



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-008-04/2014  
P/14/086

# 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](mailto:lwa@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli              | P/14/086 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami w latach 2008 – I półrocze 2014 r.  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Warszawie   |
| Kontrolerzy                         | 1. Urszula Klimska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90389 z dnia 2 kwietnia 2014 r.<br>(dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)<br>2. Marcin Mirończuk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90384 z dnia 27 marca 2014 r.<br>(dowód: akta kontroli tom I 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 działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> uwzględnienie problematyki ochrony powietrza w dokumentach planistycznych samorządu m.st. Warszawy oraz pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, podejmowane w badanym okresie<sup>2</sup> działania sprzyjające poprawie jakości powietrza.

Zagadnienia dotyczące ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami zostały uwzględnione w dokumentach określających strategię działania m.st. Warszawy, programach i planach działania samorządu oraz w dokumentach planistycznych (w tym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego<sup>3</sup>). Samorząd m.st. Warszawy podejmował w badanym okresie znaczną ilość działań o charakterze organizacyjnym i inwestycyjnym, których realizacja sprzyjała poprawie jakości powietrza, wśród których należy wymienić m.in. rozpoczęcie budowy II linii metra; budowę parkingów Park&Ride oraz ścieżek rowerowych; zakupy nowego taboru autobusowego i tramwajowego; modernizację torowisk tramwajowych; wydzielenie buspasów; tworzenie stref z zakazem ruchu samochodowego oraz stref ograniczonego ruchu; termomodernizację budynków.

NIK zwraca jednak uwagę, że stan jakości powietrza na terenie Warszawy nie uległ w badanym okresie poprawie, a biorąc pod uwagę wzrost zawartości w powietrzu benzo(a)pirenu, można uznać, że uległ pogorszeniu. Wskazuje to, że podejmowane w tym okresie działania mające służyć poprawie jakości powietrza były niewystarczające.

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

<sup>2</sup> Lata 2008-2014 (I półrocze).

<sup>3</sup> Dalej także: MPZP.

W ocenie NIK jedną z istotnych okoliczności wpływającą na tę niekorzystną sytuację był zbyt skromny stopień realizacji zadań naprawczych wyznaczonych dla m.st. Warszawy w programie ochrony powietrza<sup>4</sup> określonym przez Wojewodę Mazowieckiego, dotyczących budowy obwodnic oraz podłączania do sieci ciepłowniczej budynków komunalnych. Ponadto brak opracowania MPZP dla większości powierzchni m.st. Warszawy utrudniał wdrażanie postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, określających politykę m.st. Warszawy w zakresie ochrony powietrza. Ustalono również, że na terenie 10 z 18 dzielnic m.st. Warszawy nie były w badanym okresie przeprowadzane kontrole dotyczące sprawdzenia, czy nie występuje zjawisko nielegalnego spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych. Kontroli takich nie przeprowadzono m.in. w dzielnicach, na terenie których odnotowano największe przekroczenia stężeń benzo(a)pirenu pochodzące z emisji powierzchniowej.

W ramach kontroli stwierdzono ponadto nieprawidłowości dotyczące w szczególności:

- nieterminowego przekazywania do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego informacji z realizacji programu ochrony powietrza;
- nieprzekazywania do tego Urzędu informacji o wydanych w latach 2008-2010 pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Problematyka ochrony powietrza w dokumentach planistycznych m.st. Warszawy.**

Opis stanu faktycznego

1.1. W Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r., przyjętej przez Radę m.st. Warszawy 24 listopada 2005 r.<sup>5</sup>, uwzględniono problematykę ochrony powietrza. Wskazano cele (strategiczne i operacyjne) oraz programy, których realizacja służyć miała poprawie jakości powietrza. Zgodnie z programem 1.4.2. „Poprawa jakości powietrza”<sup>6</sup>, wysoka jakość powietrza zapewniona miała być przede wszystkim poprzez ochronę układu napowietrzania i przewietrzania miasta. W tym celu zastrzona miała być kontrola wydawania pozwoleń na budowę w obszarach znajdujących się w zasięgu klinów napowietrzających. Kolejnym obszarem działań miało być ograniczanie emisji zanieczyszczeń do atmosfery tak, aby nie były przekraczane obowiązujące normy dopuszczalnego stężenia szkodliwych substancji w powietrzu. Służyć temu miała realizacja odrębnych programów<sup>7</sup>, dotyczących m.in.: usprawnienia systemu ciepłowniczego, elektroenergetycznego i gazowniczego; rozwoju systemów transportu drogowego oraz transportu publicznego; poprawy bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego, usprawnienia parkowania oraz stworzenia warunków do bezpiecznego korzystania z rowerów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-21)

<sup>4</sup> Dalej także: POP.

<sup>5</sup> Uchwałą nr LXII/1789/2005.

<sup>6</sup> Przyporządkowanym do celu operacyjnego 1.4. „Wykorzystanie walorów i zapewnienie stałej poprawy stanu środowiska przyrodniczego”.

<sup>7</sup> Przyporządkowanych celów operacyjnych 1.5. „Zapewnienie wysokiej jakości usług infrastrukturalnych” i 1.6. „Zapewnienie sprawnego i bezpiecznego przemieszczania się w mieście osób i towarów”.

1.2. Problematyka ochrony powietrza uwzględniona została w dwóch kolejnych Programach Ochrony Środowiska<sup>8</sup> obowiązujących w kontrolowanym okresie, tj. w POŚ uchwalonym 8 grudnia 2005 r.<sup>9</sup> (określającym cele krótkoterminowe do 2007 r. i cele długoterminowe do 2011 r.) oraz w POŚ na lata 2009-2012, z uwzględnieniem perspektywy do 2016 r., uchwalonym 21 października 2010 r.<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 22-148)

Rada m.st. Warszawy w stanowisku z 23 maja 2013 r., uznała za celowe wstrzymanie prac nad opracowywaniem nowego POŚ, wskazując że planowanej zmianie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>11</sup>, towarzyszyć ma również zmiana dokumentu określającego politykę państwa w tym obszarze, który to dokument powinien być uwzględniony przy opracowywaniu nowego POŚ. Zdaniem Rady opracowanie nowego POŚ, a następnie dokonanie jego aktualizacji po zmianie ustawy POŚ wiązałoby się z poniesieniem znacznych nakładów finansowych. Wskazano, że obowiązujący POŚ uwzględnia perspektywę do 2016 r. i jest zgodny z aktualną Polityką Ekologiczną Państwa w latach 2009-2012, z perspektywą do 2016 r.<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 149-152)

Określone w POŚ na lata 2009-2012 (z uwzględnieniem perspektywy do 2016 r.), kierunki działań oraz planowane do realizacji zadania na rzecz poprawy jakości powietrza, były zbieżne z kierunkami działań wskazanymi w programach ochrony powietrza dotyczących aglomeracji warszawskiej<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 74-148)

1.3. Rada m.st. Warszawy 2 października 2003 r. uchwaliła<sup>14</sup> założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla m.st. Warszawy, w których uwzględniono konieczność poprawy jakości powietrza poprzez m.in.: przedsięwzięcia inwestycyjne mające na celu redukcję emisji punktowej i liniowej, ograniczanie strat ciepła w budynkach oraz likwidację lub przebudowę kotłowni węglowych. W dniu 9 lipca 2012 r. Prezydent m.st. Warszawy podpisał umowę na opracowanie aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe dla m.st. Warszawy. Przekazanie całości dokumentacji wykonanej w ramach powyżej umowy ma nastąpić w terminie do 15 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 153-236, tom II str. 577-582)

<sup>8</sup> Dalej także: POŚ.

<sup>9</sup> Uchwała Rady m.st. Warszawy nr LXIII/1875/2005.

<sup>10</sup> Uchwała Rady m.st. Warszawy nr XCIII/2732/2010.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej także: ustawa POŚ.

<sup>12</sup> Powyższe stanowisko uwzględniało sugestię, co do sposobu postępowania w tej sprawie, przekazaną przez Ministerstwo Środowiska, w piśmie z 26 kwietnia 2013 r., w odpowiedzi na pytanie Urzędu m.st. Warszawy.

<sup>13</sup> Aglomeracji warszawskiej dotyczył program ochrony powietrza przyjęty rozporządzeniem nr 67 Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracji warszawskiej (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 269, poz. 9320), dalej także: POP 67/07, oraz programy przyjęte uchwałami Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr:

- 223/2009 z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu jako wskaźnika wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w powietrzu (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2010 r Nr 2 poz. 38), dalej także: POP 223/2009;
- 162/13 z dnia 28 października 2013 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracja warszawska w której został przekroczony poziom dopuszczalny dla pyłu zawieszonego PM<sub>2,5</sub> (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 11271), dalej także: POP 162/13,
- 184/13 z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla stref województwa mazowieckiego, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu w powietrzu (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 13009), dalej także: POP 184/13;
- 186/13 z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracja warszawska, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub> i dwutlenku azotu w powietrzu (Dz. Urz.. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 13011), dalej także POP 186/13.

<sup>14</sup> Uchwałą nr XVIII/285/2003.

1.4. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, przyjętym uchwałą Rady m.st. Warszawy z dnia 10 października 2006 r.<sup>15</sup>, zawarto ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska na terenie Warszawy, w tym zasad ochrony powietrza. Wskazano osiem korytarzy wymiany powietrza wchodzących w skład systemu przyrodniczego Warszawy. Wprowadzono obowiązek zagospodarowania tych obszarów w sposób sprzyjający wymianie powietrza, na warunkach określonych w Studium. Zakazano lokalizowania na tych obszarach: urządzeń i instalacji mogących niekorzystnie wpływać na jakość powietrza oraz zabudowy ograniczającej swobodny przepływ mas powietrza. W korytarzach: „Wisły”, „podkarpowym”, „kolejowym wschodnim”, „mokotowskim”, „al. Jerozolimskich”, „kolejowym zachodnim” i „bemowskim” zezwolono na zabudowę do wysokości 20 metrów, a w korytarzu „kolejowym północnym” do 12 metrów. W Studium zawarto również inne zalecenia służące poprawie jakości powietrza, takie jak:

- stosowanie zintegrowanego systemu transportowego w zakresie: budowy obwodnic, tworzenia stref z zakazem ruchu samochodowego, rozwoju ścieżek rowerowych, budowy dróg i parkingów w oparciu o materiały i technologie ograniczające emisję pyłu – w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń ze źródeł komunikacyjnych;
- stosowanie niskoemisyjnych paliw i technologii na terenach niewyposażonych w sieć ciepłowniczą, stosowanie niekonwencjonalnych źródeł energii, rozbudowę centralnych systemów zaopatrywania w energię oraz zakaz lokalizowania nowych energetycznych źródeł emisji na terenach wyposażonych w sieć ciepłowniczą - w celu ograniczenia emisji powierzchniowej i niskiej emisji rozproszonej komunalno-bytowej;
- zakaz stosowania instalacji i urządzeń wymagających pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, na terenach o przewadze zabudowy mieszkaniowej oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie – w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń ze źródeł technologicznych oraz komunalno-bytowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 237-260, 281-282)

W kolejnych raportach z realizacji POŚ za lata 2009-2010 i 2011-2012 wskazano m.in., że do niekorzystnych tendencji obserwowanych w środowisku m.st. Warszawy, w kontekście ochrony powietrza, należy zaliczyć zabudowę stref napowietrzania miasta. Ujęte w Studium zasady zabezpieczające istnienie i prawidłowe funkcjonowanie korytarzy wymiany powietrza powinny być bezwzględnie uwzględniane w MPZP.

(dowód: akta kontroli tom III str. 187, 243)

Według stanu na dzień 31 maja 2014 r. na terenie m.st. Warszawy obowiązywało 215 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących łącznej powierzchni 16 746,7 ha, co stanowiło 32,38% powierzchni Miasta ogółem.

(dowód: akta kontroli tom II str. 583-586)

---

<sup>15</sup> Nr LXXXII/2746/2006, ze zmianami wprowadzonymi następującymi uchwałami: Nr L/1521/2009 z dnia 26 lutego 2009 r.; Nr LIV/1631/2009 z dnia 28 kwietnia 2009 r., Nr XCII/2689/2010 z dnia 7 października 2010 r., dalej także: Studium.

W wyniku kontroli wybranych<sup>16</sup> trzech MPZP (sporządzonych dla Pola Mokotowskiego, rejonu Szczęśliwic Południowych i Nowej Pragi II)<sup>17</sup> ustalono, że zawierały one uregulowania przyjęte w ww. Studium, mające na celu ochronę jakości powietrza. We wszystkich badanych MPZP zakazano realizacji nowych źródeł ciepła opalanych węglem i innymi paliwami stałymi. Dopuszczono zaopatrzenie w ciepło z miejskiej sieci ciepłowniczej, z indywidualnych urządzeń grzewczych bezpiecznych i mniej szkodliwych dla środowiska (wykorzystujących energię elektryczną, gaz ziemny), stosowanie odnawialnych źródeł energii oraz źródeł niekonwencjonalnych. W przypadku MPZP dotyczących Pola Mokotowskiego oraz rejonu Szczęśliwic Południowych wyznaczono granicę terenów położonych w zasięgu korytarzy wymiany powietrza, dla których ustalono, zgodnie ze Studium, ograniczenia w ich zabudowie i zagospodarowaniu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 261-280)

W wyniku kontroli wybranych losowo 53 decyzji o warunkach zabudowy oraz 9 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczących budowy, przebudowy, zmiany przeznaczenia budynków na terenie wszystkich 18 dzielnic m.st. Warszawy ustalono, że we wszystkich zbadanych decyzjach nie zamieszczono postanowień zakazujących wprost zastosowania w budowanych lub przebudowywanych budynkach urządzeń grzewczych opalanych paliwem stałym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 311-316, 327-357, 374-395, 402-423, 449-492, 533-551, 583-620; tom II str. 23-46, 58-79, 89-114, 126-164, 196-223, 230-258, 267-300, 306-329, 361-384, 394-425, 525-538, 557-568)

W przypadku zbadanych 12 decyzji o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. wszystkich objętych kontrolą dotyczących planowanej budowy budynków na terenach dzielnic Białołęka, Ursynów i Wawer, zakaz stosowania do ogrzewania budynków urządzeń na paliwa stałe wynikał pośrednio z treści decyzji określających dopuszczalne rozwiązania w tym zakresie. Przykładowo:

- we wszystkich 4 decyzjach dotyczących dzielnicy Białołęka, w części zawierającej omówienie warunków ochrony środowiska i zdrowia wskazano m.in., że dopuszcza się doprowadzenie ciepła w sposób jak najmniej oddziaływujący na środowisko, ze źródeł zasilanych gazem, olejem opałowym niskosiarkowym, energią elektryczną lub odnawialną;
- we wszystkich 4 decyzjach dotyczących dzielnicy Ursynów, w części zawierającej omówienie warunków ochrony środowiska i zdrowia wskazano na wymóg ogrzewania budynków za pomocą mediów ekologicznych, w tym miejskiej sieci ciepłej, gazu, oleju opałowego lekkiego, energii elektrycznej, energii odnawialnej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 533-551; tom II str. 230-258, 267-300)

Tego rodzaju zapisów nie było natomiast w przypadku 41 decyzji objętych kontrolą, wydanych dla inwestycji w tym zakresie, planowanych na terenie pozostałych 15 dzielnic m.st. Warszawy. W powyższych decyzjach w części zawierającej omówienie warunków obsługi budynku w infrastrukturę techniczną wskazywano,

<sup>16</sup> W tym 2 MPZP których obszar obejmował także obszar klinów napowietrzających i 1 MPZP dla terenu dzielnicy Pragi Północ, dla której w POP 67/07 ustanowiono działania naprawcze.

<sup>17</sup> Przyjętych uchwałami: nr LVIII/1706/2009 Rady m. st. Warszawy z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Pola Mokotowskiego, nr LXI/1683/2013 Rady m. st. Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Nowa Praga II, nr LXIII/1731/2013 Rady m. st. Warszawy z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Szczęśliwic Południowych.

że planowaną inwestycję należy podłączyć do miejskich sieci na warunkach określonych wstępnie przez gestorów poszczególnych rodzajów sieci. Najczęściej dotyczyło to gestorów sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, elektrycznych i gazowych. Nie określono wymagań (warunków), odnośnie rodzajów ogrzewania, które powinny być zastosowane w poszczególnych przypadkach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 311-316, 327-357, 374-395, 402-423, 449-492, 583-620; tom II str. 23-46, 58-79, 89-114, 126-164, 196-223, 306-329, 361-384, 394-425, 525-538, 557-568)

Burmistrzowie poszczególnych dzielnic, wyjaśniając przyczyny nie zamieszczania w przywołanych wyżej decyzjach zapisów zakazujących (wprost lub pośrednio) zastosowania w budowanych lub przebudowywanych budynkach urządzeń grzewczych opalanych paliwem stałym, wskazywali m.in., że:

- w decyzjach zamieszczono zapisy obligujące inwestorów do przestrzegania przepisów wynikających z innych ustaw, w tym ustawy POŚ;
- w decyzjach wpisywany jest warunek, że planowaną inwestycję należy podłączyć do istniejącej sieci inżynierskiej;
- nie wpisuje się dodatkowych zakazów, niewynikających wprost z obowiązujących przepisów prawa oraz nieodnoszących się do wniosku inwestora, w którym wskazany został planowany sposób ogrzewania;
- jedynie w MPZP, stanowiących prawo miejscowe, wprowadzone są zapisy ustalające obsługę istniejącego i nowego zainwestowania z miejskich systemów infrastruktury technicznej;
- w postępowaniach o wydanie tego rodzaju decyzji organ sprawdza czy istniejące bądź projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- inwestor wskazuje we wniosku jakie zamierza stosować rozwiązania, a dostarczone wstępne warunki przyłączenia planowanej inwestycji do sieci dookreślają taką możliwość;
- decyzje nie zawierają zakazu używania paliw stałych w instalacjach grzewczych ponieważ nie ma żadnych podstaw prawnych (np. uchwał Rady m.st. Warszawy, czy Sejmiku Województwa Mazowieckiego bądź zarządzeń Prezydenta m.st. Warszawy), aby zakazać korzystania z tego rodzaju ogrzewania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 438, 496, 556; tom II str. 87, 119, 194, 262, 304, 337, 392, 524, 547)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak opracowania MPZP dla większości powierzchni m.st. Warszawy utrudnia wdrażanie postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy określających politykę Miasta w zakresie ochrony powietrza. Wyniki kontroli wybranych MPZP wykazują, że ich zapisy w tym zakresie były spójne z postanowieniami Studium. Objęte kontrolą decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie zawierały w większości przypadków szczegółowych postanowień określających zasady ochrony powietrza.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>18</sup> działania Urzędu m.st. Warszawy w zakresie uwzględnienia problematyki ochrony powietrza w dokumentach planistycznych m.st. Warszawy.

## 2. Realizacja zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie na terenie Warszawy obowiązywały następujące programy ochrony powietrza:

- POP 67/07 określony przez Wojewodę Mazowieckiego, w rozporządzeniu z dnia 24 grudnia 2007 r., dla strefy aglomeracja warszawska, ze względu na stwierdzone przekroczenia poziomów dopuszczanych pyłu zawieszonego PM10 oraz dwutlenku azotu w powietrzu (obowiązywał do czasu wejścia w życie POP 186/13);
- POP 223/09 określony przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą z 21 grudnia 2009 r., dla stref województwa mazowieckiego, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu w powietrzu (obowiązywał do czasu wejścia w życie POP 184/13);
- POP 162/13 określony przez Sejmik Województwa Mazowieckiego, uchwałą z 28 października 2013 r., dla strefy aglomeracja warszawska, ze względu na stwierdzone przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego PM2,5;
- POP 186/13 określony 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 określony 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.

Według ww. POP głównym źródłem emisji zanieczyszczeń w aglomeracji warszawskiej, była emisja liniowa związana z ruchem pojazdów oraz powierzchniowa związana z ogrzewaniem budynków węglem i innymi paliwami stałymi.

W badanym okresie realizowane były przez Urząd m.st. Warszawy, biorąc pod uwagę daty wejścia w życie poszczególnych programów ochrony powietrza, głównie dwa programy POP 67/07 oraz POP 223/09.

Zgodnie POP 67/07 (załącznik nr 2) Urząd m.st. Warszawy zobowiązany został do realizacji następujących trzech działań naprawczych: budowy obwodnicy Śródmieścia (etap I<sup>19</sup> - w terminie do 2012 r. i etap II<sup>20</sup> – w terminie do 2016 r.); budowy obwodnicy miejskiej (w terminie do 2016 r.); podłączenia do sieci ciepłowniczych budynków komunalnych i użyteczności publicznej w zabudowie ogrzewanej indywidualnie w dzielnicy Ursus, Włochy, Praga Północ (w terminie do 2015 r.). Celem realizacji dwóch pierwszych zadań miało być ograniczenie zanieczyszczeń z emisji liniowej (której głównym źródłem jest komunikacja samochodowa), natomiast realizacja trzeciego zadania służyć miała ograniczeniu

<sup>18</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

<sup>19</sup> Odcinek od Ronda Wiatraczna do połączenia z dzielnicą Targówek.

<sup>20</sup> Odcinek od ul. Zabranieckiej do węzła Żaba.

emisji zanieczyszczeń z energetycznego spalania paliw. Określone w POP, planowane koszty realizacji tych zadań wynieść miały łącznie 8 224,3 mln zł, w tym budowa obwodnicy Śródmieścia kosztować miała 841,0 mln zł; budowa obwodnicy miejskiej - 7 366,3 mln zł, natomiast realizacja zadania dotyczącego podłączenia do sieci ciepłowniczej budynków komunalnych i użyteczności publicznej - 17,0 mln zł. W POP nie określono ilości budynków komunalnych i użyteczności publicznej, które powinny być podłączone do sieci ciepłowniczej. Nie określono również jakie efekty ekologiczne powinna przynieść realizacja poszczególnych działań naprawczych.

W POP 223/2009 nie wskazano konkretnych działań naprawczych niezbędnych do podjęcia przez Urząd m.st. Warszawy w celu ograniczenia emisji benzo(a)pirenu, wskazując, że wszelkie zaproponowane w tym zakresie działania musiałyby być zakrojone na bardzo dużą skalę i stanowiłyby zbyt duże obciążenie finansowe dla społeczeństwa. Założono, że wszystkie działania podejmowane dla zmniejszenia stężeń pyłu zawieszonego PM10, będą wiązały się z ograniczeniem stężeń benzo(a)pirenu, jakkolwiek nie rozwiążą problemu poziomu docelowego dla tej substancji.

Jak wynika z informacji (sprawozdań) sporządzanych co roku przez Urząd m.st. Warszawy dla Marszałka Województwa Mazowieckiego, realizacja zadań naprawczych ujętych w POP 67/07 (załącznik nr 2) dotyczących budowy obwodnic, kształtowała się następująco:

- zadanie dotyczące budowy obwodnicy Śródmieścia zostało wstrzymane w 2011 r. na etapie prac koncepcyjno-projektowych i do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie zostało wznowione;
- w ramach budowy obwodnicy miejskiej (którą zrealizowano w ok. 36%), w badanym okresie wybudowano: odcinek IIC Trasy Siekierkowską (obejmujący budowę skrzyżowania drogi krajowej nr 2 z Trasą Siekierkowską), Trasę Mostu Marii Curie Skłodowskiej (na odcinku od węzła z ul. Modlińską do węzła przesiadkowego Młociny), prowadzono również prace przygotowawcze do budowy innych odcinków tej obwodnicy (m.in. budowy trasy NS).

(dowód: akta kontroli tom II str. 587-685; tom III str. 8-9, 692-693, 756)

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśniła, że głównym powodem podjęcia decyzji dotyczących wstrzymania realizacji obwodnicy Śródmieścia oraz ograniczenia realizacji zadań związanych z zamknięciem obwodnicy miejskiej było występujące od połowy 2008 r. spowolnienie gospodarcze oraz sytuacja finansowa Miasta, związana ze spadkiem jego dochodów. Skutkowało to zmniejszeniem ilości środków finansowych jakie mogły być przeznaczone na działalność inwestycyjną, przy jednoczesnej konieczności realizacji innych zadań, takich jak np. dokończenie budowy I linii metra. Wskazała na trwające analizy mające na celu przywrócenie do planów inwestycyjnych Miasta zadania inwestycyjnego dotyczącego budowy obwodnicy Śródmieścia na odcinku od Ronda Wiatraczna do Ronda Żaba.

(dowód: akta kontroli tom III str. 7-8, 692-693)

W ograniczonym zakresie zrealizowano trzecie zadanie naprawcze określone w POP 67/07 dotyczące podłączenia do sieci ciepłowniczej budynków komunalnych i użyteczności publicznej w zabudowie ogrzewanej indywidualnie w dzielnicach Ursus, Włochy, Praga Północ. Jak wynika z ww. sprawozdań oraz wyjaśnień burmistrzów dzielnic Włochy i Praga Północ oraz Dyrektora Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Ursus, w badanym okresie nie podłączono żadnych budynków użyteczności publicznej położonych na terenie tych

dzielnic do sieci ciepłowniczej. Budynki komunalne podłączano do sieci ciepłowniczej jedynie na terenie dzielnicy Praga Północ (wg wyjaśnień Burmistrza Praży Północ w latach 2011-2013 do miejskiej sieci ciepłowniczej podłączonych zostało 20 budynków komunalnych położonych na terenie tej dzielnicy, w tym 16 położonych na obszarze wskazanym w załączniku nr 2 do POP 67/07, którego dotyczyły działania naprawcze).

(dowód: akta kontroli: tom II str. 587-663; Tom III str. 690-691, 695-697, 755)

Z danych uzyskanych z ww. dzielnic wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., do sieci ciepłowniczej podłączone były wszystkie budynki użyteczności publicznej (30) znajdujących się na terenie dzielnicy Ursus, 27 z 35 budynków użyteczności publicznej znajdujących się na terenie dzielnicy Praga Północ<sup>21</sup> oraz 8 z 30 budynków użyteczności publicznej znajdujących się na terenie dzielnicy Włochy<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 287, 326; tom II str. 338)

Brak podłączenia do sieci ciepłowniczej wszystkich budynków komunalnych oraz użyteczności publicznej znajdujących się na terenie wskazanym w POP 67/07, spowodowany był według wyjaśnień burmistrzów dzielnic Włochy i Praga Północ oraz Dyrektora Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Ursus głównie brakiem sieci ciepłowniczej na danym terenie, brakiem środków finansowych na wykonanie podłączenia do tej sieci lub zastosowaniem innych rozwiązań grzewczych.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 690-691, 695-697, 755)

W sprawozdaniach z realizacji POP 67/07 Urząd m.st. Warszawy informował Marszałka Województwa Mazowieckiego o podejmowaniu również innych działań na rzecz poprawy jakości powietrza w ramach realizacji działań kierunkowych wskazanych w załączniku nr 1 do ww. POP, w tym m.in. o przyjęciu przez Radę Miasta (uchwałą z 9 lipca 2009 r.) „Strategii zrównoważonego rozwoju systemu transportowego Warszawy do 2015 r. i na lata następne”, w tym „Zrównoważonego planu rozwoju transportu publicznego”.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 587-663)

W POP określonych przez Sejmik Województwa Mazowieckiego pod koniec 2013 r. wskazane zostały m.in. następujące działania naprawcze przewidziane do realizacji przez Prezydenta m.st. Warszawy:

(w celu ograniczenia emisji komunikacyjnej)

- rozwój systemu ścieżek rowerowych i infrastruktury rowerowej (roczny koszt jego realizacji określono w wysokości 7 000 tys. zł);
- modernizacja i remonty dróg, w tym szczególnie likwidacja nieutwardzonych nawierzchni;
- czyszczenie ulic na mokro w okresie wiosna-jesień (koszty określono w wysokości 0,2-0,8 tys. zł na km);
- opracowanie i wdrażanie Planu Zrównoważonego Rozwoju Transportu Zbiorowego;
- rozwój i modernizacja systemu transportu publicznego poprzez: wprowadzenie wspólnego i atrakcyjnego cenowo biletu na przejazdy aglomeracyjne, prowadzenie polityki cenowej opłat za przejazdy zachęcającej do korzystania z systemu transportu zbiorowego, zwiększenie udziału ekologicznego

<sup>21</sup> Spośród pozostałych 8 budynków, 5 posiadało ogrzewanie gazowe, 1 - węglowe, a 2 - inne mieszane (tj. olejowe, elektryczne, pompy ciepłe).

<sup>22</sup> Spośród pozostałych 22 budynków, 20 posiadało ogrzewanie gazowe, a 2 – olejowe.

- transportu publicznego, modernizację infrastruktury transportu publicznego, ze szczególnym naciskiem na system transportu szynowego, budowę i modernizację istniejących węzłów przesiadkowych;
- organizacja systemu bezpiecznych parkingów na obrzeżach miasta (system Park&Ride) połączonych z systemem dogodnego transportu zbiorowego do centrum;
  - utworzenie strefy ruchu ograniczonego poprzez całkowite wykluczenie strefy śródmiejskiej z ruchu pojazdów ciężarowych;
- (w celu ograniczenia emisji komunalno-bytowej)
- podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wymiana na ogrzewanie gazowe w mieszkaniach ogrzewanych indywidualnie (głównie piecami węglowymi) w zabudowie wielorodzinnej oraz jednorodzinnej w dzielnicy Ursus (określając zakres rzeczowy i finansowy tego zadania podano, że dotyczy to ma ok. 82 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkań i kosztować 7 820 tys. zł – w przypadku podłączenia do sieci ciepłowniczej lub 8 900 tys. zł – w przypadku zmiany ogrzewania na gazowe);
  - stosowanie odpowiednich ustaleń umożliwiających ograniczenie emisji zanieczyszczeń w MPZP.

**2.2.** POP, które weszły w życie przed 2013 r. (tj. POP 67/07 oraz POP 223/09) nie zawierały planu działań krótkoterminowych, o którym jest mowa w art. 91 ust. 3a ustawy POŚ. W POP przyjętych pod koniec 2013 r. zamieszczono takie plany (w załącznikach nr 5), w formie listy działań krótkoterminowych zmierzających do ograniczania ryzyka wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego danego zanieczyszczenia. Zalecano w nich podejmowanie m.in. następujących działań: ograniczenie palenia w kominkach; ograniczenie używania spalinowego sprzętu ogrodniczego i grilli; korzystanie z alternatywnych sposobów przemieszczania się na krótkich odcinaczkach (rower, pieszo); korzystanie z komunikacji miejskiej; ograniczenie wjazdu samochodów ciężarowych do centrów miast; nieogrzewanie budynków węglem (jeśli to możliwe) lub ogrzewanie węglem lepszej jakości, wprowadzenie zakazu palenia odpadów biogenych (liści, gałęzi i trawy) w ogrodach i na terenach miejskich.

W załączniku nr 8 do ww. POP określony został sposób postępowania w przypadku wystąpienia ryzyka przekroczenia (lub w przypadku przekroczenia) poziomu docelowego poszczególnych zanieczyszczeń w powietrzu. Wskazano m.in., że decyzje o ogłoszeniu i odwołaniu alertu podejmuje Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego po otrzymaniu od MWIOŚ informacji o ryzyku przekroczenia (lub przekroczeniu) poziomu docelowego poszczególnych rodzajów zanieczyszczeń w powietrzu. Prezydent m.st. Warszawy powinien być poinformowany o ogłoszeniu alertu na terenie strefy aglomeracji warszawskiej oraz o konieczności podjęcia działań określonych planem działań krótkookresowych, za pośrednictwem Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska<sup>23</sup> (w informacji dla kontrolerów NIK<sup>24</sup>) podał m.in., że w badanym okresie nie wystąpiło przekroczenie poziomów alarmowych zanieczyszczeń w powietrzu. Po wejściu w życie planów działań krótkoterminowych stanowiących załączniki do POP uchwalonych w 2013 r. przekazał m.in. Zarządowi Województwa Mazowieckiego oraz Wojewódzkiemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego w Warszawie trzy informacje<sup>25</sup> o ryzyku

<sup>23</sup> Dalej także: MWIOŚ.

<sup>24</sup> Pismo z 25 kwietnia 2014 r.

<sup>25</sup> w pismach z 20 lutego, 24 marca i 18 kwietnia 2014 r

przekroczenia poziomów alarmowych, dopuszczalnych i docelowych dla normatywnych zanieczyszczeń w powietrzu na obszarze województwa mazowieckiego (dotyczące m.in. aglomeracji warszawskiej) do wykorzystania zgodnie z art. 92 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli tom III str. 47-55)

Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych (10 czerwca 2014 r.) na stronie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w zakładce „Zarządzanie kryzysowe”, nie było informacji o ogłoszonych alertach (ostrzeżeniach) związanych z wystąpieniem przekroczenia (lub ryzyka przekroczenia) dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń powietrza na terenie strefy aglomeracja warszawska.

(dowód: akta kontroli tom III str. 757-758)

**2.3.** We wszystkich POP obowiązujących w badanym okresie (dotyczących strefy aglomeracji warszawskiej) nie ustanowiono, jako działania naprawczego, obowiązku opracowania przez Prezydenta m.st. Warszawy Programu Ograniczania Niskiej Emisji<sup>26</sup>.

Samorząd m.st. Warszawy nie opracowywał i nie wdrażał do realizacji w tym okresie programu osłonowego zapewniającego dopłaty do wyższych cen nośników energii dla osób, które wymieniły paleniska węglowe na inny rodzaj ogrzewania (np. gazowe, olejowe, ciepło sieciowe).

Zastępca Dyrektora BOŚ wyjaśnił m.in., że w Urzędzie m.st. Warszawy podjęta została inicjatywa dotycząca opracowywania planu gospodarki niskoemisyjnej, którego celem ma być nakreślenie programu budowy optymalnego modelu nowoczesnej, energooszczędnej gospodarki zorientowanej na osiągnięcie efektu redukcyjnego emisji gazów cieplarnianych i innych szkodliwych substancji, m.in. poprzez rozwój niskoemisyjnych źródeł energii, poprawę efektywności energetycznej oraz rozwój i wykorzystanie technologii niskoemisyjnych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 95-96, 98-108, 313-341)

W dniu 25 kwietnia 2014 r. Z-ca Dyrektora Biura Infrastruktury Urzędu, działając na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydent m.st. Warszawy, podpisała umowę z Krajową Agencją Poszanowania Energii S.A. na opracowanie projektu „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla m.st. Warszawy” w terminie do 21 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom III str. 98-108)

**2.4.** Wydatki Urzędu m.st. Warszawy w latach 2008-2014 (do czasu zakończenia kontroli) na realizację zadań naprawczych (wskazanych w POP 67/07), w zakresie budowy obwodnic wyniosły ogółem 1 353 771,3 tys. zł, w tym na zadanie dotyczące budowy obwodnicy Śródmieścia wydatkowano 8 897,0 tys. zł, a na zadanie dotyczące budowy obwodnicy miejskiej - 1 344 874,3 tys. zł. Źródłem finansowania wydatków na pierwsze z tych zadań były środki własne m.st. Warszawy, natomiast drugie zadanie dofinansowane było również ze środków budżetu państwa oraz Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli tom III str. 756)

**2.5.** W latach 2008-2013 do m.st. Warszawy wpłynęło<sup>27</sup> z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska ogółem 255 001,8 tys. zł (w tym 222 590,7 tys. zł,

<sup>26</sup> Dalej także: PONE.

<sup>27</sup> Zgodnie ze sprawozdaniami OŚ-4p i OŚ-4g z gospodarowania powiatowym i gminnym funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej (za lata 2008-2009), a następnie z gospodarowania dochodami budżetu powiatu i gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (za lata 2010-2013).

stanowiły środki gminne<sup>28</sup>, a 32 411,1 tys. zł – powiatowe<sup>29</sup>), z czego w latach 2008-2013 wydatkowano ogółem 191 850,6 tys. zł, w tym na zadania związane z ochroną powietrza - 42 433,3 tys. zł, co stanowiło 22,1% ogółu wydatków oraz równowartość 16,6% kwoty uzyskanych wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Ze środków tych sfinansowano głównie zadania dotyczące termomodernizacji budynków oraz zakupy i montaż instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, realizowane przez: jednostki organizacyjne samorządu m.st. Warszawy (wydatki w kwocie 32 606,5 tys. zł, co stanowiło 76,9% ogółu kwoty wydatkowanej na ten cel); inne jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych (odpowiednio: 9 348,5 tys. zł; 22,0%) oraz inne podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych (478,3 tys. zł; 1,1%).

(dowód: akta kontroli tom III str. 281-312)

**2.6. Zasady udzielania dotacji z tych środków (po likwidacji gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej), gminnym lub powiatowym osobom prawnym oraz podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych Rada m.st. Warszawy określiła w uchwałach z 16 czerwca 2011 r.<sup>30</sup> i 29 sierpnia 2013 r.<sup>31</sup>.**

Zgodnie z podjętymi uchwałami dofinansowaniu podlegać mogły przedsięwzięcia określone w art. 400a ust 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy POŚ. Kryterium udzielania dotacji, w pierwszej kolejności miało być przeznaczenie środków na realizację inwestycji dotyczących zadań wskazanych w uchwale. Wśród czterech zadań wymienionych w obydwu uchwałach, na które w pierwszej kolejności miały być przyznawane dotacje, uwzględniono po jednym zadaniu służącym ochronie powietrza. W przypadku pierwszej z tych uchwał było to zadanie dotyczące ochrony powietrza oraz wykorzystania lokalnych źródeł energii elektrycznej, a w przypadku drugiej - zadanie dotyczące wykorzystywania lokalnych źródeł energii odnawialnej.

Limit dofinansowania na realizację inwestycji służących ochronie powietrza w przypadku jednostek sektora finansów publicznych wynosił, zgodnie z ww. uchwałami, do 80% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji. W przypadku podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych limit ten wyznaczono w uchwale z 16 czerwca 2011 r. w wysokości do 50% tych kosztów, natomiast w uchwale z 29 czerwca 2013 r. do 40% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji (nie więcej jednak niż określona w uchwale górna kwota dofinansowania zależna od podmiotu realizującego zadanie<sup>32</sup> oraz rodzaju instalacji wykorzystującej odnawialne źródła energii<sup>33</sup>).

(dowód: akta kontroli tom III str. 313-341)

Zastępca Dyrektora Biura Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy<sup>34</sup> wyjaśnił, że do końca 2009 r. m.st. Warszawa dofinansowywało ze środków gminnego i powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej termomodernizację budynków zarządzanych przez wspólnoty i spółdzielnie

<sup>28</sup> Wysokość wpływów z tego tytułu kształtowała się następująco w kolejnych latach: 2008 r. - 43 562,6 tys. zł; 2009 r. - 34 524,9 tys. zł; 2010 r. - 37 467,1 tys. zł; 2011 r. - 49 197,1 tys. zł; 2012 r. - 32 060,4 tys. zł; 2013 r. - 25 778,4 tys. zł.

<sup>29</sup> W kolejnych latach wysokość wpływów z tego tytułu kształtowała się następująco: 2008 r. - 6 766,1 tys. zł; 2009 r. - 5 354,6 tys. zł; 2010 r. - 5 000,7 tys. zł; 2011 r. - 7 626,7 tys. zł; 2012 r. - 5 954,0 tys. zł; 2013 r. - 1 709,1 tys. zł.

<sup>30</sup> Uchwała nr XVII/356/2011.

<sup>31</sup> Uchwała nr LXIII/1764/2013.

<sup>32</sup> Maksymalna kwota dotacji dla osób fizycznych na zakup i montaż kolektorów słonecznych nie mogła przekroczyć 15 tys. zł, a dla wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych i przedsiębiorców (z wyłączeniem osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą) – 40 tys. zł.

<sup>33</sup> Przy zakupie i montażu pomp ciepła z wymiennikiem gruntowym maksymalna kwota przyznanych dotacji (w ramach jednego wniosku) wynosiła 40 tys. zł, a przy zakupie i montażu instalacji fotowoltaicznych – 15 tys. zł.

<sup>34</sup> Dalej także: BOS.

mieszkańców. Przepisy ustawy POŚ obowiązujące w 2010 r. (do 20 grudnia) uniemożliwiały udzielanie dotacji na przedsięwzięcia służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej osobom fizycznym i innym podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Dopiero wejście w życie w dniu 21 grudnia 2010 r. nowelizacji tej ustawy, oraz podjęcie przez Radę m.st. Warszawy uchwały z dnia 16 czerwca 2011 r. przywróciło możliwość udzielania dotacji z budżetu na tego rodzaju przedsięwzięcia, m.in. podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych (osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom).

(dowód: akta kontroli tom III str. 96)

**2.7.** Prezydent m.st. Warszawy wywiązywała się z obowiązków określonych w POP-ach dotyczących przesyłania Marszałkowi Województwa Mazowieckiego co roku informacji o realizacji działań naprawczych. Informacje z realizacji POP 67/07 zawierały również wykazy innych podejmowanych przedsięwzięć realizujących cele i kierunki Programu, finansowanych z funduszy pomocowych. Informacje z realizacji POP 67/07 przekazane zostały Marszałkowi Województwa Mazowieckiego od 1 do 55 dni po terminie (30 stycznia) wskazanym w rozporządzeniu Wojewody Mazowieckiego w sprawie określenia tego Programu. Informacje z realizacji POP przyjętych w 2013 r. przekazane zostały Marszałkowi Województwa Mazowieckiego w dniu 26 marca 2014 r., tj. w terminie (do dnia 31 marca 2014) wyznaczonym w uchwałach w sprawie określenia tych POP. Informacje te sporządzone zostały w układzie zgodnym z wzorem sprawozdania określonym w załącznikach do uchwał Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie określenia POP.

(dowód: akta kontroli tom II str. 587-685)

**2.8.** Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w latach 2008 – 2014 (do 9 kwietnia 2014 r.) nie przeprowadzał w Urzędzie m.st. Warszawy kontroli dotyczących realizacji działań naprawczych określonych w POP.

(dowód: akta kontroli tom III str. 342-345)

**2.9.** W latach 2008-2013 jakość powietrza na terenie m.st. Warszawy nie uległa poprawie.

Według informacji o poziomie zanieczyszczeń otrzymanych z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, średnioroczne stężenie pyłu zawieszonego PM10 nie przekraczało poziomu dopuszczalnego ( $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) - w latach 2007<sup>35</sup>-2010 rosło i wynosiło odpowiednio:  $31 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ;  $31 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ;  $34 \mu\text{g}/\text{m}^3$  i  $39 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , natomiast w latach 2011-2013 malało i wynosiło odpowiednio:  $38 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ;  $37 \mu\text{g}/\text{m}^3$  i  $33 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Liczba dni z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów stężeń 24 – godzinnych PM10 w latach 2007-2010 rosła i wynosiła odpowiednio: 45; 45; 63, 81 dni natomiast w latach 2011 – 2013 malała i wynosiła odpowiednio 71, 70, 47 dni. Średnioroczne stężenie pyłu PM2,5 w latach 2010 – 2012 malało i wynosiło odpowiednio  $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ,  $28 \mu\text{g}/\text{m}^3$  i  $24 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , po czym w 2013 r. wzrosło do poziomu  $26 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Średnioroczne stężenie dwutlenku azotu ( $\text{NO}_2$ ) nie przekraczało poziomu dopuszczalnego ( $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) - w latach 2007 – 2012 kształtowało się na zbliżonym poziomie w przedziale od  $29$  do  $33 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , po czym w 2013 r. wzrosło do poziomu  $38 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , co w porównaniu do 2008 roku daje wzrost o  $8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Średnioroczne stężenie benzo(a)pirenu, poza 2010 r., przekraczało poziom dopuszczalny ( $1 \text{ng}/\text{m}^3$ ) – w kolejnych latach z okresu 2007-2010 kształtowało się w przedziale od 1,0

<sup>35</sup> Dane za 2007 r. podano w celach porównawczych.

do 1,6 ng/m<sup>3</sup>; po czym w latach 2011-2013 wzrosło i kształtowało się w przedziale od 2,7 do 3,2 ng/m<sup>3</sup>. Średnioroczne stężenie dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) nie przekraczało poziomu dopuszczanego (125 µg/m<sup>3</sup>) – w latach 2007-2013 kształtowało się w przedziale od 6 do 9 ng/m<sup>3</sup>.

Powyższe dane wskazują na istotny wzrost zanieczyszczenia powietrza benzo(a)pirenem.

(dowód: akta kontroli tom III str. 56-57)

W raportach z realizacji POŚ za lata 2009-2010 i 2011-2012 wskazywano m.in., że zanieczyszczenie powietrza w Warszawie jest poważnym problemem środowiskowym. Zjawisko to powodowane jest w głównej mierze przez transport kołowy oraz niską emisję komunalno-bytową z lokalnych kotłowni i palenisk domowych. W latach objętych raportem realizowano na terenie Warszawy wiele działań z zakresu zarządzania jakością powietrza oraz ograniczania emisji substancji gazowych i pyłowych, które w dalszej perspektywie powinny wpłynąć na dotrzymanie standardów jakości powietrza. Jako kluczowe zadanie dla poprawy jakości powietrza uznano rozbudowę systemu dróg miejskich, które przejmą ruch tranzytowy, eliminując go z centrum miasta. Wskazano ponadto, że niezwykle istotna jest również realizacja innych zadań, takich m.in. jak tworzenie stref z zakazem ruchu samochodowego oraz stref ograniczonego ruchu dla pojazdów ciężkich, usprawnienie i rozbudowa systemów transportu zbiorowego oraz zapewnienie priorytetów w ruchu dla komunikacji zbiorowej.

(dowód: akta kontroli III str. 186, 242)

Zastępca Dyrektora BOŚ wyjaśnił, że w jego ocenie głównym problemem w m.st. Warszawie jest bardzo duży ruch samochodowy i niewystarczająca ilość tras komunikacyjnych odciążających miasto oraz brak połączeń pomiędzy dzielnicami, które pozwoliłyby ominąć centrum miasta. W zakresie ograniczania niskiej emisji problem stanowi również brak sieci ciepłowniczej w niektórych częściach miasta, co powoduje tworzenie dodatkowych źródeł zanieczyszczeń w postaci lokalnych kotłowni. Ponadto, w niektórych obszarach miasta następuje przewaga emisji napływowej spoza obszaru Warszawy. Miasto nie ma żadnego wpływu na ograniczenie tej emisji, a POP nie wskazują działań, które miałyby ograniczyć tę emisję.

(dowód: akta kontroli III str. 96-97)

Prezydent m.st. Warszawy wskazała natomiast, że (w jej ocenie) programy ochrony powietrza w obecnym kształcie nie dają instrumentu prawnego, który pozwoliłby na wprowadzenie obowiązków lub ograniczeń mających na celu ochronę powietrza przez podmioty korzystające ze środowiska, inwestorów i mieszkańców.

(dowód: akta kontroli tom III str. 694)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Informacje dla Marszałka Województwa Mazowieckiego z realizacji POP 67/07 w latach 2008 – 2013 przekazywane były przez Prezydenta m.st. Warszawy po terminie (do 30 dni po zakończeniu roku kalendarzowego) wskazanym § 10 rozporządzenia Wojewody w sprawie określenia tego POP. Informacje dotyczące realizacji POP przekazano: za 2008 r. - 17 marca 2009 r. (tj. 46 dni po terminie); za 2009 r. - 18 marca 2010 r. (tj. 47 dni po terminie); za 2010 r. – 21 lutego 2011 r. (tj. 22 dni po terminie); za 2011 r. - 23 lutego 2012 r. (tj. 24 dni

po terminie); za 2012 r. - 31 stycznia 2013 r. (tj. 1 dzień po terminie); za 2013 r. – 26 marca 2014 r. (tj. 55 dni po terminie).

(dowód: akta kontroli tom II str. 587-685)

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśniła, że ww. informacje pochodzą z biur, dzielnic oraz jednostek miejskich. Ich zebranie i przekazanie Zarządowi Województwa nie było możliwe w terminie wskazanym w rozporządzeniu Wojewody Mazowieckiego. Przekroczenie tego terminu zostało uzgodnione i zaakceptowane przez Urząd Marszałkowski w trybie roboczym. Sytuacja ta znalazła zrozumienie u władz województwa. W uchwałach Sejmiku Województwa Mazowieckiego, określających nowe programy ochrony powietrza – termin składania sprawozdań został przesunięty na 31 marca.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 8)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Urząd m.st. Warszawy w niewielkim zakresie zrealizował w latach 2008-2013 działania naprawcze wyznaczone Prezydentowi m.st. Warszawy w załączniku nr 2 do POP 67/07, o czym jest mowa w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

Nie rozpoczęto budowy obwodnicy Śródmieścia, której etap I miał być zrealizowany do 2012 r., a etap II - do 2016 r. Obwodnicę miejską, która miała być wybudowana do końca 2016 r. zrealizowano w 36%. Na terenach wszystkich trzech dzielnic wskazanych w załączniku nr 2 do POP 67/07 (Ursus, Włochy, Praga Północ) nie podłączono w badanym okresie do sieci ciepłowniczej ani jednego budynku użyteczności publicznej<sup>36</sup>, a tylko w przypadku jednej z tych dzielnic, Praga Północ, wdrożono do realizacji zadanie dotyczące podłączenia do sieci ciepłowniczej budynków komunalnych, pomimo iż zadanie takie miało być realizowane również w Ursusie i Włochach. Należy zaznaczyć, że rozbudowa systemu dróg miejskich, które przejmą ruch tranzytowy, eliminując go z centrum miasta, wskazywana była, w opracowywanych w Urzędzie m.st. Warszawy raportach z realizacji POŚ, za kluczowe zadanie dla poprawy jakości powietrza (o czym była mowa w pkt 2.9. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli tom II str. 587-685; tom III str. 8-9, 186, 242, 360, 690-693, 755-756)

2. NIK zwraca ponadto uwagę na fakt, że przekazywane przez Prezydenta m.st. Warszawy Marszałkowi Województwa Mazowieckiego informacje z realizacji POP 67/07, były mało przejrzyste w odniesieniu do zadania naprawczego dotyczącego podłączenia do sieci ciepłowniczych budynków komunalnych i użyteczności publicznej w zabudowie ogrzewanej indywidualnie w dzielnicach Ursus, Włochy, Praga Północ. Przyczyną tej sytuacji była ich ogólnikowość oraz fakt, że informacje o realizacji tego zadania za lata 2009, 2011-2012 zamieszczone zostały w tabeli nr 2 wśród informacji o innych przedsięwzięciach podejmowanych przez różnego rodzaju podmioty, w zakresie zbieżnym z kierunkami działań w celu ochrony powietrza wskazanymi w tym POP, zamiast w tabeli 1, dotyczącej realizacji zadań naprawczych. W ocenie NIK utrudniało to ocenę przebiegu i stopnia realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 587-685; Tom III str. 360)

P.o. Naczelnik Wydziału Akustyki Środowiska, Informacji i Edukacji Ekologicznej w BOŚ wyjaśniła m.in., że BOŚ nie nadzoruje jakości przekazywanych informacji. Jeżeli w sprawozdaniu brakuje informacji wymaganych rozporządzeniem Wojewody

<sup>36</sup> Z tym, że w przypadku dzielnicy Ursus nie było takiej potrzeby, gdyż wszystkie tego rodzaju budynki były już do takiej sieci podłączone.

Mazowieckiego w sprawie określenia POP 67/07, oznacza to, że nie zostały one przekazane przez jednostkę realizującą dane działanie. Ze względu na ilość działań i przekazywanych informacji, nie ma praktycznej możliwości, aby pracownicy BOŚ żądali od jednostek realizujących działania uzupełnienia wszystkich danych. W trybie roboczym wyjaśniane są jedynie poważne nieścisłości i wątpliwości, takie jak brak odniesienia do realizacji danego działania. W przypadku, gdy w sprawozdaniu nie ma informacji o realizacji działania przez daną dzielnicę oznacza to, że uzyskano potwierdzenie, że dzielnica takiego działania nie realizowała.

(dowód: akta kontroli tom III str. 346-349)

W ocenie NIK nie bez znaczenia dla powyższej sytuacji był brak wyznaczenia osoby lub komórki organizacyjnej Urzędu m.st. Warszawy, uprawnionej do sprawowania w imieniu Prezydenta bezpośredniego nadzoru nad realizacją zadań naprawczych określonych w POP, w tym do kontrolowania i weryfikowania rzetelności i kompletności przekazywanych informacji o realizacji działań naprawczych przez biura Urzędu, urzędy dzielnic oraz inne podmioty. Uprawnień tego rodzaju nie posiadało BOŚ, do którego zadań zgodnie z § 13 pkt 3 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura<sup>37</sup> należało m.in. sporządzanie zbiorczych informacji dla Marszałka Województwa Mazowieckiego z realizacji POP, na podstawie otrzymanych danych z poszczególnych jednostek realizujących zadania ujęte w POP.

(dowód: akta kontroli tom III str. 6, 346-468)

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśniła, że nie wyznaczono osoby/komórki monitorującej działania jednostek i komórek organizacyjnych w zakresie przekazywanych danych o realizacji POP, ponieważ odpowiedzialność za ich jakość spoczywa na kierownikach jednostek realizujących konkretne działania.

(dowód: akta kontroli tom III str. 393)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zaznaczyć, że zgodnie z § 9 rozporządzenia w sprawie określenia POP 67/07, Prezydent m.st. Warszawy została zobowiązana do przekazywania Marszałkowi Województwa Mazowieckiego informacji o realizacji działań naprawczych ujętych w tym Programie. Tym samym odpowiada za ich kompletność i rzetelność.

#### Ocena cząstkowa

Stan jakości powietrza na terenie Warszawy nie uległ w badanym okresie poprawie, a biorąc pod uwagę wzrost zawartości w powietrzu benzo(a)pirenu, można uznać, że uległ pogorszeniu, co wskazuje, że podejmowane przez m.st. Warszawa działania mające służyć poprawie jakości powietrza na tym terenie były niewystarczające. W ocenie NIK, jedną z przyczyn występowania tego rodzaju sytuacji był zbyt mały stopień realizacji zadań naprawczych wyznaczonych w POP 67/07 dla m.st. Warszawy, dotyczących budowy drogowych tras obwodnicowych oraz podłączania do sieci ciepłowniczej budynków komunalnych.

<sup>37</sup> współpraca z właściwymi organami przy przygotowywaniu aktualizacji i sprawozdań z realizacji planów i programów wyższego szczebla, w zakresie działań Wydziału

### 3. Podejmowanie dodatkowych działań sprzyjających poprawie jakości powietrza.

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Urząd m.st. Warszawy nie przeprowadzał w badanym okresie inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, obejmującej ustalenie liczby palenisk węglowych na terenie m.st. Warszawy.

Michał Olszewski, Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśnił, że rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego oraz uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie określenia poszczególnych POP dla strefy aglomeracja warszawska nie nałożyły na Prezydenta m.st. Warszawy obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, obejmującej ustalenie liczby palenisk węglowych na terenie miasta. Obowiązek taki nie wynika również z innych aktów prawnych. Tym niemniej, przy sporządzaniu „Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”, dla kolejnych obszarów miasta przeprowadzono badania terenowe, których celem było m.in. określenie mocy cieplnej urządzeń nieprzyłączonych do sieci ciepłowniczej (w tym opalanych węglem) na obszarach objętych planem. W 2012 r., w ramach monitorowania realizacji „Polityki energetycznej m.st. Warszawy”, poszczególne dzielnice dokonały oszacowania powierzchni miasta, na której znajdują się źródła ciepła wykorzystujące paliwa węglowe. Według przeprowadzonych analiz źródła takie znajdują się na powierzchni 10 660 ha, co stanowi 20% powierzchni miasta.

(dowód: akta kontroli tom III str. 475, 477-478)

**3.2.** Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy POŚ, do zadań Prezydent m.st. Warszawy należy sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>38</sup>, do zadań Prezydenta należy sprawowanie nadzoru m.in. nad wywiązywaniem się przez właścicieli nieruchomości z obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, dotyczących pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (co obejmuje również kontrolę, czy w piecach do ogrzewania budynków nie są spalane odpady).

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśniła, że powyższe zadanie przekazane zostało do realizacji dzielnicom m.st. Warszawy na podstawie § 14 pkt 25 uchwały nr XLVI/1422/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 9-10)

Według danych przekazanych przez burmistrzów 18 dzielnic m.st. Warszawy, w latach 2008-2013 kontrole dotyczące prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych przeprowadzane były przez pracowników 8 urzędów dzielnic<sup>39</sup>. Przykładowo na terenie Białołęki przeprowadzono 12 takich kontroli w ww. okresie, na terenie Targówka – 13, na terenie Włoch - 14, na terenie Woli – 29. Nie jest możliwe określenie, ile łącznie kontroli przeprowadzono na terenie m.st. Warszawy, gdyż nie wszyscy burmistrzowie byli w stanie podać takie dane, z uwagi na brak prowadzenia rejestrów tego rodzaju kontroli (interwencji) w urzędach dzielnic. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości (polegających m.in. na paleniu w piecach drewnem polakierowanym lub zawierającym kleje i inne

<sup>38</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1339 ze zm.

<sup>39</sup> Bemowo, Białołęka, Bielany, Mokotów, Targówek, Włochy, Wola, Żoliborz.

substancje) właścicieli instalacji spalających informowano o zakazie stosowania jako paliwo wszelkich odpadów. Nie nakładano mandatów karnych, czego przyczyną, wg wyjaśnień burmistrzów, był brak posiadania uprawnień do ich nakładania przez pracowników urzędów dzielnic przeprowadzających kontrole.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 285, 325, 370, 438, 495, 555; tom II str. 4, 54-55, 86, 119, 172, 227-228, 262, 303, 336, 390, 429, 546; tom III str. 11, 555-563)

Kontroli w powyższym zakresie nie przeprowadzała na terenie m.st. Warszawy Straż Miejska, jak wynika z informacji otrzymanych z tej jednostki. Z-ca Komendanta Straży Miejskiej wyjaśniła, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, strażnicy nie posiadają uprawnień do przeprowadzania takich kontroli na terenie prywatnych posesji. W przedmiotowej kwestii prowadzona była w 2013 r. korespondencja z BOS, które zobowiązało się do przygotowania wzoru upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy do przeprowadzania takich kontroli przez pracowników Straży Miejskiej. Jednakże do dnia 22 maja 2014 r. nie uregulowano tego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 11, 555-563)

**3.3.** Według stanu na koniec 2008 r. na terenie Warszawy znajdowało się 975 budynków użyteczności publicznej zarządzanych przez dzielnicę<sup>40</sup>, z tego: 765 podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej; 149 - ogrzewano gazem; 43 - energią elektryczną, 13 - olejem opałowym i 5 - węglem.

Natomiast według stanu na koniec 2013 r. spośród 992 budynków jw.: 766 - podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej, 170 - ogrzewano gazem, 42 - energią elektryczną, 11 - olejem opałowym i 3 - węglem.

Przeprowadzone w dzielnicach działania modernizacyjne w budynkach użyteczności publicznej dotyczyły: termomodernizacji<sup>41</sup> (127 budynków), zmiany systemu ogrzewania (19), wymiany lub modernizacji węzłów cieplnych (11), podłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej (10), zainstalowania kolektorów słonecznych lub pompy ciepła (3), modernizacji kotłów gazowych (3).

Inwestycje te finansowane były głównie ze środków własnych m.st. Warszawy. W siedmiu dzielnicach przy realizacji tych zadań korzystano z zewnętrznych źródeł dofinansowania na realizację ww. zadań inwestycyjnych (w kwocie ogółem 12 568,7 tys. zł), w tym:

- w czterech dzielnicach<sup>42</sup> - ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego (kwota 5 464,1 tys. zł<sup>43</sup>);
- w dwóch dzielnicach<sup>44</sup> - ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>45</sup> w ramach programu priorytetowego „System Zielonych Inwestycji” (w łącznej kwocie 6 940,3 tys. zł);
- w jednej dzielnicy<sup>46</sup> - ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>47</sup> (w kwocie 164,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom I str. 285, 287, 325-326, 369-370, 373, 437-438, 440, 495, 497, 554-555, 557; tom II str. 3-4,7-10, 54,

<sup>40</sup> Według danych przekazanych przez burmistrzów dzielnic.

<sup>41</sup> Poprzez docieplenie budynków.

<sup>42</sup> Rembertów, Śródmieście, Ursus, Wesola.

<sup>43</sup> W kwocie tej ujęto całość dofinansowania otrzymanego przez Dzielnicę Rembertów z tych środków (1 937,0 tys. zł) na realizację zadania dotyczącego rozbudowy i modernizacji Domu Dziennego Pobytu i utworzenia w nim Centrum Złotego Wieku, z uwagi na brak możliwości wydzielenia z tych środków części dofinansowania wykorzystanego na termomodernizację tego budynku, wymianę okien oraz instalacji centralnego ogrzewania.

<sup>44</sup> Bielany i Usynów.

<sup>45</sup> Dalej także: NFOŚiGW.

<sup>46</sup> Targówek.

<sup>47</sup> Dalej także: WFOŚiGW.

57, 86, 88, 117-118, 121-125, 167-171, 226-227, 229, 262, 265, 303, 305, 336, 338, 390, 393, 428-429, 432, 546, 548)

**3.4.** W kontrolowanym okresie m.st. Warszawa realizowało dwa programy edukacyjne obejmujące zagadnienia dotyczące zanieczyszczenia powietrza, z których jeden dedykowany był dla dzieci w wieku przedszkolnym i wczesnoszkolnym, a drugi dla uczniów szkół podstawowych klas IV-VI. Urząd m.st. Warszawy przygotował również pakiety dydaktyczne wspomagające edukację, m.in. z zakresu ochrony powietrza.

BOŚ, urzędy dzielnic oraz inne jednostki organizacyjne samorządu m.st. Warszawy, samodzielnie lub we współdziałaniu z różnego rodzaju podmiotami, organizowały lub promowały różnego rodzaju akcje, konkursy, imprezy lub wystawy powiązane z tematyką ochrony powietrza (takie m.in. jak: „Tydzień Zrównoważonego Transportu”, „Dzień bez Samochodu”, „Dzień Czystego Powietrza”, „Godzina dla Ziemi”, „Dzień Ziemi”; „Piknik z klimatem”, „Listy do Ziemi”, „Warszawska Energia”, „Zielony Tramwaj”, „To nie krasnoludki palą śmieci”).

(dowód: akta kontroli tom III str. 62-92, 138-158, 220-235, 268-279, 347)

Według opinii dwóch organizacji funkcjonujących na terenie Warszawy zajmujących się sprawami ekologii (tj. stowarzyszenia Zielone Mazowsze oraz fundacji Instytut na rzecz Ekorozwoju)<sup>48</sup>, prowadzone przez m.st. Warszawa działania promocyjne i edukacyjne w zakresie informowania społeczeństwa na temat zanieczyszczeń powietrza były niewystarczające. Brakuje w Warszawie publicznie dostępnego miejsca, w którym podawane byłyby informacje o aktualnym stanie zanieczyszczenia powietrza. Tego rodzaju informacje nie pojawiają się na stronie internetowej Urzędu oraz w środkach komunikacji miejskiej. W ocenie tych organizacji, m.st. Warszawa nie prowadziło również w wystarczającym stopniu działań naprawczych zapisanych w POP. Zaniechano m.in. budowy, a nawet projektowania, brakujących odcinków miejskich obwodnic, w szczególności obwodnicy śródmiejskiej na Pradze, które zapisano w POP. Jednocześnie finansowana jest budowa i rozbudowa tras radialnych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 469-474)

**3.5.** W sporządzanych co dwa lata raportach z realizacji POŚ wykazano wydatkowanie w latach 2007-2012 przez różnego rodzaju podmioty na ochronę powietrza na terenie Warszawy kwoty ogółem 9 639 404,8 tys. zł. Źródłami sfinansowania tych wydatków były m.in. środki: własne m.st. Warszawy, samorządowych osób prawnych<sup>49</sup>, UE, Norweskiego Mechanizmu Finansowego; Europejskiego Banku Inwestycyjnego; gmin ościennych (realizujących porozumienie o wspólnym bilecie w komunikacji miejskiej); WFOŚiGW, NFOŚiGW; WIOŚ; przedsiębiorstw niezaliczanych do sektora finansów publicznych; budżetu państwa; Krajowego Funduszu Drogownictwa. W sprawozdaniach z POŚ nie można było wyodrębnić kosztów poniesionych na realizację działań naprawczych określonych w POP. Raporty zawierały bowiem informacje zarówno o działaniach naprawczych, jak i innych służących ochronie powietrza.

<sup>48</sup> Do których kontrolerzy NIK zwrócili się o udzielenie informacji odnośnie oceny zasięgu i skuteczności prowadzonych przez m.st. Warszawa działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących szkodliwości zanieczyszczeń powietrza i możliwości podejmowania działań naprawczych w tym zakresie.

<sup>49</sup> W tym środki Miejskiego Zakładu Autobusowego, Stołecznego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. (obecnie Dalkia Warszawa S.A.) oraz Metra warszawskiego Sp. z o.o.

Powyższe informacje o wysokości wydatków poniesionych na ochronę powietrza w Warszawie nie są kompletne, m.in. z uwagi na wskazywany w raportach brak danych o części wydatków poniesionych na ten cel przez podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli tom III str. 118-137, 139-158, 188-219, 221-235, 244-267, 269-279)

Prezydent m.st. Warszawy wskazała ponadto, w wyjaśnieniach, że nie jest możliwe określenie kosztów realizacji wszystkich zadań służących ochronie powietrza, w tym kosztów działań podejmowanych w ramach realizacji POP. Część z nich to zadania bezinwestycyjne wykonywane w ramach obowiązków służbowych przez pracowników Urzędu m.st. Warszawy. Ponadto często nie można wyodrębnić z całości kosztów danej inwestycji, części przypadającej na ochronę powietrza.

(dowód: akta kontroli: tom III str. 691-692)

W ramach ochrony powietrza m.st. Warszawa realizowało działania takie, jak m.in.: budowa II linii metra; budowa i przebudowa dróg; budowa parkingów Park&Ride i Bike&Ride; budowa ścieżek rowerowych; zakupy nowego taboru autobusowego i tramwajowego; modernizacja torowisk tramwajowych; wydzielanie buspasów; tworzenie stref z zakazem ruchu samochodowego oraz stref ograniczonego ruchu; ograniczanie ruchu samochodów poprzez wprowadzenie systemów płatnego parkowania; intensyfikacja okresowego oczyszczania ulic i chodników; termomodernizacja budynków. Działania te były zbieżne z określonymi w POP 67/07 i 223/09, podstawowymi kierunkami działań zmierzających do przywrócenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub>, dwutlenku azotu i benzo(a)pirenu w powietrzu na terenie strefy aglomeracji warszawskiej.

(dowód: akta kontroli tom III str. 118-137, 188-219, 244-279)

**3.6.** Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w POP 223/09 i 184/13, emisja napływowa z terenów położonych poza Warszawą miała istotny wpływ na poziom zanieczyszczeń powietrza benzo(a)pirenem, na terenie tego Miasta, w szczególności na terenie dzielnic znajdujących się na jego obrzeżach.

Urząd m.st. Warszawy nie współpracował w badanym okresie z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego w celu ustalenia wspólnej strategii działań mających na celu poprawę jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli tom III str. 475, 478)

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśniła, że oszacowana w POP emisja napływowa pochodzi z terenu całej Polski, w związku z czym nie ma możliwości określenia wpływu emisji z obszarów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego na jakość powietrza w Warszawie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 688, 694)

Dyrektor BOŚ wyjaśnił, że (w jego ocenie) współpraca Urzędu m.st. Warszawy z MWIOŚ oraz Marszałkiem Województwa Mazowieckiego układała się poprawnie. Prezydenta m.st. Warszawy opiniował projekty POP opracowywane przez Zarząd Województwa Mazowieckiego i przekazywał Marszałkowi sprawozdania z ich realizacji.

(dowód: akta kontroli tom III str. 475, 689)

**3.7.** Po sprzedaży w III kw. 2011 r. przez samorząd m.st. Warszawy na rzecz firmy Dalkia Polska S.A. posiadanych akcji Stołecznego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. (SPEC)<sup>50</sup>, które było właścicielem centralnej sieci ciepłowniczej na

---

<sup>50</sup> Aktualna nazwa: Dalkia Warszawa S.A.

terenie Warszawy, Miasto jest zaopatrywana w ciepło, gaz i energię głównie przez podmioty prywatne.

Jacek Wojciechowicz Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, odpowiadając na pytanie dotyczące podejmowanych działań w celu kształtowania polityki spółek zajmujących się dostawami ciepła w celu poprawy jakości powietrza, a w szczególności ograniczania niskiej emisji wyjaśnił m.in., że Warszawa jest zaopatrywana w paliwa i energię przez podmioty komercyjne. Ingerowanie w mechanizmy rynkowe i wolną konkurencję postrzegane byłoby jako nadużycie. Miasto przekonuje przedsiębiorstwa, że realizowanie zadań korzystnych dla miasta, również dla nich będzie opłacalne w ujęciu wieloaspektowym. Od 2011 r. prywatni właściciele centralnego systemu ciepłowniczego realizują ekspansje ciepła sieciowego również na tereny do tej pory dla nich dziewicze. Wiąże się to z faktem niewydolności zaopatrzenia systemu gazowego i systemu elektroenergetycznego obszaru Metropolitalnego Warszawy z systemów krajowych. Jedynie system ciepłowniczy ma rezerwy, możliwości i w dodatku zapewnia najniższy koszt ogrzewania i przygotowania ciepłej wody. Miasto we współpracy z ww. przedsiębiorstwami i innymi podmiotami realizowało i realizuje różnego rodzaju projekty, m.in. projekt „Ciepło sieciowe w budynkach komunalnych”, którym objęto 120 budynków; projekt „Przebudowa i modernizacja systemu ciepłowniczego opartego na węzłach grupowych na system węzłów indywidualnych”, którego realizacja zmniejszy straty ciepła i wody oraz poprawi komfort ogrzewania w 846 budynkach.

(dowód: akta kontroli tom III str. 479-483, 485-547)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Ustalono, że na terenie 10 z 18 dzielnic m.st. Warszawy nie były w badanym okresie przeprowadzane przez pracowników urzędów dzielnic (jak i przez inne jednostki organizacyjne m.st. Warszawy, w tym przez Straż Miejską) kontrole dotyczące prawidłowości stosowania paliw stałych w instalacjach grzewczych, w tym w szczególności celem sprawdzenia czy nie występuje nielegalne spalanie odpadów w domowych instalacjach grzewczych. Biorąc pod uwagę fakt, że średnioroczne stężenie benzo(a)pirenu w powietrzu na terenie m.st. Warszawy przekraczało w badanym okresie poziom dopuszczalny (o czym była mowa w pkt 2.9. wystąpienia), świadczy to o niewywiązywaniu się w sposób rzetelny przez burmistrzów ww. dzielnic z obowiązków określonych w art. 379 ust. 1 ustawy POŚ. Należy dodać, że kontrole takich nie przeprowadzano m.in. w dzielnicach (Ursus, Praga Północ, Wawer), na terenie których, zgodnie informacjami zamieszczonymi w POP 223/09 (załącznik nr 2), występowały największe przekroczenia stężeń benzo(a)pirenu pochodzące z emisji powierzchniowej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 285, 325, 370, 438, 495, 555; tom II str. 4, 54-55, 86, 119, 172, 227-228, 262, 303, 336, 390, 429, 546; tom III str. 11, 555-563)

Burmistrzowie dzielnic, na terenie których nie przeprowadzano takich kontroli wyjaśniali ten fakt w szczególności nieposiadaniem uprawnień do nakładania mandatów karnych, w związku z czym (w ich ocenie) kontrole w tym zakresie powinni przeprowadzać strażnicy Straży Miejskiej m.st. Warszawy, posiadający takie uprawnienie. Natomiast Z-ca Komendanta Straży Miejskiej brak przeprowadzania takich kontroli tłumaczyła brakiem upoważnień Prezydenta m.st.

Warszawy dla strażników do przeprowadzania kontroli na terenie prywatnych posesji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 286, 325, 370-371; tom II str. 55, 86, 119, 227-228, 262, 303, 336, 390; tom III str. 555-563)

W ocenie NIK wskazywane w ww. wyjaśnieniach problemy z przeprowadzaniem kontroli mają wyłącznie charakter organizacyjny.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą braku nawiązania przez m.st. Warszawa współpracy z sąsiednimi jednostkami samorządu w celu ustalenia wspólnej strategii działań mających na celu poprawę jakości powietrza, biorąc pod uwagę m.in. fakt, że za część zanieczyszczeń powietrza na terenie Warszawy odpowiada emisja napływowa z terenów położonych poza Warszawą (o czym była mowa w pkt. 3.6. niniejszego wystąpienia). W ocenie NIK wskazywane przez Prezydenta m.st. Warszawy w wyjaśnieniach argumenty w tej sprawie (przywołane w pkt 3.6.), nie stanowią wystarczającej przesłanki do zaniechania współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego na rzecz wypracowania wspólnej strategii działań w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza. Umożliwiłoby to koordynację podejmowanych działań i realizację wspólnych przedsięwzięć w tym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, podejmowanie przez kontrolowaną jednostkę dodatkowych działań służących ochronie powietrza.

#### **4. Podejmowanie działań służących ograniczeniu emisji zanieczyszczeń do powietrza w procesie wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska.**

Opis stanu  
faktycznego

4.1. W latach 2008-2013 Prezydent m.st. Warszawy wydał ogółem 177 pozwoleń, o których mowa w art. 180 ustawy POŚ, na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza<sup>51</sup>. Wydane decyzje zostały przekazane do wiadomości MWIOŚ.

W okresie tym nie wydawano pozwoleń zintegrowanych, o których mowa w art. 201 ust. 1 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli tom III str. 564-565, 587-598)

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt d rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego w sprawie określenia POP 67/07, Prezydent m.st. Warszawy zobowiązany był do przekazywania organowi przyjmującemu POP informacji o wydanych pozwoleńiach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

W przekazanych Marszałkowi Województwa Mazowieckiego przez Prezydenta m.st. Warszawy informacjach o realizacji POP67/07 za lata 2008-2010 nie zamieszczono informacji o wydanych w tym okresie pozwoleńiach, o których jest mowa wyżej. Dane takie zamieszczono natomiast w przekazanych Marszałkowi informacjach o realizacji ww. POP za lata 2011-2013.

(dowód: akta kontroli tom III str. 565)

Ustalono, że poza ww. informacjami, Urząd przekazywał Marszałkowi Województwa Mazowieckiego w latach 2010-2013 do wiadomości kopie wydanych pozwoleń na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza. W 2010 r. przekazano Marszałkowi do wiadomości 7 spośród 45 pozwoleń wydanych tym roku.

<sup>51</sup> Ilość ta dotyczy wszystkich wydanych pozwoleń, w tym dotyczących instalacji nowo wybudowanych, jak i istotnie zmienianych.

W kolejnych latach przekazywano Marszałkowi kopie wszystkich wydanych pozwoleń. We wcześniejszym okresie, tj. w latach 2008-2009 nie przekazywano pozwoleń Marszałkowi.

Wynikało to z kolejnych pism Urzędu Marszałkowskiego skierowanych do Prezydent m.st. Warszawy, który najpierw 28 marca 2008 r. zwrócił się z prośbą o nieprzekazywanie kopii tych decyzji, a następnie 30 sierpnia 2010 r. poprosił o przesyłanie na bieżąco kopii m.in. tego rodzaju decyzji wydawanych przez Prezydenta m.st. Warszawy, wskazując że powyższe dokumenty posłużą do identyfikacji podmiotów korzystających ze środowiska oraz weryfikacji opłat za korzystanie ze środowiska wnoszonych do Urzędu Marszałkowskiego.

(dowód: akta kontroli tom III str. 565-569)

**4.2.** Zgodnie z art. 226 ustawy POŚ, wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza na obszarze, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza wymaga przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego.

W latach 2008-2013 Prezydent m.st. Warszawy nie prowadziła ww. postępowań kompensacyjnych, mimo iż na obszarze aglomeracji warszawskiej przekroczone zostały, jak wynika z POP 67/07 oraz 223/09, standardy jakości powietrza, m.in. w zakresie poziomu jego zanieczyszczenia pyłem PM10 oraz benzo(a)pirenem.

(dowód: akta kontroli tom III str. 565, 583-586)

Zastępca Dyrektora BOŚ wyjaśniła m.in., że pojęcie „obszaru”, o którym jest mowa w art. 225 ust. 1 ustawy POŚ nie jest zdefiniowane w przepisach tej ustawy. Zgodnie z art. 221 ust. 1 pkt 5 ustawy POŚ, do wniosków o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza należy dołączyć aktualny stan jakości powietrza, który to stan jest określany przez właściwy inspektorat ochrony środowiska w formie tzw. tła substancji. Urząd prowadzi postępowanie kompensacyjne w przypadku, gdy tło substancji przekracza poziom dopuszczalny. W okresie objętym kontrolą tło określone przez MWIOŚ, dla żadnego z wniosków o wydanie pozwolenia, o którym mowa wyżej, nie przekraczało poziomu dopuszczalnego.

(dowód: akta kontroli tom III str. 93, 97, 583-586)

MWIOŚ w złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach wskazał m.in., że w rocznych ocenach jakości powietrza sporządzonych za lata 2010-2013 województwo mazowieckie podzielone było na cztery strefy. Jednak dla określenia tła substancji przyjmuje się mniejsze obszary, w miarę posiadanych informacji. Zasadniczo analizuje się wartości dla powiatów, gmin, a nawet dla wybranych mniejszych obszarów korzystając z pomiarów, modelowania, szacowania i porównywania.

(dowód: akta kontroli tom III str. 45-48, 578-582)

W wyniku kontroli 4 wybranych decyzji o pozwoleniu na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza<sup>52</sup> stwierdzono, że wnioski na podstawie których wydano te decyzje zawierały wszystkie wymagane dane określone w art. 221 ust. 1 i 2 ustawy POŚ. Stan jakości powietrza określony w pismach WIOŚ, załączonych wniosków, w żadnym z kontrolowanych przypadków nie przekraczał poziomu dopuszczalnego danej substancji w powietrzu.

(dowód: akta kontroli tom III str. 576-577)

---

<sup>52</sup> Po dwie z 2012 r. i 2013 r.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Prezydent m.st. Warszawy nie przekazała do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, w sporządzanych co roku informacjach z realizacji POP 67/07, danych o 88 wydanych w latach 2008-2010 pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pomimo stosownego obowiązku określonego w § 7 ust. 1 pkt d rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego w sprawie określenia ww. POP. W kolejnych latach w przekazywanych informacjach z realizacji POP 67/07 uwzględniano tego rodzaju dane, z tym że w informacji z realizacji POP w 2011 r. przekazano Marszałkowi Województwa Mazowieckiego dane dotyczące 25 na 27 wydanych w tym roku pozwoleń przez Prezydent m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli tom III str. 564-565, 570-574)

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśniła, że przywołane wyżej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nałożyło obowiązek przekazywania informacji o wydawanych decyzjach, w tym o pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia celów Programu. Przygotowując informacje za lata 2008 – 2010 uznano, że wydane w tym okresie pozwolenia nie zawierają takich ustaleń.

(dowód: akta kontroli tom III str. 8-9)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zaznaczyć, że w wyniki kontroli wybranych losowo 9 pozwoleń wydanych w latach 2008-2010 oraz 9 pozwoleń wydanych w latach 2011-2013 nie stwierdzono, żeby różniły się one pod względem ich wpływu na osiągnięcie celów określonych w POP 67/07.

(dowód: akta kontroli tom III str. 590-686)

P.o. Naczelnika Wydziału Akustyki Środowiska, Informacji i Edukacji Ekologicznej w BOŚ wyjaśniła m.in., że początkowo uznano, że przedmiotowe pozwolenia nie realizują celów określonych w POP. Po 2010 r. stanowisko to uległo zmianie – zdecydowano, że przekazywane będą informacje o wszystkich wydawanych pozwoleniach, a ocenę, czy zmierzają one do realizacji celów POP pozostawiono Marszałkowi Województwa Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli tom III str. 348)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>53</sup>, wnosi o:

1. realizację zadań naprawczych ujętych w programach ochrony powietrza obowiązujących na terenie strefy aglomeracji warszawskiej;
2. rozważenie możliwości nawiązania współpracy z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego, z terenów których napływają do Warszawy największe ilości zanieczyszczeń;

<sup>53</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

3. przeprowadzanie kontroli w zakresie spalania odpadów w piecach do ogrzewania budynków;
4. usprawnienie systemu nadzoru nad rzetelnością i kompletnością sprawozdań z realizacji programów ochrony powietrza.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Prezydent m.st. Warszawy 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 9 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Kontroler  
Marcin Mirończuk  
starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

D.W.