



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-003-04/2014

P/14/086

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/086 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Edward Wrzeszcz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 89249 z dnia 28 marca 2014 r.  (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu <sup>1</sup> 45-035 Opole, ul. Nysy Łużyckiej 42
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Gaworski, Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup>, działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadnia zapewnienie przez Wojewódzkiego Inspektora rzetelnego funkcjonowania państwowego monitoringu powietrza w województwie opolskim, udostępniania bieżących i archiwalnych informacji z monitoringu, a także terminowego sporządzania i przekazywania Zarządowi Województwa Opolskiego<sup>4</sup> okresowych (rocznych oraz pięcioletniej) ocen jakości powietrza.

Zgodnie z opracowywanymi corocznie planami, pracownicy Inspektoratu prowadzili kontrole w podmiotach emitujących zanieczyszczenia do powietrza (kontrolami tymi w poszczególnych latach zostało objętych od 23,6% do 34,3% podmiotów), a także analizowali otrzymywane wyniki pomiarów zanieczyszczeń. Wojewódzki Inspektor nie dysponował jednakże pełnymi informacjami o liczbie takich podmiotów, jak też nie wszystkie podmioty emitujące najwięcej zanieczyszczeń do powietrza, objął corocznie kontrolą.

Inspektor Wojewódzki zaniechał przeprowadzenia kontroli organów samorządu województwa w zakresie terminowego uchwalania programu ochrony powietrza<sup>5</sup> i planów działań krótkoterminowych oraz kontroli wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych, przez organy wykonawcze gmin i powiatów oraz inne podmioty. Jednocześnie zlecone przez NIK w tym zakresie Inspektorowi Wojewódzkiemu kontrole w dwóch gminach zostały przeprowadzone nierzetelnie. Kontrolerzy dokonując tych ustaleń wykorzystali bowiem jedynie informacje z dokumentów sprawozdawczych o realizacji POP, które przesłane zostały do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, a zapisy protokołów kontroli nie pozwalały na dokonanie rzetelnej oceny stanu realizacji zadań wynikających z obowiązujących programów.

<sup>1</sup> Dalej: Inspektorat.

<sup>2</sup> Dalej: Wojewódzki Inspektor (powołany na stanowisko z dniem 1 marca 2003 r.).

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Przed 2013 r. Marszałkowi Województwa Opolskiego.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 1 kwietnia 2014 r. na terenie województwa opolskiego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska działało 10 stacji pomiarowych, w tym cztery stacje automatyczne<sup>6</sup> oraz sześć manualnych<sup>7</sup>. Stacji takich nie zainstalowano na terenie czterech z 11 powiatów (brzeskiego, namysłowskiego, prudnickiego i strzeleckiego. W ocenie Wojewódzkiego Inspektora funkcjonująca liczba stacji była wystarczająca, a Inspektorat nie dysponował dodatkowymi mobilnymi stacjami pomiarowymi.

(dowód: akta kontroli, str. 4)

1.2. Stosowana w Inspektoracie ewidencja księgową nie pozwala na wyodrębnienie wydatków na funkcjonowanie stacji pomiarowych, co według wyjaśnień głównej księgowej Inspektoratu wynikało z konstrukcji budżetu w układzie zadaniowym, obejmującego ogół wydatków na funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska (obok monitoringu powietrza także monitoring wód, pól elektromagnetycznych i hałasu). Według szacunków głównej księgowej roczne wydatki związane z funkcjonowaniem stacji pomiarowych zanieczyszczeń powietrza wynosiły od 930 tys. zł do 960 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 5)

1.3. Liczba stałych punktów pomiarowych spełniała wymogi określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu<sup>8</sup>. W zakresie benzo(a)pirenu w obu strefach (tj. miasto Opole oraz opolskiej) liczba takich punktów odpowiada wymaganiom (łącznie 3, tj. 1 - miasto Opole, 2 - strefa opolska). Dla pozostałych rodzajów zanieczyszczeń faktyczna liczba stałych punktów pomiarowych dla obu stref była wyższa od wymaganej. I tak o 7 dla benzenu, dwutlenku azotu, tlenków azotu, dwutlenku siarki, ołowiu i tlenku węgla, o 5 dla pyłu PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub>, a o 4 dla arsenu, kadmu i niklu.

(dowód: akta kontroli, str. 6)

1.4. W latach 2008-2013 jakość powietrza na terenie województwa opolskiego uległa nieznacznej poprawie. Świadczą o tym wyniki badań poziomu stężeń poszczególnych zanieczyszczeń dokonywane w stacjach pomiarowych Inspektoratu w kontrolowanym okresie. I tak, poprawę uzyskano w zakresie zanieczyszczenia powietrza dla PM<sub>10</sub><sup>9</sup> (w latach 2012-2013 nie została przekroczona dopuszczalna wartość średnioroczna - 40 mg/m<sup>3</sup>), a na zbliżonym poziomie utrzymywał się poziom stężenia PM<sub>2,5</sub><sup>10</sup> (średnia dla województwa od 32,7 µg/m<sup>3</sup> w 2010 r. do 27,9 µg/m<sup>3</sup> w 2013 r.), NO<sub>2</sub><sup>11</sup> (średnia od 22,6 µg/m<sup>3</sup> w 2007 r. do 21,6 µg/m<sup>3</sup> w 2013 r.), B(a)P<sup>12</sup> (średnia od 4,7 ng/m<sup>3</sup> w 2008 r. do 6,5 ng/m<sup>3</sup> w 2013 r.) i SO<sub>2</sub><sup>13</sup> (średnio od 42,9 µg/m<sup>3</sup> w 2007 r. do 65,2 µg/m<sup>3</sup>).

W ocenie Naczelnika Wydziału Monitoringu Inspektoratu poprawa w zakresie PM<sub>10</sub> mogła być spowodowana w szczególności działaniami ekologicznymi prowadzonymi przez jednostki samorządowe i podmioty korzystające ze środowiska.

(dowód: akta kontroli, str. 7-8)

1.5. Inspektorat udostępniał bieżące i archiwalne informacje z sieci monitoringu powietrza, poprzez publikację wyników pomiarów zanieczyszczeń ze stacji pomiarowych m.in. na stronie internetowej [www.opole.pios.gov.pl](http://www.opole.pios.gov.pl). Dane te udostępniano w układzie raportu dziennego, miesięcznego oraz rocznego. Na stronie tej (w zakładce „Wydział Monitoringu Środowiska”) zamieszczane były również inne opracowania i informacje dotyczące jakości

<sup>6</sup> W Opolu, Kędzierzynie-Koźlu, Zdziechowicach i Oleśnie.

<sup>7</sup> W Opolu, Kluczborku, Głubczycach, Nysie, Kędzierzynie-Koźlu i Zdziechowicach. Stacje w Kędzierzynie-Koźlu i Zdziechowicach umieszczono w lokalizacji stacji automatycznych.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1032.

<sup>9</sup> Pył zawieszony PM<sub>10</sub>.

<sup>10</sup> Pył zawieszony PM<sub>2,5</sub>.

<sup>11</sup> Dwutlenek azotu.

<sup>12</sup> Benzo(a)piren.

<sup>13</sup> Dwutlenek siarki.

powietrza. Z uwagi na brak rejestrowania liczby wejść na ww. stronę internetową, brak było możliwości ustalenia stopnia zainteresowania stroną. Dane w tym zakresie odnotowywane były natomiast w odniesieniu do Biuletynu Informacji Publicznej Inspektoratu. W latach 2008-2013 odnotowano odpowiednio 4 578, 6 313, 5 171, 6 435, 6 665 i 4 956 wejść na stronę BIP Inspektoratu.

Inspektorat wydaje również corocznie publikacje o stanie środowiska w województwie opolskim, które w części poświęcone są jakości powietrza w regionie.

(dowód: akta kontroli, str. 9-16)

1.6. Wojewódzka baza informacji o korzystaniu ze środowiska była prowadzona w Wydziale Monitoringu Środowiska Inspektoratu w formie elektronicznej, na serwerze Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska<sup>14</sup>. Baza ta obejmowała dane z zakresu emisji gazów i pyłów do powietrza, poboru wód oraz wprowadzania ścieków do wód lub ziemi. Źródłem ww. danych były informacje przekazywane przez podmioty korzystające ze środowiska, a od 2014 r. (za 2013 r.) przez Marszałka Województwa Opolskiego (w formie papierowej i elektronicznej). Inspektorat nie miał możliwości wygenerowania liczby podmiotów wprowadzonych do bazy, ani przetwarzania tych danych, za wyjątkiem generowania raportu zbiorczego. Gromadzone w ww. bazie informacje umożliwiały sporządzenie corocznych ocen jakości powietrza, które za pośrednictwem GIOŚ były przekazywane ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Pracownicy Inspektoratu analizowali dane o wielkości emisji zanieczyszczeń pyłowych i gazowych do powietrza podczas kontroli podmiotów korzystających ze środowiska. Dodatkowa analiza danych w tym zakresie była przeprowadzana na etapie przygotowania ww. raportów.

(dowód: akta kontroli, str. 17-31)

1.7. Inspektorat opracowywał, z zachowaniem obowiązujących terminów, roczne oceny jakości powietrza za lata 2007-2011 (w terminie do 31 marca) i za lata 2012-2013 (w terminie do 30 kwietnia), jak też ocenę pięcioletnią za lata 2005-2009 (w terminie do 30 czerwca 2010 r.). Powyższe oceny były niezwłocznie (najpóźniej w ww. terminach), przekazywane Marszałkowi Województwa Opolskiego, a od roku 2013 Zarządowi tego województwa.

Dokonywana w Inspektoracie analiza wyników klasyfikacji stref wskazuje, że w całym okresie objętym kontrolą, przekroczenie wartości normatywnych na największym obszarze województwa dotyczyło pyłu zawieszonego PM10 i benzo(a)pirenu. Podobne zjawisko (występujące jednak na mniejszym obszarze) dotyczyło benzenu, pyłu zawieszonego PM2,5 oraz ozonu. Pozostałe klasyfikowane zanieczyszczenia nie wykazywały przekroczenia wartości dopuszczalnych i docelowych. Rozpatrując obszary poszczególnych stref - poprawę można odnotować w 2013 r. w zakresie benzenu na terenie strefy opolskiej, natomiast pogorszenie w zakresie ozonu w strefie obejmującej miasto Opole.

Wśród przyczyn występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych i docelowych zanieczyszczeń w rocznych ocenach jakości powietrza Naczelnik Wydziału Monitoringu wykazywał, m.in.: *oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków, oddziaływanie emisji z zakładów przemysłowych, ciepłowni, elektrowni oraz niekorzystne warunki meteorologiczne.*

(dowód: akta kontroli, str. 32-60)

1.8. Począwszy od roku 2013 ocena jakości powietrza (za 2012 r. i 2013 r.) była dokonywana przy wykorzystaniu modelowania matematycznego, opracowanego centralnie dla ozonu, na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska<sup>15</sup>. Oprócz modelowania matematycznego w ocenach rocznych wykorzystywane były także pomiary wskaźnikowe (pasywne).

(dowód: akta kontroli, str. 61-73)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>14</sup> Dalej: GIOŚ.

<sup>15</sup> Inspektorat nie dysponował narzędziem informatycznym, a jedynie opracowaniem tego modelowania.

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

## 2. Wykonywanie zadań z zakresu prowadzenia kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza

Opis stanu faktycznego

2.1. W dniu kontroli (1 kwietnia 2014 r.) Inspektorat nie dysponował pełnymi danymi (informacjami) o liczbie podmiotów wprowadzających w latach 2008-2013 gazy lub pyły do powietrza na terenie województwa opolskiego, a jak wskazano w pkt. 1.6. wystąpienia z wojewódzkiej bazy informacji o korzystaniu ze środowiska, takich danych nie można było wygenerować. Z informacji przekazanych Wojewódzkiemu Inspektorowi, w związku z kontrolą NIK, przez Marszałka Województwa Opolskiego, jak i starostów wynikało, że na obszarze województwa opolskiego takich podmiotów funkcjonowało odpowiednio<sup>16</sup>: 52 w 2008 r., 95 w 2009 r., 137 w 2010 r., 172 w 2011 r., 213 w 2012 r. i 258 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 74-76, 80-99)

Naczelnik Wydziału Inspekcji Inspektoratu wyjaśnił, że *Inspektorat nie ma obowiązku prowadzenia bazy danych, w której zawarte byłyby informacje o podmiotach zobowiązanych do uzyskania decyzji na wprowadzenie pyłów lub gazów do powietrza lub pozwolenia zintegrowanego. Organy wydające decyzje i pozwolenia na wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza (starostowie, marszałek województwa) nie mają obowiązku przesyłania decyzji i pozwoleń do Inspektoratu, dlatego też Inspektorat nie dysponuje danymi w tym zakresie. Jedynie w przypadku pozwoleń zintegrowanych obejmujących emisję odpadów istnieje taki obowiązek wynikający z ustawy o odpadach i w tym zakresie Inspektorat takie pozwolenia otrzymuje.*

(dowód: akta kontroli, str. 77-78)

W latach 2008-2013 pracownicy Wydziału Inspekcji przeprowadzili łącznie 249 kontroli przedsiębiorców<sup>17</sup>, w zakresie przestrzegania obowiązków dotyczących emisji gazów lub pyłów do powietrza określonych w pozwoleniach wydanych po 2007 r., którymi objęto od 23,6% do 34,3% takich podmiotów. I tak w 2008 r. przeprowadzonych zostało 14 kontroli, którymi objęto 26,9% podmiotów, a w następujących latach odpowiednio 27 i 28,4%, 47 i 34,3%, 46 i 26,7%, 54 i 25,3% oraz 61 i 23,6%. W trakcie powyższych kontroli Inspektorat nie wykonywał własnych pomiarów kontrolnych, co uniemożliwiało stwierdzenie przekroczeń emisji zanieczyszczeń do powietrza.

(dowód: akta kontroli, str. 79)

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Inspekcji, *Inspektorat nie posiada akredytacji w zakresie pomiarów emisji zanieczyszczeń do powietrza. Brak akredytacji uniemożliwia legalne przeprowadzenie pomiarów (pomiarów takie uznawane są za niereprezentatywne). Wskazał też, że niewykonywanie własnych pomiarów było spowodowane również tym, że podmioty emitujące największe ilości zanieczyszczeń do powietrza eksploatują systemy pomiarów ciągłych emisji, których wskazania są corocznie weryfikowane przy pomocy pomiarów równoległych prowadzonych przez akredytowane jednostki badawcze. Wyniki pomiarów ciągłych dają najpełniejszy obraz o wielkości emisji, w okresach funkcjonowania instalacji w warunkach odbiegających od normalnych.*

(dowód: akta kontroli, str. 77-78)

2.2. W latach 2008-2013 pięć poniższych podmiotów emitowało najwięcej zanieczyszczeń pyłowych i gazowych do powietrza:

- PGE Elektrownia Opole S.A., od 2012 r. - PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Elektrownia Opole,
- Grupa Azoty Zakłady Azotowe Kędzierzyn S.A.,
- Góraźdze Cement S.A.,

<sup>16</sup> Dot. wyłącznie podmiotów dla których zostały wydane pozwolenia zintegrowane lub decyzje na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza po 2007 r. Inspektorat nie dysponował pełnymi informacjami o podmiotach, którym decyzje lub pozwolenia zostały wydane przed 2008 r.

<sup>17</sup> Liczba ta obejmuje jedynie podmioty, które uzyskały decyzje i pozwolenia zintegrowane po 2007 r. Inspektorat nie posiada pełnego rozeznania o podmiotach, które pozwolenia takie uzyskały przed 2008 r.

- Zakłady Koksownicze Zdzeszowice Sp. z o.o., od 2011 r. - ArcelorMittal Poland S.A. Oddział w Zdzeszowicach,
- ECO Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A.<sup>18</sup>.

Inspektorat weryfikował m.in. wielkość emisji oraz inne warunki korzystania ze środowiska poprzez analizę wyników monitorowania procesów technologicznych przedkładanych Inspektoratowi przez zobowiązane do tego podmioty korzystające ze środowiska (w ciągu roku kalendarzowego podmioty te przekazywały Inspektoratowi od kilkunastu do kilkudziesięciu raportów z wykonywanych pomiarów dotyczących różnorodnych instalacji)<sup>19</sup>. Otrzymane wyniki badań, także od innych podmiotów, były poddawane w Wydziale Inspekcji analizie, pod kątem ich zgodności z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych o wprowadzaniu gazów i pyłów do powietrza lub w pozwoleniach zintegrowanych. Do 2012 r. po przeprowadzeniu analizy otrzymanych dokumentów (pomiarów) inspektorzy dokonywali na nich adnotacji o treści, np. „dostarczono terminowo”, „bez przekroczeń”. Natomiast od 2012 r. wyniki analizy dokumentowano w formie „Adnotacji z czynności kontrolnych opartych na analizie badań automonitoringowych”. Wyniki tych kontroli były wprowadzane do informatycznego systemu wspomagania kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 109-115, 135)

W wyniku dokonywania ww. czynności stwierdzono *przekroczenia przy zawartości 11% O<sub>2</sub> dopuszczalnych wielkości emisji na emitorze pieca do spalania odpadów*<sup>20</sup> w okresie od 17 października 2008 r. godz. 16<sup>00</sup> do 31 grudnia 2008 r. godz. 24<sup>00</sup> i w okresie od 1 stycznia 2009 r. godz. 0<sup>00</sup> do 17 lipca 2009 r. godz. 24<sup>00</sup>. W związku z powyższym Wojewódzki Inspektor dwoma decyzjami wymierzył podmiotowi kary pieniężne w kwocie 11 414 zł i 17 110 zł. Kwoty te ukarany wpłacił na rachunek bankowy Inspektoratu w dniu 29 listopada 2011 r. i 4 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 100-108)

2.3. W latach 2008-2013 zakres działalności kontrolno-inspekcyjnej Wydziału Inspekcji był określany corocznie w Planie pracy Inspektoratu. W planach tych wskazywano, że przy wyborze celów kontrolnych uwzględnione zostały, m.in. ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2007-2013, wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska na dany rok, wyniki analizy oddziaływania na stan środowiska wielkości emisji powodowanej działalnością podmiotów korzystających ze środowiska, a także ryzyko wystąpienia awarii w zakładach. Dodatkowo od 2011 r. zasady typowania do kontroli podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza były oparte w Inspektoracie na projekcie PL0100, wprowadzonym przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska pn. „Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie doświadczeń norweskich”. Ww. system kontroli wprowadził podział podmiotów na pięć kategorii ryzyka (I - najwyższe, kontrole co roku, II - wysokie, kontrole co dwa lata lub rzadziej, III - średnie, kontrole raz na trzy lata lub rzadziej, IV - niskie, kontrole raz na cztery lata lub rzadziej, V – ryzyko nie objęte systemem planowania rocznego), co determinowało dobór kontrolowanych jednostek.

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

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*<sup>21</sup> nie nakłada na uprawnione organy obowiązku przekazywania do Inspektoratu udzielonego pozwolenia (lub kopii) na wprowadzanie pyłów i gazów (za wyjątkiem pozwoleń zintegrowanych, odnoszących się do gospodarowania odpadami, co wynika z przepisów odrębnych). W związku z powyższym Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśnił, że *podstawowym źródłem wiedzy o wydanych pozwoleniach i obowiązkach wynikających z tych pozwoleń są kontrole podmiotów.*

<sup>18</sup> Podmioty te wprowadzają do powietrza: pyły, tlenki azotu, dwutlenek siarki, tlenek węgla i dwutlenek węgla, kwas siarkowy i amoniak.

<sup>19</sup> Przykładowo w I półroczu 2013 r. Górażdże Cement S.A. przekazała raporty z 9 pomiarów okresowych i jednego pomiaru ciągłego, Grupa Azoty Zakłady Azotowe w Kędzierzynie-Koźlu S.A. odpowiednio 12 i 2 raporty, a ECO Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A. – 6 i 1 raport.

<sup>20</sup> Zakładu Energetyki - Błachownia Spółka z o.o. (podmiot ten nie jest zaliczany do grupy pięciu największych emitentów gazów i pyłów).

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej: Poś.

(dowód: akta kontroli, str. 77-78, 120-125)

2.4. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami<sup>22</sup> po raz pierwszy w 2014 r. (pismami z dnia 8 i 30 kwietnia) zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>23</sup> przekazał do Inspektoratu raporty zakładów, na terenie których eksploatowane są instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, w których emisja w 2013 r., przynajmniej jednego zanieczyszczenia, zmniejszyła się w stosunku do emisji w 2012 r. o więcej niż 10% i nie wynikało to ze zmniejszenia produkcji przynajmniej w takiej samej proporcji. Do pisma z dnia 8 kwietnia 2014 r. KOBiZE dołączyło wykaz 46 podmiotów, w których nastąpiła zmiana wielkości emisji w 2013 r. w porównaniu do roku 2012, a do następnego pisma wykaz 99 podmiotów, w których nastąpiła zmiana wielkości emisji za lata 2010, 2011 i 2012.

Na ww. pismach znajdowały się odrębne dyspozycje Inspektora Wojewódzkiego adresowane do Naczelnika Wydziału Inspekcji, w którym informacje te, w okresie prowadzenia kontroli NIK, były analizowane.

(dowód: akta kontroli, str. 126-134)

2.5. W latach 2008-2013, poza weryfikacją opisaną w pkt. 2.2., w ramach ww. 249 kontroli przedsiębiorców, pracownicy Wydziału Inspekcji przeprowadzili 92 kontrole w 10 podmiotach emitujących najwięcej zanieczyszczeń do powietrza. Najwięcej takich kontroli odbyło się w spółce Górażdże Cement S.A. (łącznie 17), Zakładach Wapienniczych Lhoist S.A. i Suedzucker Polska S.A. (po 11), Elektrowni Opole (10), a najmniej w spółce Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A. (5), Tauron Wytwarzanie S.A. (6) i Zakładach Tłuszczowych Kruszwica S.A. Zakład w Brzegu (7 razy).

(dowód: akta kontroli, str. 135)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak dysponowania przez Wojewódzkiego Inspektora pełną informacją o podmiotach emitujących na terenie województwa opolskiego zanieczyszczenia do powietrza, może ograniczać skuteczność weryfikacji przestrzegania przez uprawnionych dopuszczalnej wielkości emisji zanieczyszczeń. Uzyskanie takich informacji wymaga bieżącej współpracy zarówno ze starostami wydającymi decyzje dotyczące wprowadzania pyłów lub gazów do powietrza, jak też z Marszałkiem Województwa Opolskiego, jako organem uprawnionym do wydawania pozwoleń zintegrowanych.

(dowód: akta kontroli, str. 74-78)

NIK zwraca również uwagę, że nie wszystkie podmioty należące do grupy 10 podmiotów o największej emisji zanieczyszczeń do powietrza, zaliczone do tzw. I kategorii ryzyka<sup>24</sup>, były objęte corocznie kontrolą na miejscu. I tak, kontroli takiej w 2009 r. nie przeprowadzono w spółce Grupa Azoty Zakłady Azotowe Kędzierzyn S.A., a w 2013 r. w spółce ECO Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A., Cementownia Odra S.A. oraz Suedzucker Polska S.A. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Inspekcji, kontrola w Grupie Azoty nie mogła być prowadzona ze względu na ograniczenia wynikające z przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>25</sup>, gdyż przez cały rok w tym podmiocie trwała kontrola Urzędu Skarbowego oraz służby celnej. W pozostałych trzech przypadkach informatyczny system wspomagania kontroli (ISWK) nie przewidział tych zakładów do kontroli. Jednocześnie Naczelnik zadeklarował, że zakłady te będą kontrolowane w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 77-78, 135)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo powyższych uwag, działalność Inspektoratu w zbadanym zakresie.

<sup>22</sup> Dalej: KOBiZE.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1107.

<sup>24</sup> Podmioty takie powinny być kontrolowane przynajmniej raz w roku.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

### 3. Prowadzenie kontroli w zakresie uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz wykonywania zadań określonych w tych dokumentach

Opis stanu faktycznego

3.1. Wojewoda Opolski nie kierował do Inspektora Wojewódzkiego dyspozycji i wytycznych odnośnie wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad terminowością uchwalania POP i planów działań krótkoterminowych oraz nad wykonywaniem zadań określonych w tych dokumentach. Z informacji uzyskanej od Wojewody Opolskiego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>26</sup>, dotyczącej podejmowanych działań w celu sprawowania nadzoru, o którym mowa w art. 96a *Poś* wynika, że Wojewoda Opolski nie podejmował w tym zakresie działań nadzorczych. Stwierdził natomiast, m.in. że: *Kompetencje kontrolne Wojewódzkiego Inspektora wynikające z art. 96a Poś nie są powiązane z obowiązkiem ich wykonywania w ściśle określonym terminie (...). Ilość przeprowadzonych kontroli dotyczących wykonywania zadań z zakresu ochrony powietrza i planu działań krótkoterminowych przez organy administracji terenowej jest powiązana z możliwościami kadrowymi Inspekcji, która wykonuje zadania określone w art. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska związane z przestrzeganiem procedur kilkunastu innych ustaw oraz zadania związane z występowaniem poważnych awarii, ciągle wzrastającą ilością kontroli interwencyjnych oraz reagowaniem na składane przez obywateli skargi.*

(dowód: akta kontroli, str. 136-142)

3.2. Pracownicy Inspektoratu nie kontrolowali organów samorządu województwa w zakresie terminowości uchwalania POP i planów działań krótkoterminowych pomimo, że Programy Ochrony Powietrza dla strefy miasto Opole i strefy opolskiej zostały uchwalone 25 października 2013 r., tj. z 25 dniowym opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli, str. 137-139)

3.3. W ramach nadzoru, o którym mowa w art. 96a ust. 1 pkt. 2 *Poś*, Inspektor Wojewódzki nie prowadził kontroli w zakresie realizacji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty zadań określonych w POP. Kontroli takich nie zaplanowano również na 2014 r., a Marszałek Województwa Opolskiego nie występował do Inspektora Wojewódzkiego o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 136-139)

3.4. W ramach niniejszej kontroli Delegatura NIK w Opolu zleciła Wojewódzkiemu Inspektorowi przeprowadzenie kontroli realizacji zadań określonych w POP przez Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle i Burmistrza Strzelce Opolskich. Wyniki tych kontroli zostały ujęte w protokołach kontroli NR WIOS-OPOLE 152/2014 z dnia 15 maja 2014 r. (Kędzierzyn-Koźle) oraz NR WIOS-OPOLE 153/2014 z dnia 16 maja 2014 r. (Strzelce Opolskie).

Ustalenia kontroli opisane w ww. protokołach kontroli, w ocenie NIK, nie pozwalają na rzetelną ocenę stanu realizacji zadań przypisanych ww. gminom w POP, ponieważ w przypadku Miasta i Gminy Strzelce Opolskie zostały one oparte na sprawozdaniach Burmistrza Strzelce Opolskich z wykonania POP przekazywanych do Zarządu Województwa Opolskiego w ramach obowiązków sprawozdawczych. W przypadku Miasta Kędzierzyna-Koźla ustalenia kontroli zostały natomiast skoncentrowane, w głównej mierze na trybie opracowywania i uchwalania POP oraz przebiegu postępowań przed sądami administracyjnymi, a nie na samej ocenie stanu realizacji zadań. Na przykład, po zmianie uchwały w sprawie POP dla powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego<sup>27</sup> zadaniem Miasta Kędzierzyn-Koźle było opracowanie i realizacja programu ograniczenia niskiej emisji z energetycznego spalania paliw (działanie dotyczyło głównie jednostek bilansowych Kłodnica, Pogorzelec, Cisowa, Rogi i Miejsce Kłodnickie: opracowanie – czerwiec 2011 r., w miarę możliwości finansowych i prawnych. Realizacja do 2012 r.). Protokół kontroli nie zawiera jednak opisu ustaleń, czy i kiedy został opracowany, oraz jak był realizowany ww. program. Jedynym źródłem informacji o stanie realizacji POP ujętych w protokole kontroli

<sup>26</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>27</sup> Uchwała Sejmiku Województwa Opolskiego nr II/32/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r.

były sprawozdania Prezydenta Miasta przesyłane Marszałkowi Województwa Opolskiego w ramach obowiązków sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli, str. 143-272)

Pracownik Inspektoratu przeprowadzający ww. kontrole oświadczył, że uchwały o przyjęciu POP nie zawierały terminu ich obowiązywania, jedynie określany był termin ich wejścia w życie. Zdaniem ww. pracownika ogólnikowe zapisy dotyczące przewidywanych efektów ekologicznych lub wręcz ich brak nie pozwalały na oszacowanie efektów podejmowanych działań.

(dowód: akta kontroli, str. 273)

3.5. Inspektorat współpracował z Urzędem Marszałkowskim Województwa Opolskiego oraz z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań z zakresu ochrony powietrza. Przedstawiciele Inspektora Wojewódzkiego uczestniczyli w pracach grup roboczych powoływanych na potrzeby opracowywania POP. I tak, w roku 2009 dla powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego, strefy krapkowicko-strzeleckiej, strefy namysłowsko-oleskiej i strefy opolskiej, w roku 2010 dla strefy głubczycko-prudnickiej oraz w roku 2013 dla strefy miasto Opole i strefy opolskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 274-311)

W ramach realizacji obowiązków wynikających z Poś, corocznie przekazywane były Zarządowi Województwa Opolskiego (a wcześniej Marszałkowi Województwa Opolskiego) wyniki oceny jakości powietrza oraz komunikaty zawierające informacje o stwierdzeniu ryzyka przekroczenia lub przekroczeniu poziomów dopuszczalnych, docelowych i alarmowych substancji w powietrzu. Komunikaty te przekazywane były również do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego<sup>28</sup>, które zobligowane jest do rozpowszechniania tych informacji. Do roku 2013, czyli do czasu opracowania przez GIOŚ szczegółowych wytycznych<sup>29</sup>, Inspektorat bezpośrednio przekazywał informacje o ryzyku przekroczenia poziomu alarmowego lub przekroczeniu poziomu alarmowego określonych substancji w powietrzu do Marszałka Województwa Opolskiego, WCZK oraz starostów i burmistrzów, zarządzających terenem, na którym stwierdzono takie przekroczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 32-60)

Niezależnie od ww. obowiązków, Zarządowi Województwa (wcześniej: Marszałkowi Województwa) były przekazywane miesięczne komunikaty o poziomach stężeń zanieczyszczeń uzyskiwanych na stacjach automatycznych, zawierające zestawienie przypadków przekroczeń dla pyłu PM10 oraz ryzyko przekroczenia stężeń benzenu.

(dowód: akta kontroli, str. 312-333)

W ramach współpracy z Urzędem Marszałkowskim, przedstawiciele Inspektoratu koordynowali również prace związane z uruchomieniem i prowadzeniem w 2012 r. dodatkowych automatycznych pomiarów stężeń benzenu na terenie Kędzierzyna-Koźła w 2012 roku przez Krajowe Laboratorium Referencyjne i Wzorcujące<sup>30</sup> Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Czynnością końcową, podsumowującą pomiary prowadzone przez KLRiW było opracowanie przez Inspektorat uzyskanych wyników badań, z uwzględnieniem pomiarów stężeń benzenu realizowanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska oraz prowadzonych przez Petrochemię-Błachownia S.A., jak też okresowych pomiarów pasywnych.

(dowód: akta kontroli, str. 334-350)

Informacje o jakości powietrza były zamieszczane w corocznych publikacjach Inspektoratu o stanie środowiska w województwie opolskim i przekazywane m.in. do organów administracji rządowej i samorządowej, jednostek naukowo - badawczych, uczelni i szkół średnich, bibliotek, a także parlamentarzystom oraz mediom. Inspektorat przygotowywał również informacje o stanie środowiska, w tym o jakości powietrza, na potrzeby radnych Sejmiku Województwa Opolskiego oraz rad gmin i powiatów, które prezentowane były

<sup>28</sup> Dalej: WCZK.

<sup>29</sup> „Wytyczne dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska do określania ryzyka przekroczeń poziomów dopuszczalnych, docelowych lub alarmowych zanieczyszczeń w powietrzu oraz przekazywania informacji o stwierdzonym ryzyku przekroczenia lub przekroczeniu tych poziomów”

<sup>30</sup> Dalej: KLRiW.

w trakcie sesji tych organów. Pracownicy Inspektoratu udzielali też wywiadów i wyjaśnień dla dziennikarzy.

(dowód: akta kontroli, str. 351-360, 362-364)

Do roku 2010 pracownicy Inspektoratu ściśle współpracowali w zakresie monitoringu jakości powietrza z Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Opolu, która również prowadziła pomiary jakości powietrza, a otrzymane wyniki przekazywała na potrzeby Państwowego Monitoringu Środowiska.

(dowód: akta kontroli, str. 361)

Dane z monitoringu jakości powietrza były udostępniane na wniosek różnych podmiotów, m.in. urzędów miast i gmin, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Opolu, Urzędu Statystycznego w Opolu, Związku Harcerstwa Polskiego, biur projektowych, uczelni oraz studentów i innych zainteresowanych. Według wnioskujących, dane w tym zakresie były przeznaczone do wykorzystania na potrzeby opracowania dokumentacji, projektów, czy programów służących ochronie powietrza atmosferycznego.

(dowód: akta kontroli, str. 365-415)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na podstawie art. 96a ust. 1 pkt 1 *Poś* - od 1 maja 2012 r. Wojewódzki Inspektor, jako podmiot wspomagający Wojewodę, zobowiązany jest do wykonywania nadzoru w zakresie terminowego uchwalania programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 i art. 92 ww. ustawy. Jak ustalono, Wojewódzki Inspektor nie kontrolował organów samorządu województwa w powyższym zakresie, pomimo tego, że dwa POP<sup>31</sup> zostały uchwalone przez Sejmik Województwa Opolskiego 25 października 2013 r., tj. z 25 dniowym opóźnieniem, w stosunku do terminu wynikającego z art. 91 ust. 3 *Poś* (Sejmik Województwa Opolskiego zobowiązany był do uchwalenia ww. planów w okresie 18 miesięcy od dnia otrzymania od Wojewódzkiego Inspektora rocznego raportu o stanie powietrza, co nastąpiło 30 marca 2012 r.). W powyższej sprawie Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że *Inspektorat na bieżąco monitorował postęp prac nad opracowywaniem i uchwalaniem przez Sejmik Województwa POP (...). Z tego też względu będąc zobowiązanym do realizacji wielu innych obowiązków kontrolnych Inspektorat nie przeprowadzał kontroli w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli, str. 137-139)

2. Na podstawie art. 96a ust. 1 pkt 2 *Poś* - od 1 maja 2012 r. Wojewódzki Inspektor jest zobowiązany do sprawowania nadzoru w zakresie wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty. Pomimo tego, w odniesieniu do obowiązujących (po 1 maja 2012 r.) na obszarze województwa opolskiego POP, Inspektorat nie przeprowadził żadnej kontroli w tym zakresie.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że: *Kompetencje kontrolne Wojewódzkiego Inspektora wynikające z art. 96a ustawy Prawo ochrony środowiska nie są powiązane z obowiązkiem ich wykonania w ściśle określonym terminie, jak na przykład obowiązek nałożony w art. 89 tej ustawy. Ilość przeprowadzonych kontroli dotyczących wykonywania zadań z zakresu programu ochrony powietrza i planu działań krótkoterminowych przez organy administracji terenowej jest powiązana z możliwościami kadrowymi Inspekcji, która wykonuje zadania określone w art. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska związane z przestrzeganiem procedur kilkunastu innych ustaw oraz zadania związane z występowaniem poważnych awarii, ciągle wzrastającą ilością kontroli interwencyjnych oraz reagowaniem na składane przez obywateli skargi i wnioski.*

*Zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska wojewódzki inspektor ochrony środowiska, kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa wykonuje jej zadania zgodnie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.*

<sup>31</sup> Dla strefy opolskiej i dla miasto Opole.

*Pismem nr DliO-073/112/2014/km z dnia 28 marca 2014 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazał do Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska „Wytyczne do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli w zakresie uchwalania programów ochrony powietrza i działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 i art. 92 ustawy Prawo ochrony środowiska, wraz z analizą obowiązków nałożonych na organy i podmioty korzystające ze środowiska”. Wytyczne jako tzw. źródło prawa wewnętrznego nie mają mocy powszechnie obowiązującej, jednakże wobec różnorodności i zakresu podejmowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska działań istnieje konieczność ujednoczenia i ustalenia priorytetów działalności kontrolnej w kraju. W takim rozumieniu wytyczne organu nadrzędnego muszą być brane pod uwagę przez Wojewódzkich Inspektoratów. Zgodnie z wytycznymi raport z przeprowadzonych kontroli musi być przekazany do GIOŚ w Warszawie w terminie do 30 czerwca 2014 r.*

*Ponadto ww. wyjaśnił, że przepis art. 96a wszedł w życie 1 maja 2012 r. na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 460), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej, ustalenie daty wejścia w życie przepisów odnoszących się do wprowadzenia systemu sankcji karnych nakładanych na właściwe organy w związku z brakiem terminowego przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych na dzień 1 maja 2012 r. wynika z ustalenia na dzień 30 kwietnia terminu przekazania zarządom województw, przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska wyników oceny jakości powietrza za 2011 r. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej „ewentualne zastosowanie środków nadzoru i kontroli będzie miało miejsce w wyniku braku przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych opracowanych i przyjętych na podstawie wyników oceny jakości powietrza za 2011 r.”*

(dowód: akta kontroli, str. 136-139)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie rzetelnego nadzoru, o którym mowa w art. 96a ust. 1 Poś.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia 30 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Kontroler  
Edward Wrzeszcz  
doradca ekonomiczny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*