

GŁÓWNY INSPEKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

RAPORT

z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska w 2018 roku ogólnokrajowego cyklu kontrolnego w zakresie uchwalania i realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacjach i planach działań krótkoterminowych

Zatwierdzam:

Główny Inspektor
Ochrony Środowiska

Paweł Ciećko

Warszawa, 5 lutego 2019 r.

Opracowano w Departamencie Inspekcji
Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska

Spis treści

WSTĘP	4
1. Cel kontroli	4
2. Działania kontrole	5
2.1. Wyniki kontroli w zakresie terminowego uchwalania programów ochrony powietrza i ich aktualizacji przez sejmiki wojewódzkie	5
2.2. Wyniki kontroli w zakresie terminowej realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacji przez starostów	6
2.3. Wyniki kontroli w zakresie terminowej realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacji przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast	6
2.4. Wyniki kontroli w zakresie terminowej realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacji przez inne podmioty	7
3. Podsumowanie	7
4. Wnioski	9

WSTĘP

Na podstawie oceny jakości powietrza w Polsce za rok 2017, do klasy C¹ zaklasyfikowano 43 strefy, co oznacza, że w strefach tych dla minimum jednego zanieczyszczenia powietrza wystąpiło stężenie powyżej poziomu dopuszczalnego lub/i docelowego. Natomiast jedynie w przypadku 3 stref (miasto Aglomeracja Trójmiejska, miasto Olsztyn oraz miasto Koszalin) nie odnotowano przekroczenia poziomu dopuszczalnego jak i docelowego, dla każdego z mierzonych zanieczyszczeń i strefy te zostały zaklasyfikowane do klasy A².

Biorąc pod uwagę powyższe oraz to, iż głównym celem opracowania i wdrożenia programu ochrony powietrza jest zmniejszenie stężeń zanieczyszczeń na obszarach, na których wystąpiły przekroczenia wartości kryterialnych stężeń tych zanieczyszczeń, w ocenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zaistniała konieczność zintensyfikowania działań kontrolnych w stosunku do kontroli organów odpowiedzialnych za uchwalanie programów ochrony powietrza lub ich aktualizacji oraz organów i podmiotów odpowiedzialnych za wykonania zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacjach.

W związku z powyższym w okresie od 1 marca 2018 r., do 30 września 2018 r., Inspekcja Ochrony Środowiska, dalej również „IOŚ” przeprowadziła ogólnopolski cykl kontrolny w zakresie uchwalania i realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacjach i planach działań krótkoterminowych.

Tematyką niniejszego cyklu kontrolnego był nadzór wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska prowadzony w zakresie:

- terminowego uchwalanie programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji i planów działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 i art. 92 ustawy Poś;
- wykonywania zadań określonych w programie ochrony powietrza lub jego aktualizacji i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miast, starostę oraz inne podmioty.

Wybór podmiotów do kontroli został określony w wytycznych *do przeprowadzenia w 2018 r., przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego w zakresie uchwalania i realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacjach i planach działań krótkoterminowych z dnia 19 lutego 2018 r.*

1. Cel kontroli

Celem ogólnopolskiego cyklu kontrolnego była ocena wypełniania przez podmioty do tego zobowiązane, obowiązków polegających na terminowym uchwalaniu programów ochrony powietrza lub ich aktualizacji i planów działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 i art. 92 ustawy Poś oraz

¹ klasa C – stężenia zanieczyszczeń na terenie strefy przekraczają poziomy dopuszczalny i poziomy docelowy

² klasa A – stężenia zanieczyszczeń na terenie strefy nie przekraczają poziomów dopuszczalnych i poziomów docelowych

na realizacji zadań określonych w programie ochrony powietrza lub jego aktualizacji i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miast, starostę oraz inne podmioty.

2. Działania kontrole

W ramach cyklu kontrolnego przeprowadzono 253 kontrole, które objęły swoim zakresem następujące podmioty:

- sejmiki województw w zakresie uchwalenia w drodze uchwały programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji;
- starostów, wójtów, burmistrzów lub prezydenta miasta w zakresie wykonywania zadań określonych w programie ochrony powietrza lub jego aktualizacji i planach działań krótkoterminowych;
- inne podmioty obowiązane do realizacji zadań określonych w programie ochrony powietrza lub jego aktualizacji i planach działań krótkoterminowych.

Cyklem kontrolnym należało objąć 100% sejmików wojewódzkich w przypadku, gdy sejmik województwa nie był kontrolowany przed cyklem kontrolnym oraz wystąpił obowiązek uchwalenia aktualizacji programu ochrony powietrza lub nowego programu ochrony powietrza oraz 10% gmin, dla których określono wymagania w programie ochrony powietrza lub jego aktualizacji. Przy wyborze gmin kierowano się następującymi kryteriami:

- w programie ochrony powietrza lub jego aktualizacji dla gminy określono zakres zadań, a terminy ich realizacji upłynęły;
- na terenie gminy notowane są najwyższe stężenia pyłu zawieszonego i benzo(a)pirenu oraz miejsca szczególnie wrażliwe (uzdrowiska, miejscowości wczasowe).

Wybór gmin do kontroli był dokonany we współpracy z osobami odpowiedzialnymi w wojewódzkim inspektoracie ochrony środowiska za ocenę jakości powietrza, w celu wykonania w pierwszej kolejności kontroli gmin w których wystąpiły najwyższe przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłu PM₁₀ lub/i PM_{2,5}.

2.1. Wyniki kontroli w zakresie terminowego uchwalania programów ochrony powietrza i ich aktualizacji przez sejmiki wojewódzkie

Sejmik województwa, w przypadku przekroczenia poziomu dopuszczalnego powiększonego o margines tolerancji lub przekroczenia poziomu docelowego w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jest zobowiązany do określenia w drodze uchwały, programu ochrony powietrza.

W przypadku stref, dla których programy ochrony powietrza zostały uchwalone, a standardy jakości powietrza są przekraczane, zarząd województwa jest obowiązany opracować projekt aktualizacji programu w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, określając w nim działania ochronne dla grup ludności wrażliwych na przekroczenie, obejmujących w szczególności osoby starsze i dzieci.

Za nie dotrzymanie ww. terminów wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest obowiązany na podstawie art. 315a ust. 2 ustawy Poś, do wymierzenia sejmikowi województwa kary pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 500 000 zł.

W ramach cyklu kontrolnego przeprowadzono 4 kontrole sejmików wojewódzkich. Wszystkie przeprowadzone kontrole wykazały nieprawidłowości związane z niedotrzymaniem ustawowego terminu uchwalenia programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji.

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska do dnia zakończenia cyklu kontrolnego wydali 2 zalecenia pokontrolne oraz wszczęli 2 postępowania administracyjne celem wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

W przypadku pozostałych 12 sejmików wojewódzkich, dla których nie wystąpił obowiązek uchwalenia aktualizacji programu ochrony powietrza lub nowego programu ochrony powietrza odstąpiono od konieczności prowadzenia kontroli w ramach przedmiotowego cyklu, gdyż były one kontrolowane przed realizacją cyklu.

2.2. Wyniki kontroli w zakresie terminowej realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacji przez starostów

Zgodnie z art. 96a ust. 1 pkt 2 ustawy Poś, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska sprawują nadzór w zakresie wykonywania zadań określonych w programie ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez starostę.

W ramach przedmiotowego cyklu wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska przeprowadzili 10 kontroli starostów w zakresie wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacjach i planach działań krótkoterminowych. W przypadku 5 kontroli (tj. 50%) stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły między innymi nieterminowego składania sprawozdań z realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub błędnie sporządzanych sprawozdań. W związku ze stwierdzonymi naruszeniami wydano do dnia zakończenia cyklu kontrolnego 3 zalecenia pokontrolne.

2.3. Wyniki kontroli w zakresie terminowej realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacji przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast

Zgodnie z art. 96a ust. 1 pkt 2 ustawy Poś, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska sprawują nadzór w zakresie wykonywania zadań określonych w programie ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

W ramach prowadzonego cyklu kontrolnego skontrolowano 228 wójtów, burmistrzów lub prezydenta miasta w zakresie wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacjach i planach działań krótkoterminowych. W przypadku 69,7% kontroli (tj. 159) stwierdzono nieprawidłowości, polegające między innymi na:

- nieprzekazywaniu lub nieterminowym przekazywaniu zarządowi województwa sprawozdań z realizacji działań naprawczych określonych w programie ochrony powietrza;

- przekazywaniu nieprawidłowych sprawdzań z realizacji działań naprawczych np. poprzez błędne określenie osiągniętego efektu ekologicznego dla zrealizowanych zadań;
- nieopracowaniu w terminie Programów Ograniczania Niskiej Emisji (PONE);
- niestworzeniu systemu zachęt do wymiany systemów grzewczych;
- braku działań edukacyjnych i informacyjnych o tematyce związanej z poprawą jakości powietrza;
- niedotrzymaniu terminów realizacji zadań określonych w programie ochrony powietrza (np. nie przeprowadzono termomodernizacji obiektów, nie budowano ścieżek rowerowych, nie rozbudowywano infrastruktury zielonej, nie dokonywano wymian niskosprawnych kotłów na paliwa stałe);
- nieopracowaniu zestawów działań, które należy wdrożyć w przypadku wystąpienia poziomów alarmowych określonych w Planie działań krótkoterminowych;
- nieinformowaniu społeczeństwa o wystąpieniu poziomów alarmowych.

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska podjęli szereg działań pokontrolnych adekwatnych do stwierdzonych nieprawidłowości tj.: wydali 134 zalecenia pokontrolne, wystosowali 11 wystąpień do organów samorządowych oraz wymierzili 5 administracyjnych kar pieniężnych za nierealizowanie w terminie zadań określonych w programie ochrony powietrza lub jego aktualizacji oraz planach działań krótkoterminowych na łączną kwotę 50 000 zł. Ponadto do dnia zakończenia cyklu kontrolnego wszczęto 13 postępowań administracyjnych, których celem jest wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej.

2.4. Wyniki kontroli w zakresie terminowej realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacji przez inne podmioty

Zgodnie z art. 96a ust. 1 ustawy Poś wojewódzki inspektor ochrony środowiska sprawuje nadzór w zakresie wykonywania zadań określonych w programie ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez inne podmioty np. przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

W ramach cyklu kontrolnego wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska przeprowadzili 11 kontroli podmiotów korzystających ze środowiska. Przedmiotowe kontrole nie wykazały naruszeń w zakresie nieterminowego realizowania zadań określonych w programie ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych.

3. Podsumowanie

Jako główne przyczyny nie wywiązywania się przez organy samorządowe z terminowego wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza lub ich aktualizacjach i planach działań krótkoterminowych należy wskazać:

- brak odpowiedniej komunikacji pomiędzy gminami, a zarządem województwa. Gminy nie informowały zarządów województw oraz sejmików województw o braku możliwości realizacji

zadań określonych w programie ochrony powietrza, ani nie składały w ramach konsultacji uwag do projektu programu ochrony powietrza;

- brak środków finansowych na realizację zadań określonych w programach ochrony powietrza;
- nieznamość obowiązujących przepisów prawa przez podmioty zobowiązane do realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza;
- nie wyznaczono osoby lub zespołu odpowiedzialnego za realizację zadań określonych w programie ochrony powietrza, obowiązki wykonywane są doraźnie przez osoby zatrudnione np. w referatach ochrony środowiska; pobieżna znajomość zagadnień ujętych w programie ochrony powietrza wśród pracowników samorządów lokalnych;
- w wielu przypadkach środki finansowe z zewnętrznych instytucji mogły być udzielone wyłącznie w formie pożyczki, natomiast organy gmin nie wyrażały zgody na zaciąganie tego rodzaju zobowiązań przez gminę;
- opóźnienia w wykonaniu dokumentacji projektowej odnośnie dużych inwestycji np. budowa obwodnicy miasta;
- brak uporządkowanego i systemowego wdrażania działań wynikających z programu ochrony powietrza,
- błędy we wnioskach o dofinansowanie, kierowanych np. do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, które uniemożliwiały pozyskanie dofinansowania;
- podejmowanie przez gminy innych działań nie ujętych w POP, a mających na celu poprawę jakości powietrza;
- działania określone dla gmin w niektórych przypadkach są niewykonalne np. gmina jest zobowiązana do przyłączenia nowych użytkowników do sieci ciepłowniczej, a na terenie gminy sieć ciepłownicza nie istnieje;
- wypełnianie sprawozdań z realizacji programu ochrony powietrza niezgodnie ze stanem rzeczywistym
- brak weryfikacji sprawozdań przez urzędy marszałkowskie;
- brak rzetelnej inwentaryzacji źródeł ciepła na terenach gmin, co skutkuje brakiem wiedzy na temat rzeczywistej ilości kotłowni na paliwo stałe przewidzianych do likwidacji;
- brak zapisów w programach ochrony powietrza dotyczących progów, norm i kryteriów, do których można by odnieść stopień realizacji poszczególnych zadań;
- przeciążenie pracowników gmin, czy brak wydzielonych stanowisk zajmujących się tematyką programu ochrony powietrza (braki kadrowe). Konsekwencją tego był brak realizacji zadań wskazanych w programach działań krótkoterminowych w dni wolne od pracy, w zakresie całodobowego informowania społeczeństwa i grup docelowych oraz w zakresie działań operacyjnych (np. przeprowadzanie kontroli palenisk domowych przez upoważnionych pracowników gmin).

Reasumując należy wskazać, iż jedną z głównych przyczyn nie wywiązywania się przez organy samorządowe z obowiązku realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza było nie zapewnienie odpowiedniego finansowania. Sejmiki wojewódzkie nakładały na gminy obowiązki, których realizacja nie była możliwa ze względów technicznych np. budowa sieci ciepłowniczej w przeciągu 3 lat. Gminy nie były przygotowane pod względem merytorycznym oraz kadrowym do realizacji obowiązków, które nakładały na nich programy ochrony powietrza.

Dotychczasowe doświadczenia z wykonywanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontroli w zakresie programów ochrony powietrza wskazują, że tematyka ta nie jest w pełni zrozumiana przez jednostki samorządu terytorialnego. Pierwsza kontrola przeprowadzana przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w gminie lub starostwie staje się często kontrolą instruktażową, podczas której kontrolowanej jednostce wskazywane są zadania, które powinna wykonywać w ramach swoich obowiązków, co powoduje znaczne przedłużanie działań kontrolnych. W związku z powyższym wydaje się konieczne wyznaczenie na poziomie wojewódzkim koordynatora, który będzie nadzorował zarówno działania gmin jak i prowadził szkolenia w zakresie realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza oraz przygotowaniu sprawozdań z ich realizacji.

4. Wnioski

W ocenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska niezbędna jest zmiana ustawy Poś w zakresie dotyczącym programów ochrony powietrza oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r., w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. 2012 poz. 1028), tak aby określić jednolite metodyki opracowywania programu ochrony powietrza i wskazania w tych dokumentach odpowiednich mechanizmów, umożliwiających efektywne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa. Ponadto konieczne jest określenie obowiązku zamieszczenia w programie ochrony powietrza elementów umożliwiających ocenę prawidłowości i skuteczności podejmowania działań naprawczych.

Program ochrony powietrza powinien określać szczegółowy termin realizacji poszczególnych zadań z podziałem na etapy. Obecnie w wielu programach wskazano odległe terminy realizacji zadań np. do roku 2024, co powoduje, że stwierdzenie nieprawidłowości dających możliwość podejmowania działań pokontrolnych, takich jak np. wydanie administracyjnej kary pieniężnej w trybie art. 315a ust. 1 pkt 3 ustawy Poś, jest niemożliwe. W ocenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska należy wprowadzić mechanizm polegający na tym, iż zadania zostaną podzielone na etapy dla których będzie wyznaczony konkretny termin realizacji (np. roczny termin realizacji) oraz określony efekt ekologiczny jaki należy uzyskać. Wprowadzenie okresów pośrednich pozwoli na realizację przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontroli nie tylko po zakończeniu obowiązywania programu, ale również w trakcie jego trwania, co w znaczący sposób zwiększy skuteczność wykonywania nadzoru i kontroli nad realizacją zadań zaplanowanych w programie ochrony powietrza lub jego aktualizacji.

W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych proponuje się wprowadzić wskaźniki ilościowe, które umożliwiłyby ocenę skuteczności podejmowanych działań naprawczych i określenia stopnia ich realizacji.

Proponuje się wprowadzenie jednolitych wzorów sprawozdań z realizacji zadań określonych w programach, gdzie to podmiot odpowiedzialny za ich realizację zostanie zobowiązany wyliczyć uzyskany efekt ekologiczny. Sprawozdania powinny być przekazywane do zarządu wojewódzkiego gdzie nastąpi ich weryfikacja pod względem formalnym oraz merytorycznym.

Program ochrony powietrza powinien precyzyjnie określać podmiot na który został nałożony obowiązek. Obecnie wiele programów zawiera nieprecyzyjne sformułowania odnoszące się do ogółu np. organy administracji samorządowej.