



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP – 4101-003-01/2014  
P/14/086

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
[lop@nik.gov.pl](mailto:lop@nik.gov.pl)



# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/086 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89253 z dnia 11 kwietnia 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, ul. Piastowska 14, 45-082 Opole <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli str. 32, 33)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie<sup>3</sup> Najwyższej Izby Kontroli Samorząd Województwa Opolskiego<sup>4</sup> zrealizował określone prawem obowiązki w zakresie opracowania i uchwalenia programów ochrony powietrza<sup>5</sup> dla stref, na obszarach których stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

Wprowadzić sześć z siedmiu POP zostało przygotowanych i uchwalonych przez właściwe organy samorządu województwa z opóźnieniem w stosunku do terminów wynikających z przepisów art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*<sup>6</sup>, lecz opóźnienia te nie miały istotnego znaczenia dla podjęcia i realizacji działań z nich wynikających przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>7</sup> oraz inne podmioty obowiązane, a spowodowane były obiektywnymi trudnościami kadrowymi i koniecznością pozyskania środków finansowych na ich opracowanie.

Jednakoże nieustalenie oraz niezamieszczenie w opracowanych i uchwalonych POP niektórych danych lub informacji wymaganych postanowieniami art. 84 ust. 2 i art. 92 ust. 2 Poś oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. *w sprawie programów ochrony powietrza oraz planu działań krótkoterminowych*<sup>8</sup> oraz (obowiązującego do 2 października 2012 r.) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. *w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza*<sup>9</sup>, wskazanych w opisie ustalonego stanu faktycznego, miało wpływ na realizację POP i dokumentowanie efektów z tych programów wynikających.

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Marszałek. Obecny Marszałek funkcję sprawuje od 12 listopada 2013 r., a poprzednio Marszałkiem był (od 27 listopada 2006 r.) Józef Sebesta.

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

<sup>4</sup> Dalej: Samorząd.

<sup>5</sup> Dalej: POP.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej: *Poś*.

<sup>7</sup> Dalej: jst.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1028, dalej: rozporządzenie *w sprawie POP i pdk*.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 221, dalej: rozporządzenie *w sprawie POP*.

Ustanowiony w POP sposób monitorowania rezultatów działań naprawczych ograniczony został do składania sprawozdań z ich realizacji przez jednostki zobowiązane nie umożliwił ustalenia dla każdego z działań efektu ekologicznego w postaci ograniczenia emisji zanieczyszczeń, co wykluczyło możliwość oceny rezultatów przyjętych rozwiązań. Sprawozdania te stanowiły podstawę przygotowania zbiorczych sprawozdań z realizacji poszczególnych POP (za trzy lata realizacji poszczególnych POP), które na podstawie art. 94 ust. 2a *Poś* przekazywane były Ministrowi Środowiska<sup>10</sup>. Z uwagi na brak ustalenia m.in. efektu ekologicznego prowadzonych działań, sprawozdania zbiorcze nie zawierały niektórych elementów wymaganych w § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczeń powietrza<sup>11</sup>, a po 3 października 2012 r. w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza<sup>12</sup>. Ponadto stwierdzono niewyegzekwowanie od firmy sporządzającej projekty POP w 2013 r. dla strefy opolskiej oraz dla miasta Opola opracowania projektu monitorowania skuteczności realizacji działań naprawczych (ze wskazaniem metod i wskaźników), pomimo że wymóg jego opracowania ustalono w opisie przedmiotu zamówienia. Powyższe pozbawiło Urząd narzędzia umożliwiającego dokonywanie oceny skuteczności działań zawartych w POP.

Organy samorządu województwa przy realizacji zadań związanych z ochroną powietrza współpracowały z jednostkami, których kompetencje związane były z działaniami na rzecz opracowania i wdrożenia POP. Efektem tych działań było m.in.: 1) pozyskanie środków na ten cel z Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu<sup>13</sup> oraz 2) włączenie Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Opolu<sup>14</sup> w proces opiniowania POP, ustalenia procedury informowania społeczeństwa o przekroczeniu dopuszczalnych norm jakości powietrza oraz do współpracy przy nadzorowaniu rzetelności rozliczania się przedsiębiorców przy wnoszeniu opłat z tytułu korzystaniu ze środowiska poprzez wymianę informacji o takich podmiotach.

W Urzędzie wykorzystywano instrumenty prawne dla ograniczenia emisji poprzez weryfikowanie, przy udzielaniu pozwoleń zintegrowanych oraz pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów, poziomów dopuszczalnych stężeń na obszarach położenia instalacji. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono postępowań kompensacyjnych, o których mowa w przepisach art. 225-229 *Poś*, gdyż uzyskane z WIOŚ dane o stężeniach niektórych substancji w powietrzu na ww. obszarach nie nakładały na wnioskodawców obowiązku złożenia wniosku o wszczęcie takiego postępowania. Składane przez przedsiębiorców wykazy zawierające informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, były weryfikowane przez Urząd, a w przypadkach wskazujących na nierzetelne ich sporządzenie podejmowano stosowne działania.

Zagadnienia ochrony powietrza zostały uwzględnione w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Opolskiego<sup>15</sup> na lata 2007-2013 oraz w projekcie RPO WO na lata 2014-2020, na które to zadania alokacja środków wyniosła odpowiednio

---

<sup>10</sup> Dalej: MŚ.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr. 216, poz. 1377.

<sup>12</sup> Dz. U., poz. 1034.

<sup>13</sup> Dalej odpowiednio: NFOŚiGW oraz WFOŚiGW.

<sup>14</sup> Dalej: WIOŚ.

<sup>15</sup> Dalej: RPO WO.

19 392,2 tys. euro środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>16</sup>, a także 2 974,9 tys. euro z budżetu państwa (przy czym w ramach RPO WPO 2007-2013 zakontraktowano całość ww. kwot) oraz 112 500 tys. euro (w projekcie RPO WO 2014-2020).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. W związku z przejściem przez Samorząd od organów administracji rządowej z dniem 1 stycznia 2008 r. na podstawie przepisów znowelizowanego *Poś*<sup>17</sup>, obowiązków dotyczących POP, Marszałek opracował projekty POP dla pięciu stref (spośród sześciu ustanowionych na terenie województwa opolskiego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza<sup>18</sup>). Projekty POP z 2009 r. zostały opracowane w związku z zarejestrowaniem na obszarze poszczególnych stref przekroczeń dopuszczalnego poziomu pyłu zawieszonego PM10<sup>19</sup>, a dodatkowo w strefie kędzierzyńsko-kozielskiej wystąpiło przekroczenie dopuszczalnego poziomu benzenu.

Jeden z pięciu ww. projektów, tj. dotyczący POP dla strefy obejmującej powiat kędzierzyńsko-kozielski, opracowany został przez Marszałka i uchwalony przez Sejmik Województwa Opolskiego<sup>20</sup> z zachowaniem terminów wynikających art. 91 ust. 1 i ust. 3 *Poś* (w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 maja 2012 r.), tj. został opracowany i przekazany do zaopiniowania właściwemu staroście w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania oceny poziomów substancji w powietrzu<sup>21</sup> oraz uchwalony w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania ww. wyników<sup>22</sup>, natomiast pozostałe cztery projekty uchwał w sprawie POP opracowano<sup>23</sup> i uchwalono<sup>24</sup> z przekroczeniem obowiązującego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 4, 5)

<sup>16</sup> Dalej: EFRR.

<sup>17</sup> Wynikających z przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.).

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 52, poz. 310.

<sup>19</sup> Pył zawieszony PM10 jest zanieczyszczeniem powietrza o średnicy aerodynamicznej do 10 µm.

<sup>20</sup> Dalej: Sejmik.

<sup>21</sup> Co nastąpiło 31 marca 2008 r., natomiast projekt uchwały w sprawie POP został przekazany do opinii właściwemu staroście 18 lutego 2009 r.

<sup>22</sup> Uchwałą Nr XXXII/336/2009 z 26 maja 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 51, poz. 878 ze zm.), dalej jako POP z 2009 r.

<sup>23</sup> Wyniki oceny jakości powietrza dla stref: opolskiej, krapkowicko-strzeleckiej oraz namysłowsko-oleskiej zostały przekazane przez WIOŚ 31 marca 2008 r., natomiast dla strefy prudnicko-głubczyckiej – 30 marca 2009 r.

<sup>24</sup> POP dla strefy opolskiej – uchwałą Nr XXXIII/352/2009 z 7 lipca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 66, poz. 1084); POP dla strefy krapkowicko-strzeleckiej – uchwałą Nr XXXIII/353/2009 z 7 lipca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 72, poz. 1128); POP dla strefy namysłowsko-oleskiej – uchwałą Nr XXXIII/354/2009 z 7 lipca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 73, poz. 1129) - dalej łącznie jako POP z 2009 r. oraz POP dla strefy głubczycko-prudnickiej – uchwałą Nr L/513/2010 z 9 listopada 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2011 r. Nr 19, poz. 240), dalej jako POP z 2010 r.

Po wejściu w życie 28 maja 2012 r. nowelizacji *Poś*<sup>25</sup>, w województwie opolskim ustanowiono<sup>26</sup> dwie strefy: miasto Opole<sup>27</sup> i strefę opolską<sup>28</sup> obejmującą pozostały teren województwa (11 powiatów). Dla obu stref opracowane zostały przez Zarząd Województwa Opolskiego<sup>29</sup> projekty uchwał w sprawie POP<sup>30</sup> z uwagi na występujące w 2011 r. przekroczenia w obu strefach parametrów normatywnych dla pyłu zawieszonego PM10 i benzo(a)pirenu<sup>31</sup>, a dodatkowo w strefie opolskiej również dla pyłu zawieszonego PM2,5. Projekty uchwał w sprawie POP zostały przyjęte przez Zarząd 21 maja 2013 r., a więc w terminie wynikającym z art. 91 ust. 1 *Poś*<sup>32</sup>, a następnie skierowane do konsultacji przez uprawnione podmioty. Pismami z 23, 26, 27 i 28 maja 2013 r., a dodatkowo poprzez publikację w dzienniku *Nowa Trybuna Opolska* (wydanie z 29-30 maja 2013 r.), poinformowano jst, podmioty i instytucje z terenu województwa oraz mieszkańców o terminach spotkań konsultacyjnych w poszczególnych powiatach. Projekty uchwał w sprawie POP z 2013 r. zostały przyjęte<sup>33</sup> przez Sejmik po terminie wynikającym z art. 91 ust. 3 *Poś*.

(dowód: akta kontroli str. 35, 36)

2. Samorządowi nie zapewniono środków finansowych na opracowanie POP (czy też wprowadzenie do nich zmian lub dokonanie ich aktualizacji) oraz planu działań krótkoterminowych<sup>34</sup>, jako zadań z zakresu administracji rządowej (za wyjątkiem 18 942 zł dotacji z budżetu państwa otrzymanej w 2013 r.). Podjęte przez Samorząd działania umożliwiły pozyskanie na opracowanie projektów uchwał w sprawie POP z 2009 r. i 2013 r. środków finansowych z NFOŚiGW i WFOŚiGW, których udział w kosztach opracowania POP wynosił w poszczególnych latach 90% lub 91%. Na opracowanie POP z 2009 r. wydatkowano ogółem 479 650 zł, z czego 239 730 zł (50%) stanowiły środki pozyskane z NFOŚiGW, 196 500 zł (41%) środki z WFOŚiGW, a 43 230 zł (9%) środki Samorządu. Na opracowanie POP z 2013 r. wydatkowano ogółem 189 420 zł, czego 170 400 zł (89,96%) stanowiły środki WFOŚiGW; 18 942 zł (10%) środki dotacji z budżetu państwa i 78 zł (0,04%) środki samorządu. Konieczność pozyskania przez Samorząd ww. środków, była wg Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska<sup>35</sup>, jedną z przyczyn opóźnień w terminowym opracowaniu projektów POP i uchwaleniu ich przez Sejmik.

(dowód: akta kontroli str. 14, 15, 26)

---

<sup>25</sup> Wynikającej z przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U., poz. 460).

<sup>26</sup> Na mocy przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U., poz. 914).

<sup>27</sup> Zajmującą powierzchnię 97 km<sup>2</sup>, którą w 2011 r. zamieszkiwało 122 tys. osób.

<sup>28</sup> Zajmującą powierzchnię 9 315 km<sup>2</sup>, którą w 2011 r. zamieszkała przez 892 tys. osób.

<sup>29</sup> Dalej: Zarząd.

<sup>30</sup> Dalej: POP z 2013 r.

<sup>31</sup> Dalej: B(a)P.

<sup>32</sup> Zgodnie z którym zarząd województwa w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu opracowuje i przedstawia do zaopiniowania projekt uchwały w sprawie POP. Wyniki oceny jakości powietrza Zarząd otrzymał z WIOŚ 30 marca 2012 r.

<sup>33</sup> POP dla strefy obejmującej miasto Opole, ze względu na przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłu PM10 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu wraz z planem działań krótkoterminowych, przyjęty został uchwałą Sejmiku Nr XXXIV/416/2013 z 25 października 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 2366), a POP dla strefy opolskiej, ze względu na przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłu PM10, pyłu PM2,5 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu wraz z planem działań krótkoterminowych, przyjęty został uchwałą Nr XXXIV/417/2013 z 25 października 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 2367).

<sup>34</sup> Dalej: pdk.

<sup>35</sup> Dalej: Departament OŚ.

3. Zarząd nie był obowiązany do opracowania projektu aktualizacji POP z 2013 r. (który to obowiązek wynika z treści art. 91 ust. 9c *Poś*), gdyż od dnia wejścia w życie tych programów nie upłynął okres trzech lat.

4. Zarząd dokonał wyboru wykonawców opracowań POP zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>36</sup>. Przeprowadzone postępowania w trybie przetargów nieograniczonych zapewniły konkurencyjność przy wyborze wykonawców. Wykonawcą pięciu projektów POP<sup>37</sup> było Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych Ekometria Spółka z o.o. z Gdańska, a dwóch<sup>38</sup> Atmoterm S.A. z Opola.

(dowód: akta kontroli str. 16-25, 37-44, 45-52, 53-59)

5. Przeprowadzona analiza POP pod względem ich kompletności w stosunku do wymogów określonych w art. 84 *Poś* i rozporządzeniu w sprawie POP oraz *pdk* oraz obowiązującego do 2 października 2012 r. rozporządzenia w sprawie POP wykazała, że:

1) POP uchwalone dla strefy opolskiej 7 lipca 2009 r. i strefy głubczycko-prudnickiej 9 listopada 2010 r. zawierały ustalenia wymagane art. 84 *Poś* dotyczące zakresu określonego w:

– ust. 2, dotyczące: a) obszarów objętych POP (pkt 1); b) naruszanych standardów jakości środowiska i zakresu naruszeń (pkt 2); c) podstawowych kierunków i zakresu działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska (pkt 3); d) harmonogramu rzeczowo-finansowego zaplanowanych działań (pkt 4); e) podmiotów do których skierowane są obowiązki ustalone w POP (pkt 5); f) prowadzenia przez WIOŚ kontroli realizacji zadań ustalonych w POP: zobowiązaniu organów administracji do przekazywania, organowi przyjmującemu POP informacji o wydanych decyzjach mających wpływ na realizację programu (pkt 7) i f) dokumentowania realizacji zadań oraz ich efektów poprzez składanie przez zobowiązanych corocznych sprawozdań z ich realizacji (pkt 8).

W POP nie ustalono dodatkowych obowiązków dla podmiotów korzystających ze środowiska, związanych z ograniczaniem oddziaływania na środowisko, bowiem jak wynika z dokumentów posiadanych przez Departament OŚ i wyjaśnień złożonych przez dyrektora tego Departamentu podmioty posiadające instalacje wpływające w najistotniejszy sposób na środowisko prowadzą pomiary ciągłe wielkości emisji lub poziomów substancji wprowadzanych do środowiska i przekazują te dane WIOŚ oraz Marszałkowi. Ponadto głównym czynnikiem wpływającym na pogorszenia jakości powietrza jest, zdaniem dyrektora Departamentu OŚ, niska emisja związana z ogrzewaniem, a nie emisja pochodząca z zakładów (pkt 6),

– ust. 3: projekt POP sporządzono w oparciu o dane z państwowego monitoringu środowiska; wskazano możliwe do zastosowania w ramach planowanych działań rozwiązania o charakterze organizacyjnym, technicznym lub ekonomicznym, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik; przedstawiono koszty zastosowania proponowanych środków ochronnych,

– ust. 4: w treści POP dokonano ocen i analiz, o których mowa w ust. 3, a ich wyniki zostały przedstawione w uzasadnieniach poszczególnych projektów uchwał w sprawie POP, a także udostępnione poprzez ogłoszenie POP w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

2) POP uchwalone 25 października 2013 r. dla strefy opolskiej i miasta Opola, zawierały elementy wymagane art. 84 ust. 2 pkt 1-5 i pkt 8, ust. 3 pkt 1-3a oraz ust. 4 *Poś*. Brak wyznaczenia dodatkowych obowiązków podmiotom korzystającym ze

<sup>36</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

<sup>37</sup> POP dla stref: powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego, krapkowicko-strzeleckiej, namysłowsko-oleskiej, opolskiej oraz głubczycko-prudnickiej.

<sup>38</sup> POP dla stref: opolskiej i miasta Opola.

środowiska, o których mowa w: a) ust. 2 pkt 6 wynikał z przyczyn analogicznych w przypadku POP z 2009 r. i POP z 2010 r., b) ust. 3 pkt 4 nie był konieczny w związku z niewyznaczeniem w POP obszarów ograniczonego użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 121-128)

6. Marszałek, a po 28 maja 2012 r. Zarząd, w ramach przygotowania projektów POP, wywiązali się z obowiązku wynikającego z art. 91 ust. 9 *Poś*, zgodnie z przepisami o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Projekty POP zostały przesłane do właściwych starostów, a po 28 maja 2012 r. również do gmin<sup>39</sup> oraz podane do publicznej wiadomości (zamieszczono je w publicznie dostępnym wykazie dokumentów<sup>40</sup>, w BIP Urzędu, na tablicach ogłoszeń Urzędu, starostw i gmin oraz w dzienniku *Nowa Trybuna Opolska*).

Z pięciu POP uchwalonych przed 28 maja 2012 r., dwa zostały zaopiniowane przez starostów bez uwag<sup>41</sup>, a do trzech starostowie złożyli uwagi, które zostały rozpatrzone przez autorów opracowań w sposób następujący:

a) POP dla strefy głubczycko-prudnickiej – Starosta Głubczycki zaopiniował projekt POP pozytywnie bez uwag, zaś Starosta Prudnicki pomimo pozytywnej opinii wniósł o ponowną ocenę jakości powietrza poprzez zainstalowanie punktu pomiarowego dla pyłu PM10, celem zweryfikowania obecnych wyników jego stężeń na terenie Prudnika. Uwaga została oddalona, bowiem POP nie ma statusu dokumentu stanowiącego o sposobie i miejscu prowadzenia przez WIOŚ bieżącej oceny powietrza. W okresie 21 dni przeznaczonych na składanie uwag i wniosków Burmistrz Prudnika zgłosił dwa wnioski dotyczące: 1) wypracowania przez WFOŚiGW dla miasta Prudnika mechanizmów finansowania przedsięwzięć związanych z wprowadzaniem przyjaznych dla środowiska nośników energii i 2) dokonywania bieżącej oceny jakości powietrza w Prudniku w oparciu o wyniki pomiarów prowadzonych na jego terenie. Wnioski zostały oddalone z uwagi na brak podstawy prawnej umożliwiającej Marszałkowi nakazanie realizacji przez WFOŚiGW ww. obowiązku, natomiast dla wniosku drugiego, jego nieuwzględnienie zostało uzasadnione analogicznie, jak w przypadku wniosku Starosty Prudnickiego.

(dowód: akta kontroli str. 9-11)

b) POP dla strefy opolskiej – Starosta Opolski zaopiniował projekt POP pozytywnie bez uwag, zaś Prezydent Miasta Opola wniósł zastrzeżenia do działań naprawczych i przypisanych im terminów realizacji, które zostały ujęte w POP. I tak: 1) doprecyzowano, że zapis o budowie Obwodnicy Piastowskiej w latach 2009-2015 dotyczy odcinka od Obwodnicy Północnej do ul. Krapkowickiej, 2) zmieniono zapis w działaniu o kodzie OPOTRA na zapis o stworzeniu wokół Śródmieścia miejsc parkingowych w związku z nieplanowaniem do roku 2011 r. budowy parkingów kubaturowych (podziemnych i nadziemnych), 3) zgodzono się z uwagą, że ograniczenie niskiej emisji może być dokonywane również poprzez zmianę ogrzewania paliwami stałymi na ogrzewanie paliwami proekologicznymi a nie tylko przez podłączenie do sieci ciepłowniczej. W trakcie konsultacji społecznych wniesiono dziewięć uwag i wniosków, z których dwie uwagi zostały odrzucone, bowiem przyjęty sposób wyliczania emisji z kopalń przy braku wskaźników w tym zakresie, został uzgodniony z zespołem ds. opiniowania POP, a emisja z transportu została uwzględniona w POP. Dwie uwzględnione uwagi dotyczyły omyłek w opisie

<sup>39</sup> POP dla strefy: kędzierzyńsko-kozielskiej – 18 lutego 2009 r.; opolskiej, krapkowicko-strzeleckiej i namysłowsko-oleskiej – 13 maja 2008 r.; głubczycko-prudnickiej 13 września 2010 r., a po znowelizowaniu *Poś* dla strefy opolskiej i miasta Opola – 23 maja 2013 r.

<sup>40</sup> wykaz.ekoportal.pl.

<sup>41</sup> Strefa krapkowicko-strzelecka (Starostowie: Strzelecki i Krapkowicki) i namysłowsko-oleska (Starostowie: Kluczborski, Namysłowski i Oleski).

obszarów chronionych. Pozostałe pięć uwzględnionych w POP wniosków dotyczyło zamieszczenia zapisów dotyczących działań eliminujących emisję w okolicy składowiska węgla poprzez: 1) wyasfaltowanie brukowego odcinka drogi po którym jeżdżą samochody z węglem, 2) sprzątanie dróg, aby usunąć pył węglowy, 3) zapobieganie pyleniu węgla np. poprzez polewanie hałdy, 4) zapobieżenie pyleniu przesiewarki węgla poprzez jej zabudowę, 5) koordynację działań różnych podmiotów w zakresie wyasfaltowania ww. odcina brukowego ulicy, bieżącego jego sprzątania oraz zakrywanie transportowanego węgla.

(dowód: akta kontroli str. 66-70)

c) POP dla strefy kędzierzyńsko-kozielskiej – w trakcie konsultacji wniesiono ogółem 77 uwag i wniosków z których 22 zostały uwzględnione przez autorów opracowania poprzez: 1) wprowadzenie wnioskowanych zmian do POP (18), 2) przekazanie do rozpatrzenia innym organom (2) lub 3) poddania dalszej analizie (2). Nieuwzględnienie 55 uwag lub wniosków wynikało m.in. 1/ z innego ich zakresu niż zakres objęty POP (nie dotyczy on spraw związanych z likwidacją azbestu, wycinką drzew), 2/ zamiaru zobligowania organów do działań niemających podstaw prawnych (m.in. Marszałka do wydatkowania środków na budowę odnawialnych źródeł energii, nakazania zakupu mobilnej stacji pomiarowej), 3/ wydłużenia okresu składania uwag i wniosków, 4/ zmianę sposobu dokonania wyliczeń emisji poprzez zmianę roku bazowego, 5/ niezrozumienia przez wnoszących uwagi zapisów POP (poprzez traktowanie danych średniorocznych na równi z danymi średniodobowymi, posądzenie autorów projektu POP o niedokonanie analiz danych lub nieuwzględnienie takich danych w POP, zarzut niedokładnych pomiarów dokonywanych przez stacje pomiarowe), 6/ wnioskowanie o zmianę terminów realizacji zadań m.in. z powodu braku środków na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 73-74)

Zgłoszone w trakcie opiniowania projektów POP z 2013 r. uwagi i wnioski dotyczyły głównie skorygowania zapisów, które nie odpowiadały stanowi faktycznemu (np. poprzez błędne podanie w projektach POP jednostek administracyjnych, na terenie których znajdują się np. obszary Natura 2000, wprowadzenie poprawnych nazw lub numerów dokumentów przywołanych w POP); uzasadnienia podanych ocen stanu zanieczyszczenia danego terenu (np. Gminy Komprachcice); wprowadzenia zadań dla jst i instytucji, które nie są uczestnikami postępowań lub nie mają uprawnień do egzekwowania właściwego zachowania przez zobowiązanych (kontrola placów budów); wprowadzenia do RPO WO 2014-2020 działań na rzecz ograniczenia niskiej emisji na obszarach o przekroczonych normach; braku możliwości zrealizowania zadań bez zapewnienia systemowych mechanizmów wsparcia finansowego.

Ze zgłoszonych uwag i wniosków nie uwzględniono następującej ich liczby dla POP obejmujących:

a) miasto Opole – z 81 uwag wniesionych przez WIOŚ (dotyczących przede wszystkim poprawienia, przerehabrowania lub uzupełnienia zapisów) zostały uwzględnione wszystkie, a z 58 uwag Prezydenta Miasta Opola nie uwzględniono uwag dotyczących: 1) zmiany zapisu, że obowiązek sporządzenia POP spoczywa na marszałku, bowiem z dniem nowelizacji *Poś* obowiązek ten nałożony został na zarząd; 2) odstąpienia od zapisu zakazującego palenia w kominkach w przypadku, kiedy nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania mieszkań w okresie grzewczym na rzecz wprowadzenia zalecenia w tym zakresie; 3) zmiany zapisu zadania dotyczącego „darmowego korzystania z komunikacji zbiorowej szczególnie na terenie miasta” na „stworzenie możliwości darmowego...” – zdaniem autorów opracowania działanie to dotyczy jedynie kilku dni w roku, dlatego musi mieć aspekt działania zarówno informacyjno-edukacyjnego jak i operacyjnego; 4) działania

PDK\_SMO15, gdzie jako podmiot i jednostki objęte działaniem wskazano wszystkich przebywających na terenie objętym pdk – autorzy projektu POP wyjaśnili, że sposób zachowania określony w działaniu PDK\_SMO15 dotyczy głównie osób z grup wrażliwych, ale mogą się do tego stosować wszystkie osoby przebywające na danym terenie; 5) zarzutu nieomówienia wpływu na stan powietrza transportu kolejowego – odmowę uwzględnienia uzasadniono niewielkim jego wpływem na wysokość stężeń zanieczyszczeń;

b) strefę opolską – z 85 uwag zidentyfikowanych w przesłanych przez jst i instytucje opiniach, autorzy nie uwzględnili 8: 1) zgłoszonego przez Starostę Brzeskiego braku działań naprawczych w zakresie ograniczenia emisji B(a)P pochodzącego ze źródeł liniowych (na terenie miasta Brzeg i okolic) na szczeblu wojewódzkim – wg autorów projektu POP źródła liniowe nie przekładają się na wysokość stężeń B(a)P, mimo że w porównaniu z wielkością emisji ze źródeł liniowych Brzeg może mieć jedną z większych emisji; 2) wniosku Gminy Turawa o zmianę zapisu działania w pdk: „zalecenie ograniczenia palenia w kominkach, w przypadku, kiedy nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania mieszkań” – zdaniem autorów projektu POP działania takie dotyczą kilku dni w roku, więc można potraktować bardziej jako edukacyjne; 3) uwagi Gminy Leśnica dotyczącej wprowadzenia zapisów o wsparciu finansowym działań gmin na rzecz realizacji działań wskazanych w POP – uzasadniono to możliwością uzyskania zewnętrznego wsparcia finansowego m.in. z WFOŚiGW; 4) wniosku Urzędu Miejskiego w Głucholazach o dostosowanie terminów realizacji etapów „Programu...” do terminów dostępności środków z RPO Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 i innych możliwych źródeł dofinansowania oraz wielkości dostępnych funduszy na ten cel – jako uzasadnienie odmowy wskazano konieczność osiągnięcia możliwe najszybciej poprawy jakości powietrza, czemu służyć mają terminy realizacji etapów programu; 5) uwagi Urzędu Miejskiego w Białej dotyczącej harmonogramu rzeczowo-finansowego – zdaniem wnioskodawcy działania mogą być trudne do realizacji do 2014 r. – autorzy zgodzili się z tym stwierdzeniem, jednak odmowę dokonania zmiany uzasadnili koniecznością uzyskania lepszej jakości powietrza; 6) zgłoszonych przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego: a) wniosku o poprawienie czytelności i przejrzystości przedstawienia danych i informacji, w sytuacji gdy ich wyszukiwanie z obszernych tekstów o charakterze opisowym jest utrudnione – odmowę uzasadniono tym, że treść dokumentów jest zgodna z wymaganiami rozporządzenia, natomiast sposób przedstawiania danych został zaakceptowany przez Zamawiającego; b) uwagi o zbyt małej ilości informacji dotyczących zidentyfikowanych na terenach objętych projektem POP konkretnych źródłach emisji zanieczyszczeń (gdzie nie wymieniono z nazwy zakładów przemysłowych i innych jednostek organizacyjnych mających wpływ na przekroczenia), co zdaniem zgłaszającego uwagę skutkuje brakiem propozycji szczegółowych działań na rzecz osiągnięcia wymaganego stanu jakości powietrza – zdaniem autorów projektu POP opis udziału źródeł emisji w stężeniach oraz zakres zaproponowanych działań naprawczych jest wystarczający do wskazania odpowiedzialności w zakresie realizacji założeń Programu, jednocześnie wskazano, że POP jako akt prawa miejscowego musi jednak spełniać również wymagania w zakresie generalności zapisów i odpowiedzialności; 8) uwagi Urzędu Miasta Namysłów dotyczącej usunięcia zapisu o programie KAWKA – jako odmowę uwzględnienia wskazano na możliwość zmiany programów, przy czym pozostawiono źródła finansowania tego programu (NFOŚiGW, WFOŚiGW).

(dowód: akta kontroli str. 73-76)

7. Do dnia znowelizowania art. 94 ust. 2 *Poś* (tj. do 28 maja 2012 r.) w przepisach tych nie ustalono terminu w jakim Marszałek zobowiązany był do przekazania MŚ informacji o uchwaleniu POP. Informacje o uchwaleniu POP dla następujących stref w latach 2009 i 2010 zostały przekazane MŚ: dla strefy obejmującej powiat kędzierzyńsko-kozielski – po 103 dniach od podjęcia uchwały przez Sejmik, dla strefy głubczycko-prudnickiej po 6 dniach, a dla stref: opolskiej, krapkowicko-strzeleckiej i namysłowsko-oleskiej po 77 dniach. Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że zasadniczym powodem późnego powiadomienia MŚ o uchwaleniu POP był brak należytej ilości pracowników w tym okresie, a dodatkowo do opóźnienia przyczyniła się rotacja pracowników na stanowiskach prowadzących te sprawy związana z odejściem trzech z sześciu pracowników przyjętych z Urzędu Wojewódzkiego, do tworzonej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Zatrudnienie nowych pracowników często z małym doświadczeniem oraz konieczność realizacji w pierwszej kolejności spraw o dużym znaczeniu dla gospodarki spowodowało, że informacje te zostały przesłane z opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 77-84, 88)

8. Przy opracowywaniu wszystkich POP zastosowano systemowe podejście do problematyki ochrony powietrza polegające na zdiagnozowaniu zanieczyszczeń powietrza, ich źródeł, ustaleniu podstawowych kierunków działań i harmonogramu rzeczowo-finansowego zaplanowanych działań.

Dla pięciu POP z 2009 r. autorzy tych opracowań wskazali źródła zanieczyszczeń w strefach w podziale na emisje punktową, powierzchniową i liniową oraz uwzględniono emisję z rolnictwa (związaną z uprawą gruntów rolnych i hodowlą zwierząt) i emisję nieorganizowaną z kopalń i składowisk opału. W opracowaniach wskazano również przyczyny zanieczyszczenia powietrza w strefach oraz oszacowano wielkości emisji w strefach ze wskazaniem źródeł zanieczyszczeń.

Przesłanką opracowania POP dla strefy opolskiej było zakwalifikowanie jej do klasy C z uwagi na zanieczyszczenie powietrza pyłem PM<sub>10</sub>, biorąc pod uwagę kryterium ochrony zdrowia mieszkańców<sup>42</sup>. W strefie opolskiej w roku bazowym 2005 dominujący wpływ na zanieczyszczenie powietrza pyłem PM<sub>10</sub> miała emisja napływająca, której wartość wyniosła 23 619,4 Mg, podczas gdy emisja ze strefy wyniosła 5 544,7 Mg. Największy wpływ na zanieczyszczenie powietrza pyłem PM<sub>10</sub> zarówno w emisji napływającej, jak i ze strefy, miała emisja powierzchniowa związana z ogrzewaniem indywidualnym, której udział w tych emisjach wyniósł odpowiednio 61% i 53,3%.

Strefę głubczycko-prudnicką w wyniku prowadzonej oceny jakości powietrza, biorąc pod uwagę kryterium ochrony zdrowia, zakwalifikowano do klasy C pod względem zanieczyszczenia powietrza pyłem PM<sub>10</sub>. W roku 2008 stwierdzono w jedynym punkcie pomiarowym w strefie (zlokalizowanym w Głubczycach) 45 przekroczeń dopuszczalnego stężenia PM<sub>10</sub> o okresie uśrednienia pomiarów 24 godzin (50 µg/m<sup>3</sup>). Oszacowana wartość emisji napływowej pyłu PM<sub>10</sub> wynosiła 90 380,6 Mg, a ze strefy 2 831,4 Mg. Dominujący wpływ na zanieczyszczenie pyłem PM<sub>10</sub> miała podobnie jak w przypadku strefy opolskiej, emisja powierzchniowa, która stanowiła 86% emisji napływającej i 68% emisji ze strefy.

(dowód: akta kontroli str. 442, 443)

---

<sup>42</sup> Przekroczenia stężeń pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub> w 2005 r. dotyczyły dopuszczalnej liczby 35 przekroczeń dopuszczalnego, uśrednionego poziomu pomiaru 24 godzinowego (norma 50 µg/m<sup>3</sup>) dla dwóch stacji: przy ul. Minorytów gdzie odnotowano 68 przekroczeń i przy ul. Oleskiej, gdzie odnotowano 79 przekroczeń.

POP z 2013 r. dla strefy opolskiej (obejmującą cały teren województwa poza miastem Opole), został opracowany w związku z ponadnormatywnym stężeniem pyłów PM10 i PM2,5 oraz B(a)P w powietrzu. POP dla tej strefy uwzględniał źródła tych zanieczyszczeń i instrumenty oddziaływania na źródła emisji. W POP podano, że wielkość ładunków pyłów PM10, PM2,5 oraz B(a)P w 2011 r. ustalono na podstawie inwentaryzacji emisji pochodzących ze źródeł liniowych, powierzchniowych, a także punktowych, czego jednak nie potwierdziły ustalenia kontroli, o czym szczegółowo w pkt 9 niniejszej części wystąpienia. Emisja pyłu PM10 ze źródeł zlokalizowanych na terenie strefy w 2011 r. wyniosła 13 957,896 Mg, pyłu PM2,5 – 11 990,179 Mg, a B(a)P – 4,5557 Mg. Największy udział w rocznych emisjach poszczególnych źródeł miała emisja powierzchniowa, której udział w pyłe PM10 wynosił 51,8%, w pyłe PM2,5 56,6% i w B(a)P 90,4%. Z tego względu wg autorów opracowania, główne działania naprawcze powinny być skierowane na zmniejszenie emisji powierzchniowej.

W opracowaniu podano wielkość zanieczyszczeń emitowanych ze źródeł zlokalizowanych na terenach graniczących ze strefą (województwa sąsiednie i Republika Czeska), które wynosiły: PM10 – 41 201,58 Mg/rok; PM2,5 – 34 947,16 Mg/rok i B(a)P – 12,36 Mg/rok, lecz nie podano przewidywanych zmian emisji substancji zanieczyszczających powietrze z ww. źródeł.

W związku z przekroczeniem w kolejnych latach okresu 2008-2011 poziomów dopuszczalnych pyłu PM10 i poziomu B(a)P oraz zakwalifikowaniem strefy opolskiej (powiat opolski i miasto Opole) do klasy C, wystąpiła konieczność opracowania POP dla obecnej strefy obejmującej miasto Opole. Emisja pyłu PM10 ze źródeł zlokalizowanych na terenie strefy w 2011 r. wyniosła 766,71 Mg i B(a)P – 0,24489 Mg. W POP z 2013 r. wskazano wielkości emisji zanieczyszczeń napływających do strefy, które wynosiły dla pyłu PM10 – 12 508,99 Mg/rok, a dla B(a)P – 3,989 Mg/rok. Największy udział w emisji napływającej pyłu PM10 miała emisja ze źródeł powierzchniowych, stanowiąca 49,8% i ze źródeł liniowych stanowiąca 27,1%. Źródła powierzchniowe stanowiły 89,1% udziału w emisji napływającej B(a)P<sup>43</sup>. Z ww. danych wynika, że największy wpływ na zanieczyszczenie powietrza pyłem PM10 w strefie obejmującej powiat opolski i miasto Opole, miała emisja napływająca, której udział wynosił 94,2% emisji w strefie. Analogiczny był udział emisji napływającej B(a)P w zanieczyszczeniu tej strefy.

W POP z 2009 r. stref: opolskiej i głubczycko-prudnickiej, wyszczególniono następujące działania naprawcze (oraz podmioty odpowiedzialne za te działania): 1) ograniczenie emisji zanieczyszczeń z energetycznego spalania paliw (jako odpowiedzialne wskazano samorządy Opola i Prudnika), 2) ograniczenie emisji komunikacyjnej z transportu kołowego (jako podmioty odpowiedzialne wskazano Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad<sup>44</sup> oraz urzędy miast: Opola, Głubczyc i Prudnika) i kolejowego w strefie opolskiej (jako podmioty odpowiedzialne wskazano przewoźników kolejowych). Dodatkowo w POP z 2009 r. dla strefy opolskiej ustalono ograniczenie emisji z przemysłu, w tym przebudowanie przez ECO S.A. źródła ciepła w ciepłowni, a także wskazano, że przedsiębiorstwo sprzedaży węgla powinno ograniczyć pylenie z punktu jego sprzedaży przez transportowanie węgla pod przykryciem, sprzątnięcie ulicy dojazdowej do punktu, zraszanie placów składowych i obudowanie sortowni węgla. Łączny szacunkowy koszt realizacji ww. działań dla strefy opolskiej oszacowano na 148 660 tys. zł

<sup>43</sup> Pozostałe zanieczyszczenia napływające pochodziły ze źródeł (i odpowiadających im wielkościach): punktowych – PM10 2 070,28 Mg/rok i B(a)P 0,4283 Mg/rok oraz eksploatacji kopalń PM10 825,38 Mg/rok.

<sup>44</sup> Dalej: GDDKiA.

(w tym 74 700 tys. zł na budowę przez GDDKiA obwodnicy drogowej Opola), a dla strefy głubczycko-prudnickiej na 74 158 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 444, 445)

Głównymi działaniami naprawczymi określonymi w POP z 2013 r. dla strefy opolskiej w celu ograniczenia emisji z poszczególnych źródeł ustalonych w 79 zadaniach, przypisanych do realizacji określonym instytucjom i podmiotom, były działania: a) systemowe, polegające na opracowaniu programów ograniczenia niskiej emisji (PONE) i stworzeniu systemu organizacyjnego do jego realizacji, utrzymaniu lub stworzeniu systemów dofinansowania wymiany przestarzałych systemów grzewczych, w tym zapewnienie środków na tę wymianę (koszt jednostkowy opracowania PONE 20 tys. zł); b) ograniczające emisję powierzchniową: zmodernizowanie w gminach i powiatach ogrzewania węglowego w budynkach użyteczności publicznej, budowa i przebudowa sieci ciepłowniczej w celu podłączenia nowych odbiorców, stworzenie systemu zachęt do wymiany systemów grzewczych w ramach PONE; c) ograniczające emisję liniową poprzez usprawnienie transportu w ramach przebudowy, modernizacji i budowy dróg na terenie województwa przez jednostki odpowiedzialne za to zadanie (GDDKiA, Zarząd Dróg Wojewódzkich, starostowie i burmistrzowie); d) ograniczające emisję punktową: poprzez podwyższenie skuteczności urządzeń redukujących emisję pyłów, modernizację kotłowni, wprowadzanie przez przedsiębiorców nowoczesnych i przyjaznych środowisku technologii, hermetyzację układów technologicznych, modernizację instalacji celem spełnienia wymagań BAT<sup>45</sup> oraz standardów emisyjnych, polewanie wodą placów składowych i placów budowy w okresie suchym; e) działania ciągle i wspomagające, realizowane przez jst oraz jednostki administracji publicznej, w tym m.in. polegające na wdrożeniu, koordynacji i monitoringu działań naprawczych, prowadzeniu działań promujących ogrzewanie zmniejszające emisję zanieczyszczeń do powietrza i działań edukacyjnych (np. ulotki, imprezy, akcje szkolne), kontroli gospodarstw w zakresie zorganizowanego przekazywania odpadów oraz przestrzegania zakazu spalania odpadów, a podmiotów gospodarczych w zakresie dotrzymywania przepisów prawa i warunków decyzji administracyjnych dotyczących wprowadzania gazów i pyłów do powietrza, monitoringu budów pod kątem ograniczenia niezorganizowanej emisji pyłu oraz pojazdów pod względem ograniczenia zanieczyszczenia dróg, uwzględnianie ograniczenia emisji pyłów na etapie wydawania i opiniowania pozwoleń, czyszczenia ulic na mokro w celu uniknięcia emisji pyłu z unosu, ograniczenie używania dmuchaw do liści na obszarach zabudowanych, powiększenie w miarę możliwości sieci stanowisk pomiarowych systemu monitoringu jakości powietrza. Łączny szacunkowy koszt działań naprawczych określono na 761 732 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 444)

Głównymi działaniami naprawczymi w celu ograniczenia emisji wskazanymi w POP z 2013 r. dla miasta Opola, ujętymi w 42 zadaniach, za realizację których odpowiedzialny był Urząd Miasta Opola, były działania: a) systemowe, polegające na utworzeniu i prowadzeniu bazy danych pozwalających na inwentaryzację źródeł emisji, opracowaniu: planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, programów ograniczenia niskiej emisji (PONE) i stworzeniu systemu organizacyjnego do jego realizacji, utrzymaniu lub stworzeniu systemów dofinansowania wymiany przestarzałych systemów grzewczych, w tym zapewnienie środków na tę wymianę (koszt jednostkowy opracowania PONE 20 tys. zł); b) ograniczające emisję powierzchniową poprzez: zmodernizowanie ogrzewania

---

<sup>45</sup> Najlepsze dostępne techniki.

węglowego w budynkach mieszkalnych i użyteczności publicznej; realizację PONE poprzez system zachęt do wymiany systemów grzewczych; termomodernizację obiektów szpitalnych i budowę alternatywnych źródeł ciepła (zadania finansowane ze środków Marszałka), przyłączenie nowych odbiorców ciepła do sieci ciepłowniczej, c) ograniczające emisję liniową poprzez zakup taboru autobusowego z napędem klasycznym i hybrydowym, budowę węzła przesiadkowego komunikacji publicznej przy Dworcu Głównym PKP w Opolu i parkingu do pozostawiania samochodów osobowych w celu korzystania z komunikacji miejskiej; przebudowę infrastruktury drogowej służącej komunikacji publicznej; budowę i przebudowę dróg, stworzenie centralnego systemu zarządzania ruchem; d) ograniczające emisję punktową poprzez modernizację układów odpylania w zakładach i podwyższenie skuteczności urządzeń redukujących emisję pyłów, modernizację kotłowni komunalnych, wprowadzanie przez przedsiębiorców nowoczesnych technologii, w tym spełniających wymagania BAT oraz standardów emisyjnych; e) zadania ciągłe i wspomagające analogicznie jak w przypadku zadań wskazanych w POP dla strefy opolskiej. Łączny szacunkowy koszt działań naprawczych wynosi 182 453 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 445)

W POP aktualnie obowiązujących oraz poprzednio obowiązujących przewidziano działania edukacyjne. W POP dla strefy głubczycko-prudnickiej wskazano, że działania edukacyjne były uwzględnione również w aktach prawa miejscowego, np. w programach ochrony środowiska dla powiatu głubczyckiego. W samym POP wskazano, że działania edukacyjne ukierunkowane są na: 1) kształtowanie właściwych zachowań społecznych poprzez propagowanie konieczności oszczędzania energii cieplnej i elektrycznej oraz uświadamianie o szkodliwości spalania paliw niskiej jakości; 2) prowadzenie akcji edukacyjnych mających na celu uświadamianie społeczeństwa o szkodliwości spalania odpadów (śmieci) połączonych z uświadomieniem możliwości nakładania mandatów za spalanie odpadów (śmieci) przez policję lub straż miejską na terenie miasta; 3) uświadamianie społeczeństwa o korzyściach płynących z użytkowania scentralizowanej sieci cieplnej, termomodernizacji i innych działań związanych z ograniczeniem emisji niskiej; 4) promocję nowoczesnych, niskoemisyjnych źródeł ciepła; 5) wspieranie przedsięwzięć polegających na reklamie oraz innych rodzajach promocji towaru i usług propagujących model konsumpcji zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, w tym w zakresie ochrony powietrza. Również w POP strefy opolskiej zamieszczono zapisy o prowadzeniu działań edukacyjnych w zakresie szkodliwości zanieczyszczeń powietrza, o podobnej treści jak w przypadku strefy głubczycko-prudnickiej.

W POP z 2013 r. dla miasta Opola opisano zasady dobrej edukacji ekologicznej, podano przykłady akcji edukacyjnych i sposób upowszechniania zagadnień edukacji ekologicznych. Również w POP dla strefy opolskiej przewidziano zadania edukacyjne. W poszczególnych POP zwrócono uwagę, że działania edukacyjne powinny być przeprowadzane cyklicznie przez dłuższy czas, a w ich ramach należy rozpowszechniać ulotki, organizować imprezy, akcje szkolne, audycje i inne. Zgodnie z założeniami POP edukacja ekologiczna ukierunkowana na ochronę powietrza musi być skierowana do wszystkich mieszkańców, a w jej ramach należy uświadomić mieszkańcom wpływ zanieczyszczeń na zdrowie.

(dowód: akta kontroli str. 444, 445)

9. Autorzy na potrzeby opracowania POP nie sporządzili inwentaryzacji źródeł zanieczyszczeń zlokalizowanych na terenie stref poprzez ustalenie liczby, rodzaju i lokalizacji emiterów poszczególnych źródeł zanieczyszczeń. Ustalenia wielkości emisji ze źródeł punktowych dokonano na podstawie danych o emisji zawartych

w Wojewódzkiej Bazie Danych o Emisji (tzw. baza opłatowa) prowadzonej przez Urząd w związku z wydanymi pozwoleniami zintegrowanymi dla dużych zakładów. Dyrektor Departamentu OŚ stwierdził, że są to jedyne wiarygodne dane o emisji zanieczyszczeń w strefie.

(dowód: akta kontroli str. 89)

Emisję powierzchniową na terenach stref wyznaczono szacunkowo uwzględniając zapotrzebowanie na ciepło w strefie, ustalone na podstawie liczby ludności w miejscowościach, informacji o powierzchni mieszkań na osobę, danych o powierzchni mieszkań ogrzewanych centralnie oraz ogrzewanych indywidualnie piecami (tak w POP dla strefy głubczycko-prudnickiej), posiłkując się opracowaniami z tego zakresu, np. na terenie Opola w postaci „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Opole”, a wizja lokalna pozwoliła zlokalizować powierzchnie ogrzewane z miejskiej sieci ciepłowniczej, ogrzewane indywidualnie piecami oraz ogrzewane centralnie indywidualnie (tak w POP z 2009 r. dla strefy opolskiej). Podobnie wyznaczono wielkości emisji z tych źródeł w POP z 2013 r. dla miasta Opola przy czym dla ustalenia źródeł tej emisji wykorzystano opracowany w 2010 r. „Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Opole”. Wyznaczenie emisji powierzchniowej w strefie opolskiej przeprowadzono po dokonaniu podziału strefy na wyznaczone obszary bilansowe stanowiące wsie, miasta i osiedla, po czym obliczono wielkość emisji substancji w poszczególnych powiatach.

Wielkość emisji ze źródeł liniowych wyliczono w oparciu o lokalizację dróg i natężenie ruchu, a dodatkowo uwzględniono wpływ zanieczyszczeń ze zużycia opon, okładzin hamulcowych i ścierania nawierzchni dróg.

(dowód: akta kontroli str. 442, 443, 444, 445)

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że jst nie prowadzą w większości dokładnych ewidencji źródeł emisji na danym obszarze, dlatego też wielkości emisji muszą być określone na podstawie wszystkich dostępnych danych. W celu wyznaczenia wielkości emisji z poszczególnych rodzajów źródeł uwzględniono metodyki wskazywane we wskazówkach MŚ dla wojewódzkich inwentaryzacji emisji na potrzeby ocen bieżących i programów ochrony powietrza (wydanych w 2003 r.). Do zbudowania bazy źródeł emisji na potrzeby modelowania wzięto głównie dane dotyczące źródeł ogrzewania (dane statystyczne) w poszczególnych gminach, rodzaj i sposób zabudowy (mapy kartograficzne), ukształtowanie terenu, warunki atmosferyczne, emisję liniową (dane o natężeniu ruchu) oraz emisję punktową (bazy opłatowe oraz KOBIZE<sup>46</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 89)

W związku z dokonaniem na terenie województwa niepełnej inwentaryzacji źródeł emisji zanieczyszczeń do powietrza, Departament OŚ dysponował jedynie częściowymi danymi szacunkowymi o łącznych emisjach poszczególnych rodzajów zanieczyszczeń, które zostały przedstawione w poszczególnych POP. Szacunki te dotyczyły lat 2008 i 2011 i obejmowały tylko strefy w których wystąpiły przekroczenia zanieczyszczeń (dotyczące jedynie PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub> oraz B(a)P). Jedynie dla 2011 r. oszacowano łączną wielkość emisji w województwie opolskim dla dwóch rodzajów zanieczyszczeń, a mianowicie: PM<sub>10</sub> która wyniosła 14 724,61 Mg i B(a)P 4,801 Mg. Natomiast emisję PM<sub>2,5</sub> za 2011 r. oszacowano jedynie dla strefy opolskiej z uwagi na to, że m.in. przekroczenie tego rodzaju zanieczyszczenia było powodem sporządzenia POP (szacunkowa wartość wyniosła 11 990,179 Mg).

(dowód: akta kontroli str. 116)

<sup>46</sup> Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę, że brak szacunkowego ustalania wielkości emisji poszczególnych zanieczyszczeń w latach 2010-2013 z wykorzystaniem modelu emisyjnego stosowanego do oszacowywania emisji zanieczyszczeń dla opracowania POP<sup>47</sup>, pozbawił Zarząd możliwości dokonania oceny, czy i w jakim stopniu działania realizowane w ramach POP przynoszą efekt ekologiczny polegający na ograniczeniu emisji.

Opis stanu faktycznego

10. Departament OŚ dysponował jedynie częściowymi danymi szacunkowymi o emisjach poszczególnych rodzajów zanieczyszczeń przedstawionymi w POP<sup>48</sup>. Posiadane dane o udziale emisji dotyczyły pyłu PM10 dla strefy głubczycko-prudnickiej w 2008 r., które przedstawiały się następująco: do 50% ze źródeł powierzchniowych; 3-6% ze źródeł komunikacyjnych; 5-9% z lokalnych źródeł przemysłowych a 40-67% zanieczyszczeń pochodziło z napływu spoza strefy i z tła naturalnego. Departament OŚ dysponował danymi o szacunkowych emisjach zanieczyszczeń dla całego województwa w przypadku pyłu PM10 na którego stężenie dominujący udział miała emisja napływowa i tło, osiągając 53,48%, a następnie lokalne źródła powierzchniowe 21,61%, natomiast emisje ze źródeł komunikacyjnych i przemysłowych stanowiły porównywalny udział odpowiednio 12% i 12,92%. Również w przypadku B(a)P największy udział w stężeniu zanieczyszczeń miały źródła zlokalizowane poza strefami i tło – 65,91%, kolejnym źródłem co do wartości była emisja z lokalnych źródeł powierzchniowych – 28,75% i z lokalnych źródeł przemysłowych – 5,29%. Analogiczna struktura udziału w stężeniu zanieczyszczeń przedstawiała się dla pyłu PM2,5 dla strefy opolskiej i wynosiła odpowiednio jak dla PM10: 62,72%; 23,1%; 9,31% i 4,87%.

(dowód: akta kontroli str. 219, 220)

11. W żadnym z siedmiu POP opracowanych w okresie objętym kontrolą, nie określono sposobu i zasad ich ewaluacji<sup>49</sup>.

Dyrektor Departamentu OŚ potwierdził, że w POP bezpośrednio nie określono zasad ewaluacji, lecz w jego ocenie opisany sposób monitorowania efektów programu (np. dla strefy opolskiej i dla miasta Opole) umożliwia ocenę skutków realizacji programu. Ponadto stwierdził, że nie ma potrzeby określania dodatkowych metod oceny efektywności podejmowanych działań gdyż jedynym wskaźnikiem, który może to ocenić efektywność jest stan jakości powietrza określany rokrocznie przez WIOŚ. Ponadto nie istnieje ustawy obowiązek określania metodyki i zasad ewaluacji w POP.

(dowód: akta kontroli str. 90, 130)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak ustalenia sposobu i zasad ewaluacji POP istotnie ogranicza możliwość dokonywania rzetelnych ocen działań podejmowanych w ramach realizacji takich programów.

<sup>47</sup> Do opracowania wszystkich POP wykorzystano model emisyjny CALPUFF do modelowania rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w szerokim zakresie skal przestrzennych, współpracujący z dwoma modułami pomocniczymi CALMET (preprocesor meteorologiczny) i CALPOST (obróbka i prezentacja wyników).

<sup>48</sup> Powody braku kompletności danych o emisji zanieczyszczeń przedstawiono w poprzednim punkcie.

<sup>49</sup> Rozumianej jako proces polegający na systematycznym badaniu wartości albo cech konkretnego programu, z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Niedotrzymanie przez Marszałka 12-miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 *Poś*<sup>50</sup>, na opracowanie projektów uchwał w sprawie POP.

Wyniki oceny poziomu substancji w powietrzu za 2007 r. Marszałek otrzymał 31 marca 2008 r., a projekty uchwał w sprawie POP dla trzech stref (opolskiej, krapkowicko-strzeleckiej i namysłowsko-oleskiej), w których wystąpiły przekroczenia poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu zostały opracowane i przekazane do zaopiniowania właściwym starostom 13 maja 2009 r., tj. z opóźnieniem jednego miesiąca i 13 dni (43 dni).

(dowód: akta kontroli str. 4, 5)

Również projekt uchwały w sprawie POP dla strefy głubczycko-prudnickiej opracowano z opóźnieniem 5 miesięcy i 16 dni (169 dni), gdyż informacja o przekroczeniu dopuszczalnego poziomu pyłu zawieszzonego PM10 została ujęta w otrzymanej przez Marszałka w dniu 30 marca 2009 r. rocznej ocenie jakości powietrza za 2008 r., a projekt POP został przekazany do zaopiniowania starostom dopiero 15 września 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił powyższe opóźnienia nałożeniem na Samorząd licznych zadań przejętych w tym czasie (m.in. wydawanie pozwoleń zintegrowanych, sektorowych i wodnoprawnych oraz opracowanie dokumentów strategicznych w tym POP), co w sytuacji niedostatków kadrowych (wcześniej w Urzędzie Wojewódzkim tymi sprawami zajmowało się 13 osób, a do Marszałkowskiego przeniesiono 6 pracowników oraz 2 nieobsadzone stanowiska) oraz koniecznością poświęcenia czasu na zapoznanie się z tymi zagadnieniami, doprowadziło do opóźnień w realizacji tego zadania. W przypadku projektu uchwały w sprawie POP dla strefy głubczycko-prudnickiej, opóźnienie wynikało z oczekiwania na następną ocenę, bowiem było to pierwsze przekroczenie w tej strefie i potraktowano je jako incydent. Mając na uwadze racjonalne wykorzystanie środków publicznych w przypadku gdyby nie było przekroczeń w następnej ocenie, opracowanie programu byłoby zbędne. Na opóźnienia w opracowaniu projektów uchwał w sprawie POP miało również wpływ, zdaniem dyrektora Departamentu OŚ, nieotrzymanie w latach 2008-2012 żadnych środków z budżetu państwa na to zadanie, pomimo że jest ono zadaniem z zakresu administracji rządowej. Dopiero zabezpieczenie środków na sfinansowanie opracowania projektów POP z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW umożliwiło wszczęcie procedury przetargowej na wybór wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 14)

2. Przedłożenie Sejmikowi projektów uchwał w sprawie POP dla czterech stref<sup>51</sup> w terminie uniemożliwiającym ich uchwalenie z zachowaniem terminu 15<sup>52</sup> lub 18<sup>53</sup> miesięcy o którym mowa w art. 91 ust. 3 *Poś*.

Sejmik podjął uchwały w sprawie POP dla trzech ww. stref w dniu 7 lipca 2009 r. (uchwały nr XXXIII/352-354/2009), tj. z opóźnieniem 7 dni, a dla strefy głubczycko-prudnickiej 9 listopada 2010 r. (uchwała nr L/513/2010), tj. z opóźnieniem 4 miesięcy i 9 dni, licząc opóźnienie w obu ww. przypadkach od dnia otrzymania od WIOŚ wyników oceny poziomów substancji w powietrzu.

(dowód: akta kontroli str. 4)

<sup>50</sup> W brzmieniu obowiązującym do 28 maja 2012 r.

<sup>51</sup> Tj. opolskiej, krapkowicko-strzeleckiej; namysłowsko-oleskiej i prudnicko-głubczyckiej.

<sup>52</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 3 *Poś* obowiązującym do 28 maja 2012 r.

<sup>53</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 3 *Poś* obowiązującym od 28 maja 2012 r.

W przypadku nowych POP z 2013 r. dla strefy opolskiej i miasta Opola, opóźnienie w przyjęciu tych POP uchwałami Sejmiku (nr XXXIV/416-417/2013 z 25 października 2013 r.) wyniosło 25 dni, w odniesieniu do terminu 18 miesięcy liczonych od daty przekazania 30 marca 2012 r. przez WIOŚ wyników oceny jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 5, 12, 13)

Przyczyną uchwalenia POP przez Sejmik po terminie o którym mowa w art. 91 ust. 3 *Poś*, było przedłożenie przez Marszałka, a od 28 maja 2012 r. przez Zarząd, projektów POP w terminie uniemożliwiającym organowi stanowiącemu uchwalenie POP z zachowaniem terminów wynikających z ww. przepisu, bowiem projekty POP dla trzech stref złożono w czerwcu 2009 r., a projekt POP dla strefy głubczycko-prudnickiej złożono w czerwcu 2010 r. Natomiast projekty POP z 2013 r. zostały przedłożone 8 października 2013 r.

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił opóźnienia w przedłożeniu do uchwalenia Sejmikowi POP w przypadku: a) trzech stref - nieprzygotowaniem projektu uchwały na majową sesję Sejmiku, podczas gdy następną sesja odbyła się dopiero 7 lipca 2009 r. (opóźnienie 7 dni); b) strefy głubczycko-prudnickiej - późnym opracowaniem POP, bowiem projekt przekazano do opiniowania jst 15 września 2010 r., tj. po upływie 2 miesięcy i 15 dni od 15 miesięcznego terminu na uchwalenie programu, a do Biura Sejmiku projekt uchwały przekazano po upływie 4 miesięcy od ustawowego terminu wynikającego z art. 91 ust. 3 *Poś* (opóźnienie 4 miesiące i 9 dni); dwóch stref utworzonych po wejściu w życie 28 maja 2012 r. nowelizacji *Poś* - koniecznością poddania analizie licznych uwag jakie zostały złożone po przeprowadzonych konsultacjach (opóźnienie 25 dni).

(dowód: akta kontroli str. 15)

3. Niedotrzymanie terminu 18 miesięcy, o którym mowa w art. 94 ust. 2 *Poś* na poinformowanie MŚ przez Zarząd o uchwaleniu przez Sejmik POP z 2013 r. wraz z pdk dla strefy opolskiej i miasta Opola. Zarząd przekazał informacje o uchwaleniu ww. dokumentów w dniu 14 listopada 2013 r., tj. po 45 dniach po upływie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref<sup>54</sup> i po 20 dniach od daty uchwalenia tych POP przez Sejmik (25 października 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 71, 72)

Powodem niedotrzymania terminu przekazania informacji MŚ o uchwaleniu ww. POP, wg dokumentacji Departamentu OŚ, było przekazanie Sejmikowi przez Zarząd projektów POP w terminie uniemożliwiającym organowi stanowiącemu uchwalenie POP z zachowaniem 18-miesięcznego terminu liczonego od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu.

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że na opóźnienie wpłynęło oczekiwanie na przygotowywanie przez autorów opracowań odpowiedniej liczby kopii oraz zainstalowanie ich na serwerach i stanowiskach w Departamencie OŚ, co warunkowało dokonanie odbioru POP (co nastąpiło 31 października 2013 r.). Dodatkowo wg wyjaśnienia Dyrektora Departamentu OŚ, na zwiększenie opóźnienia wpłynęło oczekiwanie na akceptację uchwał przez służby wojewody i opublikowanie POP w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 88)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z brzmieniem art. 94 ust. 2 *Poś* Zarząd zobowiązany był do powiadomienia MŚ o uchwaleniu (co nastąpiło 25 października 2013 r.), a nie o opublikowaniu POP.

<sup>54</sup> Zarząd otrzymał informację 30 marca 2012 r.

4. Nieustalenie lub niezamieszczenie danych lub informacji w POP dla stref:
- a) opolskiej oraz głubczycko-prudnickiej, uchwalonych odpowiednio 7 lipca 2009 r. i 9 listopada 2010 r. wymaganymi zapisami:
- art. 84 ust. 2 pkt 8 *Poś* - dotyczących sposobu kontroli oraz dokumentowania realizacji POP i jego efektów,
  - art. 92 ust. 2 pkt 1 *Poś* - dotyczących podania w pdk listy podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza,
  - § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie POP - dotyczących niedokonania oceny jakości paliw dopuszczonych do obrotu gospodarczego,
- b) miasta Opola i opolskiej, uchwalonych 25 października 2013 r. wymaganymi zapisami:
- art. 84 ust. 2 pkt 7 *Poś* poprzez brak zobowiązania organów administracji do przekazywania organowi przyjmującemu POP tj. Zarządowi, informacji o wydawanych decyzjach mających wpływ na realizację POP; oraz ust. 2 pkt 8 poprzez nieokreślenie sposobu kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów,
  - art. 92 ust. 2 pkt 1 *Poś*, poprzez zaniechanie wskazania w pdk, listy podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza,
  - § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie POP, poprzez niezamieszczenie oceny zmiany jakości paliw wykorzystywanych do celów wytwarzania energii elektrycznej i ciepła oraz celów transportowych, dopuszczonych do użycia w strefie.

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że:

- a) nie nałożono w POP z 2013 r. dla stref miasta Opola i opolskiej na organy administracji obowiązku przekazywania, organowi przyjmującemu POP informacji o wydawanych decyzjach mających wpływ na realizację POP (wynikającego z art. 84 ust. 2 pkt 7 *Poś*), gdyż w *Poś* i *rozporządzeniach wykonawczych do ww. ustawy* są dokładnie określone obowiązki *jest przekazywania informacji Samorządowi. Dlatego zakres obowiązków samorządów określono w sposób ogólny w rozdziale 8 i 9 i uznano, że nie ma potrzeby przepisywania obowiązków w tym zakresie znajdujących się w innych aktach prawnych.*

(dowód: akta kontroli str. 89)

- b) sposób kontroli oraz dokumentowania realizacji POP (wynikających z art. 84 ust. 2 pkt 8 *Poś*) dla stref opolskiej i głubczycko-prudnickiej i ich efektów zawarto w rozdziale 15 pn. *Obowiązki i ograniczenia wynikające z realizacji programu* gdzie w tabeli wyszczególniono obowiązki poszczególnych organów wynikające z realizacji POP polegające m.in. na określeniu zadań oraz jednostek odpowiedzialnych za ich realizację, przekazywanie informacji oraz monitorowanie procesu. W przywołanym rozdziale nie wskazano podmiotów zobowiązanych do przeprowadzania kontroli ani zakresu kontrolowanych zagadnień. Natomiast w przypadku POP dla strefy miasta Opola i opolskiej, uchwalonych w 2013 r. podał jedynie, że monitorowanie efektów POP dla ww. stref wskazano na odpowiednich stronach projektów uchwał w sprawie POP.

(dowód: akta kontroli str. 89, 92)

- c) nie podano listy podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza (który to obowiązek wynika z art. 92 ust. 2 pkt 1 *Poś*), bowiem wystarczającym jest podanie listy procesów produkcyjnych, które należy ograniczyć w przypadku wystąpienia stanów alarmowych. Emisja punktowa nie

jest główną przyczyną przekroczeń pyłów, a dodatkowo podmioty te w pozwoleniach zintegrowanych mają dokładnie ustalone poziomy dopuszczalne i są one przestrzegane. Z tych powodów nie wskazywano konkretnych instalacji i podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 88)

Zdaniem NIK brak ustalenia listy podmiotów zobowiązanych do ograniczenia wprowadzania pyłów i gazów z produkcji, może uniemożliwić sprawne zrealizowanie przez powiatowe centra zarządzania kryzysowego obowiązku powiadomienia podmiotów wskazanych do realizacji działań w ramach pdk.

d) w jego ocenie dokonano oceny zmian jakości paliw wykorzystywanych do celów wytwarzania energii elektrycznej i ciepła oraz celów transportowych, dopuszczonych do użycia w strefie (wymaganej § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie POP), bowiem sformułowano wniosek, że główną przyczyną przekroczeń zanieczyszczeń była niska emisja, a w treści programów omówiony został problem stosowania paliw niskiej jakości do ogrzewania indywidualnych gospodarstw domowych.

(dowód: akta kontroli str. 93)

Rozporządzenie w sprawie POP wymaga określenia i dokonania oceny zmiany cech jakościowych paliw stosowanych m.in. do celów grzewczych, do których zalicza się m.in. kaloryczność paliwa oraz zawartość substancji zanieczyszczających powietrze, powstających w wyniku ich spalania (np. zawartość popiołu i związków siarki). Danych o jakości stosowanych paliw szczególnie węgla nie wskazano w POP, a tym samym nie uzasadniono sformułowanego wniosku, zgodnie z którym główną przyczyną przekroczeń poziomów zanieczyszczeń była niska emisja.

Ocena cząstkowa

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

## 2. Monitorowanie rezultatów działań naprawczych przyjętych w programach ochrony powietrza

Opis stanu faktycznego

1. W POP z 2009 r., nie ustalono wskaźników rezultatu poszczególnych działań naprawczych wyszczególnionych w harmonogramach rzeczowo-finansowych, których realizacja powinna skutkować efektem ekologicznym w postaci ograniczenia emisji. Jedynie w POP dla strefy opolskiej podano, że w przypadku emisji powierzchniowej należy podłączyć do sieci ciepłowniczej do 2011 r. 126 tys. m<sup>2</sup> powierzchni lokali, a w przypadku strefy głubczycko-prudnickiej, podano jedynie, że w Prudniku należy zmienić sposób ogrzewania dla lokali o łącznej powierzchni 35 tys. m<sup>2</sup>, bez wskazania powierzchni lokali podłączanych w poszczególnych latach. W sprawozdaniu z realizacji POP dla strefy opolskiej podano, że w latach 2009-2011 zmieniono sposób ogrzewania w lokalach o łącznej powierzchni 25 469,29 m<sup>2</sup>. Starostowie ze strefy głubczycko-prudnickiej nie składali sprawozdań z realizacji POP z 2009 r.

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że efekt ekologiczny pop jest jasno określony. Jest nim osiągnięcie dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszonego w powietrzu. To główny cel opracowanych pop. Nie ma potrzeby określania dodatkowych metod oceny efektywności podejmowanych działań gdyż jedynym wskaźnikiem, który może ocenić efektywność jest stan jakości powietrza określany rokrocznie przez WIOŚ. Ponadto podał, że nie istnieje ustawowy obowiązek określania metodyki i zasad

ewaluacji w pop. Ponadto wyjaśnił, że nie ma możliwości „przeliczenia” zakresu rzeczowego zrealizowanych zadań na efekt ekologiczny. Spektrum działań naprawczych określono na podstawie modelowania oraz analizy stanu powietrza i czynników na niego wpływających. Każde zrealizowane działanie naprawcze wpływa pośrednio na poprawę tego stanu rzeczy. Zbyt czasochłonne i nieekonomiczne finansowo byłoby przeliczanie zrealizowanych działań gdyż wynik tych obliczeń byłby jedynie modelem (prognozą), a nie rzeczywistą diagnozą dotyczącą jakości powietrza. Efekt ekologiczny programów jest jasno określony. Jest nim osiągnięcie dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszanego w powietrzu, osiągnięcie tego „efektu” może stwierdzić tylko i wyłącznie roczna ocena jakości powietrza wykonywana przez WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 130, 183)

W POP z 2013 r. zarówno dla miasta Opola jak i strefy opolskiej<sup>55</sup> ustalono dla działań naprawczych w ramach emisji powierzchniowej wskaźniki rezultatu w postaci przewidywanego efektu ekologicznego, polegającego na ograniczeniu emisji w związku z modernizacją ogrzewania węglowego. Wymiana kotłów w budynkach osób fizycznych w ramach PONE oraz realizacja PONE poprzez stworzenie systemu zachęt do wymiany systemów grzewczych ma w założeniu doprowadzić do zmniejszenia emisji PM<sub>10</sub> o 614,20 Mg/rok; PM<sub>2,5</sub> – 612,75 Mg/rok a B(a)P o 346,91 Mg/rok. Dla celów sprawozdawczych sporządzono tabele zawierające sposób przeliczania na efekt ekologiczny, powierzchni lokali w których zmieniono ogrzewanie lub podłączono do sieci ciepłowniczej.

Natomiast dla emisji liniowej nie ustalono efektu ekologicznego polegającego na jej ograniczeniu w przypadku budowy, modernizacji i przebudowy dróg i obiektów inżynierskich, pomimo że we wzorze sprawozdania ze zrealizowanych działań związanych z ograniczeniem emisji liniowej zobowiązano jednostki do podawania efektu ekologicznego w postaci redukcji w Mg/rok wykorzystując wskaźniki efektu ekologicznego podane w POP. Szacowane łączne zmniejszenie emisji liniowej dla strefy opolskiej powinno wynieść: dla pyłu PM<sub>10</sub> – 399,46 Mg/rok; dla pyłu PM<sub>2,5</sub> – 359,52 Mg/rok, a dla B(a)P 0,00081 Mg/rok.

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że zachodzi przypuszczenie, że zapis w pop dot. „redukcji emisji liniowej w Mg/rok wykorzystując wskaźniki efektu ekologicznego podane w pop” są oczywistą pomyłką pisarską, gdyż takich tabel pomocniczych dla emisji liniowej autor opracowania nie opracował.

(dowód: akta kontroli str. 187)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak ustalenia efektów ekologicznych polegających na ograniczeniu emisji zanieczyszczeń do powietrza dla działań zaplanowanych w harmonogramach rzeczowo-finansowych POP z 2009 r. i z 2013 r., uniemożliwia dokonanie rzetelnej oceny stopnia realizacji POP.

Opis stanu faktycznego

2. Do poszczególnych POP wprowadzono rozwiązania umożliwiające monitorowanie realizacji działań naprawczych, realizowanych przez jst szczebla gminnego i powiatowego, a także przez podmioty ujęte w harmonogramach, poprzez nałożenie obowiązku składania rocznych sprawozdań (wg ustalonego wzoru) z realizacji POP. Za wyjątkiem jednostek zlokalizowanych w strefie głubczycko-prudnickiej, sprawozdania takie były kierowane do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 183)

3. W sprawozdaniach ww. jednostki podawały zrealizowane działania ograniczające emisję w podziale na emisję liniową, powierzchniową i punktową. Sprawozdania z realizacji POP z 2009 r. dla stref: kędzierzyńsko-kozielskiej, opolskiej;

<sup>55</sup> Zadania w POP z 2013 r. zaplanowano z maksymalnym terminem realizacji do 2020 r.

krapkowicko-strzeleckiej i namysłowsko-oleskiej obejmowały lata 2009-2011. W sprawozdaniach tych podawano opis oraz koszt zrealizowanych zadań, termin zakończenia, a w kolumnie *wpływ realizacji zadania na zmniejszenie emisji* zakres rzeczowy tych działań. Dla emisji liniowej podawano: długości wybudowanych, zmodernizowanych i wyremontowanych dróg; dla emisji powierzchniowej podawano z kolei: powierzchnię budynków, które objęto termomodernizacją oraz powierzchnię budynków, w których zmieniono ogrzewanie na ekologiczne, natomiast w przypadku emisji punktowej podawano zmianę ilości emitowanych zanieczyszczeń. Sprawozdań z realizacji POP dla strefy głubczycko-prudnickiej jednostki obowiązanym nie składały. W POP, ani w innych dokumentach nie ustalono sposobu przeliczenia zakresu rzeczowego zrealizowanych zadań w ramach ograniczania emisji liniowej i powierzchniowej na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do środowiska. W POP nie określono również wielkości zmian poszczególnych rodzajów emisji (ich tempa), tak aby w roku docelowym realizacji POP uzyskać poziomy normatywne stężenie substancji w powietrzu.

(dowód: akta kontroli str. 163-182)

4. Organy Samorządu nie dokonywały aktualizacji POP, lecz z uwagi na zmianę obowiązujących przepisów zostały opracowane i uchwalone nowe POP obejmujące całe województwo opolskie (miasto Opole oraz pozostały teren). Poprzednio obowiązujące POP nie obejmowały całego województwa, gdyż w jednej strefie<sup>56</sup> nie wystąpiły przekroczenia zanieczyszczeń. Powyższe okoliczności uniemożliwiają porównanie prognozowanych efektów działań naprawczych ustalonych w POP obowiązujących w kontrolowanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 3, 4)

5. Z danych posiadanych przez Departament OŚ o stężeniach wybranych zanieczyszczeń odnotowanych przez stacje pomiarowe na terenie województwa wynika, że następowała poprawa jakości powietrza. Przejawiała się ona w zmniejszeniu liczby stacji pomiarowych, na których zanotowano przekroczenie stężeń dopuszczalnych pyłu PM<sub>10</sub>. W 2009 r. na trzech z 10 stacji, na których wykonywano pomiary średnioroczne stężenie przekroczyło dopuszczalny poziom 40 µg/m<sup>3</sup> (od 40,5 do 47,4 µg/m<sup>3</sup>), a w 2010 r. na siedmiu z dziewięciu stacji zmierzone stężenie przekraczało dopuszczalny poziom i wynosiło od 40,8 do 48,3 µg/m<sup>3</sup>. W kolejnych latach liczba stacji na których stwierdzono przekroczenia stężeń zmniejszała się z trzech w 2011 r. do jednej w 2012 r. i 2013 r. (z sześciu na których wykonywano pomiary). Natomiast nie uległ poprawie wskaźnik jakości powietrza wyrażający się liczbą dni przekroczeń stężenia dopuszczalnego powyżej 35 dni pyłu PM<sub>10</sub>, gdyż w latach 2010-2013 na wszystkich stacjach pomiarowych, dziewięciu w 2010 r. i siedmiu w latach następnym, odnotowywano przekroczenia ww. dopuszczalnych liczby dni.

Przekroczenia dopuszczalnych stężeń średniorocznych pyłu PM<sub>2,5</sub> na trzech stacjach na których wykonywano pomiary, zarejestrowano: na dwóch w 2010 r. i 2011 r. oraz jednej w latach 2012-2013.

Na wszystkich stacjach na których dokonywano pomiaru stężenia średniorocznego B(a)P (od trzech do pięciu), odnotowano przekroczenia poziomu dopuszczalnego 1ng/m<sup>3</sup>. Na żadnej stacji nie zanotowano przekroczenia poziomu dopuszczalnego 40 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub>. W badanych latach tylko w 2010 r., na jednej stacji odnotowano przekroczenie poziomu dopuszczalnego 125 µg/m<sup>3</sup> SO<sub>2</sub>, lecz strefa z tego tytułu nie została zakwalifikowana przez WIOŚ do klasy C, wymagającej opracowania projektu uchwały w sprawie POP.

---

<sup>56</sup> Brzesko-nyskiej.

Na podstawie dostępnych danych dotyczących zrealizowanego zakresu rzeczowego działań naprawczych w ramach POP, nie można jednoznacznie stwierdzić, że miały one wpływ na poprawę jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 237)

6. Urząd nie zlecał przeprowadzenia analiz zewnętrznych w zakresie skuteczności POP lub rozwiązań w nim zastosowanych.

7. Zarząd zgodnie z zapisem art. 94 ust. 2a *Poś* i § 7 ust. 1 rozporządzenia z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza sporządził i przekazał<sup>57</sup> MŚ sprawozdania za trzy lata realizacji POP dla stref utworzonych na terenie województwa opolskiego. Podawano w nich wykazy podmiotów, które złożyły sprawozdania i zakres rzeczowy zrealizowanych zadań w ramach poszczególnych działań naprawczych, wskazując w przypadku zadań obejmujących ograniczenie emisji liniowej długości przebudowanych i wyremontowanych dróg, a w przypadku emisji powierzchniowej powierzchnię lokali objętych termomodernizacją, zmianą sposobu ogrzewania, przyłączeniem do sieci ciepłowniczej. W sprawozdaniach nie podano łącznych wielkości zakresu rzeczowego zrealizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 96-115, 238-275)

W odniesieniu do sprawozdań z realizacji działań naprawczych zawartych w PO, działania pracowników Departamentu OŚ ograniczyły się do sporządzenia na ich podstawie sprawozdania dla MŚ. Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że nie dokonywano analiz i ocen realizacji POP w oparciu o otrzymane sprawozdania, bowiem nie ma ustawowego obowiązku wykonywania corocznej analizy i ocen realizacji POP. Dyrektor Departamentu OŚ nie podał żadnych przykładów wykorzystania danych zawartych w ww. sprawozdaniach oraz dowodów przedkładania informacji z realizacji POP organowi wykonawczemu województwa.

(dowód: akta kontroli str. 96-115, 130)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązek dokonywania okresowych ocen realizowanych programów wynika z zapisów zawartych w Statucie Województwa Opolskiego przyjętym uchwałą Nr XXXVII/346/2005 Sejmiku z dnia 26 lipca 2005 r., gdzie w § 54 postanowiono, iż *Zarząd przedkłada Sejmikowi, dwa razy w ciągu roku kalendarzowego, sprawozdanie z działalności finansowej oraz realizacji wieloletnich programów wojewódzkich i strategii rozwoju województwa.*

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że nie dokonywano okresowych POP w związku z ww. zapisem w Statucie Województwa Opolskiego, gdyż: POP nie są programami dotyczącymi całego województwa, a jedynie części (dotyczy poprzednich POP obejmujących pięć z sześciu stref na terenie województwa); obecnie obowiązujące POP obejmują całe województwo, lecz różnią się pod względem substancji zanieczyszczających powietrze; na realizację POP Zarząd ma niewielki wpływ, bowiem większość zadań realizują jst, administracja rządowa i podmioty gospodarcze, a składane przez Zarząd sprawozdania dotyczą programów i strategii, na które Zarząd ma wpływ. Wykonywanie sprawozdań zgodnie z ww. zapisem byłoby nieracjonalnym poświęcaniem czasu pracowników, kosztem opóźnienia realizacji ważniejszych zadań wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie zaznaczył, że corocznie Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska przedkłada Sejmikowi bardzo szczegółową i obiektywną analizę stanu jakości powietrza opartą na pomiarach. W związku z tym uznano, że nie ma potrzeby

<sup>57</sup> Kędzierzyńsko-kozielskiej – 12 lipca 2012 r.; opolskiej – 17 sierpnia 2012 r.; krapkowicko-strzeleckiej – 29 października 2012 r. i namysłowsko-oleskiej – 30 października 2012 r.

wykonywać kolejnego sprawozdania przy bardzo ograniczonych zasobach kadrowych.

(dowód: akta kontroli str. 235)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nie wyegzekwowano od podmiotu sporządzającego projekt POP z 2013 r. dla stref opolskiej i miasta Opola, obowiązku wykonania opracowania objętego przedmiotem zamówienia, tj. *projektu monitorowania skuteczności realizacji działań naprawczych (ze wskazaniem metod i wskaźników)*. Zgodnie z zapisem § 1 ust. 3 umowy z 5 lutego 2013 r. na opracowanie ww. POP, integralną jej część stanowi opis przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 57-59, 142, 185)

Odbioru projektów POP dla strefy opolskiej i miasta Opola, dokonał zastępca dyrektora Departamentu OŚ, potwierdzając podpisem w protokole odbioru końcowego z 31 października 2013 r., że przedmiot umowy został wykonany w terminie zgodnie z zapisami uwzględnionymi w przedmiotowej umowie.

(dowód: akta kontroli str. 85)

Zastępca dyrektora Departamentu OŚ wyjaśnił, że *bardzo starannie i zgodnie z wymaganiami określonymi w Poś oraz rozporządzeniach wykonawczych przygotował opis przedmiotu zamówienia, specyfikację istotnych warunków zamówienia (SIWZ) oraz projekt umowy. Przetarg nieograniczony wygrała renomowana firma, która opracowywała wiele w kraju POP m.in. dla miasta Krakowa gdzie występują największe przekroczenia pyłu PM10 oraz PM2,5. Po przeanalizowaniu bardzo obszernych dwóch projektów programów ochrony powietrza uznałem, że projekty zawierają wszystkie elementy określone w SIWZ i przedmiocie zamówienia. Oba programy w rozdziałach 9 zawierały wzory tabel w zakresie monitorowania emisji powierzchniowej, liniowej i punktowej oraz wskaźniki dot. efektu ekologicznego inwestycji związanych z ograniczeniem emisji powierzchniowej. Uznałem, że te wzory sprawozdań wraz z ww. tabelą dot. emisji powierzchniowej spełniają wymagania określone w przedmiocie zamówienia, czyli monitorowanie skuteczności realizacji działań naprawczych. W 2013 r. praktycznie POP w Departamencie OŚ zajmowałem się tylko ja. Ponieważ osoba, która zajmuje się m.in. tym zagadnieniem przebywała do września na urlopie macierzyńskim, a potem wróciła do pracy na połowę etatu i przebywała na licznych zwolnieniach lekarskich. Ponadto pracownicy Departamentu OŚ łącznie ze mną nie odbyli żadnego szkolenia w tym zakresie. Zaufano wyspecjalizowanej firmie, która posiadała doświadczenie w zakresie opracowań programów ochrony powietrza i przedstawiła odpowiednie referencje. Brak wykwalifikowanej kadry w wąskiej dziedzinie wiedzy jakimi są POP oraz ogromna ilość spraw wpływających do Departamentu, zaufanie do renomowanej firmy przygotowującej POP, brak uwag zgłaszanych przez jst dotyczących monitoringu POP spowodowały, że przyjęto programy ochrony powietrza bez uwag.*

(dowód: akta kontroli str. 190)

We wzorze tabeli do rocznego sprawozdania z ograniczenia emisji liniowej składanego przez jednostki realizujące POP, nie zamieszczono wskaźników umożliwiających wyliczenie uzyskanego efektu ekologicznego w wyniku budowy i remontów dróg. W dniu 16 kwietnia 2014 r. Departament OŚ otrzymał od autora projektu POP wskaźniki pozwalające wyliczyć efekt ekologiczny w przypadku działań realizowanych w ramach ograniczenia emisji liniowej, z uwagą, że *wskaźniki są szacunkowe i tak należy traktować te wielkości efektu ekologicznego ponieważ na efekt ekologiczny wpływa wiele innych czynników.*

(dowód: akta kontroli str. 185)

2. Marszałek zaniechał egzekwowania od jednostek zobowiązanych, składania sprawozdań z realizacji POP dla strefy głubczycko-prudnickiej za lata 2010-2012.

W POP dla strefy głubczycko-prudnickiej uchwalonym 9 listopada 2010 r. wskazano, że Marszałek był *odpowiedzialny za zbieranie informacji o stopniu realizacji zadań zapisanych w POP.* W tabeli nr 32 *Zakres kompetencji i zadań organów administracji w ramach realizacji POP* zamieszczonej w ww. POP zawarto zapis, zgodnie z którym gminy, starostwa i inne jednostki zobowiązane zostały do składania rocznych raportów z realizacji niektórych zadań ujętych w POP. W wyniku kontroli stwierdzono, że ww. jednostki nie składały takich raportów za lata 2010-2012, a w dokumentach Departamentu OŚ brak było dowodów świadczących o kierowaniu do tych jednostek pism przypominających o tych obowiązkach oraz wzywających do ich złożenia.

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że nie kierowano pism do ww. starostów i innych jednostek realizujących POP, *gdyż starostowie mają obowiązek składania raportów z realizacji pop. Jednostki te były informowane telefonicznie o konieczności złożenia raportów z realizacji POP, pomimo tego raporty za lata 2010–2012 nie wpłynęły do Urzędu. Należy zaznaczyć, iż Marszałek nie posiada żadnych instrumentów prawnych, które umożliwiłyby egzekwowanie obowiązku przekazywania ww. raportów.*

(dowód: akta kontroli str. 183)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ograniczenie działań Departamentu OŚ do telefonicznego informowania jednostek o obowiązku złożenia sprawozdania z realizacji zadań zawartych w POP, było działaniem nierzetelnym, bowiem w jednostkach administracji publicznej zgodnie z art. 14 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>58</sup> sprawy załatwiane są w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Niemniej wg § 2 sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie, jednak treść oraz motywy takiego załatwienia sprawy należy utrwalić w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Informacje uzyskane z urzędów gmin w Głubczycach i Prudniku oraz ze starostw powiatowych w tych miastach, nie potwierdziły wyjaśnień Dyrektora o telefonicznym informowaniu ich przez Departament OŚ o konieczności złożenia raportów z realizacji POP.

(dowód: akta kontroli str. 231-234)

Niezłożenie sprawozdań przez ww. jednostki skutkowało także brakiem możliwości ustalenia, czy przyjęte działania naprawcze są realizowane, a tym samym brakiem możliwości monitorowania stopnia realizacji poszczególnych działań naprawczych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nieskładanie raportów przez jednostki zobowiązane do realizacji POP dla strefy głubczycko-prudnickiej uniemożliwiło

<sup>58</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

zarządowi sporządzenie w tym zakresie dla MŚ sprawozdania za trzy lata realizacji (2010-2012), biorąc pod uwagę, że został on uchwalony 9 listopada 2010 r., a uchylony uchwałą Sejmiku XXXIV/417/2013 z 25 października 2013 r., która weszła w życie 21 listopada 2013 r. Tym samym 9 listopada 2013 r. zaistniał obowiązek przekazania MŚ sprawozdania z realizacji POP z 2010 r. dla strefy głubczycko-prudnickiej.

3. Sporządzone dla MŚ sprawozdania z realizacji poszczególnych POP nie spełniały niektórych wymagań wynikających z treści § 7 ust. 3 rozporządzenia z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczeń powietrza, a po 3 października 2012 r. z § 8 ust. 1 rozporządzenia z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza, bowiem nie podano w nich informacji o: 1) kierunkach i zakresie podjętych działań priorytetowych, w tym zmianach w jakości paliw dopuszczonych do stosowania na określonym terenie, zastosowaniu najlepszych dostępnych technik, a także innych działań ograniczających emisję substancji do powietrza, jeżeli były planowane; 2) stanie zaawansowania podjętych działań, o których mowa w pkt 1; 3) nakładach, w tym środkach finansowych, przewidywanych do poniesienia na działania o których mowa w pkt 1; 4) ograniczeniu emisji substancji do powietrza.

W sprawozdaniach wyszczególniono jedynie jednostki, które złożyły raporty i zrealizowane przez nie działania naprawcze w zakresie poszczególnych rodzajów emisji poprzez podanie: 1) w przypadku emisji liniowej długości zbudowanych, przebudowanych i wyremontowanych dróg oraz długości czyszczonych dróg; 2) w przypadku emisji powierzchniowej powierzchni lokali, dla których zmieniono ogrzewanie lub podłączono do sieci ciepłowniczej, 3) dla emisji punktowej obowiązujące emisje i emisje po dokonanych zmianach – bez podania zmiany o wielkości zmniejszenia emisji. Ponadto sprawozdania nie zawierały łącznych wielkości zakresu rzeczowego zrealizowanych poszczególnych rodzajów zadań.

(dowód: akta kontroli str. 96-107)

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że jst corocznie przekazywały sprawozdania o działaniach zrealizowanych w ramach ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza, zgodnie ze wzorem przyjętym w POP. Wzór ten został opracowany na etapie tworzenia projektu POP przez wykonawcę. W latach 2009-2010 roku pracownicy Departamentu OŚ nie posiadali jeszcze wiedzy merytorycznej dotyczącej opracowywania POP, gdyż było to całkowicie nowe zadanie. Pracownicy nie odbyli żadnych szkoleń w tym zakresie. Zaufano wyspecjalizowanej firmie, która posiadała doświadczenie w zakresie opracowań POP i przedstawiła odpowiednie referencje. Ponadto POP w ciągu ostatnich lat w Departamencie OŚ zajmowało się kolejno czterech pracowników merytorycznych: pierwsza osoba przeniosła się do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, kolejna osoba awansowała na kierownika Referatu Pozwoleń Środowiskowych i przestała prowadzić te sprawy, a następna osoba zmieniła stanowisko pracy. Pracownik, który obecnie prowadzi te sprawy przebywał około roku czasu na zwolnieniu chorobowym i urlopie macierzyńskim. Brak wykwalifikowanej kadry w wąskiej dziedzinie wiedzy jakimi są POP oraz ogromna ilość spraw wpływających do Departamentu OŚ spowodowały, zdaniem dyrektora Departamentu OŚ, że sprawozdania z realizacji POP sporządzane w tym Departamencie nie były całkowicie zgodne z treścią § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Środowiska. Jednostki udostępniały dane w takim zakresie, jaki był w ich posiadaniu. Wszelkie braki w podanych danych Departament OŚ starał się wyjaśniać telefonicznie.

(dowód: akta kontroli str. 186)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

1. Z posiadanych przez Departament OŚ dokumentów dotyczących koordynacji działań na rzecz poprawy jakości powietrza na terenie województwa wynika, że polegały one głównie na analizowaniu informacji o stanie środowiska w województwie sporządzanych przez WIOŚ, a w sytuacjach stwierdzonych przekroczeń stężeń dopuszczalnych przystępowano do opracowywania POP. Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że z dniem 1 stycznia 2008 r. Marszałek przejął szereg zadań z zakresu administracji rządowej, w tym zadanie związane z koniecznością opracowania projektów uchwał w sprawie POP, które nie było wcześniej realizowane przez Wojewodę. W związku z tym priorytetem w tym czasie było sprawne zorganizowanie miejsc pracy, m.in. sprzętu komputerowego, mebli itp. oraz sprawne przydzielenie nowych zadań mniejszej kadrze w stosunku do tej która była do 31 grudnia 2007 r. zatrudniona w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim dla wykonywania tych zadań (z 13 zatrudnionych, do Urzędu przeniesiono sześć osób i dwa stanowiska nieobsadzone). Sprawy organizacyjne zajęły kilka miesięcy. Po stwierdzeniu przekroczeń dopuszczalnych stężeń w poszczególnych strefach, podejmowano działania celem znalezienia źródeł finansowania POP, a po otrzymaniu zapewnienia o sfinansowaniu POP przez NFOŚiGW i WFOŚiGW, sporządzano opis wymagań stawianych POP i ogłaszano przetarg na sporządzenie POP dla poszczególnych stref.

(dowód: akta kontroli str. 316)

W związku z brakiem POP dla poszczególnych stref województwa opolskiego przed przejęciem tych zadań przez Samorząd, brak jest możliwości odniesienia zrealizowanego przed uchwaleniem POP zakresu rzeczowego zadań związanych z poprawą jakości powietrza, do działań przedstawionych w badanych POP.

2. W okresie objętym kontrolą Urząd współpracował z WIOŚ przy wykonywaniu zadań związanych z ze sporządzaniem POP. Współpraca ta polegała m.in. na konsultowaniu projektów POP na etapie ich opracowywania, a następnie opiniowaniu projektów uchwał w sprawie POP oraz na opracowaniu procedury ogłaszania zagrożeń i alarmów oraz wdrożenia pdk (m.in. w 2013 r. odbyły się narady w Urzędzie Wojewódzkim w sztabie zarządzania kryzysowego). Ponadto Urząd w związku ze zmianą<sup>59</sup> sposobu i terminu składania przez obowiązane podmioty wykazów o sposobie korzystania ze środowiska, polegającą na ich składaniu jedynie do Urzędu (podczas gdy wcześniej były one składane również do WIOŚ), zawarł porozumienie, w ramach którego przekazywał aktualizowaną na bieżąco bazę podmiotów korzystających ze środowiska (pocztą elektroniczną zweryfikowane raporty wszystkich rodzajów korzystania ze środowiska) oraz papierowo wykazy opłatowe podmiotów wskazanych przez WIOŚ. Urząd w przypadkach niezłożenia wykazu o sposobach korzystania ze środowiska lub podania w nich nierzetelnych danych, wnioskował do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli tych podmiotów.

<sup>59</sup> Wynikającą z art. 9 pkt. 1 lit. a ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz. U. z 2012 r., poz. 1342.), który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.

Ponadto WIOŚ na bieżąco przekazywał Urzędowi informacje o przeprowadzonych kontrolach w terenie i ustaleniach tych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 73-75, 281, 284, 287-294, 316)

3. Urząd Marszałkowski nie wskazywał do kontroli podmiotów szczególnie emitujących gazy lub pyły do powietrza, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor departamentu OŚ, *WIOŚ regularnie kontroluje największe podmioty gospodarcze posiadające pozwolenia zintegrowane. Ponadto Urząd wydając nowe pozwolenie zintegrowane w większości spraw udaje się na szczegółowe oględziny instalacji. Podmioty gospodarcze posiadają nowoczesne urządzenia odpylające, które bardzo skutecznie ograniczają emisje. Na jakość powietrza wg wszelkich badań oraz opracowanych POP najbardziej wpływa naturalne tło oraz emisja powierzchniowa. Bezzasadnym byłoby przeprowadzanie dodatkowych kontroli w podmiotach gospodarczych, ponieważ nie przełożyłoby się to w sposób znaczący na wielkość stężeń pyłów w powietrzu.*

(dowód: akta kontroli str. 316)

Z korespondencji prowadzonej z WIOŚ wynika, że Urząd występował do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli w podmiotach w przypadkach braku reakcji na wezwania do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia dokumentacji dotyczącej złożonych wykazów, zawierających m.in. dane i informacje o wielkości i rodzaju (sposobie) korzystania ze środowiska<sup>60</sup>. W takich przypadkach kierowano wnioski do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli i poinformowanie o jej wynikach. Ponadto zastępca dyrektora Departamentu OŚ podał, że powtórne wezwania kierowane do podmiotów o uzupełnienie złożonych wykazów, przesyłane są do WIOŚ, co jak wynika z doświadczenia powoduje, że podmioty reagują na takie pisma i składają stosowne wyjaśnienia<sup>61</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 281-294)

4. Działania Marszałka w zakresie rozpowszechniania informacji o POP polegały na przeprowadzeniu, w ramach opiniowania POP, spotkań konsultacyjnych z przedstawicielami JST oraz innych podmiotów zobowiązanych do realizacji działań naprawczych. Nie prowadzono żadnych innych dodatkowych akcji informacyjnych oraz szkoleń z adresatami obowiązków określonych w POP, a jedynie udzielano porad ww. jednostkom w przypadku problemów przy sporządzaniu rocznych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 73, 74, 316)

5. Nie prowadzono działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących szkodliwości zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego i możliwych działań na rzecz poprawy jego jakości skierowanych do mieszkańców województwa, jak również nie badano świadomości mieszkańców o szkodliwości zanieczyszczeń.

Według Dyrektora Departamentu OŚ brak większego zainteresowania tym tematem wśród mieszkańców województwa wynika głównie z faktu, że *województwo opolskie ma relatywnie dobrą jakość powietrza, biorąc pod uwagę położenie geograficzne, uprzemysłowienie regionu, gęstość zaludnienia itd. Ponadto, należy zaznaczyć, że jakość powietrza z roku na rok poprawia się. Dlatego postanowiono skupić się na innych kierunkach rozpowszechniania informacji o ochronie środowiska np.: o prawidłowej gospodarce odpadami.*

(dowód: akta kontroli str. 316)

<sup>60</sup> W okresie objętym kontrolą skierowano do WIOŚ po trzy wnioski w latach 2011 i 2013.

<sup>61</sup> W 2010 r. skierowano trzy takie pisma, w 2011 r. – dwa, w 2012 r. jedno i w 2013 r. 14.

6. Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że współpraca Marszałka z WFOŚiGW polegała głównie na wskazywaniu przez przedstawicieli Sejmiku i Urzędu zasiadających w Radzie Nadzorczej WFOŚiGW zasad dofinansowania zadań przyjmowanych do realizacji, uwzględniających w szczególności osiągnięcie efektu ekologicznego np.: poprzez ograniczenie emisji gazów i pyłów do powietrza. Ponadto Urząd przysyłał corocznie listy zadań priorytetowych, realizowane przez Zarząd i jednostki mu podległe. Na przykład wśród wytypowanych do realizacji w 2014 r. 32 zadań, sześć z nich dotyczyło przedsięwzięć, których efektem miało być obniżenie emisji zanieczyszczeń: termomodernizacja budynków Samorządu (szpitale, sanatoria), czy też zmiana sposobu ogrzewania budynków.

(dowód: akta kontroli str. 325-340)

Dyrektor Departamentu OŚ (który jest jednocześnie przedstawicielem Urzędu Marszałkowskiego w Radzie Nadzorczej WFOŚiGW) wyjaśnił, że *listę zadań priorytetowych WFOŚiGW wykonuje się na podstawie zgłoszeń beneficjentów tj. organizacji pozarządowych; jst i ich jednostek organizacyjnych oraz przedsiębiorstw. Urząd zgłasza zadania swoje i podległych jednostek organizacyjnych. Rada Nadzorcza WFOŚiGW corocznie dokonuje zatwierdzenia planu finansowego funduszu, w tym podziału środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań z poszczególnych obszarów (w tym na ochronę powietrza, ziemi, wód itd.). W dyskusji pomiędzy członkami Rady Nadzorczej i Zarządu WFOŚiGW ustala się wielkość dofinansowania i zatwierdza wstępnie zadania do finansowania w następnym roku. Fundusz obecnie odstąpił od dofinansowania wymiany pieców węglowych realizowanej przez osoby fizyczne, ale nie wyklucza takiego dofinansowania w przypadku gdy wnioskodawcą będą gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 343)

7. Marszałek nie podejmował współpracy z innymi województwami w ramach ochrony powietrza i przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił natomiast, że uczestniczył w naradach dotyczących poprawy jakości powietrza w Krakowie zorganizowanych z inicjatywy Wojewody Małopolskiego, w których brali udział przedstawiciele województw małopolskiego, śląskiego i opolskiego. Głównym celem tych narad było wypracowanie propozycji nowych zapisów prawa, które przyczyniłyby się do poprawy jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 317)

8. Nie prowadzono współpracy z zakresu ochrony powietrza z organizacjami ekologicznymi lub innymi organizacjami, gdyż jak wyjaśnił dyrektor Departamentu OŚ, żadna organizacja ekologiczna nie była zainteresowana szeroko pojętym tematem jakości powietrza w województwie opolskim.

(dowód: akta kontroli str. 317)

9. W badanym okresie wystąpił jeden przypadek wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez adresata obowiązków określonych w POP. Gmina Kędzierzyn-Koźle zaskarżyła zobowiązanie Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle do *całkowitej likwidacji ogrzewania piecowego i podłączenia do sieci ciepłej około 22 400 m<sup>2</sup> powierzchni ogrzewanej paliwem stałym na obszarze jednostki bilansowej Kłodnica oraz całkowitej likwidacji ogrzewania piecowego i podłączenie do sieci ciepłej około 45 600 m<sup>2</sup> powierzchni ogrzewanej paliwem stałym na obszarze jednostki bilansowej Pogorzelec oraz wprowadzenia pasów izolacyjnych zieleni wzdłuż Kanału Gliwickiego i Odry w pobliżu terenów zabudowanych. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 11 marca 2010 r.<sup>62</sup> uznał skargę za zasadną, gdyż wprowadzenie zapisu odnoszącego się*

<sup>62</sup> Sygn. akt II SA/Op 154/10.

*bezpośrednio jedynie do Gminy Kędzierzyn-Koźle i zobowiązującego ten podmiot do doprowadzenia do likwidacji na terenie wskazanych jednostek bilansowych określonego sposobu ogrzewania, nie spełnia wymogu abstrakcyjności i generalnego charakteru normy prawa miejscowego. Sąd podzielił również stanowisko Gminy, że prawo miejscowe nie może zawierać norm niemożliwych do wykonania. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 19 sierpnia 2010 r.<sup>63</sup> oddalił skargę kasacyjną Sejmiku od ww. wyroku WSA. Uchwałą Sejmiku nr II/32/2010 z 28 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany uchwały Sejmiku Województwa Opolskiego Nr XXXII/336/2009 z dnia 26 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego”<sup>64</sup>, zmieniono ww. zapisy w POP. W tym zakresie m.in. niektóre zapisy otrzymały nową treść, a ponadto uzupełniono zapisy dotyczące środków służących ochronie wrażliwych grup ludności, w tym dzieci.*

(dowód: akta kontroli str. 295-315)

10. W badanym okresie sprawy związane z ochroną powietrza, w tym zadania dotyczące POP prowadzili jednoosobowo zmieniający się pracownicy Departamentu OŚ, którzy oprócz tych spraw realizowali jednocześnie inne obowiązki służbowe. Według Dyrektora Departamentu OŚ, bezpośrednio ochroną powietrza zajmuje się jedna osoba, która na te zadania przeznacza jedynie ok. 1/3 czasu pracy, gdyż zajmuje się jeszcze m.in. programami akustycznymi, współpracą z WFOŚiGW oraz organizacjami ekologicznymi. Łącznie w okresie objętym kontrolą sprawy te były prowadzone przez czterech pracowników, i tak w okresie od 15 lipca 2008 r. do 14 maja 2009 r. przez kierownika Referatu Pozwoleń Środowiskowych, od 15 maja 2009 r. do 2 września 2009 r. przez specjalistę Referatu Pozwoleń Środowiskowych, od 3 września 2009 r. do 8 stycznia 2012 r. przez kierownika Referatu Pozwoleń Środowiskowych, a od 9 stycznia 2012 r. przez specjalistę Zespołu Polityki Ekologicznej. Nadzór nad realizacją ww. zadań sprawował Dyrektor Departamentu OŚ.

(dowód: akta kontroli str. 193-218, 318)

Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że nadzór nad zadaniami związanymi z ochroną powietrza w tym z opracowaniem POP sprawował dyrektor i zastępca dyrektora Departamentu OŚ, którzy wraz z pracownikami merytorycznymi sprawdzali projekty POP i uczestniczyli we wszystkich konsultacjach społecznych w terenie województwa. Ponadto pośrednio ochroną powietrza zajmują się cztery osoby w Referacie ds. Opłat i Windykacji (w zakresie weryfikacji wykazów podmiotów) oraz pięć osób w Referacie Pozwoleń Środowiskowych (w zakresie wydawania pozwoleń zintegrowanych i sektorowych z ochrony powietrza). Zdaniem ww. osoby zasadnym jest dokonanie w najbliższym czasie wzmocnienia kadrowego obszaru ochrony powietrza, w celu rzetelnego realizowania wszystkich obowiązków sprawozdawczych i prowadzenia monitoringu jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 318)

11. W badanym okresie Urząd powiadamiał mieszkańców o wystąpieniu lub ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych albo alarmowych poziomów substancji w powietrzu, poprzez zamieszczenie komunikatów w radiu lub dzienniku o zasięgu wojewódzkim *Nowa Trybuna Opolska*. Departament OŚ posiadał udokumentowane ogłoszenie z 27 stycznia 2010 r. o przekroczeniu poziomu alarmowego pyłu PM10 w Kędzierzynie-Koźlu. Po wejściu w życie w dniu 28 maja 2012 r. nowelizacji *Poś*, informacje o przekroczeniach przekazywane są przez WIOŚ bezpośrednio do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Ponadto Dyrektor

<sup>63</sup> Sygn. akt II OSK 1159/10.

<sup>64</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2011 r. Nr 11, poz. 109.

Departamentu OŚ zaznaczył, że od wprowadzenia nowych POP nie wystąpiły jeszcze ani razu przypadki przekroczenia poziomów substancji w powietrzu.

(dowód: akta kontroli str. 318, 322-324)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu  
faktycznego

1. W latach 2008-2014 systematycznie wzrastała liczba podmiotów, które składały wykazy zawierające dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza. W 2008 r. wykazy takie złożyło 5 591 podmiotów, w 2009 r. – 5 897; w 2010 r. – 6 080; w 2011 r. – 6 294; w 2012 r. – 6 703, w 2013 r. – 7 113, a w 2014 r. wykazy złożyło 7 247 podmiotów (wg stanu na 31 maja 2014 r.). Kwota wniesionych opłat w 2008 r. wyniosła 32 941,1 tys. zł; w 2009 r. – 26 492,9 tys. zł; w 2010 r. – 30 461,7 tys. zł; w 2011 r. – 30 447,6 tys. zł; w 2012 r. – 30 076,9 tys. zł; w 2013 r. – 14 005,6 tys. zł, a do 31 maja 2014 r. – 25 670,5 tys. zł<sup>65</sup>.

Departament OŚ weryfikował wysokość wnoszonych opłat za korzystanie ze środowiska poprzez sprawdzanie pod względem merytorycznym złożonych wykazów i w przypadkach stwierdzenia błędów lub okoliczności budzących wątpliwości, podmioty wzywane były do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia wykazów. W przypadkach braku reakcji ponawiano wezwania i jednocześnie zawiadamiano WIOŚ o podejrzeniach, co do rzetelności złożonych wykazów. W latach 2008-2013 liczba wszczętych w Urzędzie czynności kontrolnych, prowadzonych głównie w oparciu o dokumenty złożone przez podmioty zobowiązane oraz o dokumenty posiadane przez Urząd (m.in. decyzje pozwoleń na korzystanie ze środowiska), nie przekraczała jednego procenta (od 0,55% do 0,73%) natomiast w 2014 r. odsetek wszczętych kontroli wyniósł 2,86% złożonych wykazów. Dyrektor Departamentu OŚ stwierdził, że powodem większej liczby wszczętych kontroli jest mniejsza chęć podmiotów gospodarczych do współpracy, przez co zachodzi konieczność ponownego wzywania ich do złożenia korekt lub wyjaśnień. Ponadto dyrektor zaznaczył, że kontrolami zajmuje się głównie WIOŚ lecz ograniczenia kadrowe i finansowe powodują, że zmniejsza się liczba kontroli. W tej sytuacji Departament OŚ planuje od jesieni 2014 r. przeprowadzać kontrole terenowe. Jednocześnie zaznaczył, że skuteczność kontroli WIOŚ jest większa od kontroli przeprowadzanych przez Departament OŚ, m.in. z uwagi na uprawnienie do nakładania mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 192, 224-230, 318, 415-420)

2. W Urzędzie prowadzono bazę opłatową w systemie informatycznym pn. *Wojewódzki Bank Zanieczyszczeń Środowiska*, którego autorem była firma Atmoterm S.A. System ten pozwalał na gromadzenie danych o wszystkich rodzajach

<sup>65</sup> Poczynając od 1 stycznia 2013 r. na pomocy przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz. U. z 2012 r., poz. 1342) zmieniono sposób wnoszenia opłat poprzez wprowadzenie zasady, że opłaty wnoszą się raz w roku w przypadku, gdy kwota należnych opłat przekracza 800 zł.

(sposobach) korzystania przez podmioty ze środowiska, ustalenie i weryfikowanie kwot należnych opłat za korzystanie ze środowiska i dokonywanie podziału wpływów z tych opłat na poszczególne jednostki. Na dzień kontroli w bazie opłatowej zaewidencjonowano 7 247 podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 192)

3. W związku z wejściem w życie<sup>66</sup> przepisu zobowiązującego podmioty korzystające ze środowiska do składania informacji i danych o sposobach korzystania ze środowiska, jedynie do Urzędu (w miejsce wcześniejszego obowiązku składania ww. informacji również WIOŚ), Marszałek i Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska zawarli w dniu 14 lutego 2014 r. porozumienie regulujące sposób przekazywania do WIOŚ przez Urząd wykazów podmiotów korzystających ze środowiska. W porozumieniu tym Marszałek zobowiązał się do comiesięcznego przesyłania pocztą elektroniczną raportów o podmiotach korzystających ze środowiska (w formacie Excel), po uprzednim ich wprowadzeniu do bazy opłatowej. Dodatkowo Marszałek zobowiązał się do przekazywania WIOŚ wykazów z informacjami i danymi złożonymi przez wytypowane firmy.

W dniu 14 kwietnia 2014 r. Marszałek przesłał do WIOŚ raport zawierający wykaz podmiotów korzystających ze środowiska, w którym w komponencie *powietrze* wykazano 2 073 podmioty, których wykazy do tego czasu zostały zweryfikowane przez pracowników Departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 221, 222, 223)

4. W latach 2008-2014 (do 31 maja) Marszałek wydał łącznie 37<sup>67</sup> pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów oraz 213<sup>68</sup> pozwoleń zintegrowanych. Urząd posiadał kompletne dane o udzielonych pozwoleniach zintegrowanych oraz pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza wydanych przez Marszałka, natomiast nie posiadał informacji o pozwoleniach wydawanych w tym zakresie przez inne organy. Obowiązek przekazywania takich informacji nie został ustalony w POP dla strefy miasta Opola i strefy opolskiej (co opisano w części III.1 niniejszego wystąpienia w zakresie stwierdzonej nieprawidłowości nr 4). Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że *starostowie nie przekazują nam ww. decyzji, a informacje o wydanych decyzjach uzyskujemy z bazy opłatowej, w której podawane, jest który podmiot gospodarczy posiada pozwolenie sektorowe oraz okres obowiązywania.*

(dowód: akta kontroli str. 319, 345,346, 347-373)

5. Dane o wielkości emisji zanieczyszczeń w toku postępowań o udzielenie pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na emisję gazów lub pyłów, zawierały wnioski podmiotów o wydanie decyzji. Dyrektor Departamentu OŚ wyjaśnił, że *dane te są bardzo szczegółowo analizowane, głównie pod kątem oddziaływania na środowisko. Do tej pory nie było przypadku konieczności zastosowania mechanizmów ograniczających wielkość zanieczyszczeń pyłowych i gazowych odprowadzanych z emitorów instalacji do powietrza. Z przedłożonych przez prowadzących instalacje wniosków o udzielenie pozwolenia emisyjnego wynikało, że eksploatowane instalacje nie powodowały przekroczeń standardów jakości środowiska – dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu, tj. pyłów i gazów, a więc nie było podstawy prawnej do zastosowania jakiegokolwiek ograniczenia*

<sup>66</sup> Poczawszy od 1 stycznia 2013 r. na pomocy przepisów ww. ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce.

<sup>67</sup> W 2008 r. – 6; 2009 r. – 7; 2010 r. – 6; 2011 r. – 5; 2012 r. – 6; 2013 r. – 4 i 2014 r. – 3.

<sup>68</sup> W 2008 r. – 10; 2009 r. – 25; 2010 r. – 41; 2011 r. – 50; 2012 r. – 48; 2013 r. – 38 i 2014 r. – 1.

w ustalaniu wielkości dopuszczalnej emisji pyłów i gazów wprowadzanych do powietrza z instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 319)

Sprawdzenie dokumentacji dotyczącej wydania (lub zmiany) czterech pozwoleń zintegrowanych<sup>69</sup> wykazało, że do wniosków o wydanie pozwoleń w każdym przypadku załączono pismo WIOŚ z ustalonym na podstawie szacunku emisji, aktualnym stanie zanieczyszczeń powietrza ze względu na ochronę zdrowia ludzi na obszarze, na którym zlokalizowana jest instalacja emitująca gazy lub pyły. W każdym z przypadków stan zanieczyszczenia powietrza w rejonach lokalizacji emiterów nie przekraczał dopuszczalnych poziomów średniorocznych.

(dowód: akta kontroli str. 374-414, 431-441)

Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił m.in., że aktualny stan zanieczyszczenia określany jest jako szacunek emisji dla wnioskowanego rejonu. W przypadku braku stacji monitoringu jakości powietrza na danym terenie, przy określaniu aktualnego stanu zanieczyszczeń powietrza stosuje się analogię do poziomów stężeń uzyskanych na innych stacjach zlokalizowanych na terenie województwa. Dodatkowo, wykorzystywane są wyniki modelowania matematycznego uzyskane w ramach POP, opracowywanych przez Marszałka.

(dowód: akta kontroli str. 479)

6. W Urzędzie nie prowadzono postępowań kompensacyjnych, o których mowa w art. 227-229 *Poś*, gdyż pomimo zakwalifikowania stref, na których zlokalizowane były instalacje do klasy C z uwagi na przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłu PM10, to aktualne oceny stanu zanieczyszczeń powietrza na obszarze zlokalizowania instalacji wydane przez WIOŚ wskazywały, że na tym obszarze nie były przekroczone poziomy dopuszczalne. Np. w piśmie WIOŚ z 23 lipca 2010 r. podano, że w miejscowości Brzezie aktualne średnioroczne stężenie pyłu PM10 wynosiło 28 µg/m<sup>3</sup>, a w tym czasie cała strefa opolska posiadała klasę C z uwagi na przekroczenie poziomu dopuszczalnego stężenia pyłu PM10, wynoszącego 40 µg/m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym.

Dyrektor Departamentu OŚ stwierdził, że w województwie opolskim nie było potrzeby prowadzenia postępowania kompensacyjnego w zakresie pyłu. Dodatkowo podał, że każde działanie znacznie ograniczające rozwój gospodarczy musi być uzasadnione, a nie ma żadnych wyników badań ani ekspertyz, które wprost udokumentowałyby związek pomiędzy zastosowaniem postępowań kompensacyjnych na stężenie pyłu w najbliższej okolicy instalacji. Emisja punktowa ma stosunkowo duży i rozproszony zasięg rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 319)

Niemniej stwierdzono, że Urząd w przypadku podania przez WIOŚ, że na obszarze zlokalizowania instalacji występuje przekroczenie dopuszczalnych poziomów któregoś z rodzajów zanieczyszczeń podejmował działania celem przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 473-478)

---

<sup>69</sup> Wnioski złożone przez PGE Elektroenergetykę Opole SA, Energetykę Ciepłą Opolszczyzny SA, Solvaco Spółkę z o. o.; Gospodarstwo Rolne Jacek Garbowski.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, z uwagi na: 1) niejednoznaczność zapisów *Poś*<sup>70</sup> normujących przesłanki prowadzenia postępowania kompensacyjnego oraz 2) zakres dokumentów składanych przez podmioty ubiegające się o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza<sup>71</sup>, zasadnym staje się, w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów, ujednoczenie zakresu dokumentów przedkładanych przez wnioskodawców, poprzez każdorazowe określanie obszaru, dla którego należy podać – wymagany art. 221 ust. 1 pkt 5 *Poś* – aktualny stan jakości powietrza.

Opis stanu  
faktycznego

7. Sejmik nie skorzystał z uprawnienia określonego w art. 96 *Poś*, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu OŚ uznano, że nie ma takiej potrzeby, szczególnie że jakość powietrza ulega poprawie.

(dowód: akta kontroli str. 319)

8. W RPO WO 2007-2013 przewidziano w ramach działania 4.3: *Ochrona powietrza, odnawialne źródła energii*, następujące tematy priorytetowe: 40, 41, 42 – *energia odnawialna: słoneczna, biomasa, hydroelektryczna, geotermiczna i pozostała* i 43 – *efektywność energetyczna, produkcja skojarzona (kogeneracja) zarządzanie energią*. Na realizację ww. tematów przeznaczono 19 392,2 tys. euro środków EFRR i 2 974,9 tys. euro środków z budżetu państwa. Na łączną realizację 51 projektów (15 w ramach tematów 40, 41,42 oraz 36 w ramach tematu 43), zakontraktowano 100% środków EFRR.

Nabór projektów dofinansowywanych środkami EFRR w ramach działania 4.3. ukierunkowany był na projekty w zakresie: 1) instalacji służących do wytwarzania, przetwarzania, magazynowania oraz przesyłu energii ze źródeł odnawialnych (budowa, przebudowa obiektów budowlanych; zakup lub modernizacja urządzeń); 2) budowy/modernizacji/wyposażenia systemów ciepłowniczych – jedynie realizowanych łącznie z projektami wymienionymi w pkt 1; 3) zakupu instalacji (urządzeń) i robót budowlanych mających na celu ograniczenie energochłonności, ograniczenie emisji pyłów i gazów (w tym „niskiej emisji”) w obiektach publicznych – analogicznie jak w przypadkach podanych w pkt 2.

O dofinansowanie środkami EFRR mogły ubiegać się: jst i ich związki, porozumienia i stowarzyszenia oraz jednostki organizacyjne jst posiadające osobowość prawną; podmioty (w tym spółki prawa handlowego), wykonujące usługi publiczne, w których większość udziałów lub akcji posiada samorząd województwa, jst lub Skarb Państwa; podmioty wybrane w trybie przepisów *Prawa zamówień publicznych*, wykonujące usługi publiczne w obszarze objętym wsparciem w ramach działania na podstawie odrębnej, obowiązującej umowy, zawartej z jst; organy administracji

<sup>70</sup> W art. 225 ust. 1 *Poś* wskazano, że wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla nowo budowanej lub zmienianej w sposób istotny instalacji usytuowanej **na obszarze**, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zapewnienia odpowiedniej redukcji ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów powodujących naruszenia tych standardów z innych instalacji usytuowanych na tym obszarze. Z kolei w art. 87 ust. 1 *Poś* wskazano, że oceny jakości powietrza dokonuje się **w strefach**.

<sup>71</sup> Gdzie wnioskodawcy w trybie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.) występowali do WIOŚ o podanie aktualnego stanu zanieczyszczenia na wskazanym przez siebie terenie, obejmującym często obszar miejscowości (przy obszarach wiejskich) lub rejon konkretnej ulicy (na obszarach miejskich). WIOŚ w udzielanych informacjach wskazywał, że aktualny stan zanieczyszczenia powietrza na podstawie szacunku emisji nie przekracza standardów jakości powietrza, podczas gdy na terenie strefy (dla której jako całości WIOŚ dokonywał ocen jakości powietrza) występowały przekroczenia takich standardów. Następnie uzyskane z WIOŚ informacje o aktualnym stanie zanieczyszczeń były przedkładane Marszałkowi na potrzeby prowadzonych postępowań o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

rządowej działającej na terenie województwa; jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną; jednostki naukowe w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki<sup>72</sup> kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych.

Przy realizacji ww. zadań nie podawano efektu ekologicznego planowanego lub uzyskanego w wyniku ich realizacji, gdyż jak wyjaśniła zastępca dyrektora Departamentu Programów Operacyjnych Urzędu weryfikowane jest osiągnięcie wskaźników założonych na poziomie Programu i Szczegółowego opisu osi priorytetowych.

W projekcie RPO WO na lata 2014-2020, na zadania na rzecz ochrony powietrza przewidziano w ramach osi priorytetowej IV: *Gospodarka niskoemisyjna*, wydatkowanie następujących środków:

- 1) 51 800 tys. euro na działanie 4.5: *Promowanie strategii niskoemisyjnych* (m.in. przez wsparcie ekologicznego transportu publicznego poprzez zakup niskoemisyjnego taboru, gdy działanie takie będzie ujęte w planach gospodarki niskoemisyjnej i POP oraz ograniczenie ruchu samochodów w centrach miasta na rzecz komunikacji zbiorowej),
- 2) 23 500 tys. euro na działanie 4.3: *Wspieranie efektywności energetycznej (...) w budynkach użyteczności publicznej*, polegające na kompleksowej modernizacji energetycznej budynków, co ma przełożyć się na zmniejszenie zużycia ciepła, a w konsekwencji ograniczenie emisji pyłów i gazów,
- 3) 16 800 tys. euro, na działanie 4.2: *Promowanie efektywności energetycznej (...) w przedsiębiorstwach*, poprzez modernizację energetyczną budynków, zwiększenie efektywności energetycznej procesów produkcyjnych, a tym samym spadek zużycia energii i ograniczenie emisji,
- 4) 10 400 tys. euro, na działanie 4.1: *Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych*, którego efektem ma być zwiększenie odnawialnych źródeł energii.

Dodatkowo zaplanowano prowadzenie działań związanych z pomiarem jakości powietrza w miastach w ramach Osi Priorytetowej VI: *Ochrona środowiska, dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, na które zaplanowano 10 000 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 276-280, 341, 342)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

<sup>72</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 615 ze zm.

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>73</sup>, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia 15 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontroler  
Zbigniew Łupicki  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>73</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., dalej: ustawa o *NIK*.