

Dlaczego w Polsce nie można odetchnąć pełną piersią?

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami

MARTA PANKOWSKA
MARIUSZ GORCZYCA

Według danych Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy, każdy mieszkaniec Krakowa w 2011 r. przyjął dawkę benzo(a)pirenu odpowiadającą wypaleniu ok. 2500 sztuk papierosów, tj. prawie 7 papierosów dziennie¹. Niepokojące jest, że statystyka ta obejmuje nie tylko czynnych palaczy, ale również osoby niepalące. Dzieje się tak wskutek fatalnej jakości powietrza, a przede wszystkim jego zanieczyszczenia pyłem zawieszonym, który może zawierać rakotwórczy benzo(a)piren. I chociaż ten drastyczny przykład dotyczy mieszkańców stolicy Małopolski, to wyniki przeprowadzonej w 2014 r. przez NIK kontroli ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami dobitnie pokazują, że problem złej jakości powietrza jest ogólnopolski i plasuje nasz kraj w czołówce najbardziej zanieczyszczonych państw Unii Europejskiej.

Wprowadzenie

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami jest sprawą niezwykle ważną ze względu na jakość życia obywateli. Niektóre choroby (np. schorzenia układu oddechowego, krążeniowego, nowotwory

i inne choroby płuc, alergie) są istotnie związane z oddziaływaniem zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego w miejscu zamieszkania². Według danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), ponad 3,5 mln osób na świecie

¹ W artykule: *Rakotwórczy benzo(a)piren – 100% normy*, <<http://krakowskialarmsmogowy.pl/smog/szczegoly/id/78>>.

² Informacje takie wynikają m.in. z opracowań dostępnych na stronach internetowych: <<http://www.euro.who.int>>, <<http://www.eea.europa.eu>>, <<http://www.krakow.pios.gov.pl>>: *Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project*, WHO Regional Office for Europe, 2013; *Health effects of particulate matter – Policy implications for countries in eastern Europe, Caucasus and central Asia*, WHO 2013; *Air quality in Europe – 2013 report*, European Environment Agency, 2013; *Raport o stanie środowiska w województwie małopolskim w 2011 r.*, WIOŚ w Krakowie 2012, Biblioteka Monitoringu Środowiska; *WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide – Global update 2005, Summary of risk assessment*, WHO 2006.



umiera rocznie z powodu zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego³. Szacuje się, że w Polsce liczba ta wynosi około 45 tys. osób rocznie⁴.

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami stanowi również istotny element europejskiej polityki ochrony środowiska. Znajduje to potwierdzenie między innymi w dyrektywie CAFE⁵, nakładającej obowiązek opracowania planów ochrony powietrza dla obszarów, w których stężenie zanieczyszczeń w powietrzu przekracza wartości normatywne. Według raportu Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)⁶, którego wyniki wykorzystano do aktualizacji w 2013 r. polityki Unii Europejskiej w zakresie jakości powietrza, zanieczyszczenie powietrza znacząco wpływa na stan zdrowia człowieka. W raporcie tym wskazano, że niekorzystny wpływ cząsteczek pyłu zawieszonego⁷ na zdrowie człowieka jest szczególnie dobrze udokumentowany, a ponad 80% ludności Europy zamieszkującej obszary zurbanizowane żyje

na terenach, na których zanieczyszczenie powietrza wymienioną substancją przekracza poziom zalecany przez WHO.

Niekorzystne skutki oddziaływania zanieczyszczeń powietrza nie występują natychmiastowo. Dlatego niezwykle istotny dla skuteczności podejmowanych działań naprawczych jest rozwój i efektywne wdrożenie długoterminowych programów mających na celu ograniczenie ryzyka negatywnego wpływu tych zanieczyszczeń na zdrowie ludzi i środowisko, w którym żyją. W chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jakość powietrza w naszym kraju odbiegała istotnie od standardów europejskich. Na przestrzeni lat 2005–2009 sytuacja nie poprawiała się⁸. Obecnie w powietrzu nadal utrzymuje się wysoki poziom niektórych zanieczyszczeń, co grozi podjęciem kroków prawnych przeciwko Polsce przez organy Unii Europejskiej, z czym związane może być zasądzenie wysokich kar finansowych.

³ Artykuł *Rising air pollution-related deaths taking heavy toll on society, OECD says*, dostępny na stronie <<http://www.oecd.org/environment/rising-air-pollution-related-deaths-taking-heavy-toll-on-society.htm>>.

⁴ Artykuł *Eksperci: rocznie 45 tys. Polaków umiera z powodu zanieczyszczenia powietrza*, dostępny na stronie <<http://www.rynekzdrowia.pl/Uslugi-medyczne/Eksperci-rocznie-45-tys-Polakow-umiera-z-powodu-zanieczyszczenia-powietrza,144396,8.html>>.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszo powietrza dla Europy (DzUUE L 152 z 11.06.2008, s. 1).

⁶ *Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project*, WHO Regional Office for Europe, 2013, <<http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2013/review-of-evidence-on-health-aspects-of-air-pollution-revihaap-project-final-technical-report>>.

⁷ Pył zawieszony (PM – ang. *particulate matter*) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Może zawierać substancje toksyczne, takie jak WWA (m.in. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany. Może powodować lub pogłębiać choroby płuc i układu krążenia, zawał serca i arytmie, jak również przyczyniać się do chorób nowotworowych. Wpływa też na ośrodkowy układ nerwowy i rozrodczy.

⁸ Dane na podstawie: *Analiza możliwości ograniczenia niskiej emisji ze szczególnym uwzględnieniem sektora bytowo-komunalnego*, sporządzona przez Atmoterm SA na zamówienie Ministerstwa Środowiska, Opole 2011.

Powyższe aspekty stały się inspiracją do podjęcia przez NIK kontroli dotyczącej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami⁹, której celem była ocena działań podmiotów publicznych na rzecz poprawy jakości i ochrony powietrza w okresie 2008 r. – I półrocze 2014 r. Kontrolą objęto: funkcjonowanie monitoringu powietrza, przygotowanie programów ochrony powietrza przez poszczególne organy samorządów województw i wykonywanie przez gminy zadań określonych w tych programach, finansowanie przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zadań z zakresu ochrony powietrza oraz koordynację działań i współpracę jednostek organizacyjnych przy realizacji przedsięwzięć ochronnych. Działania kontrolne przeprowadzono w 5 województwach (małopolskim, mazowieckim, opolskim, pomorskim i śląskim) i objęto nimi 25 jednostek. Kontrolę koordynowaną poprzedzono kontrolą rozpoznawczą w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego (nr ewid. R/13/008) pn. „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”.

System ochrony powietrza

Zgodnie z postanowieniami art. 74 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹⁰, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Równocześnie władze publiczne są obowiązane do

zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji).

Problematyka ochrony powietrza znalazła odzwierciedlenie w regulacjach prawnych Unii Europejskiej (zwłaszcza w dyrektywie CAFE), które określają między innymi dopuszczalny poziom stężeń substancji stanowiących zanieczyszczenie powietrza, organizację systemu monitorowania jakości powietrza oraz obowiązki podejmowania działań naprawczych.

Regulacje prawne UE zostały wdrożone do prawa krajowego w przepisach ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹¹ (dalej w skrócie: „poś”). Istotną rolę w systemie ochrony powietrza odgrywa Inspekcja Ochrony Środowiska, której zadania uregulowano w ustawie z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹². Obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska wynikają z ustaw samorządowych.

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez: utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach, zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane oraz zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów

⁹ Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, nr ewid. 177/2014/P/14/086/LKR.

¹⁰ DzU.1997.78.483 ze zm.

¹¹ DzU.2013.1232 ze zm.

¹² DzU.2013.686 ze zm.



docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach (art. 85 poś). Kontrola NIK wykazała, że system ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, pomimo zaangażowania wielu podmiotów publicznych, pozostaje nieskuteczny. Główny ciężar planowania i prowadzenia polityki poprawy jakości powietrza spoczywa od stycznia 2008 r. na samorządach województw. Są one zobowiązane do opracowania programów ochrony powietrza (POP) i planów działań krótkoterminowych dla stref, w których wystąpiły przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub poziomów docelowych poszczególnych substancji (art. 91 i 92 poś). Dokumenty te stanowią swobodnego rodzaju mapy drogowe zawierające diagnozę sytuacji i wyznaczające kierunki, cele i rodzaje działań podejmowanych na rzecz poprawy jakości powietrza. POP mają charakter prawa miejscowego (art. 84 poś). Ponadto organy samorządu województwa posiadają uprawnienia do określenia na terenie województwa rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku (art. 96 poś).

Adresatem działań wskazanych w programach ochrony powietrza są przede wszystkim samorządy gminne (rzadziej powiatowe), położone na obszarach objętych POP. Gminy wykonują zadania na rzecz ochrony powietrza, w tym działania naprawcze ustanowione w POP. Działania te powinny być zgodnie z harmonogramami

rzeczowo-finansowymi, określonymi w POP w perspektywie średniookresowej (nie więcej niż 5 lat) i długookresowej (nie dłużej niż 10 lat).

Kontrolę realizacji działań naprawczych określonych w POP sprawuje od 2012 r. Inspekcja Ochrony Środowiska¹³, a ponadto zapewnia funkcjonowanie monitoringu powietrza na obszarze województwa, dokonuje ocen jego jakości w wyznaczonych strefach (art. 87-90 poś oraz art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska) oraz przeprowadza kontrole podmiotów korzystających ze środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska).

Z kolei Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW) zapewniają finansowanie zadań obejmujących: system kontroli wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza, wojewódzkie programy ochrony środowiska, programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych (art. 400b ust. 1 i 2 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 14, 15, 21 i 37 poś).

Ważną rolę w systemie ochrony powietrza odgrywa Minister Środowiska, który może podejmować działania koordynacyjne w zakresie ochrony powietrza na obszarze kraju, zwłaszcza przez opracowanie

¹³ Art. 96a ust. 1 poś, dodany artykułem 1 pkt 14 ustawy z 13.04.2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (DzU.2012.460).

krajowego programu ochrony powietrza (art. 91c poś)¹⁴ oraz przygotowanie projektów aktów normatywnych stwarzających lepsze możliwości prowadzenia skutecznych działań naprawczych.

Opisana powyżej konstrukcja polskiego systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami wskazuje, że nie ma jednego podmiotu odpowiedzialnego za jakość powietrza w skali całego kraju. Działania zmierzające do poprawy jakości powietrza programowane są przez 16 samorządów wojewódzkich w sposób samorządny i autonomiczny, ale przez to również niejednorodny.

Jakość powietrza w Polsce

Z raportu Europejskiej Agencji Środowiska¹⁵ (EEA) wynika, że jakość powietrza w dalszym ciągu stanowi bardzo ważne zagadnienie w sferze zdrowia publicznego, gospodarki i środowiska. Spalanie w gospodarstwach domowych paliw takich, jak węgiel i drewno wskazano jako istotne źródło bezpośredniej emisji do powietrza pyłu zawieszonego oraz wielopierścieniowych

węglowodorów aromatycznych, które są rakotwórcze.

Największym problemem Polski w kwestii jakości powietrza jest skala przekroczeń wartości normatywnych, która na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej plasuje nasz kraj w ścisłej czołówce państw najbardziej zanieczyszczonych pyłem zawieszonym i benzo(a)pirenem¹⁶. W wymienionym raporcie EEA podano, że dopuszczalny poziom średniorocznych stężeń PM10 w 2011 r. był najczęściej przekraczany w Polsce, we Włoszech, na Słowacji, w krajach bałkańskich oraz w Turcji. Średnioroczne stężenie benzo(a)pirenu przekraczało natomiast poziom docelowy określony w prawodawstwie UE (1 ng/m³ z terminem osiągnięcia w 2013 r.) w 12 krajach europejskich, przy czym średni poziom stężenia tej substancji był najwyższy w Polsce i przekraczał pięciokrotnie poziom docelowy.

Wśród 91 krajów ujętych w bazie danych WHO, zawierającej informacje o zanieczyszczeniach powietrza w niemal 1100 miastach na świecie¹⁷, Polska

¹⁴ Przepis ten wskazuje, że w przypadku gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a środki podjęte przez organy samorządu terytorialnego nie wpływają na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, minister właściwy do spraw środowiska może opracować krajowy program ochrony powietrza, który jest dokumentem o charakterze strategicznym wyznaczającym cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza.

¹⁵ *Air quality in Europe – 2013 report*, European Environment Agency, 2013, <<http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013>>.

¹⁶ Benzo(a)piren – B(a)P – to organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą, co jest związane z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Ma również właściwości mutagenne. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, który towarzyszy tzw. niskiej emisji.

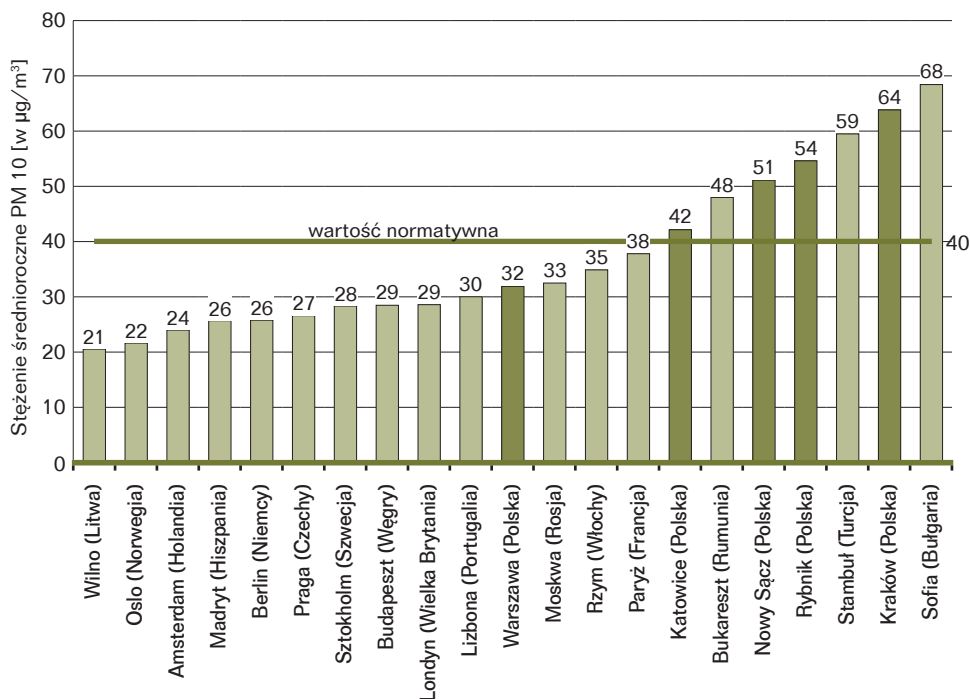
¹⁷ *Urban outdoor air pollution database*, WHO Department of Public Health and Environment, 2011, <http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/OAP_database.xls>.



znajduje się na 56 pozycji wśród najbardziej zanieczyszczonych państw świata pyłem zawieszonym PM10 i na 14 pozycji wśród 40 krajów europejskich objętych monitoringiem. Dodatkowo, wśród 362 miast europejskich ujętych w tej bazie

danych, aż 15 polskich miast (z 37 monitorowanych) znajduje się w pierwszej setce miast najbardziej zanieczyszczonych pyłem PM10. Z kolei największe w Europie stężenie pyłu PM_{2,5}¹⁸ występowało w Zabrze i w Krakowie.

Rysunek 1. Średnioroczne stężenia PM10 w wybranych miastach Europy w 2008 r. na tle wartości normatywnej



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

¹⁸ Cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych. Jak wynika z raportów WHO, długotrwałe narażenie na działanie pyłu zawieszonego PM_{2,5} skutkuje skróceniem średniej długości życia. Krótkotrwała ekspozycja na wysokie stężenia pyłu PM_{2,5} jest równie niebezpieczna, gdyż przyczynia się do wzrostu liczby zgonów z powodu chorób układu oddechowego i krążenia oraz zwiększa ryzyko nagłych przypadków wymagających hospitalizacji.

Jeszcze gorzej Polska wypada w klasyfikacji drugiego ze standardów jakości powietrza dla PM10. Według informacji zgromadzonych w bazie danych prowadzonej przez EEA¹⁹ (obejmującej 387 miast UE), w pierwszej dziesiątce miast europejskich z największą liczbą dni w roku, w których zanotowano w 2011 r. przekroczenia poziomu dopuszczalnego stężeń dobowych pyłu PM10, znajduje się aż 6 miast polskich (Kraków, Nowy Sącz, Gliwice, Zabrze, Sosnowiec Katowice). Pozostałe 4 miasta z pierwszej dziesiątki znajdują się w Bułgarii (Pernik, Płowdiw, Plewen, Dobricz).

Wyniki ocen jakości powietrza za poszczególne lata okresu 2005–2013, dokonywanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska na podstawie pomiarów przeprowadzanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska²⁰ (PMŚ) potwierdzają, że największy problem dla jakości powietrza w skali kraju stanowiły ponadnormatywne stężenia pyłu

zawieszonego oraz benzo(a)pirenu. W przypadku rakotwórczego B(a)P standardy jakości powietrza przekraczane były w latach 2011–2013 aż w 91% stref, w których dokonuje się ocen jakości powietrza²¹. Ponadto w latach 2010–2013 stale rosła liczba stref, w których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych PM2,5 (z 35% w 2010 r. do 52% w 2013 r.). W ostatnich kilku latach zmniejszyła się natomiast liczba stref, w których zostały przekroczone wartości dopuszczalne stężeń PM10 (z 91% w 2011 r. do 76% w 2013 r.).

Według danych publikowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska²², w latach 2009–2012 dominującą przyczyną zanieczyszczenia powietrza pyłem PM10 (82%-92,8% przypadków przekroczeń) była tak zwana niska emisja²³. Pozostałymi, lecz znacznie mniej istotnymi przyczynami były zanieczyszczenia komunikacyjne (5,4%-7%) oraz przemysłowe (1,8%-9%). Podobna sytuacja występowała jeśli chodzi

¹⁹ *Exceedance of air quality limit values in urban areas (CSI 004)*, European Environment Agency, June 2013, <<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/percentage-of-population-resident-in-urban-areas-potentially-exposed-to-pm10-concentration-levels-exceeding-the-daily-limit-value-eea-member-countries-2>>.

²⁰ Państwowy Monitoring Środowiska stanowi system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska przez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa o jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów. PMŚ obejmuje także informacje w zakresie jakości powietrza, uzyskiwane na podstawie badań monitoringowych.

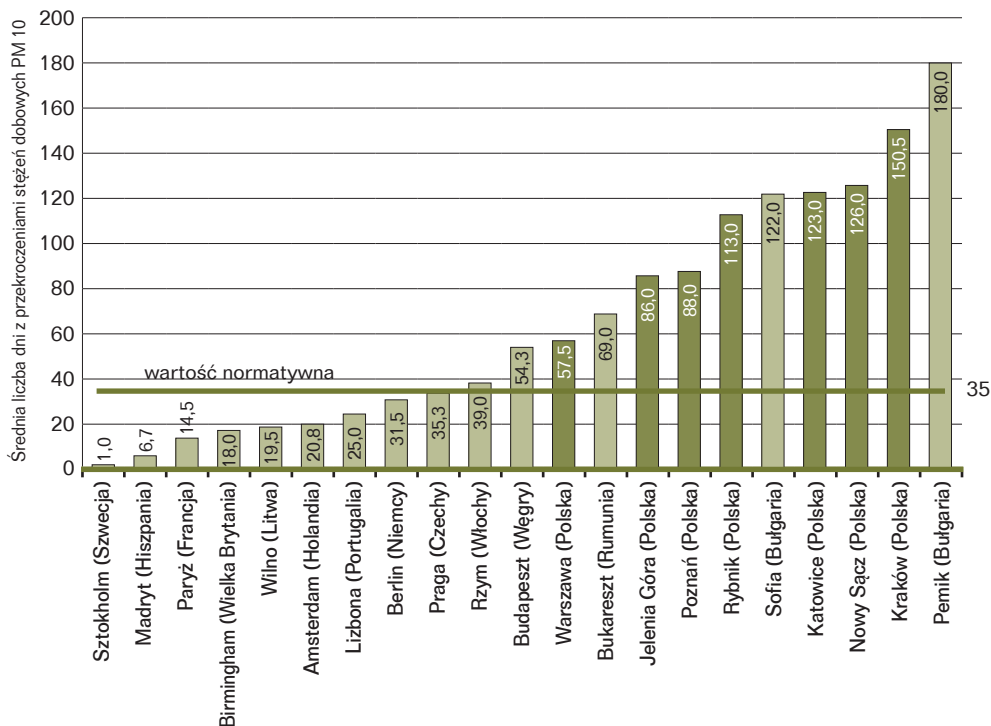
²¹ Zgodnie z wymogami określonymi w prawodawstwie europejskim, w Polsce od 2010 r. dokonuje się ocen jakości powietrza w 46 strefach.

²² Opracowano na podstawie danych zawartych w zbiorczych (rocznych) wynikach ocen jakości powietrza w strefach za lata 2007–2012, wykonanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

²³ Jest to emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń. Duża ilość emitorów o niewielkiej wysokości, wprowadzających zanieczyszczenia z kominów, powoduje, że zjawisko to jest bardzo uciążliwe, gdyż zanieczyszczenia gromadzą się wokół miejsca powstawania, a są to najczęściej obszary o zwartej zabudowie mieszkaniowej.



Rysunek 2. **Przeciętna liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM10 w wybranych miastach Europy w 2011 r. na tle wartości normatywnej**



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

o przyczyny zanieczyszczenia powietrza B(a)P. W latach 2007–2012 zanieczyszczenie powietrza tą substancją wynikało przede wszystkim z emisji związanej z indywidualnym ogrzewaniem budynków (45,8% wszystkich przypadków przekroczeń poziomu dopuszczalnego w 2007 r.; 69% w 2008 r.; 90,4% w 2009 r.; 96% w 2010 r.; 94,1% w 2011 r. i 96% w 2012 r.).

Dane gromadzone w ramach PMS wskazują, że skala przekroczeń obowiązujących standardów jakości powietrza jest zróżnicowana terytorialnie. Generalnie,

na północy Polski jakość powietrza jest relatywnie najlepsza, podczas gdy w województwach południowych wartości normatywne dla niektórych substancji przekraczane są kilkakrotnie (pył zawieszony) lub nawet kilkunastokrotnie (B(a)P).

Wybrane elementy systemu ochrony powietrza

- Monitoring i ocena jakości powietrza
Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła funkcjonowanie w latach 2008–2014 monitoringu jakości powietrza

prowadzonego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska przez poszczególne wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Inspektoraty zgodnie z przepisami oceniały jakość powietrza i udostępniały swoje wyniki innym organom publicznym i społeczeństwu. Oceny stanowiły podstawowe i wiarygodne źródło informacji o stanie powietrza w poszczególnych województwach.

Kontrolowane województwa obejmowały łącznie 16 stref ochrony powietrza, w których dokonuje się ocen jego jakości. W 2013 r. 15 stref (94%) otrzymało kategorię C pod kątem ochrony zdrowia – z uwagi na przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłu PM₁₀, 15 stref (94%) – ze względu na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM_{2,5} oraz 16 stref (100%) – ze względu na przekroczenie poziomu docelowego B(a)P. W badanym okresie jakość powietrza miast nie poprawiła się znacząco. We wszystkich 10 objętych kontrolą miastach występowały w 2013 r. przekroczenia B(a)P – średnio o 500% (przy normie 1 ng/m³), przy czym najwyższe stężenia odnotowano w Nowym Sączu (11,6 ng/m³) i Głubczycach (10 ng/m³), a najmniejsze w Gdańsku i Lęborku (odpowiednio 2 ng/m³ i 3 ng/m³). W czterech miastach (Krakowie, Nowym Sączu, Katowicach i Dąbrowie Górniczej) stężenie średnioroczne PM₁₀ było wyższe niż dopuszczalne (norma 40 µg/m³); największe w Krakowie – 60 µg/m³. W 8 miastach liczba dni z przekroczeniami dopuszczalnych 24-godzinnych stężeń pyłu PM₁₀ przekraczała normę (35 dni). Największe przekroczenia miały miejsce w Krakowie (158 dni). Relatywnie

najlepszym powietrzem oddychali mieszkańcy Gdańska i Lęborka.

Generalnie skala przekroczeń wartości normatywnych dla PM₁₀ i B(a)P na obszarze 5 województw, w których skontrolowano podmioty odpowiedzialne za ochronę powietrza, była najmniejsza w województwie pomorskim. Największe przekroczenia występowały w województwie małopolskim i śląskim. Średnia wielkość rocznych stężeń PM₁₀ w tych województwach wyniosła w badanym okresie odpowiednio 125% i 115% wartości dopuszczalnej, a przeciętna liczba dni, w których przekraczane były dobowe stężenia tej substancji stanowiła ponad 250% normy. Średnioroczne stężenie B(a)P w latach 2008–2013 przekraczało w Małopolsce i na Śląsku ponad ośmiokrotnie poziom docelowy.

Wszystkie skontrolowane wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (WIOŚ) wywiązywały się terminowo z przeprowadzenia rocznych i pięcioletnich ocen jakości powietrza, przekazując je niezwłocznie właściwym marszałkom województw lub zarządom województw.

- Programy ochrony powietrza i monitorowanie działań naprawczych

Samorządy czterech z pięciu kontrolowanych województw dopełniły obowiązku opracowania POP. Przyjęte programy zawierały wymagane prawem informacje, jednak w niektórych województwach opracowywano je odrębnie dla każdej strefy, a nawet dla poszczególnych substancji, co znacznie zwiększało liczbę programów. Zdaniem NIK, taka praktyka zmniejszyła czytelność i przejrzystość tych dokumentów. Nie wszystkie POP zawierały elementy pozwalające na ocenę stopnia ich



realizacji i skuteczności podejmowanych działań naprawczych.

W wyniku nowelizacji Prawa ochrony środowiska, z dniem 1 stycznia 2008 r. na organy samorządu województwa zostały nałożone obowiązki opracowania i określenia programu ochrony powietrza dla stref, w których nie są dotrzymane standardy jakości powietrza. Kontrola przeprowadzona w 5 urzędach marszałkowskich wykazała, że organy samorządu 4 województw: małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego i pomorskiego wywiązały się z obowiązków opracowania POP dla stref, w których przekraczane były wartości normatywne substancji w powietrzu. Samorząd województwa śląskiego tylko częściowo wykonał ciążące na nim obowiązki, ponieważ w okresie objętym kontrolą nie uchwalił POP dla części stref, pomimo występowania w nich w latach 2010–2011 przekroczeń wartości normatywnych niektórych substancji w powietrzu (pyłu zawieszonego PM_{2,5}, dwutlenku siarki i dwutlenku azotu). Dopiero w lutym 2014 r. zarząd województwa zlecił opracowanie POP dla wszystkich 5 stref, na podstawie rocznych ocen jakości powietrza za lata 2011–2012.

Tylko Sejmik Województwa Pomorskiego uchwalił programy ochrony powietrza terminowo. Pozostałe 4 samorządy województw uczyniły to z opóźnieniem wynoszącym nawet do kilkunastu

miesięcy w stosunku do terminu określonego w art. 91 ust. 3 poś. Zasadniczą przyczyną opóźnień były niewystarczające środki finansowe z budżetu państwa przekazywane na ten cel przez poszczególnych wojewodów, a w konsekwencji konieczność pozyskania środków z innych źródeł (tj. NFOŚiGW lub WFOŚiGW). Podkreślić należy, że opracowanie POP przez samorząd województwa jest zadaniem z zakresu administracji rządowej (art. 378 ust. 4 poś), na wykonanie którego jednostka samorządu terytorialnego powinna otrzymać dotację z budżetu państwa w wysokości zapewniającej jego realizację (art. 49 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁴). Tymczasem pięciu samorządom województw objętych kontrolą poszczególni wojewodowie przekazali środki z budżetu państwa w wysokości 463,7 tys. zł, które pozwoliły na pokrycie jedynie 9,2% łącznych kosztów przygotowania programów naprawczych (5035,6 tys. zł). Głównym źródłem finansowania tych zadań były środki z właściwych terytorialnie WFOŚiGW (3635,9 tys. zł, tj. 72,2%), a następnie z NFOŚiGW (717,5 tys. zł, tj. 14,2%).

Opracowane programy generalnie spełniały wymogi określone w art. 84 ust. 2 poś oraz rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy²⁵. Podano w nich informacje o jakości powietrza w poszczególnych

²⁴ DzU.2014.1115.

²⁵ Rozporządzenia wydane na podstawie art. 91. ust. 10 poś, tj.: rozporządzenie Ministra Środowiska z 8.02.2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza (DzU.2008.38.221) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z 11.09.2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (DzU.2012.1028).

strefach ze wskazaniem źródeł pochodzenia zanieczyszczeń oraz określono zakres działań niezbędnych do przywrócenia normatywnych poziomów substancji w powietrzu i harmonogramy rzeczowo-finansowe ich przeprowadzenia.

Kontrola wykazała, że różny był sposób przyjmowania POP, ponieważ w niektórych województwach dokumenty te opracowywano odrębnie dla każdej strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza, a w niektórych przypadkach nawet odrębnie dla poszczególnych substancji, których poziomy dopuszczalne lub docelowe zostały przekroczone. Zdaniem NIK, jako dobrą praktykę można wskazać sposób przyjęcia POP w województwie małopolskim, w którym dla wszystkich stref z przekroczeniami standardów jakości powietrza uchwalono w 2009 r. jeden zbiorczy POP, a kolejne strefy, w których przekraczane były wartości normatywne oraz wymagana aktualizacja POP zostały uwzględnione jako zmiana programu pierwotnie przyjętego przez Sejmik Województwa Małopolskiego. Największą liczbę POP – aż 23 – ustanowiono w województwie mazowieckim: odrębne dla poszczególnych stref oraz dla substancji przekraczających poziomy dopuszczalne lub docelowe.

Obowiązujące przepisy prawa nie wymagały, aby POP opracowywane przez poszczególne samorządy województw zawierały elementy pozwalające na ocenę stopnia realizacji działań naprawczych, na przykład w formie wskaźników produktu (określających szacunkowy zakres rzeczowy planowanych zadań) oraz wskaźników rezultatu (określających wielkość redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza wymaganą

do osiągnięcia odpowiedniej jakości powietrza, czyli tzw. efekt ekologiczny). Tylko programy naprawcze obowiązujące w województwach małopolskim i śląskim zawierały mechanizmy umożliwiające ocenę efektów działań naprawczych i stopnia wykonania założeń. Zdaniem NIK, nieokreślenie wskaźników rezultatu, a także wskaźników produktu odrębnie dla działań mających na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych utrudniało bieżące monitorowanie efektów oraz nie wskazywało, które działania naprawcze są najbardziej efektywne w osiągnięciu wymaganej jakości powietrza i jaki powinien być ich zakres rzeczowy przewidywany dla osiągnięcia założonego rezultatu. Dlatego też NIK uznała, że pożądane byłoby określenie przez Ministra Środowiska ogólnych zaleceń tworzenia POP, z uwzględnieniem wskaźników produktu i wskaźników rezultatu. Rozwiązania takie mogłyby być zawarte na przykład w krajowym programie ochrony powietrza.

- Działania gmin na rzecz poprawy jakości powietrza

Przy podejmowaniu określonych w przepisach prawa działań naprawczych jednostki samorządu terytorialnego (JST) korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania. Trzeba jednak zaznaczyć, że na skuteczność tych działań istotny wpływ miały uwarunkowania zewnętrzne, a zwłaszcza wciąż zbyt niski udział mieszkańców w procesie wymiany nieefektywnych palenisk węglowych oraz brak uregulowań prawnych w odniesieniu do standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych o niskiej mocy i norm jakościowych dla paliw stałych. JST przeprowadzały także kontrole spalania



odpadów w piecach i modernizacji systemów grzewczych w gminnych obiektach użyteczności publicznej oraz działania informacyjno-edukacyjne. Objęte kontrolą gminy nie dokonały jednak pełnej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, co nie zapewniało wystarczającego rozoznania potrzeb i skali koniecznych działań naprawczych.

Gminy²⁶ wdrażały większość działań naprawczych określonych w POP, dotyczących ograniczania emisji ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych oraz czynności administracyjnych i promocyjno-edukacyjnych. Tempo ich wdrażania i skala były jednak zdecydowanie niewystarczające, aby osiągnąć cele założone w programach, to jest doprowadzić do osiągnięcia dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu.

Dla zmniejszenia lub likwidacji emisji ze źródeł powierzchniowych²⁷ podejmowano następujące działania naprawcze: wdrożenie programów ograniczania niskiej emisji (PONE²⁸), termomodernizację budynków komunalnych, modernizację systemów

ciepłowniczych miejskich przedsiębiorstw dostarczających ciepło. Likwidacja emisji ze źródeł liniowych²⁹ polegała na: budowie nowych ciągów komunikacyjnych, utrzymaniu i remontach nawierzchni już istniejących ulic i dróg, budowie linii tramwajowych, instalacji systemów sterowania ruchem, wymianie taboru autobusowego na spełniający bardziej restrykcyjne normy emisji spalin, czyszczeniu nawierzchni dróg na mokro (w celu ograniczenia emisji wtórnej), rozbudowie sieci ścieżek rowerowych, tworzeniu parkingów w systemie Park&Ride³⁰. Działania ograniczające emisję ze źródeł punktowych³¹ polegały na wydawaniu pozwoleń na emisję gazów lub pyłów do powietrza albo pozwoleń zintegrowanych, prowadzeniu postępowań kompensacyjnych. W ramach działań naprawczych o charakterze administracyjnym wprowadzono uregulowania dotyczące ochrony powietrza do dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, przeprowadzono kontrole gospodarstw domowych pod kątem posiadania przez nie umów na

²⁶ Warszawa, Radom, Opole, Głubczyce, Gdańsk, Łębork, Katowice, Dąbrowa Górnicza, Kraków, Nowy Sącz.

²⁷ Źródła emisji powierzchniowej to źródła zaliczone do powszechnego korzystania ze środowiska, powodujące tzw. niską emisję. Obejmują one obszary zwartej zabudowy mieszkaniowej (jedno- i wielorodzinnej) z indywidualnymi źródłami ciepła, małe zakłady rzemieślnicze bądź usługowe oraz obiekty użyteczności publicznej wraz z drogami lokalnymi.

²⁸ Program ograniczania niskiej emisji jest dokumentem przyjmowanym na poziomie gminnym, którego celem jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł powierzchniowych. Jego opracowanie nie jest obowiązkowe (chyba, że taka konieczność wynika z POP).

²⁹ Źródła emisji liniowej to źródła zaliczone do powszechnego korzystania ze środowiska, obejmujące przede wszystkim główne trasy komunikacyjne przebiegające na terenie danej strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza.

³⁰ Parkuj i Jedź (ang. *Park&Ride*) – parking przeznaczony dla osób, które dojeżdżają z przedmieść dużych miast i korzystają z komunikacji miejskiej. Kierowcy pozostawiają swoje pojazdy w wyznaczonych miejscach, przesiadają się do komunikacji zbiorowej i w ten sposób kontynuują drogę do centrum miasta.

³¹ Źródła emisji punktowej to źródła zaliczone do korzystania ze środowiska, obejmujące emitory jednostek organizacyjnych o znaczącej emisji zanieczyszczeń do powietrza, oddziałujące na obszar objęty analizą.

wywóz odpadów oraz spalanie odpadów w piecach. Przykładowe działania promocyjno-edukacyjne polegały na organizowaniu kampanii kształtujących proekologiczne wzorce zachowań, dni bez samochodu oraz dystrybucji ulotek.

Dotychczasowe działania jednostek samorządu terytorialnego nie przyniosły znaczącej poprawy jakości powietrza na ich terenie, pomimo że na ten cel wydano – według szacunków NIK – 3,1 mld zł, w tym 88% stanowiły wydatki na redukcję emisji ze źródeł liniowych. Należy jednak mieć na uwadze, że poprawa jakości powietrza nie jest głównym celem inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną. Na zadania z zakresu ochrony powietrza wykorzystywano zróżnicowane źródła finansowania³². Część działań była nieadekwatna w stosunku do źródeł emisji odpowiedzialnych w przeważającym stopniu za zanieczyszczenie powietrza w poszczególnych miastach. Inwestycje o charakterze liniowym czy termomodernizacje budynków mają jedynie pośredni wpływ na zmniejszenie emisji i stężeń substancji w powietrzu. Przykładowo w Nowym Sączu, w którym główny wpływ na stan jakości powietrza w okresie zimowym miało spalanie paliw stałych w celach grzewczych, nie wdrożono PONE pomimo obowiązku określonego w programie ochrony powietrza, lecz jedynie dofinansowano montaż kolektorów słonecznych. Rozpoczęcie

ograniczania niskiej emisji zaplanowano dopiero na 2014 r.

Żadna z 10 poddanych kontroli gmin nie przeprowadziła pełnej inwentaryzacji źródeł emisji na swoim terenie, a tym samym niewystarczająco rozeznała potrzeby i skalę działań naprawczych wymaganych do osiągnięcia poprawy jakości powietrza. Najbardziej zaawansowany był w swoich działaniach Kraków, gdzie w 2013 r. zlecono wykonanie inwentaryzacji pilotażowej w rejonach występowania największych stężeń zanieczyszczeń powietrza pyłem PM10. Inwentaryzacja ta ma się zakończyć do 30 października 2015 r. W 2014 r. do inwentaryzacji przystąpiło również Opole. Programy ograniczania niskiej emisji lub podobne instrumenty umożliwiające mieszkańcom uzyskanie dofinansowania na wymianę nieefektywnych (na paliwo stałe) systemów grzewczych na rozwiązania bardziej ekologiczne realizowało 7 spośród 10 skontrolowanych miast. W celu zwiększenia stopnia zaangażowania mieszkańców, a tym samym skuteczności działania, niezwykle istotne jest stworzenie długofalowego systemu zachęt do wymiany wysokoemisyjnych kotłów węglowych nie tylko przez udzielanie wsparcia finansowego na samą zmianę systemu grzewczego, ale również przez zapewnienie rekompensaty z tytułu zwiększonych kosztów zastosowania innych, niż paliwo stałe, nośników energii.

³² Wydatki te sfinansowano m.in. ze środków własnych gmin, dotacji z budżetu państwa, NFOŚiGW, WFOŚiGW, regionalnych programów operacyjnych, programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”, wieloletniego „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych”, premii termomodernizacyjnej z Banku Gospodarstwa Krajowego, pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego, szwajcarsko-polskiego programu współpracy.



Rozwiązanie takie, w postaci programu osłonowego umożliwiającego uzyskanie dopłaty do wyższych kosztów ogrzewania po wymianie paleniska węglowego, przyjęła tylko gmina Kraków.

Siedem miast podejmowało dodatkowe działania, poza określonymi w POP. Na przykład: sadzono drzewa i krzewy na obszarach przekroczeń stężeń pyłu zawieszonego (Opole), tworzono strefy z zakazem ruchu samochodowego oraz strefy ograniczonego ruchu (Warszawa), prowadzono politykę cenową mającą zachęcić mieszkańców do korzystania z komunikacji publicznej (Radom).

We wszystkich miastach służby gminne (straż miejska i/lub pracownicy urzędów miast) kontrolowały spalanie odpadów w piecach w celu ogrzewania budynków. W kontrolowanym przez NIK okresie służby te przeprowadziły łącznie ponad 9 tys. kontroli i nałożyły mandaty w wysokości 76,2 tys. zł.

- Nadzór nad wykonywaniem zadań określonych w POP

Obowiązujące do końca kwietnia 2012 r. przepisy Prawa ochrony środowiska nie zawierały uregulowań określających wyraźnie uprawnienia organów właściwych do nadzoru nad uchwaleniem i realizacją POP. Wskutek nowelizacji tej ustawy w 2012 r., Inspekcja Ochrony Środowiska została wyposażona w kompetencje kontroli wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza. Pomimo upływu ponad dwóch lat, objęte kontrolą WIOŚ

podjęły zaledwie pojedyncze kontrole i w związku się z obowiązkiem opracowania POP lub wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań przewidzianych w tych programach.

Jak dowiodły badania kontrolne, nadzór nad realizacją zadań ustanowionych w POP nie zapewniał efektywnego systemu ich wdrażania. Do kwietnia 2012 r. nadzór praktycznie nie funkcjonował, a w okresie 2012 r. – I półrocze 2014 r. WIOŚ przeprowadziły zaledwie 7 kontroli realizacji zadań określonych w POP (WIOŚ w Warszawie – 1 kontrola, WIOŚ w Katowicach – 6 kontroli).

Poszczególne delegatury NIK, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zleciły kontrolowanym WIOŚ przeprowadzenie kontroli doraźnych w wybranych gminach, w zakresie wykonywania zadań określonych w POP³³.

Stwierdzone nieprawidłowości obejmowały przede wszystkim: brak lub nieterminowe sporządzanie sprawozdań z realizacji POP (Wadowice, Zawiercie), niewdrożenie albo opóźnienia we wdrożeniu działań naprawczych wskazanych w POP (Zawiercie, Otwock, Płock), nieosiągnięcie założonych poziomów działań naprawczych lub planowanego efektu ekologicznego (Wadowice, Bielsko-Białą).

Nieprawidłowości nie stwierdzono w trzech jednostkach (Trzebinia, Tczew i Kościerzyna).

³³ Kontrolą objęto 10 gmin: Wadowice i Trzebinie (woj. małopolskie), Otwock i Płock (woj. mazowieckie), Kędzierzyn-Koźle i Strzelce Opolskie (woj. opolskie), Tczew i Kościerzynę (woj. pomorskie), Bielsko-Białą i Zawiercie (woj. śląskie).

- Wykorzystanie instrumentów prawnych i finansowych w ograniczaniu emisji zanieczyszczeń

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

Kontrole przeprowadzone w 5 urzędach marszałkowskich wykazały, że wszystkie jednostki rzetelnie weryfikowały wysokość wnoszonych opłat z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza na podstawie dostępnych dokumentów. NIK zwróciła jednak uwagę, że w bardzo ograniczonym zakresie wykorzystywano uprawnienia z art. 379 poś, dające podstawę do kontrolowania prawidłowości naliczania opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza bezpośrednio u przedsiębiorców. Kontrolami takimi we wszystkich badanych urzędach marszałkowskich objęto w latach 2010–2012 od 0,2% do 0,4% podmiotów, które złożyły wykazy o zakresie korzystania ze środowiska i o wysokości należnych opłat.

Każdy z urzędów marszałkowskich prowadził tak zwane bazy opłatowe, które zawierały dane o wielkości emisji gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza przez poszczególne podmioty oraz o wysokości należnych opłat z tego tytułu. Ich źródłem były informacje pochodzące z wykazów składanych do poszczególnych urzędów marszałkowskich przez podmioty korzystające ze środowiska. NIK zwróciła przy tym uwagę, że odrębne bazy, wykorzystujące dane pochodzące z powyższych wykazów, były prowadzone również przez poszczególne WIOŚ.

W badanym okresie organy ochrony środowiska (marszałkowie województw, prezydenci miast na prawach powiatu) w ograniczonym stopniu wykorzystywały postępowania kompensacyjne (art. 225-227 poś), których celem miało być zapewnienie zgodnej z przepisami redukcji ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów ze źródeł punktowych na obszarach, na których zostały przekroczone standardy jakości powietrza. Ustalenia kontroli wykazały, że zasady tych postępowań wynikające z przepisów prawa nie są wystarczająco precyzyjne, aby skutecznie wykorzystać ten instrument w praktyce.

Samorządy województw – z wyjątkiem województwa małopolskiego – nie skorzystały z możliwości wynikających z art. 96 poś. Zgodnie z tym przepisem, sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki, określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.



Tylko Sejmik Województwa Małopolskiego zdecydował się na skorzystanie z tego uprawnienia, podejmując 25 listopada 2013 r. uchwałę nr XLIV/703/13 w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze gminy miejskiej Kraków. Zgodnie z § 1 tej uchwały, na terenie gminy Kraków zostały dopuszczone wyłącznie dwa rodzaje paliw do ogrzewania lokali lub budynków i przygotowywania ciepłej wody użytkowej: gaz ziemny i pozostałe węglowodory gazowe przeznaczone do celów opałowych oraz olej opałowy i olej napędowy przeznaczony do celów opałowych, z wyłączeniem ciężkiego oleju opałowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z 22 sierpnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Kr 490/14) stwierdził nieważność powyższej uchwały sejmiku. Samorząd województwa małopolskiego złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

- Kontrole podmiotów gospodarczych wprowadzających gazy lub pyły do powietrza

WIOŚ systematycznie kontrolowały podmioty wprowadzające gazy lub pyły do powietrza. Nie miały jednak kompletnej informacji o pozwoleniach zintegrowanych i pozwoleniach na emisję gazów lub pyłów, wydanych przez marszałków województw oraz starostów, ponieważ w przepisach Prawa ochrony środowiska nie określono

formalnego obowiązku przekazywania takich pozwoleń.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r., w badanych województwach zlokalizowanych było 6,3 tys. podmiotów wprowadzających gazy lub pyły do powietrza, posiadających pozwolenia (pozwolenia zintegrowane i pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza). WIOŚ nie dysponowały pełnymi informacjami o liczbie podmiotów mających te pozwolenia, a jako przyczynę wskazywano brak obowiązku przesyłania przez właściwe organy (marszałka województwa, starostę) kopii wydanych przez siebie decyzji.

W latach 2008–2013 WIOŚ regularnie kontrolowały podmioty korzystające ze środowiska, emitujące najczęściej zanieczyszczeń gazowych i pyłowych na obszarze poszczególnych województw. Ponadto systematycznie badały wielkość emisji przez analizę okresowych i ciągłych pomiarów jej wielkości, przedkładanych na podstawie art. 149 poś przez największych emitentów w poszczególnych województwach³⁴.

W latach 2008–2013 WIOŚ przeprowadziły 4,8 tys. kontroli przestrzegania obowiązku emisji gazów lub pyłów do powietrza w wysokościach określonych w decyzjach. W ramach kontroli WIOŚ przeprowadziły blisko 0,5 tys. pomiarów własnych.

³⁴ Zgodnie z art. 149 ust. 1 poś, wyniki wstępnych, okresowych i ciągłych pomiarów wielkości emisji, tj. pomiarów, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 poś, prowadzący instalację i użytkownik urządzenia przedstawiają organowi ochrony środowiska oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, jeżeli pomiary te mają szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska.

- Finansowanie przez WFOŚiGW zadań z zakresu ochrony powietrza

Przeprowadzone przez NIK kontrole pięciu WFOŚiGW nie wykazały formalnych nieprawidłowości w działalności tych jednostek. W każdej z nich planowanie i udzielanie wsparcia finansowego na zadania związane z ochroną powietrza stanowiło istotny aspekt działalności. Fundusze kierowały się przejrzystymi zasadami udzielania dofinansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza i prowadziły stosowną politykę informacyjną.

W latach 2008–2013 WFOŚiGW dofinansowały zadania związane z ochroną powietrza w łącznej kwocie 1230,7 mln zł. Największe wydatki na ten cel poniósł WFOŚiGW w Katowicach (959,4 mln zł), a najniższe WFOŚiGW w Gdańsku (69 mln zł).

Każdy z tych funduszy prowadził własną gospodarkę finansową i odrębną politykę dofinansowywania zadań z zakresu ochrony środowiska, a kierunki udzielanego wsparcia zależały w dużej mierze od wniosków, jakie składali poszczególni beneficjenci. Chociaż dane z Państwowego Monitoringu Środowiska oraz analizy wykonane na potrzeby wykonania POP w województwach objętych kontrolą wskazywały niską emisję jako główną przyczynę występowania ponadnormatywnych stężeń niektórych substancji w powietrzu, to główne kierunki udzielania wsparcia finansowego przez WFOŚiGW nie dotyczyły ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych. Zdaniem NIK, mogło to być jedną z przyczyn braku wyraźnej poprawy jakości powietrza, pomimo prowadzenia innych działań naprawczych. Zdecydowana większość umów (w ujęciu wartościowym)

zawartych w latach 2008–2013 przez WFOŚiGW w Krakowie, Katowicach, Opolu i Gdańsku zapewniała dofinansowanie termomodernizacji obiektów (głównie użyteczności publicznej) i zastosowania odnawialnych źródeł energii.

W pierwszych latach okresu objętego kontrolą fundusze w niewielkim zakresie wykorzystywały możliwości tworzenia odrębnych programów dofinansowania inwestycji z zakresu likwidacji niskiej emisji. Programy takie od 2008 r. posiadał tylko WFOŚiGW w Gdańsku. Dopiero w 2012 r. WFOŚiGW w Krakowie i Warszawie przyjęły programy ukierunkowane na wsparcie ograniczenia emisji z sektora komunalno-bytowego. Trzeba zaznaczyć, że fundusze nie były zobowiązane do tworzenia takich programów, a beneficjenci mogli uzyskać wsparcie finansowe na podstawie ogólnych zasad dofinansowywania przedsięwzięć. Obecnie sytuacja znacznie się poprawiła, ponieważ w 2013 r. został przyjęty przez NFOŚiGW program KAWKA, w ramach którego można uzyskać dofinansowanie na zadania z zakresu likwidacji niskiej emisji nawet do 90% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, w tym do 45% środków udostępnianych jest przez poszczególne WFOŚiGW. W ramach tego programu zaplanowano po stronie NFOŚiGW na lata 2013–2015 alokację środków na poziomie 400 mln zł. NIK zwróciła przy tym uwagę, że zawężenie możliwości uzyskania dofinansowania w ramach programu KAWKA tylko do miast powyżej 10 tys. mieszkańców może w niewystarczającym stopniu zapewnić osiągnięcie celu programu. Problem zanieczyszczenia powietrza nie dotyczy wyłącznie większych



miast, czego najlepszym przykładem jest gmina Sucha Beskidzka (woj. małopolskie), w której według stanu na koniec 2012 r. zamieszkiwało mniej niż 10 tys. osób, a roczne stężenie B(a)P w tymże roku przekraczało prawie 20-krotnie poziom docelowy.

- Działania koordynacyjne Ministra Środowiska

Minister Środowiska podjął w kontrolowanym okresie koordynację przedsięwzięć na rzecz ochrony powietrza na obszarze kraju, jednak była ona niewystarczająca, aby mogły poprawić skuteczność działań naprawczych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Pozytywnie należy ocenić wydawanie opinii na temat postępowań kompensacyjnych oraz uczestnictwo w pracach funkcjonującej od lutego 2011 r. grupy roboczej³⁵, która zajmowała się przygotowaniem rozwiązań prawnych mających na celu poprawę skuteczności działań w zakresie ochrony powietrza, zasadnością przygotowania krajowego programu ochrony powietrza i określeniem jego elementów składowych.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły braku wcześniejszego nawiązania współpracy z innymi resortami, w tym z Ministerstwem Gospodarki, w celu ustanowienia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw

stałych (próbę takiej współpracy podjęto dopiero pod koniec 2013 r.). Ponadto, z uwagi na ograniczoną skuteczność działań jednostek samorządu terytorialnego, zaistniała również potrzeba przyspieszenia prac nad krajowym programem ochrony powietrza.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że organy władzy publicznej działają nieskutecznie w sferze ochrony powietrza, ponieważ nie zapewniają dostatecznej ochrony ludzi i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczeń.

W kontrolowanym okresie nadal nie były dotrzymane normy jakości powietrza, określone w ustawodawstwie Unii Europejskiej i wdrożone do krajowego porządku prawnego.

W latach 2008–2013 jakość powietrza w województwach objętych kontrolą nie poprawiła się wystarczająco. W wielu strefach znacznie przekraczane są standardy jakości powietrza, a dotychczasowe tempo i skala działań naprawczych nie dają podstaw do prognozowania wyraźnej poprawy sytuacji w najbliższych latach. Istotny jest również fakt, że skala przekroczeń wartości normatywnych dla pyłu PM10, PM2,5 i benzo(a)pirenu jest zdecydowanie wyższa niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej, co również sprawia, że osiągnięcie wymaganej jakości powietrza

³⁵ Minister Rozwoju Regionalnego, Minister Środowiska i Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zawarli 3.12.2010 r. porozumienie, w którym postanowili o utworzeniu krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi Partnerstwo: Środowisko dla rozwoju. Bieżąca działalność sieci odbywa się przez prace grup roboczych. Umowa dostępna na stronie <<http://www.gdos.gov.pl/files//enea.pdf>>. Grupa robocza działa pod przewodnictwem zastępcy dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza MOŚ.

będzie wymagało dłuższego czasu. Tym samym wzrasta ryzyko nałożenia na Polskę przez organy Unii Europejskiej kar finansowych za niedotrzymanie standardów jakości powietrza, których wysokość może sięgnąć nawet do 4 mld zł.

Na podstawie wyników kontroli NIK wystąpiła do Ministra Środowiska o:

- przyspieszenie prac nad ustanowieniem, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy wykorzystywanych w gospodarstwach domowych oraz określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych;
- stworzenie, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, ram prawnych umożliwiających wprowadzanie przez jednostki samorządu terytorialnego stref ograniczonej emisji komunikacyjnej na terenach wysokiego natężenia ruchu pojazdów samochodowych;
- doprecyzowanie zasad postępowania kompensacyjnych, określonych w szczególności w art. 225-229 poś;
- nowelizację przepisów Prawa ochrony środowiska, polegającą na wprowadzeniu obowiązku przekazywania do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska kopii wydawanych pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza albo informacji o ich wydaniu;
- przyspieszenie prac nad przygotowaniem krajowego programu ochrony powietrza³⁶ i uwzględnienie w nim wytycznych oceny stopnia realizacji programów ochrony powietrza określanych przez samorzady województw;
- spowodowanie, za pośrednictwem nadzorowanego przez Ministra Środowiska Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, intensyfikacji działań kontrolnych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w zakresie wdrażania zadań określonych w programach ochrony powietrza.

MARTA PANKOWSKA,
MARIUSZ GORCZYCA
Delegatura NIK w Krakowie

Słowa kluczowe: ochrona powietrza, zanieczyszczenia, jakość powietrza, stężenie zanieczyszczeń, ochrona środowiska

³⁶ W I kwartale 2015 r. przeprowadzone zostały konsultacje społeczne projektu krajowego programu ochrony powietrza przygotowanego przez Ministerstwo Środowiska.