odpadami popłucznymi dla celów ogrzewania indywidualnego, ograniczanie emisji niskich z rozproszonych źródeł technologicznych oraz (w miarę możliwości) zmiana technologii i surowców stosowanych w rzemiośle, usługach i drobnej wytwórczości (np. stosowanie filtrów workowych);

b) ograniczenia emisji liniowej:

- w POP 2011: poprawa stanu technicznego dróg oraz parametrów technicznych pojazdów, budowa ścieżek rowerowych, tworzenie pasów zieleni ochronnej i ekranów akustycznych wzdłuż dróg, kontrola stacji diagnostycznych w zakresie sposobu kontroli i monitorowania usterek w pojazdach, budowa autostrady A-1 w strefie częstochowsko-lublinieckiej;
- w POP 2013 (oprócz ww.): skuteczne egzekwowanie prawa w zakresie oczyszczania pojazdów i ciągów komunikacyjnych w trakcie trwających prac remontowych lub budowlanych, polityka cenowa opłat za przejazdy i zsynchronizowanie rozkładów jazdy transportu zbiorowego zachęcające do korzystania z niego,

c) ograniczenia emisji punktowej:

- w POP 2011: wymiana urządzeń odpylających na nowoczesne i wysokosprawne, rozbudowa sieci gazowniczej, zabezpieczenie składowisk przed pyleniem wtórnym, ograniczenie transportu materiałów pyłących w nieszczelnych pojemnikach,

W ramach intensyfikacji działań należy również wymienić wprowadzenie „Planu działań krótkoterminowych” polegających m.in. na następujących działaniach:

- ograniczenie emisji z małych źródeł spalania w indywidualnych kotłach i piecach, a także zawieszenie robót budowlanych uciążliwych dla jakości powietrza i zakaz palenia pozostałości roślinnych na otwartej przestrzeni w trakcie ogłoszenia alarmu smogowego,
- ograniczenie uciążliwości komunikacji i transportu poprzez wyznaczenie stref ograniczonego ruchu pojazdów, przeniesienie transportu ciężkiego na odcinki poza terenem zabudowanym, bezwzględny zakaz wjazdu samochodów ciężarowych na wyznaczone trasy miast oraz ograniczanie unosu pyłu z dróg poprzez częste czyszczenie wyznaczonych odcinków,
- dobrowolne działania zakładów przemysłowych mające na celu ograniczenie emisji pyłów do powietrza w trakcie trwania alarmów smogowych,
- ograniczenia w stosowaniu paliw stałych.

(dowód: akta kontroli str. 366-371, 640-641, 739-751, 785-792, 834-840, 839-884, 888-906, 915-931)

Intensyfikację działań⁶⁹ można również zauważyć w odniesieniu do szacowanych kosztów i efektów ekologicznych w stosunku do ww. stref. Z porównania zaplanowanych wartości szacunkowych kosztów oraz efektów ekologicznych przedstawionych w POP-ach z 2010 r., 2011 r. i 2013 r., a zaplanowanych do 2020 r., wynika, że:

- wysokość zaplanowanych kosztów w POP z 2010 r. w kwocie 160 893,7 tys. zł zwiększyła się (sumarycznie w POP z 2011 r. i 2013 r.) do 197 728,61 tys. zł (tj. o 22,9 %),
- efekt ekologiczny w zakresie redukcji emisji powierzchniowej pyłu PM₁₀ z planowanego w POP z 2010 r. w wysokości 262,44 Mg/a zwiększył się (sumarycznie w POP z 2011 r. i 2013 r.) do 1988,44 Mg/a (tj. o 757,7%),
- efekt ekologiczny w zakresie redukcji emisji powierzchniowej B(a)P zmniejszył się z planowanej w POP z 2010 r. - 0,17737 Mg/a do wysokości planowanej tylko w POP z 2011 r. - 0,1192 Mg/a (tj. o 32,8 %).

Według wyjaśnień Zastępcy zwiększenie skali dofinansowania oraz efektów ekologicznych w zakresie redukcji powierzchniowej emisji pyłu PM₁₀, było skutkiem stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych stężeń pyłu PM₁₀ w latach 2006-2010 w strefach, dla których opracowano nowe POP. Z kolei na zmniejszenie planowanych kosztów i efektów ekologicznych w zakresie redukcji powierzchniowej emisji B(a)P wpływ miały: analiza prognozy w POP z 2010 r. odnoszącej się do redukcji emisji zanieczyszczeń pozwalającej na zmniejszenie stężeń B(a)P w powietrzu i powiązanie jej z redukcją emisji PM₁₀ oraz wyniki modelowania jakości powietrza wykonane dla warunków meteorologicznych występujących w 2009 r.

Natomiast zwiększenie o 757,7 % planowanego efektu ekologicznego w zakresie obniżenia powierzchniowej emisji PM₁₀ w ww. strefach (w szczególności w strefie bieruńsko-pszczyńskiej o 1792 %) Zastępca wytłumaczył znaczącym niedoszacowaniem wielkości zanieczyszczeń emitowanych w powietrze z ogrzewania indywidualnego, szczególnie w strefie bieruńsko-pszczyńskiej, w POP z 2010 r. (826,78 Mg/rok) w stosunku do POP z 2011 i 2013 r. (2 287,4 Mg/rok).

(dowód: akta kontroli str. 366-371, 383-384, 740-742, 787, 835-836, 872-873, 890-893, 920-924)

⁶⁸ W POP z 2010 r. te trzy strefy miały opracowane programy dotyczące B(a)P.

⁶⁹ Intensyfikację działań nie można było określić w odniesieniu np. wymiany starych pieców/kotłów, gdyż podane w POP-ach wartości różniły się pod względem ich ujęcia (np. w POP z 2010 r. podana była ilość, a w POP z 2011 r. powierzchnia lokali objęta m.in. powyższymi działaniami naprawczymi).

3.2. W ramach współpracy z WIOŚ, w okresie od 1 stycznia do 15 listopada 2008 r., Marszałek uzgadniał projekty decyzji udzielających pozwolenia zintegrowanego oraz miał wgląd do zaleceń pokontrolnych/protokołów. Ponadto w przypadku powzięcia informacji o możliwości niezgodnego z pozwoleniem eksploataowania instalacji, przekazywano doniesienia w celu przeprowadzenia kontroli. Po jej wykonaniu WIOŚ przekazywał Marszałkowi informacje o dokonanych ustaleniach i zaleceniach pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 256-258)

W dniu 15 lutego 2012 r. zostało podpisane porozumienie pomiędzy Marszałkiem a Wojewodą Śląskim, WIOŚ i Śląskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym dotyczące informowania społeczeństwa o jakości powietrza (opisane w pkt. 3.11.).

(dowód: akta kontroli str. 423)

3.3. W badanym okresie Marszałek 18 razy zwracał się do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli we wskazanych podmiotach gospodarczych, z tego dziewięć zawiadomień zostało skierowanych po 27 maja 2012 r. Wśród przesłanek, zgłaszanych przez osoby fizyczne oraz wskazywanych przez Wydział OŚ, należy wymienić: uciążliwości zapachowe powietrza, naruszenia warunków określonych w pozwoleniach zintegrowanych, niedotrzymanie standardów emisyjnych lub ponadnormatywne zanieczyszczenia powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 259-261)

Według wyjaśnień Zastępcy „Marszałek Województwa Śląskiego nie przeprowadzał kontroli jednostek samorządu terytorialnego w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach, ponieważ nie jest ich przełożonym, nie posiada także uprawnień do nakładania sankcji za niedostarczenie sprawozdania”. Marszałek również nie zlecał WIOŚ kontroli realizacji POP w jst, gdyż, jak stwierdził Zastępca, nie był uprawniony do zlecania zadań WIOŚ, będącego elementem administracji państwowej zespolonej, kierowanej przez wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 379-380, 520-521)

3.4. Urząd prowadził działania edukacyjno-informacyjne, skierowane do mieszkańców województwa, w zakresie szkodliwości zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego i możliwych działań na rzecz poprawy jakości powietrza, na etapach opiniowania i konsultacji społecznych projektów POP, jak również po ich uchwaleniu. Działania były prowadzone w ramach spotkań bądź konferencji (zarówno samorządowych jak i naukowych)⁷⁰. Spotkania uzgodnieniowe były organizowane osobno w każdej strefie, dla której był opracowany POP. Uchwalone POP, w wersji elektronicznej, były dostarczane wszystkim jst na terenie województwa. Wersję drukowaną otrzymywali: Minister ds. środowiska, Wojewoda, WIOŚ, WFOŚiGW i instytucje dysponujące funduszami unijnymi na ochronę środowiska, jak również uczelnie i instytuty naukowe.

(dowód: akta kontroli str. 262-264, 364-365, 951-953)

3.5. W ramach opracowania POP z 2011 r. i 2013 r. Marszałek zlecił wykonawcom przygotowanie różnych materiałów promujących jego realizację, m.in. folder informacyjny⁷¹, ulotkę⁷², torby bawełniane oraz kalendarze z logo i hasłem promującym program. Folder i ulotka zawierały informacje o zanieczyszczeniu powietrza w województwie śląskim związane z emisją substancji z procesów spalania paliw w indywidualnych systemach grzewczych i jej skutkami oraz emisją substancji z komunikacji i transportu. Dodatkowo zawarte w nich były informacje dotyczące sposobu postępowania mieszkańców w celu

⁷⁰ 3 spotkania w ramach przygotowywania POP z 2010 r. (25.11.2009 r., 25.01.2010 r. i 11.03.2010 r.), 10 spotkań dotyczących POP z 2011 r. (27.04., 20.05., 18.07., 20.07., 21.07., 22.07., 25.07., 16.08., 17.08. i 23.09. – wszystkie w 2011 r.), 5 spotkań w ramach POP z 2013 r. (3 i 4. 10. 2012 r., 5-7.11.2012 r., 15.04 i 13.06.2013 r.) oraz 3 spotkania dotyczące projektu POP z 2014 r. (11 i 21.03. oraz 17.06.2014 r.). Planowane było również przeprowadzenie 5 spotkań informacyjnych dla samorządów województwa śląskiego w dniach 21-25.07.2014 r.

⁷¹ Folder był przygotowany i rozesłany do gmin w ilości 500 szt.

⁷² Ulotka została przygotowana w ilości 11000 sztuk i rozesłana do gmin województwa śląskiego.

ograniczenia negatywnego wpływu ich działań na jakość powietrza oraz zakres wsparcia finansowego proponowanego przez samorządy w zakresie prowadzonych działań.

(dowód: akta kontroli str. 264-265, 403-409)

W celu zbadania świadomości mieszkańców, dotyczącej szkodliwości zanieczyszczeń powietrza, przygotowane zostały testy⁷³ dla szkół wraz z informacją dla nauczycieli odnośnie jakości powietrza oraz sposobów realizacji zadań z zakresu ochrony powietrza. Z wyjaśnień Zastępcy wynika, że materiały edukacyjne oraz testy zostały przygotowane na zlecenie Urzędu w ramach opracowania POP z 2011 i 2013 roku, jako część zamówienia⁷⁴. Dyrektorzy placówek oświatowych zostali powiadomieni o możliwości wykorzystania materiałów w trakcie prowadzonych zajęć, jednak nie byli zobowiązani do informowania o wynikach przeprowadzonych testów.

(dowód: akta kontroli str. 265, 381)

Poza powyższymi działaniami społeczeństwo było informowane o poziomach zanieczyszczeń powietrza w województwie śląskim za pomocą mediów oraz na stronach internetowych⁷⁵. Prognozę przygotowywał WIOŚ wraz z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór z siedzibą w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 264)

3.6. Współpraca Urzędu z WFOŚiGW, wg wyjaśnień Zastępcy, polegała m.in. na uczestnictwie dyrektora Wydziału OŚ w posiedzeniach Rady Nadzorczej WFOŚiGW, przez co miał możliwość w sposób ciągły monitorować prowadzoną przez niego politykę w zakresie udzielania dofinansowań na realizację przedsięwzięć, w ramach długookresowych i krótkookresowych celów zapisanych w „Programie Ochrony Środowiska dla Województwa Śląskiego do roku 2013 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2018”. Wydział OŚ oraz WFOŚiGW stale współpracowali także w ramach realizacji zapisów dotyczących celów długookresowych i krótkookresowych ujętych w ww. programie, gdzie jednym z priorytetów była ochrona powietrza atmosferycznego.

(dowód: akta kontroli str. 521-522)

Ponadto Marszałek wspólnie z WFOŚiGW, na etapie prac nad POP z 2011 r., współpracowali z wykonawcą programu (z firmą ATMOTERM S.A.) gromadząc dane potrzebne do opracowania analizy efektywności ekologiczno-ekonomicznej działań realizowanych z wykorzystaniem środków WFOŚiGW, RPO WSL i samorządów gminnych. Celem analizy było wskazanie działań o największej efektywności osiągania efektów ekologicznych i największej efektywności zainwestowanych środków. Wskaźnikiem do analizy była wielkość unikniętych kosztów zewnętrznych w przypadku każdej z inwestycji oraz jednostkowego kosztu osiągnięcia efektu ekologicznego. Analiza została wykorzystana przy opracowaniu zadań w POP z 2011 r. oraz, jak pisał Zastępca, została przekazana do WFOŚiGW oraz do Wydziału Rozwoju Regionalnego UM, odpowiedzialnego za dystrybucję środków unijnych, wraz ze wskazówkami odnośnie priorytetów planowanych inwestycji z ochrony powietrza. Z ww. analizy oraz z zestawień tabelarycznych przekazanych przez WFOŚiGW (za okres od 01 stycznia 2008 r. do 04 listopada 2010 r.) wynikało, że w wymienionym okresie WFOŚiGW zawarł 1 092 umowy na dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych o sumarycznym koszcie całkowitym 1 241,23 mln zł, przeznaczając na wsparcie finansowe tych zadań łącznie 482,89 mln zł. Realizacja tych inwestycji przyniosła efekt ekologiczny⁷⁶,

⁷³ Testy przygotowane były w postaci 20 pytań o różnych stopniach trudności dla: klas I –III i IV-VI szkoły podstawowej oraz szkół gimnazjalnych. Test oraz folder informacyjny zamieszczone zostały na stronie internetowej: http://www.ekometria.com.pl/files/materialy_educacyjne_dla_szkol.zip.

⁷⁴ Ta część zlecenia dotyczyła przygotowania materiałów o charakterze edukacyjnym w tym także testów sprawdzających kierowanych do uczniów różnych grup wiekowych.

⁷⁵ Wyniki prognozy jakości powietrza dla całego województwa umieszczane są codziennie na stronie internetowej <http://spjp.katowice.pios.gov.pl/> oraz przekazywane mieszkańcom regionu za pośrednictwem Telewizji Polskiej S.A. Katowice.

⁷⁶ Polegający na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń.

liczony w wymiarze rocznym, o wartości 1 904,39⁷⁷ Mg/a (ton/rok). W ww. analizie ekonomicznej, wykazano, iż w kolejnych latach tego okresu rósł koszt zadań dofinansowywanych przez WFOŚiGW. Rosło także dofinansowanie WFOŚiGW. Analiza wykazała, iż roczna redukcja emisji pyłu PM10 na terenie województwa śląskiego, którą można było osiągnąć dzięki realizacji tych zadań, przekraczała w każdym roku 500 ton. Jednak w latach 2009-2010 zauważalne było wyraźne zmniejszenie poziomu tego efektu w stosunku do roku 2008 (w 2009 o 29,8%, w 2010 o 31,8%). Tendencję tę Zastępca wyjaśnił prawem malejących efektów marginalnych, tzn.: „(...) z czasem wyczerpują się efekty o największej skali na jednostkę nakładu i konieczne jest rozpoczęcie działań w zakresie zadań o mniejszych efektach na jednostkę nakładu”.

(dowód: akta kontroli str. 254, 381-382, 410, 587, 856-864)

3.7. Od 2008 r. działa polsko-czeska grupa robocza do spraw ochrony środowiska, powołana przez ministrów ochrony środowiska obu krajów. Uczestniczyli w niej przedstawiciele Urzędu. Głównym obszarem zainteresowania grupy był problem przekroczeń dopuszczalnych norm pyłu zawieszonego i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA), stanowiących główny czynnik skażenia powietrza na Śląsku po polskiej i czeskiej stronie.

W latach 2010-2012 zostały opracowane (m.in. przez Zastępcę) wytyczne do programu poprawy jakości powietrza w województwach po obu stronach granicy. Na ich podstawie został opracowany wniosek o sfinansowanie programu poprawy jakości powietrza przez Politechnikę Śląską, Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych, Instytut Zdrowia Publicznego z Ostrawy, Wyższą Szkołę Górniczą z Ostrawy i Akademię Ekonomiczną z Pragi. Wniosek dotyczył optymalizacji alokacji środków przeznaczonych na ochronę powietrza. Po otrzymaniu pozytywnej oceny formalnej i merytorycznej, na skutek zakwestionowania przez przedstawiciela Wojewody Śląskiego wysokości kosztów osobowych strony polskiej⁷⁸, projekt nie został zrealizowany.

W 2013 r., w związku z działaniem Wojewody Małopolskiego oraz Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Krakowie, do podzespołu „Lokalne programy ochrony powietrza”⁷⁹ został powołany Zastępca⁸⁰. Pracownicy Urzędu brali udział w spotkaniach⁸¹ z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w celu omówienia ewentualnej współpracy w ramach projektu zaproponowanego przez Komisję Europejską, którego celem będzie wsparcie dla realizacji programów ochrony powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 266-267, 524-525)

3.8. W ramach współpracy z organizacjami ekologicznymi lub innymi, w zakresie ochrony powietrza, przedstawiciel Wydziału OŚ uczestniczył w posiedzeniach Regionalnej Rady ds. Energii przy Śląskim Związku Gmin i Powiatów, poruszając zagadnienia energetyki, które nierozzerwalnie łączą się z oddziaływaniem na powietrze. W ramach szkolenia członków Komisji Ekologii organizowanego przez Śląski Związek Gmin i Powiatów w kwietniu 2013 r. pracownik Referatu OS.PH wygłosił referaty dotyczące POP oraz oceny wpływu instalacji na powietrze.

(dowód: akta kontroli str. 268)

3.9. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki złożenia skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez adresatów obowiązków określonych w POP.

⁷⁷ W 2008 r. wyniosła 798,51 Mg/a, w 2009 r. – 560,45 Mg/a, w 2010 r. – 544,59 Mg/a.

⁷⁸ Zaproponowano by polscy partnerzy obniżyli stawki o 40%.

⁷⁹ Był on częścią Międzywojewódzkiego Zespołu do Spraw Wdrażania Programów Ochrony Powietrza powołanego z inicjatywy przedstawicieli instytucji państwowych i samorządowych odpowiedzialnych za ochronę środowiska w dniu 26 kwietnia 2013 r. w Krakowie. Wyrażono wolę powołania zespołu głównego tj. oraz podzespołów, których zadaniem będzie zwiększenie skuteczności wdrażania programów ochrony powietrza w Polsce Południowej.

⁸⁰ Jako jedno z zadań zespołu określono zwiększenie skuteczności wdrażania programów ochrony powietrza w Polsce Południowej.

⁸¹ 26 kwietnia 2014 r. odbyło się z inicjatywy wojewody małopolskiego spotkanie na temat programów ochrony powietrza i inwestycji w zakresie niskiej emisji. W maju odbyło się następne spotkanie na temat kotłowni węglowych.

(dowód: akta kontroli str. 268)

3.10. W latach 2008 -2014 (I kwartał) liczba osób, odpowiadających w Urzędzie za kwestie związane z ochroną powietrza, wynosiła w: 2008 r. – 8 (przy liczbie etatów – 8), 2009 r. – 9 (9), 2010 r. – 10 (9,5), 2011 r. – 9 (8,5), 2012 r. – 7 (6,5), 2013 r. – 8 (7,5) i 2014 r. – 8(8). Wśród ww. pracowników zadaniami związanymi z POP zajmowało się (odpowiednio): 2 (przy liczbie etatów – 2), 2 (2), 3 (2,5), 2 (1,5), 3 (2,5), 3 (2,5) i 7 (7).

(dowód: akta kontroli str. 270)

3.11. Od 1 stycznia 2008 r. do 27 maja 2012 r. Marszałek nie powiadamiał społeczeństwa o wystąpieniu lub ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych albo alarmowych poziomów substancji w powietrzu. Na podstawie porozumienia⁸² z 8 maja 2009 r., zawartego pomiędzy Marszałkiem, Wojewodą Śląskim i WIOŚ, służba dyżurna Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego⁸³, po uzgodnieniu z przedstawicielem Marszałka, informowała społeczeństwo o wystąpieniu przekroczeń m.in. dopuszczalnych/alarmowych poziomów substancji. Kolejne porozumienie, zawarte 15 lutego 2012 r. pomiędzy Marszałkiem, Wojewodą Śląskim, WIOŚ i Śląskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym⁸⁴, zostało zmodyfikowane w 2013 r. Na jego podstawie Wojewoda Śląski pismem z 6 września 2013 r. przekazał ww. urzędowi i służbom procedurę „Powiadamiania o jakości powietrza w województwie śląskim” wraz z odpowiednimi Instrukcjami. Według niej powiadomienie społeczeństwa o ryzyku wystąpienia lub wystąpieniu przekroczenia poziomu alarmowego substancji w powietrzu należy do WCZK w imieniu Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Natomiast w przypadku ryzyka wystąpienia albo wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych i/lub docelowych poziomów substancji w powietrzu dyżurny WCZK przekazuje powiadomienie kierownictwu WCZK oraz właściwym miejscowo powiatowym centrom zarządzania kryzysowego, jak i mediom w celu informowania ludności.

(dowód: akta kontroli str. 269-270, 380, 411-444, 542-547)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Niepowiadamianie społeczeństwa o zanieczyszczaniu powietrza.

Stosownie do art. 93 *Poś* w brzmieniu obowiązującym do 28 maja 2012 r. Marszałek był zobowiązany do niezwłocznego powiadamiania społeczeństwa oraz podmiotów, o których mowa w art. 92 ust. 2 pkt 1, w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, o ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych albo alarmowych poziomów substancji w powietrzu oraz o wystąpieniu przekroczeń dopuszczalnych, docelowych albo alarmowych poziomów substancji.

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 7 maja 2009 r., tzn. od momentu przejęcia obowiązków wojewody do podpisania pierwszego porozumienia w zakresie informowania społeczeństwa, Marszałek nie realizował powyższego obowiązku. Zastępca stwierdził, że w ww. okresie występowały przekroczenia dopuszczalnych stężeń poziomów substancji w powietrzu, zwłaszcza w okresie grzewczym.

(dowód: akta kontroli str. 411-444, 586-588)

Jak wyjaśnił Zastępca: „*Marszałek województwa nie dysponuje służbami, które miałyby kompetencje takie jak Centrum Zarządzania Kryzysowego działające przy Wojewodzie, który jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie*

⁸² Porozumienie w sprawie niezwłocznego powiadamiania społeczeństwa oraz podmioty korzystające ze środowiska, obowiązane do ograniczania lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza, o ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych albo alarmowych poziomów substancji w powietrzu oraz o wystąpieniu przekroczeń dopuszczalnych, docelowych albo alarmowych poziomów substancji, na obszarze województwa śląskiego.

⁸³83 Zwana dalej „WCZK”.

⁸⁴ Porozumienie dotyczące informowania społeczeństwa o jakości powietrza, w tym również niezwłocznego powiadamiania społeczeństwa oraz podmiotów korzystających ze środowiska o ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu oraz o wystąpieniu przekroczeń dopuszczalnych, docelowych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu na obszarze województwa śląskiego. Porozumienie dotyczy również informowania społeczeństwa o zagrożeniach związanych z przekroczeniami progów jakości powietrza, w tym poziomów alarmowych.

województwa. W związku z powyższym podjęto starania w celu wypracowania Porozumienia, umożliwiającego skuteczne powiadamianie społeczeństwa o ryzyku wystąpienia bądź wystąpieniu przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu". Powyższe wyjaśnienia, zdaniem NIK, nie tłumaczą opóźnienia (ponad 16-miesięcznego) w zawarciu ww. porozumienia dot. informowania społeczeństwa o zanieczyszczeniu powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 269-270, 380, 411-444, 542-547, 586)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Marszałka w badanym obszarze.

Wykorzystanie instrumentów prawnych i finansowych w ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza

Opis stanu faktycznego

4.1. Wykazy zawierające dane o zakresie korzystania ze środowiska i o wysokości należnych opłat z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza w poszczególnych latach złożyła następująca liczba podmiotów: 2008 – 13 358, 2009 – 14 273, 2010 – 16 658, 2011 – 19 094, 2012 – 22 660 i 2013 – 7 037⁸⁵. Z tytułu opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w badanych latach wpłacono 828 010,2 tys. zł, w tym: 111 866,6 tys. zł w 2008 r., 208 970,4 tys. zł w 2009 r., 128 103,6 tys. zł w 2010 r., 129 275,4 tys. zł w 2011 r., 127 160,3 tys. zł w 2012 r. i 122 633,9 tys. zł w 2013 r.

Urząd dokonywał weryfikacji wysokości wnoszonych opłat za korzystanie ze środowiska (w części dotyczącej wprowadzania gazów lub pyłów), która polegała na sprawdzeniu kompletności i prawidłowości wykazu (o którym mowa w art. 286 ust. 2 *Poś*), zawierającego informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat. Referat ds. kontroli Wydziału OŚ w latach 2011-2014 (do 24 czerwca) przeprowadził 277 kontroli u przedsiębiorców z zakresu sprawozdawczości dotyczącej ochrony środowiska (w tym również powietrza). W poszczególnych latach przeprowadzono następujące liczby kontroli: 9 w 2011 r., 102 w 2012 r., 104 w 2013 r. i 62 w 2014 r. W ich wyniku, z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska w zakresie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, na konto Urzędu wpłynęła kwota 716,8 tys. zł, z czego w roku: 2011 – 27,5 tys. zł, 2012 – 112,8 tys. zł, 2013 – 151,3 tys. zł, a w 2014 – 425,2 tys. zł. Oprócz zwiększenia powyższych wpływów, wśród korzyści wynikających z przeprowadzonych kontroli należy wymienić: zakończenie długo prowadzonych postępowań (dzięki zebraniu danych w prowadzonych postępowaniach), zwiększenie liczby podmiotów składających sprawozdania do Marszałka oraz zwiększenie świadomości kontrolowanych podmiotów w zakresie przepisów dotyczących ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 293-294, 445, 462)

4.2. Urząd prowadził tzw. „bazę opłatową” na podstawie informacji zawartych w wykazach, składanych przez przedsiębiorców. W zakresie ochrony powietrza była ona jedną z wielu baz (inne to np. woda, ścieki, odpady), które były zawarte w Wojewódzkim Banku Zanieczyszczeń Środowiska, obsługiwanym przez system SOZAT. Dostawcą tego systemu była firma ATMOTERM S.A. Do modułu weryfikacji opłat za korzystanie ze środowiska wprowadzano dane dotyczące: obiektu jednostki organizacyjnej, emisji (źródło, typ zanieczyszczenia, wielkości charakteryzujących emisję), dotyczących redukcji zanieczyszczeń, posiadanych zezwoleń i pozwoleń, pomiarów zanieczyszczeń oraz opłat (zadeklarowanych, zweryfikowanych i wpłaconych). W „bazie opłatowej” na dzień 8 maja 2014 r. wpisanych było 43 277 jednostek organizacyjnych⁸⁶, z czego 34 875 zostało oznaczonych jako korzystających ze środowiska. Wykazy podmiotów podlegały tzw.

⁸⁵ Liczba podmiotów, które złożyły wykazy wyliczona z tabeli ewidencji jako liczba niepowtarzalnych dla danego roku i okresu płatników. Stan ewidencji bazy SOZAT z 16 maja 2014 r.

⁸⁶ Wśród jednostek ujętych w bazie znajdowały się następujące podmioty: korzystające ze środowiska, rozliczające się z obowiązku opłaty produktowej, wprowadzające na rynek opakowania, wprowadzające, zbierające, przetwarzające baterie i akumulatory, sprzedawcy detaliczni baterii i akumulatorów, rozliczający się z opłaty produktowej za pośrednictwem organizacji odzysku oraz niekorzystające ze środowiska.

„Weryfikacji opłat”, która polegała na sprawdzeniu kompletności i prawidłowości wykazu (o którym mowa w art. 286 ust. 2 *Poś*), zawierającego informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat. Wyniki weryfikacji były przedstawiane w „Raportach o opłacie zweryfikowanej”. Zgodnie z tymi raportami (wg stanu na 26 czerwca 2014 r.) w I półroczu 2012 r. w „bazie opłatowej” było 20 601 „aktywnych”⁸⁷ płatników, natomiast w II półroczu 2012 r. było ich 20 989. Z kolei z raportu za 2013 r. wynika, że aktywnych płatników było 9 243.

(dowód: akta kontroli str. 293-294, 398. 452-453)

4.3. Zastępca poinformował, że do 30 maja 2014 r. Urząd przekazał wykaz zawierający 355 podmiotów korzystających ze środowiska (tzn. 10,6 % istniejących w ww. bazie⁸⁸). Wykazy zostały przekazane w formie elektronicznej w postaci raportów odzwierciedlających dane zgodne z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat⁸⁹.

(dowód: akta kontroli str. 294, 398, 454-457, 458-461)

Od 30 maja 2014 r. UM zaimplementował rozwiązanie informatyczne, wskutek którego WIOŚ uzyskał dostęp do wykazów poprzez sieć internetową. Na dzień 27 czerwca 2014 r. zweryfikowano wykazy 9867 podmiotów korzystających ze środowiska (w tym z modułu „powietrze” 9269), a WIOŚ udostępnił dane 9000 podmiotów. Liczba udostępnionych danych uległa zwiększeniu i na dzień 30 czerwca 2014 r. wynosiła 9270.

(dowód: akta kontroli str. 294, 398, 453-454, 458-461)

4.4. W badanych latach Marszałek wydał 79 decyzji⁹⁰ w zakresie pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów oraz 642 decyzje w zakresie pozwoleń zintegrowanych⁹¹. Wśród tych pierwszych 39 dotyczyło nowych pozwoleń, w tym 14 dotyczyło nowych bądź istotnie zmienianych instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 287, 401, 590)

W wyniku przeprowadzonego badania czterech postępowań o udzielenie zezwolenia na emisję gazów do powietrza stwierdzono, że jedno postępowanie przeprowadzono prawidłowo (pozwolenie nr 3020/OS/2011). W przypadku jednego postępowania zezwolenie nie było konieczne (204/OS/2012), ponieważ wniosek dotyczył emisji gazów, dla których nie określono dopuszczalnych stężeń. W dwóch przypadkach nie przeprowadzono postępowań kompensacyjnych (945/OS/2012 i 3254/OS/2012), pomimo że w strefie, której dotyczyły, w okresie poprzedzającym wydanie pozwolenia stwierdzono przekroczenie dopuszczalnej liczby dni, w których nastąpiło przekroczenie dopuszczalnych wartości stężenia pyłu PM 10 w powietrzu, jak również była zakwalifikowana do stref o przekroczonych dopuszczalnych poziomach w powietrzu (powiększonych o margines tolerancji) norm zanieczyszczenia pyłu PM 10. Dodatkowo, w przypadku pozwolenia nr 3254/OS/2012 w strefie, której dotyczyło, w okresie poprzedzającym wydanie pozwolenia stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego stężenia średniorocznego pyłu PM 10 (w wysokości 50 µg/m³).

(dowód: akta kontroli str. 482-514, 591-600, 631)

Z informacji przedstawionej przez Zastępcę wynika, że w okresie od 2008 r. do 2013 r. starostowie województwa śląskiego wydali dziewięć pozwoleń zintegrowanych oraz 268 pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Powyższe dane Marszałek posiadał od podmiotów, które zamieszczały je w wykazach o korzystaniu ze środowiska.

⁸⁷ Aktywny płatnik to podmiot, który w ostatnich 5 latach złożył przynajmniej 1 wykaz w zakresie „korzystania z powietrza”.

⁸⁸ Na dzień 27.06.2014 r. w „Raporcie o opłacie zweryfikowanej” było 3332 płatników, którzy byli zobowiązani do opłaty za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza powyżej 800 zł.

⁸⁹ Dz. U. z 2014, poz. 274.

⁹⁰ W tym w roku: 2008 – 10 (w tym 6 ws. nowych pozwoleń) , 2009 – 8 (3), 2010 – 14 (5), 2011 – 15 (5), 2012 – 13 (7), 2013 – 16 (10) i 2014 – 3 (3).

⁹¹ W tym w roku: 2008 – 93, 2009 – 76, 2010 – 116, 2011 – 115, 2012 – 116, 2013 – 89 i 2014 – 37.

Zastępca dodał, że dane te zawierały informację kto i na jaki okres wydał pozwolenie. Urząd nie posiadał kompletnych danych w zakresie wydanych pozwoleń przez inne organy do tego uprawnione z terenu województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 294, 398-399, 587)

W dniach 22 i 30 grudnia 2009 r. Wojewoda Śląski przekazał do UM dokumentację 127 zezwoleń zintegrowanych i na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Z wyjaśnień Zastępcy wynika, że powyższe dokumenty były wykorzystywane podczas prowadzonych postępowań o wydanie lub zmianę pozwoleń wydanych przed 2008 r. oraz w trakcie wykonywania okresowych analiz pozwoleń zintegrowanych.

(dowód: akta kontroli str. 394-397, 399)

4.5. Wyjaśniając sposób określania wielkości emisji zanieczyszczeń, w toku postępowań o udzielenie pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na emisję gazów lub pyłów, Zastępca stwierdził, że była ona określana poprzez sprawdzenie sposobu obliczenia emisji z instalacji wykonanego przez wnioskodawcę oraz sposobu wprowadzenia jej do modelu matematycznego określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu⁹². Powyższe obliczenia mogły być potwierdzane przez wnioskodawcę poprzez: sprawozdania z pomiarów wykonanych przez akredytowane laboratorium, dane uzyskane w związku z eksploatacją podobnej instalacji lub wyliczone na podstawie wskaźników charakteryzujących rodzaj danej instalacji. W przypadku wątpliwości co do prawdziwości informacji przedstawionych we wniosku, Urząd wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia bądź doprecyzowania danych. Urząd, w sytuacji gdy wydanie pozwolenia na emisję gazów lub pyłów spowodowałoby na danym terenie przekroczenie dopuszczalnych stężeń, wszczynał na wniosek zainteresowanego postępowania kompensacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 280-281)

4.6. W badanym okresie Urząd przeprowadził osiem postępowań kompensacyjnych⁹³. We wszystkich przypadkach uzyskano wymaganą przepisem art. 225 ust. 2 Poś wartość redukcji emisji gazów lub pyłów do powietrza, która powinna być o co najmniej 30 % większa niż ilość gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza z nowo zbudowanej instalacji lub instalacji zmienionej w sposób istotny. W wyniku ww. postępowań uzyskano łączny efekt ekologiczny w postaci ograniczenia emisji pyłu do powietrza w wysokości 865,431 Mg/a.

(dowód: akta kontroli str. 282-287, 399-401, 548-549)

Ponadto, odstąpiono od przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego w przypadku sprawy nr OS.GO.7628-00014/08 (na wniosek Arcelor Mittal Poland S.A.), gdyż wnioskujący w związku z unowocześnieniem nowych źródeł emisji pyłu PM 10, doprowadził do jej zmniejszenia w ramach własnych ograniczeń. W ramach tzw. „wewnętrznej kompensacji” uzyskał zmniejszenie emisji pyłu PM 10 o 5,7 Mg/rok.

(dowód: akta kontroli str. 548-566)

4.7. Sejmik województwa śląskiego nie podjął uchwały na podstawie art. 96 poś określającej, dla terenu województwa bądź jego części, rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku. Z informacji przedstawionej przez Zastępcę wynikało, że powodem niepodjęcia uchwały były względy gospodarcze i społeczne. Przedstawił je Prezes Zarządu Kompanii Węglowej S.A. w nawiązaniu do spotkań organizowanych w związku z tworzeniem POP 2010 r. oraz samego projektu programu. W pismach z 8 stycznia i 18 lutego 2010 r. zwrócił on uwagę na ewentualne konsekwencje wprowadzenia zakazu stosowania paliw węglowych o dużej

⁹² Dz. U. Nr 16, poz. 87

⁹³ Postępowania kompensacyjne prowadzone były dla: Finnvenden Metal Structures Sp. z o.o. w Bielsku Białej, Huty Katowice Walcowni Blach Grubych BATORY Sp. z o.o. w Chorzowie, Petralana SA w Katowicach, Ferrol Poland Sp. z o.o., Tauron Wytwarzanie SA Bielsko-Biała, Brembo Poland Sp z o.o., ArcelorMittal Poland SA w ramach udzielenia pozwolenia i jego zmiany oraz CMC Zawiercie SA.

zawartości popiołu (powyżej 8 %) w źródłach spalania poniżej 1 MW oraz certyfikacji węgla i dopuszczenia do obrotu wyłącznie węgla kwalifikowanego. Prezes stwierdził, iż wprowadzenie przedmiotowych zapisów do POP spowoduje efekt odwrotny od zamierzonego tj. uderzy przede wszystkim w mieszkańców stosujących kotły retortowe i skutecznie zablokuje możliwość rozwoju nowoczesnego ogrzewnictwa węglowego w województwie śląskim, a dodatkowym skutkiem będzie wzrost wydatków na prewencję i ściganie osób i podmiotów łamiących ten zakaz. Zaproponował także listę kierunków działań w ramach POP: modernizację i rozwój ciepłownictwa sieciowego na węglu kamiennym, przeprowadzenie rzetelnej analizy i dokumentacji struktury zainstalowanych urządzeń grzewczych w gminach województwa śląskiego, wypracowanie definicji i norm emisyjnych dla paliw stałych spalanych w kotłach małej mocy z uwzględnieniem jakości pokładów węgla krajowego oraz dalszy rozwój programów termomodernizacyjnych na terenie województwa śląskiego z udziałem środków funduszy ochrony środowiska, ale przy zastrzeżeniu kontroli uzyskania efektu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 287-291, 533-541)

4.8. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, zadania z zakresu poprawy powietrza były realizowane przez Wydział Rozwoju Regionalnego UM w ramach działania 5.3. *Czyste powietrze i odnawialne źródła energii* Priorytet V. *Środowisko*. Na działanie 5.3. przeznaczono z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁹⁴ 66 291 474 EUR. Środki były adresowane na realizację projektów, w ramach których przeprowadzono w szczególności: termomodernizację budynków, montaż solarów oraz przebudowę systemów ciepłowniczych. O dofinansowanie mogły ubiegać się jst, ich związki i stowarzyszenia, podmioty z większościami udziałem jst oraz działające na ich zlecenie, inne jednostki należące do sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, ww. podmioty działające na podstawie porozumienia, przedsiębiorstwa oraz podmioty działające na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prawnym. Z deklaracji beneficjentów zawartych we wnioskach o dofinansowanie (wartości wskaźników) wynikało, że zlikwidowanych zostanie 40 źródeł niskiej emisji zanieczyszczeń oraz zmniejszy się emisja do atmosfery: CO₂ o 40961,78 t/rok, pyłów o 525,85 t/rok, NO₂ o 85,77 t/rok i SO₂ o 362,26 t/rok.

(dowód: akta kontroli str. 296-309, 376-377)

W ramach działania 5.3. Urząd podpisał 112 umów, na kwotę ogółem: 427 741 tys. zł, w tym dofinansowanie: 260 797,7 tys. zł. Według stanu na 21 czerwca 2014 r. kwota zatwierdzonego dofinansowania w ramach wniosków o płatność to ok. 202 000 tys. zł; natomiast kwota wypłaconych środków (z uwzględnieniem zaliczek) to ok. 208 000 tys. zł. W wyniku zakończonej realizacji części z nich (64 projekty) osiągnięto następujące efekty w zakresie zmniejszenia emisji do atmosfery: NO₂ – 41,35 Mg/rok, SO₂ – 147,412 Mg/rok i pyłów – 200,67 Mg/rok.

(dowód: akta kontroli str. 567)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelną realizację obowiązku wynikającego z art. 286 ust. 1b Poś., tj. nieprzekazywanie niezwłocznie do WIOŚ wszystkich wykazów płatników zawierających informacje i dane dotyczące wprowadzania przez podmioty substancji do powietrza.

Od 1 stycznia 2013 r. stosownie do art. 286 ust. 1b Poś. Marszałek Województwa był zobowiązany do niezwłocznego przekazywania do WIOŚ wykazów zawierających informacje i dane dotyczące wprowadzania przez podmioty substancji do powietrza. Ponadto Marszałek 24 kwietnia 2014 r. zawarł porozumienie z WIOŚ⁹⁵ w sprawie przekazywania wykazów nt. korzystania ze środowiska, w celu realizacji ww. obowiązku. Zgodnie z § 1 ww. porozumienia do 15 maja 2014 r. Marszałek był zobowiązany przekazać

⁹⁴ Zwanego dalej „EFRR”.

⁹⁵ Zarejestrowane w Centralnym Rejestrze Porozumień Województwa Śląskiego pod Nr 44105/2014.

dane wszystkich podmiotów, które wykazały największe wysokości opłat (przekraczające 800 zł). Do 30 maja 2014 r. Marszałek przekazał wykaz zawierający 355 podmiotów korzystających ze środowiska (tzn. 10,6 % istniejących w ww. bazie⁹⁶).

(dowód: akta kontroli str. 294, 398, 455, 458-461, 604-605, 611-615)

Wyjaśniając przyczyny przekazania danych podmiotów w ww. procencie Zastępca podał: „Wykazy przekazywane do czasu otrzymania przez WIOŚ dostępu on-line, czyli przekazanie 355 raportów odbywało się „ręcznie” tj. każdy pracownik referatu wykonywał osobny raport na każdy moduł z osobna tj.: emisja, woda, ścieki. Ponieważ każdy pracownik musiał wykonywać raporty na swoim stanowisku powodowało to spowolnienie pracy, bo nie można było wykonywać podstawowych obowiązków z zakresu zadań pracowników tj. w szczególności weryfikacji opłat za korzystanie ze środowiska (raporty należało wykonać na tym samym stanowisku, na którym się weryfikuje opłaty za korzystanie ze środowiska). (...) O wyborze 355 jednostek wybranych w pierwszej kolejności przekazanych do WIOŚ decydowała „wielkość” korzystania ze środowiska, tym samym wysokość należnych opłat. (...) Suma należnych zweryfikowanych wszystkich opłat łącznie za emisję, wodę i ścieki i odpady to 284 936 413 zł natomiast suma opłat z przekazanych 355 wykazów to 276 424 250 zł, co stanowi 97 % opłat wszystkich złożonych należnych wykazów korzystania ze środowiska w 2013 r.”

(dowód: akta kontroli str. 458-462)

2. Nieprzeprowadzenie postępowania kompensacyjnego w przypadku postępowań o wydanie zezwolenia nr 945/OS/2012 i nr 3254/OS/2012.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 w związku z art. 225 ust. 1 Poś, na obszarze, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza, wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla nowo budowanej instalacji lub zmienianej w sposób istotny jest możliwe, jeżeli zostanie zapewniona odpowiednia redukcja ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów powodujących naruszenia tych standardów, wprowadzanych z innych instalacji usytuowanych na tym obszarze. Wydanie takiego pozwolenia wymaga przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego.

Zgodnie z art. 3 pkt 34 ww. ustawy poprzez standard jakości środowiska rozumie się poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze.

Zgodnie z Załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu⁹⁷ dla pyłu PM10 określono poziom dopuszczalny substancji w powietrzu (stężenie średnioroczne), który nie powinien przekraczać 40 µg/m³ oraz dopuszczalną częstość przekraczania poziomu dopuszczalnego w roku kalendarzowym (nie więcej niż 35 dni w roku).

a) Zezwolenie nr 945/OS/2012 dla Zakładu Wyrobów Metalowych „STRUMET” Sp. z o.o. w Strumieniu zostało wydane bez przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego pomimo iż w strefie, której dotyczyło, w okresie poprzedzającym wydanie pozwolenia stwierdzono przekroczenie dopuszczalnej liczby dni, w których nastąpiło przekroczenie dopuszczalnych wartości stężenia pyłu PM 10 w powietrzu oraz była ona zakwalifikowana do stref o przekroczonych dopuszczalnych poziomach w powietrzu (powiększonych o margines tolerancji) norm zanieczyszczenia pyłu PM 10.

(dowód: akta kontroli str. 499-514, 591-599)

Zastępca wyjaśnił, że nie przeprowadzono postępowania kompensacyjnego, ponieważ zgodnie z przedłożoną informacją z WIOŚ na obszarze sąsiadującym z instalacją nie stwierdzono przekroczeń średnich stężeń pyłu PM10 w 2010 roku.

(dowód: akta kontroli str. 589, 600)

⁹⁶ Na dzień 27.06.2014 r. w „Raporcie o opłacie zweryfikowanej” było 3332 płatników, którzy byli zobowiązani do opłaty za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza.

b) Zezwolenie nr 3254/OS/2012 wydane dla Zakładu Utylizacji Odpadów w Katowicach wydane zostało bez przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego pomimo iż w strefie, której dotyczyło, w okresie poprzedzającym wydanie pozwolenia stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego stężenia średniorocznego pyłu PM 10 (wartość 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) oraz dopuszczalnej liczby dni, w których nastąpiło przekroczenie dopuszczalnych wartości stężenia pyłu PM 10 w powietrzu, jak również była zakwalifikowana do stref o przekroczonych dopuszczalnych poziomach w powietrzu (powiększonych o margines tolerancji) norm zanieczyszczenia pyłu PM 10.

(dowód: akta kontroli str. 482-514, 591-600, 606-607, 611, 616-618, 631.)

We wniosku zostało przedstawione uzasadnienie nieprzeprowadzenia postępowania kompensacyjnego, w którym stwierdzono, że z uwagi na niską emisję pyłu PM 10 z nowej instalacji bądź istniejącej, nie będzie w żadnym punkcie przekroczenia 10% dopuszczalnych poziomów w powietrzu oraz 10% wartości odniesienia. Wnioskiem objęto nową (nowoczesną) linię technologiczną do spalania odpadów, która miała pracować zamiast istniejącej (wyeksploatowanej, po remoncie stanowiącej rezerwę). Zgodnie z pozwoleniem instalacje nie mogły pracować jednocześnie.

(dowód: akta kontroli str. 488-492)

Nieprzeprowadzenie postępowania kompensacyjnego Zastępca tłumaczył następująco: „W przedmiotowym postępowaniu, zgodnie z wnioskiem strony odstąpiono od przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego w zakresie PM10, uwzględniając poniższe:

a) Nowa linia technologiczna do termicznego przekształcania odpadów będzie pracowała zamiast istniejącej linii do termicznego przekształcania odpadów, dotychczas eksploatowana linia technologiczna do termicznego przekształcania odpadów po przeprowadzeniu remontu stanowić będzie rezerwę. Ponadto należy podkreślić, że jakość rozwiązań technologicznych w nowej linii w porównaniu z dotychczas eksploatowaną stanowi większą gwarancję dotrzymania wszystkich założonych parametrów eksploatacyjnych.

b) Wielkość emisji ustalona w pozwoleniu gwarantować będzie dotrzymanie wymaganych standardów emisyjnych, określonych dla tego typu instalacji w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie standardów emisyjnych z instalacji (Dz. U. z 2011 r. Nr 95, poz. 558) – w nowej linii zastosowano układ suchego oczyszczania spalin: dwa reaktory gazowe i dwie kolumny z filrami ceramicznymi. Gdyby instalacja nie podlegała pod standardy emisyjne, w pozwoleniu tak małe ilości emitowanego z instalacji pyłu nie byłyby określone.

c) Przeprowadzona we wniosku analiza wpływu instalacji na stan zanieczyszczenia powietrza wykazała, że emisja pyłu zawieszonego z istniejącej (jako rezerwa) oraz nowej instalacji nie będzie w żadnym punkcie powodowała przekroczenia 10% dopuszczalnych poziomów w powietrzu oraz 10% wartości odniesienia w powietrzu uśrednionych do jednej godziny.

Podkreślenia wymaga więc fakt znikomego wpływu instalacji w zakresie pyłu PM10 na stan jakości powietrza. Tym samym instalacja nie spowoduje zagrożenia związanego ze znaczącym oddziaływaniem na środowisko (instalacja ta nie wymaga pozwolenia zintegrowanego)”.
.

(dowód: akta kontroli str. 522-523, 589)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Marszałka w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁹⁸, wnosi o:

1. Terminowe opracowywanie POP, ich aktualizację oraz sporządzanie szczegółowej oceny wdrażania POP dla województwa.
2. Terminowe powiadomienie Ministra Środowiska o uchwaleniu POP.
3. Podjęcie działań umożliwiających uzyskanie sprawozdań z realizacji działań określonych w POP od wszystkich podmiotów do tego zobowiązanych, a w przypadku nieskuteczności tych działań wnioskowanie do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli realizacji zadań określonych w POP.
4. Niezwłocznie przekazywanie do WIOŚ wszystkich wykazów płatników zawierających informacje i dane dotyczące wprowadzania przez podmioty substancji do powietrza.
5. Prowadzenie postępowań kompensacyjnych o wydanie pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, z uwzględnieniem zanieczyszczenia powietrza w danej strefie.

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 15 lipca 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Andrzej Pakuła
gł. specjalista kontroli państwowej**

⁹⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

