NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.010.01.2023

Pan Rafał Trzaskowski
Prezydent
Miasta Stołecznego Warszawy

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/064 Działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa[1]
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent m.st. Warszawy od 22 listopada 2018 r. Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełniła Hanna Gronkiewicz-Waltz, od 4 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikacja problemu zanieczyszczeń komunikacyjnych oraz działania na rzecz kształtowania zachowań sprzyjających ich ograniczeniu. 2. Tworzenie warunków ruchu dla transportu zbiorowego i indywidualnego sprzyjających ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych. 3. Działania na rzecz eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin podejmowane przez miasto.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia kontroli z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę podejmowanych działań.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Rafał Ulewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/114/2023 z 10 maja 2023 r. 2. Monika Białogrodzka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/113/2023 z 10 maja 2023 r. 3. Łukasz Pawelski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/117/2023 z 12 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-6)

[1] Dalej także Urząd.
[2] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie m.st. Warszawa[4] podejmowało prawidłowe i skuteczne działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych. W ich wyniku podróżujący po Warszawie coraz częściej korzystali z komunikacji publicznej i rowerów zamiast z samochodów osobowych. Skutkiem podejmowanych działań było, w ostatnich czterech latach, znaczące obniżenie wielkości emisji szkodliwych związków chemicznych pochodzących z transportu drogowego.

Podejmowane w mieście działania zmierzające do zmniejszenia emisji szkodliwych związków chemicznych z zanieczyszczeń komunikacyjnych wpisywały się w działania przewidziane w *Programie ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu*[5], przyjętym przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 115/20 z 8 września 2020 r.[6]

Miasto rzetelnie identyfikowało problemy związane z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi. Dokonywało pomiarów poziomu zanieczyszczenia powietrza (w tym przekroczenia norm jego jakości) i udostępniało mieszkańcom w czasie rzeczywistym przy pomocy miejskiej platformy internetowej i aplikacji Warszawa 19115.

W ramach zachęt do korzystania ze zrównoważonego transportu m.in. wyposażono parkingi *Parkuj i Jedź* w punkty ładowania pojazdów elektrycznych, rozbudowywano sieć buspasów, udostępniono mieszkańcom *System Warszawskiego Roweru Publicznego*, modernizowano ścieżki rowerowe.

Miasto podejmowało też działania edukacyjne, promujące wykorzystanie zrównoważonych form transportu, kierowane do uczniów i nauczycieli szkół podstawowych.

Rzetelnie prowadzono działania na rzecz utworzenia *Strefy Czystego Transportu,* które poprzedzono badaniami emisyjności pojazdów i analizą wpływu *Strefy* na jakość powietrza w mieście. Wprowadzone strefy *Tempo 30* objęły ok 9,6% wszystkich miejskich dróg publicznych. Na inwestycje infrastrukturalne, związane z transportem, sprzyjające ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych, wydatkowano kwotę 3 654 695,6 tys. zł, z czego najwięcej bo 3 570 008,1 tys. zł na budowę II linii metra.

Zapewniono mieszkańcom dostępną i niskoemisyjną komunikację publiczną oraz ulgi w opłatach i zwolnienia z opłat za postój samochodu na parkingach *Parkuj i Jedź* dla osób posiadających bilety komunikacji publicznej. W latach 2021-2022 zapewniono też, określony w art. 68 ust. 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych[7], udział autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych biometanem w świadczeniu usług komunikacyjnych oraz, wymagany art. 68 ust. 2 tej ustawy, udział pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów obsługujących Urząd.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzano kontrole u przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów, obejmujące m.in. problematykę badania emisji spalin oraz wydawano stosowne zalecenia pokontrolne wraz z terminem usunięcia nieprawidłowości.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku aktualizacji *Planu transportowego* w terminie określonym w art. 80 ustawy o elektromobilności oraz przeprowadzenia 92 kontroli stacji kontroli pojazdów (z 495 kontroli, które miały miejsce w latach 2020-2022) z uchybieniem ustawowego terminu określonego w art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy

---

3 Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
4 Dalej także Warszawa lub Miasto.
5 Strefy: mazowiecka, aglomeracja warszawska, miasto Płock i miasto Radom.
6 Dalej: POP.
7 Dz. U. z 2023 r. poz. 875, ze zm., dalej: ustawa o elektromobilności.

z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[8] (opóźnienia wynosiły od 7 do 107 dni).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[9] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja problemu zanieczyszczeń komunikacyjnych oraz działania na rzecz kształtowania zachowań sprzyjających ich ograniczeniu

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Na obszarze m.st. Warszawy, w okresie objętym kontrolą, funkcjonowało 10 stacji pomiarowych[10] oraz 164 czujniki jakości powietrza[11]. Miasto identyfikowało problem jakości powietrza związany z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi przy pomocy wybudowanych we własnym zakresie w 2020 r. dwóch stacji pomiarowych[12] oraz uruchomionego w 2022 r. systemu niereferencyjnych[13] ww. czujników jakości powietrza, zlokalizowanych we wszystkich 18 dzielnicach Warszawy i 17 gminach partnerskich. Wstępne lokalizacje czujników zostały wytypowane przez ekspertów z Politechniki Warszawskiej, a następnie zweryfikowane i uzgodnione z burmistrzami wszystkich dzielnic warszawskich i wójtami gmin partnerskich[14].

(akta kontroli str. 13, 361)

Miejskie stacje pomiarowe oraz czujniki niereferencyjne zostały zakupione w ramach projektu *Wirtualny Warszawski Obszar Funkcjonalny*[15] współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Nowe stacje pomiarowe zaplanowano i wybudowano w standardzie odpowiadającym wymaganiom Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska[16], jako stacje typu komunikacyjnego, w celu wzmocnienia monitoringu emisji z sektora transportu. W Warszawie, w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, funkcjonuje tylko jedna stacja typu komunikacyjnego, która, tak jak stacje należące do miasta, w czasie rzeczywistym dokonuje pomiarów pyłu zawieszonego PM2,5 i PM10 oraz dwutlenku azotu NO_2.
Wyniki pomiarów ze stacji należących do m.st. Warszawy i sieci Państwowego Monitoringu Środowiska, a także z czujników niereferencyjnych udostępniane były mieszkańcom w czasie rzeczywistym na miejskiej platformie internetowej[17] (od 14 września 2022 r.) oraz w aplikacji Warszawa 19115 wraz z zaleceniami dotyczącymi aktywności podejmowanych na powietrzu.

(akta kontroli str. 13-15)

Przygotowany i wdrożony w Warszawie system monitorowania emisji z transportu pozwalał na bieżącą analizę wpływu ruchu drogowego na jakość powietrza. Konieczność wdrożenia takiego systemu Sejmik Województwa Mazowieckiego wskazał w POP. W efekcie powstała baza danych o emisji pojazdów, a koszt jej utworzenia wynosił 595,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 520-521)

1.1.2. W latach 2018-2022 pomiarowe stacje monitoringowe zlokalizowane na terenie miasta wykazały następujące wartości pomiarowe:

---

8 Dz. U. z 2023 r., poz. 1047, ze zm., dalej: ustawa Prawo o ruchu drogowym.
9 Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.
10 W tym osiem należących do sieci Państwowego Monitoringu Środowiska oraz dwie nieobjęte tym monitoringiem.
11 W tym 108 zainstalowanych na terenie Warszawy oraz 56 zainstalowanych w 17 gminach partnerskich.
12 Nieobjętych Państwowym Monitoringiem Środowiska.
13 Czujniki, które nie wykorzystywały metod pomiarowych określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystego powietrza dla Europy.
14 Wg. wyjaśnień Dyrektor Biura Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej.
15 Komponent e-środowisko; Virtual WOF.
16 Dalej: GIOŚ.
17 IoT pod adresem: https://iot.warszawa.pl/mapa?filter=air

- dla PM2,5 stężenia średnioroczne[18] w: 2018 r. w przedziale od 21,0 do 24,9 µg/m^3, 2019 r. od 15,7 do 24,9 µg/m^3, 2020 r. od 14,0 do 18,3 µg/m^3, 2021 r. od 16,3 do 21,0 µg/m^3, 2022 r. od 13,3 do 17,0 µg/m^3;
- dla PM10 stężenia średnioroczne w[19]: 2018 r. w przedziale od 30,2 do 42,9 µg/m^3, 2019 r. od 21,9 do 37,3 µg/m^3, 2020 r. od 22,4 do 35,4 µg/m^3, 2021 r. od 24,6 do 40,3 µg/m^3, 2022 r. od 20,5 do 35,3 µg/m^3;
- dla PM10 liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych[20] wyniosła: w 2018 r. od 43 do 62 dni, w latach 2019-2022 r. nie odnotowano liczby dni z przekroczeniami stężeń dobowych;
- dla NO_2 stężenia średnioroczne[21] wynosiły w: 2018 r. w przedziale od 26,2 do 50,3 µg/m^3, 2019 r. od 22,1 do 49,7 µg/m^3, 2020 r. od 17,6 do 37,2 µg/m^3, 2021 r. od 18,8 do 42,9 µg/m^3, 2022 r. od 20,2 do 41,2 µg/m^3;
- dla NO_2 liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych[22] wyniosła: 5 godzin w latach 2018-2020, natomiast w 2021 r. i 2022 r. nie odnotowano przekroczeń stężeń dobowych.

W okresie objętym kontrolą zmniejszała się wielkość emisji szkodliwych związków chemicznych pochodzących z transportu drogowego oraz ich udział w emisji ogółem tych substancji. Według danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, dotyczących m.st. Warszawy, emisja cząsteczek PM2,5 pochodzących z transportu stanowiła w: 2018 r. – 20,5% emisji ogółem; 2019 r. – 19,8%; 2020 r. – 15,4%, 2021 r. – 15,8%; 2022 r. – 10,3% (wielkość emisji zmniejszyła się z 263,1 tys. kg w 2018 r. do 140,1 tys. kg w 2022, tj. o 46,75%). Transport drogowy był odpowiedzialny za emisję 21,7% cząsteczek PM10 w 2018 r.; 22,1% w 2019 r.; 17,8% w 2020 r.; 18,3% w 2021 r. oraz 11,3% w 2022 r. (wielkość emisji zmniejszyła się z 339,3 tys. kg w 2018 r. do 184,3 tys. kg w 2022, tj. o 45,69%). Udział emisji tlenków azotu (NO_2) pochodzących z transportu zmniejszył się z 42,5% w 2018 r. do 32,2% w 2022 r., z wyjątkiem 2021 r., kiedy to odnotowano jego wzrost do 48,8% (wielkość emisji zmniejszyła się z 4922,1 tys. kg w 2018 r. do 2938,3 tys. kg w 2022 r., tj. o 40,30%).

Dyrektor BOPiPK wyjaśniła, że nowe wytyczne WHO dotyczące wprowadzenia bardziej restrykcyjnych maksymalnych średniorocznych norm stężenia pyłów PM2,5 i PM10 oraz gazu NO_2, a także dopuszczalnych dobowych poziomów stężeń dla pyłów PM2,5 i PM10 oraz gazu NO_2, znalazły odzwierciedlenie w działaniach Sejmiku Województwa Mazowieckiego, który Uchwałą Nr 59/22 z dnia 26 kwietnia 2022 r. zmienił Uchwałę Nr 162/17 z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (tzw. *uchwała antysmogowa*).

(akta kontroli str. 262-263, 419-422)

1.1.3 Miasto współpracowało z następującymi podmiotami zajmującymi się jakością powietrza:

– Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska – podczas budowy warszawskiego systemu monitoringu powietrza w zakresie uzgodnienia lokalizacji dwóch miejskich referencyjnych stacji typu komunikacyjnego oraz spełniania przez nie wymagań GIOŚ co do lokalizacji stacji pomiarowych, a także podczas ustalania zakresu badań prowadzonych w tych stacjach i specyfikacji sprzętowej do przetargu na ww. stacje;

---

18 Poziom dopuszczalny 25 µg/m^3, a od 1 stycznia 2020 r. 20 µg/m^3.
19 Poziom dopuszczalny 40 µg/m^3, 24 g - 50 µg/m^3.
20 Poziom dopuszczalny 35 dni.
21 Poziom dopuszczalny 40 µg/m^3, 1 g - 200 µg/m^3.
22 Poziom dopuszczalny 18 dób.

– Politechniką Warszawską – w 2016 r. zawarto ramowe porozumienie o współpracy w zakresie rozwoju i wdrożenia w Warszawie prac badawczo-naukowych związanych m.in. z budową systemu monitoringu jakości powietrza, tzw. Warszawskiego Indeksu Powietrza. Politechnika Warszawska opracowała wstępną koncepcję systemu niereferencyjnych czujników, która została wdrożona w 2022 r.;
– Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym[23], który razem z Politechniką Warszawską współpracował z miastem w ramach dialogu technicznego prowadzonego w związku z przygotowywaniem przetargu na czujniki niereferencyjne i system do zbierania, przetwarzania i udostępniania danych o jakości powietrza;
– międzynarodową organizacją badawczą zajmującą się emisjami z transportu, tj. Międzynarodową Radą ds. Czystego Transportu[24] w zakresie przeprowadzenia badania z zastosowaniem metod pomiarów pozwalających na oszacowanie rzeczywistej emisyjności pojazdów w mieście;
– Funduszem Czystego Powietrza[25] oraz Bloomberg Philantropies[26] przy realizacji projektu pn. *Oddychaj Warszawo*[27], w ramach którego organizacje te wspierają Warszawę wiedzą techniczną, danymi i informacjami z całego świata, co jest istotne w kontekście wprowadzania stref czystego transportu, które obecnie nie funkcjonują w żadnym polskim mieście.

(akta kontroli str. 14, 19, 265, 278-281)

1.1.4. W przypadku wydania przez GIOŚ powiadomienia o wystąpieniu ryzyka przekroczenia lub przekroczeniu norm jakości powietrza, mieszkańców Warszawy zawiadamiano o powyższym za pomocą miejskiej strony internetowej[28] oraz za pośrednictwem warszawskiego systemu kontaktu z mieszkańcami Warszawa 19115 poprzez publikację komunikatu w aplikacji. Osoby, które wyraziły zgodę na otrzymywanie powiadomień sms, także w tej formie. W ten sposób powiadamiano również szkoły i przedszkola. Mieszkańcy mogli również sprawdzać jakość powietrza na miejskiej platformie IoT i w ww. aplikacji Warszawa 19115, w których publikowano bieżące dane o jakości powietrza wraz z zaleceniami dotyczącymi aktywności podejmowanych na powietrzu.

Zastępca Dyrektora BOPiPK oświadczył, że niezależnie od powyższego w Warszawie opracowano i uruchomiono miejską procedurę informowania o podwyższonych stężeniach pyłu zawieszonego PM10 ale o progach niższych niż normy krajowe (alert żółty, pomarańczowy i czerwony)[29]. Każdorazowo po opublikowaniu przez GIOŚ danych pomiarowych z godz. 6:00 oraz 15:00, osoba pełniąca dyżur (w Straży Miejskiej) obliczała średnią wartość stężenia PM10 odpowiednio z godzin 0:00-6:00 oraz 8:00-15:00. W przypadku wystąpienia alertu niezwłocznie, tj. nie później niż do godz. 7:00 i 16:00 przekazywany był odpowiedni komunikat dotyczący dnia bieżącego i następnego. Podobnie jak w przypadku powiadomień GIOŚ, informowano placówki edukacyjne oraz mieszkańców za pośrednictwem centrum kontaktu z mieszkańcami - Warszawa 19115 (sms, powiadomienia w aplikacji).

(akta kontroli str. 19-20)

---

23 Dalej także: IOŚ-PIB.

24 International Council for Clean Transportation – międzynarodowa organizacja badawcza zajmującą się emisjami z transportu, dalej także: ICCT.

25 Clear Air Fund - organizacja pozarządowa działająca na rzecz czystego powietrza w miastach.

26 Organizacja charytatywna zajmująca się m.in. przeciwdziałaniem zanieczyszczeniu powietrza, zdrowiem publicznym i środowiskiem.

27 Breathe Warsaw.

28 Strona główna oraz zakładka dla mediów, a także strony internetowe dzielnic.

29 W przypadku możliwości przekroczenia stężeń dobowych PM10 poziom informowania (alert pomarańczowy) w przypadku stężenia powyżej 80 ug/m^3, poziom alarmowania w przypadku stężenia powyżej 100 ug/m^3. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 8 października 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1931) normy te wynosiły odpowiednio: 100 ug/m^3 oraz 150 ug/m^3.

1.2.1. W *Strategii zrównoważonego rozwoju systemu transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne*[30] nie przewidziano działań edukacyjnych i promujących wykorzystanie zrównoważonych form transportu. Miasto prowadziło jednak takie działania.

Określone w strategii rozwoju miasta do 2030 roku pn. *Strategia Warszawa#2030* cele operacyjne realizowane są poprzez programy wykonawcze. W przypadku celu operacyjnego 3.3. *Korzystamy z przyjaznego systemu transportowego* opracowywany jest *Program zrównoważonej mobilności m.st. Warszawy do 2026 r.*[31]*,* którego przyjęcie planowane jest w 2023 r. W programie tym Cel Szczegółowy 1. *Uczymy się o zrównoważonej mobilności i bezpiecznym poruszaniu się po mieście* dotyczy działań edukacyjnych i promujących wykorzystywanie zrównoważonych form transportu.

W ramach projektów zgłoszonych do ww. programu znalazły się działania, które w poprzednich latach realizowane były przez jednostki miejskie, w tym:

- lekcje wychowania komunikacyjnego *Nasza wspólna sprawa – ekologiczna Warszawa* prowadzone od 2017 r., kierowane do klas I-III szkół podstawowych, które miały na celu przedstawienie zalet korzystania z transportu publicznego, nauczenie bezpiecznego korzystania z tego transportu oraz promowanie elektrycznych autobusów. Lekcje przeprowadzono w 95 szkołach i wzięło w nich udział ok. 12 tysięcy uczniów;
- kampania *Rowerowy Maj* prowadzona od 2016 r., kierowana do przedszkoli i szkół podstawowych, zachęcająca dzieci, nauczycieli oraz rodziców do wykorzystywania aktywnych sposobów dotarcia do szkoły lub przedszkola. W latach 2018-2023 w kampanii udział wzięło ok. 60 tysięcy uczniów;
- lekcje wychowania komunikacyjnego *Po Warszawie pieszo i na kółkach* prowadzone od 2022 r., kierowane do klas I-III szkół podstawowych oraz zerówek, które mają za zadanie promocję mobilności i zrównoważonego transportu w Warszawie. W ramach programu opracowane zostały materiały edukacyjne na temat zrównoważonej mobilności. W pięciu edycjach lekcji udział wzięło 2384 uczniów oraz 110 nauczycieli.

(akta kontroli str. 20-24, 364-366)

1.2.2. W m.st. Warszawie w latach 2018-2023 (do zakończenia czynności kontrolnych) zrealizowano 22 tematyczne działania, których koszt łączny wyniósł 3 836,6 tys. zł, w tym 3 362,9 tys. zł, tj. 87,7% stanowiły środki wydatkowane na kampanię *Rowerowy maj*, organizowaną przez Zarząd Dróg Miejskich. W zajęciach tych uczestniczyło ok. 69 tysięcy osób.

Zamówienia dotyczące ww. 22 działań tematycznych, realizowanych przez jednostki organizacyjne podległe Urzędowi (Zarząd Dróg Miejskich, Zarząd Transportu Miejskiego) były udzielane na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznych regulaminów, w przypadku wartości zamówienia nieprzekraczającej 30,0 tys. euro lub 130,0 tys. zł.

W ramach kontroli została przeprowadzona przez NIK otwarta ankieta[32] dotycząca m.in. postrzegania działań edukacyjnych i promocyjnych prowadzonych przez Miasto. Z przeprowadzonej ankiety wynikało, że 72,6% ankietowanych spotkało się w ciągu ostatniego roku z kampaniami informacyjnymi zachęcającymi do korzystania z innych form transportu niż samochód osobowy z silnikiem spalinowym. Ankietowani najczęściej spotykali się z kampaniami zachęcającymi do korzystania z komunikacji publicznej (97% wskazań) i rowerów (51,2%).

(akta kontroli str. 364-366, 433)

---

30 Przyjęty przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy uchwałą Nr LVIII/1749/2009 z 9 lipca 2009 r.

31 https://konsultacje.um.warszawa.pl/processes/program-zrownowazonej-mobilnosci.

32 Liczba ankietowanych – 511 osób, z czego 410 to mieszkańcy Warszawy. Dalej: ankieta NIK.

1.2.3. Zastępca Dyrektora BOPiPK oświadczył, że miasto w latach 2018-2023 nie uzyskało dofinansowania na realizację projektów informacyjnych lub edukacyjnych związanych z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi. Najważniejszym strategicznym dokumentem Miasta z obszaru turystyki była *Polityka turystyczna m. st. Warszawy*, odnosząca się m.in. w zakresie ochrony środowiska do *Strategii#Warszawa2030*. Stołeczne Biuro Turystyki zleciło wykonanie eksperckiego opracowania badawczego, dotyczącego wpływu rozwoju turystyki na środowisko przyrodnicze Warszawy wraz z systemem wskaźników monitorujących dynamikę ich relacji funkcjonalno-przestrzennych. Dokument ten będzie zawierał analizę oddziaływania wszystkich kierunków polityki turystycznej na środowisko przyrodnicze miasta oraz rekomendacje działań ułatwiających użytkownikom miasta, w tym turystom, m.in. korzystanie z transportu publicznego i ekologicznych środków komunikacji. Termin zakończenia prac nad tym dokumentem przewidziany został na grudzień 2023 roku.

(akta kontroli str. 25)

1.2.4. Uchwałą nr XXXVIII/973/2016 Rady m. st. Warszawy z 15 grudnia 2016 r. przyjęto *Program ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 r.* W okresie objętym kontrolą zostały sporządzone dwa raporty z realizacji tego programu, w tym pierwszy za lata 2017-2018 oraz drugi za lata 2019-2020. W ww. programie, w ramach obszaru interwencji *Jakość powietrza i ochrona klimatu* został wskazany cel *Zapewnienie dobrej jakości powietrza, w tym obniżenie stężeń pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5, dwutlenku azotu i benzo(a)pirenu*. W dokumencie wskazano kierunki interwencji, które miały służyć realizacji założonego celu, w tym m.in.:

- rozwój i promocja systemu transportu publicznego, wprowadzanie ułatwień dla pasażerów poprzez realizację następujących zadań: budowa linii tramwajowej na Tarchomin, zaprojektowanie i rozbudowa II linii metra, rozwój systemu wspólnego biletu dla transportu publicznego w obszarze aglomeracji oraz rozwój systemu buspasów;
- eliminacja ruchu, w tym tranzytowego, z centrum miasta, m. in. poprzez budowę obwodnic i dróg stanowiących dogodne połączenia między dzielnicami; w tym zakresie sporządzono dokumentację projektową dotyczącą budowy obwodnicy śródmiejskiej na odcinku od Ronda Wiatraczna do Ronda Żaba;
- rozbudowa systemu dróg dla rowerów i innej infrastruktury rowerowej, promocja ruchu rowerowego; w tym celu m.st. Warszawa utrzymywało i rozwijało system wypożyczalni rowerowych w ramach warszawskiego roweru publicznego *Vetrurilo* rozwijało sieć dróg dla rowerów w ramach 28 projektów inwestycyjnych, organizowało wydarzenia promujące ruch rowerowy;
- zmywanie ulic w celu ograniczenia pylenia, w tym m.in. wzdłuż Krakowskiego Przedmieścia oraz ul. Świętokrzyskiej, a także 78,8 km ulic w dzielnicy Targówek oraz 30,6 km ulic w dzielnicy Żoliborz w 2019 r.;
- ograniczenie emisji z transportu publicznego; m.st. Warszawa zakupiło 110 autobusów niskoemisyjnych zasilanych CNG i 130 autobusów elektrycznych. Wybudowano również infrastrukturę do ładowania autobusów elektrycznych, a dla potrzeb autobusów gazowych powstała stacja CNG w zajezdni przy ul. Kleszczowej.

Na podstawie raportów za lata 2017-2020 stwierdzono, że nastąpiła poprawa jakości powietrza, a stężenie: pyłów zawieszonych PM10, PM2,5 oraz dwutlenku azotu zmniejszyło się. Liczba dni z przekroczeniem poziomu dopuszczalnego PM10 malała z każdym rokiem i wynosiła: 112 w 2018 r., 58 w 2019 r. oraz 49 w 2020 r.

(akta kontroli str. 435-451, 454)

1.2.5. Zastępca Dyrektora BOPiPK oświadczył, że m.st. Warszawa w zakresie działań promocyjnych i edukacyjnych nie współpracowało z organizacjami pozarządowymi ani też innymi instytucjami w obszarze zanieczyszczeń komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 25)

1.3.1 Formą zachęty do korzystania z transportu zeroemisyjnego przez mieszkańców była realizacja zadania pn. *Budowa punktów ładowania pojazdów na parkingach Parkuj i Jedź* w ramach inwestycji infrastrukturalnych w zakresie budowy parkingów przesiadkowych *Parkuj i Jedź*. Ładowarki dla pojazdów elektrycznych były jednym z elementów budowy i zostały uwzględnione w umowie z wykonawcą. Budowa stacji ładowania stanowiła odrębną inwestycję, której koszt w latach objętych badaniem kontrolnym wyniósł 475,4 tys. zł. i nie był dofinansowywany ze środków zewnętrznych. Wydatki w poszczególnych latach wyniosły w: 2018 r. – 3,8 tys. zł; 2019 r.–132,6 tys. zł; 2020 r. – 208,0 tys. zł; 2021 r. – 95,3 tys. zł; 2022 r.– 35,7 tys. zł. Koszt eksploatacji punktów ładowania wyniósł 543,2 tys. zł i został w całości sfinansowany z budżetu miasta. Ładowanie pojazdów elektrycznych jest bezpłatne, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 3 uchwały nr LIX/1564/2017 Rady m. st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie regulaminu parkingów działających w systemie *Parkuj i Jedź*. Zastępca Dyrektora Biura Infrastruktury[33] oświadczył, że Zarząd Transportu Miejskiego[34] nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby osób korzystających ze stacji ładowania.

(akta kontroli str. 26, 370)

Ponadto w mieście rozwijano sieć buspasów, przede wszystkim dla usprawnienia przejazdu autobusów, z możliwością korzystania z nich przez samochody osobowe o napędzie elektrycznym. Wg stanu na 1 stycznia 2018 r. łączna długość buspasów wynosiła 65 975 m i została wydłużona do 82 315 m wg stanu na 31 grudnia 2022 r., tj. o 24,8%.

(akta kontroli str. 26)

Zastępca Dyrektora Biura Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju Urzędu wyjaśnił, że podległa jednostka, tj. Zarząd Dróg Miejskich, nie posiada danych statystycznych dotyczących liczby samochodów elektrycznych korzystających z buspasów. Zarząd Dróg Miejskich[35] posiadał jednak rozmieszczone na obszarze miasta stałe punkty Automatycznego Pomiaru Ruchu, w tym m.in. przy ul. Dolina Służewiecka. Po wytyczonym w tej ulicy buspasie, 18 października 2022 r. poruszało się 3280 samochodów osobowych w kierunku centrum, zaś w kierunku granicy miasta 2964. ZDM przeprowadził ponadto pomiary ruchu na buspasie zlokalizowanym przy ul Puławskiej w okresie od 6 do 12 października 2022 r. Buspasem tym w kierunku Piaseczna lub Południowej Obwodnicy Warszawy (z pominięciem niedzieli 9 października) poruszało się w ciągu doby od 1159 do 2027 aut osobowych.

(akta kontroli str. 373, 387-397)

Zastępca Dyrektora BOPiPK poinformował, że Biuro Administracji kilka lat temu wdrożyło pomysł dofinansowania karty miejskiej pracownikom, którzy wykonują zadania służbowe poza biurem. Stanowiło to, jego zdaniem, zachętę do korzystania ze środków komunikacji miejskiej. W miejskich lokalizacjach rozwinięto również infrastrukturę rowerową obejmującą stojaki, toalety dla rowerzystów itp. Były to działania, które miały charakter wyłącznie wspierający kampanie popularyzujące korzystanie z rowerów i komunikacji miejskiej. Ponadto ww. wskazał na możliwość korzystania przez pracowników ZDM (w godzinach pracy) ze służbowych rowerów (w tym elektrycznych) oraz z e-hulajnóg[36], co stanowi skuteczną alternatywę (zwłaszcza w godzinach szczytu) dla samochodów służbowych ZDM.

---

33 Dalej: BI.
34 Dalej: ZTM.
35 Dalej: ZDM.
36 Wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich.

Straż Miejska m.st. Warszawy, jak oświadczył Zastępca Dyrektora BOPiPK, posiadała 252 pojazdy służbowe, w tym pięć w pełni elektrycznych (BEV). W stosunku do roku 2018 liczba posiadanych pojazdów spalinowych w jednostce zmniejszyła się o 60, co pozwoliło zmniejszyć ilość przebytych kilometrów pojazdami spalinowymi z około 5 mln km do prawie 3,6 mln km rocznie. Ponadto do patrolowania warszawskich ulic przeznaczonych było 127 rowerów znajdujących się we wszystkich oddziałach terenowych jednostki, które były wykorzystywane przez patrole[37], jako uzupełnienie codziennej pracy strażników.

Ponadto Urząd prowadził działania promocyjno-edukacyjne w zakresie zachęcania do korzystania przez pracowników z transportu rowerowego. W tym celu przeprowadzono w 2022 r. pierwszą edycję *Grywalizacji rowerowej*, która zachęcała do wyboru roweru jako alternatywnego środka transportu, który pozwala w ekologiczny sposób na dotarcie do biura pracownikom Urzędu m.st. Warszawy. W okresie od 16 sierpnia do 16 września 2022 r. udział w niej wzięło 513 pracowników Urzędu (257 kobiet oraz 256 mężczyzn) zatrudnionych w 56 jednostkach Urzędu. Pokonali dystans 125 tys. km, w wyniku czego zaoszczędzono 15 ton CO^2 – to tyle co 6 000 litrów paliwa.

(akta kontroli str. 295-296)

Zastępca Dyrektora BOPiPK oświadczył, że tabor zeroemisyjny w warszawskim transporcie publicznym to głównie pojazdy transportu szynowego, czyli składy tramwajowe, pociągi metra i Szybkiej Kolei Miejskiej. Tramwaje Warszawskie od kilku lat prowadzą działania pozwalające skracać czas przejazdu tramwajów. Polegają one na opracowywaniu odpowiednich algorytmów sterowania sygnalizacją świetlną na skrzyżowaniach, przez które prowadzony jest ruch tramwajowy, dające tramwajom priorytet w ruchu w tych miejscach w stosunku do innych pojazdów. W tym celu wykorzystywany jest system lokalizowania tramwajów.

(akta kontroli str. 26)

1.3.2. W Mieście funkcjonował *System Warszawskiego Roweru Publicznego*[38], na realizację którego wydatkowano w latach 2017-2022 łączną kwotę 76 852,7 tys. zł[39], z czego w: 2017 r. – 11 265,1 tys. zł, 2018 r. – 11 892,1 tys. zł, 2019 r. – 12 895,0 tys. zł, 2020 r. – 12 807,1 tys. zł, 2021 r. – 14 029,3 tys. zł, 2022 r. – 13 964,1 tys. zł. Do budżetu miasta z tytułu opłat za wypożyczenia oraz z tytułu kar umownych wpłynęło w latach 2018-2022 17 072,9 tys. zł, co stanowiło 26,0% poniesionych w tym czasie wydatków. Miasto nie zapewniało mieszkańcom pojazdów zaliczanych do kategorii Urządzeń Transportu Osobistego, jak np. e-hulajnogi, czy rowery elektryczne. Liczba wypożyczeń rowerów w ramach SWRP, w okresie objętym kontrolą, wynosiła: 6440,0 tys. w 2018 r., 5953,8 tys. w 2019 r., 3180,0 tys. w 2020 r., 3328,2 tys. w 2021 r. oraz 3904,9 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 26-27, 526-527, 552-559)

1.3.3. W kontrolowanym okresie systematycznie zwiększała się długość sieci rowerowej w Warszawie, przy jednoczesnym spadku tempa jej przyrostu. W 2018 r. sieć liczyła 594,1 km; w 2019 r. – 644,9 km (o 8,6% więcej niż w roku poprzednim); w 2020 r. – 680,4 km (5,5%); w 2021 r. – 710,0 km (4,4%); 2022 r. – 735 km (3,5%). Zastępca Dyrektora Biura Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju wyjaśnił, że ocena rozwoju sieci dróg rowerowych wyłącznie na podstawie długości nowych odcinków nie jest do końca adekwatna. Przykładem są projekty potrzebne,

---

[37] Patrole rowerowe najczęściej operowały na terenie działania IV i V Oddziału Terenowego- czyli na Bemowie, Woli, Bielanach i Żoliborzu. Najczęściej kierowane były do parków, w okolice szkół oraz na nadwiślańskie bulwary, gdzie wspomagały pieszych strażników. Rowery wykorzystywane były także jako forma działań prewencyjnych, w tym. mi.in. do kontroli ścieżek rowerowych z perspektywy ich użytkownika, wskazując zarządcom terenów miejsca, w których należy uzupełnić oznakowanie, naprawić nawierzchnię, czy usunąć zarastającą drogę zieleń.

[38] Dalej: SWRP.

[39] Łącznie na obsługę, tj. podstawienie rowerów, ich bieżącą wymianę i serwis, utrzymanie systemu wypożyczania.

generujące wartość funkcjonalną, ale nie zwiększające istotnie długości sieci, takie jak: budowa ścieżek na Rondzie Dmowskiego, placu Na Rozdrożu, placu Trzech Krzyży oraz wiaduktach zlokalizowanych w ciągu Trasy Łazienkowskiej przy Agrykoli. Ponadto w badanym okresie przybywało parkingów rowerowych, których liczba wzrosła z ok. 11 tysięcy w 2018 r. do ok. 29 tysięcy wg stanu na 22 maja 2023 r[40].
Urząd prowadził pomiary ruchu rowerowego, na podstawie których sporządzał coroczne raporty (od 2014 r.)[41]. W okresie objętym kontrolą udział przejazdów rowerowych w stosunku do przejazdów pojazdami w wybranych punktach Automatycznego Pomiaru Ruchu był różny w zależności od wybranego punktu pomiarowego i daty (okresu) pomiaru. W latach 2019-2022 (sprzed i po pandemii) zanotowano wzrost liczby podróży rowerowych zarówno w szczycie porannym (o 4,5%), jak i popołudniowym (o 20,0%). Szacunkowa liczba rowerzystów przemieszczających się do i z centrum wynosiła w 2022 r. 87 tysięcy w ciągu doby, natomiast rzeka Wisła była przekraczana przez nich 27 tysięcy razy na dzień.

(akta kontroli str. 27-28, 120-121, 552-559)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie polityki kształtowania zachowań komunikacyjnych.

W m.st. Warszawie rzetelnie identyfikowano problem zanieczyszczeń komunikacyjnych. Wykorzystywano w tym celu dane z Państwowego Monitoringu Środowiska oraz z miejskiej sieci czujników i dwóch miejskich stacji pomiarowych monitorujących poziom zanieczyszczeń komunikacyjnych. Wyniki pomiarów na bieżąco udostępniano mieszkańcom na miejskiej platformie internetowej i w aplikacji Warszawa 19115. W przypadku przekroczenia norm jakości powietrza, mieszkańców zawiadamiano o powyższym za pomocą miejskiej strony internetowej, komunikatów w ww. aplikacji lub powiadomień sms. Prowadzono również działania edukacyjne skierowane do uczniów i nauczycieli, promujące wykorzystanie zrównoważonych form transportu poprzez lekcje wychowania komunikacyjnego i kampanię *Rowerowy Maj*. W 2016 r. Rada m.st. Warszawy przyjęła *Program ochrony środowiska dla m.st. na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 r.*; podjęto również działania na rzecz przyjęcia *Programu zrównoważonej mobilności m.st. Warszawy do 2026 r.*
W ramach zachęt do korzystania ze zrównoważonego transportu, wyposażono parkingi *Parkuj i Jedź* w punkty ładowania pojazdów elektrycznych, rozbudowywano sieć buspasów, z których mogą korzystać również samochody elektryczne, udostępniono mieszkańcom System Warszawskiego Roweru Publicznego, a także modernizowano ścieżki rowerowe i zwiększano ich długość.

OBSZAR

2. Tworzenie warunków ruchu dla transportu zbiorowego i indywidualnego sprzyjających ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Miasto tworzyło warunki ruchu sprzyjające ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych, w tym prowadziło prace nad wprowadzeniem *Strefy Czystego Transportu*[42] w Warszawie. W POP zaplanowano przygotowanie szczegółowego planu stworzenia i wdrożenia stref ograniczonego transportu w wersji pilotażowej oraz docelowej w oparciu o normy emisji Euro. Pierwszy etap, obejmujący przygotowanie planu, miał zostać zrealizowany do końca 2022 r. W tym celu przeprowadzono badania realnej emisji spalin z pojazdów poruszających się po ulicach miasta.

40 Liczba szacunkowa wynikająca z inwentaryzacji prowadzonej przez Zarząd Dróg Miejskich.
41 Zamieszczane na stronie internetowej Urzędu: https://um.warszawa.pl/waw/rowery/pomiary-ruchu.
42 Dalej także SCT.

W ramach współpracy z *ICCT*, w październiku 2020 r. przeprowadzono badania umożliwiające oszacowanie rzeczywistej emisyjności pojazdów w mieście[43]. Ich wynikiem był raport, który został opublikowany w kwietniu 2022 r.[44]. Zawierał on dane dotyczące m.in. struktury wiekowej pojazdów poruszających się po mieście, a także emitowanych prze nie zanieczyszczeń. Stwierdzono w nim, że starsze pojazdy spełniające normy spalin Euro 4 oraz niższe emitują więcej cząstek PM 2,5 oraz PM10, a także NO_2 niż pojazdy nowe, które spełniają normę Euro 5 i 6. Raport zalecał wycofanie z ruchu pojazdów certyfikowanych poniżej normy 4 (oprócz autobusów i samochodów ciężarowych). Dla ww. nie zastosowano bardziej restrykcyjnych norm emisyjnych, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Zarządzania Ruchem Drogowym[45] ze względów społeczno-gospodarczych. Analiza danych dotyczących okresu użytkowania pojazdów ciężarowych wskazuje, że były one wycofywane po ok. 10 latach pracy, starsze pojazdy były natomiast użytkowane przez małych przedsiębiorców, dla których zbyt szybki termin wymiany pojazdu oznaczałby poważny wydatek. Zastępca Dyrektora stwierdził również, że pojazdy te stanowiły marginalny udział pojazdów w ruchu, tj. nie więcej niż 0,5%.

(akta kontroli str. 14, 29, 31, 47, 414, 519-520, 528-538)

2.1.2. Proponowana *Strefa Czystego Transportu* w Warszawie będzie obejmować centrum miasta, a granice strefy będą pokrywały się z głównymi drogami i liniami kolejowymi. Wyznaczą je al. Prymasa Tysiąclecia, Al. Jerozolimskie, ul. Kopińska, ul. Wawelska, al. Armii Ludowej, al. Stanów Zjednoczonych, ul. Wiatraczna oraz tory kolejowe wzdłuż północnej obwodnicy kolejowej, do al. Prymasa Tysiąclecia. Obszar SCT został wyznaczony na podstawie analiz. Prawo wjazdu do strefy będzie egzekwowane przez policję i straż miejską podczas wyrywkowych kontroli. Ich forma nie będzie różnić się od kontroli innych znanych kierowcom przepisów drogowych. Podczas kontroli będzie sprawdzane, czy samochód spełnia wymagania strefy – rok produkcji lub odpowiednie normy emisyjne (Euro). W pierwszym etapie wjechać do warszawskiej SCT będzie mógł kierowca prowadzący samochód benzynowy spełniający co najmniej normę Euro 2/II (data pierwszej rejestracji w Unii Europejskiej 1997 r.) lub samochód z silnikiem Diesla spełniający co najmniej normę Euro 4/IV(data pierwszej rejestracji w Unii Europejskiej 2006 r.) lub nowszy. Niezbędna również będzie wydana przez miasto nalepka na szybie auta, informującą o roczniku produkcji i paliwie, jakim zasilany jest silnik. Pierwszy etap ograniczenia ruchu w SCT będzie dotyczył 2% zarejestrowanych w Warszawie pojazdów, a kolejne etapy odpowiednio: 9%, 16%, 23% oraz 27%. Brak zastosowania się do wymogów SCT będzie traktowany jak wykroczenie drogowe, za które można otrzymać mandat w wysokości 500 zł. Projekt uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie ustanowienia na obszarze miasta SCT został opracowany zgodnie z art. 39 i 40 ustawy o elektromobilności.

W projektowanej SCT dopuszczono wjazd pojazdów na podstawie daty ich pierwszej rejestracji w Unii Europejskiej, ponieważ, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BZRD, data pierwszej rejestracji na terenie UE jest wystarczającym gwarantem formalnym wypełniania odpowiednich norm emisji Euro. W dniu pierwszej rejestracji na terenie UE pojazd musi spełniać obowiązujące wówczas standardy Euro.

NIK zwraca uwagę, że pomimo niespełniania przez pojazdy spoza strefy EU, określonych norm EURO, będą one uprawnione do wjazdu do SCT, ze względu na datę ich pierwszej rejestracji w UE (datę sprowadzenia do UE), a nie datę produkcji. Tym samym mogą wystąpić przypadki, w których nie będą uprawnione do wjazdu do SCT, ze względu na datę produkcji, pojazdy z terenu UE emitujące mniej

[43] Badanie stężeń zanieczyszczeń w spalinach pojazdów będących w ruchu, a więc w realnych warunkach drogowych.
[44] https://theicct.org/publication/true-warsaw-emissions-po-apr22. Dalej: badania ICCT.
[45] Dalej: BZRD.

zanieczyszczeń niż ww. pojazdy pochodzące spoza UE (uprawnione do wjazdu do SCT na podstawie daty ich rejestracji). Do takiej sytuacji może dojść m.in. w przypadku pojazdów, które ze względu na zbyt wysoką emisję spalin nie były oferowane na rynku UE i w związku z tym nie przeszły procedury potwierdzającej spełnienie właściwej normy Euro. Przedstawiony przez Zastępcę Dyrektor BZRD argument jest zasadny jedynie w odniesieniu do pojazdów rejestrowanych w UE jako nowe. Pojazdy używane spoza UE mogą być rejestrowane w Polsce po uzyskaniu zaświadczenia o pozytywnym wyniku badania technicznego na stacji diagnostycznej. Takie badania z założenia sprawdzają jedynie podstawowe parametry dotyczące emisji spalin i nie odpowiadają pełnej procedurze badania spełnienia norm Euro. W czasie badania w ogóle nie jest brana pod uwagę emisja tlenków azotu.

W terminie od 25 stycznia do 25 kwietnia 2023 r. przeprowadzono konsultacje społeczne dotyczące *Strefy Czystego Transportu*. Były one prowadzone przy wsparciu zewnętrznej firmy w ramach współpracy z Funduszem Czystego Powietrza, z którym Miasto podpisało list intencyjny w sprawie działań na rzecz czystego powietrza. W ramach współpracy Miasto nie ponosiło kosztów tych działań. Kolejnym etapem będzie opublikowanie projektu uchwały o ustanowieniu SCT, uwzględniającej uwagi zgłoszone w ramach konsultacji.

(akta kontroli str. 29, 414-415, 528-538)

2.1.4 W Warszawie istniały strefy ograniczonej prędkości, oznaczone znakiem B-43, tzw. strefy *Tempo 30*, z czego największe strefy znajdowały się m. in. na osiedlu Boernerowo, osiedlu Nowe Włochy i Wilanów Wysoki. W sumie w strefach ograniczonej prędkości w Warszawie było ok. 250 km ulic, tj. ok. 9,6% wszystkich dróg publicznych w Warszawie.

Dyrektor BZRD Urzędu dodał, że planowane jest zwiększenie udziału stref *Tempo 30* na terenie całej Warszawy. Po przeprowadzeniu analizy wykonanej na zlecenie Urzędu[46], do uspokojenia ruchu przewidziano ok. 1625 km dróg, tj. 65% długości wszystkich dróg publicznych w Warszawie. Ww. analiza uwzględniała m. in. natężenia ruchu, trasy kursowania linii autobusowych, znaczenie poszczególnych dróg dla rozprowadzania ruchu. Wśród ulic wytypowanych do włączenia do strefy *Tempo 30*, ok. 97% stanowiły ulice klasy lokalnej i dojazdowej i były to ulice o niskim natężeniu ruchu, tj. nieprzekraczającym 800-1000 pojazdów na godzinę w obu kierunkach. Szczegółowa mapa została opublikowana na stronach Urzędu, a strefy będą wprowadzane przy okazji innych działań inwestycyjnych oraz zatwierdzeń projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 29, 123-125)

Dyrektor BOPiPK wyjaśnił, że szacowanie efektu ekologicznego dla ww. stref polegało na przeglądzie publikacji i badań naukowych odnośnie emisji zanieczyszczeń w strefach *Tempo 30*. Niektóre z badań wskazywały na nieznacznie niższą emisję zanieczyszczeń z transportu w strefach *Tempo 30*, inne na nieznacznie wyższą – w zależności od rodzaju sieci drogowej na jakiej przeprowadzono badanie. Dyrektor BZRD Urzędu wskazał na wyniki badań[47], z których wynika, że emisja zanieczyszczeń z transportu w strefach *Tempo 30* jest na zbliżonym poziomie co poza nimi. W związku z powyższym, poprawa jakości powietrza nie była celem wprowadzania stref *Tempo 30*.

(akta kontroli str. 74, 299-310)

2.1.5. Miasto w celu ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych podejmowało różne działania w ramach organizacji i zarządzania ruchem. Część z nich została wskazana w POP i dotyczyła m.in. mycia ulic, zwiększania powierzchni zieleni, w tym nasadzenia zieleni średniej wzdłuż największych ciągów komunikacyjnych w Warszawie, o średnim dobowym ruchu pojazdów w roku (SDR) >30 000 czy

[46] Przez firmę prywatną.

[47] Environmental assessment of low speed policies for motor vehicles mobility in city centers.

opracowania raportu dotyczącego możliwości zminimalizowania zatorów i obniżenia emisji NO_2 na skrzyżowaniach objętych Zintegrowanego Systemem Zarządzania Ruchem[48] (ZSRS). Miasto opracowało raport, z którego wynikało m.in., że ww. System funkcjonujący w Warszawie od 2008 r. doprowadził do:

- zmniejszenia czasu przejazdu pojazdów komunikacji indywidualnej;
- redukcji czasu pasażerów podróżujących transportem zbiorowym.
- poprawy systemu informowania użytkowników o warunkach ruchu;
- przyspieszenia reagowania na zdarzenia, w tym zwłaszcza na sytuacje niebezpieczne;
- redukcji liczby zdarzeń (wypadki i kolizje);
- redukcji emisji spalin i hałasu.

Koszt budowy ZSZR wyniósł 34 120,3 tys. zł, a na utrzymanie systemu Miasto wydatkuje rocznie ok. 9 mln złotych

(akta kontroli str. 384-386. 539-548)

Zastępca Dyrektora BOPiPK oświadczył, że Miasto podejmowało działania promujące transport inny niż prywatny transport samochodowy oraz zachęcające mieszkańców do korzystania z transportu miejskiego i rowerowego. Działania realizowane były m.in. poprzez uprzywilejowanie transportu publicznego w ruchu miejskim, czyli tworzenie buspasów, wspólnych torowisk tramwajowo-autobusowych oraz zastosowanie priorytetu sygnalizacji świetlnej dla transportu publicznego.

(akta kontroli str. 30)

Z przeprowadzonej przez NIK ankiety wynika, że 11% ankietowanych zauważyło poprawę płynności ruchu podczas poruszania się samochodem osobowym. Jednocześnie 35,4% ankietowanych zauważyło poprawę w tym aspekcie podczas poruszania się komunikacją publiczną.

(akta kontroli str. 430)

Szczegółową analizą objęto pięć przypadków wprowadzenia ograniczeń dla ruchu pojazdów silnikowych, tj.:

- buspas na ul. Dolina Służewiecka, którego efektem było skrócenie czasu podróży transportem publicznym. Na podstawie pomiarów ruchu z 2021 r. i 2022 r. zanotowano zmniejszenie transportu indywidualnego zarówno w szczycie porannym, jak i popołudniowym od 7,2% do 14,2%. Średni czas przejazdu autobusu skrócił się z pięciu do czterech minut;
- buspas na ul. Puławskiej (od granicy miasta do ul. W. Pileckiego), którego efektem było skrócenie czasu podróży transportem publicznym. Natężenie ruchu w 2022 r. w szczycie porannym zmniejszyło się o ok. 15% w kierunku Piaseczna i o ok. 30% w kierunku ul. Pileckiego;
- przebudowa ul. Świętokrzyskiej (na odcinku od ul. Marszałkowskiej do ul. Tamka), która była wynikiem wybudowania w ciągu ulicy II linii metra, polegająca m.in. na utworzeniu w pasie drogowym nowych dróg dla rowerów. W wyniku inwestycji w szczycie porannym indywidualny ruch samochodowy w kierunku ronda ONZ zmniejszył się o 51%, a w kierunku Wisły o 55%, w ruchu popołudniowym natomiast odpowiednio o 48% i 37%;
- przebudowa Placu Pięciu Rogów, której efektem było utworzenie przestrzeni dla ruchu pieszego i rowerowego;
- przebudowa Traktu Królewskiego, w ramach której stworzono warunki dla ruchu pieszego i rowerowego oraz ofertę transportową złożoną z 10 dziennych linii autobusowych i ok. 40 kursów w szczycie porannym na godzinę w jednym kierunku.

[48] Inteligentny system sterowania ruchem.

Wszystkie ograniczenia ruchu objęte analizą zostały utrzymane do zakończenia czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 416-418)

2.1.6./7. W okresie objętym kontrolą w ramach inwestycji infrastrukturalnych ograniczających emisje zanieczyszczeń w mieście wydatkowano kwotę 3 654 695,6 tys. zł. Największy udział w tej kwocie stanowiły wydatki na budowę II linii metra, na którą przeznaczono 3 570 008,1 tys. zł, z czego wartość dofinansowania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wyniosła 2 438 338,5 tys. zł, tj. 68,3%. Ponadto miasto rozbudowuje sieć tramwajową na Tarchomin (do pętli Winnica) za kwotę 60 673,4 tys. zł. W okresie objętym kontrolą zostały wybudowane także trzy parkingi *Parkuj i Jedź*[49], na które wydatkowano środki w łącznej kwocie 23 538,7 tys. zł, a wartość dofinansowania ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 w postaci Zintegrowanej Inwestycji Terytorialnej wyniosła 5 626,9 tys. zł, co stanowiło 23,9% środków ogółem.

(akta kontroli str. 100)

Miasto nie szacowało efektu ekologicznego dla ww. inwestycji, jednak stanowiły one realizację działań zaplanowanych w dokumentach strategicznych takich jak: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*[50], *Strategia zrównoważonego systemu transportowego Warszawy do 2015 r.*[51], *Strategia #Warszawa 2030*[52] (cel operacyjny 3.3 *Korzystamy z przyjaznego systemu transportowego*), które polegały na promocji transportu niskoemisyjnego, jak w przypadku rozbudowy sieci tramwajowej oraz metra. Budowa parkingów *Parkuj i jedź* została natomiast uwzględniona w *Planie transportowym*. Parkingi te były zlokalizowane przy węzłach przesiadkowych i umożliwiały osobom zmotoryzowanym kontynuację podróży z przedmieść do centrum miasta ekologicznym środkiem transportu. W 2022 r. na ww. trzech parkingach w dni powszednie zaparkowało łącznie 36 254 pojazdów. Osoby korzystające z parkingów mogły kontynuować podróż pociągiem Szybkiej Kolei Miejskiej (w przypadku PKP Jeziorki oraz PKP Żerań) lub metrem (Metro Młociny III).

(akta kontroli str. 60, 95, 410-411)

Zastępca Dyrektora BI Urzędu wyjaśnił, że efektem ekologicznym wszystkich inwestycji było zmniejszenie liczby osób korzystających ze środków transportu emitujących zanieczyszczenie, ograniczenie liczby pojazdów wjeżdżających do centrum miasta, zmniejszenie ryzyka wystąpienia chorób związanych z zanieczyszczeniem powietrza. Ponadto dokończenie wschodniego odcinka drugiej linii metra zmieniło układ komunikacji autobusowej poprzez zmianę tras 14 linii, likwidację 5 linii oraz uruchomienie 3 linii. Zastępca Dyrektora BI wskazał, że po wybudowaniu parkingu *Parkuj i Jedź* Warszawa Jeziorki zostały uruchomione nowe linie Szybkiej Kolei Miejskiej – S4 i S40 do Piaseczna.

(akta kontroli str. 410-411)

Ponadto m.st. Warszawa uczestniczyło w projektach realizowanych przez Zarząd Dróg Miejskich:

- Projekt *RESOLVE* (*Zaangażowanie sektora detalicznego w zrównoważoną mobilność*[53]), dofinansowany z programu *Interreg Europa*, realizowany w latach

[49] Jeziorki PKP, Żerań PKP, Metro Młociny III.

[50] Uchwała nr LIII/1611/2021 Rady m.st. Warszawy z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy.

[51] Uchwała nr LVIII/1749/ 2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne, w tym Zrównoważonego Planu Rozwoju Transportu Publicznego.

[52] Uchwała nr LXVI/1800/2018 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju miasta stołecznego Warszawy do 2030 roku.

[53] Involving the retail sector in sustainable mobility.

2016-2021; wartość projektu w m.st. Warszawie – 817,1 tys. zł, wartość dofinansowania: 694,5 tys. zł. Głównym celem projektu było poszukiwanie takich rozwiązań transportowych, które mogły by sprzyjać rozwojowi ulic handlowych, a jednocześnie nie wywierały negatywnego wpływu na środowisko. Miasto w ramach projektu przeprowadzało badania przestrzeni miejskiej, korzystało ze wsparcia ekspertów, a pracownicy Urzędu brali udział w wyjazdach studyjnych do innych miast biorących udział w projekcie w celu wymiany doświadczeń;

- Projekt *RESOLVE* +, (*Zrównoważona mobilność i przejście na niskoemisyjną gospodarkę detaliczną*[54]) dofinansowany z programu *Interreg Europe*: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Wartość projektu w m.st. Warszawie – 174,3 tys. zł, wartość dofinansowania: 148,2 tys. zł; Miasto kontynuowało działania podjęte w ramach projektu *Resolve* oraz związane z przejściem do gospodarki niskoemisyjnej

Ponadto Miasto uczestniczyło w bezkosztowym projekcie *Misja: 100 neutralnych dla klimatu i inteligentnych miast do 2030,* który realizowany był przez BOPiPK.

(akta kontroli str. 30-31)

2.2.1. W Urzędzie opracowano *Plan Zrównoważonego Rozwoju Transportu Zbiorowego dla m. st. Warszawy*[55]*,* który został przyjęty w drodze uchwały nr XI/198/2015 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 7 maja 2015 r. Plan zawierał elementy wskazane w art. 12 ust. 1 pkt 1-4, 6 i 8, ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[56], tj.: m.in.: sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej; ocenę i prognozę potrzeb przewozowych. Ponadto uwzględniono w nim wpływ transportu na środowisko. Założono kontynuację wymiany taboru autobusowego na wykorzystujący paliwa niskoemisyjne i odnawialne oraz napęd elektryczny. *Plan transportowy* był spójny z innymi dokumentami strategicznymi, w tym m.in. z *Strategią Rozwoju m. st. Warszawy do 2020 roku*, *Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy* oraz *Programem ochrony środowiska Województwa Mazowieckiego na lata 2011-2014 z uwzględnieniem perspektywy do 2018 r*. *Plan transportowy* nie został jednak zaktualizowany, w związku z czym nie zawarto w nim elementów określonych w znowelizowanym art. 12 ust. 1a pkt 1 i 2 wyżej przywołanej ustawy związanych z rozwojem elektromobilności. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 32, 458-469)

2.2.2. Za organizację transportu publicznego, jak również zawieranie umów z operatorami usług transportu publicznego zbiorowego w m.st. Warszawie, odpowiadała jednostka budżetowa Miasta – ZTM. Podmiot ten zawarł umowy zarówno z operatorami będącymi spółkami miejskimi, jak też przedsiębiorstwami niezależnymi. Największym przewoźnikiem transportu autobusowego jest spółka miejska Miejskie Zakłady Autobusowe Sp. z o.o., transportu tramwajowego – spółka miejska Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o., metra – spółka miejska Metro Warszawskie Sp. z o.o. Sieć kolejową obsługują spółki kolejowe, m.in. Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o., Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o.

Liczba pasażerów korzystających z komunikacji publicznej wyniosła w roku: 2015 – 1131,4 mln; 2016 – 1136,5 mln; 2017 – 1169,0 mln; 2018 – 1187,4 mln; 2019 – 1201,7 mln; 2020 – 601,3 mln; 2021 – 630,9 mln; 2022 – 863,4 mln.

(akta kontroli str. 33)

Spadek liczby pasażerów w 2020 r. wynikał z epidemii COVID-19, w czasie której praca i nauka odbywały się w trybie zdalnym. W latach 2021-2022, w stosunku do

54 Sustainable mobility and the transition to a low-carbon retailing economy

55 Dalej: Plan transportowy.

56 Dz. U. z 2022 r., poz. 1343, ze zm., dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

roku poprzedniego, nastąpił wzrost liczby pasażerów odpowiednio o 4,9% oraz 36,9%. Najpopularniejszym środkiem transportu były autobusy, których udział w liczbie pasażerów przewiezionych ogółem, w okresie objętym kontrolą, kształtował się na poziomie pomiędzy 46,7% a 51,6%. Udział tramwajów wynosił od 23,0% do 28,6%; metra od 18,6% do 22,3%; Kolei Mazowieckich od 2,8% do 3,6% oraz Szybkiej Kolei Miejskiej od 1,6% do 2,2%. Najmniejszą liczbę pasażerów stanowili korzystający z Warszawskiej Kolei Dojazdowej – poniżej 0,4%.
Udział poszczególnych środków transportu w podróżach obligatoryjnych[57] w Warszawie w 2022 r. wynosił: 55% komunikacją zbiorową, 33% komunikacją indywidualną, 6% pieszo, 4% komunikacją indywidualną i zbiorową, 2% rowerem. W porównaniu z Warszawskim Badaniem Ruchu[58] wzrósł udział podróży transportem zbiorowym, który w 2015 roku wynosił 46,8%

(akta kontroli str. 113-117, 315, 410,502)

2.2.3. Komunikacja miejska m. st. Warszawy zrealizowała w poszczególnych latach następującą liczbę wozokilometrów: w 2018 – 262 475,2 mln, w 2019 – 268 490,1 mln, w 2020 – 267 674,7 mln, w 2021 – 262 816,7 mln oraz w 2022 – 267 990,7 mln. Zmniejszyła się liczba wozokilometrów wykonanych przez autobusy ze 125 596,1 mln w 2018 r. do 119 809,4 mln w 2022 r., tj. o 4,6%. Równocześnie większa liczba wozokilometrów została zrealizowana przez metro – z 35 567,5 mln w 2018 r. do 44 474,7 mln w 2022 r., tj. o 25,0%.
Łączna długość linii komunikacji miejskiej w 2022 r. wynosiła 5049,1 km, z czego: 3786,8 km stanowiła długość linii autobusowych, 761,2 km linii autobusowych nocnych, 344,4 km linii tramwajowych, 41,1 km metra oraz 115,6 km Szybkiej Kolei Miejskiej.
Rozwój komunikacji tramwajowej został zaplanowany w POP. W okresie objętym kontrolą została zakończona budowa linii z Młocin do Winnicy, a w trakcie budowy jest linia do Wilanowa.

(akta kontroli str. 552-559)

Szczegółowym badaniem zmian kursowania pojazdów komunikacji publicznej, w kontrolowanym okresie, objęto pięć najbardziej obłożonych linii autobusowych[59] oraz osiem tramwajowych[60].
Badanie wybranych linii autobusowych wykazało, że rozkłady jazdy opracowywane były w ramach bieżących działań Zarządu Transportu Miejskiego przy uwzględnieniu kierunkowych założeń zawartych w *Planie transportowym*. Linie te obsługiwały trasy charakteryzujące się występowaniem znacznej liczby pasażerów i obsługiwały ciągi uliczne pozbawione transportu szynowego. Zmianie uległy trasy kursowania dwóch objętych badaniem linii autobusowych.

(akta kontroli str. 101-102, 503-509)

Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, że w przypadku linii 190 przyczyną było wydłużenie linii metra M2 do pętli Bemowo w 2022 r. Trasa linii 509 została zmieniona na stałe w 2021 r. poprzez wydłużenie jej kursowania do nowo otwartej pętli Winnica.
Trasy przebiegu pozostałych linii objętych badaniem były zmieniane czasowo i wynikały m. in. z remontów infrastruktury drogowej.

Zgodnie z *Planem transportowym*, transport szynowy był podstawowym środkiem transportu w układzie komunikacyjnym. Linie nr 1, 9, 17 oraz 33 (o największym obłożeniu) były jednymi z linii magistralnych o największych częstotliwościach kursowania, tj. co cztery minuty w szczycie przewozowym. Zmiany przebiegu tras dotyczyły linii 1 oraz 17. Pierwsza z nich, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BI Urzędu, została wydłużona do pętli Żerań Wschodni, w zastępstwie linii 41, zlikwidowanej

[57] Do pracy, na uczelnię lub do szkoły. Dane z Barometru Warszawskiego.
[58] Zostało przeprowadzone w 2015 r.
[59] Nr 116, 189, 190, 509, 523.
[60] Nr 1, 6, 9, 10, 17, 26, 33, 70.

w związku z wydłużeniem linii metra M2. Trasa linii 17 została wydłużona do nowej pętli Winnica w celu poprawy obsługi komunikacyjnej intensywnie rozbudowującej się części dzielnicy Białołęka. Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, że Zarząd Transportu Miejskiego dokonywał kontroli i oceny realizacji usług świadczonych przez operatorów transportu publicznego. Ponadto ZTM prowadził analizy w zakresie potrzeb przewozowych oraz stopnia ich realizacji. W tym celu na bieżąco były gromadzone dane z automatycznych systemów zliczania pasażerów, które zainstalowano w ok. 90% autobusów oraz bramkach wszystkich stacji metra. W przypadku tramwajów i pociągów Szybkiej Kolei Miejskiej źródłem danych były obserwacje dokonywane okresowo przez pracowników. Szczegółowe analizy danych przewozowych wykonywane były w szczególności po wprowadzeniu w życie zmian w układzie linii i tras o większej skali, np. po uruchomieniu kolejnego odcinka metra i związanych z tym korektach naziemnego układu komunikacyjnego.

(akta kontroli str. 101-102, 314-317, 503-509)

2.2.4. W Mieście stworzony został system parkingów *Parkuj i Jedź*, w pobliżu węzłów przesiadkowych, na który składało się 17 parkingów zapewniających 4 693 miejsca postojowe dla pojazdów, w tym 114 miejsc dla osób z niepełnosprawnościami. Ponadto parkingi te dysponowały 988 miejscami dla rowerów. Wykorzystanie 12 parkingów było monitorowane, a dane o liczbie wolnych miejsc parkingowych zamieszczane i na bieżąco aktualizowane na stronie internetowej Warszawskiego Transportu Publicznego[61]. Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, że trzy parkingi, zlokalizowane przy stacjach: Metro Kondratowicza, Metro Młociny IV oraz Metro Wawrzyszew nie zostały wyposażone w instalacje zliczania pojazdów, a tym samym nie było możliwości publikowania informacji o stopniu aktualnego wykorzystania tych obiektów. W kwestii parkingów Metro Młociny II i Metro Młociny III ww. wyjaśnił, że publikacja tych danych była wstrzymana czasowo z przyczyn technicznych.
Obłożenie parkingów w latach 2018-2022 było na poziomie niższym niż 75% w przypadku: czterech parkingów w 2018 i 2019 r.; 14 w 2020 r, 11 w 2021 r. oraz 11 w 2022 r. Mniejsze obłożenie parkingów w latach 2020-2022 wynikało z pandemii Covid-19; w kulminacyjnym momencie nastąpił spadek ich zapełnienia poniżej 20%. Ponadto wielu pracodawców wprowadziło pracę zdalną. Jak zaznaczył Zastępca Dyrektora, obecnie następuje systematyczny, aczkolwiek powolny wzrost liczby pojazdów korzystających z parkingów.

(akta kontroli str. 56-60, 369-370, 510)

2.2.5. Kwoty opłat za przejazd komunikacją miejską zostały ustalone uchwałą nr XLVII/1139/2017 Rady m. st. Warszawy z dnia 6 kwietnia 2017 roku. Ulgi przysługiwały m.in. mieszkańcom Warszawy rozliczającym podatek dochodowy od osób fizycznych w urzędzie skarbowym na terenie miasta, bez względu na dochód (uchwała Rady m. st. Warszawy nr VI/103/2015 z dnia 26 lutego 2015 r.).
Koszty netto utrzymania komunikacji miejskiej wynosiły w: 2018 r. – 2 416 559,7 tys. zł[62] (13,4% wydatków budżetu miasta), 2019 r. – 2 519 197,5 tys. zł[63] (12,8%), 2020 r. – 2 567 947,5 tys. zł[64] (11,9%), 2021 r. – 2 685 507,3 tys. zł[65] (12,4%) oraz 2022 r. – 2 868 052,4 tys. zł[66] (12,9%).

---

61 https://www.wtp.waw.pl/

62 Z czego: komunikacja autobusowa – 1 036 527,1 tys. zł, tramwaje warszawskie – 650 583,0 tys. zł, metro warszawskie – 431 111,0 tys. zł, Szybka Kolej Miejska – 134 444,2 tys. zł, pozostali przewoźnicy kolejowi – 163 894,4 tys. zł.

63 Z czego: komunikacja autobusowa – 1 047 924,0 tys. zł, tramwaje warszawskie – 660 169,9 tys. zł, metro warszawskie – 476 490,2 tys. zł, Szybka Kolej Miejska – 147 221,2 tys. zł, pozostali przewoźnicy kolejowi – 187 392,2 tys. zł.

64 Z czego: komunikacja autobusowa – 1 017 693,1 tys. zł, tramwaje warszawskie – 700 369,9 tys. zł, metro warszawskie – 500 647,2 tys. zł, Szybka Kolej Miejska – 166 795,8 tys. zł, pozostali przewoźnicy kolejowi – 182 441,5 tys. zł.

65 Z czego: komunikacja autobusowa – 1 031 615,0 tys. zł, tramwaje warszawskie – 767 305,5 tys. zł, metro warszawskie – 515 740,7 tys. zł, Szybka Kolej Miejska – 177 870,4 tys. zł, pozostali przewoźnicy kolejowi – 192 975,7 tys. zł.

66 Z czego: komunikacja autobusowa – 1 176 908,4 tys. zł, tramwaje warszawskie – 733 796,3 tys. zł, metro warszawskie – 586 683,8 tys. zł, Szybka Kolej Miejska – 185 273,4 tys. zł, pozostali przewoźnicy kolejowi – 185 390,5 tys. zł.

Ponadto, na mocy podpisanych porozumień Zarządu Transportu Miejskiego z Warszawską Koleją Dojazdową sp. z o.o. oraz Kolejami Mazowieckimi sp. z o.o., posiadacze biletów oraz kart miejskich długookresowych ZTM mogli korzystać z przejazdów kolejowych obsługiwanych przez WKD i KM w wyznaczonych dwóch strefach, tj. miejskiej (obejmującej przystanki zlokalizowane na terenie Warszawy) oraz podmiejskiej (obejmującej przystanki zlokalizowane w niektórych gminach i miastach podwarszawskich).

Na podstawie uchwały nr LIX/1564/2017 Rady m. st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie regulaminu parkingów działających w systemie *Parkuj i Jedź* w Warszawie zwolniono z opłat za postój pojazdu samochodowego (w wysokości 100 zł) tych użytkowników, którzy posiadali bilet: krótkookresowy, długookresowy, obowiązujący w strefach miejskiej i/lub podmiejskiej, uprawniający do korzystania ze środków lokalnego transportu zbiorowego w m.st. Warszawie, który został skasowany i trwał okres jego ważności podczas opuszczania parkingu. Stanowiło to zachętę dla osób zmotoryzowanych do przesiadania się ze środków transportu osobistego do komunikacji zbiorowej.

(akta kontroli str. 34-35, 41, 370, 400)

2.2.6. Na podstawie badań ankietowych pn. *Barometr Warszawski*[67]*,* przeprowadzonych na losowej, reprezentatywnej próbie 1100 mieszkańców Warszawy w wieku 15 lat i więcej, liczba osób dobrze oceniających komunikację publiczną w Warszawie systematycznie się zwiększała – ze średniego poziomu 85% w 2018 r. do 93% w 2021 r. W 2022 roku 79% mieszkańców (w 10-stopniowej skali) oceniło jakość komunikacji od 6 do 10 punktów, a 15 % wystawiło oceny od 1 do 5 punktów.

W zakresie oceny atrakcyjności komunikacji publicznej w Warszawie, osoby biorące udział w ankiecie NIK najlepiej oceniały dostęp do informacji na temat komunikacji publicznej (74% ocen dobrych lub bardzo dobrych) oraz dostępność komunikacji publicznej (70% ocen dobrych lub bardzo dobrych). Najgorzej oceniono dostępność parkingów P&R (24% oceniających dobrze lub bardzo dobrze).

(akta kontroli str. 430-431, 552-559)

2.2.7. W 2022 r. tabor autobusowy m.st. Warszawy składał się z 1810 pojazdów, z czego: 1215 napędzanych dieslem, 358 zasilanych paliwem gazowym, 162 zasilanych elektrycznie, 70 hybrydowo oraz pięć napędzanych biodieslem. Udział autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych biometanem w świadczeniu usług komunikacyjnych w latach 2021-2022 wynosił 9%, zgodnie z wymogiem określonym w art. 68 ust. 4 ustawy o elektromobilności. Udział pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów samochodowych obsługujących Urząd w latach 2021-2022 wynosił 11%, co było zgodne z wymogiem określonym w art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności.

(akta kontroli str. 41, 268-277, 511)

M. st. Warszawa realizowało wymagania określone w POP poprzez m.in. zakup 130 autobusów elektrycznych, których dostawy rozpoczęły się w 2020 r. oraz wycofywanie z taboru autobusowego pojazdów starszych. W 2019 r. miasto użytkowało 517 pojazdów, które nie spełniały normy emisji spalin EURO V, a w 2022 r – 203, tj. o 314 mniej (60,7%). W tym samym czasie miasto zwiększyło liczbę autobusów spełniających normę spalin Euro VI z 784 do 928, tj. o 144 (18,4%).

(akta kontroli str. 512-524)

2.2.8. Warszawa stwarzała zachęty dla mieszkańców gmin, które zawarły porozumienia z miastem w sprawie wysokości dopłat, przez te gminy, do cen biletów

[67] *Barometr Warszawski* to badanie zwykle przeprowadzane dwa razy w roku – w czerwcu i w listopadzie; to narzędzie, z którego miejscy urzędnicy korzystają, by poznać opinie mieszkanek i mieszkańców o najważniejszych obszarach funkcjonowania stolicy.

długookresowych obowiązujących w strefie miejskiej i podmiejskiej, na podstawie uchwały nr LXVII/1849/2018 Rady m. st. Warszawy z dnia 24 maja 2018 r. Mieszkańcy ww. gmin mogli korzystać z przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego Warszawy, na podstawie biletów ze zniżką. Np. cena imiennego biletu 30-dniowego dla mieszkańców gmin dotujących zakup biletów długookresowych (30- lub 90-dniowych), przy zastosowaniu najwyższej zniżki, wynosiła 120 zamiast 180 zł.

(akta kontroli str. 34-35, 111)

2.3.1. Urząd miasta wraz z jego jednostkami organizacyjnymi, w okresie objętym kontrolą, zwiększył liczbę użytkowanych pojazdów z 3774 w 2018 roku do 4156 w 2022 r. (wzrost o 10,1%). Dyrektor BOPiPK oświadczyła, że w Urzędzie nie podejmowano działań na rzecz ograniczenia liczby użytkowanych pojazdów ze względu na rosnącą liczbę realizowanych zadań. Jednocześnie malał udział starych pojazdów, które nie spełniały normy Euro 4/IV i wyższej. Ich udział w ogólnej flocie pojazdów wynosił w: 2018 r. – 12,6%; 2019 r. – 10,0%; 2020 r. – 7,4%; 2021 r. – 4,3%; 2022 r. – 3,3%. Stare pojazdy zastępowano pojazdami spełniającymi najwyższe normy emisji spalin, w tym pojazdami elektrycznymi. Ich liczba wzrosła ze 149 w 2018 r. do 386 w 2022 r., a ich udział w ogólnej flocie pojazdów w tym okresie zwiększył się z 3,9% do 9,3%.

(akta kontroli str. 261-262)

2.3.2. Miasto wraz z innymi jednostkami organizacyjnymi wykonując, zlecając i powierzając realizację zadań publicznych (z wykorzystaniem pojazdów) innym podmiotom, wymagało od nich określonego, łącznego udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych[68].

(akta kontroli str. 44-46, 549-559)

2.3.3. Urząd, zgodnie z art. 68 ustawy o elektromobilności, zapewniał odpowiedni udział pojazdów nisko- lub zeroemisyjnych w całkowitej liczbie pojazdów objętych udzielonymi zamówieniami. W 2021 r. miasto udzieliło zamówień na 21 pojazdów, z czego dziewięć w kategorii N2, N3 spełniało normy niskoemisyjne, a pięć w kategorii M1, M2, N1 było pojazdami zeroemisyjnymi. W 2022 r. miasto udzieliło zamówień na 44 pojazdy, w tym 24 kategorii M1, M2, N1 oraz 20 kategorii N2, N3.

Spośród tych pojazdów 31 spełniało normy dla pojazdów niskoemisyjnych, co stanowiło 70,5% pojazdów zamówionych ogółem.

(akta kontroli str. 44-45)

2.3.4. Dla Urzędu sporządzono dwie analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych. Pierwsza została sporządzona na podstawie umowy[69], w terminie zgodnym z art. 72 ustawy o elektromobilności, (5 grudnia 2018 r.) a kolejna w 2021 r. Analizy te zawierały wszystkie elementy określone w art. 37 ustawy o elektromobilności, tj. analizę finansowo-ekonomiczną, oszacowanie efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi oraz analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji.

Na podstawie pierwszej analizy kosztów i korzyści stwierdzono, że w przypadku każdego z rozważanych scenariuszy, tj. stagnacyjnego[70], rozwojowego[71] CNG oraz

---

68 Jak np. w postępowaniu nr 001/2022/PN, które wszczął ZTM 25 stycznia 2022 r.

69 Nr PM/B-I-1-4/B/U-009/18 z 28 sierpnia 2018 r.

70 Najbardziej niekorzystna wizja rozwoju komunikacji autobusowej. Wymiana taboru w minimalnym, niezbędnym zakresie.

71 Uwzględniający stanowisko Rady m. st. Warszawy nr 37/2017 z 19 stycznia 2017 r. w sprawie walki o czyste powietrze w Warszawie. Założenie polegające na zakupie w każdym roku co najmniej 80 autobusów niskoemisyjnych.

rozwojowego CNG/H[72], planowany wariant inwestycyjny był uzasadniony z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia. Warunkiem było jednak dofinansowanie tych inwestycji ze środków zewnętrznych.

(akta kontroli str. 202-256)

2.3.5. Komenda Stołeczna Policji, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, przeprowadziła kontrolę stanu technicznego wybranych 21 pojazdów[73], z czego 17 wchodziło w skład taboru użytkowanego przez Urząd, a pozostałe cztery użytkowane były w komunikacji miejskiej. Badanie wykazało, że 20 pojazdów spełniało normy emisji spalin, a tylko jeden pojazd nie spełniał tych norm[74].
Na podstawie analizy 89 pojazdów wchodzących w skład taboru miejskiego oraz jego jednostek organizacyjnych, co stanowiło 1,5% pojazdów ogółem, stwierdzono, że pojazdy te posiadały aktualne badania techniczne i spełniały wymogi dotyczące emisji zanieczyszczeń.

(akta kontroli str. 41-42, 333-357, 552-559)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Brak aktualizacji *Planu transportowego*, co było niezgodne z art. 80 ustawy o elektromobilności stanowiącym, że *Plan* ten należy zaktualizować w celu uwzględnienia wymagań, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 1a i 2a-2c ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy o elektromobilności, tj. do 22 lutego 2019 r.

Zastępca Dyrektora BI Urzędu wyjaśnił, ze w wyniku kontroli NIK (nr P/19/020 *Wsparcie rozwoju elektromobilności*) zostało zlecone *podjęcie działań na rzecz aktualizacji planu transportowego w zakresie rozwoju elektromobilności (uwzględnienie dotychczasowych inwestycji związanych z eksploatacją autobusów elektrycznych*). Zgodnie z założeniami z grudnia 2019 r., Zastępca Dyrektora Biura wyjaśnił, że, przyjęcie dokumentu przez Radę m. st. Warszawy zostało zaplanowane na IV kwartał 2020 r. Ponadto podjęto decyzję o zasadności aktualizacji całego dokumentu, a nie wyłącznie informacji dotyczącej części związanej z elektromobilnością. Ze względu na pandemię COVID-19, prace nad planem transportowym były, zdaniem Zastępcy Dyrektora, utrudnione i zakończono je w listopadzie 2020 r. Wpływ na to, że dokument nie wszedł w życie miała także reorganizacja Urzędu, związana z likwidacją biura odpowiedzialnego za sprawy związane z transportem publicznym. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że ostateczne uchwalenie planu transportowego powinno nastąpić w I kwartale 2024 r.

(akta kontroli str. 32-33, 186)

OCENA CZĄSTKOWA

W m.st. Warszawie podjęto rzetelne działania na rzecz utworzenia *Strefy Czystego Transportu*, poprzedzone badaniami emisyjności pojazdów i analizą wpływu projektowanej strefy na jakość powietrza w mieście. Wprowadzono również strefy *Tempo 30* obejmujące ok 9,6% wszystkich dróg publicznych na obszarze miasta. Miasto tworzyło też warunki sprzyjające ograniczeniu zanieczyszczeń komunikacyjnych w ramach m.in. inwestycji infrastrukturalnych, na które wydatkowano kwotę 3 654,7 mln zł, w tym najwięcej na budowę II linii metra. Zapewniono mieszkańcom dostępną i niskoemisyjną komunikację publiczną, z zastosowaniem ulg w opłatach m.in. dla mieszkańców rozliczających podatek dochodowy w urzędzie skarbowym na terenie m.st. Warszawy oraz zwolnień z opłat za postój samochodu na parkingu *Parkuj i Jedź* dla osób posiadających bilet

[72] CNG – sprężony gaz ziemny; H – wodór.
[73] Spośród 171 pojazdów wyprodukowanych przed 2006 r.
[74] Rok produkcji 2000, pojazd użytkowany przez Młodzieżowy Dom Kultury. Użytkownik został poinformowany przez policjanta przeprowadzającego kontrolę o zakazie poruszania się po drodze publicznej do czasu naprawy pojazdu.

komunikacji publicznej. W latach 2021-2022 zapewniono również, określony w art. 68 ust. 4 ustawy o elektromobilności, udział autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych biometanem w świadczeniu usług komunikacyjnych oraz wymagany art. 68 ust. 2 ww. ustawy udział pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów samochodowych obsługujących Urząd. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niedokonaniu aktualizacji Planu transportowego do 22 lutego 2019 r., pomimo obowiązku określonego w art. 80 ustawy o elektromobilności.

OBSZAR

3. Działania na rzecz eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin podejmowane przez miasto

Opis stanu faktycznego

3.1.1.,3.1.5. *Program Ochrony Środowiska* oraz inne polityki i programy obowiązujące w m.st. Warszawie, w okresie objętym kontrolą, nie obejmowały działań dotyczących nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów[75] oraz wspólnego działania z organami kontroli ruchu drogowego w celu wyeliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin. 25 listopada 2021 r. Sekretarz Miasta wystąpił z pismem[76] do Komendanta Stołecznego Policji w sprawie nawiązania współpracy przez urzędników m.st. Warszawy i policjantów w zakresie kontroli stanu technicznego pojazdów. Policja nie wykazała zainteresowania przeprowadzaniem wspólnych czynności kontrolnych. Nie występowano z ponownymi pismami do Komendanta Stołecznego Policji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 132-135, 327-328)

3.1.2. W badanym okresie Biuro Administracji i Spraw Obywatelskich Urzędu[77] przeprowadziło 666 zaplanowanych kontroli u 137 przedsiębiorców prowadzących (w tym okresie przynajmniej przez jeden rok) SKP[78]. Z tego 92 kontrole, w latach 2020-2022, zostały przeprowadzone po upływie 365 dni od wykonania poprzedniej kontroli. Okres opóźnienia wynosił od 7 do 107 dni. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 136-145, 153)

3.1.3. BAiSO w latach 2018-2022 stwierdziło 17 nieprawidłowości dotyczących badania emisji spalin w 15 skontrolowanych SKP. Każdorazowo wydane zostały pisemne zalecenia pokontrolne oraz wyznaczono termin usunięcia nieprawidłowości[79] przez SKP. We wszystkich przypadkach usterki zostały usunięte, co potwierdzono podczas kontroli sprawdzających.

(akta kontroli str.158-180)

3.1.4., 3.1.6, 3.1.7. Urząd nie posiadał danych dotyczących liczby badań technicznych pojazdów, przeprowadzonych w stacjach kontroli pojazdów na terenie m.st. Warszawy, które zakończyły się wynikiem negatywnym ze względu na niespełnienie przez te pojazdy wymagań technicznych związanych z emisją spalin. Zastępca Dyrektora BOPiPK Urzędu wyjaśnił, że w obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisów, na podstawie których prezydent miasta miałby prawo do:

- prowadzenia analizy działań SKP dopuszczających do ruchu pojazdy uznane w wyniku wyrywkowych kontroli za niesprawne, w przypadku gdy ich dowody rejestracyjne zostały zatrzymane;

---

75 Dalej: SKP.

76 Nr AO-II.5421.2.39.2021.KZA.

77 Dalej: BAiSO.

78 Z czego w roku: 2018 – 127 kontroli u 118 przedsiębiorców; 2019 – 138 kontroli u 118 przedsiębiorców; 2020 – 103 kontrole u 102 przedsiębiorców; 2021 – 152 kontrole u 118 przedsiębiorców, 2022 – 142 kontrole u 120 przedsiębiorców

79 Z czego: siedem dotyczyło niewykonania okresowych kontroli dymomierzy, sześć niewykonania okresowych kontroli analizatorów, dwie posiadania przez SKP niesprawnego dymomierza, jedna posiadania przez SKP niesprawnego analizatora oraz jedna braku w SKP analizatora.

– sporządzania zestawień dotyczących ilości badań technicznych pojazdów przeprowadzonych we wszystkich SKP działających na terenie miasta;
– podejmowania działań mających na celu eliminację z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin.

(akta kontroli str. 327-328)

3.1.8. W Urzędzie nie podejmowano innych działań na rzecz wyeliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin. Zastępca Dyrektora BOPiPK oświadczył, że zakres obowiązków Prezydenta m.st. Warszawy w tym obszarze wynika z art. 83b ustawy Prawo o ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 49)

NIK nie kwestionuje braku kompetencji ustawowych Prezydenta m. st. Warszawy do prowadzenia bezpośredniej kontroli emisji spalin przez pojazdy. NIK zwraca jednak uwagę na możliwość ścisłej współpracy z Policją w tym obszarze.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Spośród 495 kontroli SKP zrealizowanych w latach 2020-2022 przez Miasto, 92 z nich przeprowadzono z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, a wynoszącego 365 dni od daty przeprowadzenia poprzedniej kontroli. Opóźnienia wyniosły od 7 do 107 dni.

Zastępca Dyrektora BAiSO wyjaśnił, że opóźnienie w przeprowadzonych kontrolach wynikało ze stanu epidemicznego COVID-19 i chorób pracowników Biura, którzy byli za to odpowiedzialni.

(akta kontroli str. 154-155)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził kontrole u przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów, w tym w zakresie badania emisji spalin, oraz wydawał zalecenia pokontrolne wskazujące termin usunięcia nieprawidłowości. Podjęto również nieskuteczną próbę nawiązania współpracy z Policją w zakresie dokonywania kontroli stanu technicznego pojazdów. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła przeprowadzenia 92 z 495 kontroli w latach 2020-2022 z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Opóźnienia wynosiły od 7 do 107 dni.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zaktualizowanie *Planu transportowego* poprzez uwzględnienie wymogów określonych w ustawie o elektromobilności.
2. Przeprowadzanie kontroli stacji kontroli pojazdów co najmniej raz w roku, w terminie określonym w art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

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 kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, 30 sierpnia 2023 r.

Kontrolerzy
Rafał Ulewicz
specjalista kontroli państwowej

-//-

.....
podpis

Monika Białogrodzka
starszy inspektor kontroli państwowej

-//-

.....
podpis

Delegatura w Warszawie
p.o. wicedyrektor
Wiesława Bronisz

-//-

.....
podpis