



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-008-01/2014

P/14/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/086 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Janusz Zakrzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90387 z dnia 31 marca 2014 r. 2. Rafał Sowa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90386 z dnia 31 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego ¹ , ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ realizację w okresie objętym kontrolą⁴ przez Samorząd Województwa Mazowieckiego obowiązków dotyczących określania programów ochrony powietrza⁵ i planów działań krótkoterminowych, monitorowania rezultatów działań naprawczych, realizacji innych zadań służących ograniczeniu emisji zanieczyszczeń do powietrza oraz współpracy z innymi jednostkami przy realizacji tego rodzaju zadań.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Samorząd Województwa Mazowieckiego prawidłowo wywiązywał się z obowiązków określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶ dotyczących uchwalania programów i planów działań krótkookresowych oraz sporządzania okresowych sprawozdań z ich realizacji. Opracowanie tych dokumentów było konsultowane z innymi podmiotami, w tym jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi. Samorząd prawidłowo wykonywał również inne zadania wyznaczone w ustawie POŚ dotyczące m.in. wydawania pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Nawiązał również współdziałanie z innymi samorządami wojewódzkimi w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony powietrza. Należy jednak zauważyć, że pomimo

¹ Dalej także: Urząd lub Urząd Marszałkowski.

² Dalej także: Marszałek.

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 Kontrolą objęto lata 2008 – 2014 (I półrocze).

⁵ Dalej także: programy.

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. - dalej także: ustawa POŚ.

wywiązywania się przez Samorząd Województwa z obowiązków w zakresie opracowania programów i zbierania informacji o ich realizacji, jakość powietrza w województwie w badanym okresie nie uległa poprawie.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności dziewięciu przypadków opóźnień w uchwaleniu programów ochrony powietrza w stosunku do terminów określonych w ustawie POŚ. Ponadto uwagi NIK dotyczyły określania w sposób mało precyzyjny zadań naprawczych wyznaczonych do realizacji w uchwalonych programach, co utrudnia monitorowanie stopnia ich realizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań dotyczących ustanowienia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Z dniem 1 stycznia 2008 r., w wyniku zmiany art. 91 ustawy POŚ⁷ na organy samorządu województwa zostały nałożone obowiązki w zakresie opracowania i określenia programu ochrony powietrza dla stref, w których poziomy substancji (zanieczyszczeń) w powietrzu przekraczają poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji.

Powierzone obowiązki samorząd województwa mazowieckiego zrealizował uchwalając w badanym okresie 23 programów ochrony powietrza.

Programy te określone zostały dla stref, w przypadku których obowiązek taki wskazany został w rocznych ocenach jakości powietrza w województwie mazowieckim, opracowanych przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska⁸, dla których stosownych programów ochrony powietrza nie wprowadził w życie Wojewoda Mazowiecki przed dniem 1 stycznia 2008 r. W poszczególnych latach uchwalono następujące liczby programów ochrony powietrza:

- w 2008 r. – osiem programów, które opracowano z powodu przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM₁₀, stwierdzonych przez MWIOŚ w ocenie za 2005 r.⁹;
- w 2009 r. - siedem programów, które opracowano z powodu przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM₁₀ stwierdzonych przez MWIOŚ w ocenie za 2006 r.¹⁰ oraz dwa programy opracowane z powodu przekroczenia poziomów docelowych B(a)P¹¹ i ozonu¹², stwierdzonych przez MWIOŚ w ocenie za 2007 r.,

⁷ Na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy z 19 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.).

⁸ Dalej także: MWIOŚ.

⁹ Uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 228- 235/08 z 17 listopada 2008 r. (Dz.Urz.Woj.Maz. Nr 216, poz. 9135-9142) w sprawie określenia programów ochrony powietrza dla stref powiatów: ciechanowskiego, nowodworskiego, grodzkiego, miasta Płock, żuromińskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego. Procedurę opracowania powyższych programów rozpoczął Wojewoda Mazowiecki.

¹⁰ Uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 12 października 2009 r. nr 167-173/09 (Dz.Urz.Woj.Maz. Nr 181 poz. 5121-5129) w sprawie określenia programów ochrony powietrza dla strefy miasta Ostrołęka oraz dla stref powiatów: ostrowskiego, wołomińskiego, makowskiego, mławskiego, pułtuskiego, legionowskiego.

¹¹ Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 223/09 z 21 grudnia 2009 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim (Dz.Urz.Woj.Maz. z 2010 r. Nr 2, poz.38).

¹² Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 222/09 z 21 grudnia 2009 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy mazowieckiej (Dz.Urz.Woj.Maz. z 2010 r. Nr 2, poz. 37).

- w 2013 r. - sześć programów, opracowanych z powodu przekroczenia poziomów docelowych B(a)P¹³, pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz NO₂¹⁴.

W programach ochrony powietrza uchwalonych w 2013 r. określone zostały plany działań krótkoterminowych, o których jest mowa w art. 91 ust. 3a ustawy POS.

Ustalono, że w dwa programy ochrony powietrza określone uchwałami Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 228/08 i 235/08 z 17 listopada 2008 r. (ze względu na stwierdzone przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10), opracowane zostały dla stref powiatu ciechanowskiego i pruszkowskiego, zamiast dla całej strefy ciechanowsko-mławskiej oraz pruszkowsko-żyrardowskiej wskazanej w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref w których dokonuje się oceny jakości powietrza¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 6-20)

Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego¹⁶ wyjaśnił m.in., że przy sporządzaniu programów ochrony powietrza (m.in. dla powiatu ciechanowskiego i pruszkowskiego), w przypadku których konieczność ich sporządzenia wynikała z rocznych ocen jakości powietrza za lata 2005-2006 wzięto pod uwagę stanowisko Ministra Środowiska przekazane w piśmie z 23 sierpnia 2007 r.¹⁷, w którym wskazano m.in., że programy ochrony powietrza wynikające z rocznych ocen jakości powietrza za lata 2005-2006 należy sporządzić wg dotychczasowego podziału na strefy, a wg nowych zasad (tj. m.in. zgodnie z nowym podziałem na strefy), należy sporządzać programy, których konieczność opracowania będzie wynikała z rocznej oceny jakości powietrza za 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 314)

Samorząd województwa mazowieckiego nie uchwalał w latach 2008-2012 nowych programów ochrony powietrza, których konieczność opracowania (ze względu na przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10 i w jednym przypadku NO₂) wynikała z rocznych ocen jakości powietrza, dla trzech stref, dla których programy takie zostały wprowadzone w życie w 2007 r. przez Wojewodę Mazowieckiego (tj. dla miasta Radom¹⁸, aglomeracji warszawskiej¹⁹ oraz powiatu żyrardowskiego²⁰).

Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że wzięto w tym zakresie pod uwagę stanowisko Ministra Środowiska przekazane w piśmie z 23 kwietnia 2008 r.²¹, w którym wskazano, że nie ma potrzeby sporządzania nowego programu ochrony powietrza w przypadku, gdy program ten został już wdrożony w latach ubiegłych, a termin realizacji zadań naprawczych obejmuje też lata obecne.

(dowód: akta kontroli str. 314-315)

Z 23 uchwalonych przez samorząd województwa mazowieckiego w badanym okresie programów ochrony powietrza, terminowo uchwalono wszystkie sześć programów przyjętych do realizacji w 2013 r. - uwzględniając wyznaczony w art. 7 ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony

¹³ Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 184/13 z 25 listopada 2013 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim (Dz.Urz.Woj.Maz. z 2013, poz.13009).

¹⁴ Uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 162-164/13 z 28 października i nr 185-186/13 z 25 listopada 2013 r. w sprawie określenia programów ochrony powietrza dla następujących stref: aglomeracja warszawska (dwa programy), miasto Płock, strefa mazowiecka, miasto Radom (Dz.Urz.Woj.Maz. z 2013 r. poz.11271-11273 i 13010-13011).

¹⁵ Dz. U. Nr 52, poz. 310 - obowiązywało od 27 marca 2008 r. do 25 sierpnia 2012 r.

¹⁶ Dalej także: Dyrektor Urzędu.

¹⁷ Znak: DGPŚiZKop-072/4761/2007/mz.

¹⁸ Rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego Nr 66 z 24 grudnia 2007 r. (Dz.Urz.Woj.Maz. Nr 269, poz. 9319).

¹⁹ Rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego Nr 67 z 24 grudnia 2007 r. (Dz.Urz.Woj.Maz. Nr 269, poz. 9320).

²⁰ Rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego Nr 65 z 21 grudnia 2007 r. (Dz.Urz.Woj.Maz. Nr 269, poz. 9318).

²¹ Znak: DZKiZRop-072/1180/2008/mz.

środowiska oraz niektórych innych ustaw²², 18 miesięczny termin na opracowanie i przyjęcie wymaganych programów (dla stref, dla których ich nie opracowano) lub dostosowanie przyjętych wcześniej programów do zmienionych wymagań. Pozostałe 17 programów ochrony powietrza z lat 2008-2009, uchwalonych zostało z opóźnieniem od 5 do 14 miesięcy w stosunku do 15 miesięcznego terminu określonego w art. 91 ust. 3 ustawy POŚ (w treści obowiązującej do dnia 28 maja 2012 r.), z tym że w przypadku ośmiu programów uchwalonych w 2008 r. termin ten upłynął w dniu 2 września 2007 r., tj. w czasie gdy za to zadanie odpowiadał wojewoda mazowiecki.

(dowód: akta kontroli str. 21-26)

1.2. Całość wydatków poniesionych w latach 2008 – 2013 na opracowanie programów ochrony powietrza w łącznej kwocie 1 628,3 tys. zł, Urząd sfinansował ze środków dotacji otrzymanej z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²³. Urząd bezskutecznie występował w latach 2010-2013 do Wojewody Mazowieckiego o przyznanie środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 27-44)

1.3. W związku z wejściem w życie z dniem 28 maja 2012 r. nowelizacji ustawy POŚ, po ocenie rocznej jakości powietrza za 2010 r., w której wykazano występowanie przekroczeń poziomów dopuszczalnych w powietrzu pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5}, NO₂ oraz B(a)P, Urząd rozpoczął opracowywanie nowych programów ochrony powietrza dla wszystkich (czterech) stref w województwie mazowieckim, które to prace zostały zakończone uchwaleniem przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w październiku i listopadzie 2013 r. sześciu programów ochrony powietrza, o których była mowa w pkt 1.1.

(dowód: akta kontroli str. 24-26)

1.4. Wykonawców wszystkich programów ochrony powietrza wybrano w trybie przetargu nieograniczonego. We wszystkich postępowaniach przetargowych przetargach o udzielenie zamówienia ubiegały się firmy Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych EKOMETRIA Sp. z o.o oraz ATMOTERM S.A.

Z 23 uchwalonych programów projekty 22 wykonała firma EKOMETRIA Sp. z o.o. a jeden firma ATMOTERM S.A.

(dowód: akta kontroli str. 45-49)

1.5. Programy ochrony powietrza uchwalone przez Sejmik Województwa Mazowieckiego (z wyłączeniem dwóch uchwalonych w dniu 21 grudnia 2009 r. programów), zawierały wszystkie elementy określone w art. 84 ust. 2 ustawy POŚ oraz w rozporządzeniach Ministra Środowiska: z 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza²⁴ (programy uchwalone w latach 2008-2009); z 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych²⁵ (programy uchwalone w 2013 r.

W programach ochrony powietrza: dla strefy mazowieckiej, w której został przekroczony poziom docelowy ozonu w powietrzu²⁶ oraz dla stref w województwie mazowieckim, w których został przekroczony poziom docelowy B(a)P w powietrzu²⁷

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 460.

²³ Dalej także: WFOŚiGW.

²⁴ Dz.U. Nr 38, poz. 221.

²⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1028.

²⁶ Program określony uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 222/09 z 21 grudnia 2009 r. dla strefy mazowieckiej, w której został przekroczony poziom docelowy ozonu w powietrzu – obowiązywał do końca 2010 r.

²⁷ Program określony uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 223/09 z 21 grudnia 2009 r. dla stref w województwie mazowieckim, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu jako

określono podstawowe kierunki działań zmierzających do przywracania poziomów docelowych danego zanieczyszczenia w powietrzu. Nie określono natomiast zakresu działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska, harmonogramu rzeczowo-finansowego planowanych działań oraz podmiotów, do których skierowane są obowiązki (zadania) ustalone w programie. W programie dotyczącym B(a)P nie określono ponadto obowiązków organów administracji w zakresie przekazywania organowi przyjmującemu program informacji o wydawanych decyzjach mających wpływ na realizację programu oraz sposobu kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów.

Wymóg zamieszczenia tych elementów w programach ochrony powietrza określony został w art. 84 ust. 2 pkt 3-5, 7-8 ustawy POŚ oraz w przypadku programu dotyczącego ozonu - §4 pkt 5 i 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza.

W programie dotyczącym B(a)P (załącznik nr 3 - dotyczący określenia niezbędnych środków, mających na celu osiągnięcie poziomu docelowego tego zanieczyszczenia²⁸), wskazano, że wszelkie zaproponowane działania naprawcze w celu ograniczenia emisji B(a)P musiałyby być zakrojone na bardzo dużą skalę i stanowiłyby zbyt duże obciążenie finansowe dla społeczeństwa. Założono w tej sytuacji, że wszystkie działania podejmowane dla zmniejszania stężeń pyłu zawieszonego PM10, będą wiązały się z ograniczeniem stężeń B(a)P, jakkolwiek nie rozwiążą problemu uzyskania poziomu docelowego dla tej substancji.

(dowód: akta kontroli str. 6-20)

Przyczyną tej sytuacji według Urzędu był fakt, że przepisy art. 84 ustawy POŚ dotyczy opracowywania programów w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów przestrzegania jakości środowiska, natomiast dla B(a)P oraz ozonu programy opracowywane były w celu uzyskania poziomu docelowego w powietrzu, który zgodnie z art. 3 pkt 28 lit b) tej ustawy, nie jest standardem jakości powietrza (standardem jest natomiast poziom dopuszczalny substancji w powietrzu). W związku z powyższym programy dotyczące tych substancji zostały sporządzone z uwzględnieniem przede wszystkim zapisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza.

Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych wyjaśniła ponadto, że nieokreślenie w programie dotyczącym ozonu działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska, harmonogramu rzeczowo-finansowego planowanych działań oraz podmiotów, do których skierowane są obowiązki (zadania) ustalone w programie wynikał z przeprowadzonej analizy technicznej i ekonomicznej (o której mowa w §4 pkt 9 ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z 2008 r.), z której wynikało, że osiągnięcie poziomu docelowego w skali województwa nie jest technicznie możliwe i ekonomicznie uzasadnione. Z uwagi na nieznaczne przekroczenia wartości docelowej ozonu w powietrzu w programie nie określono działań naprawczych, a jedynie zaproponowano kierunki działań, których realizacja spowoduje obniżenie emisji prekursorów ozonu.

(dowód: akta kontroli str. 9, 11-12, 316)

wskaznika wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w powietrzu – obowiązywał do czasu wejścia w życie nowego programu w tym zakresie uchwalonego w 2013 r. przez Sejmik Województwa Mazowieckiego.

²⁸ Wymóg określenia w tym programie stosowanych w strefach, niezbędnych środków mających na celu osiągnięcie poziomów docelowych substancji, które pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów i dotycząc w szczególności głównych źródeł emisji określony został w §9 rozporządzenia Ministra Środowiska z 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza.

W programach uchwalonych w 2013 r.²⁹ zamieszczono plany działań krótkoterminowych, które zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 92 ust 2 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 14-20)

1.6. W wyniku kontroli postępowania Urzędu przy opracowywaniu projektów programów ochrony powietrza dotyczących strefy aglomeracja warszawska³⁰ oraz strefy miasto Radom³¹ ustalono, że projekty tych programów zostały poddane opiniowaniu stosownie do wymogów określonych w art. 91 ust. 1 i ust. 5 ustawy POŚ oraz konsultacjom społecznym zgodnie z przepisami 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 środowisko³².

Prezydenci Radomia i m.st. Warszawy nie wnieśli uwag do projektów programów dotyczących B(a)P oraz ozonu uchwalonych 2009 r. Zgłosili natomiast uwagi do projektów programów uchwalonych w 2013 r., które w większości przypadków zostały uwzględnione.

Z uwag zgłoszonych przez Prezydenta Radomia do projektów programów dotyczących pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5} oraz B(a)P nie uwzględniono jednej, w której wskazano, że realizacja działań krótkoterminowych wskazanych w załączniku nr 5 jest mało realna. W komentarzu do tej uwagi podano, że głównym powodem przekroczeń poziomów dopuszczalnych tych pyłów jest emisja powierzchniowa, pochodząca z indywidualnych źródeł ciepła (ogrzewanie mieszkań i budynków piecami węglowymi). Wskazanie działań krótkoterminowych, które są łatwe w realizacji i jednocześnie skuteczne jest praktycznie niemożliwe.

Z uwag zgłoszonych przez Prezydenta m.st. Warszawy do projektów programów dotyczących PM₁₀, PM_{2,5}, NO₂ oraz B(a)P, nie uwzględniono uwag dotyczących m.in.: 1) zmiany nazwy strefy „aglomeracja warszawska”, na „miasto stołeczne Warszawa”; 2) niemożliwej natychmiastowej realizacji programu naprawczego polegającego na przestawieniu się z ogrzewania węglowego na gazowe; 3) wymienienia i opisanie materiałów oraz technologii, które powinny być stosowane przy modernizacji dróg i parkingów, gwarantujących ograniczenie emisji pyłów podczas eksploatacji; 4) zrezygnowania z określania daty końcowej przy części działań przedstawionych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, których realizacja ma charakter stały; 5) rezygnacji z zalecenia dotyczącego obowiązku zmywania dróg, z uwagi na trudną sytuację finansową m.st. Warszawy; 6) ujmowania w harmonogramie rzeczowo-finansowym jedynie zadań ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej ze względu na sytuację finansową Prezydent m.st. Warszawy nie może przyjąć na siebie zobowiązania do sfinansowania innych działań).

W komentarzach do tych uwag wskazano następujące przyczyny ich nieprzyjęcia: ad 1) nazwa strefy aglomeracja warszawska wynika z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza; ad 2) program nie nakazuje realizacji obowiązku z trybie natychmiastowym, nie narzuca także szczegółowego sposobu realizacji obowiązku;

²⁹ Zgodnie z metodyką kontroli szczegółowym badaniem objęto programy dotyczące aglomeracji warszawskiej i strefy miasto Radom.

³⁰ Strefy „aglomeracja warszawska” dotyczyły cztery programy, jeden uchwalony w 2009 r. (dotyczący osiągnięcia poziomu docelowego stężenia B(a)P w powietrzu) i trzy uchwalone w 2013 r. (dotyczące osiągnięcia poziomów dopuszczalnych pyłów zawieszonych PM_{2,5} i PM₁₀, dwutlenku azotu oraz poziomu docelowego B(a)P).

³¹ Strefy miasta Radom dotyczyły cztery programy, dwa uchwalone w 2009 r. (dotyczące osiągnięcia poziomu docelowego stężenia B(a)P i ozonu w powietrzu) i dwa uchwalone w 2013 r. (dotyczące osiągnięcia poziomów dopuszczalnych pyłów zawieszonych PM_{2,5} i PM₁₀ oraz poziomu docelowego B(a)P).

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

ad 3) program nie jest projektem budowlanym dla dróg - opis technologii może być przedmiotem odrębnego specjalistycznego opracowania, wykonanego przez specjalistów od budowy dróg; ad 4) konieczność wpisania dat wynika z postanowień rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych; ad 5) czyszczenie mechaniczne ulic (na sucho) powoduje jedynie zbieranie piasku i innych zanieczyszczeń grubych, natomiast w trakcie takiego czyszczenia unos pyłu PM10 jest wielokrotnie wyższy niż przy normalnym ruchu ulicznym, dlatego dużo lepszy efekt uzyska się rezygnując z mechanicznego czyszczenia jezdni i przeznaczenie środków finansowych na częstsze zmywanie na mokro; ad 6) na terenie strefy aglomeracja warszawska notowane są przekroczenia poziomów dopuszczalnych i docelowych w powietrzu. Za nieprzestrzeganie standardów jakości powietrza na wniosek Komisji Europejskiej w 2010 r. przeciwko Polsce zostało wszczęte postępowanie i Polsce grożą dotkliwie kary finansowe z tego tytułu. Zatem konieczne jest ograniczanie emisji z indywidualnych systemów grzewczych, które są głównym źródłem emisji B(a)P. Proponuje się żeby było to realizowane poprzez stworzenie systemu zachęt do wymiany systemów grzewczych. Prezydent m.st. Warszawy może pozyskać na ten cel środki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (np. Program KAWKA).

(dowód: akta kontroli str. 50-183)

1.7. Zgodnie z art. 94 ust 2 ustawy POŚ, Urząd informował Ministra Środowiska o uchwaleniu przez Sejmik Województwa programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych³³.

Zakres i układ przekazywanych informacji był zgodny z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 19 listopada 2008 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza³⁴ oraz załącznikiem nr 5 do Rozporządzenia Ministra Środowiska z 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 184)

1.8. Programy ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim w okresie objętym kontrolą opracowano ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10, PM2,5, NO₂ oraz przekroczenia poziomów docelowych B(a)P i ozonu.

W wyniku kontroli programów ochrony powietrza uchwalonych w badanym okresie dla strefy miasto Radom i strefy aglomeracja warszawska³⁶, ustalono, że zdiagnozowano w nich przyczyny i źródła zanieczyszczeń (głównie powierzchniowe i liniowe) oraz wskazano (z wyjątkiem uchwalonych w 2009 r. programów dotyczących B(a)P i ozonu) działania naprawcze niezbędne do podjęcia w celu ograniczenia emisji pochodzących z poszczególnych źródeł, takie m.in. jak:

- emisja ze źródeł powierzchniowych: likwidacja ogrzewania węglowego, poprzez podłączanie budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej lub zmianę ogrzewania na gazowe; termomodernizacja budynków; tworzenie programów zachęcających do wymiany pieców na bardziej zaawansowane technologicznie i stosowanie dopłat przy wymianie starych pieców na nowe; prowadzenie kampanii na rzecz uświadomienia społeczeństwa o korzyściach płynących

³³ Dotyczy wszystkich programów uchwalonych w okresie objętym kontrolą

³⁴ Dz. U. Nr 216, poz. 1377.

³⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1034.

³⁶ Skontrolowano sześć programów dotyczących stref: miasto Radom i aglomeracja warszawska opracowanych z powodu przekroczenia poziomów dopuszczalnych przez PM10, PM2,5, NO₂ oraz poziomów docelowych przez B(a)P i ozon.

z wymiany starego typu pieców na nowe; wprowadzanie przepisów lokalnych dotyczących sposobu ogrzewania mieszkań;

- emisja ze źródeł liniowych (komunikacyjnych): modernizacja i remonty dróg, w tym szczególnie likwidacja nawierzchni nieutwardzonych (gruntowych), czyszczenie ulic na mokro; zintegrowane planowanie rozwoju systemu transportu na terenie miast oraz wprowadzenie zintegrowanego systemu kierowania ruchem ulicznym; budowa obwodnic drogowych miast, autostrad w celu kierowanie ruchu tranzytowego z ominięciem miast lub ich części centralnych; rozwój i modernizacja systemu transportu publicznego; tworzenie stref z zakazem ruchu samochodów.

W programach wskazywano na potrzebę prowadzenia działań edukacyjnych w zakresie szkodliwości zanieczyszczeń powietrza oraz koniecznych do podjęcia działań w celu, przy czym dopiero w programach uchwalonych w 2013 r., zadanie takie ujęte zostało wśród działań naprawczych określonych w harmonogramach rzeczowo – finansowych, do których realizacji zobowiązani byli prezydenci Miasta Radomia i m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli str. 20, 353, 384, 414, 416)

1.9. Dane o źródłach emisji zanieczyszczeń wykonawcy projektów programów ochrony powietrza uzyskiwali m.in. na podstawie:

- wydanych pozwoleń zintegrowanych oraz pozwoleń na wprowadzenie pyłów lub gazów do powietrza;
- danych dotyczących lokalizacji emitorów, ich parametrów technicznych i emisji średniorocznej lub maksymalnej.

Korzystano także z informacji zamieszczonych w strategiach rozwoju, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, programach ochrony środowiska.

Na podstawie informacji pochodzących z tych dokumentów tworzone bazy emisji punktowej, powierzchniowej, liniowej, jak również pochodzącej z rolnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 20, 185-188, 355-356, 370-371, 386-387, 418-420)

1.10. Z analizy danych zawartych w programach ochrony powietrza uchwalonych w 2013 r. wynika, że na terenie stref: aglomeracja warszawska oraz miasto Radom, największy udział w emisji zanieczyszczeń do powietrza, miała emisja liniowa i powierzchniowa.

Dla strefy aglomeracji warszawskiej struktura emisji z poszczególnych źródeł w odniesieniu do poszczególnych rodzajów zanieczyszczeń (których dotyczyły uchwalone programy) kształtowała się następująco³⁷:

- B(a)P (dane za 2012 r.): emisja powierzchniowa - 97%; emisja punktowa - 3%; emisja liniowa - 0%;
- pył zawieszony PM₁₀ (dane za 2011 r.): emisja powierzchniowa 23%; emisja liniowa - 63%; emisja punktowa - 14%;
- NO₂ (dane za 2011 r.): emisja powierzchniowa 3%; emisja liniowa - 51%; emisja punktowa - 46%;
- pył zawieszony PM_{2,5} (dane za 2010 r.): emisja powierzchniowa - 40%; emisja liniowa - 45%; emisja punktowa - 15%.

Dla strefy miasta Radom dane te kształtowały się natomiast następująco:

- B(a)P (dane za 2012 r.): emisja powierzchniowa - 100%; emisja punktowa i liniowa - 0%.
- pył zawieszony PM₁₀ (dane za 2011 r.): emisja powierzchniowa - 62%; emisja liniowa - 32%; emisja punktowa - 6%;

³⁷ Wg danych zamieszczonych w tych programach.

- pył zawieszony PM_{2,5} (dane za 2011 r.): emisja powierzchniowa - 81%; emisja liniowa - 14%; emisja punktowa - 5%.

(dowód: akta kontroli str. 20, 338-339, 369, 373-374, 388-390)

1.11. W żadnym z uchwalonych programów ochrony powietrza nie określono sposobu i zasad ewaluacji programu (tj. zasad badania cech i wartości programu, w celu jego usprawnienia). Poszczególne wyznaczone działania naprawcze określone były w programach w sposób ogólnikowy (hasłowy), tj. nie podawano (poza pojedynczymi przypadkami) ich rzeczowego wymiaru, jak i oczekiwanego efektu ekologicznego z ich realizacji, co w ocenie NIK, uniemożliwiało monitorowanie przebiegu ich realizacji.

Urząd nie dokonywał w badanym okresie analiz w zakresie wdrażania i skuteczności działań naprawczych określonych w poszczególnych programach.

(dowód: akta kontroli str. 20, 322-326)

Dyrektor Urzędu Mazowieckiego wyjaśnił, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Programy ochrony powietrza wykonywane były na podstawie i w granicach przepisów prawa określających szczegółowe wymagania jakim powinny odpowiadać programy, w tym m.in. zakres zagadnień, które powinny być w nich określone i ocenione. Przepisy te nie dawały podstaw do wprowadzania dodatkowych elementów programów, jakimi byłoby m.in. określanie mierników osiąganych rezultatów oraz wprowadzenie zapisów o systematycznym badaniu wartości i cech danego programu. Analizy dotyczące skuteczności programów i rozwiązań w nich zawartych nie były wykonywane, ponieważ przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku. Wykonanie analiz we własnym zakresie nie jest możliwe m.in. ze względu na zbyt małą ilość pracowników zajmujących się zagadnieniami ochrony powietrza, jak również ze względu na brak odpowiednich narzędzi wykorzystywanych w analizach stanu zanieczyszczenia powietrza (programy obliczeniowe - modele emisji, meteorologiczne, rozprzestrzeniania i transportu zanieczyszczeń). Zlecenie wykonania takiej analizy na zewnątrz wiązałoby się z koniecznością zabezpieczenia środków finansowych na ten cel. Wobec faktu, że zadania związane z programami ochrony powietrza są zadaniami z zakresu administracji rządowej, a administracja rządowa nie przekazuje dotacji celowych nawet na realizację obowiązku ustawowego określania programów ochrony powietrza trudno sobie wyobrazić, że przekazałaby dotację na realizację zadań nadobowiązkowych. Finansowanie takiego zadania z budżetu samorządu jest naruszeniem dyscypliny finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 316-317)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 9 programów ochrony powietrza, których podstawą opracowania były roczne oceny jakości powietrza za lata 2006-2007, stwierdzono, że uchwały w sprawie ich określenia podjęte zostały przez Sejmik Województwa Mazowieckiego (w październiku lub grudniu 2009 r.) z opóźnieniem 14 (7 przypadków) lub 5 miesięcy (2 przypadki), w stosunku do terminu określonego w art. 91 ust. 3 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 21-23)

Dyrektor Urzędu oraz Z-ca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych wyjaśniali, że opóźnienia w opracowaniu i uchwaleniu programów ochrony powietrza wynikały z braku środków finansowych na realizację tych zadań, z uwagi na nieprzekazanie na ten cel środków przez Wojewodę Mazowieckiego, co spowodowało konieczność pozyskania środków na ten cel z innych źródeł, tj. WFOŚiGW. W przypadku programów przyjętych w grudniu 2009 r. wpływ

na powstanie opóźnienia miała również przedłużona procedura przetargowa (na skutek protestu zgłoszonego przez jednego z oferentów), co opóźniło rozpoczęcie opracowania dokumentacji stanowiącej podstawę do określenia programów.

(dowód: akta kontroli str. 29-30; 313-314)

2. Wskazany w harmonogramach rzeczowo-finansowych wchodzących w skład programów uchwalonych w 2013 r. (które weszły w życie w listopadzie lub grudniu 2013 r. ³⁸), planowany termin zakończenia realizacji działań długoterminowych – do 31 grudnia 2024 r., jest niezgodny z postanowieniami §3 pkt 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych w którym podano, że harmonogram rzeczowo-finansowy określa działania długoterminowe na okres nie dłuższy niż 10 lat.

(dowód: akta kontroli str. 14-20)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że nie można jednoznacznie stwierdzić, że termin realizacji działań naprawczych określonych w programach jest dłuższy niż 10 lat, ponieważ nie została w sposób jednoznaczny wskazana data rozpoczęcia tych działań. Przyjęto założenie iż 2014 r. będzie rokiem zapoznania się z działaniami naprawczymi, przygotowania do ich realizacji oraz czasem na pozyskanie środków finansowych i ich umieszczenia w budżetach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 442)

W ocenie NIK, w sytuacji nieokreślenia w harmonogramie rzeczowo-finansowym daty rozpoczęcia realizacji poszczególnych działań naprawczych należy przyjąć, że jest nią data wejścia w życie poszczególnych programów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że określanie w programach ochrony powietrza w sposób ogólnikowy zakresu rzeczowego wyznaczonych w nich działań naprawczych (o czym jest mowa w pkt 1.11. wystąpienia), utrudnia ocenę przez Urząd stopnia realizacji poszczególnych działań.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³⁹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie opracowywania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych.

2. Monitorowanie rezultatów działań naprawczych przyjętych w programach ochrony powietrza

Opis stanu
faktycznego

2.1. W uchwalonych programach zamieszczono informacje o spodziewanych efektach ekologicznych oczekiwanych w wyniku realizacji działań naprawczych. Efektem tych działań miało być wg postanowień tych programów osiągnięcie (przywrócenie) poziomów dopuszczalnych lub docelowych poszczególnych zanieczyszczeń w powietrzu. W programach uchwalonych w latach 2008-2009 dotyczących pyłów PM10 informacje o oczekiwanych efektach w tym zakresie zamieszczone były w załączniku nr 4 zawierającym uzasadnienie wprowadzenia programu.

W uchwalonych w 2013 r. programach informacje oczekiwanych efektach ekologicznych w wyniku realizacji działań naprawczych zamieszczono w załączniku

³⁸ Poszczególne programy opublikowane zostały 4 listopada lub 10 grudnia 2013 r. i weszły w życie po upływie 14 dni od ich publikacji.

³⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

nr 3). W przypadku programów dotyczących pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5} oraz NO₂ były to informacje o prognozowanym średniorocznym poziomie stężeń zanieczyszczeń oraz liczbie dni z przekroczeniami stężeń dopuszczalnych w roku zakończenia programu, w sytuacji nie zastosowania działań naprawczych oraz w sytuacji ich zastosowania. W programie dotyczącym B(a)P zamieszczono natomiast informacje o oczekiwanej rocznej redukcji emisji B(a)P w poszczególnych strefach, na skutek zastosowania działań naprawczych. Podano również, jakie efekty w tym zakresie mogą przynieść poszczególne rodzaje działań mających na celu ograniczenie tzw. niskiej emisji, polegające na termomodernizacji budynków i zmianie systemów ich ogrzewania.

(dowód: akta kontroli str. 20, 192-199, 340-348, 357-367, 375-382, 391-411)

2.2. We wszystkich programach obowiązujących w badanym okresie (w których określono zadania naprawcze) zobowiązano prezydentów miast do składania co roku informacji (sprawozdań) z realizacji tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 20)

W programach określonych przez Wojewodę Mazowieckiego w 2007 r. dla stref: aglomeracja warszawska i miasto Radom, obowiązujących do 2013 r. zobowiązano prezydentów m.st. Warszawy i miasta Radomia do przekazywania co roku m.in. informacji o realizacji działań naprawczych określonych w programach wraz z podaniem przewidywanego efektu rzeczowego i ekologicznego.

W latach 2008 – 2013 prezydenci miasta Radomia i m.st. Warszawy przekazywali powyższe informacje do Urzędu, jednak bez podania (z wyjątkiem informacji prezydenta miasta Radomia za 2011 r.) konkretnych (liczbowych) informacji odnośnie oczekiwanych efektów ekologicznych na skutek podjętych działań naprawczych. W przesyłanych przez prezydenta m.st. Warszawy informacjach efekty te prezentowano jedynie w formie ogólnikowych zapisów, takich jak np.: „obniżenie emisji substancji z komunikacji”, „zmniejszenie wskaźnika wartości unosu pyłów”.

(dowód: akta kontroli str. 334-336)

Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że w programach ochrony powietrza zawarto zapisy zobowiązujące prezydentów miast do przekazywania informacji o wydanych decyzjach i działaniach naprawczych w formie zestawień, zawierających m.in. przewidywany efekt rzeczowy i ekologiczny, jednakże nie można było egzekwować podania informacji o osiągniętych efektach ekologicznych. Przepisy ustawy POŚ obligują sejmik województwa do uchwalenia programów ochrony powietrza, ale nie dają samorządowi wojewódzkiemu uprawnień do egzekwowania wykonania zadań naprawczych w nich określonych. W marcu 2010 r. Urząd skierował do Ministra Środowiska pismo z prośbą o wskazanie sposobu postępowania w przypadkach uchylania się od wykonania przez jednostki samorządu terytorialnego z obowiązków ustalonych w programach, na które nie uzyskał odpowiedzi. Ponadto informacjami o efektach ekologicznych rozumianych jako wielkość redukcji stężenia substancji w powietrzu dysponuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Dlatego też, a także w wyniku uwag przesłanych w ramach opiniowania programów (np. przez prezydenta m.st. Warszawy) w programach ochrony powietrza określonych w 2013 r. usunięto zapis dotyczący przekazywania informacji o osiągniętych efektach ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 204, 212, 317)

2.3. Według danych Urzędu efektem realizacji programów ochrony powietrza uchwalonych w latach 2008-2009 dotyczących pyłu zawieszonego PM₁₀ (które były realizowane do 11 czerwca 2011 r.) była redukcja tej substancji 2011 r. w wymiarze

ogółem 2 409 Mg/rok (w tym 2391 Mg/rok - z emisji powierzchniowej i 18 Mg/rok – z emisji liniowej).

(dowód: akta kontroli str.189-199)

W uchwalonych w 2013 r. programach dotyczących stref: aglomeracja warszawskiej i Miasta Radomia dla pyłów zawieszonych PM₁₀, PM_{2,5} oraz NO₂ nie zawarto zapisów o ryzyku nieosiągnięcia standardów jakości powietrza pomimo podjęcia działań wynikających z programów.

W uchwalonym w 2013 r. programie dotyczącym B(a)P wskazywano natomiast, że określona wielkość redukcji emisji tego zanieczyszczenia, osiągnięta w wyniku działań redukujących pył zawieszony PM₁₀ (wskazanych w obowiązujących lub przygotowywanych programach ochrony powietrza) nie jest wystarczająca do osiągnięcia poziomu docelowego w strefach województwa mazowieckiego. Jednak z uwagi na niewspółmierne do osiągniętego efektu ekologicznego koszty, nie wyznaczono obligatoryjnie zadań w celu doprowadzenia do stanu docelowego. Mając na uwadze fakt, że największe ilości B(a)P uwalniane są do atmosfery podczas spalania odpadów w indywidualnych systemach grzewczych, zaleca się prowadzenie działań edukacyjnych w celu zmiany przyzwyczajeń i społecznego pozwolenia dla tego proceduru.

(dowód: akta kontroli str. 20, 340-348, 357-367, 375-382, 391-411)

2.4. Porównanie obowiązujących w badanym okresie programów ochrony powietrza dla stref miasto Radom i aglomeracja warszawska, dotyczących pyłu zawieszonego PM₁₀, wykazało, że w programach uchwalonych z 2013 r. w stosunku do programów z 2007 r. nie zmieniono w sposób istotny zakresu podstawowych kierunków działań niezbędnych do osiągnięcia zakładanych zmniejszeń poziomu stężeń pyłów. Znacznie zwiększona została natomiast liczba obligatoryjnych działań naprawczych wskazanych w harmonogramach rzeczowo – finansowych, do których dodano m.in. zadania dotyczące: zmiany sposobu ogrzewania mieszkań i domów; czyszczenia ulic na mokro; rozwoju i modernizacji systemu transportu publicznego, rozwoju systemu ścieżek i infrastruktury rowerowej; zmniejszenia strat przesyłu energii poprzez modernizację sieci ciepłowniczych; prowadzenia kampanii edukacyjnych; wprowadzania do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zapisów służących ograniczeniu emisji zanieczyszczeń oraz zapewniających ochronę przewietrzania miasta.

Porównanie programów ochrony powietrza dotyczących B(a)P z 2009 r. i 2013 r. wykazało, że o ile w tym pierwszym z tych programów nie wyznaczono obligatoryjnych działań naprawczych, to w tym drugim określono takie działania. Dotyczyły one w szczególności: realizacji zadań wskazanych w programach ograniczania niskiej emisji; zmiany sposobu ogrzewania na proekologiczny; stosowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisów umożliwiających ograniczenie emisji B(a)P; prowadzenia kampanii edukacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 346-354, 380-385, 412-417, 423-438)

2.5. Według informacji przekazanych kontrolerom NIK przez MWIOŚ w poszczególnych latach z okresu 2008-2013 poziom zanieczyszczenia powietrza na terenie województwa mazowieckiego wybranymi substancjami kształtował się następująco:

- stężenie średnioroczne PM₁₀ nie przekraczało poziomu dopuszczalnego (40 µg/m³) i wynosiło: 29 µg/m³ - w 2007 r., 32 µg/m³ - w 2008 r., 34 µg/m³ - w 2009 r., 37 µg/m³ - w 2010 r., 37 µg/m³ - w 2011 r., 35 µg/m³ - w 2012 r. oraz 32 µg/m³ - w 2013 r.;
- liczba dni z przekroczeniem dopuszczalnego poziomu stężeń 24-godzinnych PM₁₀ (50 µg/m³) była wyższa od dopuszczalnej częstotliwości (35 dni)

- i wyniosła: 37 dni - w 2007 r., 45 dni - w 2008 r., 59 dni - w 2009 r., 66 dni - w 2010 r., 68 dni - w 2011 r., 63 dni - w 2012 r. oraz 47 dni - w 2013 r.;
- stężenie średnioroczne PM_{2,5} wynosiło: 29 µg/m³ - w 2010 r.⁴⁰, 28 µg/m³ - w 2011 r., 26 µg/m³ - w 2012 r. oraz 25 µg/m³ - w 2013 r. (wartości dopuszczalne odpowiednio: 29 µg/m³, 28 µg/m³, 27 µg/m³, 26 µg/m³);
 - stężenie średnioroczne NO₂ nie przekraczało poziomu dopuszczalnego (40 µg/m³) i wynosiło: 21 µg/m³ - w 2007 r., 20 µg/m³ - w 2008 r., 20 µg/m³ - w 2009 r., 21 µg/m³ - w 2010 r., 21 µg/m³ - w 2011 r., 22 µg/m³ - w 2012 r. oraz 23 µg/m³ - w 2013 r.;
 - stężenie średnioroczne benzo(a)pirenu przekraczało wartość dopuszczalną (1 ng/m³) i wynosiło: 2,3 µg/m³ - w 2007 r., 3,7 µg/m³ - w 2008 r., 3,6 µg/m³ - w 2009 r., 3,3 µg/m³ - w 2010 r., 4,4 µg/m³ - w 2011 r., 5,3 µg/m³ - w 2012 r. oraz 3,8 µg/m³ - w 2013 r.;
 - stężenie średniodobowe SO₂ było znacznie niższe od poziomu dopuszczalnego (125 µg/m³) i wynosiło: 8 µg/m³ - w 2007 r., 7 µg/m³ - w 2008 r., 9 µg/m³ - w 2009 r., 8 µg/m³ - w 2010 r., 7 µg/m³ - w 2011 r., 8 µg/m³ - w 2012 r. oraz 7 µg/m³ - w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 200-202, 207)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że barierami uniemożliwiającymi osiągnięcie zakładanych w programach rezultatów w zakresie poprawy jakości powietrza, o charakterze prawnym jest, w jego ocenie, m.in. brak przepisów, które generowałyby obowiązek:

- opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów, na których występują przekroczenia standardów jakości programów;
- wpisania ustaleń programów ochrony powietrza do przepisów prawa miejscowego, w tym również wydawanych decyzji administracyjnych;
- wskazywania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopuszczalnego sposobu ogrzewania budynków oraz uwzględniania w nich zapisów programów ochrony powietrza;
- wprowadzenia minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych, uzależnienia wysokości akcyzy od jakości paliwa i rodzaju odbiorcy;
- wyznaczenia stref ograniczonej emisji komunikacyjnej i ustalenia norm przejazdów pojazdów spełniających kryteria emisji.

Kolejnymi barierami według Dyrektora Urzędu są m.in.:

- brak środków administracyjno-prawnych pozwalających samorządom gminnym na kontrolę sposobów pozyskiwania ciepła oraz przymuszanie mieszkańców do zmiany sposobu ogrzewania mieszkań;
- brak systemu zachęt finansowych dla społeczeństwa - preferowane są tańsze a więc mniej ekologiczne rozwiązania;
- brak środków finansowych na realizację zadań związanych z ochroną środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 308-310)

2.6. Urząd Marszałkowski nie zlecał podmiotom zewnętrznym wykonania analiz dotyczących skuteczności programów ochrony powietrza i rozwiązań w nich zawartych. Wyjaśnienia w tej sprawie zamieszczone zostały w pkt 1.11. wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁰ W związku z wejściem w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r., w 2009 r. WIOŚ dokonało Wstępnej oceny zanieczyszczenia powietrza pyłem PM_{2,5} w Województwie Mazowieckim, a od 2010 r. rozpoczęło pomiary i klasyfikacje stref ze względu na poziom zanieczyszczenia powietrza tą substancją.

(dowód: akta kontroli str. 326)

2.7. Urząd zgodnie z art. 94 ust 2a i 2b ustawy POŚ, przekazał Ministrowi Środowiska sprawozdania z realizacji programów ochrony powietrza uchwalonych przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w latach 2008 – 2009, które sporządzone zostały zgodnie z obowiązującym wzorem.

W piśmie z 18 listopada 2011 r., przy którym przesłano sprawozdania z realizacji programów ochrony powietrza zakończonych 11 czerwca 2011 r., poinformowano Ministra Środowiska, że część działań naprawczych ujętych w tych programach nie została zrealizowana. Głównymi przyczynami tej sytuacji były m.in.:

- brak środków finansowych w budżetach gmin;
- brak środków administracyjno-prawnych pozwalających samorządom gminnym na przymuszanie mieszkańców do zmiany sposobu ogrzewania mieszkań;
- dużo większe koszty eksploatacji instalacji grzewczych pozyskujących ciepło z miejskich sieci ciepłowniczych lub spalania paliw ekologicznych w stosunku do kosztów ciepła pozyskiwanego ze spalania węgla i drewna.

(dowód: akta kontroli str. 203, 205)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Samorządu Województwa w zakresie monitorowania rezultatów działań naprawczych przyjętych w programach ochrony powietrza. Zauważyć jednak należy, że w badanym okresie jakość powietrza w województwa mazowieckim nie uległa poprawie.

3. Koordynacja działań i współpraca z innymi jednostkami organizacyjnymi przy realizacji przedsięwzięć w zakresie ochrony powietrza na obszarze województwa mazowieckiego

Opis stanu
faktycznego

3.1. Urząd Marszałkowski nie koordynował działań na rzecz poprawy jakości powietrza po przejęciu od wojewody mazowieckiego zadań dotyczących określania programów ochrony powietrza. Działania Urzędu ograniczały się głównie do opracowywania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych, zbierania sprawozdań z realizacji działań naprawczych ujętych w tych programach oraz sporządzania sprawozdań w tym zakresie dla Ministra Środowiska.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że przepisy ustawy POŚ obligują Sejmik Województwa Mazowieckiego do uchwalenia programu, ale nie dają możliwości egzekwowania wykonania nałożonych w nim obowiązków. Podmioty zobligowane do podejmowania działań naprawczych, w ramach sprawozdawczości, z reguły informowały Urząd o podejmowanych działaniach, niemniej trudno jest określić ich skuteczność. Jedynym organem, który może ocenić stan powietrza jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska, który prowadzi stały monitoring jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 203, 205, 212)

3.2. Współpraca samorządu województwa z MWIOŚ w okresie objętym kontrolą polegała na:

- pozyskiwaniu informacji dotyczących stanu jakości powietrza przy opracowywaniu sprawozdań dla Ministra Środowiska z wykonania programów;

- przyjmowaniu informacji o wystąpieniu lub ryzyku wystąpienia przekroczeń poziomów dopuszczalnych i docelowych substancji w powietrzu przekazywanych przez MWIOŚ;
- udziale MWIOŚ w naradach i spotkaniach dotyczących opracowywania projektów POP;
- weryfikacji i służbowym wykorzystaniu dokumentów pokontrolnych przesyłanych przez MWIOŚ.

W dniu 28 sierpnia 2008 r. Urząd zawarł z MWIOŚ porozumienie dotyczące wymiany baz danych w zakresie podmiotów korzystających ze środowiska oraz wymiany informacji m.in. w zakresie: przestrzegania przepisów przez podmioty korzystające ze środowiska odnośnie opłat za korzystanie ze środowiska; prowadzonych postępowań dla zakładów wymagających uzyskania pozwoleń zintegrowanych i pozwoleń sektorowych z zakresu korzystania ze środowiska; realizacji warunków określonych w pozwoleniach i decyzjach z zakresu korzystania ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 56, 212-213, 223, 219-237, 247-248, 250-253)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że po dniu 27 maja 2012 r. (data wejścia w życie przepisów art. 96a ustawy POŚ) nie było jeszcze możliwości i konieczności współpracy Urzędu z MWIOŚ w zakresie typowania podmiotów, ponieważ trwały prace nad opracowaniem nowych programów, które zostały określone w październiku i listopadzie 2013 r. Podał również, że w latach 2008-2013 sporadycznie występowało do MWIOŚ o przeprowadzenie kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, w tym w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza. Miało to miejsce w przypadkach, gdy zaistniała potrzeba wykorzystania kompetencji i możliwości inspekcji ochrony środowiska, np. w zakresie wykonania w trakcie kontroli pomiaru emisji zanieczyszczeń z danej instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 212-213)

3.3. Działania w ramach rozpowszechniania informacji o programach ochrony powietrza Urząd podejmował na etapie ich opracowywania i zbierania opinii właściwych jednostek samorządu terytorialnego o opracowywanych projektach programów. W ramach tych działań przeprowadzono konsultacje społeczne oraz organizowano spotkania informacyjno-konsultacyjne. Opinie o opracowywanych w latach 2008-2009 programach, w części przypadków zbierano nie tylko od starostów (lub prezydentów miast na prawach powiatu), jak przewidywały to przepisy art. 91 ust. 1 i 2 ustawy POŚ (w treści obowiązującej do dnia 27 maja 2012 r.), ale również z gmin, na terenie których wystąpiło przekroczenie dopuszczalnych norm jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 103-108, 152-166 183, 213)

Urząd opracował foldery informacyjne dotyczące uchwalonych w 2013 r. programów ochrony powietrza. W folderach przedstawiono m.in. informacje o szkodliwości pyłów, tlenku azotu, sposobach ich powstawania oraz działaniach w celu ich ograniczenia.

(dowód: akta kontroli str. 238-243)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że Urząd Marszałkowski organizował lub obejmował patronatem konferencje i spotkania poświęcone analizie jakości powietrza i działaniom podejmowanym dla jego poprawy.

(dowód: akta kontroli str. 213)

3.4. Współpraca Urzędu z WFOŚiGW w okresie objętym kontrolą obejmowała w szczególności przekazywanie przez Fundusz środków finansowych

z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków ponoszonych na opracowanie programów ochrony powietrza. W 2014 r. Marszałek w odpowiedzi na pismo Prezesa Zarządu WFOŚiGW z 27 marca 2014 r. w sprawie przedstawienia propozycji do przygotowywanej listy przedsięwzięć priorytetowych podlegających dofinansowaniu ze środków Funduszu w 2015 r., zaproponował (w piśmie z 22 kwietnia 2014 r.) ujęcie na tej liście przedsięwzięć dotyczących m.in. sporządzania programów ochrony powietrza oraz realizacji zadań naprawczych określonych w tego rodzaju programach.

(dowód: akta kontroli str. 213-214, 244-246)

3.5. Samorząd Województwa Mazowieckiego współpracował z innym samorządami województwami w sprawach dotyczących ochrony powietrza, m.in. w ramach prac Konwentu Marszałków Województw RP oraz Konwentu Przewodniczących Sejmików Województw RP. Wyrazem tej współpracy było m.in. opracowanie stanowisk tych konwentów w sprawie zmiany obowiązujących przepisów i aktów wykonawczych w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego (stanowisko z 19 listopada 2009 r.); sprawie ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko instalacji i urządzeń do spalania paliw o małej mocy poprzez wprowadzenie standardów oraz narzędzi wymuszających do stosowania ich przez producentów tego typu urządzeń (stanowisko z 17 kwietnia 2012 r.); w sprawie walki z zanieczyszczeniem powietrza na terenie całej Polski (stanowisko z 23 stycznia 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 214, 259-275)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że Marszałek Województwa Mazowieckiego podjął również współpracę z innymi województwami w ramach krajowej sieci organów środowiskowych oraz instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo dla Rozwoju” (np. w ramach Grupy Roboczej ds. Ochrony Powietrza i Energetyki, Grupy Roboczej ds. Pozwoleń Zintegrowanych). Współpraca ta polegała na wymianie doświadczeń, wskazywaniu niespójności obowiązującego prawa oraz konsultacji propozycji zmian przepisów prawa m.in. w zakresie ochrony powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 214, 259-275)

3.6. Współpraca z organizacjami ekologicznymi i społecznymi polegała przede wszystkim na udziale tych organizacji w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. W trakcie procesu opiniowania projektów programów ochrony powietrza opracowanych przez Urząd uwagi do nich zgłaszały m.in. Stowarzyszenie Przyjazna Komunikacja, Stowarzyszenie Ekologiczne Światowid, Bractwo Rowerowe.

(dowód: akta kontroli str. 52, 60, 129, 137, 214, 258)

3.7. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki wniesienia skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotyczących obowiązków (m.in. zadań naprawczych) nałożonych w programach ochrony powietrza obowiązujących na terenie województwa mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 214)

3.8. W latach 2008 – 2012 (wg stanu na koniec roku) zadania związane z ochroną powietrza wykonywały w Urzędzie cztery osoby, zatrudnione w pełnym wymiarze czasu (tj. na pełny etat) w Departamencie Środowiska, w tym dwie osoby wykonywały m.in. zadania dotyczące programów ochrony powietrza. W kolejnych latach liczba osób zajmujących się w Urzędzie tymi zagadnieniami systematycznie się zmniejszała. Według stanu na koniec 2013 r. zadania dotyczące ochrony powietrza wykonywały trzy osoby (zatrudnione na pełny etat), w tym jedna osoba wykonywała zadania związane z programami ochrony powietrza. Od lutego 2014 r.

zadania z zakresu ochrony powietrza (w tym dotyczące programów) wykonuje jedna osoba.

P.o. Dyrektora Wydziału Środowiska wyjaśnił, że zmniejszenia zatrudnienia przy wykonywaniu zadań w tym zakresie do jednego etatu, dokonano w związku z przekazywaniem przez Wojewodę Mazowieckiego środków finansowych w kwocie niewystarczającej na zatrudnienie pracowników na większej ilości etatów.

(dowód: akta kontroli str. 207)

3.9. W okresie objętym kontrolą Marszałek w jednym przypadku powiadomił społeczeństwo o ryzyku przekroczenia poziomu alarmowego pyłu zawieszonego PM10, na zasadach określonych w art. 93 ustawy POŚ (w treści obowiązującej do dnia 27 maja 2012 r.), po otrzymaniu komunikatu w tej sprawie od MWIOS.

Powiadomienia dokonano zgodnie z obowiązującą w Urzędzie procedurą określoną zarządzeniem nr 265/08 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 22 lipca 2008 r.

W powiadomieniu z dnia 27 stycznia 2010 r. poinformowano m.in., że w dniu 26 stycznia 2010 r. na obszarze Warszawy (Ursynów, Targówek), Radomia i Żyrardowa wystąpiło przekroczenie wartości 24 godzinnej pyłu zawieszonego PM10 i że istnieje ryzyko przekroczenia wartości alarmowej. Wskazano grupy ludności wrażliwe na przekroczenie poziomu alarmowego tego zanieczyszczenia (osoby starsze, dzieci, osoby cierpiące na choroby dróg oddechowych i układu krwionośnego) oraz zalecono osobom należącym do tych grup pozowanie w domu i unikanie długotrwałego przebywania na otwartej przestrzeni.

(dowód: akta kontroli str. 214, 224-237, 254-257)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Samorządu Województwa w zakresie współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi przy realizacji zadań dotyczących ochrony powietrza.

4. Wykorzystanie instrumentów prawnych i finansowych w ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza

Opis stanu
faktycznego

4.1. W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba podmiotów składających wykazy zawierające dane o zakresie korzystania ze środowiska i o wysokości należnych opłat za wprowadzanie pyłów lub gazów do powietrza⁴¹ systematycznie rosła i kształtowała się następująco: 21 487 - 2008 r.; 21 932 - 2009 r.; 22 774 - 2010 r.; 24 878 - 2011 r.; 25 896 - 2012 r. i 25 139 - 2013 r. (wg stanu na dzień 5 czerwca 2014 r.). Łączna wartość wniesionych opłat z tego tytułu za lata 2008-2013 wyniosła 553 554,7 tys. zł (wg stanu na dzień 5 czerwca 2014 r.), w tym: 113 979,3 tys. zł - za 2008 r.; 86 352,5 tys. zł - za 2009 r.; 102 331,1 tys. zł - za 2010 r.; 143 993,6 tys. zł - za 2011 r.; 106 898,1 tys. zł - za 2012 r.; 50 829,5 tys. zł - za 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 319)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przyczyną zmniejszonych wpływów za 2013 r. były zmiany w ustawie POŚ, wprowadzone ustawą z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce⁴², dotyczące zmiany cyklu rozliczeniowego opłat za korzystanie ze środowiska z półrocznego na roczny.

(dowód: akta kontroli str. 443)

⁴¹ Dalej także: wykazy.

⁴² Dz.U. z 2012 r. poz. 1342.

W poszczególnych latach Urząd przeprowadził na zasadach określonych w art. 379 ustawy POŚ, łącznie 283 kontrole w siedzibach podmiotów, które złożyły wykazy o których jest mowa wyżej, w tym: 7 - w 2008 r. (co stanowiło 0,03% podmiotów, które złożyły wykazy w tym roku); 25 - w 2009 r. (0,11%); 42 - w 2010 r. (0,18%); 90 - w 2011 r. (0,36%); 63 - w 2012 r. (0,24%) i 56 - w 2013 r. (tj. 0,22%).

(dowód: akta kontroli str. 319)

Dyrektor Generalny Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że kontrole przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, przeprowadzane są głównie w przypadkach szczególnych, wymagających przeprowadzenia kontroli w miejscu prowadzenia działalności przez podmiot korzystający ze środowiska. Wstępna kontrola polegająca na sprawdzeniu poprawności naliczonych opłat środowiskowych odbywa się na miejscu na etapie wprowadzania informacji i danych zawartych w wykazach do „Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska”. Czynności kontrolne swoim zakresem w większości przypadków obejmują również inne rodzaje korzystania ze środowiska oraz kilka okresów rozliczeniowych w wyniku czego ogólna liczba kontroli i ich czasochłonność jest większa.

(dowód: akta kontroli str. 210, 215)

W Departamencie Opłat Środowiskowych Urzędu zatrudnionych było wg stanu na koniec 2013 r. 40 osób, w tym w Wydziale Decyzji i Kontroli 7 osób. Ogólna liczba kontroli przeprowadzonych przez pracowników tego Departamentu oraz pracowników Delegatur Urzędu w zakresie opłat środowiskowych w kolejnych latach z okresu 2008-2013 kształtowała się następująco: 7; 29; 43; 92; 72; 66.

(dowód: akta kontroli str. 278-279)

Dyrektor Wydziału Opłat Środowiskowych ustalił w dniu 4 stycznia 2011 r. wewnętrzną procedurę postępowania przy weryfikacji wykazów, pn. „Zasady weryfikacji opłat za wprowadzanie gazów i pyłów do środowiska”.

(dowód: akta kontroli str. 285-286)

4.2. Wykazy przechowywane były przez Urząd w formie papierowej, natomiast dane w nich zawarte (dotyczące m.in. rodzaju emitowanych zanieczyszczeń, wielkości emisji, wysokości należnych opłat i dokonanych wpłat) wprowadzane były do Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska. Według stanu na dzień 24 kwietnia 2014 r. w systemie tym zarejestrowanych było 40 261 podmiotów⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 215, 293-294)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w stosunku do podmiotów figurujących w ww. bazie, które nie złożyły wykazu, Urząd wysyła informacje przypominające o obowiązku złożenia wykazu. W przypadku nie otrzymania odpowiedzi, podmiot wskazywany jest do przeprowadzenia kontroli doraźnej przez pracowników Departamentu Opłat Środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 277)

4.3. Do dnia 28 kwietnia 2014 r. Urząd nie przekazał do MWIOŚ wykazów zawierających dane o wysokości opłat za wprowadzenie gazów lub pyłów za 2013 r.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że po zakończeniu weryfikacji złożonych i po prowadzeniu danych nich zawartych do Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska, będą one cyklicznie w formie elektronicznej przekazywane do MWIOŚ. W uzasadnionych przypadkach wykazy te będą przekazywane do MWIOŚ także w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 215-216)

⁴³ Z uwzględnieniem podmiotów, które zakończyły lub zawiesiły działalność.

Pismem z dnia 26 maja 2014 r. Marszałek poinformował MWIOŚ o uruchomieniu przez Urząd platformy do udostępniania w formie elektronicznej danych z wykazów zawierających zbiorcze zestawienie informacji o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, przedkładanych przez podmioty korzystające ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 319-321)

4.4. W latach 2008 – 2013 Urząd wydał 65 decyzji o pozwoleniu na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza i 146 decyzji dotyczących pozwoleń zintegrowanych. Urząd nie prowadził zbiorczej ewidencji w tym zakresie pozwalającej ustalić, ile z wydanych pozwoleń dotyczyło uruchomienia instalacji nowej lub zmodyfikowanej.

(dowód: akta kontroli str. 337, 439)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że jednostka ta nie posiada kompletnych danych o udzielnych przez inne organy pozwoleniach na wprowadzenie pyłów, ponieważ nie funkcjonował żaden przepis prawa, który generowałby konieczność pozyskiwania takich danych. Na prośbę Urzędu inne organy administracji samorządowej przekazują kopie wydanych pozwoleń na wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza oraz pozwoleń zintegrowanych. Pozwolenia te wykorzystywane są do sprawdzenia poprawności naliczonych opłat, poprzez sprawdzenie uwzględnienia w wykazach wszystkich instalacji, źródeł emisji i rodzajów emitowanych substancji, a w przypadku stwierdzenia braku ciągłości pozwolenia – do wydania decyzji dotyczącej opłat podwyższonych.

(dowód: akta kontroli str. 216, 282-284)

4.5. Analiza czterech wybranych decyzji o pozwoleniu na emisję gazów lub pyłów⁴⁴ wykazała, że wielkość emisji zanieczyszczeń w decyzji określana była na podstawie złożonego wniosku. Urząd w powyższych decyzjach nie stosował żadnych mechanizmów ograniczających wielkość zanieczyszczeń pyłowych i gazowych do powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 337, 439)

4.6. Urząd w okresie objętym kontrolą nie prowadził postępowań kompensacyjnych przewidzianych w art. 225 ustawy POŚ mimo, że podmioty wnioskujące w tym okresie o wydanie pozwoleń prowadziły działalność w strefach, w których występowały przekroczenia dopuszczalnych normy zanieczyszczeń powietrza.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że postępowania kompensacyjne nie były prowadzone, ponieważ w żadnym przypadku nie stwierdzono, aby wielkości stężeń określających stan jakości powietrza były wyższe od poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu. Przez pojęcie obszaru, o którym mowa w art. 225 ust. 1 ustawy POŚ, należy rozumieć (jego zdaniem) teren na jaki oddziaływać będzie instalacja nowa lub istotnie zmieniona. Występowanie przekroczenia w strefie nie oznacza, że cały obszar strefy jest objęty tym przekroczeniem. W celu ustalenia, czy na obszarze na jaki oddziaływać będzie nowa lub istotnie zmieniona instalacja, występują przekroczenia standardów jakości powietrza, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, każdorazowo dla konkretnej instalacji, określa aktualny stan jakości powietrza. Pismo tego organu w sprawie aktualnego stanu jakości powietrza jest elementem wniosku o wydanie pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 217, 317-318)

⁴⁴ Decyzja nr 64/13/PŚ.Z z 8 maja 2013 r., decyzja nr 142/13/PŚ.Z z 21 października 2013 r., decyzja nr 53/13/PŚ.Z z 4 kwietnia 2013 r., decyzja nr 148/13/PŚ.Z z 30 października 2012 r.

Stwierdzono, że stan jakości powietrza określony w pismach MWIOŚ, załączonych wniosków do wydanie pozwoleń w żadnym przypadku nie przekraczał poziomu dopuszczalnego danej substancji w powietrzu.

(dowód: akta kontroli str. 337, 439)

4.7. Sejmik Województwa Mazowieckiego nie skorzystał w badanym okresie z przepisów art. 96 ustawy POŚ, zgodnie z którymi organ ten może w drodze uchwały określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że skala przekroczeń poziomów substancji zanieczyszczeń w powietrzu na obszarze województwa nie jest aż tak znacząca, żeby zachodziła konieczność wprowadzania tego typu obostrzeń. Jeżeli nie nastąpi poprawa jakości powietrza, z uwagi m.in. na brak środków finansowych na realizację działań naprawczych określonych w programach ochrony powietrza lub w przypadku dalszego pogarszania stanu środowiska rozważone zostanie zastosowanie art. 96 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 217)

4.8. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007 – 2013, środki na inwestycje z zakresu ochrony powietrza dostępne były w ramach Priorytetu IV Środowisko zapobieganie zagrożeniom i energetyka, Działanie 4.3 Ochrona powietrza, energetyka. Wysokość środków przeznaczona na te zadania wyniosła 57 171,2 tys. EUR. Do 31 marca 2014 r. podpisano 53 umowy na kwotę 34 500 tys. EUR, których przedmiotem były inwestycje mające na celu poprawę jakości powietrza, w tym 35 umów dotyczących rozwoju elektroenergetyki (m.in. energii odnawialnej). Dzięki ich realizacji udało się zaoszczędzić 410 596,69 GJ/rok energii oraz uzyskać zmniejszenie emisji zanieczyszczeń SO₂, NO₂, pyłów i CO₂ o 69 083 ton/rok.

(dowód: akta kontroli str. 217-218, 443)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Samorząd Województwa zadań w powyższym zakresie.

IV. 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 Kontroli⁴⁵, wnosi o:

1. terminowe opracowywanie programów ochrony powietrza;
2. określanie w programach ochrony powietrza w sposób bardziej precyzyjny zakresu rzeczowego zadań naprawczych wyznaczonych do realizacji.

⁴⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Warszawie.

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.

Warszawa, 14 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Rafał Sowa
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

D.W.