

Bomby ekologiczne wciąż trują

2019-08-05 07:00:00



Historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi określane również jako tzw. "bomby ekologiczne" wciąż mogą stanowić zagrożenie dla ludzi i środowiska. Organy administracji publicznej nie znają faktycznej skali historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i zagrożeń jakie wywołują. System ich identyfikacji i usuwania nie funkcjonuje skutecznie ani na szczeblu centralnym ani w samorządach. Użytkownicy tych terenów narażeni są zatem na oddziaływanie szkodliwych dla życia i zdrowia ludzi substancji. Brak wskazania lokalizacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi ogranicza możliwość zdefiniowania skali zagrożenia oraz zapewnienia niezbędnych środków finansowych na skuteczne ich usunięcie.

Pomimo obowiązywania od 2001 r. przepisów dotyczących zanieczyszczeń powierzchni ziemi i wprowadzania ich zmian, nadal nierozwiązane pozostały problemy zanieczyszczeń spowodowanych m.in. przez działalność zakładów przemysłowych. W przeważającej liczbie przypadków zamykane zakłady nie miały zapewnionych środków finansowych na usuwanie powstałych w środowisku szkód, spowodowanych emisją zanieczyszczeń do środowiska. NIK zbadała ten aspekt pierwszy raz. Kontrolą objęła organy administracji publicznej, w kompetencjach których, w latach 2014-2018, pozostawały zadania dotyczące historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi: Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska oraz sześć regionalnych dyrekcji, 18 jednostek samorządu terytorialnego, m. in. Urząd m.st. Warszawy i trzy Urzędy Dzielnic: Białołęka, Bielany, Wola, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i sześć wojewódzkich funduszy.

Kompetencje organów



Źródło: opracowanie własne NIK

Starostowie często nie mają wiedzy o historycznych zanieczyszczeniach ziemi, które występują na ich terenie. W 28,6% badanych starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu nie dokonano w ogóle identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Natomiast w połowie jednostek, w których podjęto takie działania, realizowano je nierzetelnie. Doprowadzało to często do sytuacji, gdy tzw. „bomby ekologiczne”, o których wiedza na danym terenie była powszechna, nie były wyszczególnione w wykazach. W m.st. Warszawie w dwóch z trzech kontrolowanych dzielnic stwierdzono dokonywanie identyfikacji niezgodnie z przepisami. W 35,7% kontrolowanych jednostek w ogóle nie sporządzono wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Obowiązek prowadzenia przez starostów w latach 2001-2007 oraz przekazania do wojewody rejestru zawierającego informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem obszarów, na których do rekultywacji obowiązany był starosta wypełniło 6 z 14, (tj. 42,8%) skontrolowanych jednostek.

Brak wiedzy o występowaniu zanieczyszczeń powoduje lokowanie na tych terenach m. in. inwestycji mieszkaniowych i użyteczności publicznej. Takie sytuacja wystąpiły w czterech z 14 starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu (tj. 28,5%). Kontrola wykazała, że część z tych terenów była badana lub przeprowadzono remediację. Stwierdzono jednak dwa przypadki prowadzenia inwestycji na terenach zanieczyszczonych, chociaż w urzędach posiadano wiedzę o występujących tam historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi, na których nie przeprowadzono remediacji (w Krakowie i w Warszawie). Ponadto w ramach opiniowania projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub uzgadniania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których planowano inwestycje mieszkaniowe lub użyteczności publicznej, uwagi dotyczące zanieczyszczeń zgłaszano jedynie w czterech z 15 (w tym w Urzędzie m.st. Warszawy) badanych urzędów (tj. 26,7%).

Starostowie w większości nie prowadzili w latach 2001-2014 też okresowych badań jakości gleby i ziemi na ich terenie. Okresowe badania jakości gleby i ziemi prowadziło zaledwie 21,4% kontrolowanych starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu. Również na terenie 13 z 18 dzielnic Warszawy (72,2%) nie prowadzono takich badań. W oczywisty sposób ogranicza to możliwość identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. W ocenie NIK powodem tych zaniedbań była nieznamość przepisów prawa lub niewłaściwa ich interpretacja, a także ewidentne zaniedbania samorządów.

NIK docenia inicjatywę tych samorządów (siedmiu z 14 skontrolowanych), które przekazywały mieszkańcom informację o możliwości zgłaszania potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. **Zdaniem NIK informowanie społeczeństwa o historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi, wobec braku ustawowego obowiązku, należy uznać za dobrą praktykę.**

Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska i Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska na ogół zgodnie z przepisami wydawali decyzje administracyjne w sprawie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Generalny Dyrektor realizował zgodnie z przepisami obowiązki organu odwoławczego w stosunku do decyzji wydawanych przez regionalnych dyrektorów.

Utworzony w 2016 r. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, nie odzwierciedlał stanu faktycznego i obejmował zaledwie 0,012 % całkowitej powierzchni kraju.

Utworzenie i prowadzenie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

Liczba wpisów w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

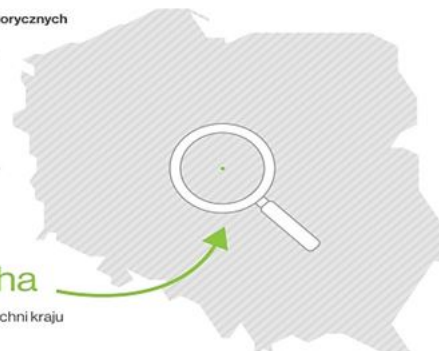
(Według stanu na dzień 5 września 2018 r.)

 **398**

Powierzchnia, którą objęły wpisy

 **3 857,2 ha**

co stanowi **0,012%** całkowitej powierzchni kraju



Analiza 40 spośród 398 wpisów



17 wpisów zawierało braki danych

wymaganych przepisami art. 103c ust. 2 Poś oraz § 2 rozporządzenia w sprawie rejestru

42,5%

Źródło: opracowanie własne NIK

Na dzień 5 września 2018 r. było w nim 398 wpisów w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, obejmujących łącznie 3.857,2198 ha. Ponadto w 42,5% wpisów w rejestrze brak było danych wymaganych przepisami co znacznie utrudnia zainteresowanym podmiotom uzyskanie rzetelnych informacji o terenach zanieczyszczonych. Powody takiego stanu rzeczy były różnorakie: wpisów dokonywano nierzetelnie, regionalni dyrektorzy nie uzupełniali ich i nie aktualizowali. Przede wszystkim jednak obowiązujące przepisy prawa nie wymagają uwzględnienia zewidencjonowanych przez starostów w latach 2001-2007 zanieczyszczeń powierzchni ziemi. NIK zwraca uwagę na prawie sześćoletnią lukę w prawie, występującą w tym zakresie.

Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska prowadzili niewystarczające działania w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Tylko jeden z sześciu kontrolowanych dyrektorów przeprowadził remediację (czyli doprowadzenie do stanu, kiedy teren nie stwarza zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi) zanieczyszczonego terenu). Kontrolerzy stwierdzili przypadki nieprzeprowadzenia remediacji mimo zachodzących ku temu przesłanek. Dotyczyło to m.in. zanieczyszczeń na terenach po zlikwidowanych zakładach przemysłowych będących własnością Skarbu Państwa. Powodem są liczne bariery formalnoprawne, m.in. brak możliwości usunięcia odpadów, zalegających na terenach historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, co jest konieczne przed podjęciem remediacji.

Z powodu braku zainteresowania beneficjentów żaden z sześciu badanych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie utworzył odrębnych programów dla finansowania likwidacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. W Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej taki program funkcjonował zaledwie pół roku i przewidziano w nim możliwość finansowania łącznego badań gleby i ziemi oraz remediacji. Nie stworzono warunków dla samodzielnego finansowania badań mających na celu potwierdzenie zanieczyszczenia i określenie jego skali, co zdaniem NIK utrudnia identyfikację terenów zanieczyszczonych.

Wnioski

W wyniku kontroli NIK wnosi

Ministra Środowiska o:

- podjęcie działań w celu wprowadzenia zmiany w ustawie o odpadach, pozwalającej na sfinansowanie wykonania zastępczego w zakresie usunięcia odpadów, w przypadku braku możliwości egzekucji kosztów od posiadacza odpadów;
- podjęcie działań w celu wprowadzenia w przepisach ustawy - Prawo ochrony środowiska:
 - upoważnienia regionalnego dyrektora ochrony środowiska do usunięcia odpadów z terenów, na których regionalny dyrektor zobowiązany jest przeprowadzić remediację,
 - obowiązku informowania społeczeństwa przez właściwe organy ochrony środowiska o zadaniach wynikających z przepisów prawa, w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi;
 - zidentyfikowanie zagrożeń, jakie stanowią tereny, na których występują historyczne zanieczyszczenia po działalności zlikwidowanych zakładów przemysłowych będących własnością Skarbu Państwa, oszacowanie kosztów ich likwidacji oraz podjęcie działań w celu zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych na ich usunięcie;
- Do Ministra Infrastruktury o:
 - podjęcie działań w celu wprowadzenia w ustawie Prawo budowlane przepisów zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego, uczestniczące w procesie wydawania pozwolenia na realizację inwestycji, do weryfikacji czy na nieruchomości, na której planowana jest inwestycja, zidentyfikowano historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi lub może występować potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi;
- Do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o:
 - sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska zadań z zakresu historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi;
 - zapewnienie kompletnych oraz zgodnych z przepisami danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi;
- Do Regionalnych dyrektorów ochrony środowiska o:
 - dokonanie weryfikacji, przekazanych przez starostów, wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, z informacjami o terenach zanieczyszczonych uwzględnionych w rejestrach prowadzonych przez starostów w latach 2001-2007 zawierających informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem terenów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę, a następnie podjęcie stosownych działań zmierzających do identyfikacji i usunięcia historycznych zanieczyszczeń;
 - dokonanie wpisów do rejestru terenów historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, o których regionalny dyrektor posiada wiedzę, oraz jego aktualizację i uzupełnienie;
 - ustalenie harmonogramów działań w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, z uwzględnieniem w pierwszej kolejności terenów, które stanowią największe zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska oraz zaplanowanie środków finansowych na ich realizację;
 - podjęcie remediacji terenów, gdzie występują historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi, co do których zobowiązany jest regionalny dyrektor;
- Do starostów powiatowych oraz prezydentów miast na prawach powiatu o:
 - podjęcie działań mających na celu pełną identyfikację potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, sporządzenie lub uzupełnienie wykazów, w celu zapewnienia ich kompletności i wiarygodności;
 - uwzględnianie w wydawanych przez prezydentów miast decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach informacji dotyczących potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi;
 - zgłaszanie, w ramach opiniowania projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub uzgadniania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uwag dotyczących potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi;
 - zapewnienie organizacji pracy urzędów umożliwiającej prawidłową realizację zadań w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi;
- Do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o:
 - stworzenie programu umożliwiającego finansowanie badań gleby i ziemi w celu skutecznej identyfikacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.