



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-003-02/2014

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 Opolu
Kontroler	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90767 z dnia 15 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola, 45-015 Opole, Rynek-Ratusz ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Zembaczyński, Prezydent Miasta Opola ² . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie³ Najwyższej Izby Kontroli pozytywnie należy ocenić uwzględnianie problematyki ochrony powietrza w dokumentach planistycznych Miasta Opola, realizację zadań określonych w Programie Ochrony Powietrza, aktywność w podejmowaniu działań sprzyjających poprawie jakości powietrza, jak również działań służących ograniczaniu emisji zanieczyszczeń. Problematyka ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami została uwzględniona w dokumentach planistycznych Miasta Opola oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W dokumentach planistycznych rzetelnie zdiagnozowano przyczyny zanieczyszczenia powietrza oraz określone zostały działania prewencyjne mające na celu ograniczenie stopnia jego zanieczyszczenia, głównie poprzez likwidację tzw. niskiej emisji w sektorze komunalnym i emisji ze źródeł komunikacyjnych. W okresie objętym kontrolą podejmowało także działania kierunkowe określone w Programie Ochrony Powietrza oraz prowadzono akcje informacyjno-edukacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczeń powietrza. Pozytywną ocenę realizacji zadań z zakresu ochrony powietrza uzasadniają także działania polegające na termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej, jak też skuteczne pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania kosztów realizacji niektórych zadań.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent Miasta.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Problematyka ochrony powietrza w dokumentach planistycznych Miasta Opola.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W dokumencie o nazwie *Strategia Rozwoju Miasta Opola – Stolicy Polskiej Piosenki na lata 2004-2015*, zaktualizowanym w 2007 r.⁴, znalazły się zapisy dotyczące ochrony powietrza. Jeden z celów określonych w tym dokumencie (C1.3) zakładał systematyczną poprawę stanu wody, gleby i powietrza, a w ramach działań wskazanych dla realizacji ww. celu ujęto inwestycje w obiektach publicznych na rzecz ochrony powietrza (termomodernizację, modernizację, wymianę źródeł ciepła). Rada Miasta Opola zaktualizowała⁵ także *Program Rozwoju Miasta Opola na lata 2007-2015*, który w zakresie ochrony powietrza zawierał zapisy dotyczące konieczności podejmowania przedsięwzięć ukierunkowanych na modernizację i termomodernizację obiektów publicznych, prowadzących do ograniczenia emisji szkodliwych substancji i zmniejszenia obciążenia dla środowiska naturalnego. Rada Miasta Opola uchwałą Nr XXXV/549/12 z dnia 18 grudnia 2012 r. przyjęła *Strategię Rozwoju Opola w latach 2012-2020*⁶. W dokumencie tym uwzględniono problematykę ochrony powietrza poprzez wskazanie zadań, w ramach których będzie ona realizowana. W liście zadań stanowiącej załącznik do ww. *Strategii* wymieniono dwa zadania dotyczące ochrony powietrza. Było to zadanie o nazwie: *Ograniczenie emisji pyłu zawieszonego oraz Monitoring zanieczyszczeń środowiska, w tym jakości powietrza*.

(dowód: akta kontroli str. 55-95, 114-142)

1.2. W Programach Ochrony Środowiska uchwalonych dla Miasta Opola⁷ uwzględniano problematykę ochrony powietrza. Zagadnienia dotyczące ochrony powietrza i wykorzystania energii odnawialnej zostały ujęte w punkcie 3.2 Programu Ochrony Środowiska z 2009 r. oraz w punkcie 2.1 – *Jakość powietrza*, programu z 2012 r. W obu ww. dokumentach przedstawiona została charakterystyka Miasta Opola pod względem zanieczyszczenia powietrza ze wskazaniem jego źródeł i skali, a także koniecznych działań prewencyjnych mających na celu ograniczenie stopnia zanieczyszczenia powietrza. Kierunki działań określone ww. Programach były spójne z kierunkami działań wynikających z uchwalanych przez Sejmik Województwa Opolskiego Programach Ochrony Powietrza. Dokumenty te zawierały spójne kierunki działań w zakresie m.in.: ograniczania źródeł tzw. „niskiej emisji”, emisji liniowej (komunikacyjnej), promocji i wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz edukacji ekologicznej i reklamy.

(dowód: akta kontroli str. 143-221, 797-831, 845-895)

1.3. W założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Opola⁸ uwzględniano konieczność poprawy jakości powietrza. Wymieniane w tych dokumentach rozwiązania mające za zadanie poprawę jakości

⁴ Uchwałą Rady Miasta Opola nr XIV/121/07 z dnia 28 czerwca 2007 r.

⁵ Uchwała Rady Miasta Opola nr XIV/122/07 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie aktualizacji Programu Rozwoju Miasta na lata 2007-2015.

⁶ Dalej: *Strategia*

⁷ Uchwała Nr LIV/571/09 Rady Miasta Opola z dnia 27 sierpnia 2009 r. w sprawie uchwalenia „Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska wraz z Planem Gospodarki Odpadami dla Miasta Opola”; Uchwała Nr XXXIV/528/12 Rady Miasta Opola z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia „Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Opola na lata 2012-2015 z perspektywą na lata 2016-2019”.

⁸ Przyjęte Uchwałami Rady Miasta Opola nr XLIII/437/05 z dnia 24 lutego 2005 r. oraz nr XXXVIII/610/13 z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Opola.

powietrza wskazywały na konieczność: realizacji założeń *Programu Ograniczenia Niskiej Emisji dla Opola*, ograniczanie emisji z transportu drogowego, ograniczanie spalania odpadów w piecach domowych, zmniejszenie emisji ze źródeł przemysłowych, likwidacje kotłowni i pieców niskosprawnych i podłączenie do miejskich sieci ciepłowniczych, modernizacje kotłowni lokalnych (zakładowych) poprzez zastosowanie źródeł opalanych gazem ziemnym lub olejem, prowadzenie działań edukacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 222-285)

1.4. W dokumentach z zakresu planowania przestrzennego Miasta Opola, tj. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zawierano postanowienia mogące wpływać na poprawę jakości powietrza.

W *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Opola*⁹ zawarto zapisy dotyczące powietrza w Opolu oraz jego ochrony. W *Studium* zalecano działania skutkujące poprawą jakości powietrza, do których należały m.in.: ograniczenie „emisji niskich” pochodzących z gospodarstw domowych, wprowadzanie gazu ziemnego, oleju opałowego i urządzeń grzejnych o wysokiej sprawności cieplnej, stosowanie w budownictwie materiałów o wysokiej izolacyjności cieplnej, wprowadzanie katalizatorów spalin, rozwój i modernizację sieci ciepłowniczej, tworzenie preferencji dla lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych wykorzystujących przyjazne środowisku technologie wytwarzania.

Na terenie Miasta Opola obowiązywały¹⁰ 53 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W zbadanej w toku kontroli próbie trzech najnowszych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Miasta Opola¹¹ określano zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹² oraz zawarto zapisy mogące wpływać na poprawę powietrza w Opolu. Dotyczyły one w szczególności: stosowania określonego typu ogrzewania nowych obiektów budowlanych, opartych na paliwach gazowych, płynnych, energii elektrycznej i odnawialnej nie powodujących ponadnormatywnego zanieczyszczenia powietrza oraz dodatkowo w jednym z ww. planów zawarto zapis dotyczący zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 286-316, 499-500)

W zbadanej próbie obejmującej 10 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹³ oraz pięć decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu

⁹ Uchwała Rady Miasta Opola nr LXXI/745/10 z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Opola, zmieniająca Uchwały Rady Miasta nr XXXVII/505/2001 z dnia 22 lutego 2001 oraz nr LIV/602/05 z dnia 17 listopada 2005 r, dalej: *Studium*.

¹⁰ Według stanu na 30.05.2014 r.

¹¹ Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego Cmentarz Komunalny „Centralny” w Opolu – Uchwała Nr LV/824/14 Rady Miasta Opola z dnia 27 lutego 2014 r.; Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy L. Powolnego w Opolu – Uchwała Rady Miasta Opola nr LIV/800/14 z dnia 30 stycznia 2014 r.; Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego Plac M. Kopernika – ulica Studzienna w Opolu - Uchwała Rady Miasta nr XLV/699/13 z dnia 15 lipca 2013 r.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

¹³ Wydanych przez Prezydenta Miasta w okresie od 23 kwietnia do 26 maja 2014 r.

publicznego¹⁴ Prezydent Miasta zawarł postanowienia mogące wpływać na poprawę jakości powietrza, tj. w szczególności określił w nich: w pkt 2d, iż *inwestycja ma zapewnić ochronę przed zanieczyszczeniami powietrza, wody i gleby* oraz w pkt 2f, że *inwestycja musi spełniać wymagania zawarte w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*¹⁵. Stosownie do zapisów art. 5 ust. 1 pkt 1 lit d-e ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* obiekt budowlany należy projektować i budować zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając spełnianie wymagań podstawowych dotyczących odpowiednich warunków ochrony środowiska (lit. d) oraz odpowiedniej charakterystyki energetycznej budynku jak również racjonalizacji użytkowania energii (lit. f.).

(dowód: akta kontroli str. 317-321, 499-500)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2. Realizacja zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą dla Miasta Opola obowiązywały dwa Programy Ochrony Powietrza (POP) uchwalone przez Sejmik Województwa Opolskiego w 2009 r.¹⁶ i 2013 r.¹⁷ POP z 2009 r. został sporządzony dla strefy opolskiej w związku z przekroczeniem poziomów dopuszczalnych jakości powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM₁₀. Strefę opolską stanowił powiat opolski wraz z miastem na prawach powiatu Opolem. Przyjęcie przez Sejmik Województwa Opolskiego POP w 2013 r. dla strefy Miasto Opole wynikało z ponadnormatywnego poziomu pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz poziomu benzo(a)pirenu w powietrzu.

(dowód: akta kontroli str. 797-831, 845-895)

Zgodnie z zapisami POP z 2009 r. podstawowe kierunki działań zmierzających do przywracania poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM₁₀ powinny się koncentrować na: obniżeniu emisji komunikacyjnej w Opolu poprzez wprowadzenie strefy ograniczonego ruchu w Starym Mieście i Śródmieściu oraz budowę obwodnicy południowej, jak również przez zwiększenie częstotliwości sprzątania ulic w okresie bezdeszczowym; obniżeniu emisji z energetycznego spalania paliw dla celów komunalnych budynków ogrzewanych indywidualnie głównie piecami węglowymi; obniżeniu emisji przemysłowej; wprowadzeniu nakazu stosowania plandek przykrywających transporty kolejowe materiałów sypkich (głównie węgla i koksu). POP z 2009 r. nie określał wskaźników rezultatów, tj. przewidywanego efektu ekologicznego działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 820)

¹⁴ Wydanych przez Prezydenta Miasta w okresie od 21 marca do 6 maja 2014 r.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

¹⁶ Uchwała Nr XXXIII/352/2009 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla strefy opolskiej” (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 66, poz. 1084).

¹⁷ Uchwała Nr XXXIV/416/2013 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 25 października 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla strefy miasto Opole, ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu PM₁₀ oraz poziomu docelowego benzo (a) pirenu wraz z planem działań krótkoterminowych” (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 2366).

Zakres działań naprawczych przypisanych Miastu Opole dotyczył ograniczenia: emisji zanieczyszczeń z energetycznego spalania paliw¹⁸; emisji zanieczyszczeń z transportu¹⁹ oraz emisji zanieczyszczeń z przemysłu²⁰.

W ramach ograniczenia emisji zanieczyszczeń z energetycznego spalania paliw, zgodnie z posiadanymi przez Urząd informacjami podłączono do sieci ciepłowniczej 1 538,90 m² powierzchni ogrzewanej indywidualnie z terenu obejmującego centrum miasta oraz dzielnice położone na południe oraz wschód od centrum, co stanowiło realizację 2,2% założeń POP z 2009 r.²¹ Nie realizowano przyłączeń do sieci ciepłowniczej z terenu dzielnicy Nowa Wieś Królewska, w sytuacji gdy POP z 2009 r. zakładał przyłączenie w tym rejonie 56 000 m² powierzchni ogrzewanej indywidualnie. W POP z 2009 r. przewidziano jednak, iż w sytuacji gdy powyższe wskaźniki okażą się niemożliwe do zrealizowania, możliwość podjęcia działań w zakresie zamiany ogrzewania paliwami stałymi na ogrzewanie paliwami ekologicznymi. W ramach tych działań: na 19 000,51 m² powierzchni, z terenu obejmującego centrum miasta oraz dzielnice położone na południe oraz wschód od centrum, zamieniono ogrzewanie paliwami stałymi na ogrzewanie paliwami ekologicznymi (gazowe, elektryczne), co stanowiło 24,7% założeń POP z 2009 r.; ponadto na 3 871,20 m² powierzchni z terenu dzielnicy Nowa Wieś Królewska, zamieniono ogrzewanie paliwami stałymi na ogrzewanie paliwami ekologicznymi (gazowe, elektryczne), co stanowiło 6,3% założeń POP z 2009 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że przy opracowaniu POP z 2009 r. autorzy opracowania nie przeprowadzili rzetelnej analizy w zakresie zaopatrzenia w ciepło i paliwa gazowe pod kątem rozmieszczenia sieci ciepłowniczej i sieci gazowej oraz możliwości wykorzystania tych nośników energii. Ponadto nie zdiagnozowano rzeczywistej powierzchni ogrzewania na terenie Opola. W związku z tym przyjęto błędne założenia dotyczące powierzchni ogrzewania, a jednocześnie wpisano do POP z 2009 r. obowiązki w zakresie zamiany źródeł ogrzewania w obszarach przekroczeń. Warunek dotyczący zmiany sposobu ogrzewania dla tak dużej powierzchni już na samym wstępie nie był realny. Dlatego w piśmie nr OŚR.I.0717-1/O/09 zgłoszono zastrzeżenia do projektu POP-u w zakresie listy działań naprawczych i przypisanych im terminów realizacji. Prezydent Miasta 4 czerwca 2009 r. pismem opiniującym projekt POP z 2009 r. poinformował Marszałka Województwa Opolskiego, iż nie jest możliwe podłączenie do sieci ciepłowniczej lub zamiana sposobu ogrzewania na proekologiczny 126 000 m² powierzchni, w tym 70 000 m² powierzchni w centrum miasta i dzielnicach przyległych od wschodu i południa oraz 56 000 m² w dzielnicy Nowa Wieś Królewska. Z ww. powodów wskazywał, iż nie może pozytywnie zaopiniować przedłożonego POP z 2009 r.”

W ramach ograniczenia emisji zanieczyszczeń z transportu w latach 2009-2013: zakupiono 31 autobusów spełniających normy EURO; podjęto działania w ramach utworzenia strefy ograniczonego ruchu w dzielnicach Stare Miasto i Śródmieście poprzez rozszerzenie strefy płatnego parkowania oraz podniesienie stawki za parkowanie; wprowadzono nowe rozwiązania w ruchu w celu jego upłynnienia (budowa rond, przebudowa skrzyżowań); zastosowano rozwiązania ograniczające ruch do 30 km/h; podejmowano działania w celu łączenia istniejących oraz budowę nowych ścieżek rowerowych (bulwary nad Odrą i Młynówką); dokonywano częstszego sprzątania (zamiatanie i mycie) ulic miasta. POP z 2009 r. nie określał wskaźnika realizacji w tym zakresie.

¹⁸ Kod działania w ramach POP - OpOpoSC

¹⁹ Kod działania – OpOpoTRA

²⁰ Kod działania OpOpoPRZ

²¹ POP z 2009 r. zakładał podłączenie do sieci ciepłowniczej około 70 000 m² powierzchni z tych obszarów miasta.

W ramach realizacji założeń POP z 2009 r. w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń z przemysłu do zadań przypisanych do realizacji Miastu Opole zaliczono m.in. położenie nawierzchni asfaltowej na ulicy Portowej. Inne zadania w zakresie ograniczania emisji zanieczyszczeń z przemysłu (m.in. dotyczące przebudowy źródła ciepła wraz z budową wysokosprawnej kogeneracji, transportu węgla pod plandekami czy stworzenie obudowy sortowni węgla) przypisano do realizacji innym jednostkom.

(dowód: akta kontroli str. 576-577, 604-616, 764-794, 797-799, 821-825)

POP z 2009 r. w ramach kierunku ograniczania emisji zanieczyszczeń z transportu przewidywał działanie o nazwie „budowa Obwodnicy Piastowskiej na odcinku od Obwodnicy Północnej do ulicy Krapkowickiej wraz z wiaduktami, mostami oraz kanalizacją deszczową”. Planowany termin realizacji tego działania określono na lata 2009-2015.

Prezydent Miasta oraz Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu wyjaśnili, iż podstawową przyczyną niezrealizowania założeń POP z 2009 r. w zakresie budowy Obwodnicy Piastowskiej była przedłużająca się procedura wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, co uniemożliwiło zakończenie prac projektowych a w konsekwencji przystąpienie do realizacji budowy. Wydłużony czas wydawania decyzji administracyjnej, z przyczyn niezależnych od zamawiającego, trwał 43 miesiące, licząc od daty złożenia wniosku 2 sierpnia 2010 r. do 14 lutego 2014 r. – uzyskania decyzji ostatecznej, w istotny sposób wstrzymał realizację tego zadania. Zakończenie prac projektowych dla odcinka Obwodnicy Piastowskiej – od obwodnicy północnej do ulicy Niemodlińskiej - ustalono na 12 września 2014 r. Umożliwi to przygotowanie procedury pozyskania środków finansowych i ustalenie w drodze przetargu wykonawcy robót.

(dowód: akta kontroli str. 604-616, 752-760, 764-794, 821-825)

2.2. POP z 2009 r. nie przewidywał podjęcia działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*²². W związku z ryzykiem wystąpienia w Opolu przekroczeń poziomów alarmowych dla 24-godzinnej stężenia pyłu PM₁₀, POP z 2013 r. zawierał plan działań krótkoterminowych. Po uchwaleniu POP z 2013 r. nie podejmowano działań krótkoterminowych, gdyż nie wystąpiły przesłanki do ich zastosowania.

(dowód: akta kontroli str. 323, 797-831, 845-895)

2.3. W związku z uchwałą Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie przyjęcia POP z 2009 r., Miasto Opole przyjęło²³ Program Ograniczenia Niskiej Emisji dla Miasta Opola (PONE). Założony w nim wariant optymistyczny zakładał realizację PONE w przeciągu 10 lat, a wariant realistyczny określono na 20 lat. Wariant optymistyczny PONE zakładał realizację 442 inwestycji rocznie ze wsparciem mieszkańców z budżetu miasta na poziomie 949 725 zł, a wariant realistyczny zakładał zrealizowanie 196 inwestycji rocznie ze wsparciem mieszkańców na poziomie 419 625 zł. W wyniku działań podejmowanych w ramach PONE w okresie lat 2011-2014 (do 31.05) zrealizowano przy udziale Miasta Opola łącznie 301 inwestycji (odpowiednio w ww. latach 66, 109, 106, 20) na łączną kwotę dofinansowania 1 000 885,77 zł stanowiącą środki budżetu Miasta Opola. Realizowane inwestycje polegały na: podłączeniu do miejskiej sieci ciepłowniczej (2), wymianie na kocioł gazowy (156), zastosowaniu ogrzewania elektrycznego (29), montażu pompy ciepła (13) oraz montażu kolektorów słonecznych (101).

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej: *Prawo ochrony środowiska*

²³ Uchwałą Nr IV/25/10 Rady Miasta Opola z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia „Programu ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Opola”.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wysokość środków finansowych, w celu udzielenia przedmiotowych dotacji w latach 2011-2014, została zaplanowana na podstawie harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji PONE. Jednocześnie jednak należy zaznaczyć, że założenia wariantu realistycznego oraz optymistycznego PONE odnoszą się do prognozowanej ilości inwestycji w poszczególnych latach, podczas gdy w rzeczywistości do Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wpłynęła mniejsza ilość wniosków o dofinansowanie inwestycji służących ochronie powietrza, polegających na wymianie źródeł ciepła oraz zakupie i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii realizowanych na terenie miasta Opola. Ponadto, dodatkowymi przyczynami braku możliwości realizacji założeń harmonogramu rzeczowo-finansowego PONE jest brak podstaw prawnych do wydania nakazu likwidacji palenisk węglowych, problemy formalno-prawne potencjalnych wnioskodawców (np. nieuregulowana własność) oraz problemy finansowe (brak środków na wykonanie modernizacji systemu ogrzewania), a także duże koszty eksploatacji (wysokie ceny gazu, energii elektrycznej i ciepłej).

(dowód: akta kontroli str.328-333, 764-794, 832-844)

2.4. Miasto Opole nie ustanowiło programu osłonowego zapewniającego dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie paleniska węglowego na inny rodzaj ogrzewania (np. gazowe, olejowe, ciepło sieciowe).

(dowód: akta kontroli str. 334, 795-796)

2.5. Źródłami finansowania poszczególnych działań naprawczych w ramach POP z 2009 r. były środki własne Miasta Opola, środki europejskiej oraz środki z premii energetycznej. W ramach działań naprawczych dotyczących termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej Miasto Opole korzystało z dofinansowania zewnętrznego, tj. środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego, premii termomodernizacyjnej z Banku Gospodarstwa Krajowego oraz środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW).

Według danych Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta Opola łączne koszty realizacji POP z 2009 r. w latach 2009-2013 wyniosły 5 125,34 tys. zł, w tym związane z emisją liniową (remonty dróg, w tym ul. Portowej, zakup autobusów): – 3 716,57 tys. zł²⁴ oraz związane z emisją powierzchniową (przez zmianę sposobu ogrzewania) – 1 408,77 tys. zł²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 604-616, 652-653, 764-794, 821-825)

2.6. W latach 2008-2013, z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na rachunek gminnego i powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (do 2009 r.) oraz na rachunek dochodów Miasta Opole²⁶ (od 2010 r.) wpłynęły środki finansowe w łącznej kwocie 15 472 610 zł, w tym w poszczególnych latach: 2008 – 2 626 938 zł (z tego 2 071 098 zł na rachunek funduszu gminnego oraz 555 840 zł na rachunek funduszu powiatowego); 2009 – 3 711 012 zł (z tego 2 960 404 zł na rachunek gminnego oraz 750 608 zł na rachunek powiatowego funduszu); 2010 – 3 021 092 zł (z tego 2 415 203 zł na rachunek dochodów gminy oraz 605 889 na rachunek dochodów miasta na prawach powiatu); 2011 – 2 611 672 zł (z tego 2 039 205 zł na rachunek gminy oraz 572 467 zł na rachunek powiatu grodzkiego); 2012 – 2 163 226 zł (z tego 1 658 942 zł na rachunek gminy oraz 504 284 zł na rachunek powiatu grodzkiego); w 2013 – 1 338 670 zł (z tego 1 053 462 zł na rachunek dochodów gminy oraz 285 208 zł na dochody powiatu grodzkiego).

²⁴ Były to środki europejskie, Miasta Opola, z premii energetycznej.

²⁵ Finansowane z budżetu Miasta Opola.

²⁶ Zarówno jako gminy, jak i miasta na prawach powiatu.

Na podstawie sprawozdań OŚ-4g oraz OŚ-4p²⁷ ustalono, że w latach 2008-2013 z otrzymanej kwoty ogółem 15 472 610 zł, na przedsięwzięcia z zakresu ochrony powietrza Miasto Opole (jako gmina i miasto na prawach powiatu) wydatkowało łącznie 1 845 818 zł, tj. 11,9% ogólnej kwoty wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Środki te wydatkowano na dotacje do inwestycji służących ochronie powietrza, na wykonywanie badań zanieczyszczenia powietrza na terenie Miasta Opola, opracowanie PONE oraz wykonanie dokumentacji technicznej przyłącza do miejskiej sieci ciepłowniczej dla budynku będącego własnością Miasta Opola.

(dowód: akta kontroli str. 357-368, 619-621, 761)

2.7. Rada Miasta Opola ustaliła zasady udzielania dotacji celowych na zadania dotyczące ochrony powietrza²⁸. Powyższe uchwały nie wynikały z założeń POP z 2009 r. a były działaniem uzupełniającym założenia POP z 2009 r. oraz PONE. Zgodnie z regulaminem z 2011 r., określającym zasady udzielania dotacji, dofinansowaniu podlegały przedsięwzięcia polegające na: wymianie starego źródła ciepła na nowe ekologiczne źródło ciepła oraz zakupie i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii do podgrzewania wody użytkowej i wspomagania centralnego ogrzewania; zakupie i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii do podgrzewania wody użytkowej i wspomagania centralnego ogrzewania. Stosownie do zapisów regulaminu udzielania dotacji z 2013 r., dofinansowaniu podlegały inwestycje polegające na wymianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na nowe ekologiczne źródła ciepła lub zakupie i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii do podgrzewania wody użytkowej i wspomagania centralnego ogrzewania.

Wnioski o udzielenie dotacji rozpatrywała komisja powoływana przez Prezydenta Miasta. Do kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania stosowano: wielkość efektu ekologicznego osiągniętego poprzez realizację zadania; termin i poprawność złożenia wniosku; lokalizację zadania według priorytetów określonych w PONE i POP.

(dowód: akta kontroli str. 335-356)

2.8. Obowiązki sprawozdawcze Prezydenta Miasta związane z realizacją POP z 2009 r. zostały określone w tabeli 23 - *Zakres kompetencji i zadań organów administracji w ramach realizacji programu ochrony powietrza*. Ujęte w tej tabeli zapisy zobowiązywały Prezydenta Miasta do przekazywania Marszałkowi Województwa Opolskiego, na koniec lutego za rok poprzedni, rocznych raportów z realizacji POP z 2009 r., zawierających m.in. informacje o: zmianach w zakresie układu komunikacyjnego, liczbie podmiotów gospodarczych, dla których wydano pozwolenia na emisję, liczbę zlikwidowanych kotłowni i źródeł emisji technologicznej, długości wybudowanych ścieżek rowerowych, modernizacji dokonywanych w taborze komunikacji miejskiej.

Prezydent Miasta sporządzał za lata 2009-2012 ww. raporty i przedkładał je Marszałkowi Województwa Opolskiego do końca lutego za rok poprzedni.

²⁷ Za lata 2008 i 2009 sprawozdanie z gospodarowania gminnym (OŚ-4g) i powiatowym (OŚ-4p) funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a za lata 2010-2013 z gospodarowania dochodami budżetu gminy (OŚ-4g) i powiatu (OŚ-4p) pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

²⁸ Uchwałą Rady Miasta Opola Nr VII/73/11 z dnia 24 lutego 2011 r. oraz Nr LII/778/13 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Miasta Opola do inwestycji służących ochronie powietrza polegających na wymianie źródeł ciepła oraz zakupie i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii realizowanych na terenie Miasta Opola.

Zgodnie z punktem 9 POP z 2013 r. pn. *Monitorowanie realizacji programu* Prezydent Miasta przekazał sprawozdanie z jego realizacji w 2013 r. Zarządowi Województwa Opolskiego w wymaganym terminie do 30 kwietnia 2014 r.

Przedkładane Marszałkowi Województwa raporty i sprawozdanie zawierały dane wymagane przez POP z 2009 r. i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 369-498, 827-831, 872)

2.9. W okresie objętym kontrolą, Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (WIOŚ) nie przeprowadzał kontroli w zakresie realizacji działań przewidzianych w POP dla strefy opolskiej z 2009 r. oraz w POP dla strefy obejmującej Miasto Opole z 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 324-326, 499-500)

2.10. Do czasu przyjęcia przez Sejmik Województwa Opolskiego POP z 2009 r. Miasto Opole podejmowało działania naprawcze w celu ograniczenia emisji pyłu PM₁₀. Do takich działań zaliczyć należy m.in: przebudowę Placu Daszyńskiego oraz skrzyżowania ulic Ozimskiej z Plebiscytową; remont wiaduktu nad ulicą Bończyka; budowę oświetlenia ulicznego oraz nawierzchni dróg i chodników w ciągu ulic Wiejskiej, Wileńskiej, Stryjskiej, Nowogrodzkiej, Grodzieńskiej, Lwowskiej, Stanisławowskiej, Boryslawskiej, Baldego; remont nawierzchni parkingu przy Szkole Podstawowej nr 10; termomodernizacje, remonty dachów i instalacji w obiektach oświatowych. Łączny koszt tych działań wyniósł 16 643 853 zł.

(dowód: akta kontroli str. 369-393, 808-819)

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do czasu przyjęcia POP z 2009 r. Marszałek Województwa Opolskiego nie przekazywał Prezydentowi Miasta zaleceń w zakresie realizacji zadań służących ochronie powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 327)

2.11. Wyniki pomiarów prowadzonych na trzech stacjach pomiarowych zlokalizowanych w Opolu przy ul. Minorytów i Oleskiej oraz na osiedlu Armii Krajowej wykazywały w latach 2008-2013, że: dopuszczalny poziom stężenia średniorocznego pyłu zawieszonego PM₁₀ (40,0 µg/m³) został przekroczony nieznacznie w jednym roku 2011 r. i wynosił 40,9 µg/m³, na jednej ze stacji (przy ulicy Minorytów). Na pozostałych dwóch stacjach oraz w pozostałych latach okresu lat 2008-2013 pomiary nie wykazały przekroczenia dopuszczalnego stężenia średniorocznego PM₁₀. W latach 2008-2011 stężenie to kształtowało się na poziomie od 30,09 µg/m³ do 40,09 µg/m³, natomiast w latach 2012-2013 poziom stężenia średniorocznego PM₁₀ wynosił od 29,4 µg/m³ do 33,4 µg/m³.

Liczba dni, w których stwierdzono (na dwóch stacjach dokonujących takich pomiarów) przekroczenie dopuszczalnego poziomu stężeń 24-godzinnych PM₁₀, za wyjątkiem 2009 r. na stacji przy ul. Oleskiej (35 dni), przekraczała dopuszczalną wartość (35 dni), gdyż wynosiła odpowiednio: 44 i 47 dni w 2008 r.; 63 dni na stacji przy ul. Minorytów w 2009 r.; 74 i 64 dni w 2010 r.; 68 dni na obu stacjach w 2011 r., 54 i 48 dni w 2012 r. oraz 37 i 56 dni w 2013 r.

W całym okresie objętym kontrolą poziom docelowy stężenia średniorocznego B(a)P – benzo (a) pirenu wynoszący 1,0 ng/m³ według pomiarów dokonywanych na jednej stacji, był przekroczony i wynosił w latach 2008- 2013 odpowiednio: 5,0; 2,3; 7,5; 5,5; 4,6 i 4,6 ng/m³.

We wszystkich badanych latach okresu 2008-2013 w Opolu nie odnotowano przekroczeń dopuszczalnego stężenia średniodobowego dwutlenku siarki SO₂, tj. 125 µg/m³. Stężenie to kształtowało się kolejno w ww. latach na poziomie µg/m³ wynoszącym: 45; 41; 85; 44,3; 63,6 oraz 51,7.

W Opolu nie odnotowano także przekroczeń stężenia średniorocznego dwutlenku azotu NO₂ oraz pyłu zawieszonego PM_{2,5}. W latach 2008-2013 stężenie średnioroczne NO₂ wynosiło kolejno 23,1; 22,6; 19,7; 23,3; 21,4 oraz 21,6 µg/m³, przy dopuszczalnym stężeniu 40 µg/m³.

Poziomu stężenia PM_{2,5} w Opolu dokonywano od 2010 r. i wynosił on w kolejnych latach: 26,7 µg/m³ (przy wartości dopuszczalnej w 2010 r. 29 µg/m³); 24,9 µg/m³ (przy wartości dopuszczalnej w 2011 r. 28 µg/m³); 25,9 µg/m³ (przy wartości dopuszczalnej w 2012 r. 27 µg/m³) oraz 23,7 µg/m³ (przy wartości dopuszczalnej w 2013 r. 26 µg/m³).

(dowód: akta kontroli str. 322)

2.12. W odniesieniu do najistotniejszych barier utrudniających poprawę jakości powietrza na terenie Miasta Opola, Prezydent Miasta wskazał, iż *stan techniczny urządzeń grzewczych oraz jakość spalanych paliw mają ogromny wpływ na jakość powietrza, zwłaszcza w odniesieniu do warunków lokalnych. Nakłada się na to przede wszystkim sytuacja społeczno-ekonomiczna, która powoduje, że głównym, a czasami jedynym kryterium przy wyborze sposobu ogrzewania w gospodarstwach domowych jest czynnik ekonomiczny. Wraz z określeniem obowiązku przygotowania i realizacji Programu ochrony powietrza, nie stworzono mechanizmów umożliwiających samorządom skuteczną realizację zadań. Niezmiernie ważnym problemem jest finansowanie działań związanych z ograniczeniem „niskiej emisji”. Wraz z likwidacją gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej dofinansowanie wymiany kotłów osobom fizycznym było praktycznie niemożliwe. Do najważniejszych barier utrudniających lub wręcz uniemożliwiających skuteczną realizację POP należy zaliczyć w szczególności: brak systemowego, globalnego podejścia do działań w ochronie środowiska; brak środków finansowych na realizację POP (zarówno na etapie tworzenia dokumentu jak i realizacji zadań); brak jednoznacznych zachęt ze strony państwa dla stosowania paliw ekologicznych (niskoemisyjnych) przez osoby fizyczne; niski priorytet ochrony powietrza w hierarchii ważności celów realizowanych przez państwo i samorządy; brak skutecznych narzędzi prawnych w zakresie możliwości ograniczania „niskiej emisji”, w tym brak instrumentów umożliwiających nakładanie obowiązków na osoby fizyczne (np. wymiany kotła) i ich egzekwowania; mały udział źródeł odnawialnych w pokrywaniu zapotrzebowania na ciepło; niekorzystna struktura cen paliw i małe dochody społeczeństwa, co skutkuje spalaniem odpadów w piecach; niestabilność polityki paliwowej; niska świadomość społeczeństwa w zakresie zanieczyszczenia powietrza i skutków zdrowotnych takiego stanu rzeczy; problemy własnościowe w starych budynkach, które utrudniają podjęcie decyzji o inwestycji wymiany źródeł ciepła na ekologiczne; skomplikowane i zniechęcające procedury dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; duże przyzwolenie społeczne na spalanie odpadów w piecach domowych.*

(dowód: akta kontroli str. 764-794)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

3. Podejmowanie dodatkowych działań sprzyjających poprawie jakości powietrza.

Opis stanu faktycznego

3.1. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Miasto Opole nie posiadało danych pochodzących z kompleksowej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, w tym liczby wszystkich palenisk węglowych. Niemniej jednak Miasto Opole przeprowadziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „opracowanie bazy danych indywidualnych źródeł emisji w oparciu o przeprowadzenie obszarowej inwentaryzacji źródeł niskiej emisji na terenie Miasta Opola”. W dniu 4 kwietnia 2014 r. podpisano umowę z wykonawcą²⁹ na realizację tego zadania, które obejmowało m.in. inwentaryzację źródeł niskiej emisji, w tym ustalenie ilości, rodzaju i mocy pieców (kotłów) na paliwa stałe w budynkach na terenie Miasta Opola. Termin realizacji zamówienia określono w umowie na 30 listopada 2014 r. Wynagrodzenie za realizację ww. zadania określono w umowie na 149 850 zł.

(dowód: akta kontroli str. 501-517, 621-630)

W ramach opracowywania PONE, na terenie Miasta Opola przeprowadzono ankietyzację, której zadaniem było przedstawienie charakterystyki niskiej emisji. Ankiety zostały skierowane do mieszkańców Opola, zamieszkających w budynkach jednorodzinnych wolnostojących, w zabudowie szeregowej oraz budynkach wielorodzinnych (blokach, kamienicach), z indywidualnymi źródłami ciepła (np. piec, kocioł). Wyniki ankiet częściowo pozwoliły szacunkowo określić sposoby pokrywania potrzeb ciepłych centralnego ogrzewania w budownictwie mieszkaniowym, strukturę pokrywania zapotrzebowania na ciepło przez poszczególne rodzaje paliwa oraz kierunki modernizacji budynków mieszkalnych.

W trakcie prac nad PONE dokonano także diagnozy w zakresie zaopatrzenia w ciepło poszczególnych dzielnic miasta Opola, sektorów gospodarki oraz potrzeb Miasta w zakresie zmiany sposobu ogrzewania, z uwagi na konieczność redukcji emisji pyłu zawieszonego PM10 oraz jego zawartości w powietrzu atmosferycznym. Opracowanie to powstało m.in. na podstawie „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Opole” z 2005 r. Określono w nim, że sposób pokrycia potrzeb ciepłych centralnego ogrzewania w budownictwie mieszkaniowym na terenie miasta Opola, kształtuje się w następujący sposób: ok. 27,6 tys. (58%) mieszkań w zabudowie wielorodzinnej na terenie Opola wykorzystuje ciepło systemowe wytwarzane przez instalacje zarządzane przez ECO SA, ok. 7,3 tys. (15%) mieszkań wykorzystuje do ogrzewania gaz, ok. 12,7 tys. (27%) mieszkań korzysta z indywidualnych systemów grzewczych.

(dowód: akta kontroli str. 501-517, 621-630, 644-645)

3.2. Zgodnie z art. 379 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska* do zadań Prezydenta Miasta należało *sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu*, w tym także kontroli prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych. Stosownie do zapisu art. 379 ust. 2 *Prawa ochrony środowiska*, *Prezydent mógł upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych funkcjonariuszy straży gminnych*. Straż Miejska w Opolu w badanym okresie przeprowadziła łącznie 127 kontroli w zakresie prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych, w tym 5 kontroli w 2011 r., 33 w 2012 r., 54 w 2013 r. i 35 w 2014 r. Wydział Ochrony Środowiska Urzędu w ramach posiadanych kompetencji podejmował kontrole, wizje lokalne, czynności wyjaśniające oraz wzywał do przedłożenia

²⁹ ATMOTERM SA

dokumentacji w zakresie 5 spraw dotyczących prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych oraz zagadnień związanych z zanieczyszczeniem powietrza. Podejmowane one były w następstwie zgłoszeń mieszkańców. W wyniku przeprowadzonych przez Straż Miejską kontroli stwierdzono łącznie 11 nieprawidłowości, polegających m.in. na: spalaniu lakierowanych desek ze starych mebli, słupów trakcji elektrycznych, odpadów domowych, płyt wiórowych i laminowanych. W efekcie tych kontroli nałożono 7 mandatów karnych na łączną kwotę 570 zł.

(dowód: akta kontroli str. 499-500, 518)

3.3. W budynkach użyteczności publicznej Miasta Opola stosowanymi źródłami ogrzewania były: węgiel, gaz, energia elektryczna, olej, ciepło sieciowe, kolektory słoneczne oraz pompy ciepłe.

Na 171 budynków użyteczności publicznej (np. obiekty Urzędu, szkół, przedszkoli) w 2008 r. 112 ogrzewanych było ciepłem sieciowym (65%), 27 elektrycznie (16%), 25 gazem (15%), 4 olejem (2%) oraz 3 węglem (2%).

W 2013 r.³⁰ w stosunku do 2008 r. o 1 zmniejszyła się liczba budynków opalanych węglem oraz olejem, o 2 zwiększyła się liczba budynków opalanych gazem, zwiększyła się także o 12 liczba budynków zasilana ciepłem sieciowym oraz o 11 ogrzewanych energią elektryczną. Dodatkowo według stanu na 31 grudnia 2013 r. 1 budynek użyteczności publicznej posiadał kolektory słoneczne, a 1 powietrzne pompy ciepłe, klimatyzację i rekuperację.

(dowód: akta kontroli str. 656)

Realizując w latach 2008-2014 działania dotyczące termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej Miasto Opole korzystało z dofinansowania zewnętrznego, tj. środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego, premii termomodernizacyjnej z Banku Gospodarstwa Krajowego oraz środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Środki pochodzące z tych źródeł zostały wydatkowane na sfinansowanie kosztów robót termomodernizacyjnych przeprowadzonych m.in. w obiektach: szkół podstawowych nr 5 i 20, gimnazjach nr 4 i 8, zespołach szkół ogólnokształcących nr 2 i 3.

(dowód: akta kontroli str. 652-653)

3.4. Urząd prowadził w latach 2008-2014 działania edukacyjno-informacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczeń powietrza i możliwości podejmowania działań naprawczych. Zaliczyć do nich należy m.in.: organizację spotkań informacyjnych dla mieszkańców Opola; wydawanie plakatów i ulotek dotyczących szkodliwości niskiej emisji; organizowanie Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu i Europejskiego Dnia bez Samochodu, finansowanie przedstawień teatralnych o tematyce ekologicznej dla dzieci ze szkół podstawowych, prowadzenie cyklicznych zajęć dydaktycznych w formie warsztatów multimedialnych z zakresu ochrony środowiska (w tym ochrony powietrza), jako zajęcia resocjalizacyjne dla przebywających w areszcie śledczym i zakładzie karnym w Opolu; zlecenie przeprowadzenia kampanii edukacyjnej pokazującej korzyści zdrowotne i społeczne wynikające z eliminacji niskiej emisji realizowanej poprzez produkcję spotu reklamowego telewizyjnego i radiowego, dystrybucję ulotek, plakatów, pomocy dydaktycznych oraz przeprowadzenie szkoleń i warsztatów dla mieszkańców Opola. Informacje dotyczące zagadnień związanych z ochroną powietrza zamieszczono także na stronie internetowej Urzędu.

³⁰ Łączna liczba budynków użyteczności publicznej Miasta Opola w 2013 r. wynosiła 196 budynków.

Z informacji uzyskanych od organizacji ekologicznych działających na terenie Opola wynikało, iż dobrze lub bardzo dobrze oceniają one zasięg i skuteczność działań edukacyjno-informacyjnych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 519-545, 630-649)

3.5. Urząd prowadził inne działania (poza określonymi w POP) mające na celu poprawę jakości powietrza. Do takich działań zaliczyć należy m.in: opracowanie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Opola”; stworzenie regulaminu ustalającego warunki przyznawania dotacji na zmianę tradycyjnego systemu ogrzewania na proekologiczny; udział w programie dot. dofinansowania przedsięwzięć związanych z „Likwidacją niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – KAWKA³¹”; złożenie wniosku o dotację do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Opola w ramach Działania 9.3. „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej – plany gospodarki niskoemisyjnej”; realizację nasadzeń drzew i krzewów na obszarach przekroczeń stężeń pyłu zawieszonego.

(dowód: akta kontroli str. 630-649)

3.6. Współpraca Miasta Opola z Marszałkiem Województwa Opolskiego dotyczyła opiniowania projektów POP z 2009 r. i 2013 r. oraz realizacji obowiązków sprawozdawczych z tych programów wynikających. Współpraca z WIOŚ w zakresie ochrony powietrza, dotyczyła lokalizacji stanowiska pomiarowego do oceny wskaźnika średniego narażenia dla pyłu PM_{2,5} w Opolu. W ramach tej współpracy Miasto Opole informowało WIOŚ m.in. o liczbie mieszkańców miasta i osiedla im. Armii Krajowej, gęstości zaludnienia, charakterystyce obszaru osiedla, kierunkach rozwoju miasta i głównych inwestycjach planowanych do roku 2020. W ramach współpracy z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego powstała Aglomeracja Opolska³². Do wymienianych kluczowych obszarów działania Aglomeracji Opolskiej należy m.in. ochrona środowiska. W ramach jej działalności opracowano m.in. projekt Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), który określił działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych Aglomeracji Opolskiej w perspektywie do 2020 r. W projekcie „Strategii ZIT Aglomeracji Opolskiej” znalazły się m.in. zapisy w Prioryecie 2 – *Promowanie strategii niskoemisyjnych, wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym, promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspierania zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu.* Wyznaczono także cel 2.2 *Poprawa jakości powietrza* i następujące działania dla całej aglomeracji: *Budowa zintegrowanych centrów przesiadkowych na terenie*

³¹ Clean Air for Europe, czyli CAFE – nazwa programu, w ramach którego z Narodowego oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej można pozyskać środki na likwidację pieców i kotłowni opalanych węglem, Celem programu jest likwidacja tzw. niskiej emisji, dalej: KAWKA.

³² Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska powołane zostało przez 20 gmin województwa opolskiego na zebraniu założycielskim 16 października 2013 r., natomiast jego rejestracja w Krajowym Rejestrze Sądowym nastąpiła – 14 listopada 2013 r. Powstała ona na podstawie podpisanego Porozumienia sprawie utworzenia Aglomeracji Opolskiej przez 20 samorządów gminnych skupionych w obszarze funkcjonalnym Opola. Jest kontynuacją działań zapoczątkowanych w 2012 roku przez gminy, które przystąpiły do porozumienia w sprawie utworzenia Aglomeracji Opolskiej.

Aglomeracji Opolskiej; Budowa spójnego systemu ciągów pieszo-rowerowych na terenie Aglomeracji Opolskiej, Budowa i modernizacja oświetlenia ulicznego. W ramach współpracy z sąsiednimi samorządami opracowano także projekt Strategii Rozwoju Aglomeracji Opolskiej na lata 2014–2020 wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 567-598, 630-649)

3.7. Urząd podejmował działania w celu kształtowania polityki służącej ochronie jakości powietrza spółki zajmującej się dostawą ciepła w Opolu (ECO SA)³³. Dotyczyło to działań na rzecz obniżenia niskiej emisji w Opolu. Jednym z takich działań była współpraca Miasta Opola przy realizacji programu KAWKA, w ramach którego Urząd zbierał deklaracje od osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych, które wykonały lub zamierzają wykonać ogrzewanie proekologiczne (gazowe, olejowe, elektryczne).

W lipcu 2013 r. ECO SA poinformowało Prezydenta Miasta, że ma opracowany wniosek o dofinansowanie zadania dla 32 budynków mieszkalnych, będących w jej zasięgu sieci ciepłowniczej. ECO SA przesyłało do Urzędu aktualizowane wykazy adresów budynków objętych programem KAWKA. W efekcie ww. spółka złożyła wniosek na dofinansowanie i pozyskała dotacje na przeprowadzenie zadań inwestycyjnych w kierunku likwidacji źródeł niskiej emisji w budynkach mieszkalnych i zastąpienie ich ogrzewaniem pochodzącym z miejskiej sieci ciepłowniczej.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu podała, że ECO SA *realizuje zadania polegające na całkowitej likwidacji źródeł ciepła w obiektach, w których do tej pory wykorzystywano do ogrzewania źródła opalane paliwem stałym i podłącza budynki do miejskiej sieci ciepłowniczej. W związku z tym ECO S.A. przystąpiła w 2013 r. do konkursowego naboru wniosków do programu pn. „Likwidacja niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – KAWKA”. ECO S.A. buduje także nowy układ skojarzony, którego realizacja jest zgodna z Polityką Energetyczną Polski do 2030 r. a także przyjętymi przez Radę Miasta Opola w 2005 r. „Załoženiami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Opola”. Budowany układ wysokosprawnej kogeneracji w elektrociepłowni na ul. Harcerskiej to inwestycja „szyta na miarę” aktualnych i przyszłych potrzeb Miasta Opola – z uwzględnieniem jej wpływu na przyszłe koszty produkcji ciepła i energii elektrycznej. Jest to jedno z ośmiu przedsięwzięć w skali kraju, które uzyskało dotację ze środków unijnych w ramach POIiŚ działanie 9.1 wdrażanego przez NFOŚiGW i nadzorowanego przez Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. ECO SA rozpoczęła także realizację inwestycji dofinansowanych z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a polegających na budowie nowych układów odpylania.*

(dowód: akta kontroli str. 599-600, 630-649, 763)

3.8. Miasto Opole podejmowało działania w zakresie współpracy z podmiotami komercyjnymi znacząco wpływającymi na jakość powietrza w Opolu. Dotyczyło to przede wszystkim działalności Cementowni „Odra” SA w Opolu (Cementownia). Prezydent Miasta Opola występował do Cementowni, do Marszałka Województwa Opolskiego oraz do WIOŚ aby podjęli, zgodnie z posiadanymi kompetencjami, działania i czynności wyjaśniające dotyczące sposobu transportu kamienia wapiennego z kopalni odkrywkowej do Cementowni. Pismem nr WI.703.3.25.2012.AS z 4 lipca 2012 r. WIOŚ poinformował Prezydenta Miasta, że przeprowadził kontrolę w trakcie której ustalono, że zakład jest w trakcie

³³ Miasto Opole według stanu na 30.06.2014 r. było właścicielem 53,26% akcji ECO SA

przedsięwzięcia pn. „Modernizacja transportu kamienia wapiennego, zamiana kolejki wąskotorowej na system przenośników, przygotowanie placu pod skład buforowy (przygotowanie posadzki), budowa przenośnika ze składu buforowego do istniejącej linii przenośników transportujących kamień do zbiorników zlokalizowanych na terenie cementowni”. Inspektorzy WIOŚ stwierdzili, że transportowany przenośnikiem mechanicznym urabiany kamień jest usypywany w postaci hałdy na terenie częściowo utwardzonym, gdzie występuje emisja niezorganizowana. Doraźnie zostały zamontowane kurtyny z taśm z tworzywa sztucznego celem ograniczenia wielkości emisji niezorganizowanej. Natomiast w drugim etapie zaplanowano budowę hali do magazynowania urabianego kamienia, co ma ograniczyć występującą emisję pyłów oraz hałasu do środowiska.

W odpowiedzi na ww. interwencje, odpowiednio w piśmie Nr PO/01/13 z dnia 10 stycznia 2013 r., Cementownia złożyła także wyjaśnienia, z których wynikało, iż podjęte zostaną działania w zakresie budowy dwóch filtrów na przesypach nowo wybudowanego przenośnika taśmowego na wyrobisku. Zadeklarowane zostało wówczas, że filtry zostaną wybudowane i uruchomione w 2013 r. Pozwolił to miało na ograniczenie do minimum emisji niezorganizowanej pyłów, która może lokalnie występować w okresach długotrwałej bezopadowej pogody oraz podczas niesprzyjających (porywistych) wiatrów. W następnym piśmie Nr PO/39/13 z dnia 29 kwietnia 2013 r., Cementownia wyjaśniła, iż po dokładnej analizie problemu podjęta została decyzja o zmianie wcześniejszej koncepcji polegającej na budowie dwóch filtrów na przesypach, zastępując ją budową systemu mgłowego firmy TELESTO (system redukcji frakcji lotnych za pomocą mgły wodnej). W piśmie złożona została również deklaracja, iż temat oddziaływania wyrobiska na okolicę jest dla Zarządu Cementowni „bardzo ważny i Cementownia dołoży wszelkich starań, aby ewentualne negatywne oddziaływania zredukowane zostały do minimum”. Pismem nr PO/5/14 z dnia 22 stycznia 2014 r. Cementownia udzieliła wyjaśnień, w których opisała działania jakie podjęła już w 2013 r. w zakresie przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu emisji niezorganizowanej z pryzm kamienia zlokalizowanych na terenie wyrobiska „Odra I”. Wynikało z nich, że przebudowa systemu transportu w kopalni jest zaplanowana dwuetapowo. Dotychczas zrealizowano etap pierwszy – budowę układu transportowego. W drugim etapie zaplanowano budowę krytego składowiska surowca. Ze względu na koszt tego przedsięwzięcia i jego skomplikowany charakter, poinformowano że realizacja możliwa będzie pod koniec 2015 r.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła, że *Prezydent Miasta Opola nie jest organem ochrony środowiska dla Cementowni na mocy art. 378 ust. 2a ustawy Prawo ochrony środowiska. Dodała, że stosownie do art. 379 ww. ustawy Prawo ochrony środowiska, Marszałek Województwa sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu. Tutejszemu organowi zależy jednak na tym, aby wszyscy użytkownicy środowiska przestrzegali norm i dbali o jego jakość. Urząd występuje tu również jako instytucja, do której w pierwszej kolejności zwracają się mieszkańcy Opola o podjęcie działań. W rezultacie podjętych działań przez różne jednostki, Cementownia zobowiązała się do budowy hali surowca w wyrobisku „ODRA I” co powinno wyeliminować emisję niezorganizowaną z węzła zlokalizowanego w ww. wyrobisku.*

(dowód: akta kontroli str. 546-566, 647-649)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

4. Podejmowanie działań służących ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza w procesie wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2008-2013 Prezydent Miasta wydał łącznie 36 pozwoleń (decyzji) na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, tj. odpowiednio w kolejnych latach ww. okresu 6, 8, 7, 4, 8, 3 pozwolenia. W tym okresie nie wydawał pozwoleń zintegrowanych, o których mowa w art. 201 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska*.

(dowód: akta kontroli str.649-651, 657)

4.2. W latach 2008-2014 (do dnia zakończenia kontroli) Prezydent Miasta nie prowadził postępowań kompensacyjnych w oparciu o przepisy art. 227-229 *Prawa ochrony środowiska*. W ww. okresie Prezydenta Miasta wydał łącznie 23 decyzje na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla nowo wybudowanych lub istotnie zmienionych instalacji. W wyniku przeprowadzonego badania czterech takich decyzji nie stwierdzono przesłanek do przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego.

Zastępca Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła, że *podczas prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza nie były prowadzone postępowania kompensacyjne z uwagi na fakt, że nie zaistniały przesłanki do ich przeprowadzenia. Przedłożone wraz z wnioskami o udzielenie ww. pozwoleń informacje nt. aktualnego stanu zanieczyszczenia powietrza (tzw. tło), sporządzane przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Opolu, nie wykazały przekroczeń średniorocznych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym w rejonie, na którym zlokalizowano zakłady. W związku z tym nie było przeszkód formalnych do udzielenia przez tutejszy organ pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza. W odniesieniu do zbadanych w toku kontroli pozwoleń zostały one wydane dla instalacji, które położone są wg POP z 2009 r. poza obszarem przekroczeń poziomu dopuszczalnego stężenia pyłu zawieszonego PM10 o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy w 2005 r. Natomiast instalacje, dla których wydano ww. pozwolenia zlokalizowane są w obszarze przekroczeń poziomu dopuszczalnego stężenia pyłu zawieszonego PM10 o okresie uśredniania wyników pomiarów 24 godziny w Opolu w 2005 r. Dodała także, że dwa ww. pozwolenia wydano przed datą uchwalenia POP z 2009 r. (tj. przed 7 lipca 2009r.). Należy mieć na uwadze, że POP z 2009 r. został opracowany na podstawie wyników pomiarów zanieczyszczeń powietrza przeprowadzonych w 2005 r. Natomiast POP z 2013 r. został opracowany na podstawie wyników pomiarów zanieczyszczeń powietrza przeprowadzonych w 2011 r. i wyznacza inne obszary przekroczeń niż POP z 2009 r. W związku z tym przy prowadzeniu postępowań o wydanie pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza kierowano się aktualnym stanem zanieczyszczenia powietrza oraz obliczeniami rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w powietrzu (emitowanych z instalacji położonych na terenie zakładów), które nie wykazały przekroczeń wartości odniesienia substancji objętych pozwoleniami na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza.*

Urząd nie otrzymywał z Ministerstwa Środowiska wytycznych w sprawie stosowania przepisów *Prawa Ochrony Środowiska* dotyczących postępowań kompensacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 649-651, 657-751, 762)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, z uwagi na: 1) niejednoznaczność zapisów *Poś*³⁴ normujących przesłanki prowadzenia postępowania kompensacyjnego oraz 2) zakres dokumentów składanych przez podmioty ubiegające się o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza³⁵, Prezydent w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów powinien zmierzać do ujednolicenia zakresu dokumentów przedkładanych przez wnioskodawców poprzez każdorazowe określanie obszaru, dla którego należy podać – wymagany art. 221 ust. 1 pkt 5 *Prawa ochrony środowiska* – aktualny stan jakości powietrza.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶ 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 Opolu.

Opole, 09 lipiec 2014 r.

Kontroler
Damian Mielcarek
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman

.....
podpis

.....
Podpis

³⁴ W art. 225 ust. 1 *Poś* wskazano, że wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla nowobudowanej lub zmienianej w sposób istotny instalacji usytuowanej **na obszarze**, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zapewnienia odpowiedniej redukcji ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów powodujących naruszenia tych standardów z innych instalacji usytuowanych na tym obszarze. Z kolei w art. 87 ust. 1 *Poś* wskazano, że oceny jakości powietrza dokonuje się **w strefach**.

³⁵ Gdzie wnioskodawcy w trybie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.) występowali do WIOŚ o podanie aktualnego stanu zanieczyszczenia na wskazanym przez siebie terenie, obejmującym często obszar miejscowości (przy obszarach wiejskich) lub rejon konkretnej ulicy (na obszarach miejskich). WIOŚ w udzielanych informacjach wskazywał, że aktualny stan zanieczyszczenia powietrza na podstawie szacunku emisji nie przekracza standardów jakości powietrza, podczas gdy na terenie strefy (dla której jako całości WIOŚ dokonywał ocen jakości powietrza) występowały przekroczenia takich standardów. Następnie uzyskane z WIOŚ informacje o aktualnym stanie zanieczyszczeń były przedkładane Prezydentowi na potrzeby prowadzonych postępowań o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.