



LKR-4101-007-00/2014
Nr ewid. 177/2014/P/14/086/LKR

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA POWIETRZA PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

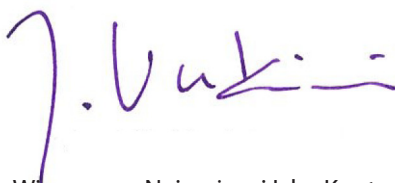
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie:
Jolanta Stawska



Akceptuję:
Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 1. XII. 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	7
2. ZAŁOŻENIA KONTROLI	9
3. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	10
3.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	10
3.2. Uwagi końcowe i wnioski	12
4. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
4.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	14
4.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	14
4.3. Jakość powietrza w Europie i w Polsce światła danych i publikacji EEA i WHO.....	15
4.4. Jakość powietrza w skali kraju	21
4.5. Istotne ustalenia kontroli	24
4.5.1. Funkcjonowanie monitoringu powietrza i dokonywanie ocen jego jakości w ustanowionych strefach.....	24
4.5.2. Przygotowanie POP przez poszczególne organy samorządów województw oraz monitorowanie rezultatów prowadzonych działań naprawczych	31
4.5.3. Uwzględnienie problematyki ochrony powietrza w dokumentach planistycznych gmin	45
4.5.4. Realizacja przez gminy zadań określonych w POP	46
4.5.5. Podejmowanie przez gminy dodatkowych zadań sprzyjających poprawie jakości powietrza	53
4.5.6. Nadzór nad wykonywaniem zadań określonych w POP	56
4.5.7. Wykorzystanie instrumentów prawnych i instrumentów finansowych w ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza	57
4.5.8. Prowadzenie kontroli podmiotów gospodarczych wprowadzających gazy lub pyły do powietrza	64
4.5.9. Finansowanie przez WFOŚiGW zadań z zakresu ochrony powietrza	66
4.5.10. Koordynacja działań i współpraca jednostek organizacyjnych przy realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza	72
5. INFORMACJE DODATKOWE	77
5.1. Przygotowanie kontroli	77
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	78
6. ZAŁĄCZNIKI	79

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć¹

B(a)P	Benzo(a)piren to organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Posiada również właściwości mutagenne. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, który towarzyszy tzw. niskiej emisji
Dyrektywa CAFE	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U.UE L nr 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., str. 1)
EEA	Europejska Agencja Środowiska (ang. European Environment Agency) to jedna z agencji Unii Europejskiej, której zadaniem jest dostarczanie rzetelnych i obiektywnych informacji dotyczących ochrony środowiska
emisja substancji do powietrza	Rozumie się przez to wprowadzane w sposób zorganizowany (poprzez emitory) lub niezorganizowany (z dróg, z hałd lub składowisk, w wyniku pożarów) substancji gazowych lub pyłowych do powietrza na skutek działalności człowieka lub ze źródeł naturalnych
emitor	Miejsce wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza
jst	Jednostki samorządu terytorialnego
KPOP	Krajowy program ochrony powietrza – dokument o charakterze strategicznym wyznaczający cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w poszczególnych POP. Zgodnie z przepisami o ochronie środowiska uprawnienie do jego opracowania przysługuje Ministrowi Środowiska, w przypadku gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a środki podjęte przez organy samorządu terytorialnego nie wpływają na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza
megagram	Pochodna jednostka masy w układzie SI równa 1.000.000g (symbol Mg), popularna nazwa – tona
mikrogram	Pochodna jednostka masy w układzie SI równa 0,000001g (symbol µg)
nanogram	Pochodna jednostka masy w układzie SI równa 0,000000001g (symbol ng)
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
niska emisja	Jest to emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń. Duża ilość emitorów wprowadzających zanieczyszczenia z kominów o niewielkiej wysokości powoduje, że zjawisko to jest bardzo uciążliwe, gdyż zanieczyszczenia gromadzą się wokół miejsca powstawania, a są to najczęściej obszary o zwartej zabudowie mieszkaniowej

¹ Definicje pojęć specjalistycznych odnoszących się do emisji i zanieczyszczeń powietrza opracowano na podstawie następujących dokumentów: *Air quality in Europe – 2013 report*, European Environment Agency, 2013 oraz *Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*, przyjęty uchwałą Nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. i zmieniony uchwałami nr VI/70/11 z dnia 28 lutego 2011 r., nr XLII/662/13 z dnia 30 września 2013 r.

NO₂	Dwutlenek azotu to gaz o barwie brunatnej i duszącej woni. Toksyczne działanie dwutlenku azotu polega na ograniczaniu dotlenienia organizmu. Obciąża on zdolności obronne ustroju na infekcje bakteryjne, działa drażniąco na oczy i drogi oddechowe, jest przyczyną zaburzeń w oddychaniu, powoduje choroby alergiczne, m.in. astmę – szczególnie u dzieci mieszkających w miastach narażonych na smog. Dwutlenek azotu miejscowo drażni spojówki oraz śluzówki i może prowadzić do intensywnego podrażnienia dróg oddechowych oraz płuc. Tlenki azotu są współodpowiedzialne za smog fotochemiczny oraz podwyższoną zawartość ozonu w atmosferze
O₃	Ozon jest związkiem chemicznym, który zaliczany jest do zanieczyszczeń wtórnych powietrza atmosferycznego. Może on zmniejszyć wydolność płuc, pogłębiać astmę i inne choroby płuc. Może także powodować skrócenie długości życia
PMŚ	Państwowy Monitoring Środowiska stanowi system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Wspomaga on działania na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa m.in. o jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów. PMŚ obejmuje, uzyskiwane na podstawie badań monitoringowych, informacje także w zakresie jakości powietrza
PM10	Pył (PM – ang. particulate matter) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak WWA (m.in. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyne i furany. Cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem. PM10 to pyły o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc. Może on powodować lub pogłębiać choroby płuc i układu krążenia, zawał serca i arytmie. Wpływa również na ośrodkowy układ nerwowy i układ rozrodczy i może powodować choroby nowotworowe
PM2,5	Cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych. Jak wynika z raportów WHO, długotrwałe narażenie na działanie pyłu zawieszonego PM2,5 skutkuje skróceniem średniej długości życia. Krótkotrwała ekspozycja na wysokie stężenia pyłu PM2,5 jest równie niebezpieczna, powodując wzrost liczby zgonów z powodu chorób układu oddechowego i krążenia oraz wzrost ryzyka nagłych przypadków wymagających hospitalizacji
PONE	Program ograniczania niskiej emisji. Jest to dokument przyjmowany na poziomie gminnym, którego celem jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł powierzchniowych. Jego opracowanie nie jest obowiązkowe
POP	Program ochrony powietrza, którego obowiązek opracowania przez samorząd województwa wynika z przepisów o ochronie środowiska (art. 91 Prawa ochrony środowiska). Jego celem jest osiągnięcie poziomów normatywnych substancji w powietrzu
Poś	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
poziom docelowy	Zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 28 lit b) Poś poziom docelowy jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym czasie za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych; poziom ten ustala się w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość

**poziom
dopuszczalny**

Zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 28 lit a) Poś poziom dopuszczalny jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany; poziom dopuszczalny jest **standardem jakości powietrza**

SO₂

Dwutlenek siarki jest bezbarwnym, bardzo silnie toksycznym gazem o duszącym zapachu. Długotrwałe oddychanie powietrzem z zawartością SO₂, nawet w niskich stężeniach, powoduje uszkodzenie dróg oddechowych, prowadzące do nieżytych oskrzeli. Dwutlenek siarki, po wnikięciu w ściany dróg oddechowych, przenika do krwi i dalej do całego organizmu; kumuluje się w ściankach tchawicy i oskrzelach oraz wątrobie, śledzionie, mózgu i węzłach chłonnych. Może również powodować nasilenie dolegliwości astmatycznych, zapalenie dróg oddechowych oraz ograniczyć wydolność płuc. Objawami niepożądanymi mogą być również bóle głowy i ogólne uczucie dyskomfortu i niepokoju. Duże stężenie SO₂ w powietrzu może prowadzić do zmian w rogówce oka. W powietrzu dwutlenek siarki ulega dalszemu utlenieniu do SO₃ i z wodą daje kwas siarkowy – najważniejszą przyczynę kwaśnych deszczy

**strefa
ograniczonej
emisji
komunikacyjnej**

Strefa ograniczonej emisji (LEZ – ang. low emission zone) – obszar miasta, do którego możliwy jest wjazd tylko i wyłącznie pojazdami spełniającymi określone normy emisji spalin. Wprowadzenie stref ograniczonej emisji komunikacyjnej jest jednym z instrumentów zmniejszenia wielkości emisji liniowej, zwłaszcza w dużych aglomeracjach. Obecnie w Europie funkcjonuje 225 Stref Ograniczonej Emisji w 15 krajach, tj.: Niemcy, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania, Francja, Holandia, Włochy, Portugalia, Grecja, Węgry, Austria, Czechy, Malta, Belgia, Dania (szczegółowe informacje o funkcjonowaniu tych stref zamieszczono na stronie <http://urbanaccessregulations.eu>)

WFOŚiGW

Wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej

WHO

Światowa Organizacja Zdrowia (ang. World Health Organisation)

WIOŚ

Wojewódzki inspektorat ochrony środowiska

**źródła emisji
liniowej**

Zaliczone do powszechnego korzystania ze środowiska to przede wszystkim główne trasy komunikacyjne przebiegające na terenie danej strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza

**źródła emisji
powierzchniowej**

Zaliczone do powszechnego korzystania ze środowiska to źródła powodujące tzw. niską emisję. Obejmują one obszary zwartej zabudowy mieszkaniowej (jedno i wielorodzinnej) z indywidualnymi źródłami ciepła, małe zakłady rzemieślnicze bądź usługowe oraz obiekty użyteczności publicznej wraz z drogami lokalnymi

**źródła emisji
punktowej**

Zaliczone do korzystania ze środowiska obejmują emitery jednostek organizacyjnych o znaczącej emisji zanieczyszczeń do powietrza, oddziałujące na obszar objęty analizą

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami jest problemem niezwykle ważnym ze względu na jakość życia obywateli. Niektóre choroby (np. choroby układu oddechowego, nowotwory i inne choroby płuc, choroby układu krążenia, alergie) są istotnie związane z oddziaływaniem zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego w miejscu zamieszkania². Warto podkreślić, że leczenie schorzeń spowodowanych m.in. złą jakością powietrza w głównej mierze finansowane jest ze środków publicznych. Zanieczyszczone powietrze ma również negatywny wpływ na kondycję ekosystemów oraz powoduje niszczenie materiałów (np. korozja metali).

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami stanowi istotny element europejskiej polityki ochrony środowiska. Znajduje to potwierdzenie m.in. w zapisach Dyrektywy CAFE, która w szczególności nakłada obowiązek opracowania planów ochrony powietrza dla obszarów, w których stężenie zanieczyszczeń w powietrzu przekracza wartości normatywne. Problematyka zanieczyszczenia powietrza jest również przedmiotem zainteresowania instytucji międzynarodowych. Według raportu WHO³, którego wyniki wykorzystano do aktualizacji w 2013 r. polityki Unii Europejskiej w zakresie jakości powietrza, zanieczyszczenie powietrza znacząco wpływa na stan zdrowia człowieka. W raporcie tym wskazano, że niekorzystny wpływ cząsteczek pyłu zawieszonego na zdrowie człowieka jest szczególnie dobrze udokumentowany, a ponad 80% ludności Europy zamieszkującej obszary zurbanizowane żyje na terenach, na których zanieczyszczenie powietrza wymienioną substancją przekracza zalecany przez WHO poziom. Szacuje się, że z tego powodu przeciętna długość życia mieszkańca Europy ulega skróceniu o prawie 9 miesięcy.

Niekorzystne skutki oddziaływania zanieczyszczeń powietrza nie występują w sposób natychmiastowy. Dlatego niezwykle istotny dla skuteczności podejmowanych działań naprawczych jest rozwój i efektywne wdrożenie długoterminowych programów mających na celu ograniczenie ryzyka negatywnego wpływu tych zanieczyszczeń na zdrowie obywateli i środowisko, w którym żyją. W chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (2004 r.) jakość powietrza w kraju odbiegała w istotnym stopniu od standardów europejskich. Na przestrzeni lat 2005–2009 sytuacja ta nie uległa poprawie⁴. W wielu strefach wyznaczonych do oceny jakości powietrza nie zostały dotrzymane standardy jakości powietrza, w szczególności w zakresie pyłu zawieszonego PM₁₀ i benzo(a)pirenu. Z dniem 1 stycznia 2008 r. samorządy województw przejęły od wojewodów obowiązki w zakresie przygotowania i uchwalenia programów ochrony powietrza. Jednak, pomimo opracowania i przyjęcia programów ochrony powietrza przez poszczególne organy samorządów województw, w dalszym ciągu utrzymuje się na obszarze kraju wysoki poziom niektórych zanieczyszczeń w powietrzu. Wpływa to niekorzystnie na zdrowie obywateli, a także grozi podjęciem kroków

² Dane takie wynikają m.in. z następujących opracowań (dostępnych na stronach internetowych: <http://www.euro.who.int>, <http://www.eea.europa.eu>, <http://www.krakow.pios.gov.pl>):

– WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide – Global update 2005, Summary of risk assessment, WHO 2006,
– Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, WHO Regional Office for Europe, 2013,
– Health effects of particulate matter – Policy implications for countries in eastern Europe, Caucasus and central Asia, WHO 2013,
– Air quality in Europe – 2013 report, European Environment Agency, 2013,
– Raport o stanie środowiska w województwie małopolskim w 2011 r., WIOŚ w Krakowie 2012, Biblioteka Monitoringu Środowiska.

³ Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, WHO Regional Office for Europe, 2013, (<http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2013/review-of-evidence-on-health-aspects-of-air-pollution-revihaap-project-final-technical-report>).

⁴ Dane na podstawie: Analiza możliwości ograniczania niskiej emisji ze szczególnym uwzględnieniem sektora bytowo-komunalnego, sporządzona przez Atmoterm S.A. na zamówienie Ministerstwa Środowiska, Opole 2011.

prawnych przeciwko Polsce przez organy Unii Europejskiej, z czym związane może być zasądzenie wysokich kar finansowych. Powyższe aspekty stanowiły główne przesłanki do podjęcia przez NIK przedmiotowej kontroli.

Wyniki kontroli pozwoliły na zidentyfikowanie czynników zewnętrznych (barier) uniemożliwiających osiągnięcie oczekiwanych efektów w poprawie jakości powietrza oraz rekomendowanie rozwiązań systemowych odnoszących się do prowadzenia działań naprawczych. Kontrola może stanowić impuls dla jednostek samorządu terytorialnego i mieszkańców gmin do podjęcia działań zmierzających do poprawy jakości powietrza na ich terenie dzięki rozpowszechnieniu problematyki ochrony powietrza i popularyzacji dobrych praktyk w tym obszarze.

2 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami (P/14/086).

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działań podmiotów publicznych na rzecz poprawy jakości i ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Cele szczegółowe dotyczyły: wykonywania przez podmioty publiczne przypisanych im zadań w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, skuteczności działań w zakresie poprawy jakości powietrza oraz współdziałania i koordynacji przedsięwzięć podejmowanych przez podmioty odpowiedzialne za ochronę powietrza w poszczególnych województwach.

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto m.in. następujące zagadnienia: funkcjonowanie monitoringu powietrza, przygotowanie programów ochrony powietrza przez poszczególne organy samorządów województw i realizację przez gminy zadań określonych w tych programach, finansowanie przez WFOŚiGW zadań z zakresu ochrony powietrza oraz koordynację działań i współpracę jednostek organizacyjnych przy realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę prowadzono na obszarze 5 województw (tj.: małopolskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie, śląskie), charakteryzujących się wysokim poziomem zanieczyszczeń, występujących przede wszystkim na obszarach silnie zurbanizowanych. Kontrolą objęto urzędy marszałkowskie w czterech województwach (z wyłączeniem województwa małopolskiego), a także w każdym województwie: po dwie gminy, wojewódzki inspektorat ochrony środowiska oraz wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ponadto skontrolowano Ministerstwo Środowiska. Łącznie kontrole przeprowadzono w 25 jednostkach. W informacji wykorzystano również wyniki kontroli rozpoznawczej nr R/13/008 – *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, w okresie od listopada 2013 r. do lutego 2014 r. Wykaz skontrolowanych podmiotów zamieszczono w Załączniku nr 1 do informacji. W ramach niniejszej kontroli zlecono kontrolowanym WIOŚ, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ w związku z art. 96a Poś, przeprowadzenie kontroli doraźnych w dwóch gminach, położonych na terenie stref objętych POP.

Podstawa prawna kontroli

Podstawą prowadzenia badań kontrolnych był art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – w przypadku Ministerstwa Środowiska oraz WIOŚ i art. 2 ust. 2 – w przypadku kontroli jst oraz samorządowych osób prawnych.

Czas i okres objęty kontrolą

Kontrola trwała od 25 marca 2014 r. do 24 lipca 2014 r. Badaniami objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2014 r. oraz stan faktyczny w okresie wcześniejszym, jeżeli miał on bezpośredni związek z badanymi zagadnieniami.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

3.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy władzy publicznej działają nieskutecznie w sferze ochrony powietrza, nie zapewniając dostatecznej ochrony ludzi i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami jego zanieczyszczenia. W kontrolowanym okresie w dalszym ciągu nie były dotrzymywane normy jakości powietrza, przyjęte w ustawodawstwie Unii Europejskiej, a implementowane do krajowego porządku prawnego. Świadczą o tym pomiary wykonywane przez inspekcję ochrony środowiska oraz sporządzane na ich podstawie okresowe oceny jakości powietrza. Wskazują one, że największy problem dla jakości powietrza w skali kraju stanowiły ponadnormatywne stężenia pyłu PM10 oraz benzo(a)pirenu, których głównym źródłem była tzw. niska emisja. W latach 2010–2013 przekroczenia poziomów normatywnych pyłu PM10 w skali kraju występowały w ponad 75% wszystkich stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, a w przypadku benzo(a)pirenu w około 90% stref. Wskazuje to, że dotychczasowe tempo i skala działań naprawczych podejmowanych przez organy publiczne są niewystarczające do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza.

Organy władzy publicznej zasadniczo podejmowały określone w przepisach prawa działania na rzecz ochrony powietrza, jednak tempo i skala tych działań były zbyt niskie, aby osiągnąć poprawę jego jakości w kontrolowanym okresie. W przypadku Ministerstwa Środowiska uwagi NIK dotyczyły zbyt późnego, w odniesieniu do potrzeb, podjęcia działań we współpracy z innymi resortami, w tym z Ministerstwem Gospodarki, w celu ustanowienia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych. Zaznaczyć należy, że do dnia dzisiejszego współpraca ta nie przyniosła rezultatów w postaci opracowania i wdrożenia takich standardów. Dopiero w 2014 r. Ministerstwo Środowiska podjęło decyzję o przystąpieniu do prac nad opracowaniem krajowego programu ochrony powietrza (szczegółowy opis na str. 21, 27 i 72).

W czterech z pięciu skontrolowanych urzędach marszałkowskich wystąpiły kilkumiesięczne lub kilkunastomiesięczne opóźnienia w przygotowaniu programów ochrony powietrza. Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego realizowały w pełnym zakresie działania naprawcze określone w programach ochrony powietrza. Dopiero w 2013 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przygotował odrębny system finansowania działań naprawczych związanych z likwidacją niskiej emisji, który zakładał w procesie udzielania dofinansowania również uczestnictwo wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wcześniej wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w niewielkim zakresie wykorzystywały możliwości stworzenia odrębnych programów zapewniających finansowanie powyższych zadań (str. 32, 46 i 69).

Dotychczasowe działania jednostek samorządu terytorialnego nie przyniosły znaczącej poprawy jakości powietrza na ich obszarze, pomimo że na ten cel wydatkowano według szacunków NIK 3,1 mld zł, w tym 88% stanowiły wydatki na redukcję emisji ze źródeł liniowych⁶. Zdaniem NIK, aby realizowane zadania przyniosły oczekiwany rezultat w postaci poprawy jakości powietrza, niezbędne jest stworzenie ram organizacyjnych zapewniających kompleksową i spójną realizację działań naprawczych w dłuższej perspektywie czasowej. Tymczasem żadna z 10 poddanych kontroli gmin nie przeprowadziła pełnej inwentaryzacji źródeł emisji na swoim

⁶ Należy zaznaczyć, że poprawa jakości powietrza nie jest głównym celem inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną.

teren, a tym samym brak było wystarczającego rozeznania potrzeb i skali działań naprawczych wymaganych do osiągnięcia poprawy jakości powietrza. Programy ograniczania niskiej emisji lub podobne instrumenty, umożliwiające mieszkańcom uzyskanie dofinansowania na wymianę nieefektywnych systemów grzewczych opartych na paliwie stałym, na rozwiązania bardziej ekologiczne realizowało 7 z 10 skontrolowanych miast. Podkreślić należy, że w celu zwiększenia stopnia zaangażowania mieszkańców, a tym samym skuteczności działania, niezwykle istotne jest stworzenie długofalowego systemu zachęt do wymiany wysokoemisyjnych kotłów węglowych nie tylko poprzez udzielanie wsparcia finansowego na samą zmianę systemu grzewczego, ale również zapewniającego rekompensatę z tytułu zwiększonych kosztów zastosowania innych niż paliwo stałe nośników energii. Rozwiązanie takie, w postaci programu osłonowego zapewniającego możliwość uzyskania dopłaty do wyższych kosztów ogrzewania po wymianie paleniska węglowego, przyjęła tylko Gmina Kraków (str. 47, 49, 52 i 54).

Samorządy województw – z wyjątkiem województwa małopolskiego – nie skorzystały z możliwości wynikających z art. 96 Prawa ochrony środowiska, tj. określenia dla terenu województwa, bądź jego części, rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania. Na mocy uchwały nr XLIV/703/3 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 listopada 2013 r.⁷ wyłączono od dnia 1 września 2018 r. możliwość stosowania paliw stałych do celów grzewczych na obszarze Krakowa (str. 63).

Podkreślić należy, że w ramach aktualizacji programów ochrony powietrza dla województwa małopolskiego i śląskiego⁸, tj. najbardziej zanieczyszczonych województw w Polsce, samorządy województw zleciły przeprowadzenie ponownych inwentaryzacji źródeł emisji, które wykazały, że wielkości emisji zanieczyszczeń przyjęte w poprzednich wersjach programów były znacznie niedoszacowane. Dlatego też w aktualizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego efekt ekologiczny wymagany do osiągnięcia odpowiedniej jakości powietrza (w postaci ograniczenia wielkości emisji) ustalono na poziomie stanowiącym odpowiednio ponad 500% (dla pyłu PM₁₀ i benzo(a)pirenu) oraz ponad 1.000% (dla dwutlenku azotu) rezultatu przewidzianego we wcześniejszej wersji tego programu. Niezbędne zatem będą bardziej zdecydowane i intensywne działania na rzecz poprawy jakości powietrza (str. 42).

W kontrolowanym okresie organy ochrony środowiska (marszałkowie województw, prezydenci miast na prawach powiatu) w ograniczonym stopniu wykorzystywały postępowania kompensacyjne, których celem miało być zapewnienie zgodnej z przepisami redukcji ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów ze źródeł punktowych na obszarach, na których zostały przekroczone standardy jakości powietrza. Ustalenia kontroli wskazują, że zasady prowadzenia tych postępowań wynikające z przepisów prawa nie są wystarczająco precyzyjne, aby skutecznie wykorzystać ten instrument w praktyce. W szczególności wątpliwości dotyczyły pojęcia *obszaru, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza* oraz sposobu postępowania organów ochrony środowiska, polegającego na stosowaniu wyłącznie jednego standardu jakości powietrza w zakresie pyłu PM₁₀, tj. stężenia uśrednionego dla roku, bez uwzględniania poziomu stężeń średniodobowych i dopuszczalnej częstości przekraczania tego poziomu w roku kalendarzowym (str. 60).

⁷ Uchwała opublikowana w Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2013 r., poz. 7564. W dniu 22 sierpnia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził nieważność wyżej wymienionej uchwały.

⁸ Wykonanie aktualizacji POP dla stref województwa śląskiego zlecono w lutym 2014 r., z terminem wykonania do końca października 2014 r.

Obowiązujące do końca kwietnia 2012 r. przepisy Prawa ochrony środowiska nie zawierały zapisów określających wyraźnie uprawnienia organów właściwych w zakresie nadzoru nad uchwalaniem i realizacją programów ochrony powietrza. Dopiero od 2012 r., wskutek nowelizacji Prawa ochrony środowiska, inspekcja ochrony środowiska została wyposażona w kompetencje kontrolne w zakresie realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza. Pomimo upływu ponad dwóch lat, objęte kontrolą wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska podjęły zaledwie pojedyncze kontrole samorządów w zakresie opracowania programów ochrony powietrza lub realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań przewidzianych w tych programach (str. 56).

Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska systematycznie kontrolowały podmioty wprowadzające gazy lub pyły do powietrza. Należy jednak zwrócić uwagę na niski stopień wykorzystywania pomiarów własnych w ramach tych kontroli. Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska nie posiadały kompletnych danych o pozwoleniach zintegrowanych i pozwoleniach na emisje gazów lub pyłów, wydanych przez marszałków województw oraz starostów, ponieważ w przepisach Prawa Ochrony Środowiska nie określono formalnego obowiązku przekazywania takich pozwoleń (str. 64).

Pozytywnie należy ocenić funkcjonowanie monitoringu powietrza prowadzonego przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska i dokonywanie przez te organy okresowych ocen jakości powietrza. Oceny te stanowiły podstawowe źródło informacji o stanie jakości powietrza w poszczególnych województwach (str. 24).

Zastrzeżeń NIK nie budził stopień uwzględnienia problematyki ochrony powietrza w dokumentach strategicznych i planistycznych kontrolowanych gmin (str. 45).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na niską skuteczność działań naprawczych w zakresie ochrony powietrza podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego mają istotny wpływ również następujące uwarunkowania:

- brak standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy, wykorzystywanych w gospodarstwach domowych,
- nieokreślenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych,
- niska świadomość społeczna w zakresie szkodliwości zanieczyszczeń powietrza,
- nieustanowienie obowiązku podłączania nowych obiektów budowlanych do sieci ciepłowniczej, zwłaszcza na obszarach silnie zurbanizowanych z przekroczonymi standardami jakości powietrza,
- brak podstaw prawnych do wdrażania stref ograniczonej emisji komunikacyjnej.

3.2 Uwagi końcowe i wnioski

W latach 2008–2013 jakość powietrza na terenie województw objętych kontrolą nie uległa zdecydowanej poprawie. Świadczy to o nieskuteczności działań organów administracji w tym zakresie. W wielu strefach w dalszym ciągu znacznie przekraczane są standardy jakości powietrza, a dotychczasowe tempo i skala działań naprawczych nie dają wystarczających podstaw do prognozowania wyraźnej poprawy sytuacji w najbliższych latach. Istotny jest fakt, że skala przekroczeń wartości normatywnych dla pyłu PM₁₀, PM_{2,5} i benzo(a)pirenu jest zdecydowanie wyższa niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej, co również sprawia, że osiągnięcie wymaganej jakości powietrza będzie wymagało dłuższej perspektywy czasowej. Tym samym wzrasta ryzyko nałożenia na Polskę przez organy Unii Europejskiej kar finansowych za niedotrzymanie standardów jakości powietrza, których wysokość może sięgnąć nawet do 4 mld zł. Według danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) ponad 3,5 mln osób na świecie umiera rocznie z powodu zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego⁹. Szacuje się, że w Polsce z tego powodu umiera

⁹ Artykuł Rising air pollution-related deaths taking heavy toll on society, OECD says, dostępny na stronie: <http://www.oecd.org/environment/rising-air-pollution-related-deaths-taking-heavy-toll-on-society.htm>.

około 45 tys. osób rocznie¹⁰. Podkreślić należy, że w aktualizacji programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego¹¹ skalkulowano, że poprawa jakości powietrza w samej Małopolsce może przynieść korzyści finansowe w postaci ograniczenia ponoszonych kosztów pośrednich (np. leczenia, absencji w pracy czy szkód w środowisku) powodowanych zanieczyszczeniem powietrza rzędu 2,8 mld zł rocznie.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, NIK wnioskuje do Ministra Środowiska o:

- 1) przyśpieszenie prac zmierzających do ustanowienia, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy wykorzystywanych w gospodarstwach domowych oraz określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych;
- 2) stworzenie, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, ram prawnych umożliwiających wprowadzanie przez jednostki samorządu terytorialnego stref ograniczonej emisji komunikacyjnej na terenach wysokiego natężenia ruchu pojazdów samochodowych;
- 3) doprecyzowanie zasad prowadzenia postępowań kompensacyjnych określonych w szczególności w art. 225-229 Prawa ochrony środowiska, poprzez zdefiniowanie pojęcia *obszaru, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza*, o którym mowa w art. 225 ust. 1 tej ustawy oraz wskazanie *expressis verbis* obowiązku stosowania wszystkich standardów ustanowionych dla danej substancji przy ustalaniu przesłanek do przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego;
- 4) nowelizację przepisów w Rozdziale II Działu IV Prawa ochrony środowiska polegającej na wprowadzeniu obowiązku przekazywania do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska kopii wydawanych pozwoleń dotyczących wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza albo informacji o ich wydaniu;
- 5) przyśpieszenie prac nad opracowaniem krajowego programu ochrony powietrza i uwzględnienie w nim wytycznych dotyczących oceny stopnia realizacji programów ochrony powietrza określanych przez samorządy województw;
- 6) spowodowanie, za pośrednictwem nadzorowanego przez Ministra Środowiska Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, intensyfikacji działań kontrolnych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w zakresie wdrażania zadań określonych w programach ochrony powietrza.

Ponadto, uwzględniając wyniki kontroli, NIK kieruje następujące rekomendacje:

- 1) do prezesów zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – o wzmoczenie działań informacyjnych dotyczących możliwości pozyskania z wojewódzkich funduszy wsparcia finansowego na realizację zadań z zakresu ochrony powietrza;
- 2) do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – o pełną realizację oraz intensyfikację działań naprawczych określonych w programach ochrony powietrza, zwłaszcza w odniesieniu do emisji ze źródeł powierzchniowych, która w głównej mierze przyczynia się do występowania przekroczeń standardów jakości powietrza w skali kraju.

¹⁰ Artykuł Eksperci: rocznie 45 tys. Polaków umiera z powodu zanieczyszczenia powietrza, dostępny na stronie: <http://www.rynekzdrowia.pl/Uslugi-medyczne/Eksperci-rocznie-45-tys-Polakow-umiera-z-powodu-zanieczyszczenia-powietrza,144396,8.html>.

¹¹ Przyjętej na podstawie uchwały Nr XLII/662/13 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 września 2013 r. (Dz. U. Województwa Małopolskiego z 2013 r., poz. 6007).

4.1 Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie z postanowieniami art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹² ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Równocześnie władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji).

Problematyka ochrony powietrza znalazła odzwierciedlenie w regulacjach prawnych Unii Europejskiej, które określają m.in. dopuszczalny poziom stężeń substancji stanowiących zanieczyszczenie powietrza, organizację systemu monitorowania jakości powietrza oraz obowiązki w zakresie podejmowania działań naprawczych. Dyrektywa CAFE nakłada m.in. obowiązek opracowania planów ochrony powietrza dla obszarów, w których stężenie zanieczyszczeń w powietrzu przekracza wartości normatywne.

Regulacje prawne UE zostały zaimplementowane do prawa krajowego w przepisach Poś oraz 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 środowisko¹³. Istotną rolę w systemie ochrony powietrza sprawuje inspekcja ochrony środowiska, której zadania uregulowano w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁴. Obowiązki jst w zakresie ochrony środowiska wynikają z ustaw samorządowych. Szczegółową charakterystykę stanu prawnego w zakresie kontrolowanych zagadnień zawiera Załącznik nr 2 do informacji.

4.2 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

W procesie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami na obszarze danego województwa uczestniczy wiele podmiotów publicznych. Najistotniejszą rolę odgrywają:

- organy samorządu województwa, które w szczególności opracowują POP;
- gminy, które bezpośrednio wykonują zadania na rzecz ochrony powietrza, w tym działania naprawcze ustanowione w POP;
- WIOŚ, które zapewniają funkcjonowanie monitoringu powietrza na obszarze województw, dokonują ocen jego jakości, wykonują kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska oraz kontrolę uchwalania POP i wdrażania przewidzianych w nim zadań;
- WFOŚiGW, które na obszarze województw zapewniają finansowanie zadań m.in. z zakresu ochrony powietrza.

Ważną rolę odgrywa Minister Środowiska, który może podejmować działania koordynacyjne w zakresie ochrony powietrza na obszarze kraju, w szczególności poprzez opracowanie krajowego programu ochrony powietrza oraz przygotowanie projektów aktów normatywnych stwarzających lepsze możliwości prowadzenia skutecznych działań naprawczych. Mapę procesu zapewnienia ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami na obszarze województwa przedstawiono w Załączniku nr 3 do informacji.

W świetle uregulowań Poś, celem działania NFOŚiGW i WFOŚiGW jest w szczególności finansowanie ochrony środowiska, w tym również przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza. Finansowanie ochrony środowiska należy także do zadań powiatów i zadań własnych gmin.

¹² Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.

Dopiero w 2013 r. Ministerstwo Środowiska oraz NFOŚiGW przygotowały system finansowania działań naprawczych związanych z poprawą jakości powietrza, w ramach którego można uzyskać dofinansowanie nawet do 90% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. System ten funkcjonuje od lutego 2013 r. w formie Programu priorytetowego pn. KAWKA – *Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii*¹⁵. Jest on instrumentem wspierającym realizację postanowień Dyrektywy CAFE. Celem tego Programu jest zmniejszenie narażenia ludności na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza w strefach, w których występują znaczące przekroczenia dopuszczalnych i docelowych poziomów stężeń tych zanieczyszczeń, dla których zostały opracowane POP. W ramach Programu zaplanowano (po stronie NFOŚiGW) na lata 2013–2015 alokację środków na poziomie 400 mln zł.

4.3 Jakość powietrza w Europie i w Polsce w świetle danych i publikacji EEA i WHO

W raporcie Europejskiej Agencji Środowiska¹⁶ wskazano m.in., że jakość powietrza w dalszym ciągu stanowi bardzo ważne zagadnienie w sferze zdrowia publicznego, gospodarki i środowiska. W ostatnich kilkudziesięciu latach udało się w Europie znacząco obniżyć emisję i poziom narażenia na działanie takich zanieczyszczeń powietrza, jak: dwutlenek siarki, tlenek węgla, benzen i ołów. Pomimo to cząstki pyłu zawieszonego, ozon, reaktywne substancje azotowe i niektóre związki organiczne wciąż stanowią poważne zagrożenie. Wpływają one na pogorszenie stanu zdrowia, prowadzą do przedwczesnych zgonów, a także niszczą ekosystemy i powodują degradację budynków. Skutki złej jakości powietrza odczuwalne są najsilniej w dwóch obszarach: na terenach zurbanizowanych – zamieszkanych przez większą część ludności Europy – gdzie prowadzi to do niekorzystnych skutków dla zdrowia publicznego oraz w ekosystemach, w których wpływ zanieczyszczeń powietrza osłabia wzrost roślinności i szkodzi różnorodności biologicznej. Spalanie w gospodarstwach domowych paliw takich jak węgiel i drewno wskazano jako istotne źródło bezpośredniej emisji do powietrza pyłu zawieszonego oraz wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, które są rakotwórcze. W skali Europy, najbardziej szkodliwy wpływ na zdrowie ludzkie wywiera obecnie zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym i ozonem. Dane przedstawione w tym raporcie, odnośnie szacunkowej wielkości populacji mieszkańców obszarów miejskich narażonych na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza, których poziom przekracza zalecane przez UE i WHO wartości, zaprezentowano w poniższej tabeli:

¹⁵ Zgodnie z zasadami Programu, kwota dofinansowania wynosi do 90% kosztów kwalifikowanych, w tym do 45% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW w formie dotacji. Natomiast zaangażowanie środków WFOŚiGW w realizację Programu stanowi do 45% kosztów kwalifikowanych.

¹⁶ Air quality in Europe – 2013 report, European Environment Agency, 2013 (<http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013>).

Tabela nr 1

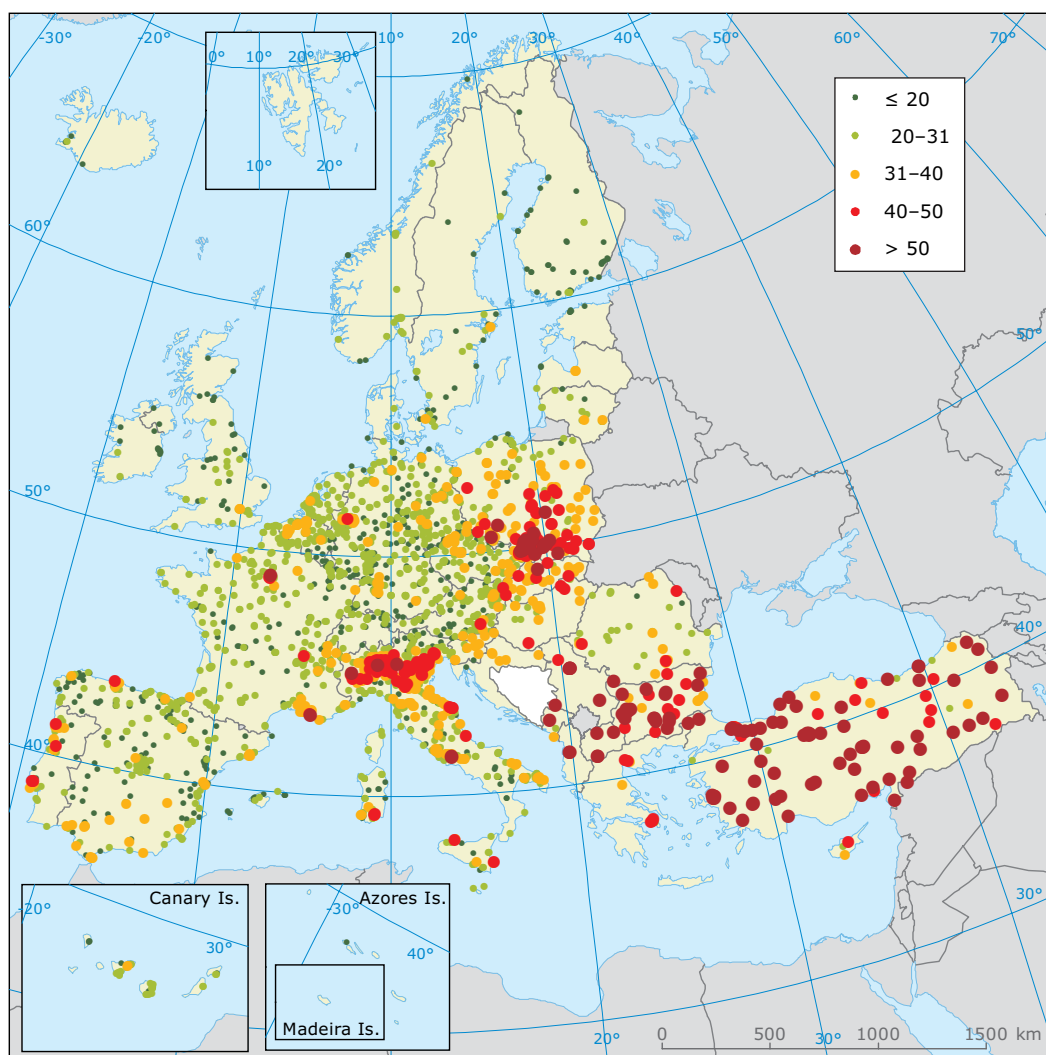
Szacunkowa wielkość populacji UE zamieszkującej obszary miejskie narażona na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza, których poziom przekracza wartości określone przez UE i zalecane przez WHO (2009–2011)

Rodzaj zanieczyszczenia ¹⁾	Limit/docelowy poziom w UE ²⁾	Wskaźnik narażenia Populacji [%]	Zalecany poziom wg WHO ²⁾	Wskaźnik narażenia Populacji [%]
Pył zawieszony PM_{2,5}	Rocznie (20 µg/m ³)	20–31	Rocznie (10 µg/m ³)	91–96
Pył zawieszony PM₁₀	Dziennie (50 µg/m ³)	22–33	Rocznie (20 µg/m ³)	85–88
Ozon [O₃]	8 godzin (120 µg/m ³)	14–18	8 godzin (100 µg/m ³)	97–98
Dwutlenek azotu [NO₂]	Rocznie (40 µg/m ³)	5–13	Rocznie (40 µg/m ³)	5–13
Benzo(a)piren [B(a)P]	Rocznie (1 ng/m ³)	22–31	Rocznie (0,12 ng/m ³)	76–94
Dwutlenek siarki [SO₂]	Dziennie (125 µg/m ³)	< 1	Dziennie (20 µg/m ³)	46–54
Tlenek węgla [CO]	8 godzin (10 mg/m ³)	< 2	8 godzin (10 mg/m ³)	< 2
Ołów [Pb]	Rocznie (0,5 µg/m ³)	< 1	Rocznie (0,5 µg/m ³)	< 1
Benzen [C₆H₆]	Rocznie (5 µg/m ³)	< 1	Rocznie (1,7 µg/m ³)	12–13
Kolory symbolizują odsetek populacji zamieszkującej obszary miejskie narażonej na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza o stężeniu przekraczającym dopuszczalny/docelowy poziom				
	< 10%	5–50%	50–75%	> 75%
¹⁾ Rodzaje zanieczyszczeń wymieniono (od góry) w kolejności wg najbardziej niekorzystnego wpływu na zdrowie ludzkie. ²⁾ Okres uśrednienia wyników pomiarów.				

Źródło: Air quality in Europe – 2013 report, European Environment Agency, 2013

W wyżej wymienionym raporcie Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) wskazano również, że dopuszczalny poziom średniorocznych stężeń PM₁₀ był najczęściej przekraczany w Polsce, we Włoszech, na Słowacji, w krajach bałkańskich oraz w Turcji (czerwone kropki na Rysunku nr 1). Ponadto wartości normatywne dla stężeń dobowych PM₁₀ były przekraczane zarówno w niektórych miastach wymienionych powyżej krajów, a także w wielu innych miastach zachodniej i centralnej Europy (pomarańczowe kropki na Rysunku nr 1).

Rysunek nr 1
Roczne stężenie pyłu zawieszonego PM₁₀ w 2011 r. (w $\mu\text{g}/\text{m}^3$)

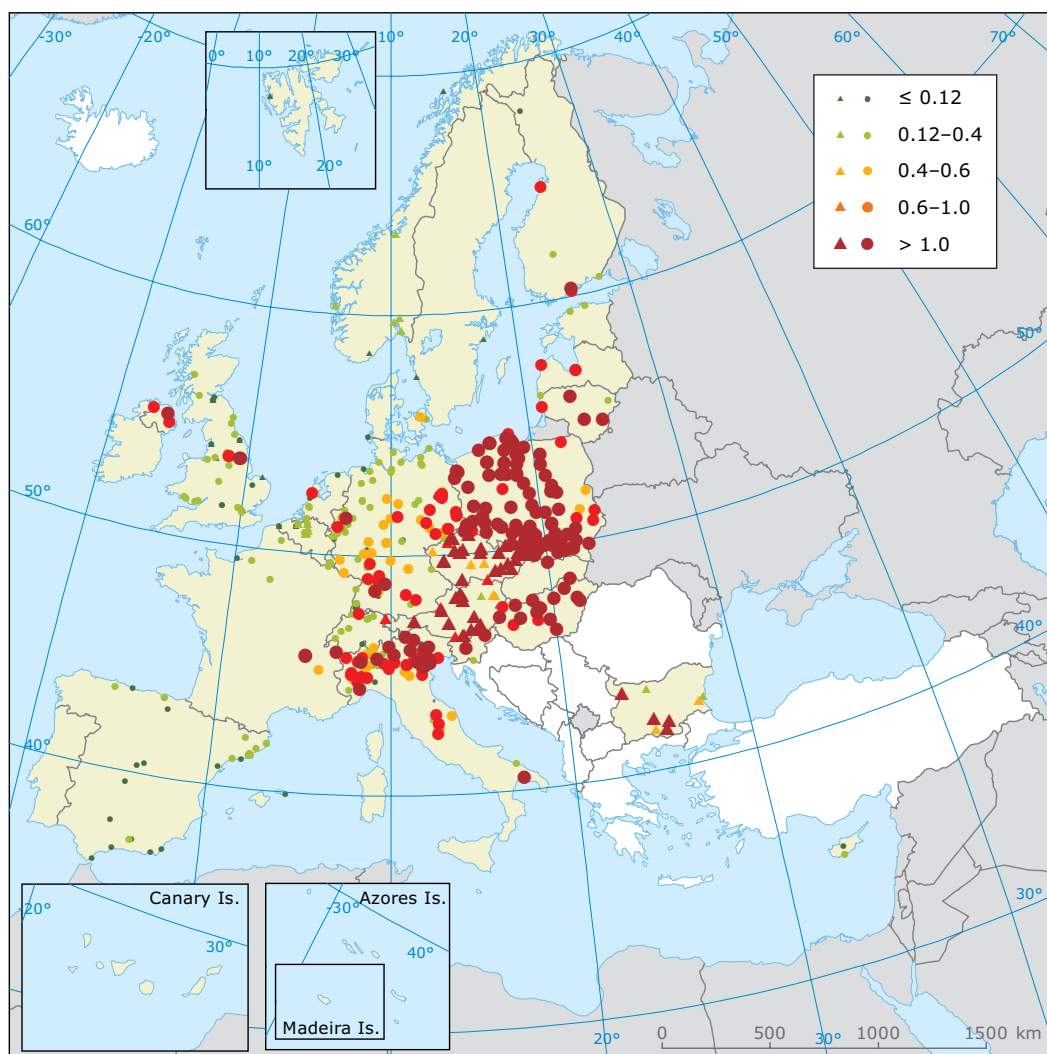


- Czerwone i ciemnoczerwone kropki wskazują stacje pomiarowe, na których został przekroczony dopuszczalny poziom średniorocznego stężenia PM₁₀ określony w prawodawstwie UE ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$).
- Pomarańczowe kropki wskazują stacje pomiarowe, na których wystąpiły przekroczenia statystycznie wyznaczonego poziomu ($31 \mu\text{g}/\text{m}^3$), odpowiadającego 24-godzinnej limitowi stężenia PM₁₀ obowiązującego w UE.
- Jasnozielone kropki wskazują stacje pomiarowe, na których zanotowano przekroczenia zalecanego przez WHO rocznego poziomu stężenia PM₁₀ ($20 \mu\text{g}/\text{m}^3$).
- Ciemnozielone kropki wskazują stacje pomiarowe, na których nie został przekroczony zalecany przez WHO roczny poziom stężenia PM₁₀ ($20 \mu\text{g}/\text{m}^3$).

Źródło: Air quality in Europe – 2013 report, European Environment Agency, 2013 r.

W raporcie EEA wskazuje się również, że w 2011 r. w 12 krajach europejskich roczne stężenie B(a)P przekraczało poziom docelowy określony w prawodawstwie UE ($1 \text{ ng}/\text{m}^3$ z terminem osiągnięcia w 2013 r.), przy czym średni poziom stężenia tej substancji był najwyższy w Polsce i przekraczał pięciokrotnie poziom docelowy. Drugim w kolejności krajem z najwyższymi średnimi stężeniami B(a)P w 2011 r. była Bułgaria (roczne stężenie na poziomie nieco poniżej $5 \text{ ng}/\text{m}^3$). W pozostałych krajach, w których występowały przekroczenia poziomu docelowego B(a)P stężenia średnioroczne kształtowały się na poziomie do $2,5 \text{ ng}/\text{m}^3$. Obszary występowania w 2011 r. przekroczeń poziomu docelowego B(a)P przedstawiono na Rysunku nr 2.

Rysunek nr 2

Roczne stężenie B(a)P w 2011 r. (w ng/m^3)

- Ciemnozielony kolor wskazuje stężenia nie przekraczające zalecanego przez WHO poziomu ($0,12 \text{ ng}/\text{m}^3$).
- Ciemnoczerwony kolor wskazuje stężenia powyżej poziomu docelowego określonego w prawodawstwie UE ($1 \text{ ng}/\text{m}^3$).

Źródło: Air quality in Europe – 2013 report, European Environment Agency, 2013 r.

Wśród 91 krajów ujętych w bazie danych WHO, zawierającej informacje na temat zanieczyszczenia powietrza w niemal 1100 miastach na świecie¹⁷, Polska znajduje się na 56 pozycji najbardziej zanieczyszczonych państw świata pyłem zawieszonym PM_{10} i na 14 pozycji wśród 40 krajów europejskich objętych monitoringiem. Dodatkowo, wśród 362 miast europejskich ujętych w tej bazie danych, 15 polskich miast (z 37 monitorowanych) znajduje się w pierwszej setce miast najbardziej zanieczyszczonych pyłem PM_{10} . Z kolei największe w Europie stężenie pyłu $\text{PM}_{2,5}$ występowało w Zabrzu i w Krakowie. Najbardziej zanieczyszczone pyłem zawieszonym miasta w Polsce wg danych zgromadzonych w bazie WHO przedstawiono w Tabeli nr 2.

¹⁷ Urban outdoor air pollution database, WHO Department of Public Health and Environment, 2011, (http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/OAP_database.xls).

Tabela nr 2

Najbardziej zanieczyszczone miasta Polski pyłem zawieszonym PM10 i PM2,5 wg danych WHO

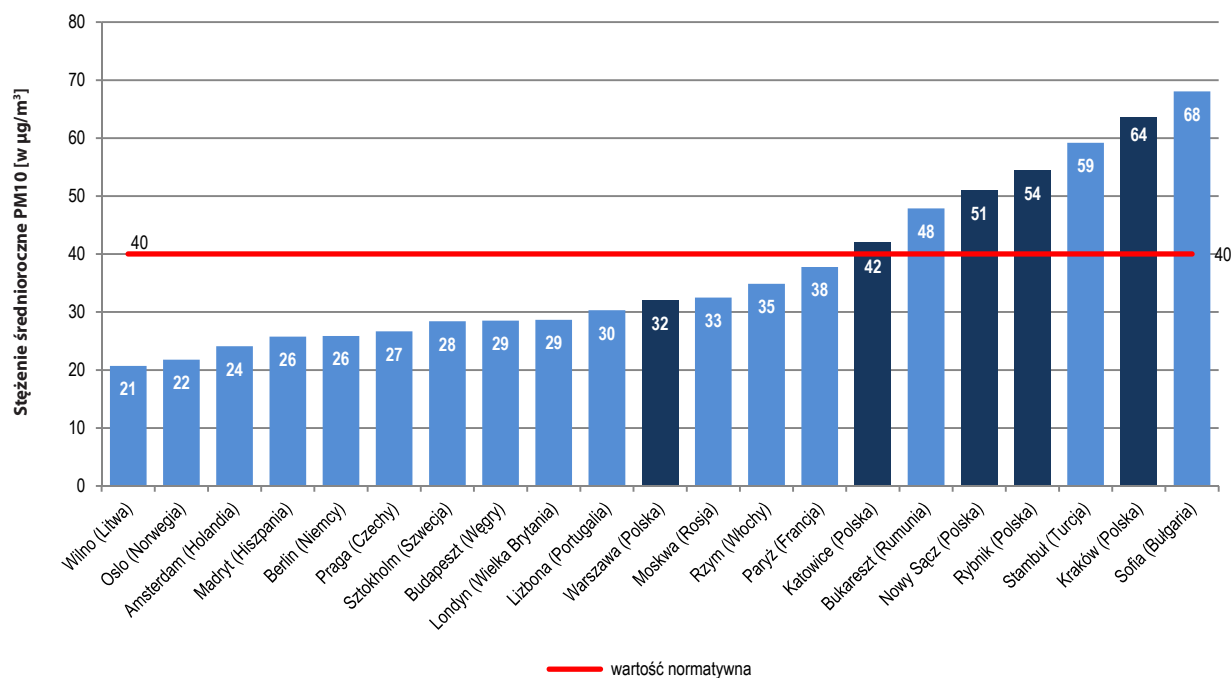
Lp.	Nazwa miasta	Oszacowany roczny poziom stężenia PM10 [$\mu\text{m}/\text{m}^3$]	Oszacowany roczny poziom stężenia PM2,5 [$\mu\text{m}/\text{m}^3$]	Pozycja wśród 1099 najbardziej zanieczyszczonych miast na świecie [PM10]	Pozycja wśród 362 miast europejskich/ /81 dla PM2,5 objętych monitoringiem
1.	Kraków	64	35,5	145	17/2
2.	Rybnik	54	–	166	28
3.	Nowy Sącz	51	–	185	31
4.	Zabrze	45	40,4	216	36/1
5.	Katowice	42	–	237	48
6.	Gliwice	40	–	256	54
7.	Dąbrowa Górnicza	40	–	257	55
8.	Bielsko-Biała	36	–	286	67
9.	Bytom	35	–	292	71
10.	Wrocław	35	21,5	297	75/14
11.	Jelenia Góra	35	–	299	76
12.	Częstochowa	35	–	300	77
13.	Legnica	34	–	302	79
14.	Warszawa	32	–	325	93
15.	Gorzów Wlkp.	31	–	329	97

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Urban outdoor air pollution database, WHO Department of Public Health and Environment, 2011 r.

Wartości stężeń średniorocznych PM10 dla wybranych miast europejskich ujęte w wymienionej powyżej bazie danych WHO przedstawiono na Wykresie nr 1.

Wykres nr 1

Stężenia średnioroczne PM10 w wybranych miastach Europy w 2008 r. na tle wartości normatywnej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Urban outdoor air pollution database, WHO Department of Public Health and Environment, 2011 r.

Według informacji zgromadzonych w bazie danych prowadzonej przez EEA¹⁸ (obejmującej 387 miast UE) w pierwszej dziesiątce miast europejskich z największą liczbą dni w roku, w których zanotowano przekroczenia dopuszczalnego stężenia 24-godzinnego pyłu PM₁₀ znajduje się aż 6 miast polskich (Tabela nr 3).

Tabela nr 3

Średnia liczba dni w roku, w których odnotowano przekroczenia dopuszczalnego stężenia 24-godzinnego pyłu PM₁₀ (50 µg/m³) wg danych EEA

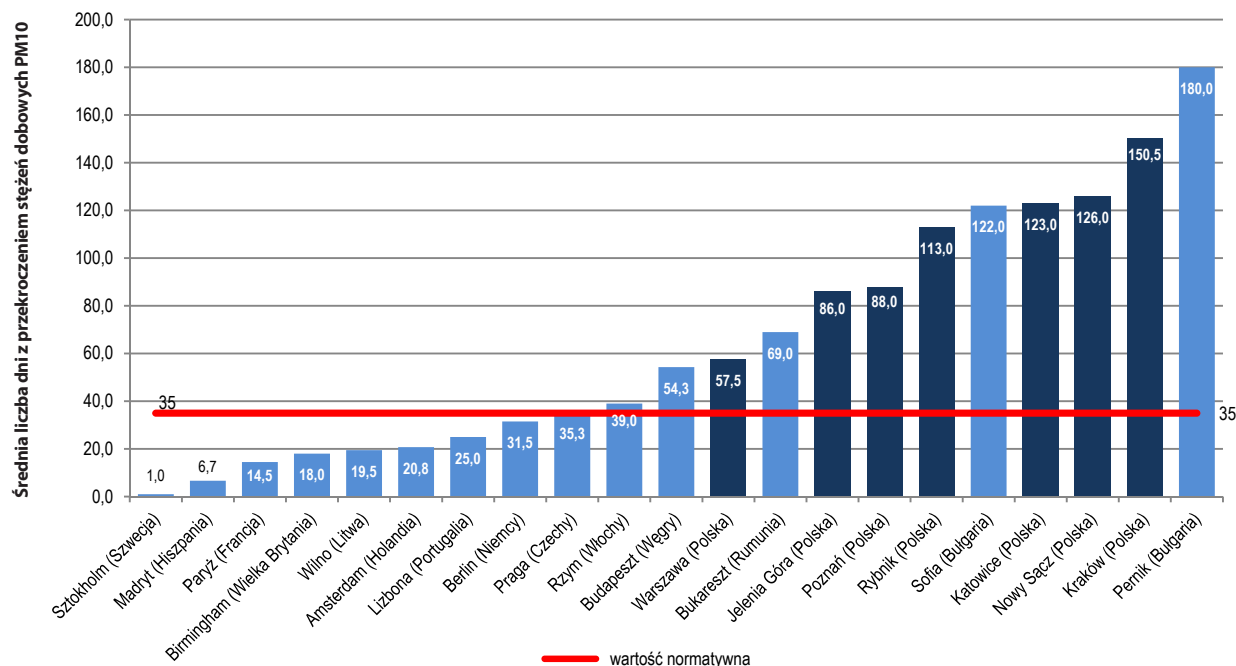
Lp.	Nazwa miasta (kraj)	Rok	Rodzaj zanieczyszczenia	Średnia liczba dni w roku z przekroczeniami
1.	Pernik (Bułgaria)	2011	PM ₁₀	180,0
2.	Płowdiw (Bułgaria)	2011	PM ₁₀	161,0
3.	Kraków (Polska)	2011	PM ₁₀	150,5
4.	Plewen (Bułgaria)	2011	PM ₁₀	150,0
5.	Dobricz (Bułgaria)	2011	PM ₁₀	145,0
6.	Nowy Sącz (Polska)	2011	PM ₁₀	126,0
7.	Gliwice (Polska)	2011	PM ₁₀	125,0
8.	Zabrze (Polska)	2011	PM ₁₀	125,0
9.	Sosnowiec (Polska)	2011	PM ₁₀	124,0
10.	Katowice (Polska)	2011	PM ₁₀	123,0

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Exceedance of air quality limit values in urban areas (CSI 004), European Environment Agency, June 2013 r.

Średnią liczbę dni, w których przekraczane były stężenia dobowe PM₁₀ dla wybranych miast europejskich wg danych EEA przedstawiono na Wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Przeciętna liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀ w wybranych miastach Europy w 2011 r. na tle wartości normatywnej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Exceedance of air quality limit values in urban areas (CSI 004), European Environment Agency, June 2013 r.

¹⁸ Exceedance of air quality limit values in urban areas (CSI 004), European Environment Agency, June 2013, (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/percentage-of-population-resident-in-urban-areas-potentially-exposed-to--pm10-concentration-levels-exceeding-the-daily-limit-value-eea-member-countries-2>).

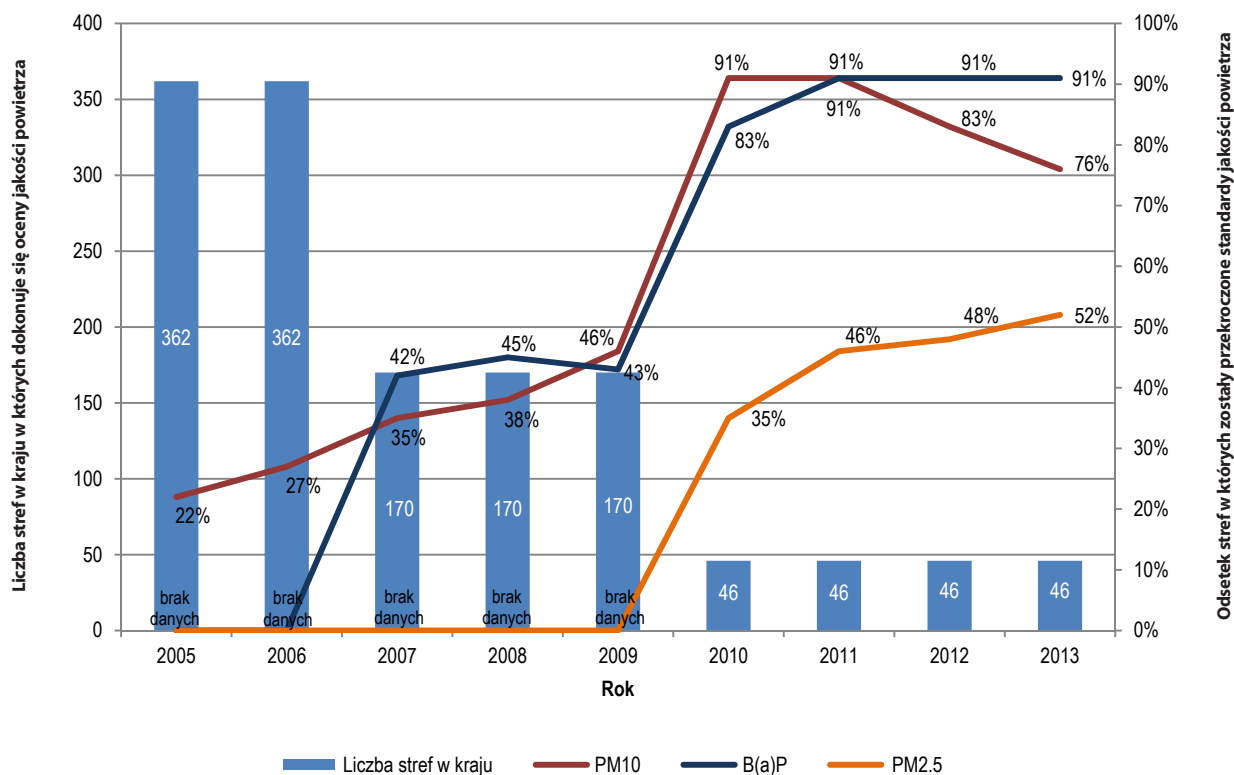
4.4 Jakość powietrza w skali kraju

Wyniki ocen jakości powietrza za poszczególne lata okresu 2005–2013 dokonywane przez Inspekcję Ochrony Środowiska na podstawie pomiarów wykonywanych w ramach PMŚ potwierdzają, że największy problem dla jakości powietrza w skali kraju stanowiły ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego oraz benzo(a)pirenu. W przypadku rakotwórczego B(a)P standardy jakości powietrza przekraczane były w latach 2011–2013 aż w 91% stref, w których dokonuje się ocen jakości powietrza. Ponadto w latach 2010–2013 stale rosła liczba stref, w których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych PM_{2,5} (z 35% w 2010 r. do 52% w 2013 r.). Natomiast w okresie ostatnich kilku lat zmniejszyła się liczba stref, w których zostały przekroczone wartości dopuszczalne stężeń PM₁₀ (z 91% w 2011 r. do 76% w 2013 r.). Odsetek stref w kraju, w których przekroczone zostały w latach 2005–2012 standardy jakości powietrza dla ww. substancji przedstawiono na Wykresie nr 3 oraz w Załączniku nr 4 do informacji.

Znacznie mniejszą skalę przekroczeń w latach 2010–2013 odnotowywano dla innych substancji objętych PMŚ. Przekroczenia dopuszczalnych stężeń NO₂ w ww. okresie mieściły się w przedziale od 7% do 13% stref, w których dokonuje się ocen jakości powietrza. Natomiast w przypadku tlenku węgla, dwutlenku siarki, benzenu i arsenu wskaźnik ten nie przekraczał 10%. Nie stwierdzono w wymienionym okresie przekroczeń wartości normatywnych ołowiu, kadmu i niklu.

Wykres nr 3

Odsetek stref w kraju, w których przekroczone zostały w latach 2005–2012 standardy jakości powietrza dla PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P

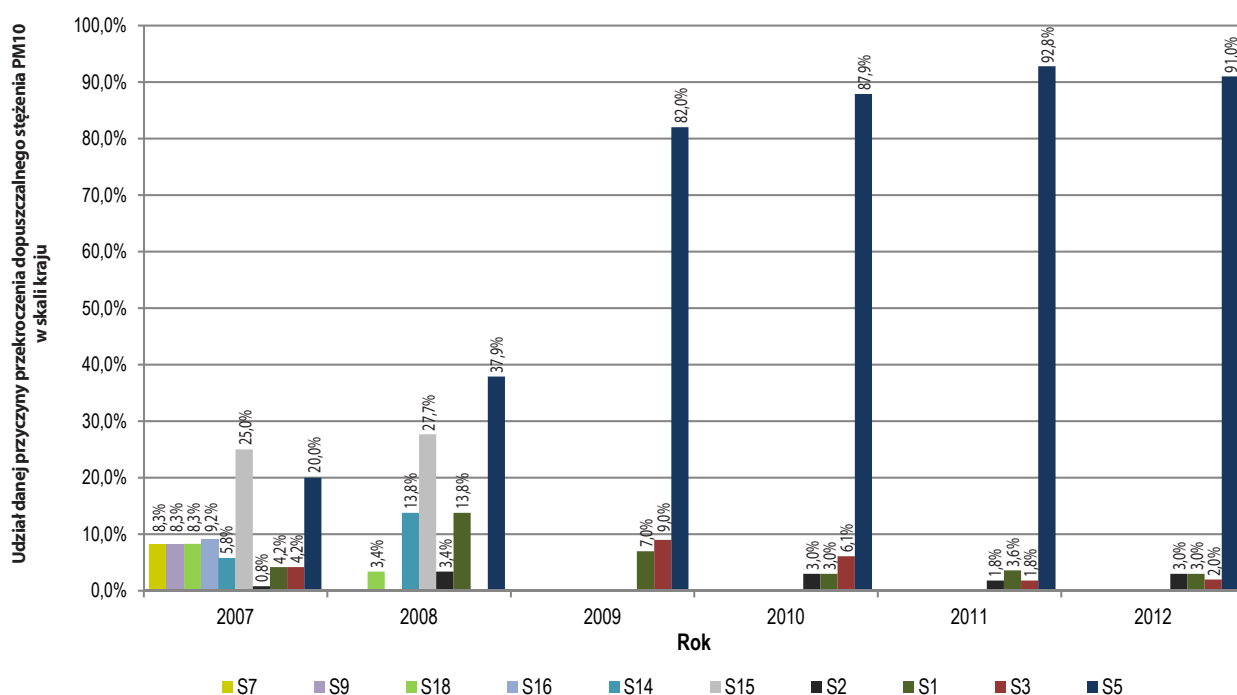


Źródło: Analiza własna NIK na podstawie danych zawartych w: zbiorczych (rocznych) wynikach ocen jakości powietrza w strefach za lata 2005–2012 opracowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska oraz rocznych ocenach jakości powietrza za 2013 r. sporządzonych przez poszczególne WIOŚ.

O ile w latach 2007–2008, jako główne przyczyny zanieczyszczenia powietrza PM10 wskazywano kilka czynników, tak w ostatnim okresie (2009–2012) można zaobserwować, że dominującą przyczyną tego rodzaju zanieczyszczeń (82–92,8%) była tzw. niska emisja. Pozostałymi, lecz znacznie mniej istotnymi, przyczynami były zanieczyszczenia komunikacyjne¹⁹ (5,4–7%) oraz zanieczyszczenia przemysłowe (1,8–9%). Podobna sytuacja występowała jeśli chodzi o przyczyny zanieczyszczenia powietrza B(a)P. W latach 2007–2012 zanieczyszczenie powietrza wymienioną substancją wynikało przede wszystkim z emisji związanej z indywidualnym ogrzewaniem budynków (45,8% wszystkich przypadków przekroczeń poziomu dopuszczalnego w 2007 r., 69% w 2008 r., 90,4% w 2009 r., 96% w 2010 r., 94,1% w 2011 r. i 96% w 2012 r.). Dane dotyczące głównych przyczyn zanieczyszczeń pyłem zawieszonym PM10 w skali kraju przedstawiono na Wykresie nr 4.

Wykres nr 4

Udział procentowy w skali kraju przyczyn przekroczenia w latach 2007–2012 dopuszczalnego stężenia średniorocznego PM10



S1 – oddziaływanie emisji związanej z intensywnym ruchem pojazdów w centrum miasta.

S2 – oddziaływanie emisji związanej z ruchem pojazdów na głównej drodze leżącej w pobliżu stacji.

S3 – oddziaływanie emisji z zakładów przemysłowych, ciepłowni, elektrowni zlokalizowanych w pobliżu stacji pomiarowej.

S5 – oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków.

S7 – awaryjna emisja ze źródeł innych niż przemysłowe.

S9 – unos pyłu związany z posypywaniem dróg w okresie zimowym.

S14 – szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń.

S15 – niekorzystne warunki meteorologiczne w rozważanym okresie.

S16 – emisja wtórna zanieczyszczeń pyłowych z powierzchni odkrytych, np. dróg, chodników, boisk.

S18 – emisja zanieczyszczeń pyłowych z powierzchni pyłowych, np. pól, nieutwardzonych dróg i placów.

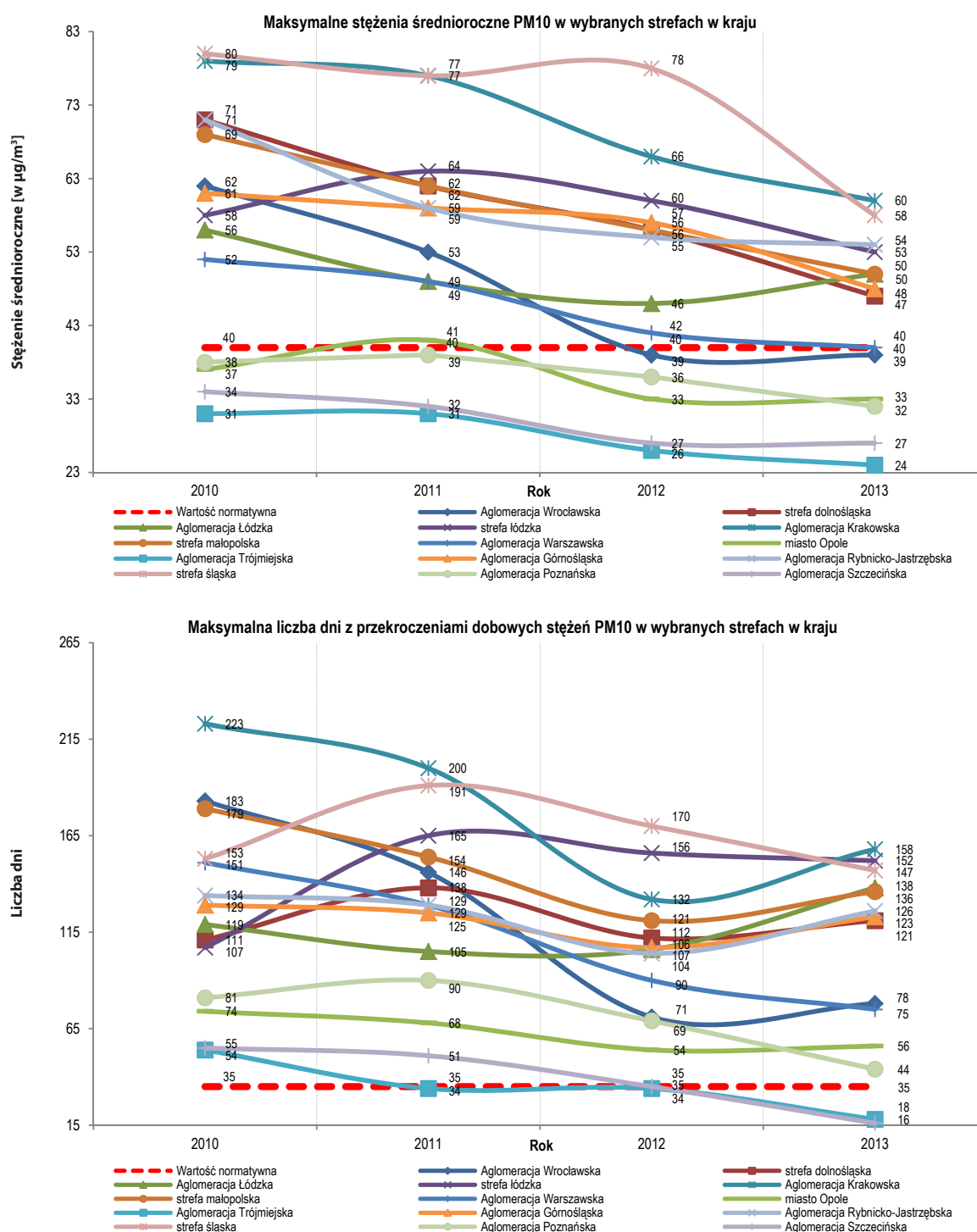
Źródło: Analiza własna NIK na podstawie danych zawartych w zbiorczych (rocznych) wynikach ocen jakości powietrza w strefach za lata 2007–2012 opracowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

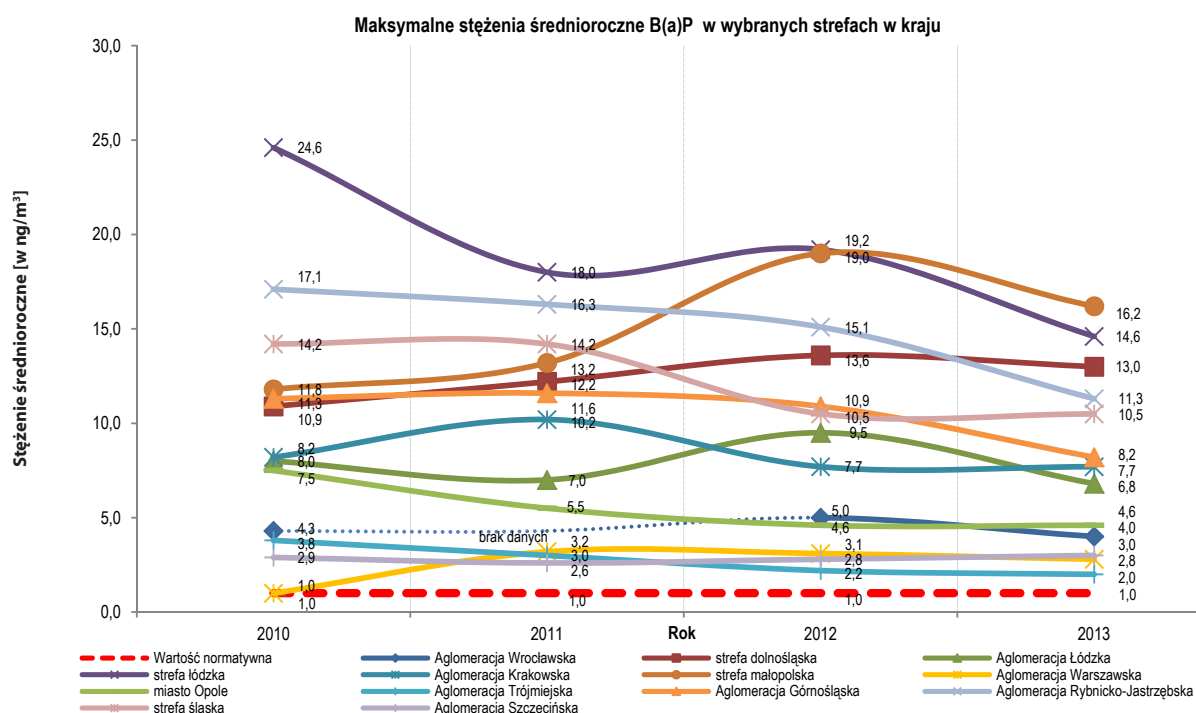
¹⁹ Należy mieć na uwadze, że podane przyczyny zanieczyszczeń opierają się na uśrednionych danych w skali kraju. Lokalnie mogą występować odmienne tendencje. Przykładowo w Aglomeracji Warszawskiej w 2011 r. emisja ze źródeł liniowych w zakresie pyłu PM10 stanowiła 63% całkowitej wielkości emisji z tej strefy.

Dane gromadzone w ramach PMŚ wskazują na niedostateczną jakość powietrza w niemal wszystkich strefach, w których dokonuje się ocen jakości powietrza w Polsce. Niemniej jednak skala przekroczeń obowiązujących standardów jakości powietrza jest zróżnicowana terytorialnie. Generalnie na północy Polski jakość powietrza jest relatywnie najlepsza, podczas gdy w województwach południowych wartości normatywne dla niektórych substancji przekraczane są kilku (pył zawieszony) lub nawet kilkunastokrotnie (B(a)P). Maksymalne wartości parametrów dla PM₁₀ i B(a)P zmierzonych w latach 2010–2013 w wybranych strefach w kraju przedstawiono na Wykresie nr 5.

Wykres nr 5

Maksymalne wartości parametrów dla PM₁₀ i B(a)P odnotowane w latach 2010–2013 w wybranych strefach w kraju





Źródło: Analiza własna NIK na podstawie danych zgromadzonych w ramach PMŚ oraz materiałów źródłowych pozyskanych w toku kontroli WIOŚ.

Podkreślić należy, że oprócz negatywnego wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie, niedotrzymywanie standardów jakości powietrza wyznaczonych przez Dyrektywę CAFE może mieć również dotkliwie skutki finansowe dla Polski. Z powodu niedotrzymania obowiązku osiągnięcia poziomów dopuszczalnych dla PM₁₀ Komisja Europejska skierowała w dniu 26 kwietnia 2013 r. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej zarzuty formalne, podnosząc naruszenie przepisów art. 13, art. 23 oraz art. 25 dyrektywy CAFE. W wezwaniu do usunięcia powyższego uchybienia Komisja Europejska wskazała m.in., że utrzymujący się w wielu strefach od 2007 r. brak zgodności z dopuszczalnymi wartościami świadczy o tym, że środki przyjęte dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską nie doprowadziły do tego, aby okres, w którym nie są one dotrzymywane był jak najkrótszy – jak wymaga tego art. 23 ust. 1 Dyrektywy CAFE.

Problemy Polski związane z realizacją zobowiązań nałożonych dyrektywą CAFE są obarczone prawdopodobieństwem złożenia przez Komisję Europejską skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który może nałożyć na Polskę kary o szacunkowej wysokości:

- pierwszy wariant: okresowa kara pieniężna w wysokości około 910–975 mln euro (około 3,8–4 mld zł) do uiszczenia przez 15 lat trwania uchybienia,
- drugi wariant: ryczałt od 28 mln euro (119–417 mln zł) do zapłaty na dzień wydania wyroku.

4.5 Istotne ustalenia kontroli

4.5.1. Funkcjonowanie monitoringu powietrza i dokonywanie ocen jego jakości w ustanowionych strefach

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania skontrolowanych WIOŚ na rzecz poprawy jakości i ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami w latach 2008–2014. Prawidłowo funkcjonował monitoring jakości powietrza, prowadzony w ramach PMŚ przez poszczególne WIOŚ. Inspektoraty zgodnie z przepisami dokonywały ocen jakości powietrza i udostępniały wyniki tych ocen społeczeństwu.

Monitoring jakości powietrza

Na terenie kontrolowanych województw, obejmujących łącznie 132 powiaty, działało według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. łącznie 90 stacji pomiarowych²⁰. Liczba stałych punktów pomiarowych spełniała wymagania określone w załączniku nr 3 (minimalna liczba stałych punktów pomiarowych) do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu²¹ i wynosiła łącznie 583. Z ustaleń kontroli wynika, że na obszarze 59 powiatów nie wykorzystywano stacji pomiarowych do określenia jakości powietrza, tj. w województwie małopolskim – w 8 powiatach na 22 (36%), w województwie mazowieckim – w 29 powiatach na 42 (69%), w województwie opolskim – w 4 powiatach na 12 (33%), w województwie pomorskim – w 6 powiatach na 20 (30%) oraz w województwie śląskim – w 12 powiatach na 36 (33%). Część Inspektoratów wykorzystywała lub planowała wykorzystywać dodatkowe stanowiska pomiarowe, m.in. małopolski i śląski WIOŚ zakupiły mobilne stacje pomiarowe, a pomorski WIOŚ zaplanował uruchomienie dodatkowej stacji pomiarowej w 2016 r. Na terenie województwa pomorskiego wdrożono projekt AirPomerania, dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013. W realizacji projektu wzięli udział: Fundacja ARMAAG²², WIOŚ, Marszałek Województwa Pomorskiego i starostowie województwa pomorskiego. Zadania realizowane w ramach systemu obejmowały wszystkie istotne elementy systemu ocen jakości powietrza, tj.: prowadzenie monitoringu powietrza, ocenę jakości powietrza, informowanie i ostrzeganie społeczeństwa, monitorowanie postępu programów naprawczych, działania krótkoterminowe, w tym system informowania i ostrzegania społeczeństwa, zintegrowanie informacji i jej wymianę pomiędzy użytkownikami systemu oraz działania edukacyjne.

Mazowiecki WIOŚ, który w okresie objętym kontrolą nie zakupił i nie korzystał z mobilnych stacji pomiarowych, wskazał, że nieprowadzenie pomiarów poziomu poszczególnych zanieczyszczeń w powietrzu z powodu braku stacji pomiarowych na terenie części powiatów, mogło mieć wpływ na wyniki klasyfikacji niektórych stref dokonywanych w rocznych ocenach. Przykładowo w odniesieniu do pyłu PM₁₀ strefa miasto Siedlce²³, otrzymała w ocenach rocznych za lata 2008–2009, na podstawie wyników modelowania, klasę A. Wyniki pomiarów pyłu PM₁₀ uzyskane ze stacji pomiarowej, uruchomionej w 2012 r. wykazały występowanie przekroczeń poziomów dopuszczalnych.

²⁰ Lokalizacje stacji, w których prowadzone były pomiary automatyczne, pomiary manualne albo pomiary automatyczne i manualne.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1032.

²² Fundacja Agencja Monitoringu Regionalnego Atmosfery Aglomeracji Gdańskiej założona została przez gminy Gdańsk, Gdynia, Sopot i Tczew oraz spółkę Nederpol w roku 1993 dla utworzenia sieci monitoringu regionalnego. Strona Fundacji: <http://armaag.gda.pl/>

²³ Miasto Siedlce stanowiło strefę na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. Nr 52, poz. 310).

W ocenie mazowieckiego WIOŚ w celu dokładnego opomiarowania każdego powiatu należałoby zlokalizować w każdym z nich minimum dwie stacje. Reprezentatywność stacji pomiarowej liczy kilka–kilkanaście km², podczas gdy powierzchnia większości powiatów jest dużo większa. Z drugiej strony wskazano, że wyniki pomiarów uzyskiwane ze stacji mobilnych, jeżeli nie były prowadzone przez cały rok w jednym miejscu, można wykorzystać jedynie jako pomiar wskaźnikowy, który nie może być wykorzystywany w pełni w rocznych ocenach jakości powietrza. Pomiary obejmujące jedynie część roku mogłyby dawać nieprawdziwe informacje o stężeniach zanieczyszczeń. Ze względu na ograniczone środki finansowe mazowiecki WIOŚ skoncentrował się na instalowaniu stacji w nowych lokalizacjach (trzy w Warszawie, dwie w Radomiu, po jednej w Mławie, Ostrołęce i Siedlcach) oraz doposażeniu lub remontach istniejących stacji (13 stacji)²⁴.

Przy sporządzaniu rocznych ocen jakości powietrza WIOŚ wykorzystywały, oprócz pomiarów uzyskanych na stacjach pomiarowych, metody modelowania matematycznego, pomiary wskaźnikowe (pasywne), pomiary na stacji w innej strefie, analogie do wyników pomiarów stężeń w innym obszarze. Tylko małopolski WIOŚ dokonywał rocznych ocen jakości powietrza wyłącznie na podstawie pomiarów ciągłych (automatycznych lub manualnych).

Koszty funkcjonowania stacji pomiarowych można podać jedynie w przybliżeniu, ponieważ jak wyjaśniły wszystkie kontrolowane WIOŚ, rachunkowość Inspektoratów nie jest prowadzona w podziale na poszczególne komponenty środowiska (powietrze, woda, hałas itp.). Średnioroczne koszty funkcjonowania stacji pomiarowych w poszczególnych województwach wahały się od 350 tys. zł do 550 tys. zł. (bez amortyzacji) i około 920 tys. zł (z amortyzacją). W kontrolowanym okresie WIOŚ ponosiły także nakłady inwestycyjne na stacje pomiarowe w wysokości wahającej się od 3.520 tys. zł (województwo małopolskie) do 5.910 tys. zł (województwo mazowieckie). Ponadto Mazowiecki WIOŚ poniósł wydatki na pozyskanie wyników pomiarów z nienależących do niego stacji pomiarowych w wysokości blisko 125 tys. zł²⁵.

Oceny jakości powietrza

Wszystkie skontrolowane WIOŚ wywiązywały się terminowo z przeprowadzenia rocznych i pięcioletnich ocen jakości powietrza, przekazując je niezwłocznie właściwym marszałkom województw (za lata 2008–2011) oraz zarządom województw (za lata 2012–2013). Kontrolowane województwa obejmowały łącznie 16 stref, w których dokonuje się ocen jakości powietrza. W 2013 r.

²⁴ W czwartej pięcioletniej ocenie jakości powietrza pod kątem zanieczyszczenia SO₂, NO₂, NO_x, CO, C₆H₆, O₃, pyłem PM₁₀, pyłem PM_{2,5} oraz As, Cd, Ni, Pb, B(a)P w pyłe PM₁₀ w województwie mazowieckim za lata 2009–2013 wskazano, że szacunkowy koszt związany z zakupem sprzętu pomiarowego na potrzeby modernizacji monitoringu powietrza w województwie mazowieckim w latach 2014–2018 wyniesie około 3,92 mln zł. Dokument dostępny na stronie internetowej: <http://wios.warszawa.pl/pl/publikacje-wios/publikacje/976,Czwarta-piecioletnia-ocena-jakosci-powietrza-w-wojewodztwie-mazowieckim-za-lata.html>.

²⁵ Na kwotę tę składały się następujące pozycje: transmisja danych za pomocą łącza GPRS, udostępnienie wyników pomiarów stężeń zanieczyszczenia i parametrów meteorologicznych wykonywanych na stacji należącej do Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego.

**Jakość
powietrza
w województwach
objętych
kontrolą**

15 stref (94%) zostało sklasyfikowanych w kategorii C ze względu na ochronę zdrowia z uwagi na przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłu PM₁₀, 15 stref (94%) ze względu na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM_{2,5} oraz 16 stref (100%) ze względu na przekroczenie poziomu docelowego B(a)P. Podstawowymi przyczynami zanieczyszczenia powietrza w odniesieniu do pyłów zawieszonych oraz benzo(a)pirenu były:

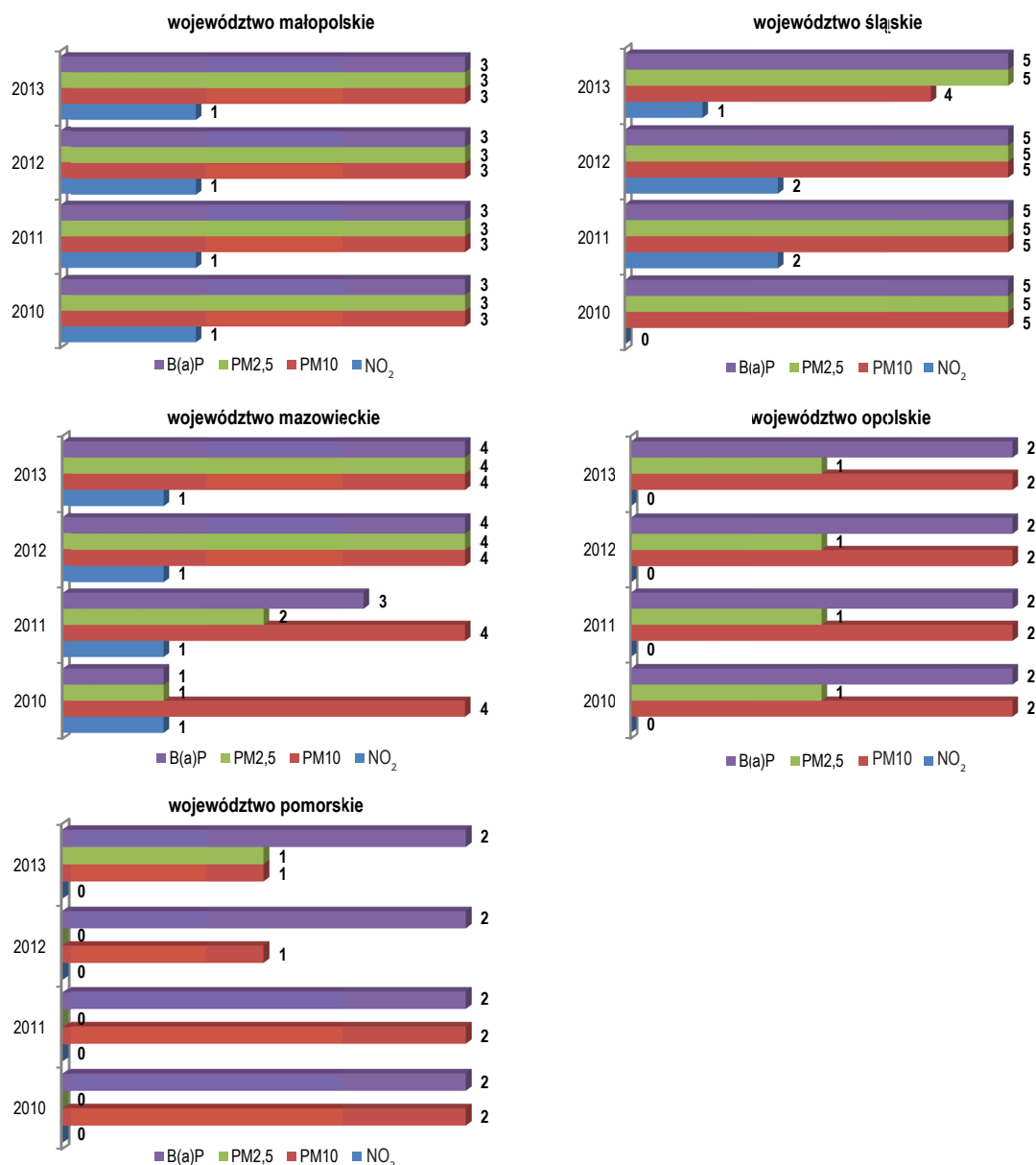
- emisja powierzchniowa (związana z ogrzewaniem mieszkań w sektorze komunalno-bytowym) we wszystkich skontrolowanych województwach;
- emisja liniowa – w województwie mazowieckim, śląskim oraz małopolskim;
- warunki meteorologiczne – w województwie mazowieckim, śląskim, małopolskim oraz opolskim.

W latach 2010–2013, na obszarze województw objętych kontrolą NIK liczba stref, w których przekraczane były standardy jakości powietrza praktycznie nie uległa zmianie. Biorąc pod uwagę poziom stężeń PM₁₀, PM_{2,5}, B(a)P i NO₂ standardy te przekraczane były we wszystkich strefach poszczególnych województw²⁶. Liczbę stref, w których przekraczane były standardy jakości powietrza w latach 2010–2013 na obszarze 5 województw przedstawiono na Wykresie nr 6.

²⁶ W latach 2010–2013 w poszczególnych województwach ustanowiono następującą liczbę stref, w których dokonywało się ocen jakości powietrza: po 2 w województwie opolskim i województwie pomorskim, 3 w województwie małopolskim, 4 w województwie mazowieckim, 5 w województwie śląskim.

Wykres nr 6

Liczba stref, w których przekraczane były w latach 2010–2013 standardy jakości powietrza na obszarze województw objętych zasięgiem terytorialnym kontroli NIK

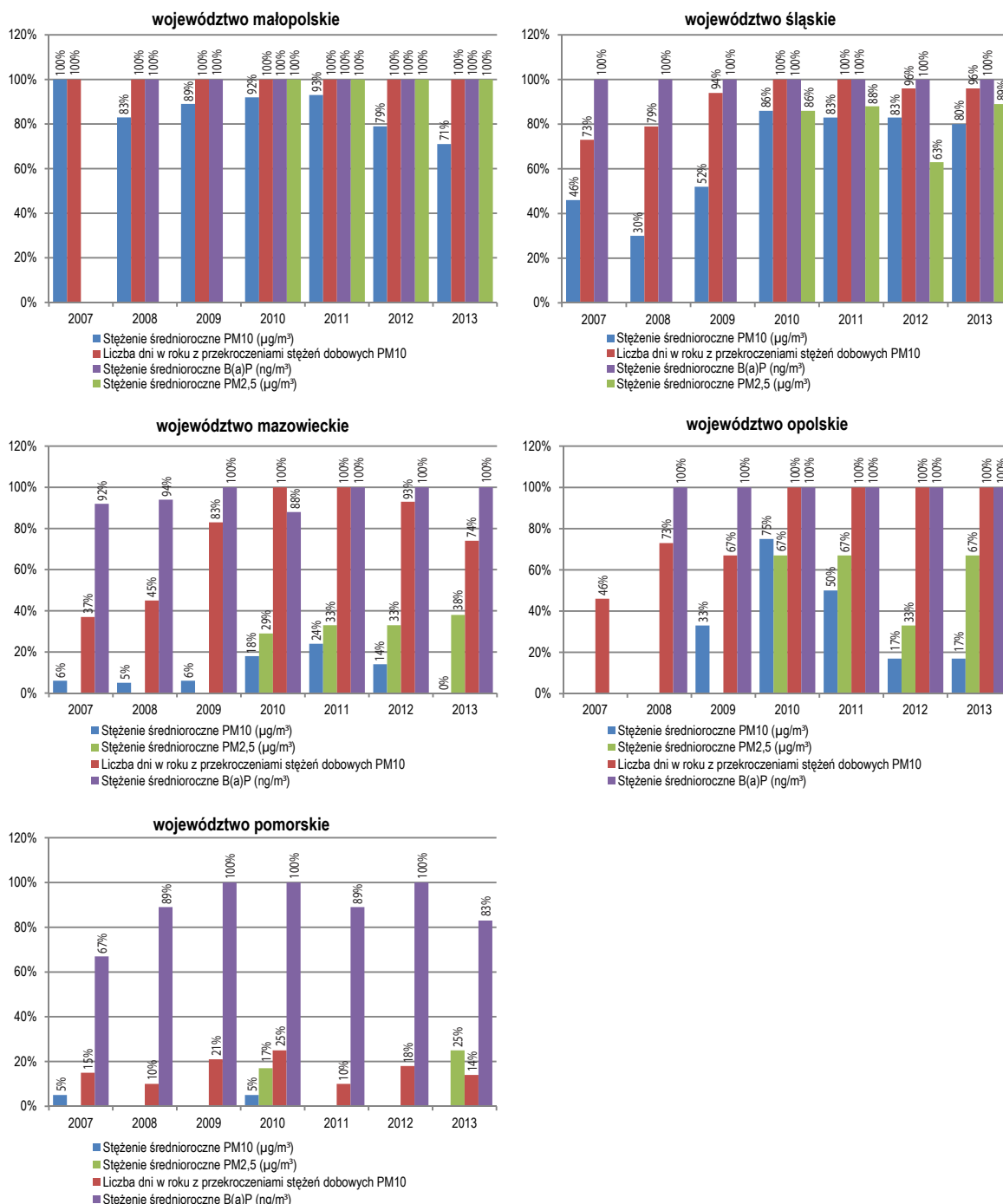


Źródło: Analiza własna NIK na podstawie danych zawartych w: zbiorczych (rocznych) wynikach ocen jakości powietrza w strefach za lata 2010–2012 opracowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska oraz rocznych ocenach jakości powietrza za 2013 r. sporządzonych przez poszczególne WIOŚ.

Pomimo realizacji przez jst szeregu działań naprawczych (wskazanych w punkcie 4.5.4 i 4.5.5 informacji) – na obszarze województw, w których NIK prowadziła kontrolę organów publicznych odpowiedzialnych za ochronę powietrza – jakość powietrza w latach 2007–2013 nie uległa wyraźnej poprawie i w dalszym ciągu odbiega od przyjętych w UE standardów. Odsetek stacji pomiarowych, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych dla PM10, PM2,5 i B(a)P przedstawiono na Wykresie nr 7 oraz w Załączniku nr 5 do informacji.

Wykres nr 7

Odsetek stacji pomiarowych, na których odnotowano w latach 2007–2013 przekroczenia wartości normatywnych wybranych substancji w powietrzu



Źródło: Analiza własna NIK na podstawie danych PMS zgromadzonych w toku kontroli WIOŚ.

Skala przekroczeń wartości normatywnych dla PM10 i B(a)P była najmniejsza w województwie pomorskim. W okresie objętym kontrolą praktycznie nie występowały tam przekroczenia średniorocznych stężeń PM10, a liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM10 wyniosła przeciętnie 66% wartości dopuszczalnej. W latach 2008–2013 średnioroczne stężenia B(a)P

w województwie pomorskim utrzymywały się przeciętnie na poziomie 300% wartości normatywnej. Z kolei największe przekroczenia występowały w województwie małopolskim i śląskim. Średnia wielkość rocznych stężeń PM10 w tych województwach wyniosła w kontrolowanym okresie odpowiednio 125% i 115% wartości dopuszczalnej, a przeciętna liczba dni, w których przekraczane były dobowe stężenia tej substancji wyniosła ponad 250% normy. Średnioroczne stężenie B(a)P w okresie 2008–2013 przekraczało w Małopolsce i na Śląsku ponad ośmiokrotnie poziom docelowy. Skalę przekroczeń wartości normatywnych PM10 i B(a)P w latach 2008–2013 na obszarze 5 województw, w których skontrolowano podmioty odpowiedzialne za ochronę powietrza przedstawiono w Tabeli nr 4 oraz Załączniku nr 6 do informacji.

Tabela nr 4

Skala przekroczeń wartości normatywnych PM10 i B(a)P w latach 2008–2013

Wyszczególnienie	Wartość normatywna	Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia dla województwa w okresie 2008–2013	% wartości normatywnej [kol. 5/kol. 2]
1	2	3	4	5	6
województwo małopolskie					
stężenie średnioroczne PM10	40 µg/m ³	31 µg/m ³	81 µg/m ³	50 µg/m ³	125%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM10	35 dni	41 dni	262 dni	110 dni	314%
stężenie średnioroczne B(a)P	1,0 ng/m ³	2,9 ng/m ³	19,0 ng/m ³	8,5 ng/m ³	850%
województwo śląskie					
stężenie średnioroczne PM10	40 µg/m ³	21 µg/m ³	80 µg/m ³	46 µg/m ³	115%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM10	35 dni	15 dni	191 dni	89 dni	254%
stężenie średnioroczne B(a)P	1,0 ng/m ³	3,1 ng/m ³	17,1 ng/m ³	8,4 ng/m ³	840%
województwo mazowieckie					
stężenie średnioroczne PM10	40 µg/m ³	22 µg/m ³	52 µg/m ³	35 µg/m ³	88%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM10	35 dni	14 dni	151 dni	58 dni	166%
stężenie średnioroczne B(a)P	1,0 ng/m ³	0,9 ng/m ³	7,8 ng/m ³	4,0 ng/m ³	400%
województwo opolskie					
stężenie średnioroczne PM10	40 µg/m ³	13 µg/m ³	48 µg/m ³	37 µg/m ³	93%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM10	35 dni	12 dni	105 dni	59 dni	169%
stężenie średnioroczne B(a)P	1,0 ng/m ³	2,3 ng/m ³	15,7 ng/m ³	7,5 ng/m ³	750%
województwo pomorskie					
stężenie średnioroczne PM10	40 µg/m ³	11 µg/m ³	44 µg/m ³	24 µg/m ³	60%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM10	35 dni	1 dzień	107 dni	23 dni	66%
stężenie średnioroczne B(a)P	1,0 ng/m ³	1,0 ng/m ³	9,4 ng/m ³	3,0 ng/m ³	300%

Źródło: Analiza własna NIK na podstawie danych zgromadzonych w ramach PMŚ oraz materiałów źródłowych pozyskanych w toku kontroli WIOŚ.

Jakość powietrza w kontrolowanych miastach

W kontrolowanym okresie jakość powietrza na obszarze kontrolowanych miast nie uległa znaczącej poprawie. We wszystkich miastach występowały w 2013 r. przekroczenia B(a)P – średnio o 500% (przy normie 1 ng/m³), przy czym najwyższe stężenia odnotowano w Nowym Sączu (11,6 ng/m³) i Głubczycach (10 ng/m³), a najmniejsze w Gdańsku i Łęborku (odpowiednio 2 ng/m³ i 3 ng/m³). W czterech miastach (Kraków, Nowy Sącz, Katowice i Dąbrowa Górnicza) zostało przekroczone stężenie średnioroczne PM₁₀ (norma 40 µg/m³), najwięcej w Krakowie – 60 µg/m³ (stacja przy ul. Krasińskiego). W ośmiu miastach liczba dni z przekroczeniami dopuszczalnych stężeń 24-godzinnych pyłu PM₁₀ przekraczała normę (35 dni). Największe przekroczenia wystąpiły w Krakowie (158 dni na stacji przy ul. Krasińskiego). Relatywnie najlepszym powietrzem oddychali mieszkańcy Gdańska i Łęborka.

4.5.2. Przygotowanie POP przez poszczególne organy samorządów województw oraz monitorowanie rezultatów prowadzonych działań naprawczych

Samorządy czterech z pięciu kontrolowanych województw wywiązały się z obowiązków opracowania POP. Przyjęte Programy zawierały wymagane prawem informacje. Niemniej jednak w niektórych województwach POP opracowywano odrębnie dla każdej strefy, a nawet dla poszczególnych substancji, co znacznie zwiększało liczbę obowiązujących Programów. Zdaniem NIK taka praktyka zmniejszyła czytelność i przejrzystość tych dokumentów. Nie wszystkie POP obowiązujące w kontrolowanym okresie zawierały elementy pozwalające na ocenę stopnia ich realizacji i skuteczności podejmowanych działań naprawczych.

Wywiązywanie się z obowiązków uchwalenia POP

W wyniku nowelizacji Poś z dniem 1 stycznia 2008 r., na organy samorządu województwa zostały nałożone obowiązki w zakresie opracowania i określenia programu ochrony powietrza dla stref, w których nie są dotrzymywane standardy jakości powietrza. Kontrola przeprowadzona w 5 urzędach marszałkowskich wykazała, że organy samorządu 4 województw, tj. małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego i pomorskiego wywiązały się z obowiązków opracowania POP dla stref, w których przekraczane były wartości normatywne substancji w powietrzu. Natomiast samorząd województwa śląskiego tylko częściowo zrealizował ciążące na nim obowiązki w ww. zakresie, ponieważ w okresie objętym kontrolą nie uchwalił POP dla części stref, pomimo występowania w nich w latach 2010–2011 przekroczeń wartości normatywnych niektórych substancji w powietrzu. Dotyczyło to następujących stref i substancji:

- PM_{2,5}, którego przekroczenia wystąpiły w 2010 r. i w kolejnych latach we wszystkich strefach województwa śląskiego (tj. aglomeracji górnośląskiej, aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej, mieście Bielsko-Biała, mieście Częstochowa i strefie śląskiej²⁷), podczas gdy ustawowy termin przyjęcia POP w tych strefach upłynął z dniem 1 października 2012 r.;

²⁷ Tylko była strefa bieruńsko-pszczyńska posiadała POP dla PM_{2,5} uchwalony w grudniu 2013 r., natomiast pozostałe 5 stref, które po nowelizacji Poś z dniem 28 maja 2012 r. weszły w skład strefy śląskiej, nie było objętych programami naprawczymi pomimo występowania przekroczeń poziomu normatywnego PM_{2,5}.

- SO_2 , którego standard nie został dotrzymany w 2010 r. (a także w 2012 r.) w strefie śląskiej, a ustawowy termin uchwalenia POP upłynął z dniem 1 października 2012 r.;
- NO_2 , którego przekroczenia wystąpiły w 2011 r. i w kolejnych latach w Aglomeracji Górnośląskiej i mieście Częstochowa, podczas gdy ustawowy termin przyjęcia POP w tych strefach upłynął z dniem 1 października 2013 r.

Dla pozostałych stref województwa śląskiego, w których nie zostały dotrzymane standardy jakości powietrza w okresie objętym kontrolą, samorząd województwa śląskiego uchwalił wymagane programy naprawcze. W dniu 27 lutego 2014 r. Zarząd Województwa Śląskiego zlecił opracowanie – z terminem do dnia 31 października 2014 r. – POP dla wszystkich 5 stref na obszarze województwa śląskiego na podstawie rocznych ocen jakości powietrza za lata 2011–2012. Konieczność opracowania POP przez poszczególne samorządy województw wynikała najczęściej z przekraczania w części lub we wszystkich strefach danego województwa wartości normatywnych dla PM_{10} , $\text{PM}_{2,5}$ oraz B(a)P . Wyniki klasyfikacji stref, w których dokonuje się ocen jakości powietrza na obszarze województw objętych zasięgiem terytorialnym kontroli NIK przedstawiono w Załączniku nr 7 do informacji, a wykaz POP uchwalonych przez poszczególne samorządy województw w kontrolowanym okresie zawarto w Załączniku nr 8 do informacji.

Terminowość określenia POP

Tylko Sejmik Województwa Pomorskiego uchwalił programy ochrony powietrza w wymaganych terminach. Pozostałe 4 samorządy województw objęte kontrolą uchwaliły część POP z opóźnieniem wynoszącym nawet do kilkunastu miesięcy w stosunku do terminu określonego w art. 91 ust. 3 Poś²⁸. Opóźnienia te przedstawiały się następująco:

- z 23 POP uchwalonych w kontrolowanym okresie 9 programów, których podstawą opracowania były roczne oceny jakości powietrza za lata 2006–2007, zostało określonych przez Sejmik Województwa Mazowieckiego z opóźnieniem wynoszącym 5 miesięcy (2 przypadki) lub 14 miesięcy (7 przypadków);
- POP uchwalony w dniu 21 grudnia 2009 r. przez Sejmik Województwa Małopolskiego został określony z pięciomiesięcznym opóźnieniem;
- z 7 POP uchwalonych w kontrolowanym okresie 6 programów zostało określonych przez Sejmik Województwa Opolskiego z opóźnieniem wynoszącym: 4 miesiące (1 przypadek), 1 miesiąc (2 przypadki) oraz 7 dni (3 przypadki);
- wszystkie 3 POP opracowane w kontrolowanym okresie przez Zarząd Województwa Śląskiego zostały uchwalone z opóźnieniem wynoszącym kolejno 11, 6, i 15 miesięcy.

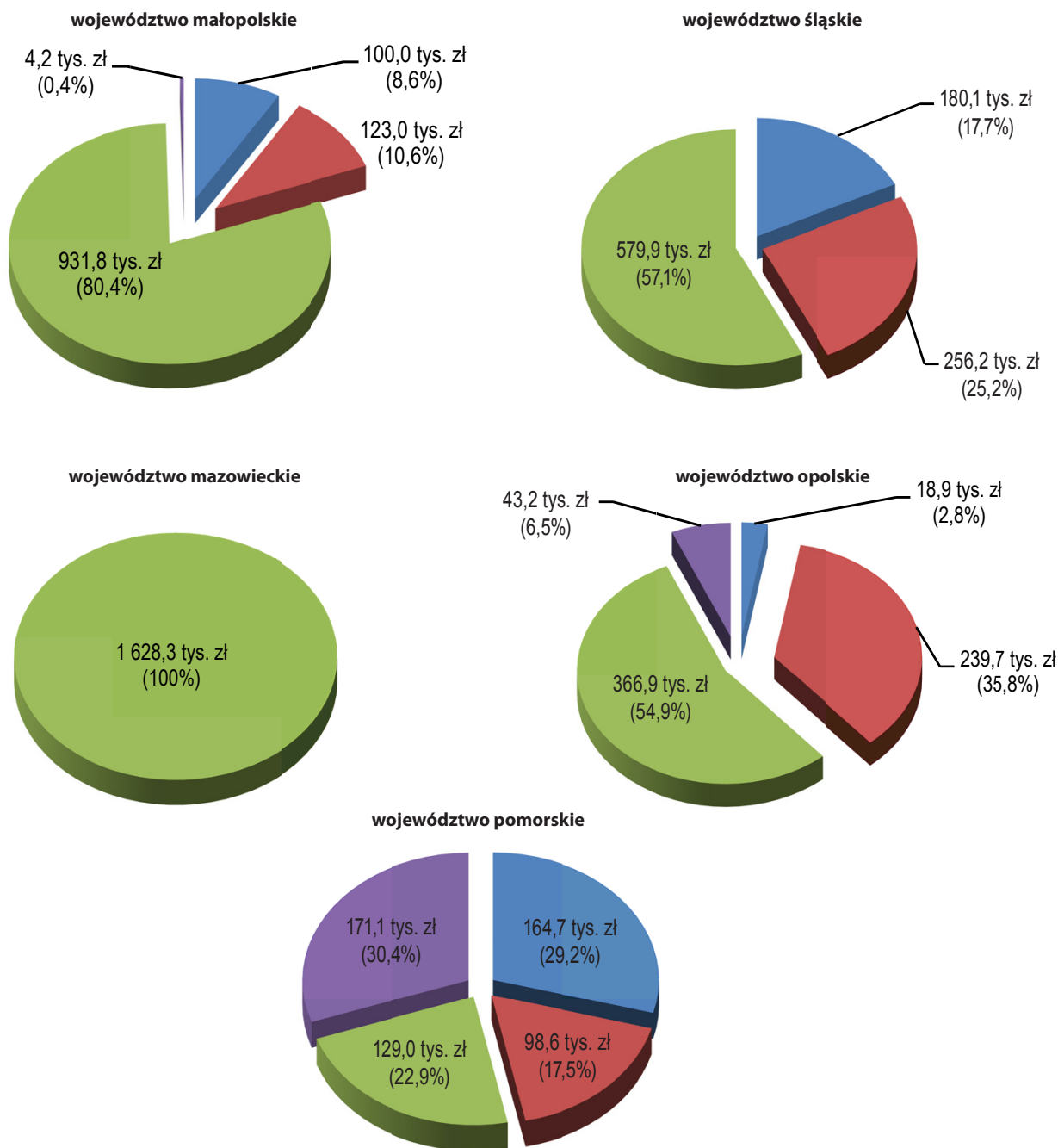
²⁸ Do dnia 27 maja 2012 r. termin ten wynosił 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 Poś. W wyniku nowelizacji Poś z dniem 28 maja 2012 r. termin na uchwalenie POP przez sejmik województwa wydłużono do 18 miesięcy.

Zasadniczą przyczyną opóźnień w opracowaniu i uchwaleniu POP były niewystarczające środki finansowe z budżetu państwa przekazywane na ten cel przez poszczególnym wojewodom, a w konsekwencji konieczność pozyskania środków z innych źródeł (tj. NFOŚiGW lub WFOŚiGW) oraz przedłużające się procedury udzielania zamówień publicznych. Podkreślić należy, że opracowanie POP przez samorząd województwa jest zadaniem z zakresu administracji rządowej (art. 378 ust. 4 Poś), na wykonanie którego jednostka samorządu terytorialnego powinna otrzymać dotację z budżetu państwa w wysokości zapewniającej jego realizację (art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁹). Tymczasem na sfinansowanie wydatków związanych z opracowaniem POP przez 5 samorządów województw objętych kontrolą, poszczególni wojewodowie przekazali środki z budżetu państwa w wysokości 463,7 tys. zł, które pozwoliły na pokrycie jedynie 9,2% łącznych kosztów przygotowania programów naprawczych (5.035,6 tys. zł). Głównym źródłem finansowania ww. zadań były środki z właściwych terytorialnie WFOŚiGW (3.635,9 tys. zł, tj. 72,2%), a w dalszej kolejności środki z NFOŚiGW (717,5 tys. zł, tj. 14,2%). Zaznaczyć jednak należy, że stopień zabezpieczenia z budżetu państwa potrzeb finansowych na opracowanie POP był zróżnicowany terytorialnie. Największe wsparcie finansowe na wykonanie tych zadań otrzymał od wojewody samorząd województwa pomorskiego, podczas gdy wojewoda mazowiecki nie przekazał żadnych środków na opracowanie programów naprawczych. Wysokość wydatków na opracowanie POP oraz źródła ich finansowania przedstawiono na Wykresie nr 8 oraz w Załączniku nr 9 do informacji.

²⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1115.

Wykres nr 8

Wydatki kontrolowanych urzędów marszałkowskich na opracowanie POP uchwalonych w latach 2008–2013 i źródła ich finansowania



■ dotacja z budżetu państwa przekazana przez wojewodę ■ środki NFOŚiGW ■ środki WFOŚiGW ■ środki własne samorządu woj.

Źródło: Analiza własna NIK.

Wymogi formalne POP

Opracowane programy spełniały wymogi określone w art. 84 ust. 2 Poś oraz rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy³⁰, m.in. poprzez podanie informacji o jakości powietrza w poszczególnych strefach wraz ze wskazaniem źródeł pochodzenia zanieczyszczeń oraz określenie zakresu działań niezbędnych do przywrócenia normatywnych poziomów substancji w powietrzu i harmonogramów rzeczowo-finansowych ich realizacji. Jedynie niektóre POP uchwalone przez Sejmik Województwa Opolskiego, tj.: POP dla strefy opolskiej z 2009 r., POP dla strefy głubczycko-prudnickiej z 2010 r. oraz dwa Programy z 2013 r. nie zawierały takich elementów jak:

- określenie sposobu kontroli oraz dokumentowania realizacji POP i jego efektów, co było wymagane przez art. 84 ust. 2 pkt 8 Poś;
- ocena jakości paliw dopuszczonych do obrotu gospodarczego, której obowiązek dokonania wynikał z § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych.

Według wyjaśnień w POP dla stref województwa opolskiego nie określono bezpośrednio zasad ewaluacji, jednakże ustanowiono obowiązek przekazywania sprawozdań z realizacji działań naprawczych. Ponadto wskazano, że ocena skutków realizacji programów powinna być wykonana przez Zarząd Województwa przy opracowywaniu sprawozdania z realizacji POP, przekazywanego do Ministerstwa Środowiska.

Zgodnie z obowiązującymi w kontrolowanym okresie przepisami, POP ustanowione po nowelizacji Poś, która weszła w życie z dniem 28 maja 2012 r. zawierały plany działań krótkoterminowych, które miały na celu zmniejszenie ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń. W przypadku planów działań krótkoterminowych ustalonych w dwóch POP z 2013 r. przyjętych przez Sejmik Województwa Opolskiego nie podano listy podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza, tj. elementów wymaganych na podstawie art. 92 ust. 2 pkt 1 Poś.

Okres realizacji POP

Stosownie do wymogów określonych w § 3 pkt 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji POP ustala się dla działań średnioterminowych – na okres nie dłuższy niż 5 lat i dla działań długoterminowych – na okres nie dłuższy niż 10 lat. W obecnie obowiązujących POP, ustanowionych przez skontrolowane samorządy województw, przewidziano okresy realizacji mieszczące się w przedziale od 7 lat do 11 lat, przy czym w województwach mazowieckim i śląskim zakresy czasowe dla działań naprawczych przekraczały o jeden rok maksymalny okres przewidziany w ww. rozporządzeniu wykonawczym Poś.

³⁰ Rozporządzenia wydane na podstawie art. 91. ust. 10 Poś, tj.: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza (Dz. U. Nr 38, poz. 221) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1028).

Zaznaczyć należy, że zgodnie z wymogami art. 91 ust. 3 Poś, sejmik województwa określa, w drodze uchwały, POP w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref dokonanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Biorąc zatem pod uwagę ustawowy okres na określenie POP (18 miesięcy) oraz faktycznie zaplanowane okresy realizacji przyjętych Programów przez skontrolowane samorządowy województw (7–11 lat) należy założyć, że do przywrócenia wymaganej jakości powietrza w poszczególnych województwach potrzebny jest okres od ok. 9 lat do 13 lat. Tymczasem w art. 23 ust. 1 akapit drugi Dyrektywy CAFE zapisano, że: *W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygaś, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania tak, aby okres, w którym nie są one dotrzymywane, był jak najkrótszy.*

W dniu 28 marca 2014 r. Komisja Europejska skierowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z naruszeniem przepisów dyrektywy CAFE uznając, że powołane powyżej zapisy art. 23 ust. 1 tej dyrektywy nie zostały prawidłowo implementowane do polskiego prawodawstwa. Po analizie polskich przepisów transponujących Dyrektywę CAFE, Komisja Europejska uznała, że polskie przepisy, tj. Poś oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych nie zapewniają skutecznej transpozycji obowiązku zagwarantowania, aby okres, w którym wartości dopuszczalne są przekraczane, był jak najkrótszy.

Polska przekazała odpowiedź do Komisji Europejskiej w maju 2014 r. W odpowiedzi minister środowiska, w imieniu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej wskazał, że zaistniała sytuacja wynika w znacznej mierze z tzw. krajowej specyfiki w zakresie największej wrażliwości sektora, który jest w dominującym stopniu odpowiedzialny za powodowanie przekroczeń standardów jakości powietrza dla PM₁₀, tj. sektora komunalno-bytowego. W odniesieniu do art. 23 dyrektywy CAFE należy zauważyć, że potrzebna jest długa perspektywa czasu, by zapewnić zgodność z wymogami tej dyrektywy, ale jednocześnie jest to jedyny obszar dotyczący zagadnień ochrony powietrza, z którym Rzeczpospolita Polska ma obecnie problem. Terminy przyjęcia programów ochrony powietrza określone w Poś wynikają bezpośrednio z terminów określonych w dyrektywie CAFE. Według art. 23 tej Dyrektywy informacje o programach ochrony powietrza oraz planach działań krótkoterminowych muszą być przekazane niezwłocznie, nie później jednak niż dwa lata po zakończeniu roku, w którym wystąpiły pierwsze przekroczenia. Termin ten warunkuje czas, w jakim należy opracować program ochrony powietrza. Odnosząc się do zarzutu Komisji Europejskiej w zakresie stwierdzenia, że ze względu na nieprawidłową transpozycję przepisów prawa Unii Europejskiej w zakresie przygotowania programów ochrony powietrza, nie przynoszą one spodziewanych efektów, wskazano, że w każdym programie określony został efekt ekologiczny, jaki ma być osiągnięty po zakończeniu jego realizacji. W wyżej wymienionej odpowiedzi wskazano również, że ze względu na skalę przekroczeń standardów jakości powietrza

w Polsce oraz wysokość notowanych stężeń niektórych zanieczyszczeń powietrza, osiągnięcie spodziewanego efektu będzie możliwe w dłuższej perspektywie czasowej.

Aktualizacja POP

Znowelizowane z dniem 28 maja 2012 r. przepisy Poś, wprowadziły m.in. obowiązek aktualizacji POP co 3 lata, w przypadku występowania przekroczeń standardów jakości powietrza (art. 91 ust 9c Poś) oraz wymagały uwzględnienia w Programach działań naprawczych w sytuacji przekroczeń wartości normatywnych PM_{2,5}, a także nowego podziału stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. POP przyjęte przed ww. nowelizacją Poś powinny zostać dostosowane do wymagań określonych w zmianie tej ustawy w terminie 18 miesięcy od dnia jej wejścia w życie (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw³¹). Wymaganą aktualizację POP wykonały 4 z 5 skontrolowanych samorządów województw. Tylko samorząd województwa śląskiego nie dopełnił tego obowiązku w kontrolowanym okresie, przy czym w I kwartale 2014 r. zlecono opracowanie nowych POP dla wszystkich stref województwa śląskiego (z terminem do dnia 31 października 2014 r.).

Opiniowanie i konsultacje społeczne

POP opracowane przez skontrolowane zarządy województw zostały poddane opiniowaniu i konsultacjom społecznym zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W trakcie konsultacji społecznych dotyczących trzech Programów dla stref w województwie pomorskim (POP dla miasta Słupsk z 2009 r. oraz oba Programy z 2013 r.) nie dopełniono jednego z obowiązków (wynikającego z art. 39 ust. 1 pkt 1 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), tj. nie podano do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowania projektów tych dokumentów i ich przedmiocie.

Obowiązki informacyjne dotyczące POP

Organy wykonawcze samorządu województwa małopolskiego i mazowieckiego prawidłowo zrealizowały obowiązki informacyjne dotyczące POP, wynikające z art. 94 ust. 2 Poś³³ oraz rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie art. 94 ust. 4 tej ustawy. Natomiast pozostałe zarządy województw nie dotrzymały ustawowego terminu na poinformowanie Ministra Środowiska o przyjęciu niektórych POP, z czego:

- Zarząd Województwa Pomorskiego i Zarząd Województwa Opolskiego przekazały informacje o uchwaleniu POP z 2013 r. z ponadmiesięcznym opóźnieniem (odpowiednio: 32 dni i 45 dni),
- Zarząd Województwa Śląskiego przekazał informacje o uchwaleniu POP z 2013 r. z siedemnastomiesięcznym opóźnieniem.

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 460.

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

³³ Zgodnie z postanowieniami art. 94 ust. 2 Poś, zarząd województwa, w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1, przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska informację o uchwaleniu przez sejmik województwa programów ochrony powietrza, o których mowa w art. 91.

Sposób określania POP

Kontrola wykazała, że różny był sposób przyjmowania POP, ponieważ w niektórych województwach dokumenty te opracowywano odrębnie dla każdej strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza, a w niektórych przypadkach nawet odrębnie dla poszczególnych substancji, których poziomy dopuszczalne lub docelowe zostały przekroczone. Zdaniem NIK jako dobrą praktykę można wskazać sposób przyjęcia POP w województwie małopolskim, w którym dla wszystkich stref z przekroczeniami standardów jakości powietrza uchwalono w 2009 r. jeden zbiorczy POP, a kolejne strefy, w których przekraczane były wartości normatywne oraz wymagana aktualizacja POP zostały uwzględnione jako zmiana pierwotnie przyjętego Programu przez Sejmik Województwa Małopolskiego. W województwie śląskim, w okresie objętym kontrolą, obowiązywały trzy różne POP, tj. pierwszy z 2010 r. obejmujący wszystkie strefy z obszaru województwa, a kolejne dwa Programy przyjęto ze względu na występujące w następnych latach, w niektórych strefach przekroczenia poziomów dopuszczalnych innych substancji niż objęte POP z 2010 r. Z kolei w województwach pomorskim i opolskim przyjmowane były odrębne POP dla każdej strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza oraz kolejne Programy wskutek wymaganej prawem aktualizacji tych dokumentów, przy czym opracowane POP obejmowały różne substancje, których wartości normatywne zostały przekroczone. W związku z tym w kontrolowanym okresie w województwach tych obowiązywało po 7 programów naprawczych. Natomiast w województwie mazowieckim uchwalono odrębne POP dla poszczególnych stref, a w niektórych przypadkach nawet dla wybranych substancji, których poziomy dopuszczalne lub docelowe przekraczały ustalone wartości. Skutkowało to tym, że w kontrolowanym okresie w województwie mazowieckim obowiązywały aż 23 różne programy naprawcze uchwalone przez sejmik. Wykaz POP uchwalonych przez poszczególne samorządy województw w kontrolowanym okresie zawarto w Załączniku nr 8 do informacji. Opisane powyżej sposoby przyjmowania POP w poszczególnych województwach nie naruszały przepisów krajowych, ponieważ nie wymagają one opracowywania wspólnego programu dla różnych substancji, których poziomy dopuszczalne lub docelowe zostały przekroczone³⁴. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na zapis art. 23 ust. 1 Dyrektywy CAFE, który określa, że: *W przypadku, gdy plany ochrony powietrza muszą zostać przygotowane lub zrealizowane w odniesieniu do kilku rodzajów zanieczyszczeń, państwa członkowskie w miarę potrzeb przygotowują i realizują zintegrowane plany ochrony powietrza obejmujące wszystkie przedmiotowe zanieczyszczenia.* W ocenie NIK, opracowywanie wspólnych POP obejmujących wszystkie substancje, których poziomy dopuszczalne lub docelowe zostały przekroczone w danej strefie znacznie poprawiłoby czytelność tych dokumentów i ułatwiło ich prawidłowe wdrażanie przez jst.

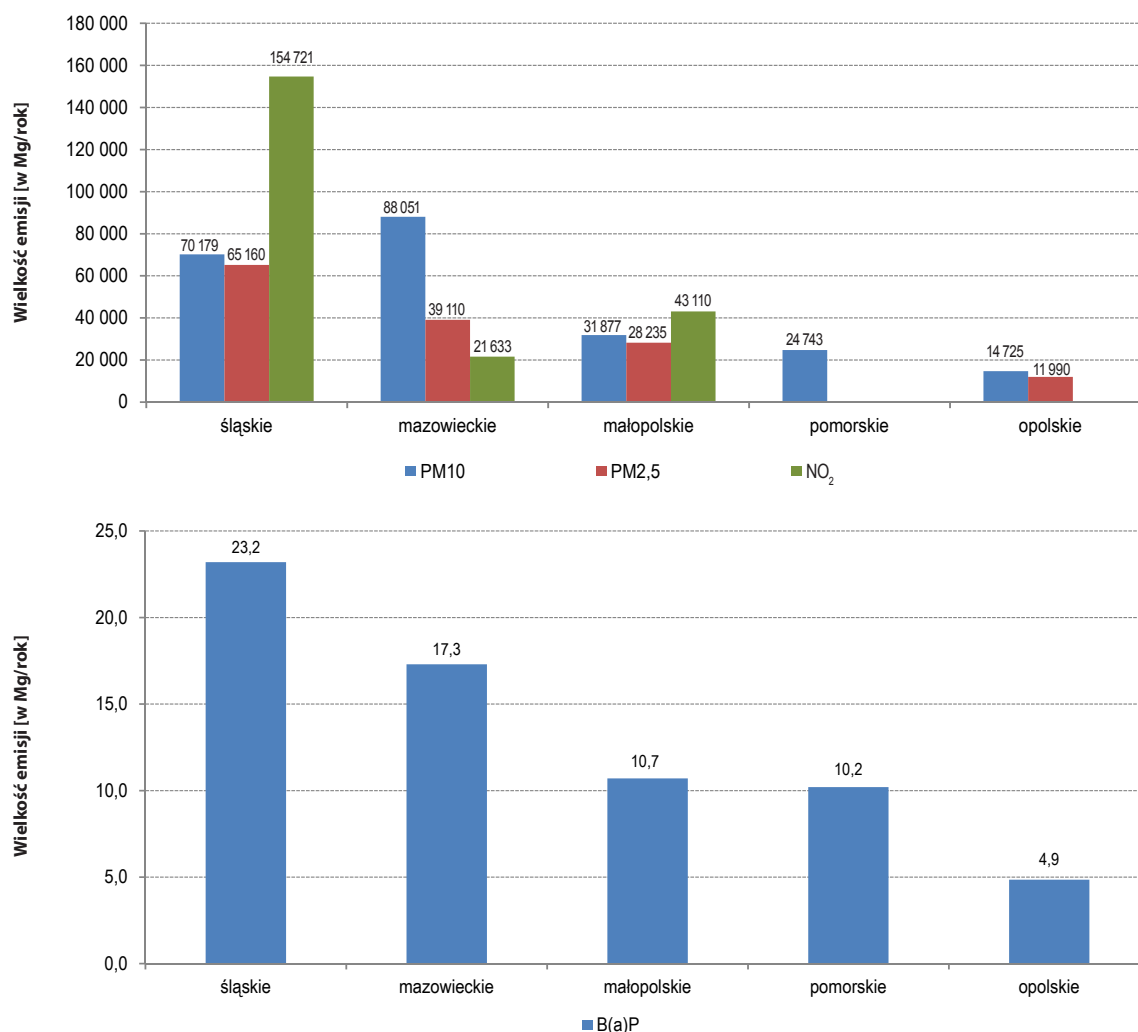
³⁴ Zgodnie z postanowieniami art. 91 ust. 7 Poś, dla stref, w których został przekroczony poziom dopuszczalny albo poziom docelowy więcej niż jednej substancji w powietrzu, można sporządzić wspólny program ochrony powietrza dotyczący tych substancji.

Wielkość i źródła emisji zanieczyszczeń

W ramach opracowywania POP przez samorządy poszczególnych województw przeprowadzono inwentaryzację źródeł emitowanych do powietrza zanieczyszczeń i oszacowano wielkość tej emisji. Wielkość emitowanych do powietrza zanieczyszczeń jest czynnikiem pośrednio determinującym wysokość stężeń poszczególnych substancji. Zależą one bowiem także od warunków rozprzestrzeniania się tych zanieczyszczeń, na który wpływ ma wiele czynników, m.in.: gęstość zabudowy i gęstość sieci dróg, liczba i lokalizacja poszczególnych emitorów, warunki meteorologiczne, ukształtowanie terenu, emisja napływowa spoza obszaru województwa. Najbardziej aktualne dane o emisji poszczególnych zanieczyszczeń pochodzą z aktualizacji POP przygotowanych przez skontrolowane samorządy województw, a w przypadku województwa śląskiego z analiz przeprowadzonych przez wykonawcę Programu, którego wykonanie zlecono w lutym 2014 r. Ustaloną w powyższych POP wielkość emisji przedstawiono na Wykresie nr 9 oraz w Załączniku nr 10 do informacji.

Wykres nr 9

Wielkość emisji PM₁₀, PM_{2,5}, B(a)P i NO₂ z obszaru poszczególnych województw*



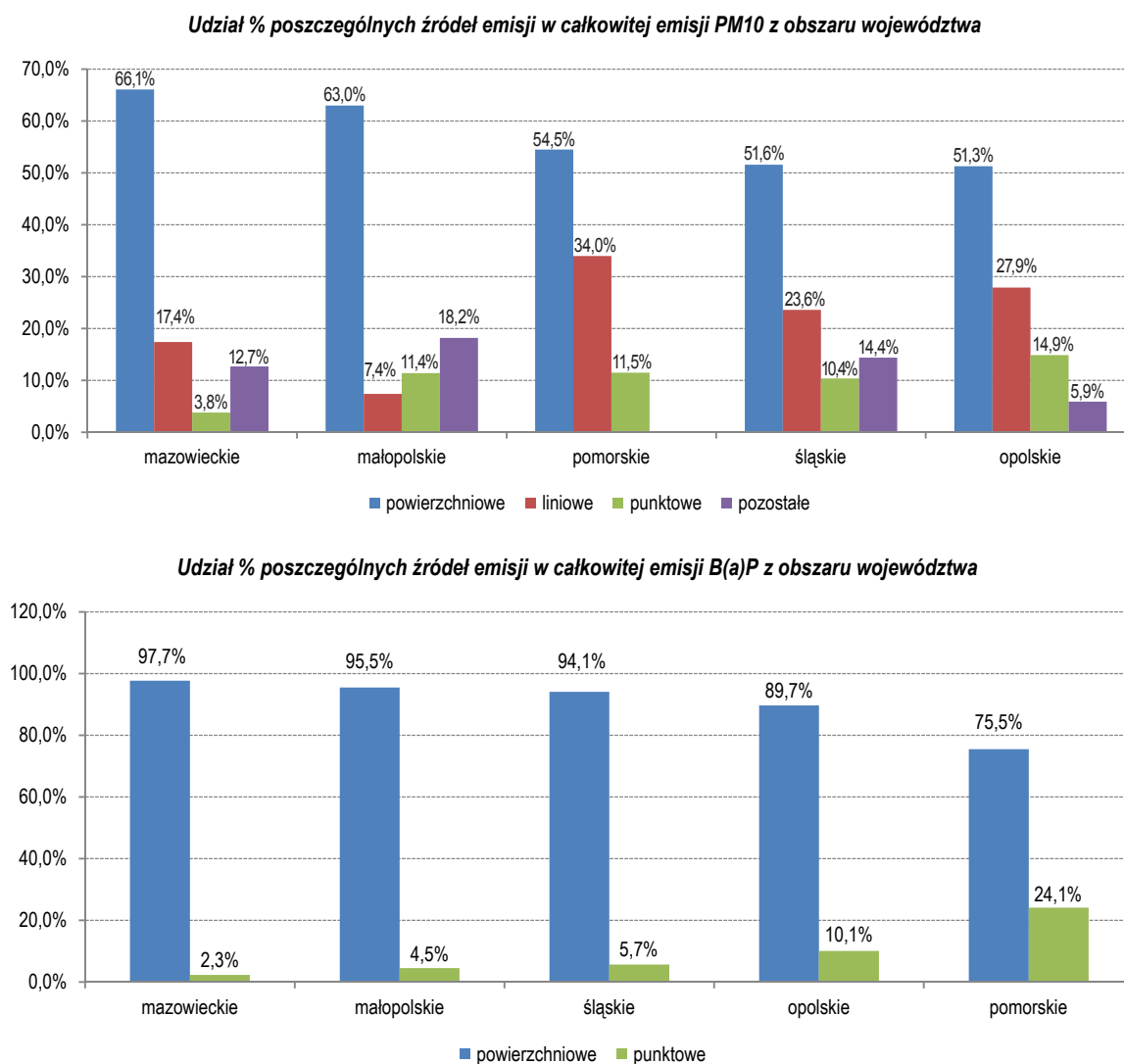
* W przypadku województwa mazowieckiego dane w zakresie emisji NO₂ dotyczą wyłącznie Aglomeracji Warszawskiej – w pozostałych strefach nie występowały przekroczenia wartości normatywnych tej substancji.

Źródło: Analiza własna NIK.

Bardzo istotnym elementem opracowywanych POP było także ustalenie źródeł oszacowanej wielkości emisji, ponieważ uzależniają one dobór odpowiednich działań naprawczych. Uśrednione wyniki w skali poszczególnych województw potwierdzają, że w latach 2011–2012 głównym źródłem zanieczyszczeń była emisja powierzchniowa związana przede wszystkim z indywidualnym ogrzewaniem budynków mieszkalnych. Jej udział wynosił ponad 50% w przypadku PM10 i ponad 75% w przypadku B(a)P w łącznej wielkości emisji z obszaru danego województwa. Drugim w kolejności źródłem zanieczyszczeń powietrza była emisja liniowa (komunikacyjna), która stanowiła od 7,4% do 34% wielkości emisji z danego województwa. Mniej istotna była emisja ze źródeł punktowych (przemysłowych) oraz z pozostałych źródeł (m.in. emisja z: rolnictwa, kopalni odkrywkowych, hałd i zwałowisk). Procentowy udział poszczególnych źródeł emisji w całkowitej emisji PM10 i B(a)P z obszaru województwa przedstawiono na Wykresie nr 10 oraz w Załączniku nr 11 do informacji.

Wykres nr 10

Źródła emisji PM10 i B(a)P z obszaru poszczególnych województw



Źródło: Analiza własna NIK.

**Monitorowanie
rezultatów
działań
naprawczych**

Należy mieć na uwadze, że przedstawione powyżej dane obejmują obszar całego województwa, a udział poszczególnych źródeł zanieczyszczeń w niektórych strefach, w których dokonuje się oceny jakości powietrza może odbiegać od ogólnej tendencji. Przykładowo w aglomeracji warszawskiej w 2011 r. emisja ze źródeł liniowych w zakresie pyłu PM10 stanowiła 63% całkowitej wielkości emisji z tej strefy.

Obowiązujące przepisy prawa nie wymagały, aby POP opracowywane przez poszczególne samorządy województw ustanawiały elementy pozwalające na ocenę stopnia realizacji działań naprawczych, np. w formie wskaźników produktu (określających szacunkowy zakres rzeczowy planowanych do realizacji zadań) oraz wskaźników rezultatu (wskazujących wymaganą do osiągnięcia odpowiedniej jakości powietrza wielkość redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza, czyli tzw. efekt ekologiczny). Dlatego też nie wszystkie POP obowiązujące w kontrolowanym okresie przewidywały ww. wskaźniki, z czego:

- w POP dla województwa małopolskiego z 2009 r. (wraz ze zmianą z 2011 r.) oraz we wszystkich trzech POP ustanowionych w latach 2010–2013 przez Sejmik Województwa Śląskiego określono wskaźniki rezultatu dla działań naprawczych realizowanych w poszczególnych strefach (w postaci wymaganego do osiągnięcia efektu ekologicznego), jednak nie dla wszystkich działań przewidziano wskaźniki produktu;
- w POP dla stref z obszaru województwa: pomorskiego (5 Programów uchwalonych w latach 2009–2010³⁵), opolskiego (5 Programów uchwalonych w latach 2009–2010) oraz mazowieckiego (17 Programów określonych w latach 2008–2009) nie określono wskaźników rezultatu w postaci wielkości emisji poszczególnych substancji, którą należy zredukować w celu osiągnięcia wymaganej jakości powietrza (tzw. efektu ekologicznego).

Programy naprawcze obowiązujące w województwach małopolskim i śląskim zawierały mechanizmy umożliwiające ocenę efektów realizacji działań naprawczych i stopnia wykonania założeń POP. Przykładowo w Małopolsce, w sprawozdaniach z realizacji POP składanych przez poszczególne jst obliczany był efekt ekologiczny działań podejmowanych w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza. Efekt ten wyznaczany był na podstawie szacunkowych wskaźników emisji zaproponowanych we wzorze formularza do sprawozdań z realizacji POP określonym przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. Wskaźniki zostały ustalone we współpracy z wykonawcą POP na podstawie dostępnych danych w literaturze specjalistycznej i jego dotychczasowych doświadczeń. Według stanu na koniec 2012 r. stopień realizacji założeń POP, w przypadku ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych, wyniósł w województwie małopolskim:

- 16,6% rezultatu zaplanowanego na 2020 r. dla PM10 (obniżono emisję tej substancji łącznie o 296,3 Mg/rok),
- 14,3% rezultatu zaplanowanego na 2020 r. dla B(a)P (obniżono emisję tej substancji łącznie o 0,16 Mg/rok).

³⁵ W Programach tych podano jedynie, że w wyniku realizacji zaplanowanych działań do 2011 r. (okres realizacji POP) zostaną osiągnięte wartości normatywne stężeń, wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów.

W przypadku województwa śląskiego w latach 2011–2012 założenia POP zrealizowano na poziomie:

- 21,5% rezultatu zaplanowanego na 2020 r. dla PM₁₀ (obniżono emisję tej substancji łącznie o 1.205,5 Mg/rok),
- 26,3% rezultatu zaplanowanego na 2020 r. dla B(a)P (obniżono emisję tej substancji łącznie o 0,75 Mg/rok).

Podkreślić jednak należy, że w wyniku aktualizacji POP dla województwa małopolskiego (wykonanej w 2013 r.) oraz ponownie przeprowadzonej inwentaryzacji źródeł emisji na potrzeby opracowania POP w województwie śląskim (jego opracowanie zlecono w 2014 r.) ustalono, iż pierwotnie szacowana wielkość emisji poszczególnych zanieczyszczeń została znacznie zaniżona. W województwie śląskim wielkość emisji PM₁₀ oszacowana za 2012 r. (70.179 Mg/rok) była o 108% wyższa niż emisja w okresie bazowym dla POP przyjętych w latach 2010–2013 (33.727 Mg/rok), a w przypadku B(a)P wielkość emisji ustalono na poziomie o 81% wyższym (23,2 Mg/rok) niż pierwotnie założono (12,8 Mg/rok). Z kolei w aktualizacji POP dla województwa małopolskiego założono, że efekt ekologiczny działań określonych w tym dokumencie (w postaci redukcji zanieczyszczeń) wyniesie w roku docelowym:

- 9.004,11 Mg/rok dla pyłu PM₁₀, tj. 567% rezultatu przewidzianego w poprzedniej wersji Programu (1.589,51 Mg/rok),
- 4,09 Mg/rok dla B(a)P, tj. 510% rezultatu przewidzianego w poprzedniej wersji Programu (0,8 Mg/rok),
- 8.774,50 Mg/rok dla NO₂, tj. 1.183% rezultatu przewidzianego w poprzedniej wersji Programu (742 Mg/rok).

Powyższe dane jednoznacznie wskazują, że do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza w tych województwach konieczna będzie znaczna intensyfikacja dotychczas podejmowanych działań naprawczych.

W przypadku pozostałych POP nieokreślenie wskaźników rezultatu kontrolowane samorządy województw tłumaczyły brakiem wymogów prawnych w tym zakresie, a także wskazywano, że oczekiwany efekt ekologiczny jest znany, ponieważ określają go dopuszczalne (docelowe) poziomy stężenia poszczególnych substancji w powietrzu. W ocenie NIK nieokreślenie wskaźników rezultatu, a także wskaźników produktu odrębnie dla działań mających na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych:

- nie umożliwia bieżącego monitorowania skutków działań naprawczych i dokonywania oceny stopnia realizacji POP, co jest wymagane w kontekście nowelizacji Poś od maja 2012 r. wprowadzającej obowiązek dokonywania aktualizacji programów naprawczych w okresach trzyletnich;
- nie wskazuje w przejrzysty sposób, które działania naprawcze są najbardziej efektywne w osiągnięciu wymaganej jakości powietrza i jaki powinien być ich przewidywany zakres rzeczowy dla osiągnięcia założonego rezultatu.

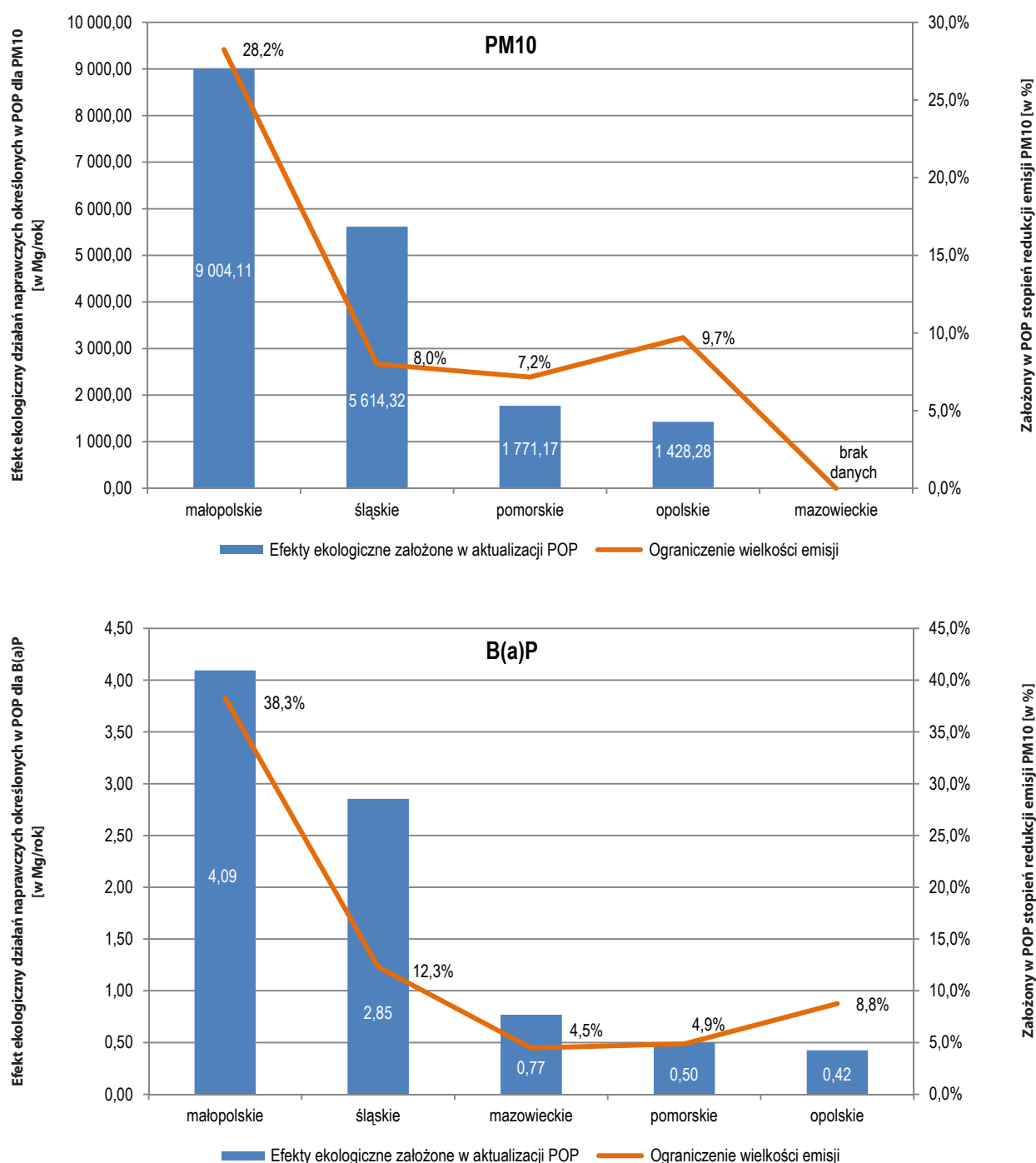
Brak tych elementów w POP zdecydowanie osłabia sposób oddziaływania programów naprawczych, które powinny stanowić kluczowy element w procesie zmierzającym do zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza na obszarze województwa i stwarzać ramy organizacyjne i prawne do podjęcia niezbędnych działań naprawczych. Dlatego też, zdaniem NIK, pożądanym byłoby określenie przez Ministra Środowiska ogólnych zaleceń do tworzenia POP z uwzględnieniem wskaźników produktu i wskaźników rezultatu. Rozwiązania takie mogą być zawarte na przykład w Krajowym Programie Ochrony Powietrza.

Zauważyć należy, że potrzebę zwymiarowania poszczególnych działań naprawczych określonych w POP dostrzeżono przy dokonywaniu aktualizacji poszczególnych programów naprawczych. W aktualizacjach tych programów określono oczekiwane efekty ekologiczne w wyniku realizacji działań naprawczych, które powinny doprowadzić do wymaganej jakości powietrza. Wyjątek stanowiły programy uchwalone w 2013 r. dla stref z obszaru województwa mazowieckiego, gdzie tylko POP określony w związku z przekroczeniem poziomu docelowego B(a)P zawiera oszacowaną wielkość emisji tej substancji, która zostanie zredukowana w wyniku realizacji działań naprawczych dla pyłu zawieszonego³⁶. Efekty ekologiczne określone w aktualizacjach POP oraz stopień redukcji oszacowanej wielkości emisji PM10 i B(a)P przedstawiono na Wykresie nr 11 i w Załączniku nr 12 do Informacji.

³⁶ W pozostałych POP uchwalonych w 2013 r. dla stref województwa mazowieckiego podano jedynie planowane wielkości stężeń poszczególnych substancji w roku docelowym realizacji tych programów.

Wykres nr 11

Efekty ekologiczne określone w aktualizacjach POP oraz stopień redukcji oszacowanej wielkości emisji PM10 i B(a)P



Źródło: Analiza własna NIK.

NIK zauważa również, że ze wszystkich POP przyjętych lub opracowywanych po 2012 r. wynika, iż realizacja działań naprawczych dla pyłu zawieszonego, określonych w tych dokumentach spowoduje również obniżenie emisji B(a)P, jednak wielkość tej redukcji nie będzie wystarczająca do osiągnięcia poziomów docelowych tej substancji w okresie realizacji poszczególnych programów. Z uwagi na dużą skalę przekroczeń stężeń B(a)P w stosunku do poziomu

docelowego samorządy województw uznały, że koszty działań naprawczych, które doprowadziłyby do osiągnięcia zalecanego poziomu tej substancji są nieuzasadnione ekonomicznie (zbyt wysokie w stosunku do oczekiwanego rezultatu). Dlatego też nie określono obowiązku realizacji działań naprawczych w stopniu zapewniającym osiągnięcie poziomu docelowego B(a)P. I chociaż opisany sposób postępowania był zgodny z obowiązującymi wymogami³⁷ to podkreślenia wymaga fakt, że B(a)P, którego średnie stężenia na obszarze poszczególnych województw objętych kontrolą mieściły się w przedziale od 300% do 850% poziomu docelowego, jest związkiem wykazującym silne działanie rakotwórcze. Zauważyć również należy, że z powyższych względów zalecany przez WHO poziom stężenia bezno(a)pirenu (0,12 ng/m³) jest o prawie 90% niższy niż poziom docelowy ustalony przez UE (1 ng/m³).

4.5.3. Uwzględnienie problematyki ochrony powietrza w dokumentach planistycznych gmin

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w dokumentach strategicznych i planistycznych kontrolowanych miast uwzględniono problematykę ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, a zawarte w nich założenia korespondowały z rzetelnie opisanymi głównymi przyczynami zanieczyszczenia na ich terenie.

Dokumenty strategiczne	Wszystkie kontrolowane miasta posiadały strategie rozwoju, w których ujęto problematykę ochrony powietrza. W gminnych programach ochrony środowiska uwzględniono problematykę ochrony powietrza. Zakres działań określonych w tych programach był spójny z zapisami POP, obejmującymi zasięgiem działania obszar kontrolowanych miast. Obowiązujące założenia do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe uwzględniały konieczność poprawy jakości powietrza.
Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	W dokumentach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, tj.: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zamieszczano postanowienia mogące wpływać na poprawę jakości powietrza ³⁸ . Połowa kontrolowanych miast zamieszczała obowiązki lub zalecenia w zakresie stosowania określonego typu ogrzewania nowych obiektów budowlanych. Przykładowo w uchwale nr XLV/699/13 Rady Miasta Opola z dnia 15 lipca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego plac M. Kopernika – ulica Studzienna w Opolu dopuszczono zaopatrzenie w energię cieplną polegające na ogrzewaniu obiektów z indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła, opartych na paliwach gazowych, płynnych, energii elektrycznej i odnawialnej,

³⁷ Stosownie do postanowień § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, część opisowa POP obejmuje m.in. określenie planowanych działań mających na celu osiągnięcie poziomu docelowego benzo(a)pirenu jako wskaźnika wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w powietrzu, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów i dotyczy w szczególności głównych grup źródeł emisji.

³⁸ We wszystkich jednostkach badaniem objęto: 10 studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, 30 najnowszych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 148 ostatnio wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz 53 najnowszych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

niepowodujących ponadnormatywnego zanieczyszczenia powietrza oraz nie dopuszczono ogrzewania obiektów z indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła, opartych na paliwach stałych. Najbardziej rozbudowane uregulowania w tym zakresie przyjęto w Krakowie, co miało związek z utrzymującą się od wielu lat złą jakością powietrza. Problematyka zanieczyszczenia powietrza została uwzględniona w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przykładowo we wszystkich 18 zbadanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zawarto zapisy mające na celu ochronę powietrza poprzez zastosowanie do celów grzewczych: ogrzewania z miejskiej sieci ciepłowniczej, energii elektrycznej, paliw ekologicznych (gaz ziemny, lekki olej opałowy) lub alternatywnych źródeł energii (energia słoneczna, geotermalna). Wydawane następnie decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę zawierały odniesienie do treści poprzedzających je decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadkach wystąpienia istotnych zmian projektów budowlanych zatwierdzonych decyzjami o pozwoleniu na budowę, mającymi związek ze zmianą sposobu ogrzewania, które były niezgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, organ nadzoru budowlanego, tj. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki zgłaszał sprzeciw wobec przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych na podstawie art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁹.

4.5.4. Realizacja przez gminy zadań określonych w POP

Kontrolowane miasta podejmowały określone w przepisach prawa działania na rzecz poprawy jakości powietrza, jednak tempo i skala tych działań były zbyt niskie, aby osiągnąć poprawę jakości powietrza na ich obszarze. W ramach realizacji działań naprawczych jst korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania. Zazaczyć jednak należy, że na skuteczność działań naprawczych miały również istotny wpływ uwarunkowania zewnętrzne, w szczególności wciąż zbyt niski udział mieszkańców w procesie wymiany nieefektywnych palenisk węglowych oraz brak uregulowań prawnych w zakresie standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych o niskiej mocy i norm jakościowych dla paliw stałych.

Działania naprawcze

Kontrolowane miasta realizowały w większości działania naprawcze określone w POP w zakresie ograniczania emisji ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych oraz podejmowały działania administracyjne i promocyjno-edukacyjne. W celu zmniejszenia lub likwidacji emisji ze źródeł powierzchniowych podejmowano następujące działania naprawcze: wdrożenie programów ograniczania niskiej emisji (PONE), termomodernizacje budynków komunalnych, modernizacje systemów ciepłowniczych miejskich przedsiębiorstw dostarczających ciepło. Likwidacja emisji

³⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. – dalej Prawo budowlane.

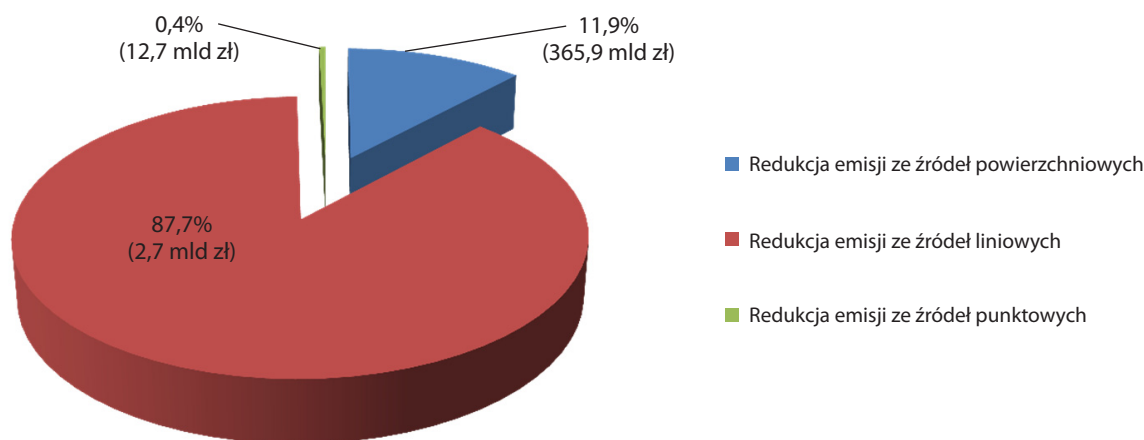
ze źródeł liniowych polegała w szczególności na: budowie nowych ciągów komunikacyjnych, utrzymaniu i remontach nawierzchni już istniejących ulic i dróg, budowy linii tramwajowych, wdrożeniu systemów sterowania ruchem, wymianie taboru autobusowego, czyszczeniu nawierzchni dróg na mokro (w celu ograniczenia emisji wtórnej), rozbudowie sieci ścieżek rowerowych, tworzeniu parkingów w systemie Park&Ride⁴⁰. Działania ograniczające emisję ze źródeł punktowych polegały m.in. na: wydawaniu pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza albo pozwoleń zintegrowanych, prowadzenie postępowań kompensacyjnych. W ramach działań naprawczych o charakterze administracyjnym wprowadzono uregulowania dotyczące ochrony powietrza do dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, prowadzono kontrole gospodarstw domowych w zakresie posiadania umów na wywóz odpadów oraz w zakresie spalania odpadów w piecach. Przykładowe działania promocyjno-edukacyjne polegały na: organizacji kampanii dotyczących kształtowania proekologicznych wzorców zachowań, dystrybucji ulotek, organizacji Dnia bez Samochodu oraz Tygodnia Zrównoważonego Transportu.

W kontrolowanych miastach wydatkowo łącznie 3.076 mln zł na realizację działań naprawczych w zakresie poprawy jakości powietrza, z czego na: redukcję emisji liniowej wydatkowano – 2.696 mln zł, redukcję emisji powierzchniowej – 366 mln zł, redukcję emisji punktowej – 13 mln zł oraz inne działania (np. promocyjno-edukacyjne) – 1 mln zł. Najwięcej środków wydała Warszawa na inwestycje liniowe 1.354 mln zł. Wydatki sfinansowano z różnych źródeł, w tym: ze środków własnych gmin, dotacji z budżetu państwa, NFOŚiGW, WFOŚiGW, regionalnych programów operacyjnych, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, programu wieloletniego Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, premii termomodernizacyjnej z Banku Gospodarstwa Krajowego, pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Strukturę wydatków na redukcję poszczególnych rodzajów emisji przedstawiono na Wykresie nr 12.

⁴⁰ Parkuj i Jedź (ang. Park&Ride) – parking przeznaczony dla osób, które dojeżdżają z przedmieść dużych miast i korzystają z komunikacji miejskiej. Kierowcy pozostawiają swoje pojazdy w wyznaczonych miejscach, przesiadają się do komunikacji zbiorowej i w ten sposób kontynuują drogę do centrum miasta – definicja zamieszczona na stronie internetowej: http://pl.wikipedia.org/wiki/Parkuj_i_Jed%C5%BA.

Wykres nr 12

Struktura wydatków na realizację działań określonych w POP na obszarze 5 województw objętych kontrolą



Źródło: Analiza własna NIK.

W ocenie NIK, skala oraz tempo podejmowanych działań było jednak niewystarczające w kontekście utrzymującej się złej jakości powietrza. Inwestycje o charakterze liniowym, czy też nawet termomodernizacje budynków mają jedynie pośredni wpływ na zmniejszenie emisji i stężeń substancji w powietrzu. Część działań była nieadekwatna w stosunku do stwierdzonych w poszczególnych miastach źródeł emisji odpowiedzialnych w przeważającym stopniu za zanieczyszczenie powietrza. Przykładowo w Nowym Sączu, w którym główny wpływ na stan jakości powietrza w okresie zimowym miały procesy spalania paliw stałych w celach grzewczych oraz ruch samochodowy, nie wdrożono PONE pomimo obowiązku określonego w POP, lecz jedynie dofinansowano montaż 82 kolektorów słonecznych o łącznej powierzchni 455 m². Rozpoczęcie realizacji PONE zaplanowano dopiero na 2014 r.

W Warszawie, w której główne źródło emisji zanieczyszczeń stanowiła emisja liniowa związana z ruchem pojazdów oraz emisja powierzchniowa związana z ogrzewaniem budynków węglem i innymi paliwami stałymi, realizowano działania naprawcze w ograniczonym zakresie. Obowiązujące w kontrolowanym okresie POP⁴¹ przewidywały jedynie trzy działania naprawcze, tj. budowa obwodnicy Śródmieścia (zadanie niezrealizowane ze względów ekonomicznych), budowa obwodnicy miejskiej (stopień realizacji wyniósł około 36%) oraz podłączanie do sieci ciepłowniczej budynków komunalnych i użyteczności publicznej w zabudowie ogrzewanej indywidualnie w Dzielnicy Ursus, Włochy, Praga Północ (budynki komunalne podłączano do sieci tylko w dzielnicy Praga Północ, natomiast w budynkach użyteczności publicznej prawie całkowicie wyeliminowano ogrzewanie węglowe). Z drugiej strony Miasto podejmowało

⁴¹ Rozporządzenie nr 67 Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracji warszawskiej (Dz. Urzędowy Województwa Mazowieckiego Nr 269, poz. 9320) oraz uchwała nr 223/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu jako wskaźnika wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w powietrzu (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2010 r. Nr 2, poz. 38).

Stopień realizacji POP

także inne działania, nieuwzględnione w POP, tj. m.in. w lipcu 2009 r. uchwalono *Strategię zrównoważonego rozwoju systemu transportowego Warszawy do 2015 r. i na lata następne*, tworzone strefy z zakazem ruchu określonych typów pojazdów, realizowano inwestycje w zakresie infrastruktury rowerowej oraz zintensyfikowano okresowe oczyszczanie ulic.

W większości kontrolowanych miast nie było możliwym określenie stopnia realizacji założeń określonych w POP, w tym założonych wskaźników produktu (przewidywany zakres rzeczowy działań naprawczych) i wskaźników rezultatu (przewidywany efekt ekologiczny działań naprawczych) ze względu na to, że poszczególne POP (uchwalane przede wszystkim w latach 2009–2010) nie określały szczegółowych mierników ich wykonania. Wskaźniki rezultatu oraz produktu (dla niektórych działań naprawczych) określono w POP dla województwa małopolskiego i POP dla aglomeracji górnośląskiej⁴². Z kolei POP dla strefy opolskiej⁴³ nie określał wskaźników rezultatu, zawierał jednak wskaźniki produktu dla niektórych działań naprawczych (np. założono podłączenie do sieci ciepłowniczej 70.000 m² powierzchni ogrzewanej indywidualnie z wybranych części Opola).

W Krakowie stopień realizacji założonych efektów ekologicznych w latach 2012–2013 przewidzianych w POP do 2014 r. wyniósł odpowiednio: 19,7% założonej redukcji wielkości emisji dla pyłu PM₁₀, 22,8% dla NO₂ oraz 20% dla B(a)P. W Nowym Sączu w latach 2011–2013 osiągnięto efekt ekologiczny wynoszący 19,4% redukcji wielkości emisji pyłu PM₁₀, założonej do osiągnięcia do końca 2011 r. W Dąbrowie Górniczej osiągnięto na koniec 2013 r. efekt ekologiczny w zakresie redukcji wielkości emisji pyłu PM₁₀ i B(a)P wynoszący odpowiednio 62,8% i 8,8% wielkości zakładanych do 2020 r. W Katowicach osiągnięto na koniec 2013 r. efekt ekologiczny w zakresie redukcji wielkości emisji pyłu PM₁₀ i B(a)P wynoszący odpowiednio 34% i 4,7% wielkości zakładanych do 2020 r.

PONE

PONE są jednym z działań naprawczych możliwych do realizacji w ramach POP, dotyczącym obszaru miast i gmin, w których istnieje problem tzw. niskiej emisji. PONE stanowią system wsparcia zarówno finansowego, jak i organizacyjnego dla mieszkańców gmin i miast, dzięki któremu przeprowadzane są szeroko zakrojone inwestycje w indywidualne systemy grzewcze.

W ośmiu skontrolowanych miastach POP przewidywały rozwiązania polegające na wdrożeniu PONE lub innego systemu zachęt finansowych dla mieszkańców do likwidacji kotłów węglowych lub dokonywania inwestycji związanych z wykorzystaniem lokalnych źródeł energii odnawialnej, w szczególności

⁴² Uchwała nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2010 r. Nr 56, poz. 377 ze zm.), uchwała nr III/52/15/2010 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu (Dz. Urz. Województwa Śląskiego Nr 151, poz. 2460). W skład aglomeracji górnośląskiej wchodzi 14 miast: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze.

⁴³ Uchwała nr XXXIII/352/2009 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla strefy opolskiej (Dz. Urz. Województwa Opolskiego Nr 66, poz. 1084).

takich jak kolektory słoneczne, panele fotowoltaiczne, pompy ciepła, rekuperatory. Takiego rozwiązania nie przewidziano w POP obejmującym miasta Warszawę i Łęborg. W ośmiu miastach (Kraków, Katowice, Dąbrowa Górnicza, Opole, Łęborg, Warszawa, Nowy Sącz, Gdańsk) takie działania naprawcze były faktycznie realizowane, przy czym tylko Kraków i Opole wdrażały PONE, a pozostałe 6 miast udzielało dofinansowania na podstawie innych uchwał niż PONE. W dwóch miastach, tj. Radomiu i Nowym Sączu, przystąpiono do realizacji PONE dopiero w 2014 r., pomimo przesłanek do zastosowania takich rozwiązań wskazanych w POP. W Głubczycach przewidziano wdrożenie PONE w POP uchwalonym w 2013 r., jednakże do dnia zakończenia kontroli NIK miasto nie podjęło działań w tym zakresie.

W związku ze zmianą z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisów Poś, polegającą na likwidacji gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wprowadzeniem z dniem 21 grudnia 2010 r.⁴⁴ możliwości udzielania dotacji celowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego m.in. osobom fizycznym, PONE i podobne uchwały nie były realizowane w 2010 r. Ich realizacja rozpoczęła się w 2011 r.

W Krakowie w latach 2012–2013 na zadania w ramach PONE wydatkowano 17.234,7 tys. zł, z czego 87,6% tych wydatków wykonano w 2013 r. Środki pochodziły z budżetu gminy oraz WFOŚiGW. W wyniku realizacji tych zadań zlikwidowano 1.966 palenisk węglowych i 271 kotłowni na paliwo stałe. Ponadto zainstalowano 132 odnawialne źródła energii (122 kolektory słoneczne i 10 pomp ciepła). Zaznaczyć należy, że działania naprawcze w zakresie ograniczenia niskiej emisji w Gminie Kraków prowadzone były również w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą NIK, tj. od 1995 r. W latach 1995–2007 na likwidację 18.438 palenisk węglowych i 300 kotłowni na paliwo stałe Gmina Kraków wydatkowała 7.369,5 tys. zł.

W Opolu, w celu realizacji PONE, rada miasta ustaliła w odrębnych uchwałach zasady udzielania dotacji celowych na zadania dotyczące ochrony powietrza⁴⁵. W latach 2011–2014 (do 31 maja) zrealizowano 301 inwestycji na łączną kwotę 1.000,9 tys. zł. Środki pochodziły z budżetu gminy. Inwestycje polegały na: podłączeniu do miejskiej sieci ciepłowniczej (2), wymianie na kotły gazowe (156), zastosowaniu ogrzewania elektrycznego (29), montażu pomp ciepła (13) oraz montażu kolektorów słonecznych (101). Prezydent miasta Opola wskazał, że złożono mniej niż zakładano w harmonogramie rzeczowo-finansowym POP wniosków o dofinansowanie inwestycji służących ochronie powietrza.

Miasto Radom podejmowało próby pozyskania środków na realizację PONE od 2009 r., ale dopiero w 2014 r. otrzymało środki na ten cel i przystąpiło do jego realizacji. Rada Miasta Radomia podjęła w dniu 20 kwietnia 2009 r.

⁴⁴ Zmiana art. 403 Poś wprowadzona ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 229, poz. 1498).

⁴⁵ W uchwałach nr VII/73/11 z dnia 24 lutego 2011 r. oraz LII/778/13 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Opola do inwestycji służących ochronie powietrza polegających na wymianie źródeł ciepła oraz zakupie i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii realizowanych na terenie miasta Opola.

uchwałę nr 510/2009 w sprawie uchwalenia *Programu obniżania niskiej emisji na terenie miasta Radomia na lata 2010–2017*. W celu wdrożenia powyższej uchwały samorząd Radomia zwrócił się w lipcu 2009 r. do WFOŚiGW o przyznanie dofinansowania na jego realizację w wysokości około 695 tys. zł., jednakże wniosek nie został zakwalifikowany do dofinansowania w 2010 r. Podjęta przez Radę Miasta w dniu 1 lipca 2013 r. uchwała nr 565/2013 w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na zmianę ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła w ramach realizacji *Programu obniżania niskiej emisji na terenie miasta Radomia* została unieważniona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie⁴⁶. W lutym 2014 r. Urząd Miasta zgłosił do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego zainteresowanie w uzyskaniu dofinansowania ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 na działania zmierzające do ograniczania niskiej emisji. W dniu 28 kwietnia 2014 r. Rada Miasta podjęła ponownie uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na zmianę ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła. W budżecie miasta zaplanowano na ten cel środki w wysokości 300 tys. zł. W czerwcu 2014 r. Prezydent Miasta Radomia ogłosił nabór wniosków o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła w 2014 r. W latach 2010–2011 w Radomiu realizowano zadanie polegające na wymianie pieców węglowych na przyłącza ciepłownicze w ramach projektu *Likwidacja niskiej emisji Rejonu Śródmieścia z uwzględnieniem Miasta Kazimierzowskiego w Radomiu, poprzez rozbudowę miejskiego systemu ciepłowniczego*. W ramach projektu wykonano 19 węzłów ciepłowniczych, do których zostało podłączonych 21 budynków wielorodzinnych.

Natomiast w Nowym Sączu, pomimo obowiązku określonego w POP z 2009 r., w latach 2010–2013 gmina nie opracowała PONE i nie stworzyła systemu zachęt finansowych dla mieszkańców do wymiany nieefektywnych palenisk węglowych, poza dofinansowaniem udzielanym do zakupu i montażu instalacji kolektorów słonecznych. Dopiero w 2013 r. gmina złożyła wniosek do WFOŚiGW o dofinansowanie projektu pn. *Program poprawy jakości powietrza dla Nowego Sącza – I etap*. Na początku lipca 2014 r. został ogłoszony nabór wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach projektu pn. *Poprawa jakości powietrza dla Nowego Sącza – Etap I* realizowanego w ramach programu KAWKA.

W Katowicach przyjęto w kwietniu 2009 r. Program ograniczania niskiej emisji w mieście Katowice dla odbiorców indywidualnych na lata 2009–2011⁴⁷, jednakże ze względu na zmianę Poś i zlikwidowanie gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jego realizację wstrzymano.

⁴⁶ Unieważniając uchwałę RIO wskazała, że Rada Miasta ograniczyła krąg osób, którym przysługuje dotacja tylko do osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych, co było sprzeczne w ocenie RIO z art. 403 ust. 4 Poś. Ponadto rada miasta powinna była jednoznacznie ustanowić wysokość dofinansowania, a nie określić tylko górną (maksymalną) granicę dotacji.

⁴⁷ Uchwała nr XLI/851/09 Rady Miasta Katowice z dnia 27 kwietnia 2009 r.

Po zmianie Poś, w październiku 2010 r. rada miasta uchwaliła zasady i tryb postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na realizację zadań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz kryteriów wyboru inwestycji do finansowania⁴⁸. Dotacja mogła być udzielona do 50% nakładów inwestycyjnych, nie więcej niż 6 tys. zł na lokal lub budynek mieszkalny, na zadania polegające na zmianie systemu ogrzewania na dający efekt ograniczenia tzw. niskiej emisji lub na zastosowaniu odnawialnych źródeł energii. Na realizację powyższej uchwały w latach 2011–2013 Urząd wydatkował 5,6 mln zł w 1.058 lokalach/budynkach mieszkalnych. Ponadto w 2011 r. wypłacono 1,3 mln zł dla 201 wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie na podstawie PONE z 2009 r.

Tylko gmina Kraków ustanowiła program osłonowy zapewniający dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie paleniska węglowego na inny rodzaj ogrzewania. W związku z wprowadzeniem w 2013 r. przez Sejmik Województwa Małopolskiego ograniczeń w stosowaniu paliw stałych do celów grzewczych na terenie Krakowa, Rada Miasta Krakowa podjęła w dniu 20 listopada 2013 r. uchwałę Nr XC/1355/13 w sprawie przyjęcia lokalnego programu pomocy społecznej w postaci Lokalnego Programu Osłonowego dla osób, które poniosły zwiększone koszty grzewcze lokalu związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na jeden z systemów proekologicznych. Warunkiem otrzymania pomocy było dokonanie trwałej zmiany systemu grzewczego w okresie obowiązywania PONE. Za realizację Programu Osłonowego odpowiedzialny był Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie, przy udziale Wydziału Kształtowania Środowiska UMK. W I kwartale 2014 r. wpłynęło 46 wniosków o udzielenie pomocy finansowej w ramach Programu Osłonowego. Pomoc w formie zasiłku celowego lub zasiłku celowego specjalnego została przyznana 41 gospodarstwom domowym i objęła 110 osób. Łączna kwota tej pomocy wyniosła 31 tys. zł.

Sprawozdania z realizacji POP

Tylko dwa miasta, tj. Gdańsk i Opole, prawidłowo realizowały obowiązki sprawozdawcze w zakresie podejmowanych działań naprawczych określonych w POP. W pozostałych miastach (z wyjątkiem Łęborka, który został zobligowany do złożenia pierwszego sprawozdania za 2014 r. w terminie do dnia 31 marca 2015 r.) nieprawidłowości polegały na: niewykazywaniu w sprawozdaniach z realizacji POP wszystkich realizowanych zadań wpływających na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, nieuwzględnianiu wszystkich kosztów działań naprawczych, niezamieszczaniu informacji o osiągniętych efektach ekologicznych działań naprawczych, niedołączaniu wymaganych przepisami POP załączników oraz nieterminowym składaniu sprawozdań.

⁴⁸ Uchwała nr V/52/11 Rady Miasta Katowice z dnia 31 stycznia 2011 r.

4.5.5. Podejmowanie przez gminy dodatkowych zadań sprzyjających poprawie jakości powietrza

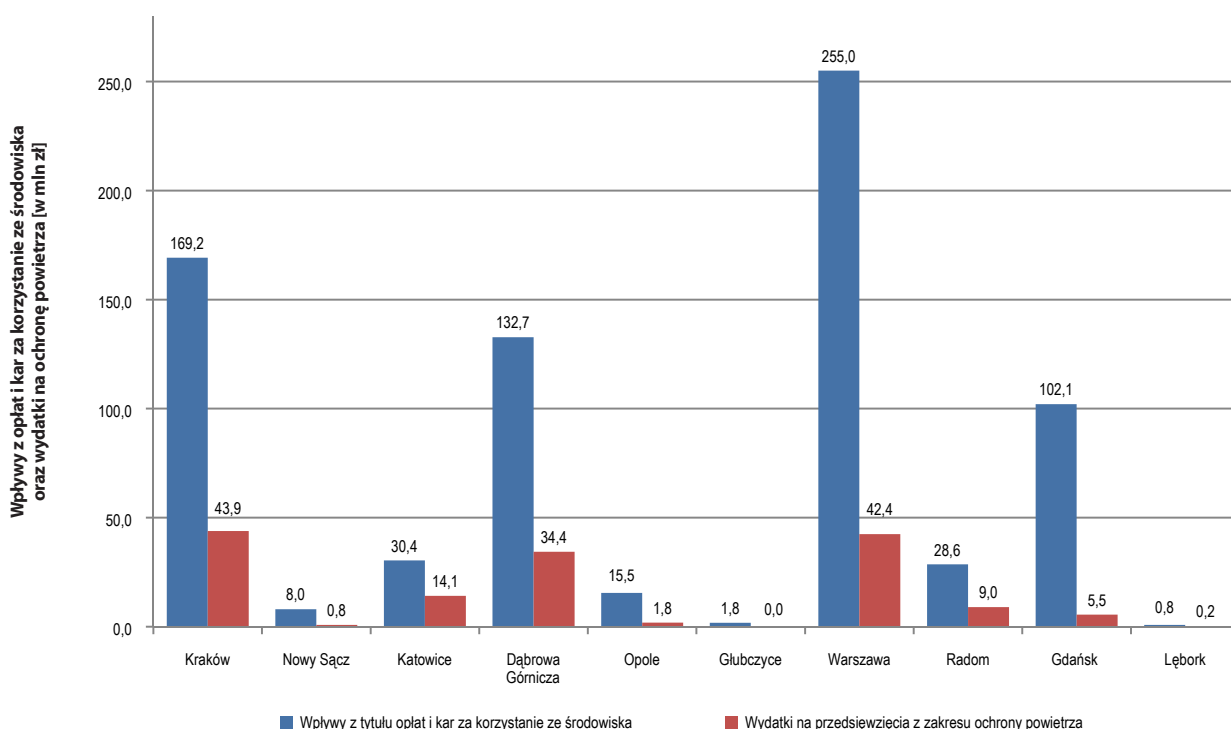
Kontrolowane miasta podejmowały także dodatkowe działania sprzyjające poprawie jakości powietrza, w szczególności polegające na wykonywaniu kontroli w zakresie spalania odpadów w piecach, modernizacji systemów grzewczych w gminnych obiektach użyteczności publicznej oraz prowadzeniu działań informacyjno-edukacyjnych. Zaznaczyć jednak należy, że objęte kontrolą gminy nie przeprowadziły pełnej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, co nie zapewniało wystarczającego rozeznania potrzeb i skali koniecznych działań naprawczych.

Wpływy z opłat i kar

W latach 2008–2013 kontrolowane miasta otrzymały ponad 744 mln zł z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Część tej kwoty, tj. ponad 152 mln zł (20%) przeznaczono na sfinansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza. Najwięcej środków na ten cel przeznaczyły Kraków (blisko 44 mln zł) i Warszawa (ponad 42 mln zł), a najmniej Głubczyce (1 tys. zł)⁴⁹. Wysokość środków otrzymanych z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska przeznaczonych na działania związane z ochroną powietrza przedstawiono na Wykresie nr 13.

Wykres nr 13

Wpływy z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska i wydatki na ochronę powietrza kontrolowanych miast w latach 2008–2013



Źródło: Analiza własna NIK.

Urzędy Miast w Katowicach i Dąbrowie Górniczej wydatkowały środki finansowe na ochronę środowiska w wysokości mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. W Katowicach (w latach 2008–2012) i Dąbrowie Górniczej (w lata 2008–2010) wydatkowano łącznie o 42 mln zł mniej,

⁴⁹ Według Rocznika demograficznego za 2013 r., opublikowanego przez Główny Urząd Statystyczny, Warszawa liczy 1.715,5 tys. mieszkańców, Kraków – 758,3 tys., a Głubczyce – 13,1 tys. mieszkańców.

**Inwentaryzacja
źródeł emisji**

niż wyniosła kwota wpływów z tytułu opłat i kar. Prezydenci wyjaśniali, że przyczynami takiego stanu rzeczy były m.in.: mniejsza ilość wniosków na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska niż kwota wpływów, rezygnacje wnioskodawców oraz przedłużające się postępowania o udzielenie zamówień publicznych.

Żadne ze skontrolowanych miast nie przeprowadziło inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, obejmującej ustalenie liczby palenisk węglowych na jego terenie. Najbardziej zaawansowany był w tym zakresie Kraków, który w 2013 r. zlecił wykonanie inwentaryzacji pilotażowej w rejonach występowania największych stężeń zanieczyszczeń powietrza pyłem PM10 w Krakowie. W 2014 r. dokonano wyboru w trybie przetargowym firmy Atmoterm S.A. jako wykonawcy dalszej inwentaryzacji pieców na paliwo stałe na pozostałym obszarze Krakowa. Zgodnie z umową inwentaryzacja została podzielona na 6 etapów, a termin wykonania ostatniego etapu ustalono do 30 października 2015 r. Wynagrodzenie wykonawcy ustalono na kwotę 390 tys. zł brutto. W 2014 r. do inwentaryzacji przystąpiło również Opole. Wykonawca, tj. Atmoterm S.A. zobowiązał się do wykonania zamówienia do dnia 30 listopada 2014 r. za cenę 149,8 tys. zł. W Gdańsku zinwentaryzowano liczbę palenisk węglowych w budynkach komunalnych oraz zlecono wykonanie bazy emisji z ogrzewania indywidualnego (metodą obliczeń zapotrzebowania na ciepło), wskaźników emisji, gęstości zamieszkania oraz analizy dokumentów dystrybutorów ciepła. W Głubczycach za wystarczające uznano zinwentaryzowanie funkcjonujących kotłowni lokalnych i przemysłowych. W Warszawie, Katowicach i Radomiu oszacowano liczbę palenisk węglowych. I tak w Katowicach 33% potrzeb ciepłych na terenie miasta pokrywanych jest poprzez spalanie paliw stałych, w Radomiu ponad 24% mieszkań ogrzewanych jest piecami/kotłami węglowymi, w Warszawie ustalono, że źródła ciepła wykorzystujące paliwa węglowe obejmują 20% powierzchni miasta. W pozostałych miastach, tj. Nowym Sączu, Dąbrowie Górniczej i Łęborku nie przeprowadzono inwentaryzacji i nie oszacowano liczby palenisk węglowych.

Kontrole

We wszystkich miastach służby gminne (straże miejskie i/lub pracownicy urzędów miast) prowadziły kontrole w zakresie spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków. W kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie ponad 9 tys. kontroli i nałożono mandaty w wysokości 76,2 tys. zł⁵⁰.

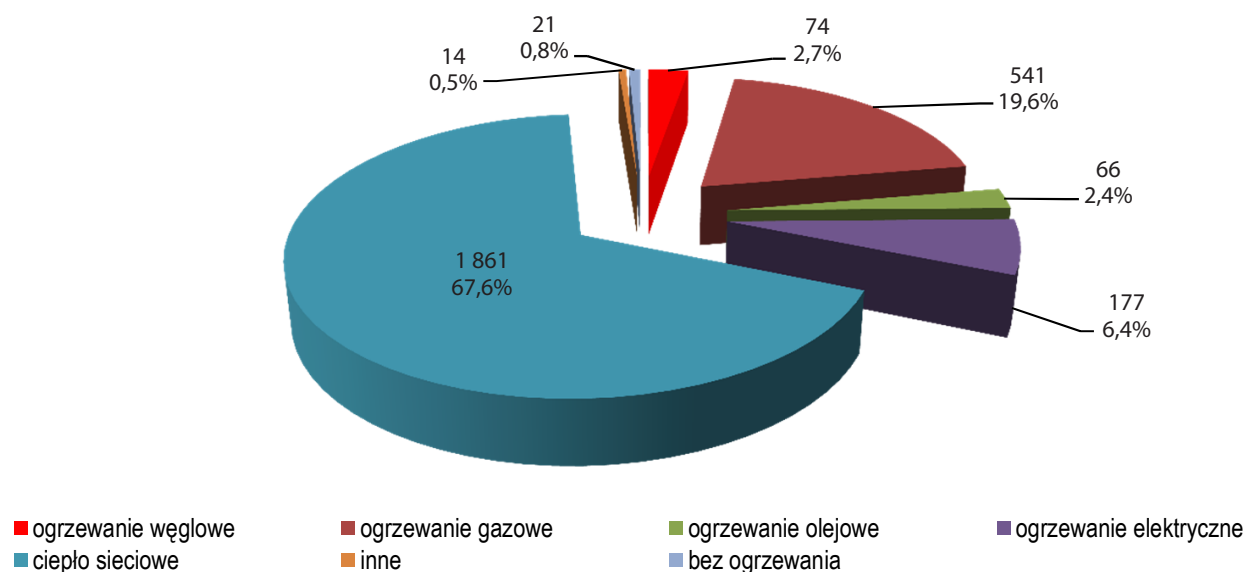
**Ogrzewanie
w budynkach
gminnych**

Na koniec 2008 r. liczba gminnych budynków użyteczności publicznej w kontrolowanych miastach wynosiła 2.667, z czego 104 (4%) były ogrzewane węglem. Na koniec 2013 r. liczba gminnych budynków użyteczności publicznej wzrosła o 75 do 2.742, a liczba budynków ogrzewanych węglem zmniejszyła się o 30 do 74. Strukturę ogrzewania gminnych budynków użyteczności publicznej według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. przedstawia Wykres nr 14.

⁵⁰ Dane te nie obejmują Warszawy, ponieważ nie wszyscy burmistrzowie dzielnic byli w stanie podać liczby przeprowadzonych kontroli na terenie ich dzielnic i kwoty nałożonych mandatów.

Wykres nr 14

Rodzaje ogrzewania wykorzystywane w gminnych budynkach użyteczności publicznej wg stanu na koniec 2013 r.



Źródło: Analiza własna NIK.

Działania edukacyjno-promocyjne

Kontrolowane miasta, z wyjątkiem Głubczyc, prowadziły działania edukacyjno-informacyjne dotyczące bezpośrednio lub pośrednio szkodliwości zanieczyszczeń powietrza oraz możliwości podejmowania działań naprawczych. Przykładowe działania polegały na: organizacji Europejskiego Dnia bez Samochodu, Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu, Dni Ziemi, Krakowskiego Festiwalu Recyklingu, Akcji Sprzątanie Świata, kampanii prowadzonej przez MPEC w Krakowie zachęcającej mieszkańców do zmiany systemu ogrzewania, prowadzeniu stron internetowych zawierających informacje o jakości powietrza i możliwości zmiany systemu ogrzewania, uruchomieniu punktu informacyjnego, kampanii edukacyjnych (np. *Nie spalaj odpadów w piecach* w Krakowie, *Kochasz dzieci nie pal śmieci* w Nowym Sączu), prowadzeniu warsztatów na temat ochrony środowiska, dystrybucji ulotek i plakatów, organizacji konferencji poświęconych ochronie powietrza, realizacji programu edukacyjno-informacyjnego EURONET 50/50 MAX w szkołach⁵¹ w Dąbrowie Górniczej, prowadzeniu szkoleń.

Pozostałe działania

Siedem miast podejmowało dodatkowe działania poza określonymi w POP, tj. Kraków, Nowy Sącz, Katowice, Dąbrowa Górnicza, Opole, Warszawa i Radom. Przykładowe zadania polegały na: realizacji nasadzeń drzew i krzewów na obszarach przekroczeń stężeń pyłu zawieszonego (Opole), tworzeniu stref z zakazem ruchu samochodowego oraz stref ograniczonego ruchu (Warszawa),

⁵¹ Projekt EURONET 50/50 MAX ma na celu ograniczenie zużycia energii w budynkach publicznych poprzez zastosowanie innowacyjnej metodologii 50/50 w 500 szkołach i blisko 50 innych budynkach publicznych z 13 krajów Unii Europejskiej. Metodologia 50/50 aktywnie angażuje użytkowników budynków w proces zarządzania energią oraz uczy ich ekologicznych zachowań poprzez konkretne działania. Więcej na stronie: <http://euronet50-50max.eu/pl/>.

uczestnictwie w Porozumieniu między Burmistrzami⁵² (Dąbrowa Górnicza), prowadzeniu polityki cenowej mającej zachęcić mieszkańców do korzystania z komunikacji publicznej (Radom).

W okresie przed przyjęciem POP przez poszczególne sejmiki województw, wszystkie kontrolowane miasta podejmowały działania przyczyniające się do poprawy jakości powietrza na ich obszarze. Polegały one przede wszystkim na budowie, przebudowie i remontach dróg oraz termomodernizacjach budynków użyteczności publicznej.

4.5.6. Nadzór nad wykonywaniem zadań określonych w POP

Obowiązujące do końca kwietnia 2012 r. przepisy Poś nie zawierały zapisów określających wyraźnie uprawnienia organów właściwych w zakresie nadzoru nad uchwalaniem i realizacją programów ochrony powietrza. Od 2012 r., wskutek nowelizacji Poś, Inspekcja Ochrony Środowiska została wyposażona w kompetencje kontrolne w zakresie realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza⁵³. Pomimo upływu ponad dwóch lat, objęte kontrolą wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska podjęły zaledwie pojedyncze działania kontrolne w odniesieniu do obowiązków opracowania programów ochrony powietrza lub realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego przewidzianych w tych programach zadań.

Kontrole realizacji zadań określonych w POP

Tylko w jednym mieście, tj. w Radomiu, WIOŚ w Warszawie przeprowadził kontrolę w zakresie realizacji działań przewidzianych w obowiązującym POP. Kontrola odbyła się w grudniu 2013 r. i w jej wyniku stwierdzono nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań z realizacji POP (niewykazywanie efektów ekologicznych), co uniemożliwiało ocenę skuteczności poszczególnych działań naprawczych. W związku z powyższym WIOŚ zwrócił się o podjęcie działań w celu prawidłowego wypełniania corocznych sprawozdań z realizacji POP. Zalecenia WIOŚ nie zostały zrealizowane przy sporządzaniu sprawozdania za 2013 r. ponieważ, według wyjaśnień kierownika Referatu Przeciwdziałania Zagrożeniom Środowiska Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Radomiu, sprawozdanie zostało sporządzone, zanim WIOŚ przekazał zarządzenie pokontrolne.

Śląski WIOŚ przeprowadził kontrolę w sześciu gminach⁵⁴. WIOŚ wytypował gminy do kontroli na podstawie wykazu gmin, sporządzonego przez Marszałka Województwa Śląskiego, które nie realizowały działań naprawczych w zakresie poprawy jakości powietrza lub nie złożyły sprawozdań określonych w POP. W trakcie czterech kontroli stwierdzono nieprawidłowości, tj. m.in.: naruszenie terminów przesłania sprawozdań z realizacji POP do starostów, niedotrzymanie terminu realizacji zadania dotyczącego aktualizacji i kontynuacji realizacji Programu ograniczania niskiej emisji, niewykonanie

⁵² Porozumienie między burmistrzami to popularny ruch europejski skupiający władze lokalne i regionalne, które dobrowolnie włączają się w działania na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii na podlegających im obszarach. Celem sygnatariuszy Porozumienia jest zrealizowanie oraz wykroczenie poza unijny cel, jakim jest zmniejszenie emisji CO₂ o 20% do 2020 r.

⁵³ Art. 96a ust. 1 POŚ, dodany artykułem 1 pkt 14 ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 460).

⁵⁴ Czechowice-Dziedzice, Żywiec, Myszków, Janów, Jeleśnia i Ustroń.

w latach 2010–2011 zadania, określonego w POP pn. Aktualizacja projektów założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przez gminy należące do strefy.

Działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Opolu i Warszawie zleciły WIOŚ przeprowadzenie kontroli doraźnych w wybranych gminach w zakresie wykonywania zadań określonych w POP⁵⁵. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim: niesporządzania lub nieterminowego sporządzania sprawozdań z realizacji POP (Wadowice, Zawiercie), niewdrożenia albo opóźnień we wdrożeniu działań naprawczych wskazanych w POP (Zawiercie, Otwock, Płock), niezrealizowania założonych poziomów działań naprawczych lub nieosiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego (Wadowice, Bielsko-Biała). Nieprawidłowości nie stwierdzono w trzech jednostkach (Trzebinia, Tczew i Kościerzyna).

Zastrzeżenia NIK budził zakres przeprowadzenia kontroli przez WIOŚ w Opolu. Ustalenia kontroli opisane w protokołach z kontroli przeprowadzonych w Strzelcach Opolskich i Kędzierzynie Koźlu nie pozwoliły na rzetelną ocenę stanu realizacji zadań przypisanych tym gminom w POP, ponieważ w przypadku miasta i gminy Strzelce Opolskie zostały one oparte na sprawozdaniach z wykonania POP przekazywanych do zarządu województwa opolskiego w ramach obowiązków sprawozdawczych. W przypadku miasta Kędzierzyna-Koźla ustalenia kontroli zostały natomiast skoncentrowane, w głównej mierze na trybie opracowywania i uchwalania POP oraz przebiegu postępowań przed sądami administracyjnymi, a nie na samej ocenie stanu realizacji zadań.

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

Prawidłowo wykorzystywane były przez samorządy województw instrumenty prawne służące ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza w postaci opłat za korzystanie ze środowiska. Wszystkie skontrolowane samorządy województw posiadały bazy danych o wielkości emisji i opłatach wnoszonych przez podmioty korzystające ze środowiska. NIK zwraca jednak uwagę, że podobne bazy, w oparciu o te same dane źródłowe, prowadzone były również przez poszczególne WIOŚ. Organy ochrony środowiska w ograniczonym zakresie wykorzystywały postępowania kompensacyjne, których celem miało być ograniczenie wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów ze źródeł punktowych. Tylko samorząd województwa małopolskiego skorzystał z uprawnień określonych w art. 96 Poś.

Opłaty za korzystanie ze środowiska

Zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie ochrony środowiska, podmioty korzystające ze środowiska, w tym także wprowadzające gazy lub pyły do powietrza, ustalają we własnym zakresie wysokość należnej z tego tytułu opłaty i wnoszą ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego. Ponadto, podmioty korzystające ze środowiska zostały zobligowane do okresowego

⁵⁵ Kontrolą objęto 10 gmin, tj.: Wadowice i Trzebinia (województwo małopolskie), Otwock i Płock (województwo mazowieckie), Kędzierzyn-Koźle i Strzelce Opolskie (województwo opolskie), Tczew i Kościerzyna (województwo pomorskie), Bielsko-Biała i Zawiercie (województwo śląskie).

przedkładania właściwemu marszałkowi województwa wykazów zawierających dane o zakresie korzystania ze środowiska (m.in. wielkość wprowadzanych zanieczyszczeń do powietrza) i o wysokości należnych opłat.

Kontrole przeprowadzone w 5 urzędach marszałkowskich wykazały, że wszystkie jednostki rzetelnie dokonywały weryfikacji wysokości wnoszonych opłat z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza w oparciu o dostępne dokumenty. Weryfikacja ta polegała na sprawdzeniu kompletności i prawidłowości przedkładanych wykazów. NIK zwraca jednak uwagę, że w bardzo ograniczonym zakresie wykorzystywano uprawnienia z art. 379 Poś, dające podstawę do prowadzenia kontroli prawidłowości naliczania opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza bezpośrednio u przedsiębiorców. Kontrolami takimi we wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich objęto w latach 2010–2012 od 0,2% do 0,4% podmiotów, które złożyły wykazy o zakresie korzystania ze środowiska i o wysokości należnych opłat⁵⁶. Równocześnie w ww. okresie podmioty korzystające ze środowiska wniosły na rachunki skontrolowanych 5 urzędów marszałkowskich opłaty z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza w łącznej wysokości 1.032.135 tys. zł. Dane o liczbie podmiotów, które złożyły stosowne wykazy, wysokości wniesionych opłat i liczbie przeprowadzonych kontroli przedstawiono w Załączniku nr 13 do informacji.

Bazy opłatowe i przekazywanie wykazów do WIOŚ

Każdy ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich prowadził tzw. bazy opłatowe, które zawierały dane o wielkości emisji gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza przez poszczególne podmioty oraz o wysokości należnych opłat z tego tytułu. Źródłem powyższych danych były informacje zawarte w wykazach składanych przez podmioty korzystające ze środowiska do poszczególnych urzędów marszałkowskich. Podkreślić należy, że odrębne bazy danych w oparciu o dane pochodzące z ww. wykazów prowadzone były również przez poszczególne WIOŚ.

Od dnia 1 stycznia 2013 r., na podstawie art. 9 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce⁵⁷, zmieniono m.in. art. 286 ust. 1b Poś i na marszałka województwa nałożono obowiązek niezwłocznego przekazywania do WIOŚ wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat. Skontrolowane urzędy marszałkowskie w różny sposób podeszły do wykonania powyższych obowiązków, z czego:

- Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego wg stanu na dzień 6 czerwca 2014 r. przekazał do właściwego WIOŚ ponad 6.500 wykazów za 2013 r.;

⁵⁶ W 2010 r. skontrolowane urzędy marszałkowskie przeprowadziły łącznie 130 kontroli u przedsiębiorców w zakresie prawidłowości naliczania opłat z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, podczas gdy liczba podmiotów, która złożyła stosowne wykazy z obszaru 5 województw wyniosła 66.513. W kolejnych latach dane te przedstawiały się następująco:

- w 2011 r. przeprowadzono 197 kontroli, a 74.037 podmioty złożyły wykazy,
- w 2012 przeprowadzono 302 kontrole, a 80.774 podmioty złożyły wykazy.

⁵⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1342.

- Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego do dnia 30 maja 2014 r. przekazał do właściwego WIOŚ, w formie elektronicznej, wykaz zbiorczy dla ok. 10% podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza⁵⁸, zawierający informacje wynikające z wykazów składanych przez podmioty korzystające ze środowiska. Po tej dacie Urząd Marszałkowski wprowadził rozwiązanie informatyczne zapewniające dostęp WIOŚ do składanych wykazów poprzez sieć internetową;
- Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego do dnia 28 kwietnia 2014 r. nie przekazał do właściwego WIOŚ kopii wykazów za 2013 r. przedłożonych przez podmioty korzystające ze środowiska wskazując, że po zakończeniu weryfikacji tych wykazów i wprowadzeniu danych z nich wynikających do bazy opłatowej będą one cyklicznie przekazywane do WIOŚ. W maju 2014 r. Urząd Marszałkowski poinformował WIOŚ o uruchomieniu platformy do udostępniania, w formie elektronicznej, danych z wykazów zawierających zbiorcze zestawienie informacji o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat;
- Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, na mocy porozumienia z WIOŚ zawartego w dniu 14 lutego 2014 r., zobowiązał się do comiesięcznego przekazywania pocztą elektroniczną raportów o podmiotach korzystających ze środowiska (sporządzonych w programie MS Excel), po uprzednim ich wprowadzeniu do bazy opłatowej;
- Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego do dnia 7 lutego 2014 r. nie przekazał do właściwego WIOŚ kopii wykazów za 2013 r. przedłożonych przez podmioty korzystające ze środowiska wskazując, że jest w trakcie prowadzenia ustaleń z WIOŚ odnośnie sposobu i formy przekazania informacji z powyższych wykazów oraz weryfikacji możliwości technicznego przekazywania tych danych bez konieczności przekazywania kserokopii lub skanów wykazów.

Należy również zwrócić uwagę na stanowisko nr 5/2013/K-P Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 20 września 2013 r. W ocenie Konwentu Marszałków Województw RP zmiana art. 286 ust. 1b jest niewłaściwa, ponieważ na marszałku województwa ciąży obowiązek weryfikacji danych zawartych w wykazach, w szczególności w zakresie prawidłowości naliczonych opłat, a wykazy stanowią jedyną podstawę do prowadzenia egzekucji administracyjnej opłat. W związku z powyższym Konwent wskazał, że konieczna jest jak najszybsza zmiana przepisów Poś i wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym marszałek województwa będzie przekazywał właściwym organom, na ich wniosek, dane o zakresie korzystania ze środowiska, w postaci raportów w formie elektronicznej.

Wszystkie WIOŚ prowadziły, na podstawie art. 286a ust. 1 Poś, wojewódzką bazę informacji o korzystaniu ze środowiska w formie elektronicznej jako jeden z modułów ogólnopolskiego systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska EKOINFONET, zarządzanego przez GIOŚ. Baza umożliwiała generowanie raportów dotyczących wielkości emisji zanieczyszczeń dla województwa, powiatu, gminy, podmiotu, substancji wprowadzonej

**Wojewódzka
baza informacji
o korzystaniu
ze środowiska**

⁵⁸ Podane 10% podmiotów stanowiło 97% wartości wszystkich opłat.

do powietrza w odniesieniu do okresu sprawozdawczego. Źródłem danych były wykazy zawierające m.in. informacje i dane o ilościach i rodzajach gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza wykorzystane do ustalenia wysokości opłat za korzystanie ze środowiska⁵⁹, składane przez podmioty korzystające ze środowiska marszałkowi województwa i WIOŚ, a od 1 stycznia 2013 r. jedynie marszałkowi. Analizy wielkości emisji zanieczyszczeń pyłowych i gazowych do powietrza, dokonywane na podstawie wykazów, wykorzystywane były do sporządzenia raportów wojewódzkich zawierających informacje o korzystaniu ze środowiska.

Pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza

Kontroli w powyższym zakresie podlegało 5 urzędów marszałkowskich oraz 8 miast na prawach powiatu. Marszałkowie i prezydenci w okresie objętym kontrolą wydali łącznie 2.205 pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz pozwoleń zintegrowanych. Większość miast przekazywała kopie wydanych pozwoleń do WIOŚ i/lub marszałków województw. Z drugiej strony marszałkowie, będący podmiotami odpowiedzialnymi za pobór opłat za korzystanie ze środowiska, posiadali niepełną wiedzę o pozwoleniach wydanych przez inne organy ochrony środowiska. Wielkość emisji zanieczyszczeń w toku postępowań o udzielenie pozwolenia ustalana była na podstawie danych zawartych we wnioskach o wydanie tych pozwoleń, do których, zgodnie z art. 221 ust. 1 pkt 2 i art. 208 ust. 1 Poś dołączano informacje o wprowadzanych do powietrza rodzajów i ilości gazów lub pyłów przypadających na jednostkę wykorzystywanego surowca, materiału, paliwa lub powstającego produktu.

Postępowanie kompensacyjne

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

Art. 227 Poś stanowi, że w postępowaniu kompensacyjnym uczestniczą prowadzący inne instalacje, którzy wyrazili zgodę na ograniczenie ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów. Zgodnie z art. 3 pkt 28 lit. a) Poś standardem jakości powietrza jest poziom dopuszczalny substancji w powietrzu, np. dla pyłu PM10 standardy jakości powietrza (tj. poziomy dopuszczalne substancji w powietrzu) ustalone są dla dwóch okresów uśredniania, tj. 24 godzin (poziom średniodobowy z uwzględnieniem dopuszczalnej częstości przekraczania tego poziomu w roku kalendarzowym – $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 35 dni w roku) i roku kalendarzowego (stężenie średnioroczne pyłu PM10 – $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$)⁶⁰.

⁵⁹ W kontrolowanym okresie wzory wykazów uregulowane były przez rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat (Dz. U. Nr 97, poz. 816), a następnie przez rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat (Dz. U. z 2014 r. poz. 274).

⁶⁰ Określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1031).

Wątpliwości interpretacyjne budziło pojęcie *obszaru, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza*, o którym mowa w art. 225 ust. 1 Poś. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych posługuje się nazwą *obszaru przekroczeń poziomów dopuszczalnych i docelowych substancji w powietrzu w strefie*, które należy określić w części opisowej POP (§ 3 pkt 1 lit. c pierwszy tiret). Z kolei Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza i poprzedzające je rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r.⁶¹ posługują się określeniem *obszar przekroczeń*, który wskazuje WIOŚ w informacjach do GIOŚ o każdej strefie zakwalifikowanej do opracowania POP. Ustalenia kontroli wskazują na zróżnicowane podejście kontrolowanych jednostek do pojęcia *obszaru*. Zastępca Dyrektora Biura Ochrony Środowiska Urzędu m. st. Warszawy wyjaśnił, że pojęcie obszaru, o którym mowa w art. 225 ust. 1 Poś nie jest zdefiniowane w przepisach tej ustawy. W związku z powyższym Urząd posługuje się przy postępowaniach o wydanie pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza aktualnym stanem jakości powietrza (tzw. tło substancji), wydawanym przez WIOŚ. Z kolei przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego⁶² wskazał, że przez *obszar*, o którym mowa w art. 225 ust. 1 Poś, rozumie się teren na jaki będzie oddziaływać instalacja nowa lub istotnie zmieniona, tj. jak wynika z art. 221 ust. 1 pkt 3 Poś, w zasięgu 50-krotnej wysokości najwyższego miejsca wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza. Wprawdzie w POP w każdej strefie wyodrębnia się obszary przekroczeń, jednakże w celu ustalenia czy na obszarze, na jaki będzie oddziaływać instalacja nowa lub istotnie zmieniana, występują przekroczenia standardów jakości powietrza, WIOŚ każdorazowo określa aktualny stan jakości powietrza. Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego stwierdził w wyjaśnieniach m.in., że nie ma żadnych wyników badań ani ekspertyz, które wprost udokumentowałyby związek pomiędzy zastosowaniem postępowań kompensacyjnych na stężenie pyłu w najbliższej okolicy instalacji, ponieważ emisja punktowa ma stosunkowo duży zasięg rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń. Mazowiecki WIOŚ wskazał w wyjaśnieniach, że dla określenia tła substancji przyjmowano w miarę możliwości mniejsze obszary niż strefa, tj. powiaty, gminy, dzielnice a nawet jeszcze mniejsze obszary. Ponadto, w zakresie określania aktualnego stanu jakości powietrza nie zostało formalnie określone pojęcie obszaru i brak jest jednolitej metodyki wyznaczania takich obszarów.

Jednym z załączników do wniosku o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz pozwolenia zintegrowanego jest aktualny stan jakości powietrza (art. 221 ust. 1 pkt 5 i art. 208 ust. 1 Poś). Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu⁶³ tło substancji,

⁶¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1034 oraz rozporządzenie z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza (Dz. U. Nr 216, poz. 1377).

⁶² Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych wz. Sekretarza Województwa Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

⁶³ Dz. U. Nr 16, poz. 87.

dla których są określone dopuszczalne poziomy w powietrzu, stanowi aktualny stan jakości powietrza określony przez właściwy inspektorat ochrony środowiska jako stężenie uśrednione dla roku. Aktualny stan powietrza wskazuje na ewentualne przekroczenia stężeń średniorocznych i nie zawiera informacji, czy zostały przekroczone inne standardy jakości powietrza, tj. liczba dni z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów stężeń 24-godzinnych.

Tylko w jednym mieście, tj. w Dąbrowie Górniczej oraz w dwóch urzędach marszałkowskich (małopolskim i śląskim) przeprowadzono postępowania kompensacyjne, uregulowane w art. 226–229 Poś⁶⁴. W wyniku 13 postępowań kompensacyjnych wielkość emisji pyłu PM10 zmniejszyła się łącznie o blisko 883 Mg/rok.

W pozostałych jednostkach nie prowadzono postępowań kompensacyjnych najczęściej z uwagi na fakt, że przedkładany do wniosków o wydanie pozwolenia aktualny stan powietrza (tło) z WIOŚ nie wykazywał przekroczeń średniorocznych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu w rejonie, w którym zlokalizowano zakłady.

Przykładowo w Opolu w okresie objętym kontrolą prezydent miasta wydał łącznie 23 decyzje zezwalające na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla nowo wybudowanych lub istotnie zmienianych instalacji. Część pozwoleń wydano dla instalacji, które położone były według POP z 2009 r. na obszarze przekroczeń poziomu dopuszczalnego stężenia pyłu PM10 o okresie uśredniania wyników pomiarów 24-godzinnych w Opolu w 2005 r.⁶⁵. POP z 2013 r. został opracowany na podstawie wyników pomiarów zanieczyszczeń powietrza przeprowadzonych w 2011 r. i wyznaczono w nim inne obszary przekroczeń niż w POP z 2009 r. W związku z powyższym przy prowadzeniu postępowań o wydanie pozwoleń, Urząd kierował się aktualnym stanem zanieczyszczenia powietrza oraz obliczeniami rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w powietrzu (emitowanych z instalacji na terenie zakładów), które nie wykazały przekroczeń wartości odniesienia substancji objętych pozwoleniami na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

W odniesieniu do problemów w stosowaniu przepisów dotyczących postępowań kompensacyjnych dyrektor Wydziału Kształtowania Środowiska UMK wskazała m.in. na: potrzebę doprecyzowania przepisów Poś w zakresie procedury postępowania kompensacyjnego w sytuacji, gdy w postępowaniu uczestniczą zakłady podlegające różnym organom, brak wymogów ustawowych dotyczących przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego dla instalacji podlegających zgłoszeniu na podstawie art. 152 Poś (nie wymagają one uzyskania pozwolenia) oraz konieczność uściślenia definicji instalacji zmienionej w sposób istotny (art. 3 pkt 7 Poś).

Przedmiotem opinii wydanych przez Ministerstwo Środowiska w zakresie postępowań kompensacyjnych były m.in.: pojęcie *obszaru, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza*, tryb i warunki udzielania pozwolenia

⁶⁴ Art. 225 Poś oraz art. 226–229 Poś.

⁶⁵ Rok bazowy w POP przyjętym uchwałą Nr XXXIII/352/2009 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla strefy opolskie (Dz. Urz. Województwa Opolskiego Nr 66, poz. 1084).

na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji eksploatowanej na obszarze, na którym standardy jakości powietrza nie są dotrzymywane, właściwość organów do cofnięcia lub ograniczenia bez odszkodowania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, okresu, na jaki wydaje się pozwolenie w wyniku przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego oraz możliwości odstąpienia od przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego w sytuacji lokalizacji zakładów na terenach, na których ustanowiono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W związku z zapytaniem skierowanym przez starostwo powiatowe w Krakowie dyrektor departamentu prawnego Ministerstwa Środowiska wyraził opinię, że kwestie związane z postępowaniem kompensacyjnym powinny być doregulowane.

Ministerstwo środowiska było świadome praktyki stosowanej przez organy ochrony środowiska, że do ustalenia obszaru przekroczeń urzędy uwzględniają aktualny stan jakości powietrza z WIOŚ, pomijając zapisy POP w zakresie obszarów, na których przekroczone zostały dopuszczalne poziomy substancji w powietrzu. Ustalenia kontroli wskazują, że niska liczba postępowań kompensacyjnych przeprowadzonych w kontrolowanych miastach (3 kontrolowane jednostki przeprowadziły łącznie 13 postępowań) wynika w dużym stopniu z faktu, że zasady prowadzenia tych postępowań określone w POŚ nie są wystarczająco precyzyjne, aby skutecznie wykorzystać ten instrument w praktyce. W szczególności problemy stwarzało ustalenie obszaru, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza. Ponadto organy ochrony środowiska stosowały wyłącznie jeden standard jakości powietrza w zakresie pyłu PM₁₀, tj. stężenie uśrednione dla roku, bez uwzględniania poziomu stężeń średniodobowych i dopuszczalnej częstości przekraczania tego poziomu w roku kalendarzowym. Pomimo tego, przepisy te nie podlegały nowelizacji od daty uchwalenia Poś w kwietniu 2001 r.

Wykorzystanie uprawnień z art. 96 Poś

Zgodnie z postanowieniami art. 96 Poś, sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki, określić dla terenu województwa, bądź jego części, rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku. Tylko sejmik województwa małopolskiego zdecydował się na skorzystanie z ww. uprawnień, podejmując w dniu 25 listopada 2013 r. uchwałę nr XLIV/703/13 w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze gminy miejskiej Kraków⁶⁶. Zgodnie z § 1 tej uchwały na terenie gminy Kraków zostały dopuszczone wyłącznie dwa rodzaje paliw do stosowania w celu ogrzewania lokali lub budynków i przygotowywania ciepłej wody użytkowej: gaz ziemny i pozostałe węglowodory gazowe przeznaczone do celów opałowych oraz olej opałowy i olej napędowy przeznaczony do celów opałowych, z wyłączeniem ciężkiego oleju opałowego. Tym samym wyłączono możliwość stosowania paliw stałych do celów grzewczych na obszarze Krakowa. Podkreślenia wymaga fakt, że powyższa uchwała była pierwszym w skali kraju przypadkiem wykorzystania przez samorząd województwa uprawnień z art. 96 Poś. Należy wziąć również pod uwagę, że skala przekroczeń dopuszczalnych stężeń PM₁₀ na obszarze Krakowa

⁶⁶ Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2013 r., poz. 7564.

jest największa w Polsce, a w ciągu kilku ostatnich lat nie nastąpiła na tym obszarze wyraźna poprawa jakości powietrza, pomimo dużego zaangażowania władz samorządowych w przygotowanie i wdrożenie działań naprawczych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 22 sierpnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Kr 490/14) stwierdził nieważność opisywanej powyżej uchwały sejmiku województwa małopolskiego.

4.5.8. Prowadzenie kontroli podmiotów gospodarczych wprowadzających gazy lub pyły do powietrza

Skontrolowane WIOŚ systematycznie kontrolowały podmioty wprowadzające gazy lub pyły do powietrza. Należy jednak zwrócić uwagę na niski stopień wykorzystywania pomiarów własnych w ramach tych kontroli.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. na obszarze kontrolowanych województw zlokalizowanych było 6,3 tys. podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza, posiadających pozwolenia (pozwolenia zintegrowane i pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza). Podana liczba podmiotów jest niższa od faktycznej z uwagi na fakt, iż WIOŚ w Opolu i Gdańsku nie dysponowały pełnymi informacjami w zakresie liczby podmiotów posiadających pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza albo pozwoleń zintegrowanych. Jako przyczynę braku kompletnych danych w powyższym zakresie wskazywano m.in. brak obowiązku przesyłania przez właściwe organy (marszałka województwa, starostów) kopii wydanych przez siebie decyzji. W kontrolowanym okresie liczba podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza rosła. Przykładowo w województwie mazowieckim w 2008 r. było 783 takich podmiotów, na dzień 31 grudnia 2013 r. – 1.130, a na koniec kwietnia 2014 r. – 1151.

W okresie objętym kontrolą (do dnia 31 grudnia 2013 r.) WIOŚ przeprowadziły 4,8 tys. kontroli przestrzegania obowiązków dotyczących emisji gazów lub pyłów do powietrza określonych w decyzjach. W ramach kontroli WIOŚ przeprowadziły blisko 0,5 tys. pomiarów własnych. W informacji o wynikach kontroli NIK nr P/10/111 *Wymierzanie przez Inspekcję Ochrony Środowiska administracyjnych kar pieniężnych oraz ich egzekwowanie* zwrócono uwagę, iż następował corocznie spadek liczby kontroli podmiotów, posiadających decyzje określające warunki korzystania ze środowiska, w trakcie których skontrolowani wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wykonywali pomiary emisji. Jednoznacznie sformułowano wniosek do WIOŚ o zwiększenie liczby kontroli przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska, w toku których prowadzone są pomiary emisji substancji i energii do środowiska⁶⁷.

W trakcie 102 kontroli⁶⁸ stwierdzono przekroczenie dopuszczalnej wielkości emisji zanieczyszczeń do powietrza. Skutkowało to nałożeniem blisko 4,9 mln zł administracyjnych kar pieniężnych, z czego ukarani uiścili 0,9 mln zł (około 18%).

⁶⁷ Informacja o wynikach kontroli P/10/111 *Wymierzanie przez Inspekcję Ochrony Środowiska administracyjnych kar pieniężnych oraz ich egzekwowanie* dostępna na stronie: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,8226.html>.

⁶⁸ Dane z kontroli w czterech WIOŚ: małopolskiego, mazowieckiego, pomorskiego i śląskiego.

Część kar została odroczone lub zaliczona na poczet zrealizowanych przedsięwzięć usuwających przyczyny naliczenia kar zgodnie z art. 317 ust. 1 Poś oraz art. 319 ust. 1 Poś⁶⁹. Największe kary wymierzył, a następnie odroczył śląski WIOŚ. Wynosiły one 4,3 mln zł, z czego odroczenie terminu płatności zastosowano do kar w wysokości 3,8 mln zł (88%).

W kontrolowanym okresie WIOŚ regularnie kontrolowały podmioty korzystające ze środowiska, emitujące najwięcej zanieczyszczeń gazowych i pyłowych do środowiska na obszarze poszczególnych województw. Ponadto, WIOŚ systematycznie badały wielkość emisji poprzez analizę okresowych i ciągłych pomiarów wielkości emisji, przedkładanych do WIOŚ na podstawie art. 149 Poś przez największych emitentów w poszczególnych województwach⁷⁰.

Podstawą typowania podmiotów do kontroli była analiza podstawowa (klasyfikująca zakłady w pięciu kategoriach ryzyka) i analiza wielokryterialna (punktowa klasyfikacja zakładów według kryteriów mających wpływ na zagrożenie dla środowiska, w tym również wielkości emisji gazów lub pyłów do powietrza). Wielkość emisji substancji do powietrza nie stanowiła podstawowego kryterium typowania do kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza. WIOŚ posiadały niekompletne dane o pozwoleniach zintegrowanych i pozwoleniach na emisje gazów lub pyłów, wydanych przez marszałków województw oraz starostów. W przepisach Poś nie określono formalnego obowiązku przekazywania takich pozwoleń. Mazowiecki WIOŚ wielokrotnie wnosił o zmianę przepisów prawnych (m.in. w przekazywanych GIOŚ i wojewodzie mazowieckiemu rocznych informacjach o realizacji zadań WIOŚ za 2012 i 2013 r.), które zobowiązywałyby organy ochrony środowiska do przekazywania kopii wydawanych pozwoleń do WIOŚ.

WIOŚ otrzymały pierwsze raporty (za lata 2010–2013), przygotowane przez Krajowy ośrodek bilansowania i zarządzania emisjami dotyczące instalacji, które wymagają pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dopiero w kwietniu 2014 r.⁷¹ W trakcie kontroli NIK raporty te podlegały analizie przez WIOŚ.

⁶⁹ Zgodnie z art. 319 ust. 1 Poś w przypadku gdy terminowe zrealizowanie przedsięwzięcia będącego podstawą odroczenia płatności usunęło przyczyny ponoszenia opłat i kar, właściwy organ, w drodze decyzji, orzeka o zmniejszeniu, z zastrzeżeniem ust. 3 i 3a, odroczonej opłaty albo kar o sumę środków własnych wydatkowanych na realizację przedsięwzięcia; jeżeli odroczenie dotyczy przedsięwzięcia służącego realizacji zadań własnych gminy, do środków własnych wlicza się także środki pochodzące z budżetu gminy.

⁷⁰ Zgodnie z art. 149 ust. 1 Poś wyniki wstępnych, okresowych i ciągłych pomiarów wielkości emisji pomiarów, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 Poś, 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.

⁷¹ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2013 r. poz. 1107 ze zm.) stanowi, że w terminie do dnia 15 marca każdego roku Krajowy ośrodek przeprowadza analizę zawartych w raportach informacji wprowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska do Krajowej bazy za poprzedni rok kalendarzowy (ust.1). W przypadku gdy z informacji zawartych w raportach dotyczących instalacji, których eksploatacja wymaga pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wynika, że wielkość emisji którejkolwiek z substancji różni się od podanej w poprzednim roku o więcej niż 10% i nie wynika to ze zmniejszenia produkcji w takiej samej proporcji, Krajowy ośrodek przekazuje wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do dnia 15 kwietnia każdego roku raporty dotyczące tych instalacji w celu dokonania oceny informacji w nich zawartych (ust. 2). Wojewódzki inspektor ochrony środowiska w terminie do dnia 15 grudnia każdego roku dokonuje oceny informacji zawartych w raportach (ust. 4).

4.5.9. Finansowanie przez WFOŚiGW zadań z zakresu ochrony powietrza

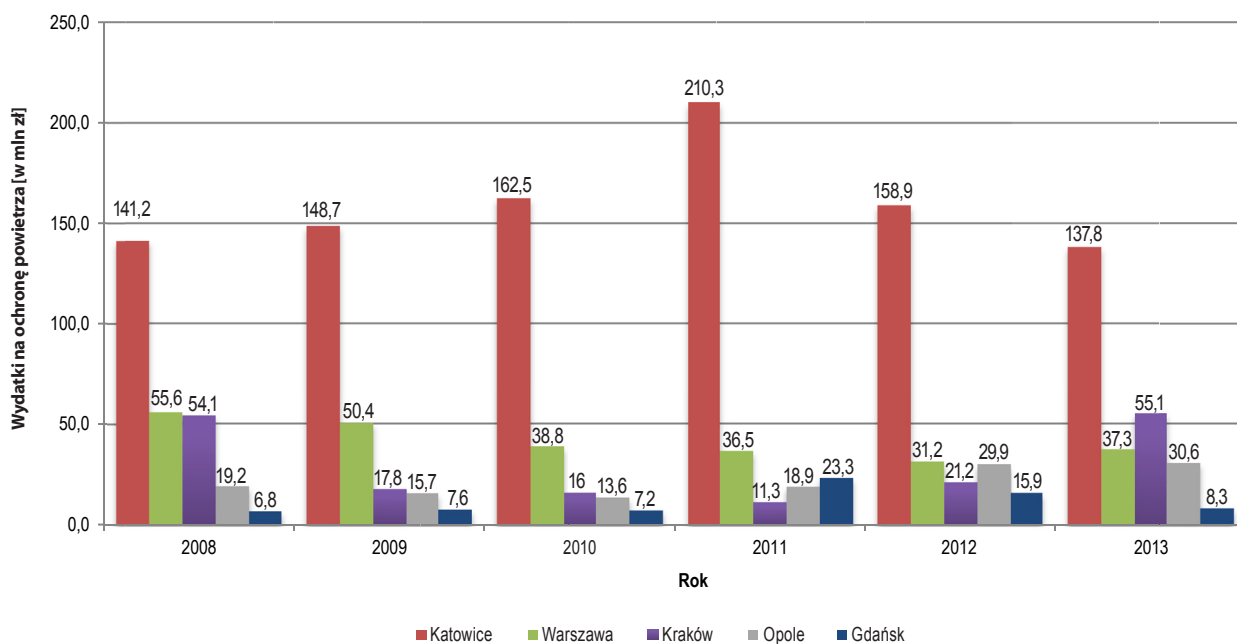
Prowadzone przez NIK kontrole w 5 WFOŚiGW nie wykazały formalnych nieprawidłowości w działalności tych jednostek. W każdej z nich planowanie i udzielanie wsparcia finansowego na zadania związane z ochroną powietrza stanowiło istotny aspekt działalności kontrolowanych podmiotów. Fundusze kierowały się przejrzystymi zasadami udzielania dofinansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza i prowadziły politykę informacyjną dotyczącą możliwości uzyskania dofinansowania na zadania w ww. zakresie.

Wydatki WFOŚiGW na ochronę powietrza

W kontrolowanym okresie największe środki na ochronę powietrza przekazane zostały przez WFOŚiGW w Katowicach (od 138 mln zł do 210 mln zł), a najmniejsze wydatki na ten cel realizowane były przez WFOŚiGW w Gdańsku (od 7 mln zł do 23 mln zł). Dane te wskazują, że poziom realizowanych wydatków przez skontrolowane WFOŚiGW był skorelowany ze skalą przekroczeń standardów jakości powietrza występującą w poszczególnych województwach. Wysokość wydatków na ochronę powietrza poniesionych w latach 2008–2013 przez skontrolowane WFOŚiGW przedstawiono na Wykresie nr 15.

Wykres nr 15

Wydatki kontrolowanych WFOŚiGW na ochronę powietrza w latach 2008–2013



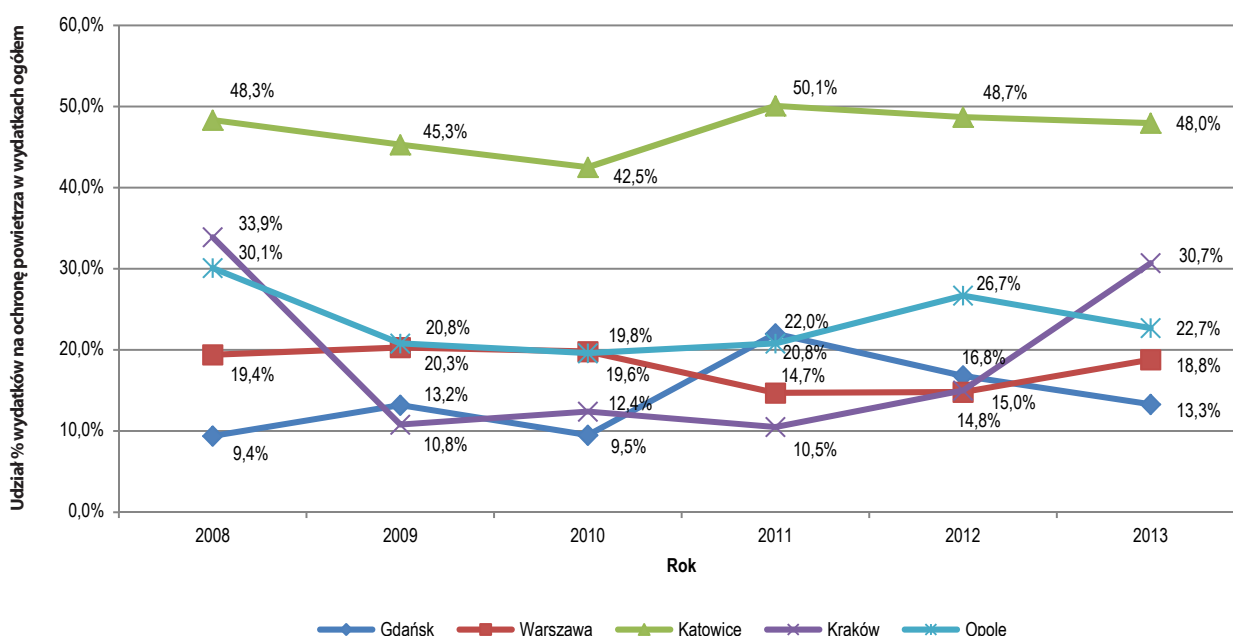
Źródło: Analiza własna NIK.

Mimo, że wysokość wydatków na ochronę powietrza w poszczególnych latach była zróżnicowana, to ich udział w wydatkach ogółem poszczególnych WFOŚiGW kształtował się w okresie objętym kontrolą na zbliżonym poziomie. Wyrażna tendencja wzrostowa widoczna jest jedynie w przypadku WFOŚiGW w Krakowie, którego udział wydatków na ochronę powietrza w łącznych wydatkach wzrósł w 2013 r. do nieco ponad 30%, podczas gdy w poprzednich

latach kształtował się on na poziomie 10–15%⁷². Było to związane m.in. z realizacją przyjętego przez tę jednostkę w 2012 r. programu mającego na celu udzielanie wsparcia finansowego gminom na zadania związane z wymianą w budynkach mieszkalnych systemów grzewczych opartych na paliwach stałych. Udział wydatków na ochronę powietrza w objętych kontrolą WFOŚiGW w okresie 2008–2013 przedstawiono na Wykresie nr 16.

Wykres nr 16

Udział wydatków na ochronę powietrza w wydatkach ogółem w kontrolowanych WFOŚiGW



Źródło: Analiza własna NIK.

Rodzaje dofinansowanych zadań

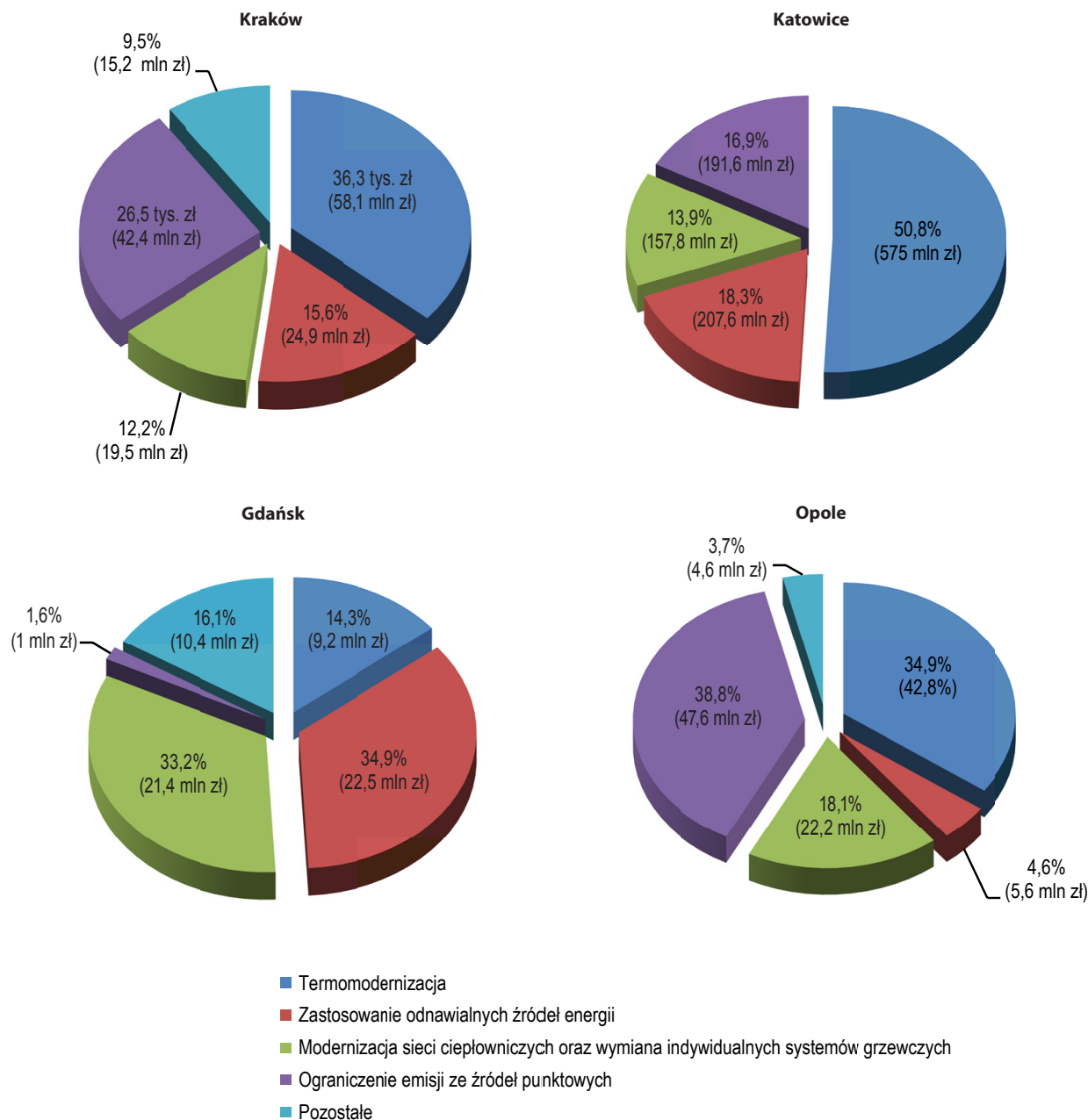
Każdy WFOŚiGW prowadzi własną gospodarkę finansową i odrębną politykę dofinansowywania zadań z zakresu ochrony środowiska, a kierunki udzielanego wsparcia finansowego zależą w dużej mierze od wniosków, jakie składają poszczególni beneficjenci. I chociaż dane z PMŚ oraz POP tworzone przez samorządy województw, na obszarze których prowadzone były przez NIK kontrole jednostkowe wskazywały niską emisję jako główną przyczynę występowania ponadnormatywnych stężeń niektórych substancji w powietrzu⁷³, to główne kierunki udzielania wsparcia finansowego przez WFOŚiGW nie dotyczyły ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych (Wykres nr 17). Zdaniem NIK mogło to być jedną z przyczyn braku wyraźnej poprawy jakości powietrza w kontrolowanym okresie, pomimo realizacji szeregu działań naprawczych.

⁷² W 2008 r. wskaźnik ten wyniósł w WFOŚiGW w Krakowie 33,9%, jednak było to wynikiem udzielenia 4 pożyczek Elektrowni Skawina S.A. w łącznej kwocie 36.389 tys. zł. Wyłączając te dane udział wydatków na ochronę powietrza w wydatkach ogółem wyniósł w tym roku 11,1%.

⁷³ Inna sytuacja występowała jedynie w mieście stołecznym Warszawie, w którym za przekroczenie standardów jakości powietrza w pierwszej kolejności odpowiedzialna była emisja ze źródeł liniowych, a dopiero następnie ze źródeł powierzchniowych.

Wykres nr 17

Rodzaje inwestycji objętych wsparciem finansowym przez skontrolowane WFOŚiGW wg umów zawartych w latach 2008–2013



Źródło: Analiza własna NIK.

Powyższe dane wyraźnie wskazują na kierunki udzielanego wsparcia przez skontrolowane WFOŚiGW. Zdecydowana większość zawartych w latach 2008–2013 umów (w ujęciu wartościowym) zapewniała dofinansowanie działań w zakresie termomodernizacji obiektów (głównie użyteczności publicznej) i zastosowania odnawialnych źródeł energii. Wsparcie takie dotyczyło od 40% do 69% łącznej kwoty zobowiązań wynikających z zawartych przez poszczególne WFOŚiGW umów na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu

ochrony powietrza. Równocześnie na modernizację sieci ciepłowniczych oraz wymianę indywidualnych systemów grzewczych przypadało tylko od 13% do 33% zaciągniętych przez poszczególne Fundusze zobowiązań na finansowanie ochrony powietrza. Także w WFOŚiGW w Warszawie większość dofinansowanych w latach 2008–2013 zadań inwestycyjnych służących ochronie powietrza stanowiły przedsięwzięcia termomodernizacyjne. Wszystkie ww. rodzaje zadań przyczyniały się do ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza i mieściły się w katalogu zadań przewidzianych w POP opracowanych przez poszczególne samorządy województw. Informacje te wskazują jednak na potrzebę ukierunkowania udzielanego przez WFOŚiGW wsparcia finansowego na działania naprawcze, które bezpośrednio wpłyną na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych i zapewnią maksymalną redukcję wprowadzanych do powietrza zanieczyszczeń. Działaniami takimi – wskazywanymi także w POP – są wymiana indywidualnych systemów grzewczych opartych na paliwie stałym na kotły niskoemisyjne oraz modernizacja sieci ciepłowniczych zapewniająca podłączenie nowych użytkowników.

Przy udzielaniu dofinansowania do przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza kontrolowane WFOŚiGW wymagały szacunkowego określenia efektu ekologicznego⁷⁴ dla zaplanowanej do realizacji inwestycji. Wskazany we wniosku o udzielenie dofinansowania efekt ekologiczny stanowił jedno z kryteriów uwzględnianych przy udzielaniu pomocy finansowej. W ramach rozliczenia końcowego zadania, Fundusze wymagały przedłożenia dokumentów potwierdzających wykonanie zakresu rzeczowego zadania oraz przeprowadzały kontrole lub wizje lokalne w terenie celem potwierdzenia realizacji inwestycji. Na ogół przyjmowano, że wykonanie zakresu rzeczowego zadania oznaczało również osiągnięcie założonych efektów ekologicznych. Dodatkowo WFOŚiGW w Opolu, w przypadku zadań inwestycyjnych o większej skali, w celu potwierdzenia osiągnięcia zaplanowanych efektów ekologicznych, wymagał od beneficjentów przedstawienia wyników pomiarów wykonanych przez akredytowane laboratorium badawcze.

**Programy
dedykowane
likwidacji
tzw. niskiej emisji**

W pierwszych latach okresu objętego kontrolą Fundusze w niewielkim zakresie wykorzystywały możliwości tworzenia odrębnych programów dotyczących dofinansowania inwestycji z zakresu likwidacji niskiej emisji. Programy takie od 2008 r. posiadał tylko WFOŚiGW w Gdańsku, pomimo że skala przekroczeń standardów jakości powietrza w województwie pomorskim była niższa niż w większości województw w kraju. Dopiero w 2012 r. WFOŚiGW w Krakowie i Warszawie przyjęły programy ukierunkowane na wsparcie zadań dotyczących ograniczenia emisji z sektora komunalno-bytowego. Pokreślić należy, że Fundusze nie były zobowiązane do tworzenia takich programów, a beneficjenci mogli uzyskać wsparcie finansowe na ww. zadania na podstawie ogólnych zasad dofinansowywania przedsięwzięć. Jednak zdaniem NIK opracowanie przez WFOŚiGW odrębnych programów dedykowanych wsparciu zadań z zakresu likwidacji niskiej emisji mogłoby wpłynąć na intensyfikację wykorzystania

⁷⁴ Efekt ekologiczny określany był jako wielkość redukcji zanieczyszczeń pyłowych i gazowych (w Mg/rok) oraz w postaci ograniczenia sezonowego zapotrzebowania na ciepło do ogrzewania (w GJ/rok).

środków na tego rodzaju zadania i poprawić dostępność źródeł finansowania w tym zakresie. Obecnie sytuacja ta uległa znaczącej poprawie, ponieważ w 2013 r. został przyjęty przez NFOŚiGW Program KAWKA, w ramach którego można uzyskać dofinansowanie na zadania z zakresu likwidacji niskiej emisji nawet do 90% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, w tym do 45% środków udostępnianych jest przez poszczególne WFOŚiGW. W ramach Programu zaplanowano po stronie NFOŚiGW na lata 2013–2015 alokację środków na poziomie 400 mln zł.

NIK zwraca przy tym uwagę, że zawężenie możliwości uzyskania dofinansowania w ramach Programu KAWKA tylko do miast powyżej 10 tys. mieszkańców może w niewystarczającym stopniu zapewnić realizację celu Programu, którym jest zmniejszenie narażenia ludności na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza w strefach, w których występują znaczące przekroczenia dopuszczalnych i docelowych poziomów stężeń tych zanieczyszczeń, dla których zostały opracowane POP. Problem zanieczyszczenia powietrza nie dotyczy wyłącznie większych miast, czego najlepszym przykładem jest gmina Sucha Beskidzka (woj. małopolskie), w której według stanu na koniec 2012 r. zamieszkiwało mniej niż 10 tys. osób, a roczne stężenie B(a)P w tym roku przekraczało prawie 20-krotnie poziom docelowy.

W Programie KAWKA wzięły udział cztery z pięciu objętych kontrolą WFOŚiGW. W wyniku naboru zakończony w 2013 r. udzielono dofinansowania w łącznej kwocie 99,9 mln, z czego:

- 25,4 mln zł WFOŚiGW w Krakowie, przy udziale środków z NFOŚiGW w kwocie 33,2 mln zł;
- 8,7 mln zł WFOŚiGW w Katowicach, przy udziale środków z NFOŚiGW w kwocie 10,4 mln zł;
- 8 mln zł WFOŚiGW w Gdańsku, przy udziale środków z NFOŚiGW w kwocie 8 mln zł;
- 1 mln zł WFOŚiGW w Opolu, przy udziale środków z NFOŚiGW w kwocie 5,2 mln zł.

W Programie KAWKA nie wziął udziału WFOŚiGW w Warszawie, mimo oszacowania przez tę jednostkę, że z terenu województwa mazowieckiego do dofinansowania w ramach tego Programu kwalifikowało się 9 z 49 miast, w których liczba mieszkańców przekraczała 10 tys. Zarząd Funduszu uznał, że taka mała liczba miast nie gwarantuje dużego zainteresowania Programem, a ponadto uwzględnienie Programu KAWKA, proponującego korzystniejsze warunki dofinansowania przedsięwzięć, niż oferowały to programy opracowane przez WFOŚiGW⁷⁵, stworzyłoby trudności w wydatkowaniu własnych środków przeznaczonych na poszczególne programy.

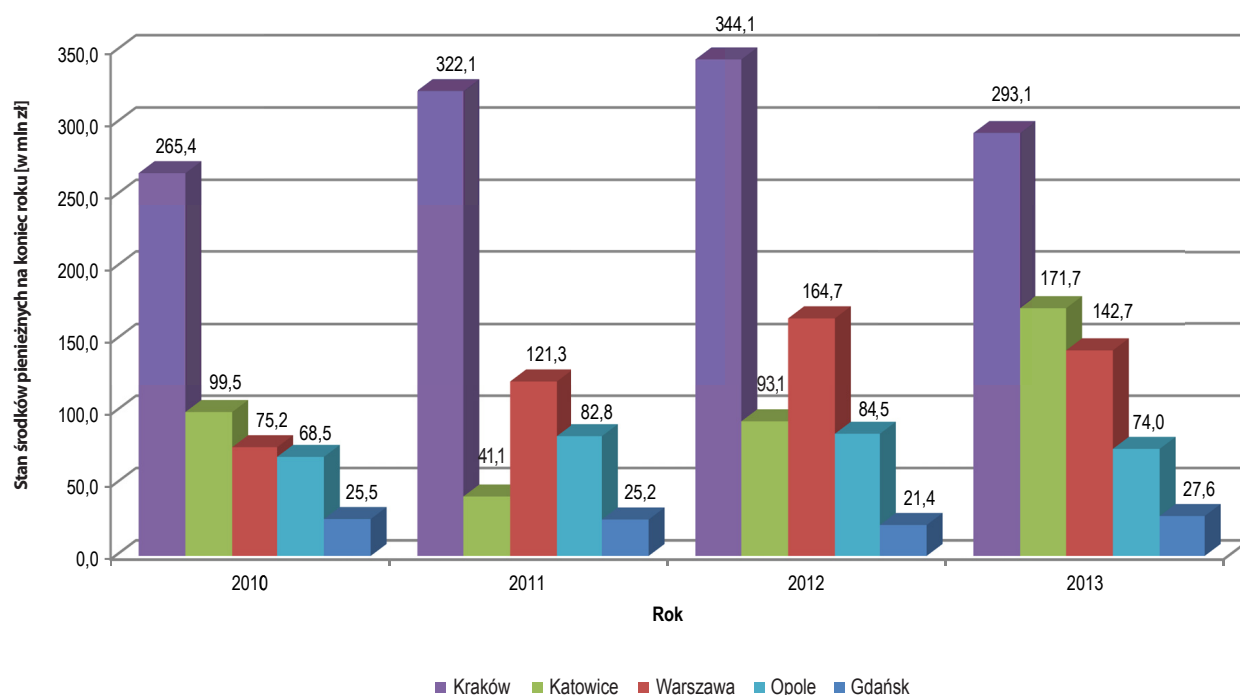
⁷⁵ Zgodnie z zasadami udzielania dofinansowania obowiązującymi w WFOŚiGW w Warszawie, dotacja na zadania związane z ochroną powietrza mogła stanowić w kontrolowanym okresie od 30% do 50% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Natomiast wysokość przyznanego dofinansowania w formie pożyczki wynosić mogła w latach 2008–2011 maksymalnie 80% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, a od 2012 r. limit ten zwiększono do 100%.

Informowanie o możliwości uzyskania dofinansowania

Pomimo udostępniania przez kontrolowane WFOŚiGW (m.in. za pośrednictwem stron internetowych) informacji o możliwościach uzyskania dofinansowania na przedsięwzięcia z zakresu ochrony powietrza, wyniki kontroli upoważniają NIK do zwrócenia uwagi na potrzebę intensyfikacji działań w ww. zakresie ciągłego poszerzania bazy odbiorców tych informacji. Wiele skontrolowanych gmin wskazywało niewystarczające środki finansowe jako jedną z barier w realizacji zadań na rzecz poprawy jakości powietrza. Z kolei tylko WFOŚiGW w Katowicach udzielił w kontrolowanym okresie dofinansowania na 7 przedsięwzięć z zakresu inwentaryzacji źródeł emisji na terenie gminy. Pozostałe 4 kontrolowane WFOŚiGW nie udzielały wsparcia finansowego dla powyższych zadań z uwagi na brak wniosków z gmin w tym zakresie. Równocześnie we wszystkich skontrolowanych WFOŚiGW utrzymywał się na koniec roku wysoki stan środków pieniężnych (Wykres nr 18), co może świadczyć o istnieniu nadwyżek finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. Przykładowo WFOŚiGW w Krakowie z tytułu odsetek od lokat i rachunków bankowych osiągał w latach 2010–2013 roczne przychody finansowe w wysokości od 11,4 mln zł do 20,1 mln zł, a WFOŚiGW w Gdańsku przychody od 1,1 mln zł do 1,7 mln zł.

Wykres nr 18

Stan środków pieniężnych na koniec roku w kontrolowanych WFOŚiGW w okresie 2010–2013



Źródło: Analiza własna NIK.

4.5.10. Koordynacja działań i współpraca jednostek organizacyjnych przy realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza

Minister środowiska podjął w kontrolowanym okresie działania dotyczące koordynacji przedsięwzięć na rzecz ochrony powietrza na obszarze kraju, jednak były one niewystarczające, by bezpośrednio wpłynąć na skuteczność wykonywanych przez jst działań naprawczych. Zastrzeżenia NIK dotyczyły zbyt późnego, w odniesieniu do potrzeb, nawiązania współpracy z innymi resortami, w tym ministerstwem gospodarki, w celu ustanowienia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych. Ponadto, z uwagi na ograniczoną skuteczność działań podejmowanych przez jst, w ocenie NIK istnieje również potrzeba przyspieszenia prac nad opracowaniem krajowego programu ochrony powietrza.

Działania Ministra Środowiska

Minister środowiska podejmował działania w zakresie koordynowania zadań na rzecz ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Polegały one w szczególności na: podjęciu prac nad przygotowaniem Krajowego Programu Ochrony Powietrza (KPOP) w marcu 2014 r. zgodnie z art. 91c ust. 1 Poś, uczestnictwie w pracach funkcjonującej od lutego 2011 r. Grupy roboczej⁷⁶, której przedmiotem prac były kwestie dotyczące zasadności przygotowania KPOP i jego elementów składowych, a także konieczność znowelizowania Poś, przygotowaniu koncepcji wniosku wstępnego projektu zintegrowanego pt.: Wzmocnienie i usprawnienie systemu zarządzania jakością powietrza w Polsce w kontekście zobowiązań wynikających z dyrektyw UE, w tym przede wszystkim z dyrektywy CAFE, prowadzeniu działań zmierzających do zabezpieczenia środków finansowych przeznaczonych na poprawę jakości powietrza w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, zgłaszaniu uwag do projektów regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 w zakresie działań podejmowanych w celu poprawy jakości powietrza, nawiązaniu współpracy z Ministerstwem Gospodarki w celu ustanowienia krajowych standardów emisyjnych dla tzw. małych obiektów energetycznego spalania oraz standardów jakości paliw stałych oraz wydawaniu opinii w zakresie postępowań kompensacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowanie przez ministra środowiska, w okresie objętym kontrolą (2008 r. – I połowa 2014 r.), działań dotyczących koordynacji przedsięwzięć na rzecz ochrony powietrza na obszarze kraju, zwracając jednocześnie uwagę, że zainicjowane one zostały zbyt późno w stosunku do potrzeb, wynikających ze złej i nieulegającej znaczącej poprawie jakości powietrza na przestrzeni ostatnich lat, jak również ze zobowiązań Polski jako członka Unii Europejskiej. Zdaniem NIK brak regulacji w szczególności w zakresie ustanowienia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania

⁷⁶ W dniu 3 grudnia 2010 r. minister rozwoju regionalnego, minister środowiska i generalny dyrektor ochrony środowiska zawarli porozumienie, w którym postanowili o utworzeniu krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi Partnerstwo: Środowisko dla rozwoju. Bieżąca działalność sieci odbywa się poprzez prace grup roboczych. Umowa dostępna jest na stronie internetowej: <http://www.gdos.gov.pl/files//enea.pdf>. Grupa robocza działa pod przewodnictwem Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza MOS. Protokoły z działania Grupy roboczej dostępne są na stronie internetowej: http://www.gdos.gov.pl/ProjectCategories/showArticle/2807/2/GR_Ochrona_Powietrza_i_Energetyka.

małej mocy w gospodarstwach domowych oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych wpływa na zmniejszenie skuteczności działań naprawczych podejmowanych w ramach regionalnych programów ochrony powietrza. Tym samym wzrasta ryzyko niewywiązania się przez Polskę ze zobowiązań nałożonych dyrektywą CAFE i nałożenia kar przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE), które mogą wynieść nawet 4 mld zł. Dopiero pod koniec 2013 r. nawiązano współpracę z ministerstwem gospodarki w celu ustanowienia krajowych standardów emisyjnych dla tzw. małych obiektów energetycznego spalania oraz wymogów jakościowych paliw stałych i jak dotychczas nie przyniosła ona wymiernych efektów. Pomimo, że realizacja działań naprawczych należy przede wszystkim do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, a administracja rządowa nie ma bezpośredniego wpływu na zakres i sposób realizacji programów ochrony powietrza, należy podkreślić, że rola ministra środowiska, jako koordynatora działań w zakresie ochrony powietrza na obszarze kraju, jest szczególnie istotna, zwłaszcza w aspekcie grożących Polsce kar finansowych. Z uwagi na ograniczoną skuteczność działań podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, w ocenie NIK istnieje również potrzeba przyspieszenia prac nad opracowaniem KPOP, który jako dokument o charakterze strategicznym, ma za zadanie wyznaczyć cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w regionalnych programach ochrony powietrza.

Informacje z Ministerstwa Gospodarki

Minister gospodarki poinformował w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, że obecnie brak jest konkretnych propozycji krajowych rozwiązań dotyczących wymogów technicznych, jakie miały spełniać lokalne urzędy grzewcze, a działania polegające na przygotowaniu rozwiązań w tym zakresie polegają głównie na prowadzeniu roboczych rozmów z przedstawicielami ministerstwa środowiska. Natomiast standaryzacja jakości paliw stałych będzie jednym z tematów rozpatrywanych przez Międzyresortowy Zespół ds. Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego w Polsce, powołany zarządzeniem nr 28 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 maja 2014 r.⁷⁷

Informacje z NFOŚiGW

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW poinformował w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, że w latach 2008–2013 wydatki NFOŚiGW na ochronę powietrza wyniosły 2.268.015 tys. zł i stanowiły blisko 17% kwoty wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną (3.578.741 tys. zł). Środki te były przeznaczone na realizację m.in.: programu priorytetowego *Współfinansowanie opracowania programów ochrony powietrza i planów działania, programu Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii. Część 1) Program pilotażowy KAWKA, Program dla przedsiębiorstw w zakresie odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji, program Inteligentne sieci elektroenergetyczne, System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme), program Efektywne wykorzystanie energii.*

⁷⁷ M.P. z 2014 r. poz. 321

**Bariery
w realizacji
zadań**

Prezydenci i burmistrzowie kontrolowanych miast wskazali szereg przeszkód, które utrudniają działania zmierzające do poprawy jakości powietrza. Najczęściej wskazywali oni następujące bariery:

- ograniczone środki finansowe do realizacji działań naprawczych, w tym pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska;
- brak zobowiązań do ograniczania niskiej emisji przez użytkowników wykorzystujących paliwa stałe do celów grzewczych;
- polityka państwa, która nie sprzyja rezygnacji z paliw stałych na rzecz niskoemisyjnych nośników ciepła (paliwa stałe stanowią najtańsze źródło ciepła);
- względy ekonomiczne (niskie dochody społeczeństwa, bezrobocie, niski wzrost gospodarczy).

Inne wymienione przeszkody to: brak standardów emisyjnych dla kotłów o mocy poniżej 1 MW, nieokreślenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych dla indywidualnych odbiorców, ograniczone i mało atrakcyjne instrumenty finansowe budżetu państwa ukierunkowane na ograniczenie niskiej emisji na rzecz osób fizycznych, wspierające działania jednostek samorządu terytorialnego, brak uregulowań prawnych umożliwiających wprowadzenie stref ograniczonej emisji komunikacyjnej, poprzez zakaz wjazdu do strefy pojazdów niespełniających ustalonych norm emisji, niekorzystne uwarunkowania topograficzne i klimatyczne, brak globalnego, systemowego podejścia do ochrony środowiska, niski priorytet ochrony powietrza w hierarchii ważności celów realizowanych przez państwo i samorządy, przejawiający się m.in. w nieskuteczności POP, niska świadomość ekologiczna społeczeństwa w zakresie zanieczyszczenia powietrza i skutków zdrowotnych złej jakości powietrza oraz problemy własnościowe w starych budynkach, które utrudniają przeprowadzenie inwestycji polegającej na wymianie źródeł ciepła na ekologiczne.

**Opinie
organizacji
ekologicznych
o działaniach
miast**

W toku kontroli uzyskano informacje w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od organizacji ekologicznych działających na obszarze kontrolowanych miast w sprawie oceny zasięgu i skuteczności działań edukacyjno-informacyjnych poszczególnych gmin w zakresie ochrony powietrza. Z 16 zapytanych organizacji, 5 oceniło pozytywnie działania miast, 5 nie wyraziło żadnej opinii, a 6 zgłosiło uwagi krytyczne.

Obydwie organizacje działające w Krakowie, tj. Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy (KAS) i Stowarzyszenie Polska Zielona Sieć (PZS) wskazały na konieczność poprawienia polityki informacyjnej gminy w zakresie zanieczyszczeń powietrza poprzez poszerzenie bazy odbiorów oraz wzmocnienie przekazu w zakresie negatywnego oddziaływania zanieczyszczeń na zdrowie mieszkańców. Według KAS dotychczasowe kampanie omijały szerokim łukiem kwestie spalania paliw stałych zrzucając główny ciężar problemu na spalanie śmieci. W ocenie KAS jest to problem poważny (i tu kampanie

powinny być dalej prowadzone), jednakże nie powinno się tworzyć wrażenia, iż emisja powierzchniowa to jedynie spalanie śmieci. KAS dołączył do przekazanych informacji raport dotyczący zanieczyszczenia powietrza w percepcji mieszkańców Krakowa. Raport ten został przygotowany w 2013 r. na zlecenie KAS, przez CEM Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej Sp. z o.o. w Krakowie. Z wyników badań wynika m.in., że 41% badanych uznało, że władze miasta nie podejmują wystarczających działań w celu wyeliminowania problemu zanieczyszczenia powietrza w sezonie grzewczym w Krakowie, a 56% respondentów opowiedziało się za wprowadzeniem w mieście zakazu użytkowania domowych pieców węglowych. Działające w Warszawie organizacje ekologiczne, tj. Stowarzyszenie Zielone Mazowsze oraz Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju również wskazały, że prowadzone przez m. st. Warszawa działania promocyjno-edukacyjne w zakresie informowania społeczeństwa o zanieczyszczeniach powietrza oraz działaniach naprawczych są niewystarczające. W Warszawie brak jest miejsc, w których podawane byłyby informacje o aktualnym stanie zanieczyszczenia powietrza. Podobnie w Radomiu, Stowarzyszenie Bractwo Rowerowe zwróciło uwagę na brak komunikatów prasowych informujących o stanie zanieczyszczeń powietrza w mieście, w tym w szczególności przypadków występowania przekroczeń stężeń w powietrzu pyłów PM10 i PM2,5.

Współpraca miast z innymi jednostkami

Większość miast podjęła współpracę z sąsiadującymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie działań na rzecz poprawy jakości powietrza. Przykładowe działania polegały na: powołaniu stowarzyszeń samorządowych Gdański Obszar Metropolitalny, Metropolia Krakowska, Aglomeracja Opolska w celu realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oraz uczestnictwie w pracach Podzespołu Lokalnych Programów Ochrony Powietrza⁷⁸ (Nowy Sącz). Współpraca z samorządem województwa polegała przede wszystkim na uczestnictwie w przygotowaniu POP. Wszystkie miasta współpracowały także z WIOŚ. Współpraca polegała przede wszystkim na wymianie informacji w zakresie jakości powietrza, przeprowadzenia kontroli w podmiotach korzystających ze środowiska, przesyłaniu informacji o wydanych decyzjach w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza, lokalizacji stanowisk pomiarowych. Według prezydenta Dąbrowy Górniczej wskazanym jest wzmocnienie śląskiego WIOŚ poprzez dodatkowe etaty i zwiększenie środków finansowych na prowadzenie kontroli, ponieważ zbyt długi jest okres oczekiwania na kontrole podmiotów gospodarczych, na które wniesiono skargi.

Problemy jakie wystąpiły we współpracy z wszystkimi tymi jednostkami dotyczyły: braku zainteresowania sąsiednich gmin taką współpracą (Głubczyce) oraz *konieczności wykonania szeregu narzucanych przez te jednostki zadań (w tym określonych w POP), przy jednoczesnym braku zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych do ich realizacji* (Lębork).

⁷⁸ Podzespół Lokalnych Programów Ochrony Powietrza wchodzi w skład Wojewódzkiego Zespołu do spraw Wdrażania Programów Ochrony Powietrza, działającego przy Wojewodzie Małopolskim. Celem powołania tego podzespołu było zwiększenie skuteczności wdrażania programów ochrony powietrza. Czas realizacji zadania wyznaczono do 31 grudnia 2017 r.

Działalność gminnych spółek zajmujących się dostawą ciepła⁷⁹ była spójna z polityką gmin w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Sześć z dziesięciu kontrolowanych miast podejmowało współpracę z podmiotami komercyjnymi mogącymi wpływać na poprawę jakości powietrza na obszarze ich właściwości (m.in. z producentami energii, dostawcami ciepła, przedsiębiorstwami emitującymi znaczne ilości zanieczyszczeń). Przykładowo w czerwcu 2013 r. gmina Kraków zawarła z EDF Polska S.A. umowę o współpracy w zakresie likwidacji niskiej emisji z palenisk węglowych. Celem umowy było, aby w zakresie ograniczania niskiej emisji ze źródeł lokalnych ciepło sieciowe traktować jako rozwiązanie priorytetowe, nie ograniczając przy tym wykorzystania innych sposobów wytwarzania ciepła. W Katowicach w kwietniu 2014 r. zorganizowano spotkanie z przedstawicielami urzędu miasta, Tauron Ciepło S.A., Zakładów Energetyki Ciepłej Katowice S.A., Elektrociepłowni Szopienice Sp. z o.o., Polskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o. Oddział w Zabrze, mające na celu ustalenie zakresu możliwych do wykonania przyłączy sieciowych nośników ciepła do budynków niebędących własnością miasta. W trakcie spotkań oszacowano m.in. liczbę budynków oraz zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne w procesie termomodernizacji, likwidacji lokalnych palenisk na paliwo stałe, podłączenia budynków do sieciowego nośnika energii. W marcu 2014 r. prezydenci Katowic i Ostrawy podpisali memorandum w sprawie poprawy czystości powietrza na polsko-czeskim pograniczu, w którym wyrażono chęć koordynowania działań prowadzących do poprawy jakości powietrza na obszarach Katowic i Ostrawy.

⁷⁹ W siedmiu przypadkach kontrolowane miasta stanowiły jedynego lub większościowego właściciela w spółkach zajmujących się dostawą ciepła.

5.1 Przygotowanie kontroli

Do przygotowania kontroli wykorzystano informacje dotyczące funkcjonowania systemu ochrony powietrza zawarte w:

- aktach prawnych odnoszących się do kontrolowanej działalności, w tym: dyrektywach UE dotyczących jakości powietrza oraz Poś;
- materiałach i danych w zakresie jakości powietrza, opracowanych lub zgromadzonych m.in. przez: WHO, EEA oraz GIOŚ i wybranych WIOŚ;
- wybranych POP;
- artykułach prasowych odnoszących się do jakości i ochrony powietrza;
- interpelacjach poselskich⁸⁰.

Ponadto, wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego oraz informacje pozyskane na etapie przygotowania kontroli o działaniach na rzecz ochrony powietrza z 21 gmin Małopolski.

Zaplanowano przeprowadzenie kontroli w 26 jednostkach odpowiedzialnych za ochronę powietrza, w tym w następujących miastach: Krakowie i Nowym Sączu (województwo małopolskie), Katowicach i Dąbrowie Górniczej (województwo śląskie), Opolu i Głubczycach (województwo opolskie), Warszawie i Radomiu (województwo mazowieckie) oraz Gdańsku i Łęborku (województwo pomorskie). W miastach tych zamieszkiwało łącznie 3,8 mln mieszkańców, najwięcej w Warszawie – 1,7 mln, a najmniej w Głubczycach – 13,1 tys. mieszkańców⁸¹. Osiem miast posiadało status miast na prawach powiatu. Załącznik nr 14 zawiera zestawienie liczby mieszkańców oraz wskazanie w jakich strefach ochrony powietrza położone były poszczególne miasta w okresie objętym kontrolą.

Kontrolą objęto następujące zagadnienia:

- funkcjonowanie monitoringu powietrza i dokonywanie ocen jego jakości w ustanowionych strefach,
- przygotowanie POP przez poszczególne organy samorządów województw oraz monitorowanie rezultatów prowadzonych działań naprawczych,
- uwzględnienie problematyki ochrony powietrza w dokumentach planistycznych gmin,
- realizację przez gminy zadań określonych w POP,
- podejmowanie przez gminy dodatkowych zadań sprzyjających poprawie jakości powietrza,
- nadzór nad wykonywaniem zadań określonych w POP,
- wykorzystanie instrumentów prawnych i instrumentów finansowych w ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza,
- prowadzenie kontroli podmiotów gospodarczych wprowadzających gazy lub pyły do powietrza,
- finansowanie przez WFOŚiGW zadań z zakresu ochrony powietrza,
- koordynację działań i współpracę jednostek organizacyjnych przy realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza.

⁸⁰ Nr 910 z 18 stycznia 2012 r., nr 5013 z 24 maja 2012 r., nr 9936 z 12 października 2012 r., nr 14806 z 27 lutego 2013 r., nr 15120 z 6 marca 2013 r.

⁸¹ Dane na podstawie Rocznika demograficznego 2013, dostępnego na stronie internetowej: http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2013.pdf.

5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 25 marca 2014 r. do 24 lipca 2014 r. w 25 jednostkach na obszarze 5 województw. Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 28 wniosków pokontrolnych. Dotyczyły one przede wszystkim:

- kontynuacji lub intensyfikacji przez gminy działań naprawczych określonych w POP,
- zapewnienia rzetelności i kompletności sprawozdań sporządzanych z realizacji POP,
- prowadzenia kontroli w zakresie spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków,
- aktywniejszej realizacji działań kontrolnych przez WIOŚ w zakresie terminowości uchwalania POP i prawidłowości wykonywania działań naprawczych określonych w tych programach,
- terminowego opracowywania POP oraz sporządzania szczegółowej oceny wdrażania POP,
- określenia w POP w sposób bardziej precyzyjny zakresu rzeczowego działań naprawczych wyznaczonych do realizacji,
- terminowego powiadamiania ministra środowiska o uchwaleniu POP,
- podjęcia działań zapewniających uzyskanie wszystkich sprawozdań z realizacji zadań określonych w POP,
- prowadzenia postępowań kompensacyjnych.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że 22 wnioski zostały przyjęte do realizacji, a 6 nie zostało zrealizowanych. Ponadto w ramach kontroli rozpoznawczej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego sformułowano 1 wniosek, który został zrealizowany.

Marszałek województwa śląskiego złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, w których wniósł o doprecyzowanie zapisów wystąpienia, które wskazywałyby na to, że przyczyną przekroczenia ustawowych terminów opracowania POP było nieprzekazanie środków na ten cel przez wojewodę śląskiego. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli oddalił zastrzeżenia w uchwale z dnia 5 września 2014 r.

Ponadto zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożył prezes zarządu WFOŚiGW w Katowicach, który wniósł o sprostowanie zapisów wystąpienia w zakresie aktualizacji Wspólnej strategii działania NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013–2016. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględnił w całości zastrzeżenie w uchwale z dnia 29 sierpnia 2014 r.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 12.585.912 zł i dotyczyły w całości sprawozdawczych skutków nieprawidłowości w sporządzeniu sprawozdania OŚ-4g z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej za 2013 r. w Urzędzie Miasta Radomia. Ponadto w trakcie kontroli w Urzędzie Miasta Krakowa i Urzędzie Miasta Nowego Sącza stwierdzono nieścisłości na kwotę 102.117.500 zł wynikające z nieuwjęcia w sprawozdaniach z realizacji POP wydatków na realizację działań naprawczych, wpływających na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza.

Wykaz jednostek skontrolowanych przez NIK w ramach kontroli P/14/086

Lp.	Województwo	Jednostka	Kierownik jednostki
1.	–	Ministerstwo Środowiska	Minister Środowiska Maciej H. Grabowski
2.	małopolskie	Urząd Miasta Krakowa	Prezydent Miasta Krakowa Jacek Majchrowski
3.		Urząd Miasta Nowego Sącza	Prezydent Miasta Nowego Sącza Ryszard Nowak
4.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Prezes Zarządu Małgorzata Mrugała
5.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska Paweł Ciećko
6.	mazowieckie	Urząd Marszałkowski	Marszałek Województwa Mazowieckiego Adam Struzik
7.		Urząd Miasta St. Warszawy	Prezydent m. st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz
8.		Urząd Miasta Radomia	Prezydent Miasta Radomia Andrzej Kosztowniak
9.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Prezes Zarządu Artur Dąbrowski
10.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska Adam Ludwikowski
11.	opolskie	Urząd Marszałkowski	Marszałek Województwa Opolskiego Andrzej Buła
12.		Urząd Miasta Opola	Prezydent Miasta Opola Ryszard Zembaczyński
13.		Urząd Miasta Głubczyce	Burmistrz Głubczyc Jan Krówka
14.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Prezes Zarządu Piotr Soczyński
15.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Opolu Krzysztof Gaworski
16.	pomorskie	Urząd Marszałkowski	Marszałek Województwa Pomorskiego Mieczysław Struk
17.		Urząd Miasta Gdańska	Prezydent Miasta Gdańska Paweł Adamowicz
18.		Urząd Miasta Łęborka	Burmistrz Miasta Łęborka Witold Namyślak
19.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Prezes Zarządu Danuta Grodzicka-Kozak
20.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska Zbigniew Macczak
21.	śląskie	Urząd Marszałkowski	Marszałek Województwa Śląskiego Mirosław Sekuła
22.		Urząd Miasta Katowice	Prezydent Miasta Katowice Piotr Uszok
23.		Urząd Miasta Dąbrowy Górniczej	Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza Zbigniew Podraza
24.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Prezes Zarządu Gabriela Lenartowicz
25.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska Anna Wrześniak

Wykaz jednostek skontrolowanych przez NIK w ramach kontroli rozpoznawczej R/13/008

Lp.	Województwo	Jednostka	Kierownik jednostki
1.	małopolskie	Urząd Marszałkowski	Marszałek Województwa Małopolskiego Marek Sowa

Analiza stanu prawnego

1. Prawodawstwo UE

Problematyka ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami znalazła odzwierciedlenie w regulacjach prawnych Unii Europejskiej, które określają m.in. dopuszczalny poziom stężeń substancji stanowiących zanieczyszczenie powietrza, organizację systemu monitorowania jakości powietrza oraz obowiązki w zakresie podejmowania działań naprawczych w strefach, w których występują przekroczenia wartości normatywnych substancji. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą prawo UE w zakresie ochrony powietrza obejmuje w szczególności:

- Dyrektywę 96/62/WE Rady z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza⁸² (stara dyrektywa ramowa), uchyloną z dniem 31 grudnia 2010 r. przez Dyrektywę 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy⁸³ (nowa dyrektywa ramowa – CAFE);
- Dyrektywę 1999/30/WE Rady z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącą się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu⁸⁴, uchyloną z dniem 11 czerwca 2010 r. przez nową dyrektywę ramową;
- Dyrektywę 2000/69/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2000 r. dotyczącą wartości dopuszczalnych benzenu i tlenku węgla w otaczającym powietrzu⁸⁵, uchyloną z dniem 11 czerwca 2010 r. przez nową dyrektywę ramową;
- Dyrektywę 2002/3/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lutego 2002 r. odnoszącą się do ozonu w otaczającym powietrzu⁸⁶, uchyloną z dniem 11 czerwca 2010 r. przez nową dyrektywę ramową;
- Dyrektywę 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu⁸⁷.

Powyższe regulacje prawne UE zostały zaimplementowane do prawa krajowego w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸⁸ (dalej „Prawo ochrony środowiska” lub „Poś”) oraz 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 środowisko⁸⁹ (dalej „ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku”).

2. Prawo ochrony środowiska

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności poprzez: utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach, zmniejszanie poziomów substancji

⁸² Dz.U.UE L nr 296 z dnia 21 listopada 1996 r., str. 55. Dyrektywa zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U.UE L nr 284 z dnia 31 października 2003 r., str. 1) oraz Dyrektywą 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. (Dz.U.UE L nr 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., str.1).

⁸³ Dz.U.UE L nr 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., str. 1.

⁸⁴ Dz.U.UE L nr 163 z dnia 29 czerwca 1999 r., str. 41 ze zm.

⁸⁵ Dz.U.UE L nr 313 z dnia 13 grudnia 2000 r., str. 12 ze zm.

⁸⁶ Dz.U.UE L nr 67 z dnia 9 marca 2002 r., str. 14 ze zm.

⁸⁷ Dz.U.UE L nr 23 z dnia 26 stycznia 2005 r., str. 3 ze zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁸⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane oraz zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach (art. 85 Poś). Zadania w zakresie **ochrony powietrza** – określone w Poś – wykonują:

- minister właściwy do spraw środowiska, odpowiedzialny za wydanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy (art. 86 ust. 1, 86a ust. 1, art. 86c, art. 86d, art. 87 ust. 3, art. 90 ust. 3, art. 91 ust. 10, art. 94 ust. 3) oraz dysponujący uprawnieniem do opracowania krajowego programu ochrony powietrza (art. 91c);
- wojewódzki inspektor ochrony środowiska, który dokonuje okresowych (rocznych) ocen jakości powietrza w strefach (art. 88 ust. 2, art. 89 ust. 1), prowadzi badania monitoringowe w zakresie jakości powietrza na obszarze województwa (art. 89 i art. 90 w zawiązku z art. 26 i art. 27);
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który sprawuje nadzór nad ustalaniem przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sposobu oceny jakości powietrza i dokonywaniem oceny jakości powietrza oraz koordynuje działania dotyczące zapewnienia jakości pomiarów i oceny jakości powietrza (art. 90 ust. 6 pkt 1 i 2), udostępnia poprzez stronę internetową inspektoratu informacje o stanie jakości powietrza (art. 92b ust. 1), dokonuje zbiorczej oceny jakości powietrza w skali kraju (art. 94 ust. 1a);
- organy samorządu województwa, które przygotowują programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych dla stref, w których wystąpiły przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub poziomów docelowych poszczególnych substancji (art. 91 i 92) oraz posiadają uprawnienia do określenia na terenie województwa rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku (art. 96);
- organy wykonawcze jst szczebla gminnego i powiatowego, które są zobowiązane do wydania opinii w sprawie projektów programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych (art. 91 ust. 2 i 6, art. 92 ust. 1a) oraz zobowiązane są realizować programy ochrony powietrza, uchwalone przez sejmik województwa;
- wojewoda, który przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sprawuje nadzór w zakresie terminowego uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz wykonywania zadań określonych w tych dokumentach przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty (art. 96a ust. 1);
- wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, który niezwłocznie powiadamia społeczeństwo oraz podmioty wskazane w planach działań krótkoterminowych, w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz o wystąpieniu przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji (art. 93). Przed dniem 28 maja 2012 r. zadania te wykonywał marszałek województwa.

Z dniem 1 stycznia 2008 r. samorząd województwa przejął od wojewody obowiązki w zakresie przygotowania i uchwalenia POP na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁹⁰. Zgodnie art. 47 ust. 2 powyższej ustawy akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą, tj. m.in. programy ochrony powietrza przyjęte rozporządzeniami wojewody,

⁹⁰ Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.

zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Po przejściu tych zadań, zgodnie z art. 91 Poś, na organy samorządu województwa nałożono obowiązek przygotowania i przyjęcia uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, w terminie odpowiednio 12 i 15 miesięcy od dnia otrzymania z WIOŚ wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1. Program ochrony powietrza sporządza się dla stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 i 4 Poś.

Należy zwrócić uwagę, że z dniem 28 maja 2012 r. weszła w życie kolejna nowelizacja Poś⁹¹, na podstawie której wydłużono terminy na opracowanie i uchwalenie POP (art. 91 ust. 1 i 3 Poś) z 12 i 15 miesięcy na odpowiednio 15 i 18 miesięcy. Ponadto, w wyniku tej samej nowelizacji wprowadzono zmiany w podziale stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (art. 87 Poś). Wydane na podstawie art. 87 ust. 3 rozporządzenia wykonawcze⁹² określały liczbę stref w poszczególnych województwach, w szczególności:

- w województwie mazowieckim – zredukowano liczbę stref z 18 do 4 stref, tj. aglomeracja warszawska, miasto Płock, miasto Radom oraz strefa mazowiecka, obejmująca pozostały obszar województwa;
- w województwie małopolskim – zredukowano liczbę stref z 11 do 3, tj. aglomeracja krakowska, miasto Tarnów oraz strefa małopolska, obejmująca pozostały obszar województwa;
- w województwie śląskim – zredukowano liczbę stref z 10 do 5, tj. aglomeracja górnośląska, aglomeracja rybnicko-jastrzębska, miasto Bielsko-Biała, miasto Częstochowa oraz strefa śląska, obejmująca pozostały obszar województwa;
- w województwie opolskim – zredukowano liczbę stref z 6 do 2 stref, tj. miasto Opole i strefa opolska, obejmująca pozostały obszar województwa;
- w województwie pomorskim – zredukowano liczbę stref z 8 do 2, tj. aglomeracja trójmiejska oraz strefa pomorska, obejmująca pozostały obszar województwa.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 Poś na podstawie wyników pomiarów prowadzonych na stacjach Państwowego Monitoringu Środowiska WIOŚ co roku, w terminie do 30 kwietnia (a przed 28 maja 2012 r. – w terminie do 31 marca), dokonuje oceny jakości powietrza w danym województwie za poprzedni rok kalendarzowy. Art. 88 Poś zobowiązuje WIOŚ do wykonania oceny jakości powietrza w strefach przynajmniej co 5 lat, na potrzeby ustalenia odpowiedniego sposobu ocen prowadzonych corocznie na podstawie art. 89.

Finansowanie ochrony środowiska, zgodnie z Prawem ochrony środowiska, należy do zadań:

- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, których celem działania jest m.in. finansowanie zadań obejmujących: system kontroli wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza, wojewódzkie programy ochrony środowiska, programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych (art. 400b ust. 1 i 2 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 14, 15, 21 i 37);
- powiatów i zadań własnych gmin, m.in. w zakresie wspomagania realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska oraz przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska

⁹¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 460).

⁹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. Nr 52, poz. 310) oraz rozporządzenie 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).

i administracyjnych kar pieniężnych stanowiących odpowiednio dochody budżetów powiatów (10%) i budżetów gmin (20%), pomniejszone o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy (art. 402 ust. 4 i art. 403 ust. 1 i 2 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 15 i 21).

Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, zgodnie z Prawem ochrony środowiska, polega na zapobieganiu lub ograniczaniu wprowadzania do środowiska substancji lub energii (art. 137). Jednym z instrumentów służących temu zadaniu są pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (Tytuł III Dział IV). Do instrumentów takich można również zaliczyć opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjne kary pieniężne (Tytuł V), a także kontrole podmiotów korzystających ze środowiska. Zadania w powyższym zakresie wykonują:

- starosta, który jest organem ochrony środowiska właściwym w sprawach udzielania pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz pozwoleń zintegrowanych (art. 378 ust. 1 w związku z art. 183), jak również w sprawach prowadzenia postępowań kompensacyjnych (art. 227–229 Poś);
- marszałek województwa, który jest organem ochrony środowiska właściwym w sprawach udzielania pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz pozwoleń zintegrowanych w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub zakwalifikowanych jako tego rodzaju przedsięwzięcia (art. 378 ust. 2a w związku z art. 183) w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie oraz dokonuje poboru i redystrybucji opłat za korzystanie ze środowiska (art. 277 ust. 1 i 2, art. 402 ust. 1, 1a, 2a i 4); ponadto jest on organem właściwym do prowadzenia postępowań kompensacyjnych (art. 227–229 Poś);
- marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta, którzy sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów (art. 379–380);
- wojewódzki inspektor ochrony środowiska, który prowadzi wojewódzką bazę informacji o korzystaniu ze środowiska (art. 286a ust. 1), wymierza administracyjne kary pieniężne za przekroczenie określonych w pozwoleniach ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza i dokonuje ich redystrybucji (art. 277 ust. 3, 298 ust. 1 pkt 1, art. 402 ust. 1, 2, 4).

Do dnia 31 grudnia 2012 r. podmioty korzystające ze środowiska przedkładały marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (za okresy półroczne) wykazy zawierające m.in. informacje i dane o ilościach i rodzajach gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza wykorzystane do ustalenia wysokości opłat za korzystanie ze środowiska (art. 60a ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych w związku z art. 285–288 Poś). Od dnia 1 stycznia 2013 r., na podstawie art. 9 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce⁹³, podmioty korzystające ze środowiska składają wykazy jedynie do urzędu marszałkowskiego. Na marszałka województwa nałożono obowiązek niezwłocznego przekazywania wykazów do WIOŚ. Wzór wykazu zawierającego informacje o ilości i rodzajach gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, dane, na podstawie których określono te ilości, oraz informacje o wysokości należnych opłat został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat⁹⁴.

⁹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1342.

⁹⁴ Dz. U. Nr 97, poz. 816.

3. Zarządzanie emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji

Z dniem 18 września 2009 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (dalej „ustawa o systemie zarządzania emisjami gazów”)⁹⁵. Na mocy art. 3 ust. 1 tej ustawy utworzono Krajowy ośrodek bilansowania i zarządzania emisjami (KOBIZE). Wykonywanie zadań przypisanych KOBIZE powierzono Instytutowi Ochrony Środowiska w Warszawie (art. 4). Podmiot ten prowadzi Krajową bazę o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji, w której gromadzone są m.in. informacje dotyczące wielkości emisji gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadzanych do powietrza przez podmioty korzystające ze środowiska (art. 6).

Każdy podmiot korzystający ze środowiska sporządza i wprowadza do Krajowej bazy, w terminie do końca lutego danego roku, raport zawierający w szczególności informacje o wielkości emisji gazów i innych substancji wprowadzonych do powietrza w poprzednim roku kalendarzowym (art. 7 ust. 1). Podmioty korzystające ze środowiska zostały zobligowane do sporządzenia pierwszych raportów za 2010 r. i wprowadzenia ich do Krajowej bazy w terminie do końca lutego 2011 r. (art. 59). W terminie do 15 marca każdego roku KOBIZE przeprowadza analizę zawartych w raportach informacji wprowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska do Krajowej bazy za poprzedni rok kalendarzowy (art. 8 ust. 1). W przypadku gdy z informacji zawartych w raportach dotyczących instalacji, których eksploatacja wymaga pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wynika, że wielkość emisji którejkolwiek z substancji różni się od podanej w poprzednim roku o więcej niż 10 % i nie wynika to ze zmniejszenia produkcji w takiej samej proporcji, Krajowy ośrodek przekazuje WIOŚ (właściwemu ze względu na miejsce położenia instalacji, której dotyczy raport) w terminie do dnia 15 kwietnia każdego roku raporty dotyczące tych instalacji w celu dokonania oceny informacji w nich zawartych (art. 8 ust. 2 i 3). WIOŚ w terminie do 15 grudnia każdego roku dokonuje oceny informacji zawartych w raportach (art. 8 ust. 4).

Działania związane z ochroną powietrza mogą być również finansowane w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji, który finansowany jest z wpływów pochodzących ze sprzedaży przez Polskę jednostek przyznanej emisji (rozdział VII ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych). Krajowym systemem zielonych inwestycji zarządza Krajowy operator systemu zielonych inwestycji, którego obowiązki powierzono NFOŚiGW. Finansowaniu podlegają programy i projekty w takich obszarach jak np.: poprawa efektywności energetycznej w różnych sektorach gospodarki, poprawa efektywności wykorzystania węgla, w tym związanej z czystymi technologiami węglowymi, zamiana stosowanego paliwa na paliwo niskoemisyjne, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Rada Ministrów określiła rodzaje programów i projektów przeznaczonych do realizacji w rozporządzeniu z dnia 20 października 2009 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji⁹⁶. Są to np. stosowanie napędów energooszczędnych w systemach transportu publicznego, budowa lub modernizacja elektrowni wodnych, termomodernizacja oraz budowa, przebudowa lub zakup urządzeń energetycznych stanowiących wyposażenie budynków.

⁹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1107 ze zm.

⁹⁶ Dz. U. Nr 187, poz. 1445.

4. Inspekcja Ochrony Środowiska

Zgodnie z postanowieniami art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁹⁷, inspekcja ta została powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Do jej zadań należy w szczególności (art. 2 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 6, 14):

- kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu Prawa ochrony środowiska,
- prowadzenie państwowego monitoringu środowiska,
- podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska,
- wykonywanie zadań określonych przepisach o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,
- wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występujących w środowisku.

Organami Inspekcji Ochrony Środowiska są: Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3). Wojewódzki inspektor ochrony środowiska kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa (art. 5 ust. 1). Do jego zadań należy w szczególności: wykonywanie zadań zgodnie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi GIOŚ, opracowywanie i realizowanie wojewódzkich programów monitoringu środowiska oraz dokonywanie na obszarze województwa analiz i ocen stanu środowiska i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (art. 5 ust. 4). Zasady i tryb wykonywania zadań kontrolnych przez Inspekcję Ochrony Środowiska określają przepisy rozdziału 3 wymienionej powyżej ustawy. Zgodnie z art. 26 Poś państwowy monitoring środowiska obejmuje, uzyskiwane na podstawie badań monitoringowych, informacje m.in. w zakresie jakości powietrza. Minimalna liczba stałych punktów pomiarowych przy prowadzeniu pomiarów poziomów benzenu, dwutlenku azotu, tlenków azotu, dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM_{2,5}, pyłu zawieszonego PM₁₀ i tlenku węgla w powietrzu oraz ołowiu, arsenu, kadmu, niklu i benzo(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM₁₀ została określona w rozporządzeniach wykonawczych wydanych przez Ministra Środowiska na podstawie art. 90 ust. 3 Poś.

5. Udostępnianie informacji o środowisku

Zasady i rodzaje informacji o środowisku podlegających udostępnieniu określone zostały w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku. Dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach (art. 21 ust. 1). Wykazy te obejmują m.in. dane z zakresu Prawa ochrony środowiska (art. 21 ust. 2 pkt 23), a w szczególności informacje o: programach ochrony powietrza i ich projektach przed skierowaniem do postępowania z udziałem społeczeństwa, wnioskach o wydanie pozwolenia i pozwoleniach zintegrowanych oraz pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów obowiązane są organy administracji właściwe w poszczególnych sprawach (art. 22).

⁹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.

Informacje z zakresu Prawa ochrony środowiska są udostępniane za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych (art. 24 ust. 1). Informacje zawarte w tych bazach danych udostępniane są w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym m.in. przez:

- marszałka województwa w zakresie dotyczącym programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych (art. 24 ust. 2 i 3 pkt 1 w związku z ust. 1 pkt 1 lit. c i d),
- wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie dotyczącym: klasyfikacji stref, w których dokonuje się rocznych i pięcioletnich ocen jakości powietrza, wyników pomiarów poziomów substancji w powietrzu oraz danych zgromadzonych w wojewódzkiej bazie informacji o korzystaniu ze środowiska (art. 24 ust. 2 i 3 pkt 3 w związku z ust. 1 pkt 1 lit. a, b, n).

Sposób, zakres i formę udostępniania tych informacji określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska wydane na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

6. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz ustawy dotyczące samorządów terytorialnych

Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁹⁸). Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie: kieruje nią, koordynuje i kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania (art. 51).

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie ochrony środowiska (art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁹⁹).

Powiat (miasto na prawach powiatu) wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie ochrony środowiska i przyrody (art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰⁰).

Do zadań własnych **gminy** należą m.in. sprawy ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰¹). W ramach prowadzenia polityki energetycznej na szczeblu lokalnym organ wykonawczy gminy opracowuje projekt, a rada gminy uchwała założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19–20 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁰²). Na podstawie art. 379 ust. 2 Poś organy wykonawcze gminy mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów lub funkcjonariuszy straży gminnych, np. w zakresie prowadzenia kontroli z zakresu spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków. Zgodnie z art. 155 ustawy

⁹⁸ Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

⁹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

¹⁰¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹⁰² Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.

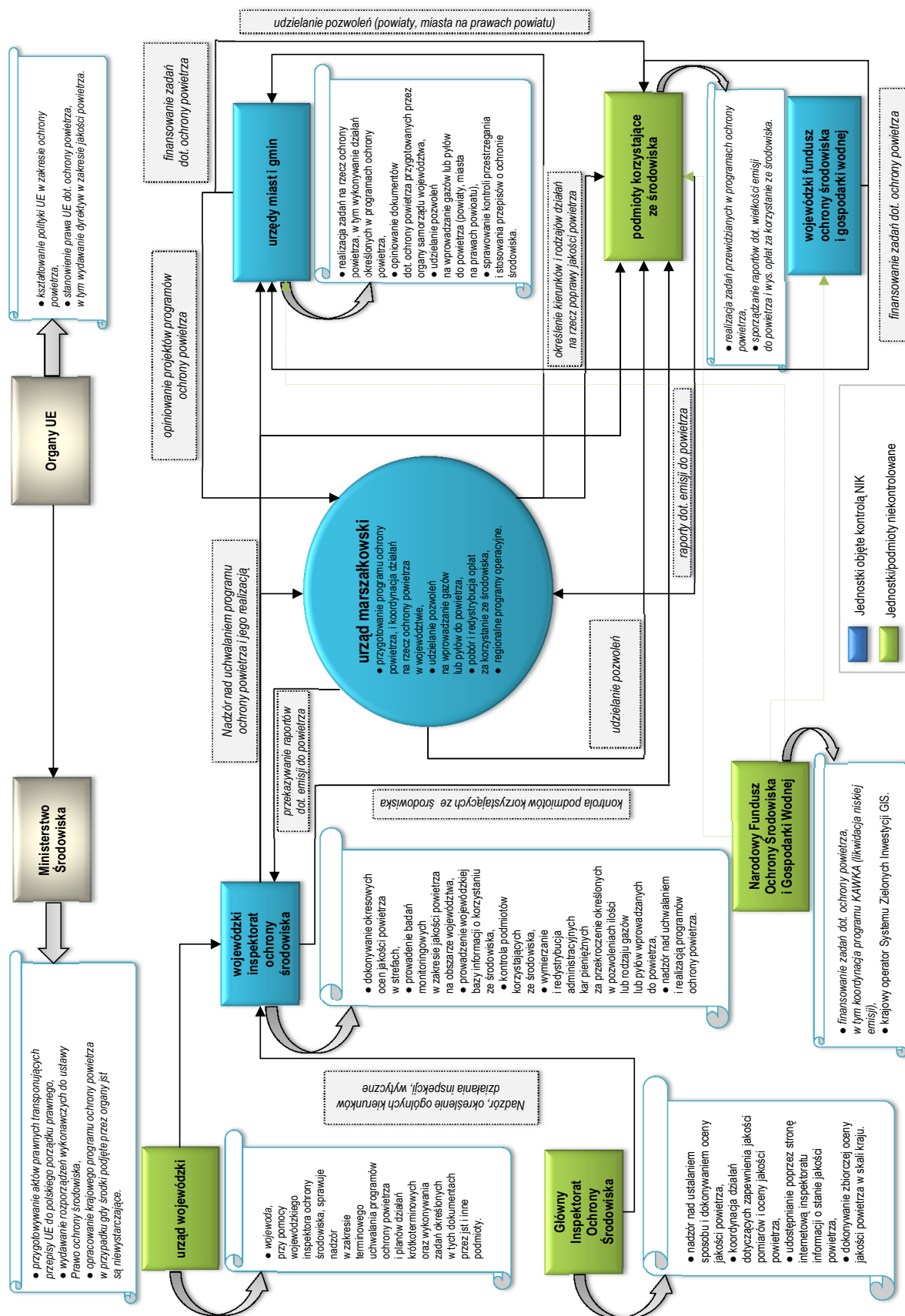
z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁰³ termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów, z wyjątkami wskazanymi w tej ustawie. Art. 191 ustawy o odpadach przewiduje sankcję za złamanie zakazu¹⁰⁴. Kto, wbrew przepisowi art. 155, termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów podlega karze aresztu albo grzywny. Orzekanie następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁰⁵ (art. 193 ustawy o odpadach). Wysokość grzywny wynosi od 20 zł do 500 zł (w przypadku nakładania jej w drodze mandatu karnego przez straż miejską) lub do 5 000 zł (w drodze decyzji sądu).

¹⁰³ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

¹⁰⁴ Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), która została uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r., zawierała podobne uregulowania, tj. art. 44 w związku z art. 71 i art. 79.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.

Mapa procesu zapewnienia ochrony powietrza przed zanieczyszczeni na obszarze wojództwa



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Liczba i odsetek stref w kraju, w których zostały przekroczone standardy jakości powietrza w latach 2005–2013

Rok	Liczba stref w kraju	Liczba stref w kraju dla O ₃	Liczba i odsetek stref, w których zostały przekroczone standardy jakości powietrza											
			SO ₂	% (SO ₂)*	NO ₂	% (NO ₂)*	Tlenek węgla (CO)	% (CO)*	Benzen (C ₆ H ₆)	% (C ₆ H ₆)*	O ₃	% (O ₃)*	Ołów (Pb)	% (Pb)*
2005	362	362	1	0%	2	1%	1	0%	1	0%	27	7%	0	0%
2006	362	362	14	4%	5	1%	1	0%	1	0%	87	24%	0	0%
2007	170	28	1	1%	4	2%	0	0%	0	0%	11	39%	0	0%
2008	170	28	0	0%	2	1%	0	0%	1	1%	10	36%	0	0%
2009	170	28	0	0%	2	1%	1	1%	4	2%	6	21%	0	0%
2010	46	46	1	2%	3	7%	1	2%	3	7%	5	11%	0	0%
2011	46	46	0	0%	5	11%	1	2%	1	2%	3	7%	0	0%
2012	46	46	3	7%	6	13%	0	0%	1	2%	6	13%	0	0%
2013	46	46	0	0%	4	9%	0	0%	0	0%	6	13%	0	0%
Rok	Liczba stref w kraju	Liczba stref w kraju dla O ₃	Liczba i odsetek stref, w których zostały przekroczone standardy jakości powietrza											
			Arsen (As)	% (As)*	Kadm (Cd)	% (Cd)*	Nikiel (Ni)	% (Ni)*	PM2.5	% (PM2.5)*	PM10	% (PM10)*	B(a)P	% (B(a)P)*
2005	362	362	x	x	x	x	x	x	x	x	79	22%	x	x
2006	362	362	x	x	x	x	x	x	x	x	99	27%	x	x
2007	170	28	1	1%	1	1%	0	0%	x	x	60	35%	72	42%
2008	170	28	1	1%	0	0%	0	0%	x	x	65	38%	76	45%
2009	170	28	0	0%	0	0%	1	1%	x	x	79	46%	73	43%
2010	46	46	2	4%	0	0%	0	0%	16	35%	42	91%	38	83%
2011	46	46	2	4%	0	0%	0	0%	21	46%	42	91%	42	91%
2012	46	46	2	4%	0	0%	0	0%	22	48%	38	83%	42	91%
2013	46	46	4	9%	0	0%	0	0%	24	52%	35	76%	42	91%

* Odsetek stref, w których zostały przekroczone standard jakości powietrza dla danej substancji (liczba stref z przekroczeniami/liczba stref w kraju).

województwo małopolskie														
Wyszczególnienie	Stężenie średnioroczne PM10 (µg/m³)							Liczba dni w roku z przekroczeniami stężeń dobowych PM10						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	17	18	19	13	14	14	14	19	18	19	13	14	16	15
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	17	15	17	12	13	11	10	19	18	19	13	14	16	15
Odsetek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	100%	83%	89%	92%	93%	79%	71%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Stężenie średnioroczne PM2,5 (µg/m³)							Stężenie średnioroczne B(a)P (ng/m³)						
Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	x	x	x	6	7	8	8	x	11	12	11	10	13	13
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	x	x	x	6	7	8	8	x	11	12	11	10	13	13
Odsetek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	x	x	x	100%	100%	100%	100%	x	100%	100%	100%	100%	100%	100%

województwo śląskie														
Wyszczególnienie	Stężenie średnioroczne PM10 (µg/m³)						Liczba dni w roku z przekroczeniami stężeń dobowych PM10							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	24	20	21	22	23	23	25	22	14	16	23	23	23	25
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	11	6	11	19	19	19	20	16	11	15	23	23	22	24
Odsetek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	46%	30%	52%	86%	83%	83%	80%	73%	79%	94%	100%	100%	96%	96%
Wyszczególnienie	Stężenie średnioroczne PM2,5 (µg/m³)						Stężenie średnioroczne B(a)P (ng/m³)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	x	x	x	7	8	8	9	9	7	15	15	15	15	14
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	x	x	x	6	7	5	8	9	7	15	15	15	15	14
Odsetek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	x	x	x	86%	88%	63%	89%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

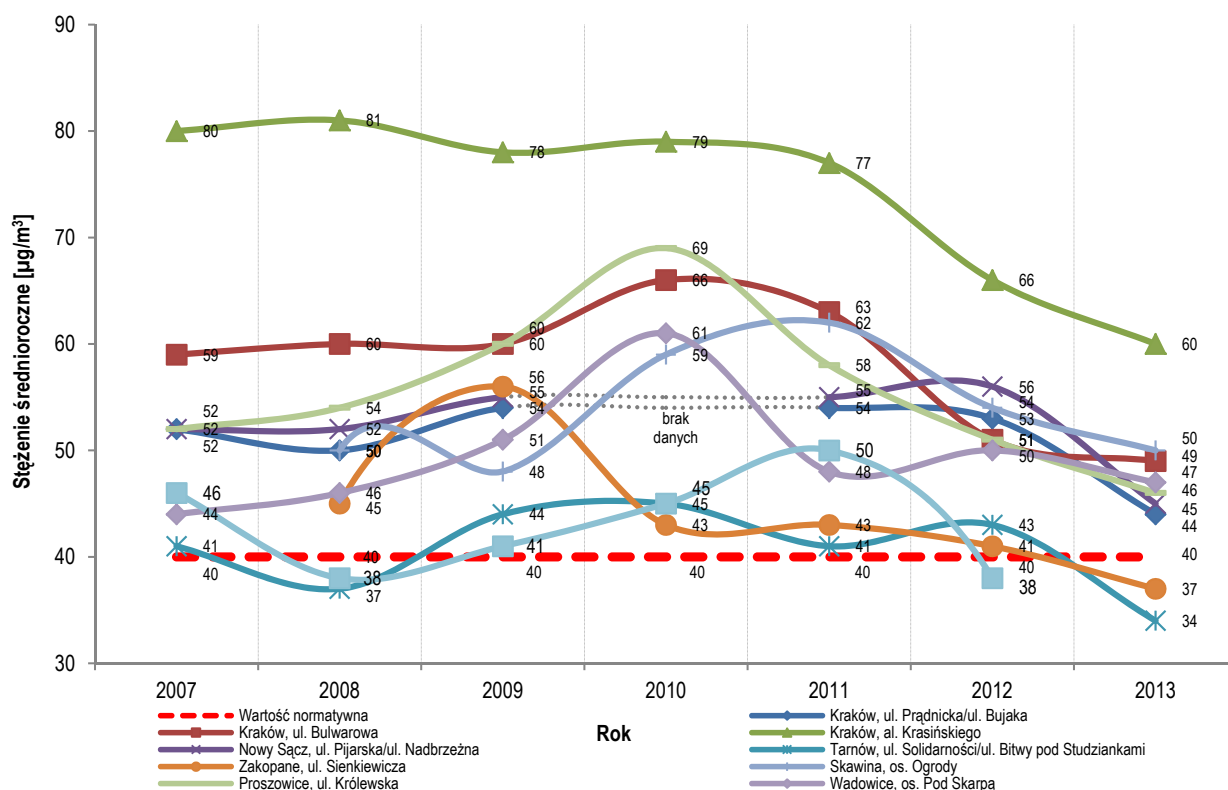
województwo mazowieckie														
Wyszczególnienie	Stężenie średnioroczne PM10 (µg/m³)							Liczba dni w roku z przekroczeniami stężeń dobowych PM10						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	18	20	18	17	17	14	19	19	20	18	18	17	14	19
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	1	1	1	3	4	2	0	7	9	15	18	17	13	14
Odstętek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	6%	5%	6%	18%	24%	14%	0%	37%	45%	83%	100%	100%	93%	74%
Wyszczególnienie	Stężenie średnioroczne PM2,5 (µg/m³)							Stężenie średnioroczne B(a)P (ng/m³)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	x	x	x	7	6	6	8	12	16	13	8	6	7	11
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	x	x	x	2	2	2	3	11	15	13	7	6	7	11
Odstętek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	x	x	x	29%	33%	33%	38%	92%	94%	100%	88%	100%	100%	100%

województwo opolskie														
Wyszczególnienie	Stężenie średnioroczne PM10 (µg/m³)							Liczba dni w roku z przekroczeniami stężeń dobowych PM10						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	13	11	9	8	6	6	6	13	11	9	8	6	6	6
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	0	0	3	6	3	1	1	6	8	6	8	6	6	6
Odstętek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	0%	0%	33%	75%	50%	17%	17%	46%	73%	67%	100%	100%	100%	100%
Wyszczególnienie	Stężenie średnioroczne PM2,5 (µg/m³)							Stężenie średnioroczne B(a)P (ng/m³)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	x	x	x	3	3	3	3	x	4	4	5	3	2	3
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	x	x	x	2	2	1	2	x	4	4	5	3	2	3
Odstętek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	x	x	x	67%	67%	33%	67%	x	100%	100%	100%	100%	100%	100%

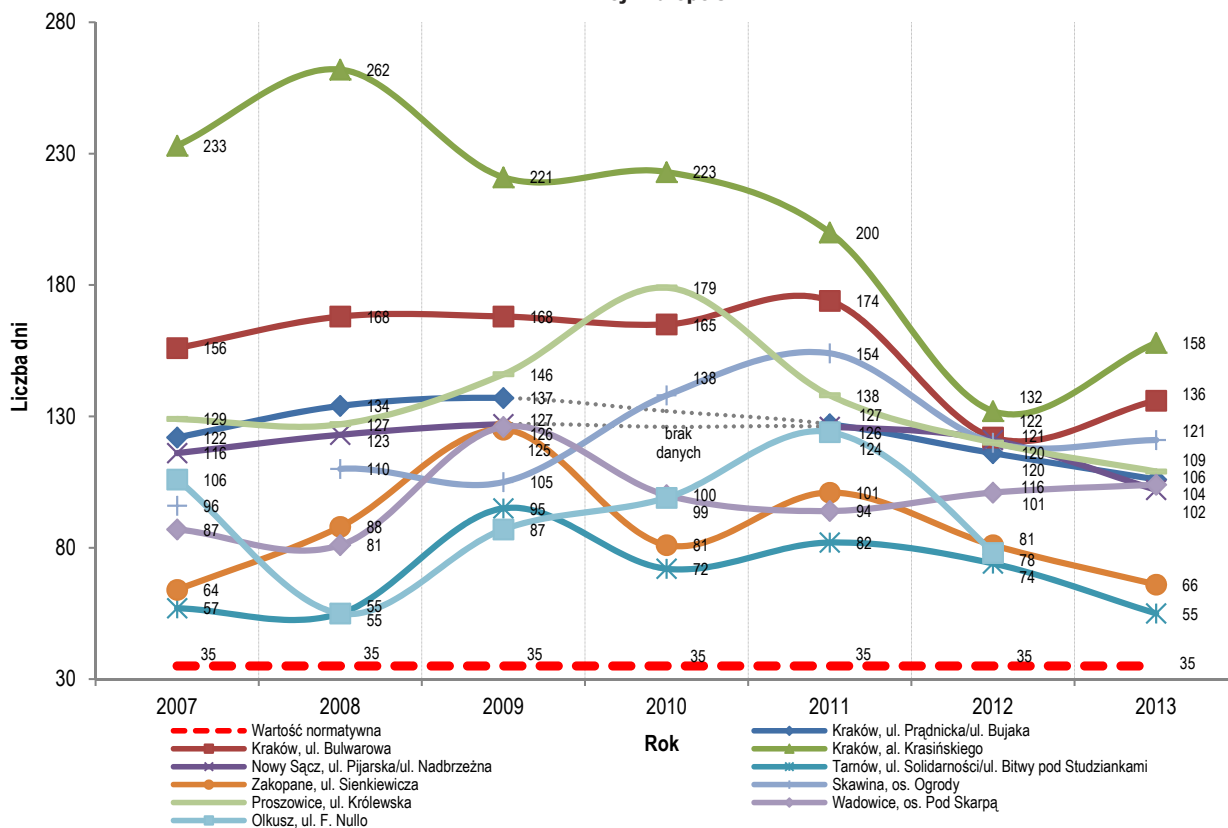
województwo pomorskie														
Wyszczególnienie	Stężenie średnioroczne PM10 (µg/m³)							Liczba dni w roku z przekroczeniami stężeń dobowych PM10						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	20	21	19	20	20	22	22	20	21	19	20	20	22	22
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	1	0	0	1	0	0	0	3	2	4	5	2	4	3
Odsetek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	5%	0%	0%	5%	0%	0%	0%	15%	10%	21%	25%	10%	18%	14%
Wyszczególnienie	Stężenie średnioroczne PM2,5 (µg/m³)							Stężenie średnioroczne B(a)P (ng/m³)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wykonanych pomiarów (kompletne serie)	x	x	x	6	3	4	4	9	9	9	9	9	12	12
Liczba stacji, na których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych	x	x	x	1	0	0	1	6	8	9	9	8	12	10
Odsetek stacji, na których odnotowano przekroczenie wartości normatywnych	x	x	x	17%	0%	0%	25%	67%	89%	100%	100%	89%	100%	83%

WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE

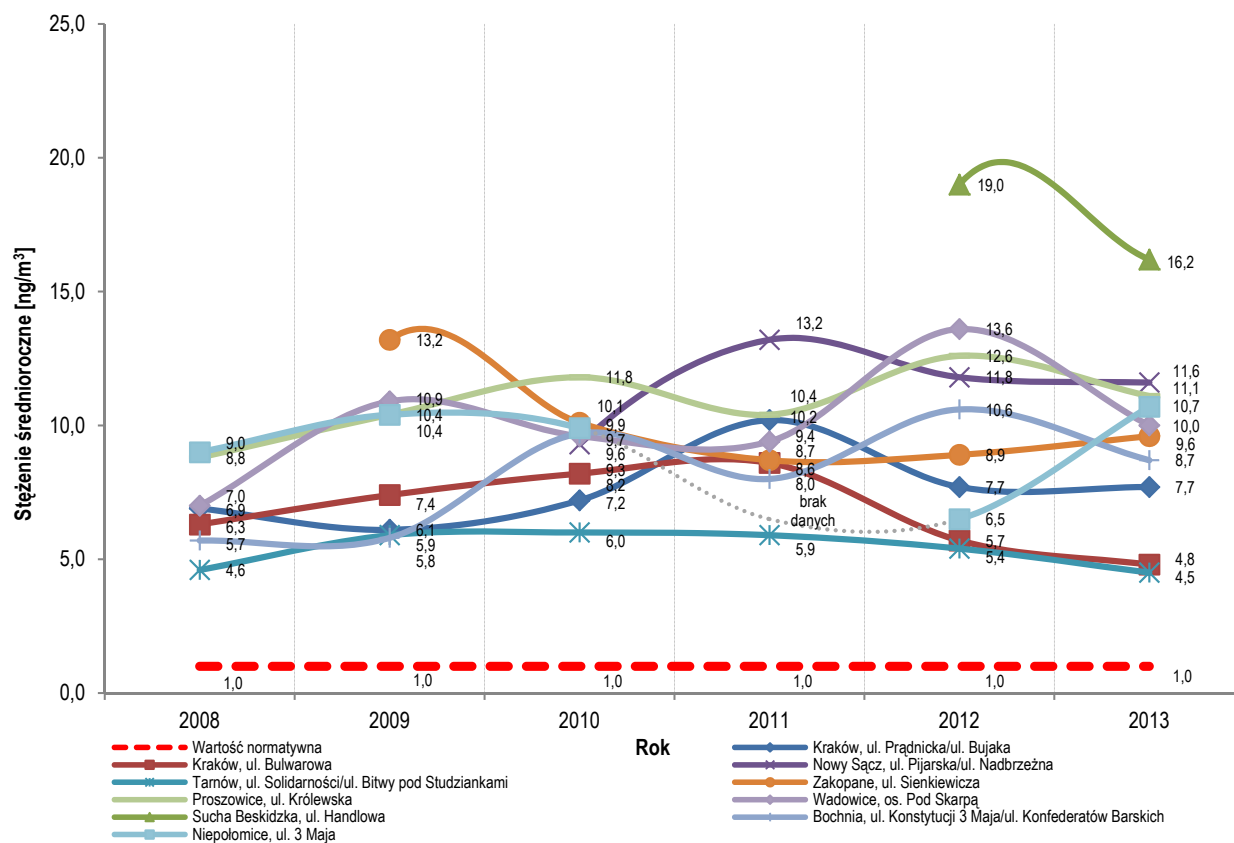
Stężenia średnioroczne PM10 na wybranych stacjach pomiarowych w woj. małopolskim



Liczba dni, w których odnotowano przekroczenia stężeń PM10 na wybranych stacjach pomiarowych w woj. małopolskim

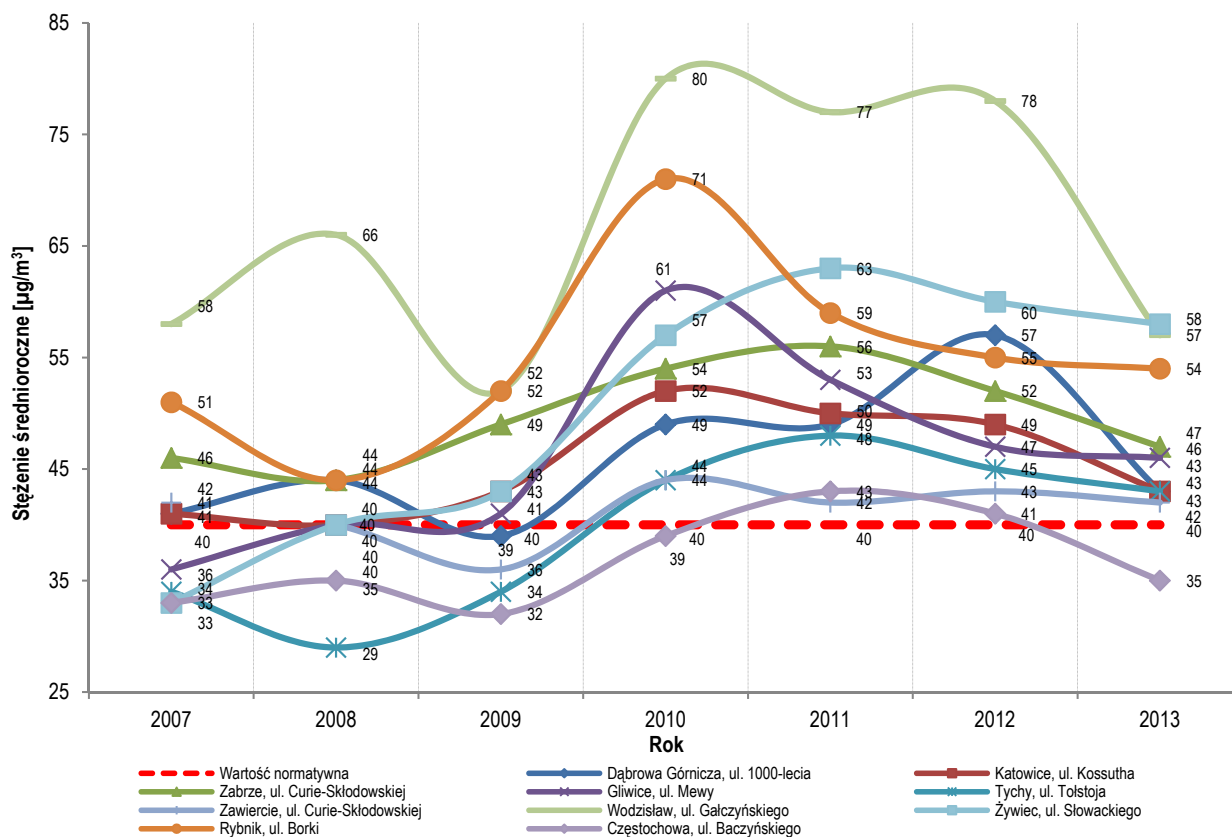


Stężenia średnioroczne B(a)P na wybranych stacjach pomiarowych w woj. małopolskim

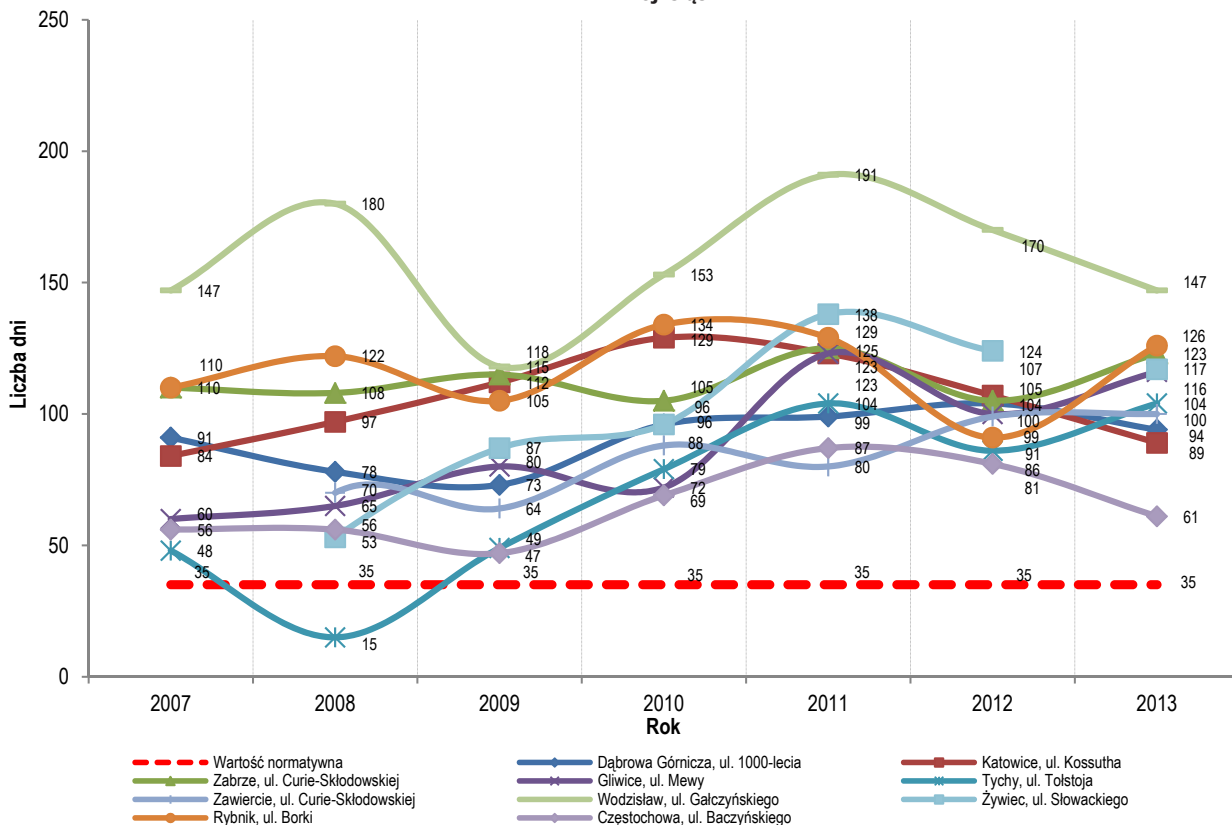


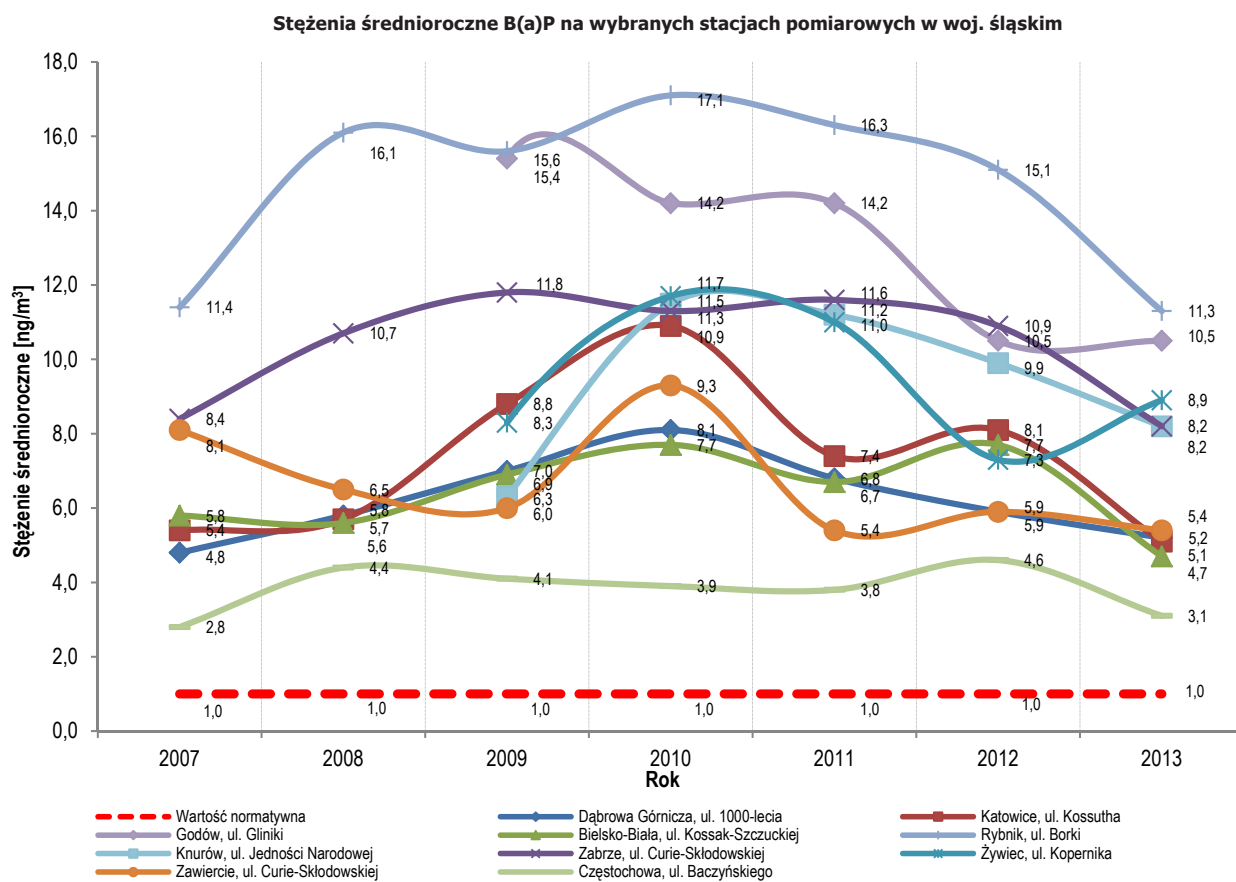
WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE

Stężenia średnioroczne PM10 na wybranych stacjach pomiarowych w woj. śląskim

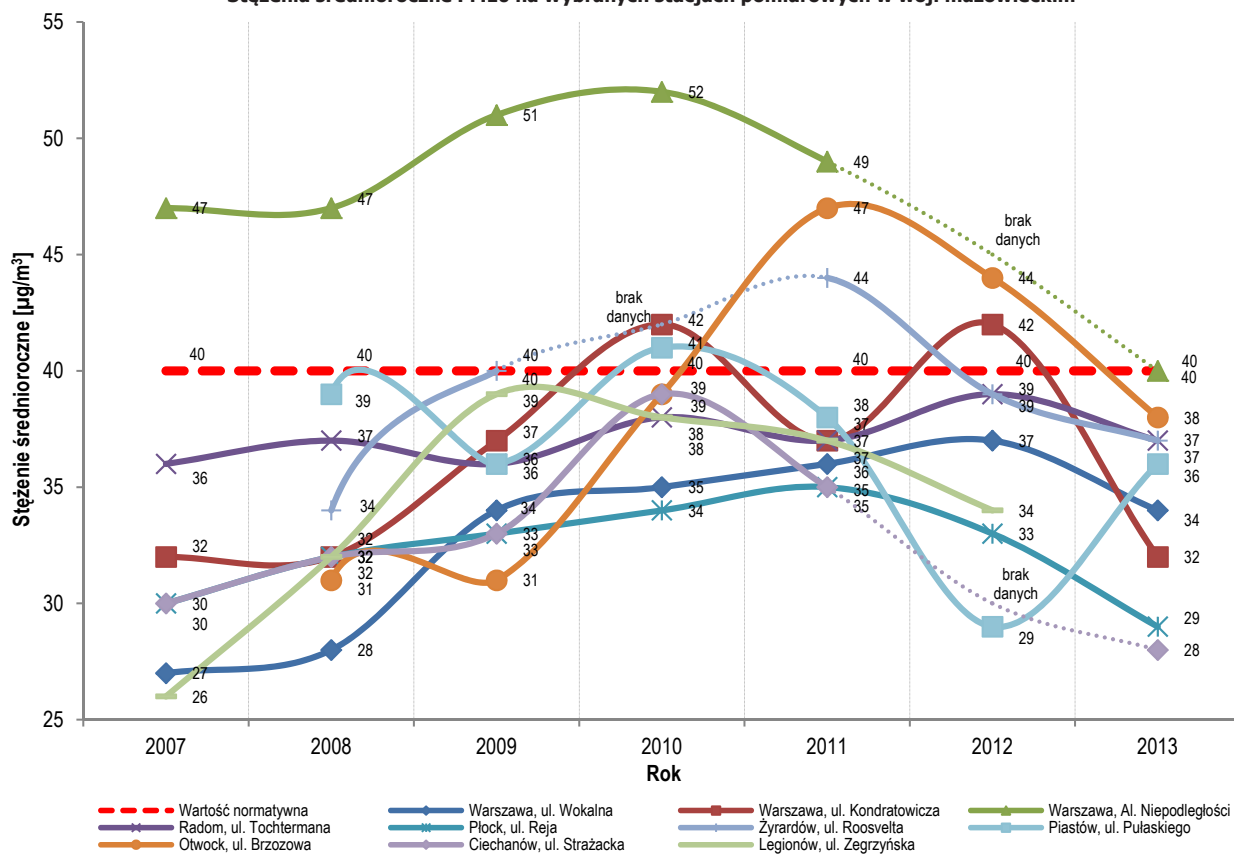
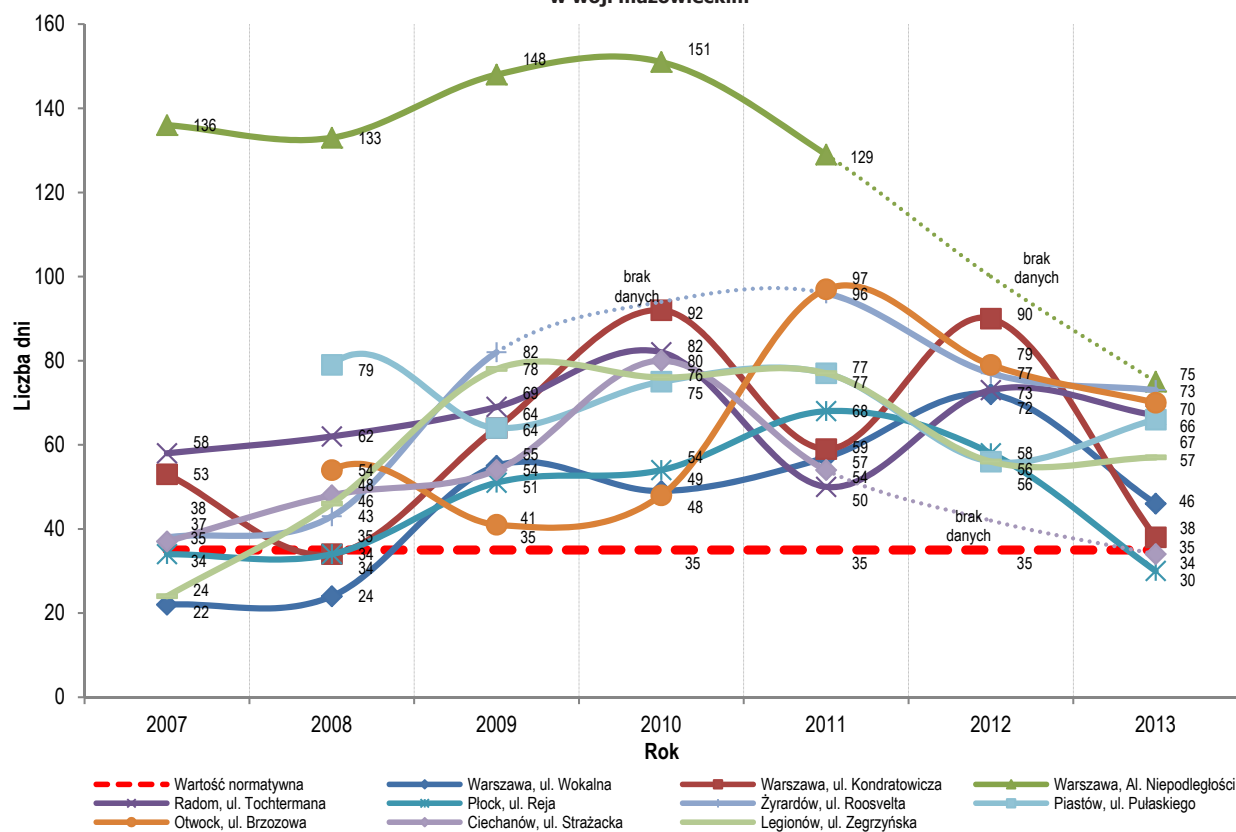


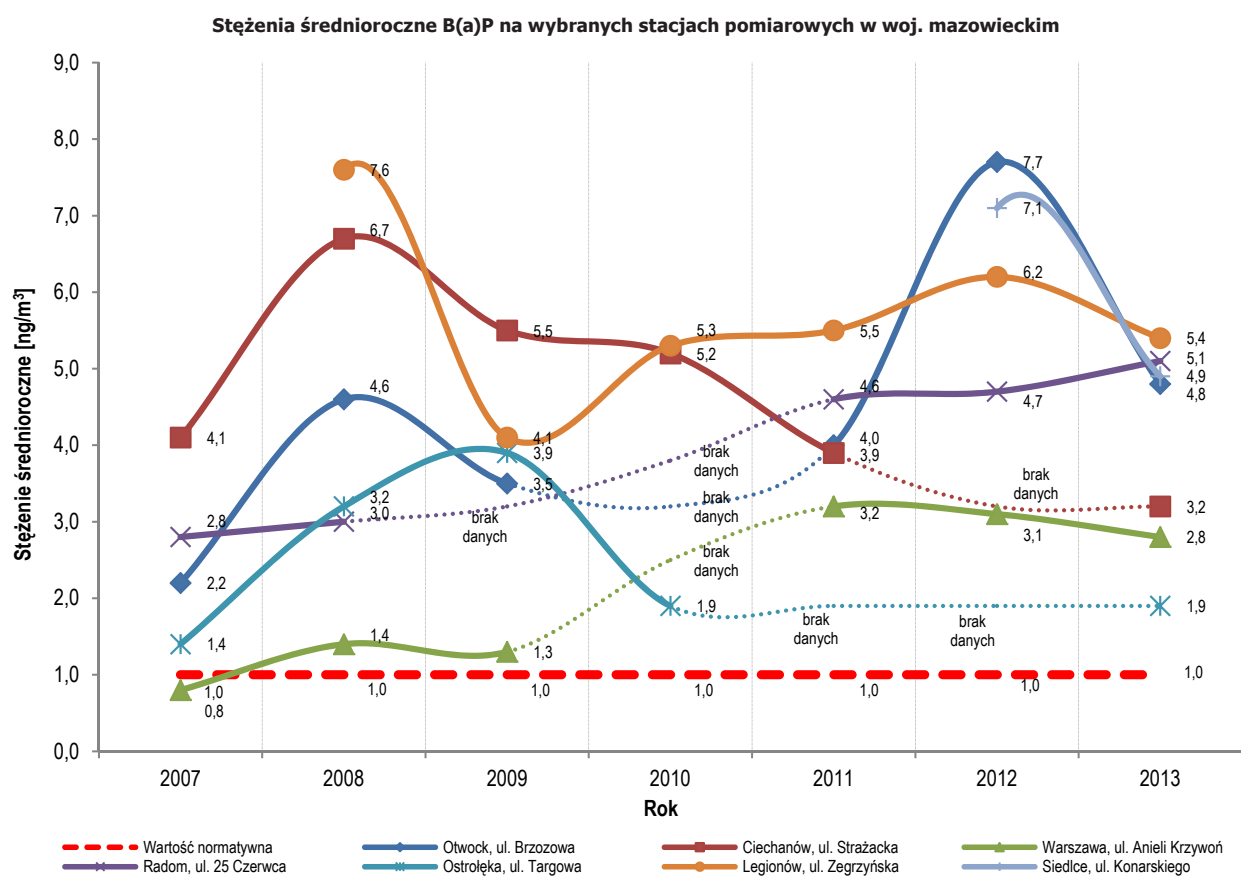
Liczba dni, w których odnotowano przekroczenia stężeń PM10 na wybranych stacjach pomiarowych w woj. śląskim





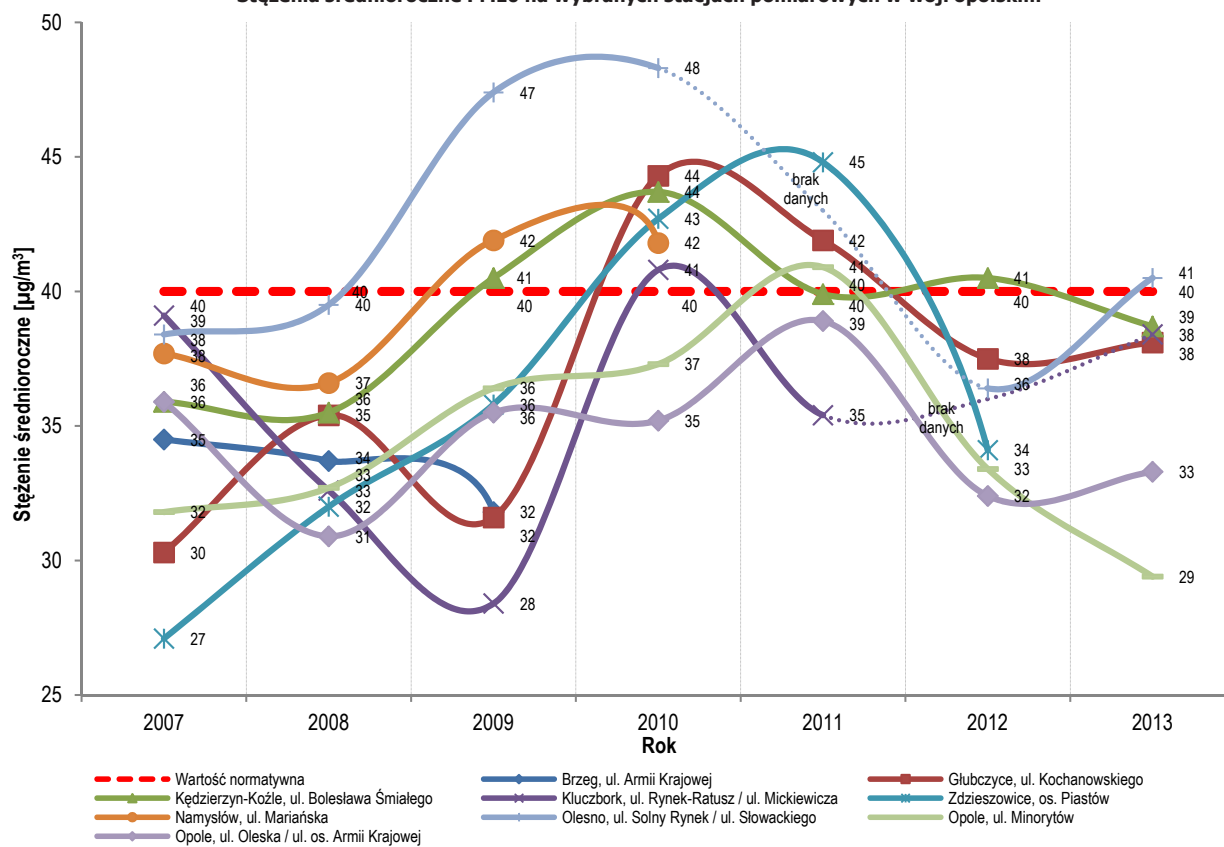
WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE

Stężenia średnioroczne PM₁₀ na wybranych stacjach pomiarowych w woj. mazowieckimLiczba dni, w których odnotowano przekroczenia stężeń PM₁₀ na wybranych stacjach pomiarowych w woj. mazowieckim

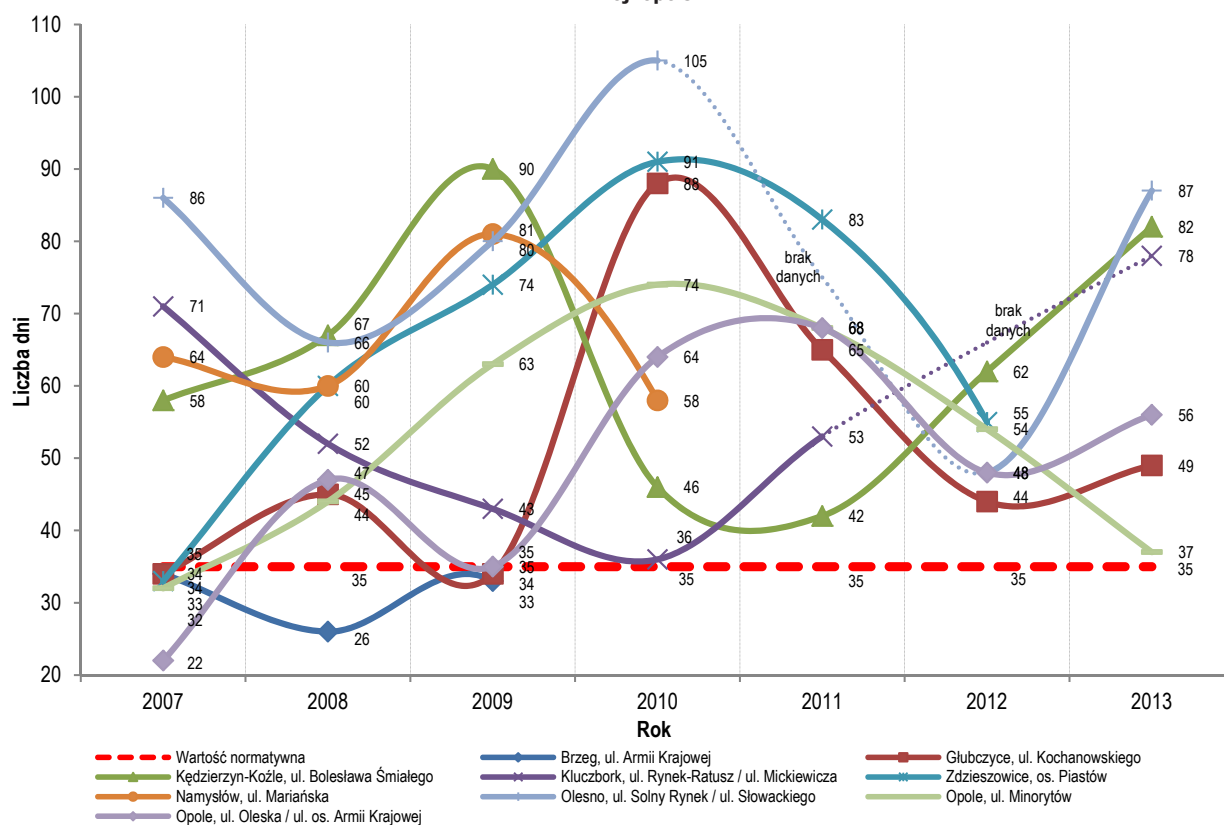


WOJEWÓDZTWO OPOLSKIE

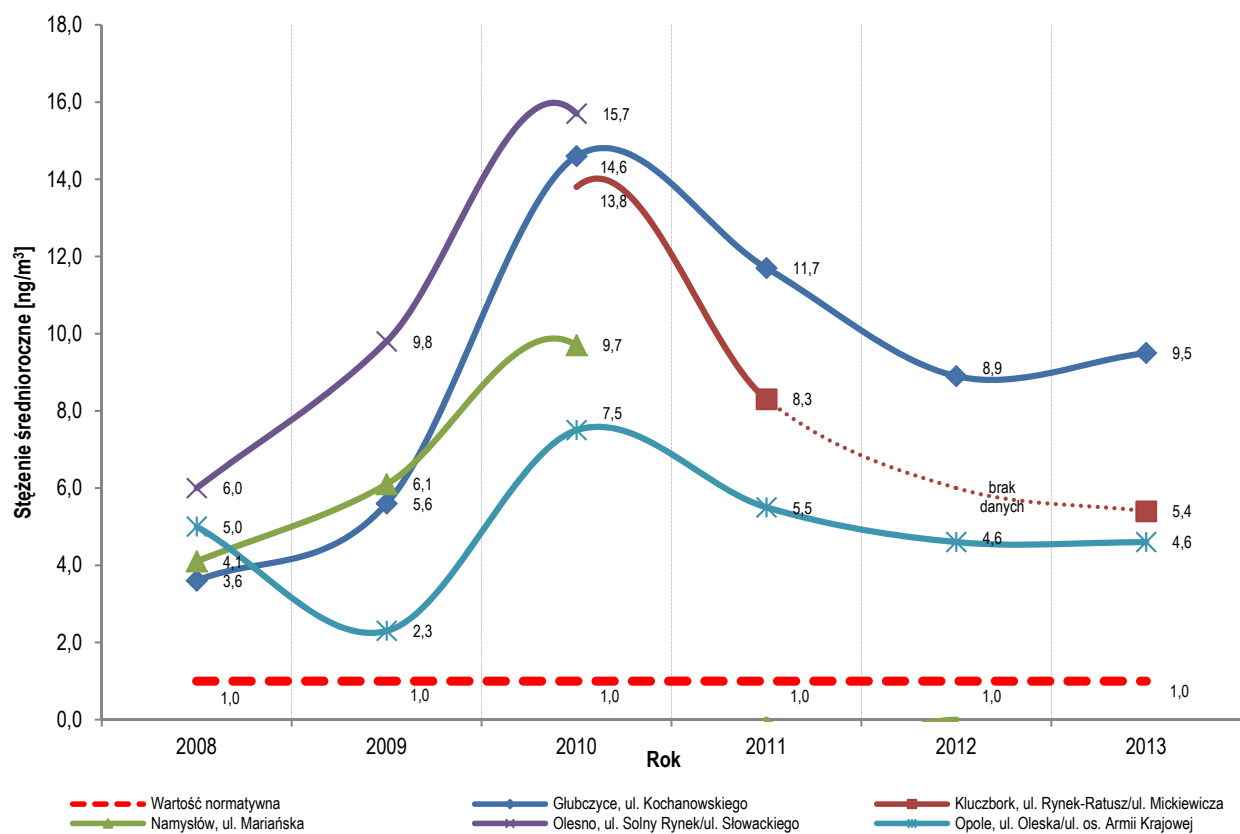
Stężenia średnioroczne PM10 na wybranych stacjach pomiarowych w woj. opolskim



Liczba dni, w których odnotowano przekroczenia stężeń PM10 na wybranych stacjach pomiarowych w woj. opolskim

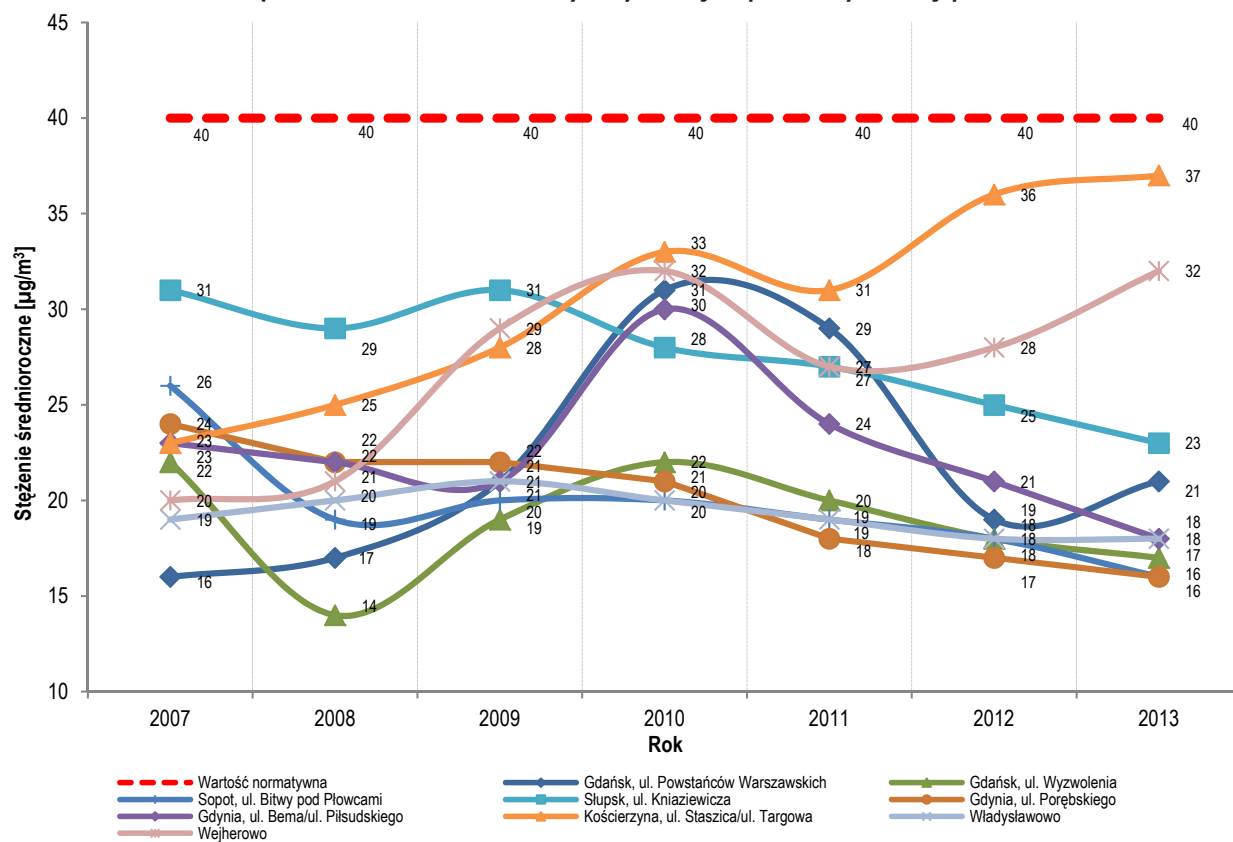


Stężenia średnioroczne B(a)P na wybranych stacjach pomiarowych w woj. opolskim

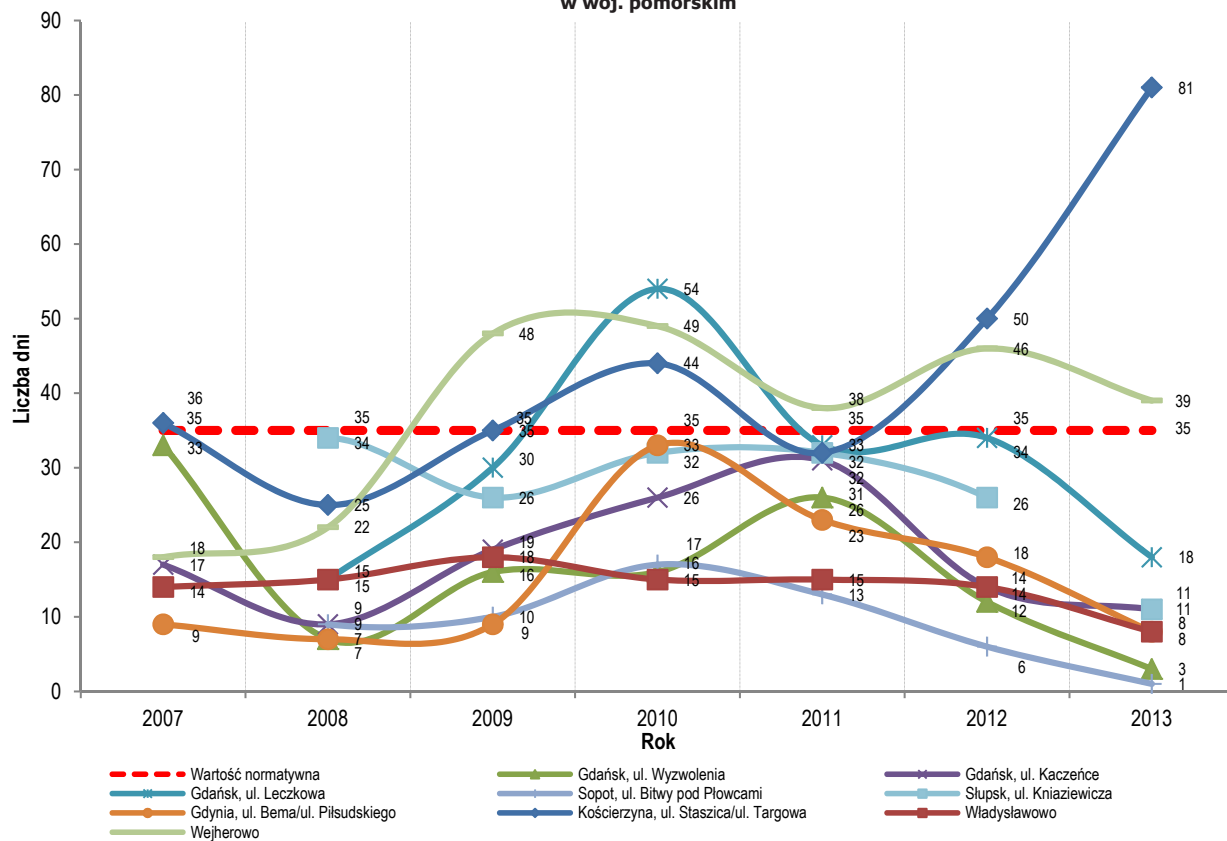


WOJEWÓDZTWO POMORSKIE

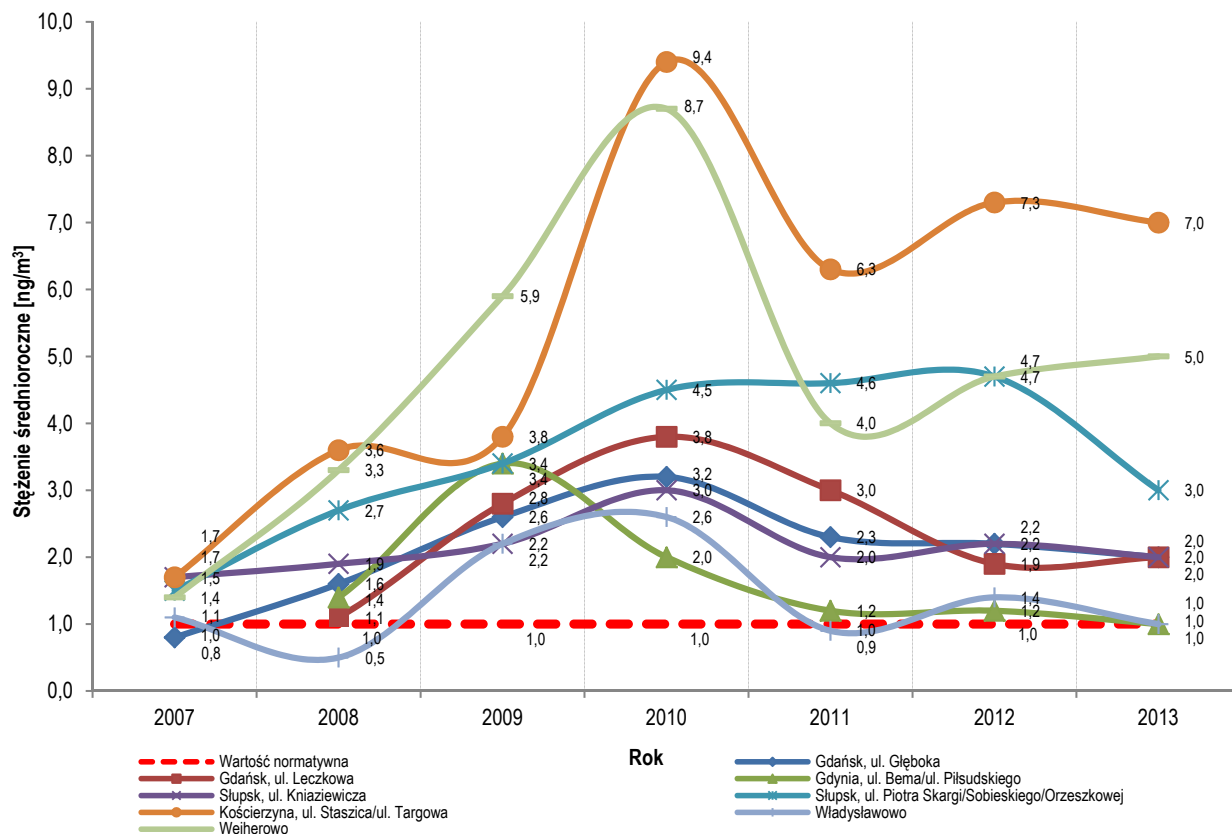
Stężenia średnioroczne PM10 na wybranych stacjach pomiarowych w woj. pomorskim



Liczba dni, w których odnotowano przekroczenia stężeń PM10 na wybranych stacjach pomiarowych w woj. pomorskim



Stężenia średnioroczne B(a)P na wybranych stacjach pomiarowych w woj. pomorskim



Wyniki klasyfikacji stref, w których dokonuje się ocen jakości powietrza (kryterium ochrony zdrowia) na obszarze województw objętych zasięgiem terytorialnym kontroli NIK

Nazwa strefy*	PM10				B(a)P				NO ₂				SO ₂				Ołów (Pb)				Benzen (C ₆ H ₆)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
województwo małopolskie																												
Aglomeracja Krakowska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
miasto Tarnów	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
miasto Nowy Sącz	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa bocheńsko-brzeska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa chrzanowsko-olkuska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa dąbrowsko-tarnowska	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa gorlicko-limanowska	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa krakowsko-wielicka	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa miechowsko-proszowicka	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa myślenicko-suska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A
strefa nowotarsko-tatrzńska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
województwo śląskie																												
Aglomeracja Górnośląska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Aglomeracja Rybnicko-Jastrzębska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
miasto Bielsko-Biała	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
miasto Częstochowa	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa bielsko-żywiecka	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa bieruńsko-pszczyńska	A	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa częstochowsko-lublińska	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa gliwicko-mikolowska	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa raciborsko-wodzisławska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa tarnogórsko-będzińska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
województwo mazowieckie																												
Aglomeracja Warszawska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
miasto Płock	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
miasto Radom	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
miasto Ostrołęka	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
miasto Siedlce	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
powiat legionowski	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
powiat nowodworski	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
powiat otwocki	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
powiat płaszczyński	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
powiat wołomiński	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa ciechanowsko-miawska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa kozienicko-grójcka	A	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa ostrołęcko-ostrowska	A	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa plocko-płońska	A	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa przyszkowsko-żyrardowska	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa radomsko-zwoleńska	A	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa siedlecko-mińska	A	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa warszawsko-sochaczewska	A	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A

[illegible]

Nazwa strefy*	PM10					B(a)P					NO ₂					SO ₂					Ołów (Pb)					Benzen (C ₆ H ₆)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013					
	województwo opolskie																																
strefa opolska / miasto opole	A	C	C	C	C	C	C	A	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	
powiat kędzierzyńsko-kozielski	C	A	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B	C	C	C	C	C	A	A	A	A	
strefa brzesko-nyska	A	C	A					A	A	A					A	A						A	A	A									
strefa głubczycko-prudnicka	A	C	A					A	C	C					A	A	A					A	A	A									
strefa krapkowicko-strzelecka	A	C	C					A	A	A					A	A	A					A	A	A							C	C	A
strefa namysłowski-deska	C	C	C					A	C	C					A	A	A					A	A	A									
	województwo pomorskie																																
Aglomeracja Trójmiejska	C	C	C	C	A	A	A	C	C	C	C	C	C	C	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	
miasto Słupsk	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa bytowski-chojnicka	A	C						A	A	A					A	A						A	A	A									
strefa kartusko-kościerska	A	C	C					C	C	C					A	A	A					A	A	A									
strefa kwidziński-tczewska	B	C	C					C	C	C					B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
strefa lęborsko-słupska	A	A						A	A	A					A	A	A					A	A	A									
strefa malborsko-sztumska	A	A						A	A	A					A	A	A					A	A	A									
strefa pucko-wejherowska	A	A						C	C	C					A	A	A					A	A	A									

Nazwa strefy	Tlenek węgla (CO)					Arsen (As)					Kadm (Cd)					Nikiel (Ni)					PM _{2,5}								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
strefa opolska / miasto opole	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	-	-	-	-	B	A	B	A
	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	-	-	-	-	C	C	C	C
	A	A	A					A	A	A					A	A	A					-	-	-	-				
	A	A						A	A	A					A	A	A					-	-	-	-	C	C	C	C
	A	A	A	A	A	A	A								A	A	A					-	-	-	-				
	A	A						A	A	A					A	A	A					-	-	-	-				
	A	A						A	A	A					A	A	A					-	-	-	-				
strefa namysłowski-oleska	A	A	A					A	A	A					A	A	A					-	-	-	-				
województwo pomorskie																													
Aglomeracja Trójmiejska	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	-	-	-	-	A	A	A	A
miasto Słupsk	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	-	-	-	-	A	A	A	C
strefa bytowski-chojnicka	A	A						A	A	A					A	A	A					-	-	-	-				
strefa kartusko-kościerska	A	A						A	A	A					A	A	A					-	-	-	-				
strefa kwidziński-tczewska	A	A						A	A	A					A	A	A					-	-	-	-	A	A	A	C
strefa lęborsko-słupska	A	A						A	A	A					A	A	A					-	-	-	-				
strefa malborsko-sztumska	A	A						A	A	A					A	A	A					-	-	-	-				
strefa pucko-wejherowska	A	A						A	A	A					A	A	A					-	-	-	-				
* Na skutek transpozycji do polskiego porządku prawnego postanowień Dyrektywy CAFE, z dniem 28 maja 2012 r. weszła w życie nowelizacja PoS w wyniku, której wprowadzono zmiany w podziale stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (art. 87 PoS). Wydane na podstawie art. 87 ust. 3 rozporządzenia wykonawcze określały liczbę stref w poszczególnych województwach, w szczególności:																													
• w województwie mazowieckim – zredukowano liczbę stref z 18 do 4 stref, tj.: Aglomeracja Warszawska, miasto Płock, miasto Radom oraz strefa mazowiecka, obejmująca pozostały obszar województwa,																													
• w województwie małopolskim – zredukowano liczbę stref z 11 do 3, tj.: Aglomeracja Krakowska, miasto Tarnów oraz strefa małopolska, obejmująca pozostały obszar województwa,																													
• w województwie śląskim – zredukowano liczbę stref z 10 do 5, tj.: Aglomeracja Górnośląska, Aglomeracja Rybnicko-Jastrzębska, miasto Bielsko-Biała, miasto Częstochowa oraz strefa śląska, obejmująca pozostały obszar województwa,																													
• w województwie opolskim – zredukowano liczbę stref z 6 do 2 stref, tj.: miasto Opole i strefa opolska, obejmująca pozostały obszar województwa,																													
• w województwie pomorskim – zredukowano liczbę stref z 8 do 2, tj.: Aglomeracja Trójmiejska oraz strefa pomorska, obejmująca pozostały obszar województwa.																													
Nowy podział klasyfikacyjny został po raz pierwszy zastosowany przez poszczególne WIOS w rocznych ocenach jakości powietrza za 2010 r.																													
Ocena „A” lub „B” oznacza, że nie zostały przekroczone standardy jakości powietrza (z uwzględnieniem marginesu tolerancji) i nie jest wymagane opracowanie POP. Ocena „C” oznacza, że w danej strefie wystąpiło przekroczenie wartości normatywnych danej substancji w powietrzu, co wymaga opracowania POP.																													

Wykaz POP uchwalonych przez poszczególne samorządy województw na obszarze objętym zasięgiem terytorialnym kontroli NIK

województwo małopolskie

Lp.	Przyjęty POP	Strefy objęte POP	Substancje objęte POP	Okres realizacji POP
1.	Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, przyjęty uchwałą nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. ¹⁰⁷ , zmieniony uchwałami:	Aglomeracja Krakowska miasto Nowy Sącz miasto Tarnów strefa bocheńsko-brzeska strefa chrzanowsko-olkuska strefa krakowsko-wielicka strefa miechowsko-proszowicka strefa myślenicko-suska strefa nowotarsko-tatrzańska	PM10, B(a)P, NO ₂ PM10, B(a)P PM10, B(a)P PM10, B(a)P PM10, B(a)P, NO ₂ , SO ₂ PM10, B(a)P PM10, B(a)P PM10, B(a)P PM10, B(a)P	2010–2020
	nr VI/70/11 z dnia 28 lutego 2011 r. ¹⁰⁸	strefa dąbrowsko-tarnowska strefa gorlicko-limanowska	PM10, B(a)P PM10, B(a)P	
	nr XLII/662/13 z dnia 30 września 2013 r. ¹⁰⁹	Aglomeracja Krakowska miasto Tarnów strefa małopolska	PM10, PM2,5, B(a)P, NO ₂ PM10, PM2,5, B(a)P PM10, PM2,5, B(a)P, SO ₂	

¹⁰⁷ Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2010 r. Nr 56, poz. 377.

¹⁰⁸ Dz. Urz. Województwa Małopolskiego Nr 161, poz. 1285.

¹⁰⁹ Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2013 r., poz. 6007.

województwo śląskie

Lp.	Przyjęty POP	Strefy objęte POP	Substancje objęte POP	Okres realizacji POP
1.	Program ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu, przyjęty uchwałą nr III/52/15/2010 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 16 czerwca 2010 r. ¹¹⁰	Agglomeracja Górnśląska Agglomeracja Rybnicko-Jastrzębska miasto Bielsko-Biała miasto Częstochowa strefa bielsko-żywiecka strefa bieruńsko-pszczyńska strefa częstochowsko-lubliniecka strefa gliwико-mikołowska strefa raciborsko-wodzisławska strefa tarnogórsko-będzińska	PM10, B(a)P PM10, B(a)P PM10, B(a)P PM10, B(a)P PM10, B(a)P B(a)P B(a)P B(a)P PM10, B(a)P PM10, B(a)P	2010–2020
2.	Program ochrony powietrza dla stref gliwико-mikołowskiej i częstochowsko-lublinieckiej województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu, przyjęty uchwałą nr IV/16/7/2011 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 19 grudnia 2011 r. ¹¹¹	strefa częstochowsko-lubliniecka strefa gliwико-mikołowska	PM10 PM10	2012–2020
3.	Program ochrony powietrza dla terenu byłej strefy bieruńsko-pszczyńskiej województwa śląskiego, gdzie stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu, przyjęty uchwałą nr IV/45/12/2013 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 19 grudnia 2013 r. ¹¹²	strefa bieruńsko-pszczyńska	PM10, PM2,5	2013–2020

¹¹⁰ Dz. Urz. Województwa Śląskiego Nr 151, poz. 2460.¹¹¹ Dz. Urz. Województwa Śląskiego z 2012 r., poz. 1184.¹¹² Dz. Urz. Województwa Śląskiego z 2014 r., poz. 207.

województwo opolskie

Lp.	Przyjęty POP	Strefy objęte POP	Substancje objęte POP	Okres realizacji POP
1.	Program ochrony powietrza dla powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego, przyjęty uchwałą nr XXII/336/2009 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 26 maja 2009 r. ¹¹³ , zmieniony uchwałą nr II/32/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r. ¹¹⁴ , częściowo uchylony z dniem 21 listopada 2013 r. na mocy uchwały nr XXXIV/417/2013 z dnia 25 października 2013 r. ¹¹⁵	powiat kędzierzyńsko-kozielski	PM10, benzen (C ₆ H ₆)	2009–2012 2009–2015 (styczeń)
2.	Program ochrony powietrza dla strefy opolskiej, przyjęty uchwałą nr XXXIII/352/2009 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 7 lipca 2009 r. ¹¹⁶ , uchylony z dniem 21 listopada 2013 r. na mocy uchwały nr XXXIV/416/2013 i nr XXXIV/417/2013 z dnia 25 października 2013 r.	strefa opolska	PM10	2009–2011 (czerwiec)
3.	Program ochrony powietrza dla strefy krapkowicko-strzeleckiej, przyjęty uchwałą nr XXXIII/353/2009 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 7 lipca 2009 r. ¹¹⁷ , uchylony z dniem 21 listopada 2013 r. na mocy uchwały nr XXXIV/417/2013 z dnia 25 października 2013 r.	strefa krapkowicko-strzelecka	PM10	2009–2011 (grudzień)
4.	Program ochrony powietrza dla strefy namysłowsko-oleskiej, przyjęty uchwałą nr XXXIII/354/2009 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 7 lipca 2009 r. ¹¹⁸ , uchylony z dniem 21 listopada 2013 r. na mocy uchwały nr XXXIV/417/2013 z dnia 25 października 2013 r.	strefa namysłowsko-oleska	PM10	2009–2011 (czerwiec)
5.	Program ochrony powietrza dla strefy głubczycko-prudnickiej, przyjęty uchwałą nr L/513/2010 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 9 listopada 2010 r. ¹¹⁹ , uchylony z dniem 21 listopada 2013 r. na mocy uchwały nr XXXIV/417/2013 z dnia 25 października 2013 r.	strefa głubczycko-prudnicka	PM10	2010–2015
6.	Program ochrony powietrza dla strefy miasto Opole, ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu PM10 oraz poziomowi docelowego benzo(a)pirenu wraz z planem działań krótkoterminowych, przyjęty uchwałą nr XXXIV/416/2013 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 25 października 2013 r. ¹²⁰	miasto Opole	PM10, B(a)P	2013–2020
7.	Program ochrony powietrza dla strefy opolskiej, ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu PM10, pyłu PM2,5 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu wraz z planem działań krótkoterminowych, przyjęty uchwałą nr XXXIV/417/2013 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 25 października 2013 r. ¹²¹	strefa opolska	PM10, PM2,5, B(a)P	2013–2020

¹¹³ Dz. Urz. Województwa Opolskiego Nr 51, poz. 878 ze zm.¹¹⁴ Dz. Urz. Województwa Opolskiego z 2011 r. Nr 11, poz. 109.¹¹⁵ Uchylono część dotyczącą przekroczeń PM₁₀ zachowując moc prawną uregulowań dotyczących przekroczeń benzenu.¹¹⁶ Dz. Urz. Województwa Opolskiego Nr 66, poz. 1084.¹¹⁷ Dz. Urz. Województwa Opolskiego Nr 72, poz. 1128.¹¹⁸ Dz. Urz. Województwa Opolskiego Nr 73, poz. 1129.¹¹⁹ Dz. Urz. Województwa Opolskiego z 2011 r. Nr 19, poz. 240.¹²⁰ Dz. Urz. Województwa Opolskiego z 2013 r., poz. 2366.¹²¹ Dz. Urz. Województwa Opolskiego z 2013 r., poz. 2367.

województwo pomorskie

Lp.	Przyjęty POP	Strefy objęte POP	Substancje objęte POP	Okres realizacji POP
1.	Program ochrony powietrza dla strefy miasto Słupsk, przyjęty uchwałą nr 830/XXXV/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 maja 2009 r. ¹²² , zastąpiony programem przyjętym na podstawie uchwały nr 753/XXXV/13 z dnia 25 listopada 2013 r.	miasto Słupsk	B(a)P	2009–2013
2.	Program ochrony powietrza dla strefy pucko-wejherowskiej, przyjęty uchwałą nr 831/XXXV/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 maja 2009 r. ¹²³ , zastąpiony programem przyjętym na podstawie uchwały nr 753/XXXV/13 z dnia 25 listopada 2013 r.	strefy pucko-wejherowska	PM10, B(a)P	2009–2011 2009–2013
3.	Program ochrony powietrza dla strefy kwidzińsko-tczewskiej, przyjęty uchwałą nr 832/XXXV/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 maja 2009 r. ¹²⁴ , zastąpiony programem przyjętym na podstawie uchwały nr 753/XXXV/13 z dnia 25 listopada 2013 r.	strefy kwidzińsko-tczewska	PM10, B(a)P SO ₂	2009–2011 2009–2013 2009–2011
4.	Program ochrony powietrza dla strefy kartusko-kościerskiej, przyjęty uchwałą nr 833/XXXV/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 maja 2009 r. ¹²⁵ , zastąpiony programem przyjętym na podstawie uchwały nr 753/XXXV/13 z dnia 25 listopada 2013 r.	strefy kartusko-kościerska	PM10, B(a)P	2009–2011 2009–2013
5.	Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracji trójmiejskiej, przyjęty uchwałą nr 1203/XLIX/10 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 28 czerwca 2010 r. ¹²⁶ , zastąpiony programem przyjętym na podstawie uchwały nr 754/XXXV/13 z dnia 25 listopada 2013 r.	Aglomeracja Trójmiejska	PM10, B(a)P	2009–2011 2009–2013
6.	Program ochrony powietrza dla strefy pomorskiej, w której został przekroczony poziom dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 oraz poziom docelowego benzo(a)pirenu, przyjęty uchwałą nr 753/XXXV/13 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 listopada 2013 r. ¹²⁷	strefa pomorska	PM10, B(a)P	2014–2020
7.	Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracji trójmiejskiej, w której został przekroczony poziom dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 oraz poziom docelowego benzo(a)pirenu, przyjęty uchwałą nr 754/XXXV/13 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 listopada 2013 r. ¹²⁸	Aglomeracja Trójmiejska	PM10, B(a)P	2014–2020

¹²² Dz. Urz. Województwa Pomorskiego Nr 96, poz. 1936.¹²³ Dz. Urz. Województwa Pomorskiego Nr 96, poz. 1937.¹²⁴ Dz. Urz. Województwa Pomorskiego Nr 96, poz. 1938.¹²⁵ Dz. Urz. Województwa Pomorskiego Nr 96, poz. 1939.¹²⁶ Dz. Urz. Województwa Pomorskiego Nr 137, poz. 2659.¹²⁷ Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2013, poz. 4710.¹²⁸ Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2013, poz. 4711.

województwo mazowieckie

Lp.	Przyjęty POP	Strefy objęte POP	Substancje objęte POP	Okres realizacji POP
1.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat ciechanowski, przyjęty uchwałą Nr 228/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2008 r. ¹²⁹	powiat ciechanowski	PM10	2009–2011 (czerwiec)
2.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat nowodworski, przyjęty uchwałą Nr 229/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2008 r. ¹³⁰	powiat nowodworski	PM10	2009–2011 (czerwiec)
3.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat grodziski, przyjęty uchwałą Nr 230/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2008 r. ¹³¹	powiat grodziski	PM10	2009–2011 (czerwiec)
4.	Program ochrony powietrza dla strefy miasto Płock, przyjęty uchwałą Nr 231/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2008 r. ¹³²	miasto Płock	PM10	2009–2011 (czerwiec)
5.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat żuromiński, przyjęty uchwałą Nr 232/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2008 r. ¹³³	powiat żuromiński	PM10	2009–2011 (czerwiec)
6.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat otwocki, przyjęty uchwałą Nr 233/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2008 r. ¹³⁴	powiat otwocki	PM10	2009–2011 (czerwiec)
7.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat piaseczyński, przyjęty uchwałą Nr 234/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2008 r. ¹³⁵	powiat piaseczyński	PM10	2009–2011 (czerwiec)
8.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat pruszkowski, przyjęty uchwałą Nr 235/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2008 r. ¹³⁶	powiat pruszkowski	PM10	2009–2011 (czerwiec)
9.	Program ochrony powietrza dla strefy miasto Ostrołęka, przyjęty uchwałą Nr 167/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 12 października 2009 r. ¹³⁷	miasto Ostrołęka	PM10	2009–2011 (czerwiec)
10.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat ostrowski, przyjęty uchwałą Nr 168/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 12 października 2009 r. ¹³⁸	powiat ostrowski	PM10	2009–2011 (czerwiec)
11.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat wołomiński, przyjęty uchwałą Nr 169/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 12 października 2009 r. ¹³⁹	powiat wołomiński	PM10	2009–2011 (czerwiec)
12.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat makowski, przyjęty uchwałą Nr 170/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 12 października 2009 r. ¹⁴⁰	powiat makowski	PM10	2009–2011 (czerwiec)

¹²⁹ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 216, poz. 9135.¹³⁰ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 216, poz. 9136.¹³¹ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 216, poz. 9137.¹³² Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 216, poz. 9138.¹³³ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 216, poz. 9139.¹³⁴ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 216, poz. 9140.¹³⁵ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 216, poz. 9141.¹³⁶ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 216, poz. 9142.¹³⁷ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 181, poz. 5121.¹³⁸ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 181, poz. 5122.¹³⁹ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 181, poz. 5123.¹⁴⁰ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 181, poz. 5124.

Lp.	Przyjęty POP	Strefy objęte POP	Substancje objęte POP	Okres realizacji POP
13.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat mławski, przyjęty uchwałą Nr 171/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 12 października 2009 r. ¹⁴¹	powiat mławski	PM10	2009–2011 (czerwiec)
14.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat pułtuski, przyjęty uchwałą Nr 172/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 12 października 2009 r. ¹⁴²	powiat pułtuski	PM10	2009–2011 (czerwiec)
15.	Program ochrony powietrza dla strefy powiat legionowski, przyjęty uchwałą Nr 173/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 12 października 2009 r. ¹⁴³	powiat legionowski	PM10	2009–2011 (czerwiec)
16.	Program ochrony powietrza dla strefy mazowieckiej, w której został przekroczony poziom docelowy ozonu w powietrzu, przyjęty uchwałą Nr 222/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 grudnia 2009 r. ¹⁴⁴	strefa mazowiecka	O ₃ (ozon)	2010
17.	Program ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu jako wskaźnika wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w powietrzu, przyjęty uchwałą Nr 223/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 grudnia 2009 r. ¹⁴⁵	Aglomeracja Warszawska, miasto Ostrołęka, miasto Płock, miasto Radom, miasto Siedlce, powiat legionowski, powiat nowodworski, powiat otwocki, powiat piaseczyński, powiat wołomiński, strefa ciechanowsko-mławska, strefa kozienicko-grójecka, strefa ostrołęcko-ostrowska, strefa płocko-płońska, strefa pruszkowsko-żyrardowska, strefa radomsko-zwoleńska, strefa siedlecko-mińska, strefa warszawsko-sochaczewska	B(a)P	2010–2013
18.	Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja warszawska, w której został przekroczony poziom dopuszczalny dla pyłu zawieszonego PM2,5, przyjęty uchwałą Nr 162/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r. ¹⁴⁶	Aglomeracja Warszawska	PM2,5	2014–2024

¹⁴¹ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 182, poz. 5127.¹⁴² Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 182, poz. 5128.¹⁴³ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 182, poz. 5129.¹⁴⁴ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2010 r. Nr 2, poz. 37.¹⁴⁵ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2010 r. Nr 2, poz. 38.¹⁴⁶ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2013 r., poz. 11271.

Lp.	Przyjęty POP	Strefy objęte POP	Substancje objęte POP	Okres realizacji POP
19.	Program ochrony powietrza dla strefy miasto Płock, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne dla pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu, przyjęty uchwałą Nr 163/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r. ¹⁴⁷	miasto Płock	PM10, PM2,5	2014–2024
20.	Program ochrony powietrza dla strefy mazowieckiej, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne dla pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu, przyjęty uchwałą Nr 164/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r. ¹⁴⁸	strefa mazowiecka	PM10, PM2,5	2014–2024
21.	Program ochrony powietrza dla stref województwa mazowieckiego, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu w powietrzu, przyjęty uchwałą Nr 184/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 listopada 2013 r. ¹⁴⁹	Aglomeracja Warszawska, miasto Płock, miasto Radom, strefa mazowiecka	B(a)P	2014–2024
22.	Program ochrony powietrza dla strefy miasto Radom, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu, przyjęty uchwałą Nr 185/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 listopada 2013 r. ¹⁵⁰	miasto Radom	PM10, PM2,5	2014–2024
23.	Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja warszawska, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego PM10 i dwutlenku azotu w powietrzu, przyjęty uchwałą Nr 186/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 listopada 2013 r. ¹⁵¹	Aglomeracja Warszawska	PM10, NO ₂	2014–2024

¹⁴⁷ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2013 r., poz. 11272.

¹⁴⁸ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2013 r., poz. 11273.

¹⁴⁹ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2013 r., poz. 13009.

¹⁵⁰ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2013 r., poz. 13010.

¹⁵¹ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2013 r., poz. 13011.

Koszty opracowania POP i źródła finansowania poniesionych na ten cel wydatków

Województwo	Łączny koszt opracowania POP* [w tys. zł]	dotacja od wojewody	Udział % [kol. 3/kol 2.]	środki NFOŚiGW	Udział % [kol. 5/kol 2.]	środki WFOŚiGW	Udział % [kol. 7/kol 2.]	środki własne samorządu woj.	Udział % [kol. 10/kol 2.]
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
małopolskie	1 159,0	100,0	8,6%	123,0	10,6%	931,8	80,4%	4,2	0,4%
śląskie	1 016,2	180,1	17,7%	256,2	25,2%	579,9	57,1%	0,0	0,0%
mazowieckie	1 628,3	0,0	0,0%	0,0	0,0%	1 628,3	100,0%	0,0	0,0%
opolskie	668,7	18,9	2,8%	239,7	35,8%	366,9	54,9%	43,2	6,5%
pomorskie	563,4	164,7	29,2%	98,6	17,5%	129,0	22,9%	171,1	30,4%
RAZEM	5 035,6	463,7	9,2%	717,5	14,2%	3 635,9	72,2%	218,5	4,3%

* Uchwalonych w okresie 2008 r. – I półrocze 2014 r. W przypadku województwa małopolskiego podano źródła finansowania kosztów opracowania POP uchwalonego w 2009 r.

Wielkość emisji PM₁₀, PM_{2,5}, B(a)P i NO₂ z obszaru poszczególnych województw

Województwo	Źródło danych	Rok bazowy POP	Wielkość emisji [Mg/rok]			
			PM ₁₀	PM _{2,5}	B(a)P	NO ₂
śląskie*	POP zlecony w 2014 r.	2012	70 179	65 160	23,2	154 721
mazowieckie**	POP z 2013 r.	2011	88 051	39 110	17,3	21 633
małopolskie	POP z 2013 r.	2011	31 877	28 235	10,7	43 110
pomorskie	POP z 2013 r.	2011	24 743	x	10,2	x
opolskie	POP z 2013 r.	2011	14 725	11 990	4,9	x

* W przypadku województwa śląskiego przyjęto dane z POP, którego opracowanie zlecono w 2014 r., z terminem zakończenia do 31 października 2014 r.; zatem podane dane nie są ostateczne.

** W przypadku województwa mazowieckiego dane w zakresie emisji NO₂ dotyczą wyłącznie Aglomeracji Warszawskiej – w pozostałych strefach nie występowały przekroczenia wartości normatywnych tej substancji.

Źródła emisji PM10 i B(a)P z obszaru poszczególnych województw

województwo	Udział procentowy poszczególnych źródeł emisji w całkowitej emisji z danej strefy*					B(a)P			
	PM10					powierzchniowe	liniowe	punktowe	pozostałe**
mazowieckie	66,1%	17,4%	3,8%	12,7%	97,7%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%
małopolskie	63,0%	7,4%	11,4%	18,2%	95,5%	0,0%	4,5%	0,0%	0,0%
pomorskie	54,5%	34,0%	11,5%	0,0%	75,5%	0,4%	24,1%	0,0%	0,0%
śląskie	51,6%	23,6%	10,4%	14,4%	94,1%	0,2%	5,7%	0,0%	0,0%
opolskie	51,3%	27,9%	14,9%	5,9%	89,7%	0,2%	10,1%	0,0%	0,0%

* Przyjęto dane z POP uchwalonych w 2013 r. W przypadku województwa śląskiego przyjęto dane z POP, którego opracowanie zlecono w 2014 r., z terminem zakończenia do 31 października 2014 r.; zatem podane dane nie są ostateczne.

** Emisja z rolnictwa oraz emisja nieorganizowana (w tym: hałdy i zwałowiska, kopalnie odkrywkowe).

Efekty ekologiczne określone w aktualizacjach POP oraz stopień redukcji oszacowanej wielkości emisji PM10 PM2,5, NO₂ i B(a)P

Województwo	Emisja w roku bazowym (aktualizacja POP) (w Mg/rok)				Efekty ekologiczne założone w aktualizacji POP (w Mg/rok)				Ograniczenie wielkości emisji (w %)			
	PM10	PM2,5	B(a)P	NO ₂	PM10	PM2,5	B(a)P	NO ₂	PM10	PM2,5	B(a)P	NO ₂
małopolskie	31 877	28 235	10,7	43 110	9 004,11	7 695,45	4,09	8 774,50	28,2%	27,3%	38,3%	20,4%
śląskie*	70 179	65 160	23,2	154 721	5 614,32	130,32	2,85	x	8,0%	0,2%	12,3%	x
pomorskie	24 743	x	10,2	x	1 771,17	x	0,50	x	7,2%	x	4,9%	x
opolskie	14 725	11 990	4,9	x	1 428,28	1 207,60	0,42	x	9,7%	10,1%	8,8%	x
mazowieckie**	88 051	39 110	17,3	21 633	brak danych	brak danych	0,77	brak danych	brak danych	brak danych	4,5%	brak danych

* W przypadku województwa śląskiego przyjęto dane z POP, którego opracowanie zlecono w 2014 r., z terminem zakończenia do 31 października 2014 r.; zatem podane dane nie są ostateczne.

** W przypadku województwa mazowieckiego dane w zakresie emisji NO₂ dotyczą wyłącznie Aglomeracji Warszawskiej – w pozostałych strefach nie występowały przekroczenia wartości normatywnych tej substancji.

Zestawienie danych o liczbie podmiotów, które złożyły wykazy o korzystaniu ze środowiska, wysokości opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza i liczbie kontroli w zakresie naliczania tych opłat przeprowadzonych przez poszczególne urzędy marszałkowskie

Jednostka	Rok	Liczba podmiotów, które złożyły wykazy*	Wysokość wniesionych opłat z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza [w tys. zł]	Liczba przeprowadzonych kontroli w zakresie prawidłowości naliczania wniesionych opłat	Odsetek skontrolowanych podmiotów
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	2010	11 449	40 800,8	45	0,4%
	2011	13 290	43 843,8	52	0,4%
	2012	14 293	41 796,2	95	0,7%
Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	2010	16 658	128 103,6	0	0,0%
	2011	19 094	129 275,4	9	0,0%
	2012	22 660	127 160,3	102	0,5%
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	2010	22 774	102 331,1	42	0,2%
	2011	24 878	143 993,6	90	0,4%
	2012	25 896	106 898,1	63	0,2%
Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	2010	6 080	30 461,7	43	0,7%
	2011	6 294	30 447,6	38	0,6%
	2012	6 703	30 076,9	37	0,6%
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	2010	9 552	27 534,3	0	0,0%
	2011	10 481	28 098,2	8	0,1%
	2012	11 222	21 313,4	5	0,0%

* Wykazy zawierające dane o zakresie korzystania ze środowiska i o wysokości należnych opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

Zestawienie skontrolowanych miast

Lp.	Miasto	Liczba ludności ¹ (w tys.)	Strefa ochrony powietrza przed zmianą ²	Aktualna strefa ochrony powietrza ³
1.	Warszawa	1.715,5	Aglomeracja Warszawska	Aglomeracja Warszawska
2.	Radom	219,7	Miasto Radom	Miasto Radom
3.	Katowice	307,2	Aglomeracja Górnośląska	Aglomeracja Górnośląska
4.	Dąbrowa Górnicza	124,7	Aglomeracja Górnośląska	Aglomeracja Górnośląska
5.	Gdańsk	460,5	Aglomeracja Trójmiejska	Aglomeracja Trójmiejska
6.	Lębork	35,6	Strefa lęborsko-słupska	strefa pomorska
7.	Opole	121,6	Strefa opolska	Miasto Opole
8.	Głubczyce	13,1	Strefa głubczycko-prudnicka	strefa opolska
9.	Kraków	758,3	Aglomeracja Krakowska	Aglomeracja Krakowska
10.	Nowy Sącz	84,1	Miasto Nowy Sącz	strefa małopolska
Razem:		3.840,3		

¹ Dane na podstawie Rocznika demograficznego 2013, dostępnego na stronie internetowej:

http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2013.pdf

² Na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. Nr 52, poz. 310).

³ Na podstawie rozporządzenia 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).

Wykaz aktów prawnych

1. Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (stara dyrektywa ramowa) – Dz.U.UE L nr 296 z dnia 21 listopada 1996 r., str. 55 ze zm., uchylona z dniem 31 grudnia 2010 r.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (nowa dyrektywa ramowa – CAFE) – Dz.U.UE L nr 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., str. 1.
3. Dyrektywa Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu, uchylona z dniem 11 czerwca 2010 r. przez nową dyrektywę ramową – Dz.U.UE L nr 163 z dnia 29 czerwca 1999 r., str. 41 ze zm.
4. Dyrektywa 2000/69/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2000 r. dotycząca wartości dopuszczalnych benzenu i tlenku węgla w otaczającym powietrzu, uchylona z dniem 11 czerwca 2010 r. przez nową dyrektywę ramową – Dz.U.UE L nr 313 z dnia 13 grudnia 2000 r., str. 12 ze zm.
5. Dyrektywa 2002/3/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lutego 2002 r. odnosząca się do ozonu w otaczającym powietrzu, uchylona z dniem 11 czerwca 2010 r. przez nową dyrektywę ramową – Dz.U.UE L nr 67 z dnia 9 marca 2002 r., str. 14 ze zm.
6. Dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu – Dz.U.UE L nr 23 z dnia 26 stycznia 2005 r., str. 3 ze zm.
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.
8. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.
9. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji – Dz. U. z 2013 r., poz. 1107 ze zm.
10. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2013 r. poz. 686 ze zm.
11. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.
14. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
15. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne – Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.
16. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.
17. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach – Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm., uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r.
18. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza – Dz. U. z 2012 r. poz. 1034, wejście w życie z dniem 3 października 2012 r.

20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza – Dz. U. Nr 38, poz. 221, uchylone z dniem 3 października 2012 r.
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych – Dz. U. z 2012 r., poz. 1028, wejście w życie z dniem 3 października 2012 r.
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu – Dz. U. Nr 47, poz. 281, uchylone z dniem 3 października 2012 r..
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu – Dz. U. z 2012 r., poz. 1031.
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu – Dz. U. z 2009 r. Nr 5, poz. 31, uchylone z dniem 3 października 2012 r.
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu – Dz. U. z 2012 r., poz. 1032.
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza – Dz. U. Nr 52, poz. 310, uchylone z dniem 25 sierpnia 2012 r.
27. Rozporządzenie 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.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja Gospodarki
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Senacka Komisja Środowiska
14. Szef Kancelarii Prezydenta RP
15. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
16. Szef Kancelarii Sejmu
17. Szef Kancelarii Senatu
18. Minister Środowiska
19. Minister Gospodarki
20. Minister Spraw Wewnętrznych
21. Minister Infrastruktury i Rozwoju
22. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
23. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
24. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
25. Wojewodowie
26. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska
27. Marszałkowie województw
28. Przewodniczący sejmików województw
29. Prezesi zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej
30. Wójtowie
31. Burmistrzowie
32. Prezydenci miast



Warszawa, dnia 19.12. 2014 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DOP-I-091-4/51120/14/MZ

**Pan
Jacek Uczkiewicz
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli**

Szanowny Panie Prezisie,

Odpowiadając na pismo z dnia 3 grudnia 2014 r. (znak: LKR-430-05/2014, P/14/086) w sprawie informacji o wynikach przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli w Ministerstwie Środowiska kontroli P/14/086 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, uprzejmie informuję, że generalnie nie zgłaszam uwag do przedmiotowego dokumentu.

Jednakże odnosząc się do przedmiotowego dokumentu w pkt 3 „Podsumowanie wyników kontroli” oraz pkt 4.5.10 „Koordynacja działań i współpraca jednostek organizacyjnych przy realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza” w zakresie zastrzeżenia, że Ministerstwo Środowiska zbyt późno przystąpiło do opracowania Krajowego Programu Ochrony Powietrza (KPOP) oraz zbyt późno nawiązało współpracę z Ministerstwem Gospodarki w zakresie ustanowienia standardów emisyjnych dla małych instalacji spalania o mocy poniżej 1MW i określenia minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych, biorąc pod uwagę wieloletnie przekroczenia standardów jakości powietrza, uprzejmie informuję, podtrzymuję stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 8 sierpnia 2014 r. (znak: DOP-I-091-4/32729/14/MZ) w tej sprawie.

Przypominam, że delegacja ustawowa, dająca podstawę do opracowania KPOP, została wprowadzona w roku 2012 poprzez art. 91c ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2012 r. poz. 460). W związku z powyższym, prace nad koncepcją projektu KPOP-u rozpoczęły się w II połowie 2012 r. Jednakże, ze względu na fakt, że pod koniec roku 2012, na szczelbu unijnym, rozpoczął się Przegląd Strategii Tematycznej z września 2005 r. *dotyczącej zanieczyszczenia powietrza*, którego celem była ocena realizacji unijnej legislacji w zakresie ochrony powietrza, prace na projektem KPOP-em zostały wstrzymane do czasu zakończenia Przeglądu. Komisja Europejska planowała przygotować nową propozycję regulacji prawnej w sprawie ustanowienia standardów emisyjnych dla małych i średnich źródeł spalania, która rozwiązałaby problem przekroczeń standardów jakości powietrza na większości obszaru Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim w państwach Europy środkowo - wschodniej.

W wyniku przeglądu, przygotowana została m.in. propozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (MCP), celem której jest wprowadzenie przepisów określających m.in. wymagania w zakresie dopuszczalnych wielkości emisji oraz pomiarów wielkości

emisji dla tzw. średnich obiektów energetycznego spalania (o nominalnej mocy cieplnej równej lub większej niż 1 MW i mniejszej niż 50 MW). Projektowana dyrektywa MCP ma na celu ograniczenie emisji do powietrza SO₂, NO_x i pyłu ze średnich obiektów energetycznego spalania, a tym samym ograniczenie potencjalnych zagrożeń dla zdrowia ludzi i dla środowiska.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że projektowana dyrektywa MCP nie uwzględniła wymagań dla instalacji o mocy cieplnej poniżej 1MW, w grudniu 2013 r. resort środowiska podjął wstępne rozmowy z resortem gospodarki, w sprawie podjęcia działań na szczeblu krajowym w zakresie ustanowienia standardów emisyjnych dla małych instalacji spalania o mocy poniżej 1MW, zasilanych paliwami stałymi (węgiel, biomasa) oraz określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych używanych w sektorze bytowo-komunalnym.

W wyniku uzgodnień ustalono, że jedynym rozwiązaniem, uwzględniającym aspekty techniczno – technologiczno – finansowe, dającym wymierny efekt w postaci poprawy jakości powietrza w Polsce, jest ustanowienie standardów jakości paliw stałych oraz certyfikacja kotłów na paliwa stałe.

Jednocześnie, niezależnie od powyższego, Ministerstwo Gospodarki na spotkaniu w dniu 22 lipca 2014 r. poinformowało o powołaniu Zarządzeniem nr 28 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 maja 2014 r. *Mędzyresortowego Zespołu ds. Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego w Polsce* (M.P. 2014 poz. 321) pod przewodnictwem sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki. Głównym celem przyświecającym pracom Mędzyresortowego Zespołu było przygotowanie projektu ustawy, z uwzględnieniem delegacji dla ministra właściwego ds. gospodarki do wydania rozporządzenia w sprawie standardów emisyjnych dla paliw stałych. Informuję, że w wyniku prac ww. Grupy nastąpiła nowelizacja ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. *o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2014 poz. 1728). Zgodnie z przepisami ustawy, paliwa stałe wprowadzane do obrotu powinny spełniać wymagania jakościowe ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów. Nowe przepisy wprowadzają zakaz obrotu paliwami stałymi, przywiezionymi z terytorium państwa trzeciego do Polski, które nie spełniają wymagań jakościowych. Rozszerza się funkcjonowanie Systemu Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw o węgiel kamienny. Zadaniem Systemu będzie m.in. kontrola jakości węgla kamiennego u przedsiębiorców. Systemem zarządza Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W nowelizacji przewidziano kary za prowadzenie działalności niezgodnie z wymaganiami.

Nowelizacja zawiera trzy delegacje dla ministra właściwego ds. gospodarki do wydania rozporządzeń w sprawie:

- *wymagań jakościowych dla paliw stałych,*
- *sposobu pobierania próbek paliw stałych,*
- *metod badań jakości paliw stałych.*

Projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych zakończył etap konsultacji wewnątrzresortowych. Kolejnym etapem procesu legislacyjnego będzie skierowanie projektu do uzgodnień społecznych i międzyresortowych po uprzednim jego uzupełnieniu o zgłoszone uwagi oraz po uzyskaniu akceptacji Kierownictwa Ministerstwa Gospodarki. Należy także zauważyć, że projekt zawiera przepisy techniczne, a zatem niezbędna będzie jego notyfikacja Komisji Europejskiej, która trwa około 3 miesięcy.

Ponadto, ze względu na fakt, że podjęcie działań mających przynieść poprawę stanu jakości powietrza w Polsce wymaga zaangażowania innych resortów, wnoszę o zmianę redakcji ostatniego zdania w pkt 4. 2 dokumentu „Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne” na str. 14, nadając mu następujące brzmienie: „*Ważną rolę odgrywa Minister Środowiska, który może podejmować działania*

koordynacyjne w zakresie ochrony powietrza na obszarze kraju, w szczególności poprzez opracowanie krajowego programu ochrony powietrza oraz poprzez współpracę z Ministrem Gospodarki, Ministrem Finansów oraz Ministrem Infrastruktury i Rozwoju w zakresie przygotowania projektów aktów normatywnych stwarzających lepsze możliwości prowadzenia skutecznych działań naprawczych.”.

Podsumowując powyższe oraz odnosząc się do pkt 3.2 dokumentu „Uwagi końcowe i wnioski”, w zakresie przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli postulatów, informuję, że deklaruje intensyfikację podejmowanych działań na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce. Informuję ponadto, że przedstawione w wynikach kontroli zalecenia do KPOP także zostaną podczas tych prac uwzględnione.

Jednocześnie wnoszę o uwzględnienie w wynikach kontroli przedstawionego wyżej stanowiska odnośnie zbyt późnego podjęcia prac nad KPOP-em oraz współpracy z Ministerstwem Gospodarki w zakresie ustanowienia standardów emisyjnych dla małych instalacji spalania o mocy poniżej 1MW.

2
Sekretarz Stanu
Pełnomocnik Rządu
do spraw Polityki Klimatycznej
z up. Ministra

Marcin Korolec