



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.004.04.2016  
S/16/002

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze  
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra  
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39  
[lzg@nik.gov.pl](mailto:lzg@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/002 - Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami w województwie lubuskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Dariusz Obierzyński - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99441 z dnia 1.04.2016 r.  (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze, (dalej: <i>Inspektorat</i> lub <i>WIOS</i> ), 65-231 Zielona Góra, ul. Siemiradzkiego 19.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Ganecki Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: <i>LWIOS</i> ). Poprzednio w okresie od 28.11.2012 r. do 4.03.2016 r. Lubuskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska była Maria Małgorzata Szablowska, a w okresie od 21.05.1999 r. do 27.11.2012 r. - Zbigniew Lewicki.  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska zapewnił rzetelne funkcjonowanie państwowego monitoringu powietrza na terenie województwa lubuskiego, udostępniał bieżące i archiwalne informacje o monitoringu, a także terminowo sporządzał i przekazywał Zarządowi Województwa Lubuskiego okresowe roczne i pięcioletnie oceny jakości powietrza.

Wprawdzie zgodnie z planem kontrolowano działalność podmiotów emitujących zanieczyszczenia do powietrza, to jednak w przypadku jednego podmiotu, w zakresie prowadzonej analizy wyników badań automonitoringowych wystąpiły nieprawidłowości polegające na tolerowaniu niemiernodajnych wyników badań. Ponadto, w niewielkim zakresie prowadzono kontrole wykonywania przez organy wykonawcze gmin i powiatów zadań określonych w programach ochrony powietrza i w planach działań krótkoterminowych. Taką kontrolę podjęto tylko w jednym samorządzie i to dopiero w grudniu 2015 r., pomimo utrzymywania się w okresie objętym kontrolą NIK, tj. w latach 2012-2015 przekroczeń wartości dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10 oraz docelowych benzo(a)pirenu na terenie całego województwa. Nierzetelnie przeprowadzono też kontrolę organów samorządu województwa w zakresie terminowego uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych. Nie stwierdzono bowiem podczas kontroli przeprowadzonej w 2014 r. braku obowiązującego programu ochrony powietrza dla strefy miasto Zielona Góra.

<sup>1</sup> 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.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Funkcjonowanie monitoringu powietrza i dokonywanie ocen jakości powietrza

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do zapisów wynikających z regulaminu organizacyjnego Inspektoratu zadania w zakresie monitoringu powietrza i dokonywania ocen jakości powietrza, kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza oraz kontroli zadań określonych w programach ochrony powietrza przypisane zostały Wydziałowi Monitoringu Środowiska oraz Wydziałowi Inspekcji.

W latach 2012-2015 w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska na terenie województwa lubuskiego funkcjonowało ogółem 7 stacji pomiarowych (w tym 6 automatycznych i 1 manualna) dokonujących ocen jakości powietrza. Stacji takich nie zainstalowano na terenie 8 z 14 powiatów (gorzowski, międzyrzecki, nowosolski, ślubicki, strzelecko-drezdenecki, świebodziński, zielonogórski, żagański). Inspektorat nie dysponował dodatkowymi mobilnymi stacjami pomiarowymi.

(dowód: akta kontroli str. 9-29, 62-63, 64)

Zarówno były jak i obecny LWIOŚ wyjaśnili m.in., że liczba stacji pomiarowych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska funkcjonująca na terenie województwa lubuskiego jest wystarczająca w aspekcie monitoringu powietrza. Stacje zlokalizowane są w sposób reprezentatywny, umożliwiając wiarygodną ocenę dla obszaru każdej ze stref na obszarze województwa<sup>2</sup>. Biorąc pod uwagę rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu WIOŚ dysponuje wystarczającą i zgodną z zapisami (prócz benzenu) liczbą stanowisk pomiarowych w strefach województwa lubuskiego.

(dowód: akta kontroli str. 434-440, 977)

W latach 2012-2015 ewidencja księgową WIOŚ nie pozwalała na wyodrębnienie wydatków na funkcjonowanie stacji pomiarowych, co według oświadczenia głównej księgowej wynikało z konstrukcji budżetu w układzie zadaniowym, obejmującego ogół wydatków na funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska.

Według szacunków głównej księgowej rzeczowe szacunkowe koszty utrzymania stacji automatycznego pomiaru powietrza w latach 2012-2015, na które składały się m.in.: koszty energii, łączności, czynszu oraz pozostałe koszty rzeczowe wynosiły: w 2012 r. - 1.104,1 tys. zł, w 2013 r. - 318,1 tys. zł, w 2014 r. - 332,3 tys. zł oraz w 2015 r. - 372,5 tys. zł.<sup>3</sup>

Ponadto WIOŚ w ramach ograniczania kosztów funkcjonowania stacji monitoringu zawarł 20.04.2012 r. porozumienie<sup>4</sup>, a 14.12.2012 r. i 1.09.2015 r. umowy użyczenia części działki, z których wynika m.in., że Gmina Żary (o statusie miejskim) ponosi koszty energii elektrycznej związane z eksploatacją stacji monitoringu powietrza przy ul. Szymanowskiego od 20.04.2012 r. do 31.08.2018 r.

<sup>2</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. z 2012 r. poz. 914) na terenie województwa lubuskiego ustanowiono 3 strefy: miasto Zielona Góra, miasto Gorzów Wlkp. i strefa lubuska obejmująca pozostały obszar województwa.

<sup>3</sup> W tym łączna wartość nakładów inwestycyjnych dla tych stacji wyniosła 836,2 tys. zł (np. w 2012 r. dostawa i uruchomienie automatycznego analizatora pomiarów węglowych - 138 tys. zł, wyposażenie i uruchomienie stacji automatycznej monitoringu powietrza w Żarach - 572,5 tys. zł, dostawa i uruchomienie manualnego pobornika pyłu - 40,6 tys. zł, w 2014 r. dostawa i montaż klimatyzatorów w stacjach -16,5 tys. zł, w 2015 r. zakup pobornika pyłu do stacji w Zielonej Górze - 58,6 tys. zł oraz stacji meteorologicznej do stacji w Sulęcinie - 10 tys. zł).

<sup>4</sup> Z porozumienia wynika m.in., że Gmina zobowiązała się do przygotowania infrastruktury dla potrzeb posadowienia automatycznej stacji monitoringu zanieczyszczeń (roboty fundamentowe, ogrodzenie, uziemienie instalacji, drogi dojazdowe) oraz do pokrycia kosztów dostawy energii elektrycznej w pierwszym roku eksploatacji stacji pomiarów zanieczyszczeń powietrza w Żarach.

W dniu 31.12.2014 r.<sup>5</sup> oraz 31.12.2015 r.<sup>6</sup> podpisane zostały umowy użyczenia terenu na cele lokalizacji stacji monitoringu powietrza w Sulęcinie, z terminem do końca 2020 r. W ramach ww. umowy WIOŚ ponosi koszty energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 51-55, 506-507, 540-542, 645-646, 714-717)

**1.2.** Według stanu na 31 grudnia 2015 r. liczba punktów pomiarowych w województwie wyniosła łącznie:

- 2 punkty dla benzenu (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>), 18 punktów dla NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, 11 punktów dla Pb, CO;
- 10 punktów dla PM (PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub>);
- 18 punktów dla As, Cd, Ni;
- 6 punktów dla benzo(a)pirenu.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 148-184, 185-220, 221-263, 264-300)

Z pięcioletniej oceny jakości powietrza na obszarze województwa lubuskiego oraz ocen rocznych za lata 2012-2014 wynika m.in., że w strefie lubuskiej nie prowadzono badań stężenia benzenu w latach 2009-2013, z uwagi na brak wymaganego analizatora do pomiaru. Oceny w strefie lubuskiej dokonano na podstawie analogii do stężeń pomierzonych na innym obszarze.

Z ww. oceny wynika ponadto, że badania przeprowadzone pod kątem zawartości benzenu w powietrzu w strefach: miasto Zielona Góra i miasto Gorzów Wlkp. wskazały przekroczenia dolnego progu w 2009 r. w Gorzowie Wlkp.

Brak analizatora do pomiaru benzenu w strefie lubuskiej stanowi naruszenie wymogów określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 148-184, 185-220, 221-263, 264-300)

LWIOŚ stwierdził m.in., że brak analizatora do pomiaru benzenu uwarunkowany jest przede wszystkim jego wysoką ceną (130-150 tys. zł) i zbyt niskimi możliwościami finansowymi WIOŚ.

Potrzeby w tym zakresie zostały zgłoszone podczas przekazywania do GIOŚ informacji o zapotrzebowaniu sprzętowym i wymaganym wyposażeniu sieci monitoringu jakości powietrza w województwie lubuskim (pisma ze stycznia 2013 r. oraz z lipca 2014 r.). Ze względu na nieotrzymanie wnioskowanego analizatora, jego znaczące koszty w stosunku do możliwości finansowych WIOŚ realizacja zakupu uzależniona jest od uzyskania dofinansowanie ze strony Narodowego bądź Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wnioski o takie dofinansowanie zostały złożone do NFOŚiGW z prośbą o poparcie przez GIOŚ.

Ponadto WIOŚ potrzebę zakupu analizatora BTX (do badań benzenu) zawarł we wniosku wstępnym z 9.04.2015 r. o dotację na realizację zadania Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) na 2016 r., jednak wnioskowana kwota dofinansowania została zmniejszona przez WFOŚiGW w Zielonej Górze uniemożliwiając zakup. W bieżącym roku WIOŚ ponowił starania o uzyskanie zwiększonych środków uwzględniając konieczność zakupu analizatora BTX (pismo z 1.04.2016 r.).

Ze względu na brak analizatora ocenę tego parametru w rocznej ocenie jakości powietrza wykonujemy w oparciu o stanowiska w innych strefach. Ocena za 2014 rok wykonana została przez analogię do wyników pomiarów automatycznych

<sup>5</sup> Umowa zawarta z Dyrektorem Przedszkola w Sulęcinie na czas oznaczony od 1.01.2015 r. do 31.12.2015 r.

<sup>6</sup> Umowa zawarta z Dyrektorem Przedszkola w Sulęcinie na czas oznaczony od 1.01.2016 r. do 31.12.2020 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1032.

uzyskanych ze stacji pomiarowej w Zielonej Górze. Ocena za 2015 rok również jest wykonywana przez analogię. Wykonywanie oceny przez analogie jest dopuszczone przez GIOŚ w przypadkach braku wymaganych stanowisk pomiarowych.

Ponadto widząc potrzebę doposażenia wojewódzkiej sieci pomiarów jakości powietrza w analizator do badań benzenu WIOŚ podejmie wszelkie działania w celu pozyskania środków na jego zakup. Ponieważ jednak występują znaczące trudności w pozyskaniu analizatora, WIOŚ zaplanował realizację wymaganych badań BTX w strefie lubuskiej od 2018 roku, co zostało ujęte w Programie PMS województwa lubuskiego na lata 2016-2020 zatwierdzonym z końcem 2015 roku przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 434-440)

Była LWIOŚ oświadczyła m.in., że główną przyczyną braku analizatora był brak środków finansowych, o pozyskanie których występowano do WFOŚiGW w Zielonej Górze oraz do Wojewody Lubuskiego. Fakt ten również zgłoszono do GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 441-505, 977)

**1.3.** W latach 2012-2015 jakość powietrza na obszarze województwa lubuskiego kształtowała się następująco:

- stężenie średnioroczne PM<sub>10</sub> nie przekraczało poziomu dopuszczalnego (40 µg/m<sup>3</sup>) i wynosiło: od 20,3 do 38,4 µg/m<sup>3</sup> w 2012 r., od 21,6 do 31,1 µg/m<sup>3</sup> w 2013 r., od 24 do 36 µg/m<sup>3</sup> w 2014 r., od 20 do 29,8 µg/m<sup>3</sup> w 2015 r.;

- liczba dni z przekroczeniem dopuszczalnego poziomu stężeń 24-godzinnych PM<sub>10</sub> była wyższa od dopuszczalnej częstotliwości (35 dni) i wyniosła: w strefie miasto Gorzów Wlkp.: 82 dni w 2012 r., 36 dni w 2013 r., 76 dni w 2014 r. i 49 dni w 2015 r., w strefie lubuskiej: 38 dni w 2012 r., 36 dni w 2013 r., 43 dni w 2014 r. i 35 dni w 2015 r.. W strefie miasto Zielona Góra nie wystąpiło przekroczenie dopuszczalnej częstotliwości przekroczeń dopuszczalnego poziomu stężeń;

- stężenie średnioroczne PM<sub>2,5</sub> wynosiło: od 16,9 do 23 µg/m<sup>3</sup> w okresie 2012-2015 i nie przekroczyło w żadnej strefie wartości dopuszczalnych (25 µg/m<sup>3</sup>);

- stężenie średnioroczne NO<sub>2</sub> wynosiło: od 5 do 22 µg/m<sup>3</sup> w okresie 2012-2015 i nie przekroczyło wartości dopuszczalnych (40 µg/m<sup>3</sup>);

- stężenie średnioroczne NO<sub>2</sub> wynosiło: od 5 do 22 µg/m<sup>3</sup> w okresie 2012-2015 i nie przekroczyło wartości dopuszczalnych (40 µg/m<sup>3</sup>);

- stężenie średnioroczne benzo(a)pirenu w pyle zawieszonym PM<sub>10</sub> w całym badanym okresie i w każdej ze stref przekraczało poziom docelowy 1 ng/m<sup>3</sup> i wynosiło: w strefie miasto Gorzów Wlkp.<sup>8</sup> od 1,7 do 3,9 ng/m<sup>3</sup>, w strefie miasto Zielona Góra<sup>9</sup> od 1,8 do 2,7 ng/m<sup>3</sup> i w strefie lubuskiej<sup>10</sup> od 2,1 do 4,2 ng/m<sup>3</sup>;

- stężenie średniodobowe SO<sub>2</sub> nie przekraczało wartość dopuszczalnej 125 µg/m<sup>3</sup>;

- stężenie średnioroczne arsenu w pyle zawieszonym PM<sub>10</sub> przekroczyło poziom docelowy 6 ng/m<sup>3</sup> w 2013 r. wynosiło: w strefie miasto Zielona Góra<sup>11</sup> 6,7 ng/m<sup>3</sup> i w strefie lubuskiej w latach 2012-2013 od 7 do 9,5 ng/m<sup>3</sup> (Wschowa w latach 2012-2013 odpowiednio: 7; 8,9 i Żary w 2013 r. - 9,5 ng/m<sup>3</sup>);

- stężenie średnioroczne kadmu w pyle zawieszonym PM<sub>10</sub> wynosiło: od 0,5 do 0,8 ng/m<sup>3</sup> w okresie 2012-2015 i nie przekroczyło poziomu docelowego (5 ng/m<sup>3</sup>).

<sup>8</sup> W 2012 r. - 1,7 ng/m<sup>3</sup>, w 2013 r. - 2,0 ng/m<sup>3</sup>, w 2014 r. - 3,9 ng/m<sup>3</sup>, w 2015 r. - 3,4 ng/m<sup>3</sup>.

<sup>9</sup> W 2012 r. - 1,8 ng/m<sup>3</sup>, w 2013 r. - 2,7 ng/m<sup>3</sup>, w 2014 r. - 2,6 ng/m<sup>3</sup>, w 2015 r. - 2,1 ng/m<sup>3</sup>.

<sup>10</sup> W 2012 r. - 3,5 ng/m<sup>3</sup>, w 2013 r. - 4,2 ng/m<sup>3</sup>, w 2014 r. - 3,1 ng/m<sup>3</sup>, w 2015 r. - 3,1 ng/m<sup>3</sup>.

<sup>11</sup> W 2012 r. - 4,3 ng/m<sup>3</sup>, w 2013 r. - 6,7 ng/m<sup>3</sup>, w 2014 r. - 5,1 ng/m<sup>3</sup>, w 2015 r. - 4,4 ng/m<sup>3</sup>.

Z oceny jakości powietrza w województwie lubuskim (na podstawie badań emisji wykonanych w 2015 r.) wynika m.in., że we wszystkich strefach wystąpiło przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM10, a dodatkowo w strefie miasto Gorzów Wlkp. stwierdzono występowanie w ciągu roku ponadnormatywnej liczby przekroczeń dopuszczalnego średniodobowego stężenia pyłu zawieszzonego PM10.

(dowód: akta kontroli str. 64, 695, 825)

1.4. W badanym okresie WIOŚ udostępniał społeczeństwu bieżące oraz archiwalne informacje z sieci monitoringu powietrza m.in. w *Raportach o stanie środowiska w województwie lubuskim* oraz *Ocenach rocznych jakości powietrza w województwie lubuskim*, dostępnych na stronie internetowej: [www.zgora.pios.gov.pl](http://www.zgora.pios.gov.pl) (zakładka: Monitoring → Powietrze).

Kod pola z

Według statystyki prowadzonej dla Biuletynu Informacji Publicznej WIOŚ zarejestrowana liczba odsłon podstrony „Ochrony jakości powietrza<sup>12</sup>” na dzień 29.04.2016 r. wynosi 957 i jest zliczana od dnia uruchomienia obecnej strony serwisu BIP, tj. od 1.07.2014 r. W poprzednim serwisie BIP, obowiązującym do 30.06.2014 r. oceny jakości powietrza nie były zamieszczane, a znajdowały się one tylko na stronie WIOŚ, dla której nie jest prowadzona statystyka odwiedzin.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 35, 708-713)

1.5. WIOŚ prowadził wojewódzką bazę informacji o korzystaniu ze środowiska, o której mowa w art. 286a ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>13</sup> (Poś) w postaci obsługi aplikacji wojewódzkiej centralnej bazy elektronicznej *EKOINFONET* prowadzonej przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

W zakresie zanieczyszczeń powietrza baza obejmowała dane dotyczące m.in. wskaźników i wielkości emisji oraz wysokości opłat. Źródłem danych były przekazywane przez podmioty korzystające ze środowiska wykazy zawierające zestawienie informacji o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, które od 2013 r. Marszałek Województwa Lubuskiego weryfikował i przekazywał do WIOŚ.

Inspektorat nie miał możliwości wygenerowania liczby podmiotów wprowadzonych do bazy, ani przetwarzania tych danych, za wyjątkiem generowania raportu zbiorczego<sup>14</sup>. Brak jest informacji w zakresie liczby zarejestrowanych podmiotów na koniec poszczególnych lat: 2012, 2013, 2014 i 2015.

(dowód: akta kontroli str. 509-526, 531-539)

Naczelnik Wydziału Monitoringu Środowiska wyjaśnił, że *Wydział Monitoringu Środowiska nie korzysta z danych zawartych w prowadzonej przez WIOŚ bazie informacji o korzystaniu ze środowiska (Ekoinfonet). Na potrzeby różnych opracowań, raportów oraz ocen rocznych wykorzystywane są dane zawarte w rocznikach statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego. Niewykorzystanie danych z prowadzonej przez WIOŚ bazy wynika m.in. z tego, iż nie jest możliwe agregowanie danych według potrzeb WIOŚ, co jest możliwe w przypadku danych pozyskanych z bazy GUS.*

Ponadto Naczelnik oświadczył m.in. że *Wydział Monitoringu Środowiska nie jest w stanie uzyskać bezpośrednio z bazy Ekoinfonet danych w zakresie ogólnej ilości podmiotów i sprawozdań wprowadzonych dla obszaru województwa lubuskiego, w rozbiciu na lata 2012-2014 oraz wykazu wprowadzonych podmiotów dla*

<sup>12</sup> Statystyka dla podstrony „Oceny jakości powietrza” naliczana jest sumarycznie bez rozdziału na oceny roczne i oceny pięcioletnie.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 672.

<sup>14</sup> Raport wojewódzki zawierający informacje o zakresie korzystania ze środowiska.

województwa lubuskiego z podanymi regionami. Baza danych z poziomu województwa nie dysponuje możliwością bezpośredniego wyciągnięcia danych według wskazanych sposobów agregacji. (...) Wydział Monitoringu Środowiska nie jest w posiadaniu oraz nie dysponuje możliwością wygenerowania wiarygodnej i rzetelnej informacji na temat ilości podmiotów z terenu województwa lubuskiego z bazy Ekoinfonet.

(dowód: akta kontroli str. 545-546, 795, 1049-1052)

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

- pięcioletniej oceny (za lata 2009-2013) jakości powietrza na obszarze województwa lubuskiego<sup>15</sup>, o której mowa w art. 88 ust. 2 Poś;
- rocznych ocen w terminie do 30 kwietnia każdego roku, o których mowa w art. 89 ust. 1 Poś oraz przekazania ich Zarządowi Województwa Lubuskiego, zgodnie z art. 89 ust. 1a ww. ustawy.

Pod względem zawartego w powietrzu:

- tlenku węgla, ołowiu, pyłu zawieszonego PM<sub>2,5</sub> oraz zawartego w pyle zawieszonym PM<sub>10</sub> kadmu i niklu wszystkie strefy w latach 2012-2015 zakwalifikowano do klasy A<sup>16</sup>;
- pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub> zakwalifikowano do klasy A strefę miasto Zielona Góra w latach 2012-2015 oraz strefę lubuską w 2015 r., a do klasy C<sup>17</sup> (strefę miasto Gorzów Wlkp. w latach 2012-2015 i strefę lubuską w latach 2012-2-14);
- arsenu (As) w pyle zawieszonym PM<sub>10</sub> do klasy C zakwalifikowano strefy: lubuską w 2012 i 2013 r. oraz miasto Zielona Góra w 2013 r., natomiast w pozostałych latach wszystkie strefy zakwalifikowano do klasy A;
- bezno(a)pirenu (B(a)P) w pyle zawieszonym PM<sub>10</sub> zakwalifikowano do klasy C (wszystkie strefy) w latach 2012-2015.

Do głównych przyczyn występowania ponadnormatywnych stężeń poszczególnych substancji zaliczono:

- PM<sub>10</sub> - oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków; szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, niekorzystne warunki klimatyczne, oddziaływanie emisji związanej z ruchem pojazdów w centrum miasta, w pobliżu stacji;
- B(a)P - oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków, oddziaływanie emisji związanej z intensywnym ruchem pojazdów w centrum miasta i na drodze leżącej w pobliżu stacji;
- As - oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków, napływ zanieczyszczeń powietrza spoza granic strefy.

(dowód: akta kontroli str. 47-50, 148-184, 185-220, 221-299, 647-707, 1049-1052)

**1.7.** Z analizy zapisów zawartych w ocenach rocznych jakości powietrza, sporządzonych na podstawie badań imisji wykonanych w latach 2012-2015 wynika m.in., że odnośnie klasyfikacji stref z uwzględnieniem kryteriów ochrony roślin modelowanie matematyczne<sup>18</sup> stężeń ozonu przekazane przez GIOŚ wykazało

<sup>15</sup> Ocena sporządzona w czerwcu 2014 r.

<sup>16</sup> Stężenia zanieczyszczeń nie przekraczają poziomu dopuszczalnego lub docelowego.

<sup>17</sup> Stężenia przekraczają poziomy dopuszczalne i wymagane jest opracowanie lub aktualizacja programu ochrony powietrza.

<sup>18</sup> Przekazane przez GIOŚ opracowanie pt. Wyniki modelowania stężeń ozonu troposferycznego na potrzeby rocznej oceny jakości powietrza dla roku 2013 - wykonane, na potrzeby przeprowadzania ocen rocznych, w ramach pracy pt. *Wspomaganie systemu jakości powietrza z użyciem dla lat 2012-2013.*

m.in., że w latach 2012, 2014 i 2015 poziom docelowy stężeń ozonu nie został przekroczony, a wyniki modelowania pokrywają się z pomiarami stężeń ozonu w powietrzu wykonanymi przez Inspektorat lub wyliczeniami średniej pięcioletniej wskaźnika i dokonaną na ich podstawie klasyfikacją stref pod kątem ochrony roślin, natomiast w 2013 r. poziom docelowy stężeń ozonu został przekroczony tylko w dwóch „oczkach” siatki na południowym zachodzie strefy lubuskiej. Również poziom celu długoterminowego został przekroczony pod kątem ochrony roślin. Z oceny rocznej za 2013 r. wynika, że wyniki modelowania różnią się z pomiarami stężeń ozonu w powietrzu wykonanymi przez Inspektorat, które to wyniki są nadrzędne i decydujące o ocenie jakości powietrza.

Z powyższego wynika m.in., że przy sporządzaniu dla poszczególnych stref ocen poziomów substancji w powietrzu WIOŚ wykorzystywał m.in. modelowanie matematyczne, w przypadku gdy liczba stałych punktów pomiarowych była mniejsza.

Ponadto z oceny rocznej jakości powietrza wykonanej na podstawie badań w 2015 r. wynika m.in., że przy jej opracowywaniu wykorzystano modelowanie matematyczne wykonane na zlecenie GIOŚ w ramach pracy *Wspomaganie ocen jakości powietrza z użyciem modelowania w zakresie PM10, PM2,5, SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, B(a)P dla lat 2015, 2016, 2017*. Wyniki i analizy na potrzeby wspierania rocznej oceny jakości powietrza w zakresie PM10, PM2,5, SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, B(a)P uwzględniają: - wariant I z wykorzystaniem wyłącznie modelowania stężeń zanieczyszczeń dla obszaru całego kraju i poszczególnych województw i wariant II z wykorzystaniem metody łączenia wyników modelowania stężeń zanieczyszczeń z wariantu I z wynikami pomiarów dla obszaru całego kraju i poszczególnych województw. Wariant II modelowania matematycznego wykorzystano przy opracowaniu rocznej oceny jakości powietrza w województwie lubuskim w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 210-211, 252-253, 648-705)

Naczelnik Wydziału Monitoringu Środowiska wyjaśnił m.in., że w przypadku sporządzania ocen jakości powietrza dla województwa lubuskiego, a co za tym idzie dla poszczególnych stref w przypadku posiadania niewystarczającej liczby stanowisk pomiarowych sporządzano ocenę zgodnie z wytycznymi zawartymi w opracowaniu pt. *„Wskazówki do pięcioletniej oceny jakości powietrza pod kątem jego zanieczyszczenia: SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO, benzenem, O<sub>3</sub>, pyłem PM10, pyłem PM2,5 oraz As, Cd, Ni, Pb i B(a)P”* oraz wytycznymi do wykonania rocznej oceny jakości powietrza w strefach przekazanymi przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. W przypadku sporządzania oceny dla benzenu dla strefy lubuskiej ze względu na brak prowadzonych tam badań zastosowano metodę obiektywnego szacowania - zastosowanie analogii do stężeń pomierzonych na innym obszarze. Obecnie w województwie lubuskim funkcjonujące stanowiska zlokalizowane są w miejscach najbardziej narażonych na wystąpienie wysokich stężeń (w Zielonej Górze i w Gorzowie Wlkp.), a uzyskane wyniki z tych stanowisk wskazują, iż normy jakości powietrza dotyczące benzenu nie zostały przekroczone na przestrzeni lat. W związku z tym metoda ta jest możliwa do zastosowania, gdyż zgodnie ze sporządzoną *„Pięcioletnią oceną jakości powietrza na obszarze województwa lubuskiego dla SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO, C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>, O<sub>3</sub>, pyłu PM10 i PM2,5 oraz As, Cd, Ni, Pb i B(a)P (na podstawie badań imisji wykonanych w latach 2009-2013)”* najwyższe stężenia zanieczyszczenia uzyskane na terenie stref województwa były mniejsze od wartości dolnego progu oszacowania (strefa zaliczona do klasy 1).

Wykorzystanie do oceny rocznej metody obiektywnego szacowania miało miejsce również z uwagi na to, iż WIOŚ nie dysponował i nie nadal dysponuje modelem matematycznym obejmującym rozkład stężeń benzenu na terenie województwa lubuskiego.



Od 2012 roku w ocenach jakości powietrza Inspektorat wykorzystuje przekazane przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska modelowanie krajowe ozonu zawarte w opracowaniach „Wspomaganie systemu oceny jakości powietrza z użyciem modelowania w zakresie ozonu troposferycznego”. Modelowanie matematyczne stężeń ozonu zostanie ponownie wykorzystane w opracowywanej obecnie ocenie rocznej za 2015 r. Ponadto w bieżącym roku, na zlecenie GIOŚ został opracowany i przekazany do WIOŚ krajowy model matematyczny pt. „Wyniki modelowania stężeń PM10, PM2,5, SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, B(a)P na potrzeby rocznej oceny jakości powietrza dla roku 2015”. Model ten również zostanie wykorzystany jako metoda wspomagająca przy opracowywaniu oceny rocznej za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 543-544)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Inspektorat w wyniku prowadzonego państwowego monitoringu środowiska terminowo sporządzał i przekazywał Zarządowi Województwa Lubuskiego okresowe roczne i pięcioletnie oceny jakości powietrza w województwie lubuskim. Dysponował stacjami pomiarowymi we wszystkich strefach województwa, jednak w przypadku strefy lubuskiej, z uwagi na brak środków finansowych, nie zapewnił pomiaru poziomu benzenu, którego wielkość szacował na podstawie pomiarów w Zielonej Górze i Gorzowie Wlkp. Inspektorat zapewnił mieszkańcom województwa - poprzez swoją stronę internetową – informacje w zakresie jakości powietrza w corocznych ocenach jakości powietrza na terenie województwa i raportach o stanie środowiska.

## 2. Prawidłowość i skuteczność kontroli wykonywania zadań z zakresu prowadzenia kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Liczba podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza na podstawie pozwoleń wynosiła - od 198 w 2012 r. do 219 na koniec 2015 r.<sup>19</sup> oraz na podstawie pozwoleń zintegrowanych od 79 w 2012 r. do 91 na koniec 2015 r.<sup>20</sup>

(dowód: akta kontroli str. 797)

W badanym okresie WIOŚ przeprowadził ogółem 560 kontroli u podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza, w tym 4 kontrole, w których wykonał własne pomiary kontrolne<sup>21</sup>. Ponadto przeprowadził łącznie 1.628 kontroli podmiotów gospodarczych zobowiązanych do przesyłania automonitoringu<sup>22</sup> oraz 86 kontroli dokumentów podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza.

W żadnej z ww. kontroli nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnej wielkości emisji substancji do powietrza i nie nałożono administracyjnych kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 96, 508)

2.2. Zakłady znajdujące się w ewidencji WIOŚ, podlegają przypisaniu do jednej z pięciu kategorii ryzyka: I - najwyższe, kontrole co roku, II - wysokie, kontrole co dwa lata lub rzadziej, III - średnie, kontrole raz na trzy lata lub rzadziej, IV - niskie, kontrole raz na cztery lata lub rzadziej, V - ryzyko nie objęte systemem planowania rocznego.

<sup>19</sup> W 2012 r. - 198, w 2013 r. - 206, w 2014 r. - 215 i w 2015 r. - 219.

<sup>20</sup> W 2012 r. - 79, w 2013 r. - 77, w 2014 r. - 83 i w 2015 r. - 91.

<sup>21</sup> W 2012 r. - 2 pomiary i w 2013 r. - 1 pomiar: pomiar wykonany przez WIOŚ w Zielonej Górze, mimo braku akredytacji.

W 2014 r. - 1 zlecony pomiar wykonany przez WIOŚ w Poznaniu.

<sup>22</sup> W 2012 r. - 97, w 2013 r. - 314, w 2014 r. - 499 i 2015 r. - 718.

Sporządzając plan pracy brano również pod uwagę możliwości kadrowe Inspektoratu, bieżące potrzeby wynikające z prowadzonych postępowań, jak też uwzględniano rezerwę czasową na kontrole pozaplanowe.

(dowód: akta kontroli str. 819-820, 833)

Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśnił, że *planowanie zakładów do kontroli na dany rok oparte jest o dokumenty Systemu Kontroli, w których określone zostały zasady planowania kontroli oraz w oparciu o Wytyczne do planowania działalności kontrolnej organów Inspekcji Ochrony Środowiska opracowywane corocznie przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Wszystkie zakłady w bazie ISK zostały podzielone na cztery podstawowe kategorie I-IV, objęte kontrolami planowymi oraz kategorię piątą, obejmującą pozostałe zakłady (nie objęte planowaniem). (...)*

*W pierwszej kolejności do planu kontroli dodawane, są obligatoryjnie zakłady I kategorii. W następnej kolejności wybierane, są zakłady wskazane przez ISK z kategorii II, III i IV, które objęte zostaną kontrolą. Podstawą tego wyboru są: wytyczne do planowania, cele i cykle kontrolne oraz inne zalecenia przesłane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.*

Była LWIOŚ oświadczyła m.in., że podstawą kontroli był ustalony przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska ogólnopolski cykl kontrolny.

(dowód: akta kontroli str. 828-832, 977)

**2.3.** Analiza prawidłowości przeprowadzanych przez WIOŚ kontroli, na przykładzie pięciu podmiotów z terenu województwa lubuskiego, które emitowały wg WIOŚ najwięcej pyłów lub gazów do powietrza (Elektrociepłownia Zielona Góra SA - II kat., Rockwool Polska sp. z o.o., - I kat., Kronopol sp. z o.o. - I kat., PGE GiEK SA Oddział Elektrociepłownia Gorzów - I kat. oraz Zakład Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Międzyrzeczu - IV kat.), wykazała, że w przypadku dwóch podmiotów nie przeprowadzono analizy badań automonitoringowych przesłanych do WIOŚ (Rockwool Polska sp. z o.o. za 2012 r. oraz Zakład Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Międzyrzeczu za w 2015 r.), nie wyegzekwowano od spółki Kronopol dokonywania miarodajnych pomiarów emisji zanieczyszczeń z obróbki wstępnej drewna i uszlachetniania produktów drewnopochodnych, a stosowane do 2015 r. wzory dokumentów kontroli nie pozwalały na rzetelne ustalenie dat poszczególnych czynności kontrolnych.

Analiza przeprowadzonych kontroli automonitoringowych ww. pięciu podmiotów z terenu województwa lubuskiego, wykazała m.in., że: kontrole te dokonywano w odstępie od 1 do 12 miesięcy od dnia dostarczenia dokumentów (badań) lub dokonania pomiarów zanieczyszczeń. W protokołach zwanych *Adnotacja z czynności kontrolnych opartych na analizie badań automonitoringowych* nie stwierdzono przekroczeń wartości dopuszczalnych określonych w obowiązującego pozwoleniach. I tak np.:

- a. Elektrociepłownia Zielona Góra SA – data sporządzenia adnotacji 20.12.2013 r. - kontrolę przeprowadzono na podstawie pomiarów zanieczyszczeń przesłanych do WIOŚ w dniu 18.04.2013, 29.07.2013 r., 20.12.2013 r. i 30.01.2014 r.
- b. Rockwool Polska sp. z o.o. - kontrolę dokumentów z pomiarów zanieczyszczeń z kwietnia, maja, czerwca, lipca, sierpnia, września i października 2014 r. - przeprowadzono 15.12.2014 r.,
- c. PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA Oddział Elektrociepłownia Gorzów - kontrolę dokumentów dostarczonych 28.01.2015 r. za okres od stycznia do grudnia 2014 r. - przeprowadzono 31.12.2015 r.,
- d. Zakład Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Międzyrzeczu - kontrolę dokumentów z pomiarów z emisji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych dostarczonych do WIOŚ w dniach 20.12.2012 r. - przeprowadzono po roku, tj. 2.12.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 96, 798-801, 924-939, 964-975, 980-983)

Z art. 149 Poś wynika m.in., że wyniki pomiarów, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4, prowadzący instalację i użytkownik urządzenia przedstawiają organowi ochrony środowiska oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, jeżeli pomiary te mają szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska.

Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśnił, że *obowiązujące przepisy prawne nie określają jednoznacznie terminu przeprowadzania analizy badań automonitoringowych przedkładanych przez podmioty gospodarcze do tego zobowiązane. W Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Zielonej Górze stosuje się praktykę polegającą na tym, że dokumenty z badań automonitoringowych dostarczane przez przedsiębiorców są skanowane i wprowadzane do elektronicznego systemu obiegu dokumentów skąd dekretuje się je na stanowiska specjalistyczne w celu dokonania oceny wstępnej. Inspektorzy zobowiązani do przeprowadzenia kontroli dokumentacyjnej po otrzymaniu wyników dokonują ich wstępnego rozpoznania w oparciu o wnioski zawarte w części końcowej sprawozdania (na końcu sprawozdania z badań, w obowiązujących drukach sprawozdawczych, zawarta jest informacja o występujących przekroczeniach w stosunku do obowiązującego pozwolenia). W przypadku występowania przekroczeń prowadzący ocenę zobowiązany jest do przeprowadzenia dalszych czynności kontrolnych. W przypadku wyników pozytywnych prowadzący sprawę odkłada je do dalszych czynności kontrolnych obejmujących roczny cykl badawczy. Podsumowaniem każdego rocznego cyklu badań automonitoringowych jest sporządzenie przez inspektora prowadzącego adnotacji z kontroli dokumentacyjnej obejmującej ocenę warunków ustalonej emisji godzinowej i rocznej oraz czasów pracy emitorów. Sporządzenie protokołu z badań automonitoringowych jest czynnością czysto techniczną. Dla zakładu zobowiązanego do prowadzenia badań automonitoringowych sporządza się jedną adnotację kontrolną w danym roku.*

(dowód: akta kontroli str. 989-992)

W trzech protokołach daty sporządzenia adnotacji były wcześniejsze niż daty otrzymania wyników badań. I tak:

- a. PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA Oddział Elektrociepłownia Gorzów - data sporządzenia adnotacji 30.06.2014 r. – kontrolę przeprowadzono na podstawie wyników pomiarów emisji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych dostarczonych do WIOŚ w dniu 10.12.2014 r.;
- b. Elektrociepłownia Zielona Góra SA - data sporządzenia adnotacji 30.12.2015 r. – kontrolę przeprowadzono na podstawie pomiarów zanieczyszczeń przesłanych do WIOŚ m.in. w dniu 19.01.2016 r. oraz przesłanych pomiarach równoległych ciągłego monitoringu spalin przeprowadzone w październiku 2016 r.;
- c. Zakład Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Międzyrzeczu - data sporządzenia adnotacji 14.01.2014 r. – kontrolę przeprowadzono na podstawie wyników pomiarów emisji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych dostarczonych do WIOŚ w dniu 11.06.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 928-929, 966-968, 974-975, 980-983)

Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśnił, że w *obowiązujących wzorach dokumentów kontroli dokumentacyjnej wynikających z obowiązującej w latach 2012-2015 wersji systemu ISWK (informatycznym systemie wspomaganie kontroli) podawana była wyłącznie data rozpoczęcia sporządzania adnotacji z analizy czynności kontrolnej. System nie wymagał wprowadzenia daty zakończenia dokumentowanych działań kontrolnych, stąd pojawiły się rozbieżności pomiędzy datami sporządzenia adnotacji kontrolnej, a datami wykonania bądź przesłania badań automonitoringowych. W wersji ISWK obowiązującej od 2016 r. we wzorze dokumentu kontroli z badań*

*automonitoringowych wprowadzono rubryki dotyczące daty rozpoczęcia kontroli i daty zakończenia kontroli. Były to wady dokumentu.*

*Ponadto w protokole z kontroli dokumentacyjnej Elektrociepłowni Zielona Góra SA z dnia 31.12.2015 r. wkraść się oczywisty błąd pisarski dotyczący przesłanych wyników badań przeprowadzonych w październiku 2016 r. powinno być w październiku 2015 r.*

(dowód: akta kontroli str. 989-992)

**2.4.** Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej: *KOBiZE*) po raz pierwszy w 2014 r. (pismami z dnia 8 i 30 kwietnia 2014 r.) zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>23</sup> przekazał do Inspektoratu raporty zakładów, na terenie których eksploatowane są instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, w których emisja w 2013 r., przynajmniej jednego zanieczyszczenia, zmniejszyła się w stosunku do emisji w 2012 r. o więcej niż 10% i nie wynikało to ze zmniejszenia produkcji przynajmniej w takiej samej proporcji. Do pisma z dnia 8 kwietnia 2014 r. *KOBiZE* dołączyło wykaz 25 podmiotów, w których nastąpiła zmiana wielkości emisji w 2013 r. w porównaniu do roku 2012, a do następnego pisma wykaz 48 podmiotów, w których nastąpiła zmiana wielkości emisji za 2011 r. i 2012 r.

Pismem z 13.04.2015 r. *KOBiZE* przesłało wykaz 28 podmiotów, w których nastąpiła zmiana wielkości emisji w 2014 r. w porównaniu do roku 2013.

Z informacji uzyskanych od *KOBiZE* wynika m.in., że oprócz ww. pism, Ośrodek nie przekazywał do WIOŚ innych dokumentów i rejestrów podmiotów. Ponadto LWIOŚ nie przekazywał do Krajowego Ośrodka wyników oceny informacji zawartych w ww. raportach.

W Inspektoracie brak było analizy ww. podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 69-95, 98-144)

**2.5.** W latach 2012-2015 stale wzrastała liczba podmiotów zobowiązanych do przesyłania (do Inspektoratu i Delegatury) badań automonitoringu z 97 w 2012 r. do 718 w 2015 r.<sup>24</sup> W ramach przesłanych ww. badań automonitoringowych pracownicy WIOŚ przeprowadzili kontrole dokumentacji, odpowiednio w 2012 r. – 6 podmiotów (6,2%), w 2013 r. – 27 podmiotów (8,6%), 2014 r. – 33 podmioty (6,6%) i w 2015 r. 20 podmiotów (2,8%).

(dowód: akta kontroli str. 508)

**2.6.** Przeprowadzone przez WIOŚ na zlecenie NIK trzy kontrole u podmiotów emitujących zanieczyszczenia pyłowe lub gazowe wykazały m.in.:

a) *TELESKOP* sp. z o.o. – przekroczenie warunków pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza w zakresie rocznej emisji lotnych związków organicznych (LZO) dla niektórych substancji<sup>25</sup>. Stanowiło to naruszenie pkt 3.5 pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza. W ramach sankcji zastosowano - pouczenie. Ponadto obliczenia spełnienia przez zakład standardów emisyjnych za lata 2014 i 2015 zawierały nieprawidłowości. Stanowiło to naruszenie § 31 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie

<sup>23</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2273, ze zm.

<sup>24</sup> W 2012 r. - 97 podmiotów, w 2013 r. - 314 podmiotów, w 2014 r. - 499 podmiotów i w 2015 r. - 718 podmiotów.

<sup>25</sup> W 2012 r. przekroczenie LZO: etylobenzen, w 2013 r. przekroczenie LZO: ksylenu, węglowodorów aromatycznych, acetonu, octan butylu, mezytylen i toluenu, w 2014r. przekroczenie LZO: toluenu, octanu etylu, etylobenzenu, butan-1-ol i fenol, w 2015 r. przekroczenia LZO: etylobenzenu, alkohol izobutyłowi, toluen, octan etylu.

standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów<sup>26</sup>;

b) Rockwool Polska sp. z o.o. – w zakresie źródeł emisji, urządzeń redukujących zanieczyszczenia emitowane do powietrza, pomiarów emisji zanieczyszczeń, raportów do KOBiZE, handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz opłat za korzystanie ze środowiska – nie stwierdzono nieprawidłowości;

c) Kronopol sp. z o.o. – w zakresie instalacji formaldehydowo-klejowej, produkcji żywic impregncyjnych, produkcji płyt drewnopochodnych, spalania paliw, produkcji wyrobów drewnopochodnych uszlachetnionych, rozkroju płyt, impregnacji papieru, źródeł emisji zanieczyszczeń (parametrów emitorów), zakresu i częstotliwości prowadzenia pomiarów emisji, wyników pomiarów, sprawozdawczości i opłat - nie stwierdzono nieprawidłowości.

Z oświadczenie starszego specjalisty, dokonującego kontroli w TELESKOP sp. z o.o. wynika m.in., że na podstawie pomiarów wykonanych przez zakład nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnej emisji godzinowej, w związku z tym brak było podstaw do wymierzenia kar pieniężnych. W następstwie stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości wydano zarządzenie pokontrolne zobowiązujące do ich usunięcia. Zarządzenie zostało również przesłane do Starosty Gorzowskiego, który jest organem właściwy do cofnięcia lub ograniczenia bez odszkodowania pozwolenia, jeżeli eksploatacja instalacji jest prowadzona z naruszeniem warunków pozwolenia - zgodnie z art. 195 ust 1 pkt 1 ustawy Poś, który przed wydaniem decyzji w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia organ wzywa prowadzącego instalację do usunięcia naruszeń w oznaczonym terminie.

Ww. kontrole przeprowadzone zostały na podstawie dokumentów źródłowych udostępnionych przez jednostkę skontrolowaną, bez badań i pomiarów emisji substancji zanieczyszczających dokonanych przez WIOŚ.

Brak pomiarów wynikał z braku akredytacji laboratorium WIOŚ w zakresie badań emisji zanieczyszczeń. Z art. 9 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>27</sup> wynika m.in., że LWIOŚ sprawuje kontrolę i weryfikację wyników w zakresie m.in. przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz prowadzi badania i oceny powietrza przez zanieczyszczeniami, w tym wykonuje badania, pomiary i analizy w związku z realizacją zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ww. ustawy.

Kontrola NIK wykazała znikomą ilość kontroli, w których WIOŚ wykonał własne pomiary kontrolne emisji zanieczyszczeń do powietrza, i tak w 2012 r. - 2 badania kontrolne mimo braku akredytacji, w 2013 r. - 1 badanie kontrolne mimo braku akredytacji, w 2014 r. - 1 zlecone badanie kontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 96, 97, 724-751, 753-794, 979, 984-988, 994-996, 997-1022, 1035-1038)

LWIOŚ wyjaśnił m.in., że *wykonanie badań i pomiarów emisji do powietrza z instalacji eksploatowanych przez kontrolowane podmioty odbywa się przy współpracy z laboratoriami zewnętrznymi posiadającymi akredytację Polskiego Centrum Akredytacji wymaganą w tym zakresie badawczym. Wstępne rozpoznanie rynku usług badań laboratoryjnych akredytowanych wskazuje, że najbliższym akredytowanym laboratorium w zakresie badań emisji do powietrza jest Centrum Badań Jakości Sp. z o.o. w Lubinie. Innym akredytowanym laboratorium gotowym podjąć współpracę z WIOŚ jest Laboratorium EKONORM Sp. z o.o. w Katowicach. Ponadto możliwe jest nawiązanie współpracy w trybie porozumienia z najbliższym laboratorium Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu, który*

<sup>26</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1546, ze zm.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 686, ze zm.

*takie badania na rzecz WIOŚ w Zielonej Górze już wykonywało. (...) Zawieszenie akredytacji miejscowych laboratoriów (w Zielonej Górze i Gorzowie Wlkp.) pomiarów emisji zanieczyszczeń nastąpiło w trakcie auditu (oceny) Polskiego Centrum Akredytacji w dniu 26.03.2010 r. z powodu niespełnienia wymagań specyfikacji technicznej PKN-CEN/TS 15675 w zakresie stosowania metod wymaganych do pomiarów. Z powodu braku środków finansowych (w tym planowanych) na zakup nowego aparatu zgodnego z wymaganiami specyfikacji ówczesne kierownictwo WIOŚ podjęło decyzję o rezygnacji z akredytacji (pismo do PCA z dnia 27.01.2011 r.) w zakresie pomiarów emisji. Obecny (kwiecień 2016 r.) szacunkowy koszt zakupu tylko dodatkowej aparatury wynosi 260 000 zł. Do tego należy doliczyć koszt gazów wzorcowych (certyfikat ważny jest tylko jeden rok), filtrów, wzorcowania aparatury, specjalistycznego samochodu, dodatkowych pomieszczeń, szkoleń oraz etatów dla dwóch pracowników. Tak wysokie koszty czynią wątpliwym, w sensie ekonomicznym, zakup i utrzymanie tak drogiej aparatury dla wykonania 2-3 pomiarów rocznie. (WIOŚ-e w sąsiednich, dużo większych województwach wykonują tylko po kilka pomiarów rocznie). Niemniej jednak po przeprowadzeniu oceny potrzeb sprzętowych, możliwości finansowych, stanu kadr i miejsca na lokalizację nowej aparatury, WIOŚ w Zielonej Górze podejmie działania w celu rozszerzenia w tym zakresie przez laboratorium posiadanej akredytacji.*

Z oświadczenia poprzedniej LWIOŚ wynika m.in., brak akredytacji wynikał z powodów ekonomicznych, tj. wysokich kosztów zakupu aparatury pomiarowej oraz malejącego zapotrzebowania na wykonanie przez laboratoria WIOŚ pomiarów kontrolnych emisji zanieczyszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 434-440, 977, 979)

Zdaniem NIK, prawidłowe sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska jest utrudnione w sytuacji niemożności przeprowadzenia własnych pomiarów emisji zanieczyszczeń do powietrza.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Kontrola wykazała brak analizy i weryfikacji przesłanych przez KOBiZE pismami z dnia 8 i 30.04.2014 r. oraz 13.04.2015 r., zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>28</sup>, raportów zakładów, na terenie których eksploatowane są instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, w których emisja przynajmniej jednego zanieczyszczenia, zmniejszyła się w stosunku do emisji w roku poprzednim.

Do pisma z dnia 8 kwietnia 2014 r. KOBiZE dołączyło wykaz 25 podmiotów, w których nastąpiła zmiana wielkości emisji w 2013 r. w porównaniu do roku 2012, a do następnego pisma z 30 kwietnia 2014 r. wykaz 48 podmiotów, w których nastąpiła zmiana wielkości emisji za 2011 r. i 2012 r. Pismem z 13.04.2015 r. KOBiZE przesłało wykaz 28 podmiotów, w których nastąpiła zmiana wielkości emisji w 2014 r. w porównaniu do roku 2013.

Z art. 8 ust. 1, 4, 5 i 6 ww. ustawy wynikało<sup>29</sup> m.in., że Krajowy ośrodek przeprowadza analizę informacji zawartych w raportach wprowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska do Krajowej bazy, a raporty z tych analiz przekazywane są wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, który dokonuje

<sup>28</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2273, ze zm.

<sup>29</sup> Przepis został zmieniony ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, która weszła w życie 9.09.2015 r.

ich oceny i sprawdzenia, a wyniki przekazuje KOBiZE i podmiotowi korzystającemu ze środowiska.

Z informacji uzyskanych od KOBiZE wynika m.in., że oprócz ww. pism, Ośrodek nie przekazywał do WIOŚ innych dokumentów i rejestrów podmiotów. Ponadto LWIOŚ nie przekazywał do Krajowego Ośrodka wyników oceny informacji zawartych w ww. raportach.

(dowód: akta kontroli str. 69-95, 98-144)

Z oświadczenia Naczelnika Wydziału Inspekcji wynika m.in., że przez przeoczenie i zmiany kadrowe WIOŚ nie prowadził analizy i weryfikacji przesłanych przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami raportów zakładów na terenie których eksploatowane instalacje wymagają pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 993)

2. Analiza przeprowadzonych przez WIOŚ kontroli automonitoringowych pięciu podmiotów z terenu województwa lubuskiego, które emitowały najwięcej pyłów lub gazów do powietrza (tj. Elektrociepłownia Zielona Góra SA - II kat., Rockwool Polska sp. z o.o., - I kat., Kronopol sp. z o.o. - I kat., PGE GIEK SA Oddział Elektrociepłownia Gorzów - I kat. oraz Zakład Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Międzyrzeczu - IV kat.), wykazała m.in., że:

- nie przeprowadzono w 2 przypadkach kontroli. I tak:
  - Rockwool Polska sp. z o.o. – mimo przesłanych dokumentów za I półrocze 2012 r. z 20.07.2012 r. – brak było analizy ze strony WIOŚ,
  - Zakład Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Międzyrzeczu – brak w 2015 r. kontroli opartej na analizie badań automonitoringowych.

Z art. 149 ww. ustawy wynika m.in., że prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani zapewnić wykonanie pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska a wyniki pomiarów przedstawiają wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, jeżeli pomiary mają szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska. Ponadto z art. 150 ww. ustawy wynika, że organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć na prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4, jeżeli z przeprowadzonej kontroli wynika, że nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 753-759, 798-801)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału wynika m.in., że brak jest realizacji kontroli dokumentacyjnej za I półrocze 2012 r. w zakładzie Rockwool, gdyż jak to ustalono dokumentacja automonitoringowa przesłana przez zakład w dniu 20 lipca 2012 r. nie została przekazana przez ówczesnego Naczelnika Wydziału inspektorowi prowadzącemu kontrolę. Dokumentację kontrolną sporządzono niezwłocznie po ujawnieniu niedopełnienia<sup>30</sup>.

Brak analizy badań automonitoringowych za 2015 r. wyniknęło z obciążenia czasowego inspektora prowadzącego sprawę inną problematyką inspekcyjną (skargi i wnioski przyjmowane od obywateli). Niedopełnienie zostanie niezwłocznie usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 828-832)

---

<sup>30</sup> Analizę dokumentacji przeprowadzono w trakcie zleconej przez NIK kontroli zakładu.

- Analiza wyników monitorowania procesów technologicznych przedkładanych WIOŚ oraz kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do spółki Kronopol wykazała m.in., że w 3 przypadkach w 2012 r. i 2013 r. i 2015 r. ze sprawozdań<sup>31</sup> z pomiarów emisji zanieczyszczeń pyłowych z emitorów, pyłu i formaldehydu, gazowych i substancji chemicznych z emitorów wynika m.in., że umiejscowienie króćców pomiarowych jest niezgodne z normą PN-Z-04030-7:1994.

(dowód: akta kontroli str. 798-801, 1042-1045)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału wynika m.in., że Zgodnie z treścią art. 204 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego powinny spełniać wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik. Decyzją Wykonawczą Komisji UE 2015/2119 z dnia 20 listopada 2015 r. ustanawiającą konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w doniesieniu do produkcji płyt drewnopochodnych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE przyjęte zostały konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do produkcji płyt drewnopochodnych. Pkt 1.1.8. Załącznika do tej decyzji określający sposoby monitorowania emisji przewiduje m.in. zastępcze metody monitorowania emisji do powietrza z obróbki wstępnej drewna i uszlachetniania produktów drewnopochodnych. Pobieranie próbek z filtrów workowych i cyklofiltrów będzie można zastąpić przez stałe monitorowania spadku ciśnienia w filtrze jako szacunkowy parametr zastępczy. Ta forma umocowania prawnego ureguje występujący konflikt dotyczący umiejscawiania króćców pomiarowych na emitorach funkcjonujących w zakładach produkcji płyt drewnopochodnych. Inspektorat zobowiąże Zakład KRONOPOL Sp. z o.o. do dostosowania systemu monitorowania emisji do powietrza do ustalonych uregulowań prawnych.

Odnosnie nie wyegzekwowania - przez cały okres objęty kontrolą - prawidłowego i zgodnego z przepisami umiejscowienia króćców pomiarowych Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśnił, że wymagania jakie powinny spełniać przekroje pomiarowe przy pomiarach emisji opisane są w normie PN-Z-04030-7:1994 (punkt 4). Ustalono tam minimalne długości kanałów przepływowych powietrza przy których można w sposób wiarygodny wyznaczyć emisję pyłu. Niespełnienie tych warunków powoduje, że pomiary obarczone są błędem. Budowa oraz specyfika techniczna niektórych urządzeń odpylających w Zakładzie KRONOPOL uniemożliwia zorganizowanie punktów pomiarowych zgodnie z wymogami cytowanej wyżej normy. W związku z tym punkty pomiarowe w tych przypadkach zlokalizowano w miejscach które umożliwiają wykonanie tylko orientacyjnego pomiaru emisji. Taki pomiar nie spełnia wymogów jakie są konieczne przy pomiarach akredytowanych, a informacja o warunkach jego wykonania musi być wprowadzona do sprawozdania z badań. Trzeba przy tym zaznaczyć, że pomiary takie w zakładzie KRONOPOL wykonywane są na wylotach filtrów workowych i cyklofiltrów które charakteryzują się wysoką skutecznością odpylania, a na wylocie występują śladowe stężenia pyłów. W niektórych przypadkach oczyszczone powietrze na filtrach workowych zawracane jest z powrotem do hali produkcyjnej (wtedy brak jest emisji). Jak ustalono zakład sam zawniósł do organu wydającego pozwolenie na emisję o objęcie monitoringiem emitorów filtrów workowych i cyklofiltrów pomimo, że obowiązek taki nie wynika z przepisów prawa, gdyż emisja z tych urządzeń stanowi marginalny udział w ogólnym bilansie emisji zakładu.

Nie ma uzasadnienia ekonomicznego i środowiskowego na budowę osobnych

<sup>31</sup> Kontrolą objęto 17 sprawozdań i 56 emitorów/instalacji lub urządzeń. Łączna ilość emitorów objętych badaniami (na podstawie danych z zakładu) – 77 szt., w tym 45 szt. objętych pomiarem orientacyjnym.



dodatkowych kanałów wylotowych w celu spełnienia warunków umiejscowienia króćców pomiarowych zgodnie z wymogami obowiązującej normy, a w większości wypadków jest to technicznie niemożliwe.

W związku z zaistniałą sytuacją WIOŚ niezwłocznie powiadomi Zakład KRONOPOL, o możliwych zastępczych metodach monitorowania emisji do powietrza z obróbki wstępnej drewna i uszlachetniania produktów drewnopochodnych. Pobieranie próbek z filtrów workowych i cyklofiltrów będzie można zastąpić przez stałe monitorowanie spadku ciśnienia w filtrze jako szacunkowego parametru zastępczego. Ta forma umocowania prawnego ureguluje występujący konflikt dotyczący umiejscawiania króćców pomiarowych na emitorach funkcjonujących w zakładzie KRONOPOL.

(dowód: akta kontroli str. 828-832, 1039-1041)

Nie w pełni prawidłowo i skutecznie wypełniano obowiązki w zakresie kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza.

Ocena cząstkowa

### **3. Prawidłowość i skuteczność kontroli wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkookresowych**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Wojewoda Lubuski nie kierował do Inspektora Wojewódzkiego dyspozycji i wytycznych odnośnie wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad terminowością uchwalania POP i planów działań krótkoterminowych oraz nad wykonywaniem zadań określonych w tych dokumentach.

Z informacji uzyskanej od Wojewody Lubuskiego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wynika m.in., że zadania w zakresie sprawowanego nadzoru nad terminowością uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych wykonuje Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, zadania wykonywane są zgodnie z zalecaniami i wytycznymi GIOŚ oraz w oparciu o roczne plany działalności kontrolnej inspekcji, zadania określone w art. 96a Poś wojewoda wykonuje przy pomocy LWIOŚ.

Z informacji wynika ponadto, że w 2015 r. Wojewoda Lubuski kwotą 42.000 zł dofinansował zakup urządzenia pomiarowego - pobornika niskoobjętościowego pyłu.

(dowód: akta kontroli str. 66-68, 434-440, 978)

**3.2.** W latach 2012-2013 WIOŚ nie kontrolował organów samorządu Województwa Lubuskiego w zakresie terminowego uchwalania POP i planów działań krótkoterminowych. GIOŚ pismem z 28.03.2014 r. przekazał do realizacji zatwierdzone *Wytyczne do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli w zakresie uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 i art. 92 ustawy Prawo ochrony środowiska, wraz z analizą obowiązków nałożonych na organy i podmioty korzystające ze środowiska.* Wytyczne obejmowały m.in. zagadnienia w zakresie celu kontroli, zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz sposobu wykonania kontroli i sporządzenia raportu. Zakończenie kontroli w ww. zakresie przewidziano do 30.06.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 833)

**3.2.1.** W okresie od 10.06.2014 r. do 30.06.2014 r. Inspektorat przeprowadził dwie kontrole, którymi objęto: Zarząd Województwa Lubuskiego<sup>32</sup> i Sejmik Województwa Lubuskiego<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Protokół kontroli nr WIOS-ZGORA 206/2014 z dnia 30.06.2014 r.

<sup>33</sup> Protokół kontroli nr WIOS-ZGORA 207/2014 z dnia 30.06.2014 r. Przewodniczący Sejmiku nie wyraził zgody na podpisanie protokołu.

W ramach kontroli stwierdzono m.in.:

- a) Zarząd Województwa Lubuskiego
  - przekroczenie terminu przygotowania i przedstawienia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast projektu uchwały w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy lubuskiej oraz przekazanie ww. projektu Sejmikowi Województwa po ustawowo określonym terminie podjęcia uchwały;
  - przekroczenie terminu przygotowania i przedstawienia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast projektów uchwał w sprawie określenia planu działań krótkoterminowych dla strefy lubuskiej oraz strefy miasto Zielona Góra oraz przekazanie ww. projektów Sejmikowi Województwa po ustawowo określonych terminach podjęcia uchwał;
  - nieprzygotowanie projektu uchwał w sprawie określenia planu działań krótkoterminowych dla strefy miasto Gorzów Wlkp.
- b) Sejmik Województwa Lubuskiego
  - nieterminowe uchwalenie programu ochrony powietrza dla strefy lubuskiej;
  - nieterminowe uchwalenie planów działań krótkoterminowych dla strefy lubuskiej i strefy miasto Zielona Góra;
  - nieterminowe uchwalenie planu działań krótkoterminowych dla strefy miasto Gorzów Wlkp.

W obydwu protokołach kontroli stwierdzono naruszenie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>34</sup> i art. 91 i art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Poś.

(dowód: akta kontroli str. 301-311, 321-326)

Program ochrony powietrza dla strefy lubuskiej<sup>35</sup> oraz Plan działań krótkoterminowych dla strefy lubuskiej<sup>36</sup> Sejmik Województwa Lubuskiego uchwalił w dniu 24.03.2014 r., a Plan działań krótkoterminowych dla strefy miasto Zielona Góra<sup>37</sup> w dniu 9.06.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 301-311)

Po zakończonych ww. kontrolach i zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego LWIOŚ decyzjami z dnia 23 stycznia 2015 r.<sup>38</sup> orzekł o wymierzeniu:

- Sejmikowi Województwa Lubuskiego administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 10.000 zł za niedotrzymanie ustawowego terminu uchwalenia planu działań krótkoterminowych dla strefy miasto Gorzów Wlkp. wymaganego ze względu na występowanie przekroczeń dopuszczalnego poziomu PM10 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu w powietrzu,
- Sejmikowi Województwa Lubuskiego administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 10.000 zł za niedotrzymanie ustawowego terminu uchwalenia planu działań krótkoterminowych dla strefy miasto Zielona Góra wymaganego ze względu na występowanie przekroczeń dopuszczalnego poziomu PM10 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu w powietrzu.

Natomiast w przypadku nie uchwalenia w terminie planu działań krótkoterminowych dla strefy lubuskiej po zawiadomieniach o wszczęciu postępowania<sup>39</sup>, wniesionych wyjaśnieniach przez Przewodniczącego Sejmiku<sup>40</sup>, LWIOŚ decyzjami z 16.01.2015r.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 460.

<sup>35</sup> Uchwała nr XLVI/552/14 z 24.03.2014 r. z terminem realizacji do 31.12.2020 r.

<sup>36</sup> Uchwała nr XLVI/553/14 z 24.03.2014 r.

<sup>37</sup> Uchwała nr XLVIII/576/14 z 9.06.2014 r.

<sup>38</sup> Nr WI.7062.7.3.2014.ES i Nr WI.7062.7.4.2014.ES

<sup>39</sup> Pisma z 12.09.2014 r.

<sup>40</sup> Pisma z 24.09.2014 r.

orzekł o umorzeniu w całości ww. postępowania w sprawie wymierzenia stronie administracyjnej kary pieniężnej.

We wniesionych wyjaśnieniach Przewodniczący Sejmiku kwestionował m.in. uznanie organu (Sejmiku) za stronę postępowania administracyjnego oraz wszczęcie nie jednego lecz czterech odrębnych postępowań w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. Jako czynniki utrudniające realizację zadań z zakresu ochrony powietrza dotyczących opracowania programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych Przewodniczący Sejmiku wskazał na:

- brak zapewnienia środków w budżecie państwa,
- opóźnienia prac nad implementacją postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza,
- niespójność przepisów prawa i częste zmiany,
- brak aktualnych wytycznych do sporządzenia programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych,
- krótki czas na realizację programu ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych,
- brak rozwiązań systemowych na poziomie kraju gwarantujących skuteczność wdrażanych programów i osiągnięcie wymaganych poziomów zanieczyszczeń powietrza, obligujących mieszkańców i zarządców budynków do korzystania z sieci ciepłej w celu ograniczenia tzw. emisji niskiej z indywidualnych palenisk domowych,
- długotrwałe procedury związane z pozyskaniem dofinansowania na realizację zadania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 327, 331-339, 342-352, 354-362, 364-367, 399-402)

Po wniesionym przez stronę (Sejmik) odwołaniu (z 5 i 6.02.2015 r.) Główny Inspektor Ochrony Środowiska uchylił decyzję w całości i umorzył postępowania organu pierwszej instancji<sup>41</sup>.

W decyzji GIOŚ wskazał m.in. na prawidłowe wskazanie adresata rozpatrywanej decyzji (Sejmik), ponieważ zgodnie z art. 376 pkt 2a Poś sejmik województwa jest organem ochrony środowiska, tym samym ma zastosowanie o wymierzeniu kary na podstawie art. 315a ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, brak możliwości odstąpienia od wymierzonej kary pieniężnej. GIOŚ uwzględnił zarzut prowadzenia odrębnych postępowań administracyjnych, co oznacza, że organ pierwszej instancji (LWIOŚ) powinien był prowadzić jedno postępowanie administracyjne w ww. sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 370-380, 381-383, 405-416, 417-419)

Z oświadczenia Naczelnika Wydziału Inspekcji oraz wyjaśnień LWIOŚ wynika m.in., że WIOŚ niezwłocznie przeprowadzi ponowne postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej dla Sejmiku za niedotrzymanie ustawowych terminów, a przewidywany termin jego zakończenia to koniec 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 433, 578-579)

**3.2.2.** W kontrolowanym okresie Inspektorat, poza jednym przypadkiem, nie przeprowadzał kontroli w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań określonych w POP lub Planie działań krótkoterminowych.

W okresie od 18.12.2015 r. do 7.01.2016 r. Delegatura WIOŚ przeprowadziła w miejskiej Gminie Gorzów Wlkp. kontrolę w ww. zakresie<sup>42</sup>. W POP oraz w Planie działań krótkoterminowych wskazano m.in. na przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu w powietrzu. W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że Prezydent

<sup>41</sup> Decyzja nr DliO-420/116/2015/oł z 6.10.2015 r. i Decyzja nr DliO-420/117/2015/oł z 11.12.2015 r

<sup>42</sup> Okres objęty kontrolą - lata 2008-2015.

Gorzowa Wlkp. zgodnie z wytycznymi Wojewody Lubuskiego oraz stosownie do zapisów POP informował o realizacji zadań oraz przedkładał wymagane sprawozdania w zakresie działań naprawczych, niezbędnych w zakresie przywrócenia poziomów dopuszczalnych PM10 oraz B(a)P.

Z ustaleń kontroli wynika, że na dzień 20.11.2015 r. zlikwidowano 637 źródeł ciepła opalanego węglem<sup>43</sup>, wybudowano 3.500 m sieci i przyłączy ciepłowniczych oraz uruchomiono 49 węzłów o łącznej mocy 3,38 MW.

W ramach efektu ekologicznego w związku z ww. zakresem prac osiągnięto:

- redukcję pyłu PM10 - 36,089 Mg/rok, - redukcję pyłu PM2,5 - 34,190 Mg/rok, - redukcję B(a)P - 0,026 Mg/rok, - redukcję SO<sub>2</sub> - 85,475 Mg/rok, - redukcję NO<sub>x</sub> - 12,346 Mg/rok i - redukcję CO<sub>2</sub> - 3693,456 Mg/rok.

W wyniku dotychczasowej realizacji prac osiągnięto ok. 21 % zamierzonego efektu ekologicznego w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 56-61)

**3.3.** Działając na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK, w związku z art. 96a Poś, Najwyższa Izba Kontroli zleciła WIOŚ przeprowadzenia kontroli doraźnych w zakresie wykonywania zadań określonych w POP dla strefy lubuskiej w gminie Sulęcín i Wschowa. Kontrole wykazały zaniechanie przez władze obydwu gmin przedłożenia Marszałkowi Województwa Lubuskiego sprawozdania za 2014 r. z realizacji działań naprawczych.

W zakresie realizacji działań naprawczych przewidzianych w POP kontrole wykazały, że:

- Gmina Sulęcín<sup>44</sup>:

zrealizowała zmianę rodzaju paliwa ze stałego (węgiel) na gazowe oraz wymianę okien w domu kultury, przeprowadziła termomodernizację budynku wielorodzinnego, zmieniła sposób czyszczenia ulic i chodników o długości 64 km (na mokro). Osiągnięty efekt ekologiczny to łączna redukcja emisji zanieczyszczeń PM10 – o 5.540 kg/rok, B(a)p - 0,57 kg/rok, As - 0,13 kg/rok.

- Gmina Wschowa<sup>45</sup>:

zrealizowała zmiany ogrzewania z pieców c.o. węglowych na ogrzewanie gazowe w 3 budynkach należących do miasta, dokonano wymiany 2 pieców węglowych na gazowe, zrealizowano termomodernizację sal wiejskich w dwóch miejscowościach, wybudowano lub zmodernizowano 1,865 km dróg . Osiągnięto efekt ekologiczny redukcji emisji zanieczyszczeń łącznie o: PM10 – 788,4 kg/rok, B(a)p - 0,098 kg/rok, As - 0,011 kg/rok oraz zredukowano emisję pyłu o 18%;

W ramach działań *Nie spalaj odpadów* w 2015 r. Straż Miejska podjęła 18 interwencji, w tym w 10 przypadkach zakończonych pouczeniem, nałożono 9 mandatów karnych i skierowano 1 wniosek do Sądu Rejonowego we Wschowie. W 2016 r. do końca marca podjęto 4 interwencje, które zakończyły się w każdym przypadku nałożeniem mandatu karnego.

Z przyjętego w sierpniu 2015 r. przez Radę Miejską Planu gospodarki niskoemisyjnej dla gminy Wschowa wynika m.in., że do 2020 r. planuje się ograniczyć emisję CO<sub>2</sub> o 21.962 Mg, ograniczyć zużycie energii o 77.086 MWh i wzrost produkcji energii z OZE o 57.815 MWh.

Kontrola w tej gminie wykazała opóźnienie w realizacji I etapu działań naprawczych określonych w POP (na lata 2014-2016) oraz niewdrożenie

<sup>43</sup> W tym 624 szt. pieców kaflowych oraz 13 szt. kotłów c.o.

<sup>44</sup> Protokół kontroli nr DEL-Gorzów 70/2016 z 25.04.2016 r.

<sup>45</sup> Protokół kontroli nr WIOS-ZGORA 143/2016 z 26.04.2016 r.

procedur postępowania na wypadek ogłoszenia alertów wymienionych w Planie działań krótkoterminowych.

Zarządzeniami pokontrolnymi LWIOŚ zobowiązał obydwie gminy do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 65, 587-606, 607-644, 1023-1024, 1025-1034, 1046-1048)

**3.4. LWIOŚ** w ramach realizacji monitoringu jakości powietrza współpracuje z różnymi organami, w tym z Urzędem Marszałkowskim, np.:

- przekazuje do Zarządu Województwa, Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz wskazanych jednostek administracji samorządowej informacje o ryzyku wystąpienia przekroczeń poziomów dopuszczalnych, docelowych lub alarmowych zanieczyszczeń w powietrzu oraz o stwierdzonym ryzyku przekroczenia lub przekroczeniu tych poziomów;
- przekazuje do Zarządu Województwa oraz GIOŚ opracowywane roczne oceny jakości powietrza, w których wykazuje czy istnieje konieczność opracowywania programów ochrony powietrza;
- sporządza i przekazuje do GIOŚ oraz Zarządu Województwa pięcioletnie oceny jakości powietrza umożliwiające określenie potrzeb w zakresie prowadzenia pomiarów zanieczyszczeń powietrza;
- uczestniczy w konsultacjach społecznych dotyczących opracowywanych programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych;
- opracowuje i uczestniczy w prezentowaniu informacji o stanie środowiska w powiatach i gminach.

(dowód: akta kontroli str. 434-440, 977, 978)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W trakcie prowadzonej kontroli w okresie od 10 do 30 czerwca 2014 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze<sup>46</sup> nie kwestionowano braku POP dla strefy miasto Zielona Góra, wymaganego ze względu przekroczenie stężenia benzo(a)pirenu. POP zgodnie z uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego nr XLI/379/2009 z 21 września 2009 r. oraz treścią POP utracił ważność z dniem 31 grudnia 2013 r. W latach 2012-2013 stężenia benzo(a)pirenu przekraczały poziom docelowy. Aktualizacja ww. POP nastąpiła uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego z 16 listopada 2015 r.

Obowiązek posiadania Programu ochrony powietrza dla strefy Zielona Góra - miasto na prawach powiatu wynika z art. 84 i art. 91 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 301-311, 321-326, 429-430)

Z wyjaśnień starszego specjalisty przeprowadzającego ww. kontrole wynika m.in., że nie zwróciła uwagi na utratę terminu realizacji i ważności programu dla m. Zielona Góra.

(dowód: akta kontroli str. 431-432)

<sup>46</sup> Protokół kontroli nr WIOS-ZGORA 206/2014 r. dot. Zarządu Województwa Lubuskiego oraz protokół kontroli nr WIOS-ZGORA 207/2014 dot. Sejmiku Województwa Lubuskiego.

2. W okresie objętym kontrolą Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w ograniczonym zakresie sprawował nadzór, o którym mowa w przepisie art. 96a ust. 1 pkt 2 Poś, nad wykonywaniem zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty. Poza jednym przypadkiem (Gorzów Wlkp.)<sup>47</sup>, nie przeprowadzał bowiem kontroli w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań określonych w POP lub Planie działań krótkoterminowych.

Tymczasem liczba skarg i wniosków w zakresie problematyki ochrony powietrza systematycznie wzrasta w skali wszystkich stref (województwa lubuskiego), z 13 w 2012 r. do 50 w 2015 r.<sup>48</sup>

Tematyka zgłaszanych spraw z zakresu ochrony powietrza dotyczyła uciążliwości związanych z eksploatacją lokalnych kotłowni w małych zakładach, w tym stosowanie paliw gorszej jakości bądź spalania odpadów.

Ponadto w całym okresie objętym kontrolą utrzymywały się przekroczenia docelowego poziomu benzo(a)pirenu w Zielonej Górze i w strefie lubuskiej (na obszarze Wschowy, Żar i Sulęcina) oraz przekroczenia dopuszczalnego stężenia PM10 w strefie lubuskiej.

(dowód: akta kontroli str. 56-61, 796, 826-827)

LWIOŚ wyjaśnił, m.in., że *ilość przyjętych w planie kontroli gmin do przeprowadzenia sprawdzenia podjętych działań w zakresie określonym w art. 96a Poś jest związana z analizą ryzyka informacji o stężeniach zanieczyszczeń na obszarze stref województwa lubuskiego, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. Wyniki badań monitoringowych jakości powietrza stanowiły podstawowe kryterium wyboru gmin do przeprowadzenia kontroli. W rocznej ocenie jakości powietrza w województwie lubuskim opracowanej przez WIOŚ w Zielonej Górze, na podstawie badań immisji wykonanych w 2014 r. wyodrębniono sześć obszarów przekroczeń w województwie lubuskim dla których wymagane są programy ochrony powietrza. Są to: obszar Śródmieścia i obszar miasta Gorzowa Wlkp., obszar miasta Zielona Góra, obszar miasta Wschowa, obszar miasta Żary i obszar miasta Sulęcina. Planem kontroli na 2015 rok objęto dwa obszary Miasta Gorzów Wlkp., a w 2016 roku gminy Wschowa i Żary tj. 30 % obszarów rocznie, na których występują przekroczenia udokumentowane pomiarami immisji. W kolejnych latach kontrolą objęte będą pozostałe gminy ujęte w Programach Ochrony Powietrza w tym te, w których nie udokumentowano przekroczeń pomiarami emisji. Ilość kontrolowanych gmin w tym zakresie w następnych latach ulegnie zwiększeniu.*

Z oświadczenia poprzedniego LWIOŚ wynika, m.in., że ilość przeprowadzonych kontroli dotyczących wykonywania zadań z zakresu ochrony powietrza i planu działań krótkoterminowych przez organy administracji terenowej jest powiązana z możliwościami kadrowymi Inspekcji, a te są od lat za małe w stosunku do nałożonych zadań. Duży wpływ na wykonanie zaplanowanych kontroli ma również stale rosnąca liczba interwencji.

(dowód: akta kontroli str. 434-440, 977)

W ograniczonym zakresie kontrolowano wykonywanie przez organy wykonawcze gmin i powiatów zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkookresowych. Nierzetelnie skontrolowano działalność organów

Ocena cząstkowa

<sup>47</sup> W okresie od 18.12.2015 r. do 7.01.2016 r. Delegatura WIOŚ przeprowadziła w Mieście Gorzów Wlkp. kontrolę w zakresie wykonania przedmiotowych zadań za lata 2008-2015.

<sup>48</sup> W 2012 r. - 13 tj. 7,4% wszystkich załatwionych spraw przez WIOŚ, w 2013 r. - 14 (8,2%), w 2014 r. - 22 (11,9%) i 2015 r. - 50 (17,7%).

samorządu województwa w zakresie terminowego uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych.

#### IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>49</sup> (zwanej dalej: *ustawą o NIK*), a także uwzględniając działania podjęte w toku kontroli NIK, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- 1) Rzetelny nadzór nad terminowym uchwalaniem programów ochrony powietrza.
- 2) Zwiększenie liczby przeprowadzanych kontroli dotyczących realizacji zadań ujętych w programach ochrony powietrza.
- 3) Wyegzekwowanie od firmy KRONOPOL sp. z o.o. dokonywania miarodajnych pomiarów emisji zanieczyszczeń.

#### 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 Zielonej Górze.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, dnia ..... czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler  
Dariusz Obierzyński  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Zbysław Dobrowolski

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>49</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.