



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.017.01/2017

P/17/078

(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 29 marca 2018 r.)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/078 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy

1. Jan Paweł Krawczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/108/2017 z dnia 18 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Elżbieta Grzędzińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA /111/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str.3-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd m.st. Warszawy, Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Hanna Gronkiewicz - Waltz, Prezydent m.st. Warszawy

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W badanym okresie² samorząd m. st. Warszawy podejmował i realizował szereg działań mających na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na obszarze Miasta i ograniczenie jego zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi (PM₁₀ i PM_{2,5})³, bezno(a)pirenem (BaP)⁴ oraz dwutlenkiem azotu (NO₂)⁵. Działania te, choć miały korzystny wpływ na jakość powietrza, nie pozwoliły jednak na osiągnięcie w latach 2014-2016, wartości normatywnych dla powyższych substancji⁶, które ograniczają negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie. Jednocześnie należy zauważyć, że według założeń aktualizacji z 2017 r. Programu ochrony powietrza dla aglomeracji

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

² Lata 2014 -2017 (I półrocze).

³ PM – pył zawieszony (ang. particulate matter) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (m.in. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany. Cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem. Może on powodować lub pogłębiać choroby płuc i układu krążenia, zawał serca i arytmie. Wpływa również na ośrodkowy układ nerwowy i układ rozrodczy i może powodować choroby nowotworowe. PM₁₀ i PM_{2,5} to odpowiednio cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 mikrometrów (µm) i mniejszej niż 2,5 µm.

⁴ Benzo(a)piren – organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodórów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, powstającym w wyniku niskiej emisji.

⁵ Dwutlenek azotu to gaz o barwie brunatnej i duszącej woni. Toksyczne działanie dwutlenku azotu polega na ograniczaniu dotlenienia organizmu. Obciąża on zdolności obronne ustroju na infekcje bakteryjne, działa drażniąco na oczy i drogi oddechowe, jest przyczyną zaburzeń w oddychaniu, powoduje choroby alergiczne, m.in. astmę – szczególnie u dzieci mieszkających w miastach narażonych na smog. Tlenki azotu są współodpowiedzialne za smog fotochemiczny (typ smogu powstający w słoneczne dni przy dużym ruchu ulicznym) oraz podwyższoną zawartość ozonu w atmosferze (tlenki azotu obecne w spalinach samochodowych w obecności światła wchodzą w reakcje prowadzące do powstania silnych utleniaczy, m.in. ozonu).

⁶ Według danych pochodzących ze stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie Miasta w kontrolowanym okresie (2014-2016) nie były dotrzymywane standardy jakości powietrza dotyczące PM₁₀. Stężenia średnioroczne tej substancji kształtowały się na poziomie od 69% do 104% poziomu dopuszczalnego, a liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych na poziomie od 71% do 240% poziomu dopuszczalnego. Stężenia roczne PM_{2,5} mieściły się w przedziale od 78% do 120% poziomu dopuszczalnego. W przypadku BaP stężenia średnioroczne ukształtowały się na poziomie od 150% do 280% wartości normatywnej, a dla NO₂ zawierały w przedziale od 56% do 148% poziomu dopuszczalnego.

warszawskiej⁷ wymagana będzie znacznie większa skala działań dla ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych (głównie sektor komunalno-bytowy), a ekspertyza wykonana przez firmę zewnętrzną na zlecenie NIK wskazuje, że dotychczasowe działania Miasta w tym obszarze nie pozwolą na osiągnięcie wymaganych efektów do czasu zakończenia realizacji Programu ochrony powietrza (koniec 2024 r.). Z ekspertyzy tej wynika bowiem, że w latach 2014-2016, wskutek zrealizowanych działań naprawczych, Miasto ograniczyło emisję PM₁₀ i PM_{2,5} ze źródeł powierzchniowych odpowiednio o: 36,92 Mg/rok i 23,32 Mg/rok, co stanowiło 6,3% i 4,0% rezultatu docelowego na rok 2024 r.⁸, określonego w aktualizacjach z 2017 r. Programów ochrony powietrza. Oznacza to, że przy dotychczasowym tempie działań Miasto osiągnie wymagane efekty w postaci redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych za 48 lat dla PM₁₀ i za 75 lat dla PM_{2,5}.

Szansę na poprawę skuteczności działań w powyższym zakresie stwarzają przepisy tzw. uchwały antysmogowej dla województwa mazowieckiego z dnia 24 października 2017 r.⁹ określające parametry jakościowe paliw stałych oraz standard urządzeń grzewczych. Zdaniem NIK efektywne wdrożenie tych przepisów wymagało będzie jednak prowadzenia przez służby miejskie kontroli gospodarstw domowych na co najmniej dotychczasowym poziomie, połączonych dodatkowo w niektórych przypadkach z koniecznością pobierania próbek z palenisk węglowych do szczegółowej analizy, a w przypadkach stwierdzenia naruszenia wymogów uchwały antysmogowej kierowania wniosków do sądu o ukaranie grzywną.

NIK zauważa, że Programy ochrony powietrza przyjmowane uchwałami Sejmiku Województwa Mazowieckiego nie nakładały obowiązku określenia efektu ekologicznego podejmowanych działań (wskaźnik rezultatu) w postaci redukcji emisji zanieczyszczeń z poszczególnych źródeł. Dokumenty te nie określały również okresowych, jak i docelowych wartości dla wskaźników produktu dla większości działań. W efekcie nie było możliwe dokonanie oceny tempa realizacji zadań określonych w tych programach. Ponadto, w ocenie NIK, powyższe braki utrudniają lub wręcz uniemożliwiają przeprowadzanie ewaluacji podejmowanych działań, która powinna służyć ocenie skuteczności podejmowanych działań oraz planowaniu dalszej, najbardziej efektywnej (w tym z punktu widzenia optymalnego wykorzystania środków publicznych) polityki ochrony środowiska.

Pozytywnie można ocenić natomiast zakres realizowanych przez m.st. Warszawę działań, obejmujących m.in. podłączanie do miejskiej sieci ciepłowniczej lub zasilanie z pobudowanych lokalnych kotłowni gazowych w budynkach, rozwój komunikacji rowerowej, rozwój i modernizacja systemu transportu szynowego, remonty i modernizacja dróg oraz utworzenie i utrzymanie strefy ruchu ograniczonego, zwiększanie udziału zieleni w przestrzeni miasta, podejmowanie akcji informacyjno-edukacyjnych¹⁰. Na podkreślenie zasługuje również wzrost aktywności Straży Miejskiej w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach domowych i spalania odpadów biogenych (liści, gałęzi, trawy) w ogrodach i na innych obszarach zielonych. O ile w 2014 r. przeprowadzonych zostało 410 kontroli, to w 2015 r. było ich 1 757, w 2016 r. – 3 822, a w 2017 r. (I półrocze) 5 382.

Choć jakość powietrza na terenie m. st. Warszawy była w kontrolowanym okresie istotnie lepsza niż w niektórych częściach kraju (w szczególności na południu Polski), to jednak w dalszym ciągu występowały przekroczenia wartości normatywnych substancji wziętych pod uwagę w toku niniejszej kontroli. Analiza uśrednionych danych ze wszystkich stacji

⁷ W programie przewidziano konieczne do uzyskania do końca 2024 r. efekty rzeczowe i ekologiczne. W ramach PONE konieczna będzie redukcja emisji PM₁₀ i PM_{2,5} o 34% (tj. odpowiednio o 539,68 Mg/rok i 528,87 Mg/rok), a działaniami tymi objąć należy lokale o powierzchni: 1 415 057 m² (podłączenie do sieci ciepłowniczej), 1 416 856 m² (podłączenie do sieci gazowej) oraz 1 742 631 m² (wymiana ok. 16 503 szt. kotłów na paliwo stałe na kotły 5 klasy). Ponadto w wyniku działań termomodernizacyjnych założono obniżenie emisji PM₁₀ i PM_{2,5} do czasu zakończenia realizacji Programu o 47,48 Mg/rok i objęcie tymi działaniami obiektów o łącznej powierzchni 334 360 m².

⁸ Odpowiednio: 587,16 Mg/rok dla PM₁₀ i 576,35 Mg/rok dla PM_{2,5}.

⁹ Uchwała nr 162/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego Dz. Urz. Woj. Maz., poz. 9600.

¹⁰ Według informacji przekazanych przez Urząd m.st. Warszawy łączna wielkość wydatków poniesionych na realizację POP w ramach działań: „Programowanie działań naprawczych”, „Działania dot. ograniczenia emisji liniowej i powierzchniowej”, „Działania edukacyjne”, „Rozwój terenów zielonych” wyniosła 5 432 467 497 tys. zł, w tym środki własne – 2 418 467 497 tys. zł.

pomiarowych na terenie Miasta wskazuje, że w latach 2014-2016 następowało zmniejszenie w poziomie odnotowywanych stężeń, z wyjątkiem NO₂, które jest szczególnie widoczne w porównaniu do danych z lat 2011-2013. Podkreślić jednak należy, że powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a lata 2014-2016 były relatywnie cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków anemologicznych (wietrznych), co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu.

Zdaniem NIK osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na terenie aglomeracji warszawskiej, oprócz zaangażowania władz Miasta, wymagało będzie również wsparcia działań na szczeblu krajowym (w szczególności określenia standardów dla jakości paliw stałych oraz wprowadzenia uregulowań zapewniających samorządom większe możliwości oddziaływania na emisję ze źródeł liniowych), a także współdziałania z sąsiadującymi jednostkami samorządu terytorialnego (z uwagi na istotny wpływ na wysokość stężeń emisji napływowej spoza Warszawy)¹¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. W badanym okresie na terenie Warszawy obowiązywały przede wszystkim następujące dokumenty programowe wyznaczające gminie zadania niezbędne do realizacji w celu poprawy jakości powietrza:

- Program Ochrony Powietrza¹² 162/13 przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą z 28 października 2013 r., dla strefy aglomeracja warszawska, ze względu na stwierdzone przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego PM_{2,5};
- POP 186/13 przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego, uchwałą z 25 listopada 2013 r., dla strefy aglomeracja warszawska, ze względu na stwierdzone przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego PM₁₀ i dwutlenku azotu;
- POP 184/13 przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą z 25 listopada 2013 r., dla stref województwa mazowieckiego, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu w powietrzu;
- Program ochrony środowiska dla miasta stołecznego Warszawy na lata 2017–2020 z uwzględnieniem perspektywy do 2023 r., przyjęty uchwałą Rady m.st. Warszawy Nr XXXVIII/973/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r.;
- Program ochrony środowiska dla miasta stołecznego Warszawy na lata 2009–2012 z uwzględnieniem perspektywy do 2016 r., przyjęty uchwałą Rady m.st. Warszawy Nr XCIII/2732/2010 z dnia 21 października 2010 r.
- Plan gospodarki niskoemisyjnej dla m.st. Warszawy, stanowiący załącznik do uchwały Rady Miasta nr XXI/522/2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.
- Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla m.st. Warszawy, przyjęte Uchwałą Nr XVIII/285/2003 Rady m. st. Warszawy z dnia 2 października 2003 r.,

(dowód: akta kontroli t. I str. 5-386)

Programy ochrony powietrza powstały w celu osiągnięcia poziomów dopuszczalnych PM_{2,5}, PM₁₀ i NO₂ oraz poziomu docelowego BaP, zaś plany działań krótkoterminowych w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia przekroczeń poziomów dopuszczalnych i alarmowych ww. pyłów, NO₂, a także docelowych benzo(a)pirenu oraz ograniczeniu skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń.

Zgodnie z zapisami POP z 2013 r. łączna wielkość emisji i jej główne źródła dla poszczególnych substancji z terenu aglomeracji warszawskiej przedstawiały się następująco:

¹¹ Według aktualizacji z 2017 r. Programu ochrony powietrza dla aglomeracji warszawskiej wpływ ten szacowany jest na 22%-26% dla pyłów zawieszonych i 9% dla NO₂.

¹² Dalej POP lub Program.

- dla PM₁₀: emisja łączna w roku bazowym (2011 r.) 7 519,9 Mg, w tym emisja liniowa 4 772,2 Mg (63,5% emisji ogółem), emisja powierzchniowa 1 716,5 Mg (22,8%) oraz emisja punktowa 1 031,2 Mg (13,7%),
- dla PM_{2,5}: emisja łączna w roku bazowym (2010 r.) 2 250,3 Mg, w tym emisja liniowa 1 021,4 Mg (45,4% emisji ogółem), emisja powierzchniowa 896,2 Mg (39,8%) oraz emisja punktowa 332,7 Mg (14,8%),
- dla BaP: emisja łączna w roku bazowym (2012 r.) 2,116 Mg, w tym emisja powierzchniowa 2,057 Mg (97,2% emisji ogółem) oraz emisja punktowa 0,059 Mg (2,8%),
- dla NO₂: emisja łączna w roku bazowym (2011 r.) 21 632,7 Mg, w tym emisja liniowa 11 051,0 Mg (51,1% emisji ogółem), emisja punktowa 10 033,0 Mg (46,4%) oraz emisja powierzchniowa 548,7Mg (2,5%).

Z uwagi na różny sposób rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń emisja z poszczególnych źródeł w odmiennym stopniu wpływa na występowanie przekroczeń wartości normatywnych ww. substancji. W toku niniejszej kontroli do oceny zapisów POP wykorzystano ekspertyzę firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK¹³. Zgodnie z tą ekspertyzą średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych poszczególnych zanieczyszczeń na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego według danych stanowiących podstawę sporządzenia Programu z 2013 r. kształtowały się na terenie aglomeracji warszawskiej następująco:

- dla PM₁₀: lokalne źródła komunikacyjne 57,0%, napływ i tło naturalne 37,4%, lokalne źródła powierzchniowe 4,6% oraz lokalne źródła przemysłowe 1,2%,
- dla PM_{2,5} lokalne źródła komunikacyjne 27,2%, napływ i tło naturalne 33,5%, lokalne źródła powierzchniowe 18,5% oraz lokalne źródła przemysłowe 0,9%,
- dla BaP lokalne źródła powierzchniowe 53,7%, napływ i tło naturalne 43,4%, lokalne źródła komunikacyjne 2,3%, oraz lokalne źródła przemysłowe 0,7%,
- dla NO₂: lokalne źródła komunikacyjne 85,6%, napływ i tło naturalne 10,1%, lokalne źródła przemysłowe 0,4% oraz lokalne źródła powierzchniowe 0,3%.

Dane te wskazują, że głównymi źródłami emisji i dominującymi przyczynami zanieczyszczenia powietrza na obszarze Warszawy były źródła transportowe oraz sektor komunalno-bytowy, choć jak pokazuje analiza aktualizacji POP z 2017 r. (przedstawiona w pkt 12a wystąpienia) stopień oddziaływania emisji ze źródeł powierzchniowych może być znacznie większy niż wynikający z wcześniejszego Programu.

(dowód: akta kontroli t. I str. 5-386, t. II str.323-357)

W programach określono, że osiągnięcie poziomów normatywnych stężeń PM₁₀, PM_{2,5}, BaP oraz NO₂ nastąpi do dnia 31 grudnia 2024 r., a także:

- ustalono harmonogramy rzeczowo-finansowe realizacji Programów, w tym poszczególnych kierunków/działań, obejmujących: ograniczenie emisji komunikacyjnej i komunalno-bytowej, rozbudowę i podłączenie do sieci ciepłowniczej, utworzenie strefy ruchu ograniczonego, edukację ekologiczną; zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miasta,
- harmonogramy określały ogólne kierunki/działania (np. „utrzymanie czystości dróg”, „utworzenie strefy ruchu ograniczonego”), a także przyporządkowane im: sposoby działania (określone w sposób ogólny, np. „poprawa czystości jezdni i ich otoczenia przez zmywanie”, „wymiana taboru autobusowego na pojazdy spełniające normy Euro 5”), lokalizacje działań (aglomeracja warszawska), planowane terminy zakończenia (bez podania pośrednich okresów, np. „31 grudnia 2024 r.”, „na bieżąco do 31 grudnia 2024 r.”, „w miarę posiadanych środków”), jednostki realizujące zadanie (np. GDDKiA, „zarządzający drogami”, „Prezydent m.st. Warszawy”), koszty realizacji zadania (poprzez wskazanie szacunkowej wartości całego zadania np. 15 mld zł – budowa ekspresowej obwodnicy warszawy, wskazanie wartości jednostkowej: 500 zł/km2 utrzymanie czystości dróg, lub

¹³ Ekspertyza wykonana w 2017 r. przez firmę Atmoterm S.A. z siedzibą w Opolu na zlecenie NIK, w związku z kontrolą P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*. Przedmiotem ekspertyzy była analiza Programów ochrony powietrza oraz efektów ich realizacji m.in. w województwie mazowieckim.

wskazanie rocznej wielkości wydatków: 7 mln/rok – rozwój systemu ścieżek rowerowych, „według kosztorysu”) oraz źródła finansowania (np. „środki samorządu terytorialnego”, „środki GDDKiA”),

- w harmonogramach nie określono okresowych, jak i docelowych wartości dla wskaźników produktu dla działań, a także nie określono wskaźników rezultatu (przewidywanych efektów ekologicznych) dla działań naprawczych,
- obowiązki sprawozdawcze Prezydenta m.st. Warszawy z realizacji działań naprawczych oraz z realizacji planu działań krótkoterminowych¹⁴,
- w POP z 2013 r. nie wyznaczono obowiązku przygotowania przez Miasto st. Warszawa programu ograniczenia niskiej emisji (dalej: PONE).

(dowód: akta kontroli t. I str. 5-386)

Problematyka ochrony środowiska została uwzględniona w programach ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2009-2012 i 2017-2020 w części dotyczącej jakości powietrza. Zakres i kierunki działań określone w tych programach były spójne z przyjętymi programami ochrony powietrza.

(dowód: akta kontroli t. II str. 246)

Miasto st. Warszawa przystąpiło do aktualizacji dokumentu „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla m.st. Warszawy, który to dokument jest w fazie roboczych konsultacji. Przedstawienie projektu aktualizacji ww. Założeń Radzie m.st. Warszawy celem podjęcia stosownej uchwały jest przewidywane na II kwartał 2018 r.

(dowód: akta kontroli t. II str. 2)

Działania zaplanowane i prowadzone przez Miasto w celu ograniczenia niskiej emisji przedstawione zostały w Planie gospodarki niskoemisyjnej dla m.st. Warszawy oraz programach ochrony środowiska: na lata 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy do 2016 (wraz z raportami z jego realizacji) oraz na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 r. Są to m.in. rozbudowa sieci ciepłowniczej, podłączanie budynków użyteczności publicznej oraz lokali komunalnych do sieci ciepłowniczej, termomodernizacja, działania informacyjno-edukacyjne i kontrolne. Za główne cele strategiczne Planu gospodarki niskoemisyjnej uznano redukcję emisji dwutlenku węgla o 20%, do poziomu 10 362 387 Mg CO₂ w 2020 roku, zmniejszenie zużycia energii o 20%, do poziomu 22 715 545 MWh w 2020 roku oraz wzrost zużycia energii końcowej z OZE do poziomu 3 819 970 MWh w 2020 roku.

(dowód: akta kontroli t. I str. 491-616)

2. Źródłem danych o jakości powietrza na terenie m.st. Warszawy były pomiary prowadzone przez Mazowieckiego Inspektora Ochrony Środowiska¹⁵ w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. Urząd Miasta korzystał z danych przedstawianych przez WIOŚ w rocznych ocenach jakości powietrza, jak również z wyników pomiarów na stacjach automatycznych, publikowanych na bieżąco na stronie internetowej inspekcji¹⁶. W przypadku występowania podwyższonych stężeń zanieczyszczeń, informacja przekazywana była zarządowi miasta. Ponadto, na podstawie danych o jakości powietrza udostępnianych przez WIOŚ przeprowadzono m.in. analizę na potrzeby Programu ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 r.

(dowód: akta kontroli t. I str. 619)

W okresie objętym kontrolą Rada Miejska nie rozpatrywała informacji WIOŚ o stanie środowiska w województwie mazowieckim. Było to wymagane na podstawie postanowień art. 8a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁷, który stanowi, że informację taką rozpatruje się przynajmniej raz w roku. WIOŚ nie przedkładał Radzie m.st.

¹⁴ Sprawozdanie składane za okres roku, zawierające w szczególności : termin wdrożenia i zakończenia działań, źródło emisji wraz z odniesieniem przestrzennym, obszar jaki objęły działania, rodzaj podejmowanych działań i sposób ich wykonania, ale nie wskazano obowiązku określania i podawania efektów rzeczowych i ekologicznych zrealizowanych działań.

¹⁵ Dalej WIOŚ

¹⁶ <http://sojp.wios.warszawa.pl>

¹⁷ Dz. U z 2016 r., poz. 1688 ze zm.

Warszawy informacji o stanie środowiska na obszarze województwa. Dane na temat jakości powietrza w mieście oraz działań mających na celu jej poprawę¹⁸ przedstawiane były Radzie Miasta oraz Komisji Ochrony Środowiska Rady Miasta przez Prezydenta m.st. Warszawy¹⁹

(dowód: akta kontroli t. I str. 619-620)

3. W ramach przeciwdziałania zjawisku niskiej emisji, której źródłami są gospodarstwa domowe w 2017 roku opracowano tzw. „mapę źródeł niskiej emisji”, w której wskazano punkty adresowe obiektów budowlanych, które nie będąc podłączone ani do sieci ciepłowniczej, ani do sieci gazowej, mogą być ogrzewane źródłami opalnymi paliwami stałymi i stanowić potencjalnie najczęstsze źródła niskiej emisji komunalnej. Analizą objęto obszar całego miasta. Informacje dotyczące sposobów ogrzewania na terenie Miasta przekazywane są przez spółki Veolia Energia Warszawa S.A. (dystrybutor ciepła sieciowego) i Polską Spółką Gazownictwa sp. z o.o. (dystrybutor gazu sieciowego). Dzięki takiej identyfikacji obiektów w kolejnym etapie planowane są wspólne z przedsiębiorstwami PGNiG i PSG działania zmierzające do dotarcia do właścicieli tych nieruchomości z ofertą przyłączania się do sieci gazowej w rejonach, gdzie taka sieć jest w zasięgu danych nieruchomości. W przypadku gdy sieć gazowa wymaga rozbudowy lub budowy nowych odcinków, przedsiębiorstwa gazowe będą prowadziły procesy naboru wniosków o przyłączenie do sieci, a następnie analizowały możliwości techniczno-ekonomiczne jej budowy.

Gmina dysponowała danymi na temat natężenia ruchu samochodowego. Źródłem informacji w tym zakresie było wykonane w latach 2015 i 2016 Warszawskie Badanie Ruchu (WBR 2015) wraz z opracowanym modelem ruchu²⁰. Natężenie ruchu na drogach w m.st. Warszawie badane jest również przez Zarząd Dróg Miejskich. Opracowany na podstawie tych danych model transportowy pozwala na analizowanie wpływu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (np. budowy osiedla lub centrum handlowego) i zmian w sieci transportowej (np. budowy drogi lub linii tramwajowej) na wielkość i warunki ruchu w sieci drogowej oraz transportu zbiorowego. Model transportowy umożliwia także wybór najbardziej efektywnych inwestycji transportowych.

Gmina posiadała informacje o zakładach, dla których zgodnie z art. 378 ust. 1 (czy ust. 3) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²¹, Prezydent m.st. Warszawy jest organem właściwym do wydania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza lub przyjęcia zgłoszenia instalacji nie wymagającej takiego pozwolenia. Dane dotyczące podmiotów gospodarczych należących do sektora energetycznego pozyskiwane są przez Urząd Miasta na potrzeby analizy procesu wdrażania Polityki energetycznej m.st. Warszawy do 2020 r.

(dowód: akta kontroli t. I str. 620-621)

4. Miasto st. Warszawa nie przeprowadziło „w terenie” szczegółowej inwentaryzacji obiektów budowlanych i istniejących w nich urządzeń grzewczych na paliwa stałe. W oparciu o dane z posiadanego zasobu geodezyjnego oraz informacji o przebiegu sieci, pozyskanych od przedsiębiorstw energetycznych działających na terenie Warszawy dokonano analizy punktów adresowych (PA) budynków i działek na terenie m.st. Warszawy, które nie są podłączone ani do sieci ciepłowniczej, ani gazowej tworząc tzw. „mapę potencjalnych źródeł niskiej emisji”. Oszacowano, że w skali całego miasta liczba PA budynków i działek zabudowanych, które nie są podłączone ani do sieci gazowej ani ciepłowniczej stanowi 16,8% wszystkich zinwentaryzowanych PA budynków i działek

¹⁸ Opracowywane przez Biuro Ochrony Środowiska w Urzędzie m.st. Warszawy, na podstawie danych publikowanych przez WIOŚ.

¹⁹ Ostatnio miało to miejsce podczas XXXVIII sesji Rady m.st. Warszawy 19 stycznia 2017 r., a 31 stycznia 2017 r. odbyło się wspólne posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska i Komisji Zdrowia Rady m.st. Warszawy poświęcone jakości powietrza atmosferycznego w Warszawie, wpływowi na zdrowie mieszkańców i możliwym do podjęcia działaniom naprawczym.

²⁰ W ramach prac nad WBR 2015 przeprowadzone zostały badania ankietowe mieszkańców Warszawy i innych użytkowników systemu transportowego oraz pomiary natężeń ruchu drogowego i potoków pasażerskich w komunikacji zbiorowej. Ponadto dokonano budowy i kalibracji Modelu Transportowego Aglomeracji Warszawskiej (MTAW 2016) wraz z wykonaniem prognoz ruchu i przewozów pasażerskich dla wybranych okresów.

²¹ D z. U z 2017 r., poz. 519 ze zm. – dalej Poś

zabudowanych. Powyższe działania i opracowanie w formie „mapy potencjalnych źródeł niskiej emisji”, zostało zrealizowane w ramach zasobów Biura Geodezji i Katastru oraz Biura Infrastruktury m.st. Warszawy, bez wydatkowania środków pieniężnych wyodrębnionych na ten cel z budżetu miasta.

(dowód: akta kontroli t. I str. 620, t. II str. 14,15)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że dotychczasowe działania Miasta stanowią niejako pierwszy krok do przeprowadzenia szczegółowej inwentaryzacji, której celem powinno być m.in. ustalenie liczby źródeł ciepła na paliwo stałe w sektorze komunalno-bytowym, a także rozpoznanie stanu budynków w zakresie energooszczędności. Skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza na obszarze gminy wymaga właściwego rozpoznania potrzeb zwłaszcza związanych z ograniczeniem niskiej emisji. Dane te powinny być podstawą do ustalenia skali działań i oszacowania ich kosztów, a także rozplanowania tych zadań w poszczególnych okresach, uwzględniając realne możliwości do ich wykonania. Zdaniem NIK pozyskanie wiarygodnych i jak najpełniejszych danych o źródłach ciepła na terenie Miasta będzie szczególnie istotne po wejściu w życie przepisów tzw. uchwały antysmogowej dla województwa mazowieckiego. W celu prawidłowego wdrożenia tych przepisów i zapewnienia ich przestrzegania Miasto powinno posiadać nie tylko informacje o liczbie źródeł ciepła na paliwo stałe, ale również o ich parametrach. Parametry te będą decydować o tym czy spełnione zostały wymogi określone w uchwale antysmogowej, a także wyznaczać perspektywę czasową do wymiany kotłów i kominków na paliwa stałe, które nie osiągają wyznaczonych w tych przepisach standardów. Powyższa argumentację potwierdzają wymogi określone w aktualizacjach POP z 2017 r.²² (obowiązujących od 7 września 2017 r.), w których przewidziano do końca 2018 r. opracowanie PONE, a w jego ramach przygotowanie i bieżącą aktualizację bazy inwentaryzacji źródeł ciepła na terenie Miasta.

5. System sprawozdawczy POP nie obligował do określania i wykazywania efektów ekologicznych, tj. podawania osiągniętej wielkości redukcji emisji poszczególnych substancji do powietrza wskutek zrealizowania działań naprawczych.

Jak wyjaśnił wicedyrektor Biura Ochrony Środowiska uchwały Sejmiku nie nakładają obowiązku określania efektu ekologicznego, ponadto nie wszystkie wskazane w POP działania naprawcze, wiążą się bezpośrednio ze zmniejszeniem emisji (np. działania informacyjno-edukacyjne, działania związane z tworzeniem i utrzymaniem terenów zieleni). Dlatego, zdaniem BOS, nie jest możliwe przedstawienie danych na temat efektu ekologicznego wynikającego z realizacji poszczególnych zadań. W POP określona została skala działań naprawczych, tj. działania krótkoterminowe, średniookresowe i długoterminowe.

(dowód: akta kontroli t. II str. 21-33)

W harmonogramach rzeczowo-finansowych stanowiących załączniki do poszczególnych POP z 2013 r. nie określono również okresowych jak i docelowych wartości wskaźników produktu dla działań. Powyższe skutkuje tym, że zapisy POP, nie dają możliwości jednoznacznego ustalenia łącznych kosztów i źródła finansowania zadań ujętych w POP a także ustalenia zakresu wykonania założenia tych Programów (poza zadaniami stanowiącymi samodzielne zadania inwestycyjne, takie jak np. budowa obwodnicy ekspresowej Warszawy).

(dowód: akta kontroli t. I str. 72-77, 180, 318-320)

Rodzaj realizowanych w okresie 2014-2017 (I półrocze) na podstawie programów ochrony powietrza zadań, główne efekty (bez wskazania stopnia realizacji) i koszty ich realizacji z podziałem na źródła finansowania przedstawiały się następująco:

a) W zakresie programowania (przygotowania) działań naprawczych - opracowano „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla m.st. Warszawy” i „Program ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 r.” Koszt opracowania tych programów, sfinansowanych w całości ze środków własnych wyniósł 192,7 tys. zł.;

²² Przyjęte na podstawie uchwał Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 96/17 z dnia 20 czerwca 2017 r. (dla PM₁₀ i NO₂), nr 97/17 z dnia 20 czerwca 2017 r. (dla PM_{2,5}) oraz nr 96/17 z dnia 20 czerwca 2017 r. (dla BaP).

(dowód: akta kontroli, t II, str. 27)

b) W ramach ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych doposażano w instalacje centralnego ogrzewania i centralnej wody ciepłej komunalne budynki mieszkalne, podłączano budynki do miejskiej sieci ciepłowniczej lub do zasilania z pobudowanych lokalnych kotłowni gazowych. Działaniami objęto w 2014 r. 11 budynków obejmujących 221 lokali, w 2015 r. dwa budynki z 21 lokalami, w 2016 r. – 26 budynków z 494 lokalami, a w 2017 r. 9 budynków z 310 lokalami. Łączny koszt realizacji tego zadania (do końca 2016 r.), sfinansowany w całości ze środków własnych miasta wyniósł 22 184,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 30)

c) W ramach działań zmierzające do ograniczenia emisji ze źródeł liniowych obejmujących:

- tworzenie, remonty, modernizację tras rowerowych (drogi dla rowerów, ciągi pieszo-rowerowe, pasy i kontrapasy rowerowe itp.), rozwój, utrzymanie i naprawę infrastruktury rowerowej - parkingów rowerowych, montaż stojaków, samoobsługowych stacji napraw, wypożyczalnie rowerów cargo, funkcjonowanie Warszawskiego Roweru Publicznego „Veturilo”, rozwój systemu tras rowerowych (realizacja Programu Rozwoju Tras Rowerowych Warszawy 2014-2020) - zrealizowano 149 zadań, a wydatki na ich realizację wyniosły 91 634,5 tys. zł, z czego 80 242,8 tys. zł (87,6%) stanowiły środki własne miasta, 11 236,3 tys. zł środki UE i 155,4 tys. zł inne środki.
- modernizację i remonty dróg, w tym w szczególności likwidację nawierzchni nieutwardzonych, gruntowych, frezowanie, wymiana nawierzchni na nową - zrealizowano 348 zadań, a koszt ich realizacji wyniósł 846 203,1 tys. zł, z czego 821 182,7 tys. zł (95,0%) stanowiły środki własne miasta, a 25 020,4 tys. zł inne środki.
- utworzenie i utrzymanie strefy ruchu ograniczonego - tereny bezpośredniego centrum miasta objęte są Strefą Systemu Płatnego Parkowania. Powyższe działania miały na celu ograniczenie liczby pojazdów wjeżdżających do Centrum samochodowego obniżenie stopni emisji spalin i hałasu. Zakaz ruchu samochodowego wprowadzono na obszarze Starego i Nowego Miasta, na Trakcie Królewskim /Krakowskie Przedmieście i Nowy. W ścisłym Centrum wprowadzona jest strefa ograniczenia prędkości do 50 km/h oraz obszary ograniczenia tonażowego dla pojazdów o masie całkowitej powyżej 5 i 10 ton. Miasto nie poniosło dodatkowych wydatków związanych z realizacją tego zadania.
- czyszczenie ulic na mokro, zmiatanie mechaniczne ze zraszaniem ulic, chodników, zatok parkingowych. Działania prowadzone były cyklicznie i obejmowały czyszczenie mechaniczne jezdni ulic (jezdnie ulic o kategorii drogi krajowej, powiatowej i wojewódzkiej o łącznej długości 1231 km) – z częstotliwością 1x w tygodniu (przy włączonym i sprawnie działającym systemie zraszania) całej szerokości, wraz z opaskami, zatokami przystankowymi i zatokami parkingowymi usytuowanymi w poziomie jezdni. Zmywanie mechaniczne jezdni ulic (jezdnie ulic o kategorii drogi krajowej, powiatowej i wojewódzkiej o łącznej długości 1231 km) – z częstotliwością co najmniej 1x w miesiącu, zmywanie mechaniczne całej szerokości jezdni ulicy wraz z opaskami, zatokami przystankowymi i zatokami parkingowymi usytuowanymi w poziomie jezdni, mającymi nawierzchnie bitumiczne lub betonowe. Mycie powierzchni na Trakcie Królewskim i w rejonie Mostu Poniatowskiego. Prace porządkowe polegające na testowym wykorzystaniu mechanicznych urządzeń do oczyszczania powierzchni utwardzonych. Łącznie w powyższym zakresie zrealizowano 67 zadań, a koszt ich realizacji, a całości sfinansowany z budżetu miasta wyniósł 61 532,4 tys. zł.
- opracowanie Planu zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego dla m.st. Warszawy z uwzględnieniem publicznego transportu zbiorowego organizowanego na podstawie porozumień zawartych przez m.st. Warszawę z gminami sąsiadującymi (przyjęto Uchwałę nr XI/198/2015 Rady m. st. Warszawy z 7 maja 2015 r.), stworzenie spójnego systemu zarządzania ruchem pojazdów komunikacji zbiorowej, integrację systemu transportu publicznego w skali aglomeracji warszawskiej głównie w zakresie koordynacji rozkładów jazdy, rozwój metod i środków nadzoru ruchu pojazdów na

liniach komunikacyjnych; stworzenie systemu bieżącego informowania pasażerów na przystankach o aktualnych warunkach i możliwościach odbywania podróży oraz występujących zakłóceniach w funkcjonowaniu systemu, rozwój i modernizacja systemu transportu szynowego (tramwaje), budowę i modernizację metra, rozszerzenie oferty, zakup autobusów elektrycznych, wymianę taboru autobusowego komunikacji miejskiej na pojazdy wyposażone w silniki spełniające normy emisji spalin Euro 5, planowanie i budowę parkingów Park & Ride, obniżenie emisji pyłu pochodzącej z inwestycji budowlanych poprzez kontrole prowadzone przez Straż Miejską i dzielnice - zrealizowano łącznie 160 zadań, a koszt ich realizacji wyniósł 4 349 786,8 tys. zł, z czego 1 382 042,5 tys. zł (31,8%) stanowiły środki własne miasta, 1 552 178,7 tys. zł środki UE (35,7%), a 1 415 565,6 tys. zł inne środki.

d) Ograniczenie emisji ze źródeł punktowych.

Programy ochrony powietrza dla strefy aglomeracja warszawska nie określają działań zmierzających do ograniczenia emisji ze źródeł punktowych. Zgodnie z danymi WIOŚ udział emisji z tych źródeł to jedynie 2% w rocznych stężeniach pyłu zawieszonego PM₁₀.

e) Zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miasta dokonywane było poprzez: utrzymanie i zagospodarowanie terenów zieleni. Sadzenie drzew, krzewów, kwiatów, tworzenie łąk kwietnych, zakładanie trawników. Nasadzenia drzew i krzewów w pasach drogowych, nasadzenia w ramach inwestycji drogowych, ustalenie nowych terenów zieleni w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zrealizowano łącznie 128 działań o wartości 48 811 649 tys. zł.

(dowód: akta kontroli t. I str. 491-616, 631-633, t II str. 32-33)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Zdaniem NIK skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza na obszarze Miasta wymaga bieżącego pomiaru osiąganych rezultatów działań naprawczych, tak aby możliwe było odniesienie się do stopnia realizacji założeń określonych w Programie ochrony powietrza. NIK dostrzega, że w przypadku działań mających na celu ograniczenie emisji liniowej lub działań dodatkowych (np. kampanii informacyjno-edukacyjnych, rozwoju terenów zielonych czy kształtowania polityki zagospodarowania przestrzennego) pomiar tych efektów jest niezwykle trudny lub wręcz niemożliwy. Niemniej jednak rezultaty działań związane z redukcją emisji powierzchniowej są możliwe do zwymiarowania, chociaż w ocenie NIK sposób określenia efektów ekologicznych uzyskanych w wyniku tych działań powinien być jednolity w skali całego województwa. Konieczność mierzenia efektów działań dotyczących ograniczania emisji powierzchniowej wynika także z aktualizacji POP z 2017 r. Wskazano w nich w szczególności wymagane do osiągnięcia na terenie aglomeracji warszawskiej efekty ekologiczne w latach 2017-2024 dla następujących działań: realizacja PONE: 539,68 Mg/rok dla PM₁₀ i 528,87 Mg/rok dla PM_{2,5} (redukcja emisji dla obu substancji o 34%)²³, działania termomodernizacyjne: 47,48 Mg/rok dla PM₁₀ i PM_{2,5}²⁴.

6. W okresie objętym kontrolą alerty I i II poziomu oznaczające odpowiednio: wystąpienie ryzyka przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz wystąpienie przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀ ogłaszane były 15 razy, przy czym 6. alertów dotyczyło całej Warszawy, a pozostałe poszczególnych dzielnic. Alerty te związane były z poziomami o okresie uśrednienia wynoszącym rok i nie oznaczały, że w danym momencie lub najbliższym czasie należało się spodziewać wysokich stężeń zanieczyszczeń. Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego trzykrotnie (9 i 10 stycznia oraz 17 lutego 2017 r.) wydał alert poziomu III oznaczający przekroczenie poziomu informowania pyłu zawieszonego PM₁₀ (dwa razy dla dzielnicy Wawer i raz dla całej Warszawy). Poziom informowania został przekroczony na stacji pomiarowej zlokalizowanej w Otwocku. Plan działań krótkoterminowych w przypadku alertu poziomu III, podobnie jak dla poziomu I, określa zalecenia dla mieszkańców,

²³ Wskazano również szacunkowe efekty rzeczowe tych działań: podłączenie do sieci ciepłowniczej – lokale o łącznej powierzchni 1 415 057 m², podłączenie do sieci gazowej – lokale o łącznej powierzchni 1 416 856 m² oraz wymiana na kotły węglowe 5 klasy – lokale o łącznej powierzchni 1 742 631 m², szacunkowa liczba niezbędnych do wymiany kotłów węglowych 16 503 szt.

²⁴ Przeprowadzenie działań termomodernizacyjnych przewidziano w obiektach o powierzchni 334 360 m².

a także: jednorazowe zmycie ulic w obszarach przekroczeń, bezwzględne przestrzeganie zakazu spalania odpadów w paleniskach domowych, zakaz używania spalinowego sprzętu ogrodniczego (dot. jedynie okresu wiosennego i jesiennego), zakaz palenia odpadów biogenych w ogrodach oraz na innych obszarach zieleni.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora Biura Ochrony Środowiska główne ulice, będące w gestii Zarządu Oczyszczania Miasta, myte są niezależnie od poziomu zanieczyszczenia powietrza regularnie – ramowy sezon trwa od kwietnia do października. W przypadku wystąpienia niesprzyjających warunków atmosferycznych zlecane są dodatkowe prace oczyszczania mechanicznego. Dodatkowe prace mechanicznego oczyszczania jezdni ulic w 2016 r. objęły zmywanie 15 cykli (na wszystkich rejonach), zmiatanie (przy włączonymi sprawnie działającym systemie zraszania) 17 cykli (rejon IX) oraz 24 cykli (rejon X) tj. Śródmieście cz. północna i południowa. W 2016 r. pierwsze akcje sprzątania ulic miały miejsce już w lutym.

Plan działań krótkoterminowych zobowiązuje Miejski Zespół Zarządzania do informowania mieszkańców o ogłaszanych alertach. Obowiązek ten jest wypełniany poprzez publikację na stronie internetowej <https://bezpieczna.um.warszawa.pl> odnośnika do strony Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz WIOS, na których publikowane są komunikaty oraz wyniki ze stacji monitoringu jakości powietrza.

W przypadku występowania podwyższonych stężeń zanieczyszczeń, Miasto przekazywało mieszkańcom zalecenia mające na celu ograniczenie negatywnego wpływu jakości powietrza na zdrowie oraz obniżenie występujących stężeń. Miasto informowało na portalach społecznościowych, w aplikacji 19115 oraz poprzez bezpłatne powiadomienia SMS o prognozowanych podwyższonych stężeniach pyłu PM10. Informowane były również placówki oświatowe i placówki ochrony zdrowia. W związku z prognozowanymi wysokimi stężeniami zanieczyszczeń dwukrotnie wprowadzono darmowe przejazdy komunikacją miejską (15 grudnia 2016 r. oraz 9 stycznia 2017 r.).

(dowód: akta kontroli t. I str. 629-639)

7. Miasto st. Warszawa sporządzało i przekazywało Zarządowi Województwa mazowieckiego sprawozdania z realizacji POP oraz planu działań krótkoterminowych terminowo²⁵. Sprawozdania sporządzane były wg wzoru określonego w załączniku do uchwał Sejmiku Województwa Mazowieckiego wprowadzających poszczególne POP i zawierały m.in. opis zadań wykonanych w ramach działania naprawczego, datę rozpoczęcia i zakończenia zadania, skalę czasową działań naprawczych (krótkoterminowe, średniookresowe lub długoterminowe), szacunkową wartość całkowitą kosztów oraz źródła emisji, której dotyczyło działanie naprawcze (transport, przemysł w tym wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej, rolnictwo, źródła związane z handlem i mieszkalnictwem, inne). Wzór sprawozdania nie wymagał wykazywania efektów ekologicznych oraz stopnia realizacji POP, w związku z czym składane sprawozdania nie zawierały takich danych. Tym samym nie jest możliwe określenia stopnia realizacji POP.

(dowód: akta kontroli t. I str. 387-490)

8. Obowiązujące w latach 2014 - I połowa 2017 Programy ochrony powietrza dla m.st. Warszawy nie nakładały obowiązku opracowania Programu Ograniczenia Niskiej Emisji. W Planie Gospodarki Niskoemisyjnej, mającym na celu ograniczenia zjawiska niskiej emisji, za jeden z priorytetów przyjęto udzielanie dotacji na realizację inwestycji na terenie Warszawy polegających m.in. na modernizacji kotłowni²⁶. Dofinansowanie udzielane było na podstawie uchwały nr XXXVIII/975/2016 r. Rady m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska. Dotacja celowa z budżetu m.st. Warszawy ze środków pochodzących z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych udzielana była podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym,

²⁵ 31 marca 2015 r., 23 marca 2016 r. oraz 29 marca 2017 r.

²⁶ Tj. likwidacji kotłów lub palenisk na paliwo stałe i zastąpienie ich przez nowe źródło ciepła opalane paliwem gazowym albo na likwidacji dotychczas wykorzystywanego źródła ciepła i wykonaniu indywidualnego węzła cieplnego z jednoczesnym podłączeniem obiektu do miejskiej sieci ciepłowniczej.

osobom prawnym, przedsiębiorcom) oraz jednostkom sektora finansów publicznych, będącym gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi na modernizacji kotłowni. Uchwała nie przewidywała możliwości dopłaty do wymiany dotychczasowych źródeł ogrzewania poprzez instalację nowych kotłów na paliwa stałe. Dotacje udzielane były jedynie w przypadku likwidacji kotła węglowego i zastąpienia go przez urządzenie opalone paliwem gazowym albo podłączenia obiektu do miejskiej sieci ciepłowniczej. Na realizację ww. zadań złożono 400 wniosków o dotację (na podstawie których dofinansowana będzie wymiana 400 pieców).

Analiza 10 wniosków o udzielenie dotacji wykazała, że były one kompletne, zostały złożone w wymaganej formie i terminie przez osoby upoważnione. Zapewniono równe traktowanie wszystkich wnioskujących. W analizowanej próbie wszyscy beneficjenci w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dotacji złożyli pisemne jej rozliczenie, wg wzoru stanowiącego załącznik do umowy, załączając: kopie umowy z wykonawcą inwestycji, kopię protokołu odbioru wykonanej inwestycji, oryginały faktury wystawionej na wnioskodawcę, dokumentację fotograficzną przedstawiającą wykonaną inwestycję. W związku z akceptacją rozliczenia 9 spośród 10 beneficjentów otrzymało dofinansowanie w maksymalnej wysokości, tj. 75% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji – 7,0 tys. zł.
(dowód: akta kontroli t. I str. 622,623)

Zastępca Dyrektora BOŚ wyjaśnił, że Informacja o dotacjach dotarła nie tylko do mieszkańców zainteresowanych wymianą pieca centralnego ogrzewania (i ciepłej wody), ale również do firm, które zajmują się sprzedażą i montażem urządzeń potrzebnych do modernizacji kotłowni. Firmy te zainteresowane zwiększeniem obrotów, chętnie informują potencjalnych klientów o dotacjach udzielanych przez Miasto, a nawet czasem pomagają wypełniać wnioski o dotację. W przypadku takich wniosków, w których inicjatorem ich złożenia był przedstawiciel firmy, cena likwidacji starego kotła i montażu nowego, z koniecznymi przeróbkami instalacji, przekracza kwotę, która umożliwia wykorzystanie dotacji w pełnej wysokości. Nie można wykluczyć, że z uwagi na dotację, wyższe są ceny nie tyle sprzedaży urządzeń, co ich zainstalowanie i dokonanych przeróbek w kotłowni i kominie. Przekłada się to na wyższą cenę realizacji takiej inwestycji. Dało się także zaobserwować, że dzięki możliwości uzyskania dotacji mieszkańcy decydowali się na kupno/zainstalowanie kotłów lepszej jakości, renomowanych firm i droższych.

(dowód: akta kontroli str. 217)

9. WIOŚ nie przeprowadzał kontroli w Urzędzie m.st. Warszawy w zakresie realizacji działań przewidzianych w POP (w trybie określonym w art. 96a ustawy PoŚ). Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w piśmie z dnia 29 czerwca 2017 r. poinformował Prezydenta m. st. Warszawy, że kontrola taka została uwzględniona w planie kontroli WIOŚ na 2017 r. Do końca 2017 r. kontrola taka nie została podjęta.

(dowód: akta kontroli t. I str. 622)

10. W latach 2014-2016 stacje monitoringowe WIOŚ zlokalizowane na obszarze Warszawy wykazały następujące wartości pomiarowe:

- dla PM₁₀: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od 29,3 do 41,7 µg/m³, w 2015 r.²⁷ w przedziale od 30,1 do 41,1 µg/m³ oraz w 2016 r.²⁸ w przedziale od 27,5 do 41,0 µg/m³ (poziom dopuszczalny 40 µg/m³),
- dla PM₁₀: liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych w 2014 r. w przedziale od 36 do 84 dni, w 2015 r. w przedziale od 37 do 80 dni oraz w 2016 r. w przedziale od 25 do 76 dni (poziom dopuszczalny 35 dni),
- dla PM_{2,5}: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od 23,0 do 29,9 µg/m³, w 2015 r.²⁹ w przedziale od 21,0 do 24,1 µg/m³ oraz w 2016 r.³⁰ w przedziale od 19,4 do 25,6 µg/m³ (poziom dopuszczalny 25 µg/m³),
- dla BaP: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od 2,5 do 2,8 ng/m³, w 2015 r.³¹ w przedziale od 2,0 do 2,5 ng/m³ oraz w 2016 r.³² w przedziale od 1,5 do 1,7 ng/m³ (poziom docelowy 1 ng/m³),

²⁷ W latach 2014-2015 na terenie gminy funkcjonowało 5 stacji pomiarowych mierzących stężenia PM₁₀.

²⁸ W 2016 r. na terenie gminy funkcjonowało 6 stacji pomiarowych mierzących stężenia PM₁₀.

²⁹ W latach 2014-2015 na terenie gminy funkcjonowały 3 stacje pomiarowe mierzące stężenia PM_{2,5}.

³⁰ W 2016 r. na terenie gminy funkcjonowały 4 stacje pomiarowe mierzące stężenia PM_{2,5}.

–dla NO₂: stężenia średnioroczne w 2014 r. w przedziale od 22,2 do 49,0 µg/m³, w 2015 r. w przedziale od 24,1 do 59,2 µg/m³ oraz w 2016 r.³³ w przedziale od 23,0 do 56,7 µg/m³ (poziom dopuszczalny 40 µg/m³).

Z danych dotyczących jakości powietrza na terenie Warszawy wynika, iż w latach 2014-2016 na ok. 20% stacji pomiarowych występowały przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla rocznych stężeń PM₁₀. Z kolei poziom dopuszczalny dla liczby dni ze stężeniami dobowymi PM₁₀ powyżej 50 µg/m³ przekraczany był na wszystkich stacjach pomiarowych w latach 2014-2015, ale w 2016 r. odsetek stacji pomiarowych z przekroczeniami wyniósł 33%. W badanym okresie wartości normatywne dla NO₂ nie były dotrzymywane na połowie stacji pomiarowych na terenie Miasta, a w przypadku BaP na wszystkich stacjach. Skala przekroczeń stężeń średniorocznych PM_{2,5} była relatywnie niższa, ponieważ w 2015 r. nie odnotowano przekroczeń poziomu dopuszczalnego, a w pozostałych latach odsetek stacji z przekroczeniami wyniósł 67% w 2014 r. oraz 25% w 2016 r.

Wartość średnia stężeń rocznych PM₁₀, PM_{2,5} i BaP, obliczona za lata 2014-2016 z uwzględnieniem wszystkich stacji na terenie Warszawy, zmniejszyła się odpowiednio o 8,6%, 10,9% i 27,6% w porównaniu do poziomu średniego z lat 2011-2013 (z 36,1 do 33,0 µg/m³ dla PM₁₀, z 26,7 do 23,8 µg/m³ dla PM_{2,5} oraz z 2,9 do 2,1 ng/m³ dla BaP). Obniżeniu o 19,7% uległa również średnia liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM₁₀, obliczona wg tego samego schematu (z 61 dni w latach 2011-2013 do 49 dni w latach 2014-2016). Jedynie wartość średnia stężeń rocznych dla NO₂, liczona w ww. okresach trzyletnich, wzrosła o 12,8% (z 32,9 µg/m³ w latach 2011-2013 do 37,1 µg/m³ w latach 2014-2016). Podkreślić jednak należy, że powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a lata 2014-2016 były relatywnie cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków anemologicznych (wietrznych), co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu.

Zastępca Dyrektora BOŚ wyjaśnił, że duże oddziaływanie na stan jakości powietrza w Warszawie w skali roku ma transport samochodowy. Pokazują to zarówno analizy przeprowadzone na potrzeby programów ochrony powietrza, jak i dane WIOŚ. Zgodnie z nimi udział pyłu PM₁₀ z transportu drogowego w 2014 r. wyniósł 30% stężenia średniorocznego, czyli najwięcej spośród źródeł zlokalizowanych na terenie Warszawy. W ostatnich latach zintensyfikowano działania, których celem było ograniczenie uciążliwości transportu i jego wpływu na jakość powietrza. Miasto zachęca mieszkańców do ograniczenia podróży prywatnymi samochodami m.in. inwestując w rozwój i promocję transportu publicznego (budowa metra, nowe połączenia tramwajowe, budowa parkingów P&R, modernizacja taboru autobusowego) oraz promocję ruchu rowerowego i rozwój infrastruktury rowerowej (m.in. rowery miejskie Veturilo, rozbudowywana i remonty sieci tras rowerowych, parkingów rowerowych itp). Miasto nie ma jednak ustawowej delegacji pozwalającej na ograniczenie wjazdu samochodów nie spełniających określonych norm emisji. Pojawiły się dwie inicjatywy poselskie zmierzające do wprowadzenia przepisów dotyczących tzw. stref ograniczonej i zakazanej emisji z transportu drogowego. Żadna z nich nie doprowadziła do zmian w obowiązujących przepisach. Wydaje się, że możliwość ustanawiania tego rodzaju stref w mieście pozwoliłaby na ograniczenie oddziaływania transportu na jakość powietrza.

Innym ważnym źródłem wpływającym na jakość powietrza jest emisja z indywidualnych pieców i kotłowni lokalnych. Dobrze rozwinięta sieć ciepłownicza (z ciepła sieciowego w Warszawie korzysta blisko 80% mieszkańców miasta) powoduje, że udział tych źródeł w zanieczyszczeniu powietrza w Warszawie jest mniejszy niż w wielu innych miastach kraju. Jednak lokalnie – zwłaszcza w dzielnicach o dużym udziale indywidualnych źródeł ciepła, położonych na obrzeżu Warszawy – niska emisja z palenisk indywidualnych i lokalnych kotłowni stanowi poważny problem. Efekt ten jest dodatkowo wzmacniany występowaniem tego zjawiska o znacznie większej intensywności w miejscowościach

³¹ W latach 2014-2015 na terenie gminy funkcjonowały 2 stacje pomiarowe mierzące stężenia BaP.

³² W 2016 r. na terenie gminy funkcjonowały 3 stacje pomiarowe mierzące stężenia BaP.

³³ W latach 2014-2016 na terenie gminy funkcjonowały 4 stacje pomiarowe mierzące stężenia NO₂.

sąsiadujących z Warszawą. Według danych WIOŚ w 2014 r. napływ zanieczyszczeń spoza miasta miał największy wpływ na stężenie średnioroczne pyłu PM10 w Warszawie (udział emisji napływowej w stężeniu średniorocznym wyniósł 56%). W przypadku indywidualnych źródeł grzewczych, znaczący problem stanowi brak w polskim prawie norm jakości stosowanego węgla. Powoduje to, że na rynku dostępny jest też węgiel bardzo słabej jakości, którego spalanie powoduje emisję dużych ilości substancji zanieczyszczających. Brak również norm dotyczących urządzeń grzewczych, które mogą być użytkowane w indywidualnych kotłowniach. Problem ten częściowo może rozwiązać procedowana obecnie uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego wprowadzające ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

(dowód: akta kontroli t. I str. 631-633, t. II str. 247-322)

11. Ze względu na bardzo szeroki zakres działań przewidzianych w POP z 2013 r. w których, poza działaniami skierowanymi wprost na ograniczenie emisji zanieczyszczeń, ujęto również edukację ekologiczną, kwestie związane z planowaniem przestrzennym i zielenią większość działań prowadzonych przez m.st. Warszawę wpisuje się w realizację założeń tych dokumentów.

Część działań mających na celu poprawę jakości środowiska, w tym powietrza, było prowadzonych jeszcze przed wejściem w życie uchwał ws. POP. Ujęte one zostały m.in. w Programie ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy do 2016 r. Realizacja wybranych działań przedstawia się następująco:

Efektom rozwoju sieci ciepłowniczej w Warszawie (średnio 12 km/rok) jest osiągnięcie poziomu pokrycia ok. 80% potrzeb energetycznych mieszkańców. Od 2012 r. Miasto dofinansowuje mieszkańcom montaż instalacji solarnych i pomp ciepła w celu likwidacji indywidualnych źródeł energetycznych opalanych węglem. Dofinansowywanie obejmuje również modernizację kotłowni polegającą na likwidacji kotłów lub palenisk na paliwo stałe i zastąpieniu ich przez nowe źródło ciepła opalone paliwem gazowym albo na likwidacji dotychczas wykorzystywanego źródła ciepła i wykonaniu indywidualnego węzła cieplnego z jednoczesnym podłączeniem obiektu do miejskiej sieci ciepłowniczej. Dofinansowanie udzielane jest na podstawie uchwały nr XXXVIII/975/2016 r. Rady m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej.

W ramach projektu „Ciepło sieciowe w budynkach komunalnych” w latach 2010-2015 zostały podłączone 93 budynki. Ważnym działaniem wdrażanym w ostatnich latach w celu ograniczenia emisji, poprzez zmniejszenie ich zapotrzebowanie na ciepło, były prace na rzecz termomodernizacji istniejących budynków, zarówno mieszkalnych jak i użyteczności publicznej.

Zintensyfikowane zostały działania, których celem było ograniczenie uciążliwości transportu i jego wpływu na jakość powietrza: m.in.: rozbudowano sieć metra (otwarcie w 2015 r. centralnego odcinka drugiej linii metra od stacji Dworzec Wileński do stacji Rondo Daszyńskiego), włączono sieć kolejową w system komunikacyjny miasta (wspólny bilet aglomeracyjny, nowe połączenia SKM, w tym z Lotniskiem im. Chopina), utworzone zostały nowe połączenia tramwajowe, zbudowano parkingi strategiczne Parkuj i Jedź, wydzielano „buspasy” – części jezdni, na których ruch dopuszczony jest tylko dla autobusów i taksówek. Modernizowany jest tabor autobusowy – więcej pojazdów spełnia najwyższe normy emisji spalin. W wyniku zakupów nowoczesnego taboru większość stołecznych autobusów pojazdy spełniają (rygorystyczne) normy Euro4 i wyższe.

Na przestrzeni 10 lat zmodernizowano i wybudowano ponad 290 km infrastruktury rowerowej³⁴. Cała sieć miasta liczy prawie 500 km, z czego prawie 2/3 tras ma nawierzchnię asfaltową. W 2016 r. w Warszawie rozpoczęto wdrażanie nowego

³⁴ Według Warszawskiego badania Ruchu 2015 ruch rowerowy stanowi w stolicy już prawie 4% wszystkich podróży pojazdami w ciągu doby.

rozwiązanie dla rowerzystów – kontraruchu. W 2012 r. uruchomiono pierwsze samoobsługowe wypożyczalnie rowerów miejskich Veturilo. Od 2017 roku system działa w nowej odsłonie. Stare rowery i terminale zastąpiono nowymi, wygodniejszymi i bardziej nowoczesnymi. Liczba stacji wzrosła do 316, a rowerów – do 4 660. Pojawiły się również rowery elektryczne.

Na obszarze m.st. Warszawy wprowadzono ograniczenia dla pojazdów o masie całkowitej przekraczającej 5 i 10 ton. Wjazd wymaga uzyskania każdorazowo identyfikatora. Obowiązuje również zakaz ruchu tranzytowego przez Warszawę. Pojazdy o masie całkowitej powyżej 16 t nie mogą poruszać się po mieście w godzinach 7 -10 oraz 16 - 20.

W 2017 r. w celu uświadomienia mieszkańcom problemu zanieczyszczenia powietrza przez samochody zorganizowano akcję bezpłatnego badania składu spalin.

(dowód: akta kontroli t. I str. 633-636)

W celu oceny stopnia realizacji założeń POP wykorzystano ekspertyzę firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK³⁵. Z przedstawionej ekspertyzy wynika w szczególności, że w przypadku Programów z 2013 r.:

- Poziomy redukcji emisji w roku docelowym (2024 r.) dla PM₁₀ i PM_{2,5} w celu utrzymania poziomów normatywnych tych substancji wyznaczono odrębnie, bez przyjęcia zależności, że redukcja emisji PM₁₀ prowadzi również do obniżenia emisji PM_{2,5}. Dlatego też niezbędne poziomy redukcji emisji tych substancji nie mają ze sobą związku;
- W POP z 2013 r. wielkość redukcji emisji pyłu PM₁₀ dla aglomeracji warszawskiej została określona jedynie dla emisji powierzchniowej dla dzielnicy Ursus³⁶, natomiast nie określono redukcji emisji z działań ograniczających emisję liniową. Dlatego też wymagany efekt ekologiczny na podstawie takich założeń wymagał do 2024 r. redukcji emisji PM₁₀ jedynie o 1,20 Mg/rok;
- Równocześnie w POP z 2013 r. wielkość redukcji PM_{2,5} wyznaczono biorąc pod uwagę inne założenia (przyjęto, że redukcja emisji tej substancji nastąpi wskutek obniżenia emisji liniowej i napływowej). Na podstawie przyjętych założeń oszacowano, że w roku docelowym (2024 r.) wymagana będzie redukcja emisji PM_{2,5} o 275 Mg/rok;
- Wymagany poziom redukcji BaP do 2024 r. oszacowano na 0,014 Mg/rok, a w przypadku NO₂ nie określono wymaganego poziomu redukcji tej substancji.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania – zdaniem NIK – dane przedstawione w POP z 2013 r. nie stanowią wiarygodnego punktu odniesienia odnośnie do wymaganych rezultatów działań naprawczych. Przede wszystkim należy podkreślić, że katalog działań naprawczych dla obniżenia emisji PM₁₀ jest analogiczny jak dla działań mających na celu ograniczenie emisji PM_{2,5}, a redukcja emisji tej pierwszej substancji powoduje równocześnie obniżenie emisji PM_{2,5}, tylko w nieco mniejszym stopniu. Tymczasem w Programach z 2013 r. przyjęto założenia prowadzące do wniosku, że wymagany poziom redukcji emisji PM₁₀ stanowił zaledwie 0,4% poziomu redukcji dla PM_{2,5}.

Dlatego też do oceny bieżącego tempa realizacji działań naprawczych przyjęto wnioski z wskazanej powyżej ekspertyzy w odniesieniu do oczekiwanych poziomów redukcji PM₁₀ i PM_{2,5} wskazanych w Programach z 2017 r., które zaczęły obowiązywać od 7 września 2017 r. Ze sporządzonej ekspertyzy wynika, że:

- W aktualizacji POP z 2017 r. dane o obszarach przekroczeń w strefach zostały przyjęte nie na podstawie wyliczonej wielkości obszaru przekroczeń w danej gminie czy mieście, ale biorąc pod uwagę cały obszar administracyjny. Z względu na to wielkości obszarów przekroczeń dotyczą całości strefy, tj. aglomeracji warszawskiej. Przyjęcie takiego założenia związane jest z koniecznością prowadzenia działań na

³⁵ Ekspertyza wykonana w 2017 r. przez firmę Atmoterm S.A. z siedzibą w Opolu na zlecenie NIK, w związku z kontrolą P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*. Przedmiotem ekspertyzy była analiza Programów ochrony powietrza oraz efektów ich realizacji m.in. w województwie mazowieckim.

³⁶ W POP z 2013 r. dla PM₁₀ i NO₂ przewidziano, że w celu zlikwidowania przekroczeń należy podłączyć do sieci ciepłowniczej lub zastosować ogrzewanie gazowe dla ok. 82 tys. m² powierzchni użytkowej ogrzewanej obecnie paliwami stałymi (gł. węglem) w dzielnicy Ursus, co spowoduje spadek emisji powierzchniowej pyłu zawieszonego PM₁₀ o 0,07% (str. 71 Programu).

- terenie całego Miasta, nie ograniczając się do obszaru określonego, jako obszar przekroczeń stężeń normatywnych. Dotyczy to również określenia liczby narażonej na złą jakość powietrza ludności, a także ma wpływ na oszacowanie wyższych kosztów zewnętrznych niedostatecznej jakości powietrza;
- Zgodnie z zapisami aktualizacji POP z 2017 r. łączna wielkość emisji i jej główne źródła dla poszczególnych substancji z terenu aglomeracji warszawskiej przedstawiały się następująco:
 - dla PM₁₀: emisja łączna w roku bazowym (2015 r.) 7 685,1 Mg, w tym emisja punktowa 3 513,6 Mg (45,7% emisji ogółem), emisja liniowa 2 568,4 Mg (33,4%), emisja powierzchniowa 1 579,2 Mg (20,6%),
 - dla PM_{2,5}: emisja łączna w roku bazowym (2015 r.) 4 638,1 Mg, w tym emisja punktowa 1 827,9 Mg (39,4% emisji ogółem), emisja powierzchniowa 1 555,6 Mg (33,5%) oraz emisja liniowa 1 250,0 Mg (27,0%),
 - dla NO₂: emisja łączna w roku bazowym (2011 r.) 9 003,8 Mg, w tym emisja punktowa 6 614,2 Mg (73,5% emisji ogółem) oraz emisja liniowa 2 294,2 Mg (25,5%),
 - Średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych poszczególnych zanieczyszczeń na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego według danych stanowiących podstawę sporządzenia aktualizacji POP z 2017 r. kształtowały się na terenie aglomeracji warszawskiej następująco:
 - dla PM₁₀: lokalne źródła powierzchniowe 44,9%, lokalne źródła komunikacyjne 22,9%, napływ i tło naturalne 22,2%, oraz lokalne źródła przemysłowe 10,0%,
 - dla PM_{2,5}: lokalne źródła powierzchniowe 38,2%, lokalne źródła komunikacyjne 28,2%, napływ i tło naturalne 25,7%, oraz lokalne źródła przemysłowe 7,8%,
 - dla NO₂: lokalne źródła komunikacyjne 75,3%, lokalne źródła przemysłowe 10,7%, napływ i tło naturalne 8,8% oraz lokalne źródła powierzchniowe 5,2%,
 - Ponad 1,7 mln osób zamieszkujących na terenie aglomeracji warszawskiej narażone było w roku bazowym POP (2015 r.) na ponadnormatywne stężenia PM₁₀, PM_{2,5}, BaP oraz NO₂;
 - Koszty zewnętrzne, których można uniknąć poprzez redukcję emisji zanieczyszczeń powietrza w skali całego województwa mazowieckiego oszacowano na kwotę 3,8 mld zł rocznie. W ocenie wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie i życie ludzkie posłużono się metodyką *CAFE Cost and Benefits Analysis*, zgodnie z opracowaniem *Damages per tonne emission of PM_{2,5}, NH₃, SO₂, NO_x and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas*, stworzonym w ramach Programu Czyste powietrze dla Europy. W ramach wskazanego opracowania określono wpływ emisji zanieczyszczeń na funkcje życiowe, na wartość upraw oraz na śmiertelność populacji mieszkańców Europy;
 - Zakładana redukcja emisji w POP z 2017 r. była wyliczona w oparciu o inne wskaźniki emisji, aniżeli redukcja emisji w POP z 2013 r. Ma to wpływ na wielkość określonej redukcji oraz na procent osiągnięcia celu redukcji w latach 2014-2016;
 - W latach 2014-2016, wskutek zrealizowanych działań naprawczych, Miasto ograniczyło emisję PM₁₀ i PM_{2,5} ze źródeł powierzchniowych odpowiednio o: 36,92 Mg/rok i 23,32 Mg/rok, co stanowiło 6,3% i 4,0% rezultatu docelowego na rok 2024 r. (odpowiednio: 587,16 Mg/rok dla PM₁₀ i 576,35 Mg/rok dla PM_{2,5}), określonego w POP z 2017 r.;
 - W POP z 2017 r. nie wykonano aktualizacji w odniesieniu do BaP, dlatego też nie został określony docelowy poziom emisji tej substancji w strefach województwa mazowieckiego, w tym dla aglomeracji warszawskiej. Z dokonanych szacunków wynika, że w latach 2014-2016 ograniczono na terenie aglomeracji warszawskiej emisję BaP o 0,004 Mg/rok.

(dowód: akta kontroli t. II str. 247-322)

12. Do dnia zakończenia kontroli nie został przyjęty i wdrożony program osłonowy zapewniający dopłaty do wyższych cen nośników energii po wymianie niesprawnego kotła

na paliwo stałe na inny rodzaj paliwa³⁷. Według informacji Biura Pomocy i Projektów Społecznych w m.st. Warszawa trwają prace nad lokalnym programem pomocy społecznej w postaci pilotażowego programu osłonowego dla osób, które poniosły zwiększone koszty ogrzewania budynku/lokalu mieszkalnego związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na jeden z systemów ograniczających niską emisję.

Jak wyjaśnił z-ca dyrektora Biura Ochrony Środowiska, brak jest możliwości przekazania wiążących informacji nt. warunków skorzystania z tego rodzaju wsparcia i wysokości środków przeznaczonych na ten cel ze względu na trwający proces szacowania: wskaźnika wzrostu kosztów zmiany systemu ogrzewania, liczby potencjalnych odbiorców i kosztów realizacji programu. Uzyskane wyniki mogą spowodować zmianę wstępnych założeń dotyczących uprawnień do uzyskania pomocy.

W związku z planowanym wdrożeniem pilotażowego programu osłonowego nie wprowadzano warunków zakupu odpowiedniej jakości paliwa stałego w ramach udzielanego przez ośrodki pomocy społecznej wsparcia na pokrycie kosztów ogrzewania, ale prowadzone są inne działania w tym obszarze. Z inicjatywy Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy pracownicy socjalni zaangażowali się w informowanie mieszkańców o podejmowanych w Warszawie działaniach na rzecz poprawy jakości powietrza, sprawdzają możliwości korzystania przez osoby i rodziny pozostające w kręgu zainteresowania pomocy społecznej z systemu dopłat na modernizację kotłowni, a także proponują wsparcie w załatwieniu spraw formalnych osobom mającym trudności w samodzielnym ich przeprowadzeniu.

(dowód: akta kontroli t. I str. 622, 624)

13. Miasto st. Warszawa nie posiadała spółek komunalnych wytwarzających oraz dostarczających ciepło sieciowe dla mieszkańców stolicy. Działalność w ramach wytwarzania, przesyłu i dystrybucji ciepła wykonywane były przez podmioty posiadające koncesję, wydaną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Przedsiębiorstwo PGNiG Termika S.A. zajmuje się produkcją energii elektrycznej i ciepła, które dostarczane były do operatora systemu dystrybucji ciepłowniczego - Veolia Energia Warszawa S.A. r.

M.st. Warszawa we współpracy z Veolia oraz Polską Spółką Gazownictwa sp. z o.o. w 2017 r. opracowało tzw. „mapę źródeł niskiej emisji”, w której wskazano punkty adresowe obiektów budowlanych, które nie będąc podłączone do sieci ciepłowniczej ani gazowej mogły być ogrzewane źródłami opalnymi paliwami stałymi i stanowiły potencjalne źródła emisji z sektora komunalno-bytowego. W kolejnym etapie planowane są wspólne z przedsiębiorstwami PGNiG i PSG działania zmierzające do dotarcia do właścicieli tych nieruchomości z ofertą przyłączenia się do sieci gazowej w rejonach, gdzie taka sieć jest w zasięgu danych nieruchomości. W przypadku gdy sieć gazowa wymaga rozbudowy lub budowy nowych odcinków, przedsiębiorstwa gazowe będą prowadziły procesy naboru wniosków o przyłączenie do sieci, a następnie analizowały możliwości techniczno-ekonomiczne jej budowy. Proces ten planowany jest do prowadzenia jod IV kw. 2017 r. na lata 2018-2020. Na początku takimi działaniami planowane jest objęcie sześciu rejonów MSI³⁸: Augustówka, Elsnerów, Zacisze, Siekierki, Choszczówka i Kobiąka.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Infrastruktury, m.st. Warszawa propagowało, wspomagało i zachęcało do podłączenia sieci stanowiącej własność ww. podmiotów. W 2016 r. obie spółki oraz m.st. Warszawa podpisały „list intencyjny”, w którym zadeklarowały prowadzenie wspólnej kampanii promocyjno-informacyjnej – „niska emisja – wielka sprawa: ciepło systemowe dla Warszawy”. Celem wspólnego projektu jest zwiększenie świadomości - mieszkańców Warszawy - konsekwencji społecznych i zdrowotnych występowania zanieczyszczeń powietrza i problemu niskiej emisji oraz zachęcanie właścicieli budynków dotychczas zaopatrywanych w ciepło z indywidualnych źródeł opalanych paliwami stałymi lub energią elektryczną do podłączania lokali do scentralizowanego systemu ciepłowniczego Warszawy. W ww. projekcie Veolia deklaruje

³⁷ Zgodnie z Krajowym programem ochrony powietrza do 2020 (z perspektywą do 2030) program osłonowy zapewniający dopłaty do wyższych cen nośników energii powinien zostać wdrożony do 2018 r.

³⁸ Oznaczenie rejonów Warszawy stosowane przez dostawców energii.

działania inwestycyjne w zakresie rozbudowy miejskiego systemu ciepłowniczego, w celu pozyskania nowych odbiorców.

(dowód: akta kontroli t. II str. 15-18)

14. W latach 2014 – 2017 (I półrocze) kontrole na terenie m.st. Warszawy prowadzone przez Straż Miejską dotyczyły przestrzegania zakazu spalania odpadów w paleniskach domowych i spalania odpadów biogenych (liści, gałęzi, trawy) w ogrodach i na innych obszarach zielonych³⁹. Ogółem przeprowadzonych zostało 11 371 takich kontroli. Ich liczba znacząco wzrastała od 2015 r. O ile w 2014 r. przeprowadzonych zostało 410 kontroli, to w 2015 r. było ich 1 757, w 2016 r. – 3 822, a w 2017 r. (I półrocze) 5 382. Związane to było to m.in. z powołaniem w 2016 r. Referatu ds. Kontroli Środowiska w Straży Miejskiej. Od połowy listopada 2016 r. Straż Miejska dysponuje mobilnym systemem kontrolno-pomiarowym stanu środowiska, na który składa się 5 samochodów wraz z zabudową i specjalistycznym wyposażeniem. Na wyposażeniu pojazdów są m.in. analizatory do pomiaru zanieczyszczenia powietrza.

W wyniku prowadzonych kontroli stwierdzono nieprawidłowości w 1 436 przypadkach, z czego 887 w okresie 2016 r. i I półrocze 2017 r. Z łącznej liczby 597 nałożonych kar pieniężnych (mandaty) 482 zostały wymierzone w okresie 2016 r. i 2017 r. (I półrocze). Łączna wysokość kar nałożonych w kontrolowanym okresie wyniosła 70 050 zł, z czego 60 900 zł kar wymierzono w okresie 2016 r. i 2017 r. (I półrocze). O 60,8% wzrosła średnia wysokość nałożonego mandatu karnego: z 79 zł w 2014 r. do 127 zł w 2017 r. Oprócz nałożonych kar pieniężnych Straż Miejska sporządziła 13 wniosków do sądu o ukaranie, zastosowała 575 środków oddziaływania wychowawczego (ostrzeżenia, pouczenia, polecenia).

(dowód: akta kontroli t. II str. 2-4)

15. Na koniec I półrocza 2017 r. liczba gminnych obiektów użyteczności publicznej wynosiła 1 591, z czego 593 obiekty znajdowały się w budynkach niebędących własnością miasta⁴⁰. Spośród pozostałych 998 obiektów, 734 było ogrzewanych ciepłem sieciowym, 36 energią elektryczną, 204 gazem, a tylko dwa były ogrzewane paliwem stałym. W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba obiektów ogrzewanych gazem (o 1 obiekt) oraz ciepłem sieciowym (5 obiektów).

(dowód: akta kontroli t. II str. 5)

16. Miasto st. Warszawa prowadziło działania informacyjne dotyczące wpływu zanieczyszczeń powietrza i możliwości podejmowania działań naprawczych. Najważniejszymi formami działań były:

- realizacja programu edukacyjnego dla przedszkoli i szkół „Warszawska Energia – od poznania do ekodziałania”,
- organizacja konkursów dla dzieci i młodzieży,
- emisja filmów i spotów w środkach transportu miejskiego,
- przekazywanie informacji podczas imprez plenerowych,
- przekazywanie informacji poprzez portale społecznościowe, aplikację 19115, powiadomienia SMS (Warszawski System Powiadomień)
- udzielanie informacji przez strażników miejskich i pracowników urzędów dzielnic, m.in. podczas prowadzonych kontroli zakazu spalania odpadów.

Od grudnia 2016 r. prowadzona jest kampania informacyjna #ODDYCHAJWARSZAWO. Głównym jej celem jest poinformowanie możliwości ubiegania się o dotację na wymianę pieców i kotłów zasilanych paliwem stałym na ogrzewanie gazowe oraz przyłączenie się do miejskiej sieci ciepłowniczej. Kampania została pomyślana tak, aby swoim zasięgiem obejmować całą Warszawę, jednak w jej pierwszej odsłonie przy informowaniu o możliwości skorzystania z dotacji na modernizację kotłowni szczególny nacisk położony został przede wszystkim na bezpośrednie dotarcie do mieszkańców siedmiu dzielnic o najwyższym zanieczyszczeniu powietrza: Wawra, Targówka, Ursusa, Wilanowa,

³⁹ Całkowity zakaz palenia odpadów biogenych w Warszawie obowiązuje w związku z zapisami uchwały nr XIV/292/2015 Rady m.st. Warszawy z 9 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta stołecznego Warszawy.

⁴⁰ Np. pomieszczenia przedszkoli, żłobków znajdujące się na parterach budynków zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. W takiej sytuacji Urząd nie dysponuje informacją o sposobie ogrzewania obiektu.

Rembertowa, Białoleki i Włoch. Skierowana do mieszkańców tych dzielnic akcja objęła m.in. dystrybucję ulotek dostarczanych bezpośrednio do wolnostojących domów jednorodzinnych, których mieszkańcy mogą być najbardziej zainteresowani dofinansowaniem do modernizacji kotłowni. Mieszkańcy innych dzielnic byli informowani o naborze wniosków o dotacje za pomocą ulotek dystrybuowanych do urzędów dzielnic oraz innych jednostek miejskich, np. przychodni, przedszkoli, szkół, czy domów kultury. W mediach społecznościowych uruchomiony został nowy profil na Twitterze i Facebooku (<https://www.facebook.com/ZielonaWwa>), aby zapewnić bezpośredni dostęp do informacji i sprawną platformę komunikacji mieszkańcom Warszawy i wszystkim zainteresowanym poprawą jakości powietrza w stolicy oraz innymi tematami związanymi z ochroną środowiska.

Urząd m.st. Warszawy nie przeprowadzał ewaluacji podejmowanych działań informacyjno-educacyjnych.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora BOŚ ewaluacja zostanie przeprowadzona na potrzeby raportu z realizacji Programu ochrony środowiska na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 r. Niemniej już obecnie można stwierdzić, że świadomość mieszkańców w zakresie problematyki jakości powietrza i zainteresowanie tymi kwestiami, szczególnie w ostatnim okresie zdecydowanie wzrosły.

(dowód: akta kontroli t. I str. 636,637)

17. W okresie 2014 r. – I półrocze 2017 do m.st. Warszawy wpłynęło⁴¹ z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska ogółem 139.455,7 tys. zł.⁴² Na zadania związane z ochroną powietrza w badanym okresie wydatkowano – 12.132,7 tys. zł, co stanowiło 8 % kwoty uzyskanych wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Udział wydatków na ochronę powietrza w łącznych wpływach z tytułu kar i opłat ze środowiska kształtował się następująco w kolejnych latach : 2014 r. – 2,19%; 2015 r. – 6,64%; 2016 r. – 21,86%; I półroczu 2017 r. – 0,83%.⁴³

(dowód: akta kontroli t. I str. 682-687)

18. Na terenie Miasta Stołecznego Warszawy nie jest pobierana opłata miejscowa, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 2001 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁴.

(dowód: akta kontroli t. I str. 637)

19. Miasto stołeczne Warszawa współpracowało z gminami metropolii w zakresie poprawy jakości powietrza. Działania skupiały się głównie wokół rozwijania i promowania transportu niskoemisyjnego. W 2007 r. wprowadzony został Wspólny Bilet, tj. specjalna oferta taryfową, w ramach której posiadacze wybranych biletów ZTM mogą podróżować pociągami podmiejskimi na terenie Warszawy i ościennych gmin. Na dzień zakończenia kontroli w systemie transportu metropolitalnego funkcjonowały 33 gminy.

W 2014 r. Warszawa razem z 39 gminami zawarła porozumienie o współpracy metropolitalnej (Porozumienie gmin Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego o współpracy w zakresie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w perspektywie finansowej UE 2014-2020 z dnia 21 lutego 2014 r), które jest podstawą współdziałania m.in. przy budowaniu współpracy w zakresie wspierania transportu niskoemisyjnego. Dokumentem wyznaczającym cele i kierunki działań gmin, które zawarły porozumienie, jest Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego 2014-2020+ (dalej Strategia). Strategia wskazuje przedsięwzięcia planowane do realizacji w ramach środków UE przeznaczonych w RPO

⁴¹ Zgodnie ze sprawozdaniami OŚ-4g z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (za lata 2015-2016) oraz tabeli nr 29 w zakresie I półrocza 2017 r. – na podstawie informacji z Biura Planowania Budżetowego Urzędu m.st. Warszawy.

⁴² Wysokość wpływów z tego tytułu kształtowała się następująco w kolejnych latach: 2014 r. – 42 973,7 tys. zł; 2015 r. – 37 791,0 tys. zł; 2016 r. – 38 957,4 tys. zł; I półroczu 2017 r. – 19 733,6 tys. zł.

⁴³ Środki z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska mają być w znacznej części przeznaczane na dopłaty do likwidacji kotła węglowego i zastąpienia go przez urządzenie opalane paliwem gazowym albo podłączenia obiektu do miejskiej sieci ciepłowniczej. Warunkiem uzyskania dotacji jest jednak rozliczenie inwestycji. W I połowie 2017 r. tylko nieznaczna część inwestycji, na które przyznano dofinansowanie została zrealizowana.

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm.

WM 2014-2020 na instrument Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: ZIT), jak i przedsięwzięcia komplementarne wspomagające osiągnięcie celów Strategii. Jednym z kluczowych celów określonych w Strategii jest poprawa jakości przestrzeni, która realizowane są poprzez przedsięwzięcia finansowane w ramach instrumentu ZIT (tryb konkursowy): Rozwój parkingów P+R oraz Rozwój sieci dróg rowerowych, które będą miały wpływ na poprawę jakości powietrza. W ramach konkursów wspierane są projekty zwiększające dostępność oraz standardy transportu miejskiego poprzez budowę lub przebudowę węzłów przesiadkowych. Działanie to jest dedykowane osobom, które dojeżdżają z przedmieść bądź mniejszych miejscowości do miasta. Lokalizacja parkingów „Parkuj i Jedź” będzie skoordynowana z istniejącym transportem miejskim. Parkingi będą posiadały zarówno miejsca postojowe dla aut, jak i dla rowerów. W grudniu 2016 roku zakończył się pierwszy konkurs RPMA.04.03.02-IP.01-14-011/16, 4.3 „Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza”, Poddziałanie 4.3.2 „Mobilność miejska w ramach ZIT”, Typ projektów - „Rozwój zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej – ZIT – Parkingi „Parkuj i Jedź”. W wyniku konkursu podpisano 13 umów o dofinansowanie na kwotę dofinansowania w wysokości 59 mln zł., w ramach których pobudowane zostaną 23 obiekty „Parkuj i Jedź” w Warszawie oraz 15 gminach sąsiadujących ze stolicą.

W roku 2017 ogłoszono kolejny konkurs w ramach tego podziałania (RPMA.04.03.02-IP.01-14-045/17). Termin składania wniosków minął 1 sierpnia 2017 r. W trakcie kontroli trwała ocena formalna wniosków. W ramach konkursów wspierane są również projekty dotyczące budowy, przebudowy lub wytyczenia wydzielonych dróg dla rowerów, w tym oznakowanie przejazdów, pasów dla rowerów i wyznaczenie szlaków rowerowych oraz przejazdów rowerowych przez skrzyżowania. Nowo wybudowane trasy rowerowe będą stanowiły doskonałą alternatywę dla środków transportu wysokoemisyjnego podczas dojazdów do pracy. Zastosowanie wielu kryteriów podczas wyboru dróg rowerowych przewidzianych do realizacji w ramach ZIT pozwoli m.in. na stworzenie bezpośrednich połączeń z węzłami komunikacyjnymi np. stacją kolejową, parkingiem „Parkuj i Jedź”, przystankiem autobusowym, stacją metra. W grudniu 2016 roku zakończył się pierwszy konkurs RPMA.04.03.02-IP.01-14-009/16, 4.3 Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza Poddziałanie 4.3.2 Mobilność miejska w ramach ZIT - typ projektów – Rozwój zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej – ZIT - Ścieżki i infrastruktura rowerowa. W wyniku konkursu podpisano 13 umów o dofinansowanie, na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 240,5 mln zł, w ramach których wybudowanych lub przebudowanych zostanie 345 km tras rowerowych o charakterze komunikacyjnym w Warszawie oraz 34 gminach sąsiadujących ze stolicą.

W roku 2017 ogłoszono kolejny konkurs w ramach tego podziałania (RPMA.04.03.02-IP.01-14-053/17). Termin składania wniosków minął 31 sierpnia 2017 r. Obecnie trwa ocena formalna wniosków.

W celu wspierania działań ograniczających zjawisko niskiej emisji m.st. Warszawa oraz gminy wchodzących w skład Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego podjęły stanowisko w sprawie wystąpienia do Zarządu Województwa Mazowieckiego z apelem o podjęcie prac nad projektem uchwały wprowadzającej ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw na obszarze WOF. W kwietniu ubiegłego roku m.st. Warszawa wspólnie z gminami metropolii warszawskiej wystąpiło do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Mazowieckiego z apelem o opracowanie i przyjęcie przedmiotowej uchwały. Miedzy innymi w wyniku tych działań Marszałka Województwa podjął pracę nad przedmiotową uchwałą.

W ramach współpracy między gminami WOF prowadzony jest również projekt Wirtualny Warszawski Obszar Funkcjonalny. Jednym z jego elementów komponent środowisko. Polega on na stworzenie systemu zbierania i przetwarzania w czasie rzeczywistym danych dotyczących parametrów środowiskowych m.in. o jakości powietrza: PM10, PM2,5, NO2, CO, O3. Dane, wskazówki i ostrzeżenia podejmowanie codziennych wyborów przez mieszkańców i mają ułatwić procesy decyzyjne i planistyczne instytucjom zarówno publicznym, jak i prywatnym. Zaletą rozwiązania będzie wysoka aktualność danych oraz ich lokalność/dokładność lokalizacyjna.

(dowód: akta kontroli t. I str. 637-639)

Ustalono
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁵ 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 Warszawie.

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 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.

Warszawa, dnia 26 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK w Warszawie

⁴⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 524