



Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa, tel. 22 443 10 01, faks 22 443 10 02
sekretariatprezydenta@um.warszawa.pl, um.warszawa.pl

KW-WI.1712.88.2023.ESI

Warszawa, 22 marca 2024 r.

Pani

Dorota Zawadzka - Stępiak

Dyrektor Biura Ochrony Powietrza

i Polityki Klimatycznej Urzędu

m. st. Warszawy

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 22 ust. 10 regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 312/2007 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy (ze zm.) w związku z kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m. st. Warszawy w Biurze Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej m.st. Warszawy w okresie od 7 grudnia 2023 r. do 26 stycznia 2024 r., w zakresie realizacji Programu „Walka ze smogiem”, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 1 lutego 2024 r., stosownie do § 39 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 1837/2019 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r., w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego, przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Celem kontroli była ocena procesu udzielania przez Biuro Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej Urzędu m. st. Warszawy dotacji celowych na finansowanie na terenie m. st. Warszawy przedsięwzięć polegających na modernizacji kotłowni oraz wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej, a także poprawności weryfikacji składanych wniosków oraz rozliczania udzielanych dotacji. Biuro Kontroli pozytywnie ocenia działania Biura Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej w kontrolowanym zakresie.

Z danych Biura Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej wynika, że liczba urządzeń na paliwo stałe na terenie Warszawy zmniejszyła się z szacowanych w 2017 r. 15 000 szt. do 2 650 szt. na koniec 2023 r. tj. o ponad 80%.

Według danych za lata 2017-2022 zmniejszyło się w Warszawie stężenie zanieczyszczeń w powietrzu, przede wszystkim pyłami zawieszonymi PM 2,5 (średnio o 16 %) i PM 10 (średnio o 25 %) oraz benzo(a)pirenem o 62 %.¹ Likwidacja pieców na paliwo stałe niewątpliwie miała wpływ na poprawę jakości powietrza w Warszawie.

Na terenie Województwa Mazowieckiego obowiązują przepisy antysmogowe mające zapewnić czyste powietrze mieszkańcom Mazowsza, wprowadzone uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 162/17 z 24 października 2017 r.² ze zmianą przyjętą uchwałą nr 59/22 z 26 kwietnia 2022 r.³, która obowiązuje wszystkich mieszkańców województwa, samorządy oraz podmioty działające na jego terenie. Ograniczenia i zakazy wymienione w uchwale dotyczą wszystkich użytkowników urządzeń o mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych.

Realizowany przez Biuro Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej program „Walka ze smogiem” (kod zadania: C/OM/III/P4/118) został wprowadzony uchwałą Rady m. st. Warszawy nr VI/61/2019 z 25.01.2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej m. st. Warszawy na lata 2019-2045 oraz uchwałą nr VI/62/2019 z 25.01.2019 r. w sprawie budżetu m. st. Warszawy na 2019 rok.

W programie przewidziano realizację zadań poprzez:

- modernizację sposobu ogrzewania budynków poprzez wymianę nieefektywnych kotłów na paliwa stałe, tzw. kopciuchów,
- zastosowanie odnawialnych źródeł energii do produkcji ciepła i energii elektrycznej,
- termomodernizację budynków, oraz monitoring jakości powietrza i modernizację oświetlenia wewnętrznego w budynkach.

Zakładane cele programu realizowano przede wszystkim poprzez udzielanie dotacji mieszkańcom (osobom fizycznym) na modernizację kotłowni i odnawialne źródła energii oraz poprzez przekazywanie środków finansowych na inwestycje jednostkom sektora finansów publicznych.

Na program „Walka ze smogiem” w poszczególnych latach realizacji wydatkowano następujące środki finansowe.

Rok	2019	2020	2021	2022	2023
Kwota (zł)	68 008 873	115 537 472	61 616 061	12 363 697	42 473 897

¹ Stężenie benzoapirenu było mierzone w latach 2017-2022 r. tylko na jednej stacji, na Bemowie.

² Uchwałą opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 27 października 2017 r. poz. 9600.

³ Uchwałą opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 29 kwietnia 2022 r. poz. nr 5147.

Kontrolą niniejszą objęto udzielanie dotacji przez Biuro na podstawie uchwały Rady m. st. Warszawy nr XIX/487/2019 z 26 września 2019 r.⁴ zwanej dalej uchwałą, na modernizację kotłowni w nieruchomościach, które są ogrzewane kotłami lub paleniskami na paliwo stałe albo olej opałowy oraz na wykonanie instalacji odnawialnych źródeł energii w nieruchomościach, które nie są ogrzewane kotłami lub paleniskami na paliwo stałe albo olej opałowy.

1. Modernizacja Kotłowni

Szczegółowe zasady udzielania dotacji na realizację inwestycji polegających na modernizacji kotłowni określone zostały w załączniku nr 1 do uchwały.⁴

Modernizacja kotłowni w nieruchomościach, które są ogrzewane kotłami lub paleniskami na paliwo stałe albo olej opałowy polega na trwałej ich likwidacji i zastąpieniu: odnawialnym źródłem energii, indywidualnym węzłem cieplnym, źródłem ciepła opalanym paliwem gazowym, źródłem ciepła zasilanym energią elektryczną.

Według ww. uchwały nabór wniosków trwa cały rok, przy czym za datę złożenia wniosku uznaje się datę wpływu wniosku do Urzędu m. st. Warszawy. Wnioski mogą być składane w Biurze lub w Urzędach Dzielnic m. st. Warszawy na formularzu według wzoru określonego w załączniku nr 2 do uchwały. Wnioski zgodnie z § 11 załącznika do uchwały, podlegały ocenie w zakresie celowości i zgodności inwestycji, będącej przedmiotem wniosku, z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Wysokość dotacji na pokrycie rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji polegających na modernizacji kotłowni w nieruchomościach, określono w § 3 pkt 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały. Wysokość dotacji w przypadku wniosków złożonych w latach 2019-2020 wynosiła: - do 100 % kwoty obliczonej na podstawie § 3, w przypadku wniosków złożonych w roku 2021 - do 90 % kwoty obliczonej na podstawie § 3, w przypadku wniosków złożonych w roku 2022 i w latach następnych - do 70 % kwoty obliczonej na podstawie § 3.

Udzielenie dotacji następowało na podstawie umowy określającej wysokość kwoty dotacji oraz zakres, warunki realizacji inwestycji i dofinansowania. Rozpoczęcie realizacji inwestycji, w tym ponoszenie wydatków, nie mogło nastąpić przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji.

Po zakończeniu realizacji inwestycji wnioskodawcy składali w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dotacji, pisemne rozliczenie dotacji, zgodnie ze wzorem formularza. Do składanych rozliczeń załączano m. in. następujące dokumenty: kopie protokołu odbioru robót-inwestycji, faktury (rachunki) wystawione na wnioskodawcę na podstawie protokołów odbioru, dokumentację fotograficzną przedstawiającą wykonaną inwestycję. Warunkiem wypłacenia dotacji było zrealizowanie inwestycji. Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wnioskodawcy, następowało po zaakceptowaniu przez Biuro rozliczenia, w terminie 21 dni od daty jego zaakceptowania.

W objętych kontrolą sprawach Biuro informowało pisemnie wnioskodawców o akceptacji rozliczenia i o przekazaniu środków na rachunek bankowy.

⁴ Uchwała Rady m. st. Warszawy nr XIX/487/2019 z 26 września 2019 r W sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m. st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, zmienionej uchwałą nr LXXII/2404/2022 Rady m. st. Warszawy z 17 listopada 2022 r.

Biuro prowadziło w formie elektronicznej rejestr wniosków o dotację, w zakresie modernizacji kotłowni, w formie tabeli w programie Excel, nazwanej „Baza piece”. W wyniku szczegółowej analizy rejestru oraz kontroli 15 wniosków, wykazano:

- wniosek nr 1998/2020/P (złożony drogą elektroniczną) i nr 2517/2021/P (złożony drogą pocztową) dotyczyły tej samej nieruchomości i likwidacji takiego samego źródła ciepła. W „bazie piece” status wniosku 1998/2020/P został wskazany jako pozytywny, zaś w przypadku wniosku

nr 2517/2021/P wpisano duplikat. Dyrektor Biura wyjaśniła, że: „W grudniu 2020 r. do PK wpłynęła rekordowa liczba wniosków o udzielenie dotacji na modernizację kotłowni, tj. 870 sztuk.

Niektórzy mieszkańcy przesyłali wnioski kilkakrotnie drogą elektroniczną i jednocześnie za pośrednictwem poczty, tak też było w przypadku wniosków składanych przez W tym okresie pracownicy niejednokrotnie mieli problemy z identyfikacją, czy złożono wniosek ponownie, czy jest to kolejny wniosek dotyczący innego budynku, znajdującego się na danej nieruchomości. Dopiero kontrola bezpośrednia nieruchomości rozstrzygnęła, że wnioski

dotyczyły tej samej inwestycji. Co do zasady wnioski nie są rejestrowane dwukrotnie. Gdy zdarzy się taka sytuacja, w bazie wniosków zapisywana jest informacja o duplikacie wniosku.”

- w „Bazie piece” w 7 przypadkach jako sposób złożenia wniosku było wskazane „Telefon”⁵.

Jak wyjaśniła Dyrektor Biura: „W 2020 r. z powodu wybuchu pandemii COVID-19 ograniczono bezpośrednią obsługę klientów w urzędzie. W związku z tym kierownictwo Biura Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej umożliwiło mieszkańcom składanie wniosków przez telefon. Wnioski były wypełniane zgodnie z informacjami podanymi przez mieszkańców, a następnie formalnie rejestrowane. Ze względu na pandemię nie było wymagane, aby wnioskodawcy dostarczali wnioski w formie papierowej.”

- w jednym przypadku pismo o zaakceptowaniu rozliczenia (w dniu 6 października 2021 r.) wraz z oryginałami faktur zostało wysłane do wnioskodawcy po upływie ponad 4 miesięcy od dnia wykonania przelewu, tj. w dniu 17 marca 2022 r. (data pisma 16 marca 2022 r.). Dyrektor Biura wyjaśniła, że: „W 2021 r. rozliczono rekordową liczbę umów o udzielenie dotacji, tj. 2 017 (951 na modernizację kotłowni i 1 066 na OZE) wobec czego proces zatwierdzenia rozliczeń i wysyłki faktur (rachunków) wydłużył się. Zwrot oryginałów faktur w późniejszym czasie, jako czynność techniczna nie miał wpływu na terminową wypłatę dotacji.”

W zakresie prowadzonych kontroli związanych z udzielaniem dotacji na modernizację kotłowni ustalono⁶, iż w latach 2019-2023 przed realizacją inwestycji Biuro dokonało 2 140 wizji, a dla 2 711 wniosków nie przeprowadzono wizji przed realizacyjnej. Liczba kontroli przed rozliczeniem dotacji i wypłatą środków wyniosła 1 355, w tym w 2019 r. - 3, w 2020 r. - 377, w 2021 r. - 303, w 2022 r. - 441, w 2023 r. - 231. Dyrektor Biura wyjaśniła w tym zakresie, iż: „(...) W pierwszej kolejności do kontroli kierowane są wnioski, które dotyczą likwidacji palenisk, tzw. kóz, kominków, pieców kaflowych. Dodatkowo weryfikowane są inwestycje, na których realizację przyznano wysoką dotację lub dotyczą wykonania pomp ciepła, jak również gdy brak jest zdjęć dołączonych do rozliczenia, które potwierdzają moc zainstalowanych urządzeń. Kontrole przed rozliczeniem dotacji są również

⁵ oraz w jednym przypadku w bazie OZE 2020

⁶ (wg stanu na 27 grudnia 2023 r.).

przeprowadzane, jeśli pracownicy Wydziału Dotacji PK mają wątpliwości po przeanalizowaniu złożonych dokumentów rozliczeniowych. Dodatkowo w ramach kontroli realizacji inwestycji, tj. trwałości inwestycji w okresie 5 lat, zgodnie z zapisami umowy o udzielenie dotacji mogą być wykonywane wizje po rozliczeniu inwestycji.”

2. Wykorzystanie lokalnych źródeł energii odnawialnej

Szczegółowe zasady udzielania dotacji na realizację inwestycji polegającej na wykorzystaniu lokalnych źródeł energii odnawialnej określone były w załączniku nr 1 do uchwały.⁴

Biuro prowadziło w formie elektronicznej rejestry wniosków o dotację w zakresie odnawialnych źródeł energii w programie Excel, nazwanej „Baza OZE”. Liczba wniosków o udzielenie dotacji na realizację instalacji OZE w poszczególnych latach⁷ wyniosła: w 2020 r. - 1 490 szt., w 2021 r. - 2 430 szt., w 2022 r. - 1 255 szt., w 2023 r. - 1 077 szt. Ze względu na duże zainteresowanie dotacjami w dotychczasowych naborach wnioskowane kwoty dotacji znacznie przekraczały wysokość dostępnych środków finansowych zabezpieczonych w budżecie m. st. Warszawy. Liczba wniosków o udzielenie dotacji które nie były rozpatrywane ze względu na przekroczenie limitu środków wynosiła: w 2020 r.

- 329 szt., w 2021 r. - 465 szt., 2022 r. - 894 szt., 2023 r. - 326 szt. Zgodnie z § 9 ust 5 pkt 2 uchwały ww. wnioski nie były rozpatrywane w kolejnych latach.

Na podstawie szczegółowej kontroli 8 wybranych spraw na realizację instalacji OZE ustalono, iż wnioski w celu uzyskania dofinansowania składano w Biurze Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej lub w Urzędach Dzielnic. Wnioski wraz z wymaganymi załącznikami przyjmowane były od 1 września roku poprzedzającego planowany rok realizacji do 31 stycznia roku, w którym inwestycja była planowana.⁸ Wnioski zgodnie z § 11 załącznika nr 1 do uchwały, podlegały ocenie w zakresie celowości i zgodności inwestycji z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Wysokość dotacji na pokrycie rzeczywistych kosztów inwestycji, określano zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały. Udzielenie dotacji następowało na podstawie umowy określającej m. in. wysokość kwoty dotacji oraz zakres, warunki realizacji inwestycji i dofinansowania. Biuro posiadało wzory umów z załącznikami zawierającymi formularze rozliczenia dotacji. Po zakończeniu realizacji inwestycji wnioskodawcy składali w terminie określonym w umowie pisemne rozliczenie dotacji. Do składanych rozliczeń załączano m. in. kopie protokołu odbioru robót, faktury (rachunki) wystawione na wnioskodawcę na podstawie protokołów odbioru, dokumentację fotograficzną przedstawiającą wykonaną inwestycję. Przekazanie dotacji wnioskodawcy, następowało po zaakceptowaniu rozliczenia, w terminie 21 dni od daty jego zaakceptowania. Biuro pisemnie informowało wnioskodawców o akceptacji rozliczenia i o przekazaniu środków na rachunek bankowy. W objętych kontrolą sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości.

Według § 16 załącznika nr 1 do ww. uchwały zrealizowanie inwestycji było równoznaczne z osiągnięciem efektu rzeczowo-ekologicznego.

W zakresie prowadzonych kontroli związanych z realizacją instalacji OZE w latach 2019 -2023 ustalono, iż Biuro przeprowadziło: - 309 kontroli przed realizacją inwestycji, 108 kontroli po realizacji

⁷ W ramach jednego wniosku można się ubiegać o udzielenie dotacji na kilka rodzajów instalacji OZE.

⁸ Odnośnie naborów na rok 2023 i 2024 oraz do 31 marca odnośnie naborów na rok 2020, 2021 i 2022.

inwestycji i 4 kontrole w okresie eksploatacji inwestycji. Według informacji Dyrektor Biura udzielonej w zakresie liczby oraz wyboru spraw do kontroli: „(...) Przeprowadzenie kontroli w nieruchomościach nie jest obligatoryjnym elementem weryfikacji wniosków o udzielenie dotacji. Wzajemnie w przypadku dotacji na OZE są wykonywane jedynie w uzasadnionych przypadkach. (...) Kontrole przed realizacją inwestycji dotyczą wniosków wymagających weryfikacji źródła ogrzewania nieruchomości oraz mają na celu sprawdzenie, czy inwestycja nie została zrealizowana przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji. Kontrole po realizacji inwestycji (po złożeniu rozliczenia) służą porównaniu danych zawartych w dokumentach rozliczeniowych ze stanem faktycznym.”

3. Działania promocyjne

Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym⁹ do zadań Biura należało udzielanie informacji oraz przygotowywanie materiałów informacyjnych i promocyjnych na temat dotacji.

Dyrektor Biura wyjaśniła, że w ww. zakresie prowadzono następujące działania:

(...) z wejściem w życie nowego programu dotacyjnego (październik 2019 r.) Miasto rozpoczęło szeroko zakrojoną kampanię marketingową „Zlikwiduj kopciucha” (...) Do połowy marca 2020 r. pracownicy Biura przedstawiali programy dotacyjne na spotkaniach z mieszkańcami oraz prowadzili szkolenia dla pracowników Urzędów Dzielnic z nowych zasad udzielania dotacji. We współpracy z Biurem Marketingu Miasta prowadzono działania informacyjne (prasowe, w mediach społecznościowych, na stronie eko.um.warszawa.pl) oraz dystrybucję materiałów promocyjnych. (...) W 2020 r. zrealizowane zostały trzy kampanie informacyjne na temat warszawskiego programu dotacyjnego. Dwie kampanie zostały przeprowadzone przy użyciu płatnych nośników, m.in.:

1. zewnętrznych nośników reklamowych (billboardy, słupy ogłoszeniowe, reklama na autobusach),
2. reklamy radiowej (RMF Maxxx, RMF Classic, Radio Pogoda Warszawa),
3. reklamy w prasie lokalnej (Super Express, Fakt, Nasze Miasto) i bezpłatnej prasy dzielnicowej,
4. mediów społecznościowych. (...)

W okresie lipiec-sierpień 2020 r. została zrealizowana jedna nieodpłatna kampania informacyjna przy użyciu ekranów w warszawskiej komunikacji miejskiej (autobusy i tramwaje) oraz w przestrzeni publicznej (stacja Metro Świętokrzyska)(...)”

Według danych posiadanych przez Biuro koszty działań promocyjnych wyniosły:

- na przełomie 2019 i 2020 r. - 276 862,86 zł,
- w okresie listopad-grudzień 2020 r. - 425 385,22 zł,
- w okresie 2021-2022 przekazano do Biura Marketingu Miasta środki w kwocie 600 000,00 zł na kampanię dotyczącą modernizacji kotłowni oraz wykorzystania OZE, oraz środki w kwocie 320 000,00 zł na kampanię antysmogową,
- w 2022 r. przekazano do Straży Miejskiej m. st. Warszawy środki w kwocie 200 000,00 zł. na działania informacyjne o możliwości uzyskania dotacji oraz pomoc przy wypełnianiu wniosków i weryfikacji źródeł ciepła,
- wykonanie ulotek dla mieszkańców Warszawy - 20 684,98 zł.

⁹ Zarządzenie nr 485/2022 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 23 marca 2022 r. (tekst ujednolicony) w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy.

4. Realizacja programów „Czyste Powietrze” i „STOP SMOG”

W zakresie realizacji porozumienia o współpracy zawartego 30 września 2022 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) w Warszawie w zakresie realizacji na terenie Warszawy programu „Czyste Powietrze”, Dyrektor Biura przekazała, że na dofinansowanie inwestycji objętych tym programem, tj. termomodernizacje budynków i wymianę źródła ciepła w domach jednorodzinnych, przyjmowano wnioski za pośrednictwem doradców energetycznych. Dodatkową korzyścią dla składających wnioski była możliwość połączenia tego dofinansowania z dotacją miejską. W roku 2022 r. z uwagi na trwające szkolenia doradców energetycznych w zakresie obsługi programu, wnioski nie były przyjmowane. W roku 2023 zostały pozyskane 192 wnioski. Umowy o dofinansowanie inwestycji objętych programem, zgodnie z porozumieniem były zawierane przez WFOŚiGW. Miasto st. Warszawa nie pośredniczyło w procedurze zawierania umów i wypłat dotacji.

W dniu 11 sierpnia 2022 r. zawarto porozumienie pomiędzy Miastem Stołecznym Warszawa, a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w sprawie realizacji na terenie Warszawy programu „STOP SMOG”. Na podstawie porozumienia Miasto zadeklarowało realizację 200 przedsięwzięć niskoemisyjnych na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych w terminie do końca 2024 r. Zasady naboru do programu zostały określone w ustawie z 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. z 2023 r. poz. 2496 tj.) i dotyczyły kryteriów dochodowych oraz majątkowych beneficjentów. Dyrektor Biura przekazała, że „(...) W ramach realizacji tego programu Miasto prowadziło inwentaryzację budynków jednorodzinnych potencjalnych beneficjentów programu. Głównie dotyczyło to osób, które Ośrodki Pomocy Społecznej (OPS) wskazały jako beneficjentów dodatku do źródeł węglowych oraz osób, które składały wnioski o dotację miejską, ale wstrzymały ich realizację z powodu braku środków na wkład własny, pomimo wysokiego dofinansowania ze strony Miasta. Zidentyfikowano 55 potencjalnych uczestników programu. Aktualnie Biuro jest na etapie opracowywania regulaminu realizacji programu na terenie Warszawy z planowanym uchwaleniem go w I kwartale 2024 r. (...) dlatego do urzędu nie wpłynęły jeszcze żadne wnioski do programu „STOP SMOG. (...)”.

W świetle pozytywnej oceny działalności Biura Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej w kontrolowanym zakresie oraz niestwierdzeniem nieprawidłowości nie formułuję zaleceń pokontrolnych.

PREZYDENT
MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY



Rafał Trzaskowski

Do wiadomości:

Pani Magdalena Młochowska – Dyrektor Koordynator ds. zielonej Warszawy

