



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.411.1.2.2025

Rafał Trzaskowski
Prezydent Miasta St. Warszawy
Urząd Miasta St. Warszawy
Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/25/001/KSI Działania organów administracji publicznej na rzecz identyfikacji i likwidacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie wybranych dzielnic m.st. Warszawy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Kazimierz Trzaskowski, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy¹, od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Hanna Beata Gronkiewicz-Waltz, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, od 27 listopada 2006 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Prezydenta m.st. Warszawy na rzecz ograniczenia realizacji, na terenie wybranych dzielnic m.st. Warszawy, inwestycji na cele mieszkaniowe oraz o charakterze publicznym na terenach, na których zidentyfikowano potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub stwierdzono historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi, a nie podjęto działań mających na celu eliminację negatywnego wpływu tych zanieczyszczeń na zdrowie ludzi i środowisko. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie wybranych do kontroli dzielnic m.st. Warszawy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 10 października 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, związanych z przedmiotem kontroli.
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 Departament Środowiska
Kontrolerzy	Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/44/2025 z 14 maja 2025 r. Agnieszka Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KSI/43/2025 z 14 maja 2025 r. oraz KSI/78/2025 z 16 września 2025 r. Agnieszka Kołakowska, p.o. wicedyrektor upoważnienie do kontroli nr KSI/85/2025 z 7 października 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4, 1679-1680, 1776-1779)

¹ Dalej: „Prezydent m.st. Warszawy”.

² 30 czerwca 2025 r., tj. w czasie kontroli NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent m.st. Warszawy, w latach 2018-2025 (do 10 października), nie podjął w pełni skutecznych działań na rzecz ograniczenia realizacji, na terenie dzielnic Praga-Północ i Ursus, inwestycji na cele mieszkaniowe oraz o charakterze publicznym na terenach, na których zidentyfikowano potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub stwierdzono historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Podjęte działania nie zapewniły eliminacji negatywnego wpływu ww. zanieczyszczeń na zdrowie ludzi i środowiska. Prezydent m.st. Warszawy sprawował także nie w pełni skuteczny nadzór nad realizacją w objętych kontrolą urzędach dzielnic, tj. Pragi-Północ i Ursusa, zadania polegającego na identyfikacji PHZPZ na terenie tych dzielnic, sporządzeniu wykazów tych zanieczyszczeń oraz ich aktualizacji.

W Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy nie uwzględniono terenów, PHPZPZ lub HZPZ, szczególnie w odniesieniu do obszarów, na których planowano inwestycje mieszkaniowe lub o charakterze publicznym, pomimo że w okresie objętym kontrolą dwukrotnie wprowadzono zmiany do ww. dokumentu. W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nr 174/OŚ/2016 dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, garażem podziemnym i naziemnymi miejscami parkingowymi, realizowanego na działce nr ew. 113 obręb 02-09-09) położonej w dzielnicy Ursus, nie zawarto obowiązków, dla potencjalnego inwestora, dotyczących wykonania badań zanieczyszczenia powierzchni ziemi i przeprowadzenia remediacji w przypadku potwierdzenia ich występowania na terenach poprzemysłowych. Wydanie tej decyzji nieuwzględniającej ww. obowiązków spowodowało, że w trzech decyzjach o pozwoleniu na budowę (nr 209/URS/2020, 148/URS/2019, 115/URS/2017) wydanych w latach 2017-2020 również nie nałożono ich na inwestorów w ww. zakresie. W konsekwencji na gruncie, na którym nie przeprowadzono remediacji zrealizowano inwestycje mieszkaniowe.

Sporządzenie przez burmistrzów dzielnic Praga-Północ i Ursus wykazów PHZPZ oraz ich aktualizacji, nie zawierających wszystkich danych określonych w art. 101d ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, spowodowało brak wpisów PHZPZ do rejestru HZPZ. Wskazuje to na nie w pełni skuteczny nadzór Prezydenta m.st. Warszawy nad realizacją w urzędach dzielnic, tj. Pragi Północ i Ursusa, zadania polegającego na identyfikacji PHZPZ na terenie tych dzielnic i sporządzeniu lub aktualizacji wykazów ww. zanieczyszczeń.

Prezydent m.st. Warszawy nie zapewnił zgodności wewnętrznego regulaminu Biura Ochrony Środowiska w Urzędzie m.st. Warszawy z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy. Do dnia zakończenia kontroli do regulaminu organizacyjnego BOŚ nie wpisano zadania dotyczącego nadzoru nad wykonywaniem przez zarządy dzielnic aktualizacji wykazów PHZPZ, pomimo że od 30 września 2022 r. w regulaminie organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy (§ 21 pkt. 25 lit. c) zadanie to było przypisane do realizacji przez BOŚ.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Natomiast w regulaminie organizacyjnym BOŚ wskazano jedynie w § 13 pkt 14 koordynowanie przez Sekcję Geologii w Wydziale Gospodarowania Wodami i Geologii BOŚ, prac wydziałów ochrony środowiska dla dzielnic w zakresie identyfikacji PHZPZ i sporządzania bądź aktualizacji ich wykazów.

Jakkolwiek po kontroli P/18/047 Prezydent m.st. Warszawy podjął działania mające zapewnić rzetelną realizację ww. zadania w urzędach dzielnic, to były one nieskuteczne. Wpływ na taki stan miał brak rzetelnej identyfikacji ryzyk. Również niezaplanowanie i nieprzeprowadzenie kontroli lub audytu w powyższym zakresie pozbawiło Prezydenta m.st. Warszawy informacji na temat prawidłowości realizacji tego zadania.

Szczegółowe badanie 12 DŚU wydanych w latach 2018-2025 (do 10 października) dla inwestycji mieszkaniowych wykazało, że uwzględniano w nich obowiązek przeprowadzenia przez inwestora badań gruntu, a w przypadku przekroczenia zawartości w glebie substancji powodujących ryzyko zanieczyszczenia wskazywano na konieczność przeprowadzenia remediacji. W konsekwencji obowiązki te były ujęte w zbadanych siedmiu decyzjach o pozwoleniu na budowę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Obszar 1 Działania Prezydenta m.st. Warszawy na rzecz ograniczenia realizacji, na terenie wybranych dzielnic m.st. Warszawy, inwestycji na cele mieszkaniowe oraz o charakterze publicznym na terenach, na których zidentyfikowano potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub stwierdzono historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi, a nie podjęto działań mających na celu eliminację negatywnego wpływu tych zanieczyszczeń na zdrowie ludzi i środowiska

Opis stanu faktycznego

Obowiązujące Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy uchwalone przez Radę m.st. Warszawy Uchwałą nr LXXXII/2746/2006 z dnia 10 października 2006 r. było siedmiokrotnie⁵ zmienione, w tym w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK dwukrotnie:

- 1) Uchwałą nr LXII/1667/2018 z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy;
- 2) Uchwałą nr LIII/1611/2021 z 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy

Zmiany w Studium obejmowały odpowiednio:

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Studium zmienione Uchwałą Rady m.st. Warszawy nr L/1521/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., uzupełnioną Uchwałą nr LIV/1631/2009 z dnia 28 kwietnia 2009 r., ponownie zmienione Uchwałą nr XCII/2689/2010 z dnia 7 października 2010 r., Uchwałą nr LXI/1669/2013 z dnia 11 lipca 2013 r., Uchwałą nr XCII/2346/2014 z dnia 16 października 2014 r.

- W 2018 r. wybrane, ograniczone terytorialnie fragmenty miasta (w tym dzielnice Praga-Północ i Ursus), zgodnie z uchwałą inicjującą⁶, m.in. w zakresie struktury funkcjonalno-przestrzennej, modyfikacji i uzupełnienia zapisów dotyczących intensywności zabudowy dla terenów o wysokości zabudowy powyżej 30 m i ustaleń dla obszarów narażonych na osuwanie się mas ziemnych;
- W 2021 r. uzupełnienie zapisów Studium⁷ wyłącznie o ustalenia dotyczące zabudowy śródmiejskiej w granicach administracyjnych miasta (w tym dzielnice Praga-Północ i Ursus), zgodnie z uchwałą inicjującą⁸. W Studium dopuszczona została możliwość wyznaczenia zabudowy śródmiejskiej w planie miejscowym i w trybie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁹.

(akta kontroli str. 196-218, 521-534)

Żadna ze zmian dokonanych w okresie objętym kontrolą nie wprowadziła do treści Studium bezpośredniego odniesienia do terenów, na których występowały HZPZ lub PHZPZ. W Studium uwzględniono obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji i rekultywacji¹⁰. Do obszarów wymagających przekształceń po przeprowadzeniu rekultywacji zostały zaliczone m.in. tereny składowania odpadów przemysłowych pochodzące z: EC Żerań, Huty Lucchini oraz oczyszczalni Czajka (zlokalizowane w dzielnicach nieobjętych kontrolą NIK). Zdegradowane tereny położone w obszarach przemysłowych, które nie pełnią swej pierwotnej funkcji, a istniejące tam obiekty budowlane uległy znacznej dekapitalizacji zaliczono do obszarów wymagających przekształceń przestrzenno-funkcjonalnych. Największe powierzchnie zdegradowane dla dzielnic objętych kontrolą NIK wskazano w rejonach: Żerania (dzielnica Praga-Północ) i Zakładów Mechanicznych Ursus (dzielnica Ursus). W 2018 r. Studium zostało zaktualizowane w zakresie kategorii obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji i rekultywacji, o trzy nowe obszary wymagające przekształceń, tj. tereny zdegradowane położone w obszarach przemysłowych

⁶ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr L/1424/2013 z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, link: <https://bip.um.warszawa.pl/web/rada-warszawy/-/uchwala-nr-l-1424-2013-z-2013-02-21-5731823>, z późn. zm. (Uchwała nr LIV/1535/2013 z dnia 18 kwietnia 2013 r. - sprostowanie w załączniku nr 12), link: <https://bip.um.warszawa.pl/web/rada-warszawy/-/uchwala-nr-liv-1535-2013-z-2013-04-18-706406-7225275-2311710>. Uchwała ze zmianami określa zakres obszarowy i przedmiotowy zmian Studium.

⁷ Wyłożenie do publicznego wglądu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy – wyłożenie do publicznego wglądu projektu zmiany Studium - Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego – BIP.

⁸ Uchwała Rady m.st. Warszawy Nr XXIX/846/2020 z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy. Dostosowanie zapisów Studium do znowelizowanych przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065).

⁹ Dz.U. 2018 poz. 1496.

¹⁰ Rozdział XXI Studium oraz załącznik do Studium – Rysunek 27 (pdf, 2,3 MB) - Obszary wymagające przekształceń oraz rehabilitacji i rekultywacji (bez zmiany).

oraz w obszarach pokolejowych¹¹ (zlokalizowanych w dzielnicach nieobjętych kontrolą NIK). (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 196-218, 521-534)

Na etapie konsultacji publicznych do projektu zmian Studium i projektu nowego Studium nie zgłoszono uwag dotyczących terenów historycznie zanieczyszczonych, wymagających przekształceń, rehabilitacji i rekultywacji.

(akta kontroli str. 210-218, 1439-1440)

Z korespondencji prowadzonej przez Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy¹² wynika, że współpracowano z BOŚ w zakresie sporządzania dokumentów planistycznych (m.in. przy sporządzaniu Studium). W BA prowadzono sprawy w sposób etapowy i sformalizowany występując o informacje i opinie dla każdego dokumentu planistycznego osobno, stosownie do problematyki opracowania i etapu procedury. Natomiast informacje dotyczące potrzeby uwzględnienia w Studium historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi lub PHZPZ zgłoszone zostały w korespondencji z BOŚ tylko do projektu nowego Studium¹³. Były to następujące wnioski tj.: w pkt „24. Zaznaczyć tereny przemysłowe i poprzemysłowe i wskazać obowiązek badań gleby i ziemi w przypadku realizacji inwestycji na ww. terenach. 25. Uwzględnić potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi i rejestry terenów zanieczyszczonych.”.

(akta kontroli str. 521-563)

W 2018 r. w BA rozpoczęto prace nad nowym projektem Studium¹⁴. W 2021 r. przeprowadzono konsultacje publicznie założeń do tego dokumentu, a w 2023 r. formalnie projekt Studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko był wyłożony do publicznego wglądu¹⁵. W projekcie nowego Studium uwzględniono tereny, na których występowały HZPZ. Dane wprowadzono na podstawie rejestru HZPZ, otrzymanego od GDOŚ¹⁶. Dyrektor BA wyjaśnił, że przy sporządzaniu projektu nowego Studium nie było „podstaw prawnych ani merytorycznych do korzystania z danych źródłowych znajdujących się w urzędach dzielnic lub w BOŚ, zanim zostaną one ujęte i potwierdzone w rejestrze GDOŚ”. A „zadaniem dzielnic i BOŚ nie jest prowadzenie równoległych źródeł danych ani udostępnianie rejestrów organów wyższego szczebla, lecz identyfikacja zanieczyszczeń, dostarczanie danych i współpraca z tymi organami w celu zapewnienia kompletności danych w oficjalnym rejestrze prowadzonym przez GDOŚ.”.

¹¹ Oznaczone na rysunku nr 27 numerami 93 teren poprzemysłowy (centrum Międzylesia), 96 teren poprzemysłowy (rejon ul. Bysławskiej) i 113 tereny pokolejowe.

¹² Dalej: „BA”.

¹³ Pismo BOŚ z 9 stycznia 2019 r. znak AM-PP-A.670.208.2018.GGA nr pisma w sprawie 3 (MWR).

¹⁴ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr LXVII/1854/2018 z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, link: https://bip.warszawa.pl/documents/53790/3152431/2028_druk.pdf/1126868b-716e-5bb5-aecf-e58d4c7042a0?t=1719952005203.

¹⁵ od 2 czerwca do 6 września 2023 r.

¹⁶ Dalej: „GDOŚ”.

(akta kontroli str. 995-1002, 1682-1683)

Ostatecznie prace nad ww. projektem zostały wygaszone¹⁷ w związku ze zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸ wprowadzającą plan ogólny gminy w miejsce Studium.

(akta kontroli str. 196-206)

W związku z tym w BA rozpoczęto prace związane z opracowaniem projektu Planu ogólnego Miasta Stołecznego Warszawy¹⁹. W listopadzie 2023 r. w toku prac nad planem ogólnym²⁰, na potrzeby przygotowania opracowania ekofizjograficznego do tego planu, wystąpiono²¹ do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska²² o udostępnienie danych dot. historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz przeprowadzonych remediacji. Zgodnie z otrzymanymi z GDOŚ danymi²³, na terenie Dzielnicy Praga Północ zidentyfikowano 13 obszarów HZPZ, a na terenie dzielnicy Ursus zidentyfikowano sześć obszarów historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Na etapie sporządzania projektu Planu Ogólnego i Strategii Rozwoju m.st. Warszawy zwrócono się²⁴ do BOŚ, urzędów dzielnic oraz Lasów Miejskich o informacje o postępowaniach dotyczących rekultywacji gruntów prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁵. W udzielonych odpowiedziach nie podjęto tematu HZPZ, przekazano jedynie dane dotyczące decyzji administracyjnych podejmowanych w zakresie rekultywacji.

(akta kontroli str. 196-206, 521-563)

W zakresie nieuwzględnienia w projektach zmian Studium obszarów PHZPZ z wykazów prowadzonych przez Dzielnice m.st. Warszawy dyrektor BA wyjaśnił, że rejestr HZPZ: „[...] stanowi centralne, jednolite źródło informacji na temat występowania potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, ich charakterystyki, lokalizacji, historii użytkowania terenu, a także przeprowadzonych remediacji i osiągniętych w ich wyniku efektów ekologicznych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, dane w rejestrze GDOŚ są ostatecznie weryfikowane,

¹⁷ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr IX/200/2024 z 29 sierpnia 2024 r. w sprawie uchylecia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy link: <https://bip.warszawa.pl/web/rada-warszawy/-/uchwala-nr-ix/200/2024-z-2024-08-29>.

¹⁸ Art. 65 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688 ze zm.).

¹⁹ Plan ogólny gminy powinien zostać opracowany do 30 czerwca 2026 r. zgodnie ze zmianą ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z 12 grudnia 2024 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1824).

²⁰ Uchwała Rady m.st. Warszawy nr VII/123/2024 z dnia 4 lipca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego Miasta Stołecznego Warszawy link: <https://bip.um.warszawa.pl/web/rada-warszawy/-/uchwala-nr-vii/123/2024-z-2024-07-04>.

²¹ Pismo BA z 15 listopada 2023 r. znak: AM-FP.6727.4.2023.AMA.

²² Dalej: „GDOŚ”.

²³ Pismo GDOŚ z 17 stycznia 2024 r. znak: BP-UI.070.26.2023.ID.

²⁴ Pismo BA znak: AM-SI.604.9.2024.AKO z 18 grudnia 2024 r.

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 82, ze zm.

systematyzowane i aktualizowane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, na podstawie:

- wykazów i ich aktualizacji sporządzanych przez starostów (art. 101d ust. 6 i 8 POŚ),
- wyników badań gleby i ziemi (art. 101f i 101g POŚ),
- planów remediacji i ich ocen (art. 101l oraz 101n POŚ). [...] Rejestr prowadzony przez GDOŚ zawiera informacje sprawdzone, potwierdzone i posiadające charakter urzędowy, stanowiące podstawę do podejmowania decyzji planistycznych. Korzystanie z tego rejestru gwarantuje, że akty planowania przestrzennego będą oparte na najbardziej aktualnych, rzetelnych i kompletnych danych, zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa, zweryfikowanych i udostępnianych przez powołany do tego organ.”

Według stanu na dzień zakończenia kontroli prace nad projektem Planu ogólnego trwały.

(akta kontroli str. 205-206, 521-563, 861-965)

DŚU dla inwestycji mieszkaniowych lub o charakterze publicznym, wydawane były przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora BOŚ działających z up. Prezydenta m.st. Warszawy. W 2015 r. Rada m.st. Warszawy przekazała Zarządowi Dzielnic²⁶ część kompetencji w zakresie wydawania DŚU²⁷ dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko²⁸.

(akta kontroli str. 158-167)

W okresie objętym kontrolą w BOŚ dla terenów położonych w obrębie dzielnic Praga-Północ i Ursus wydano łącznie 43 DŚU dla inwestycji mieszkaniowych lub o charakterze publicznym, z tego 33 decyzje dla obszaru Dzielnicy Ursus oraz

²⁶ Uchwała nr XLVI/1422/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 220, poz. 9485, ze zm.), dalej: „uchwała kompetencyjna”.

²⁷ O których mowa w art. 71 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r., poz. 1112, ze zm.), dalej: „ustawa ooś”.

²⁸ Takich jak:

- instalacji do przesyłu pary wodnej lub ciepłej wody z wyłączeniem osiedlowych sieci ciepłowniczych i przyłączy do budynków, wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 32 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dalej: „rozporządzenie ooś”;
- dróg gminnych nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 lub obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg lub obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia ooś;
- kanałów w rozumieniu art. 16 pkt 21 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r., poz. 1087, ze zm.), wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 70 rozporządzenia ooś;
- rurociągów wodociągowych magistralnych do przesyłania wody oraz przewodów wodociągowych magistralnych doprowadzających wodę od stacji uzdatniania do przewodów wodociągowych rozdzielczych, z wyłączeniem ich przebudowy metodą bezwykopową, wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 71 rozporządzenia ooś;
- sieci kanalizacyjnych o całkowitej długości przedsięwzięcia nie mniejszej niż 1 km, z wyłączeniem ich przebudowy metodą bezwykopową;
- sieci kanalizacji deszczowej zlokalizowanych w pasie drogowym i obszarze kolejowym oraz przyłączy do budynków, wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 81 rozporządzenia ooś.

10 decyzji dla obszaru Dzielnicy Praga-Północ. Spośród wszystkich wydanych decyzji 25 (tj. 58,1 %) obejmowało tereny, na których zidentyfikowano HZPZ lub PHZPZ (10 decyzji na obszarze Dzielnicy Praga-Północ i 15 na obszarze Dzielnicy Ursus). Wśród ww. 25 decyzji 19 (76,0%) dotyczyło terenów aktualnie umieszczonych w rejestrze HZPZ (8 w Dzielnicy Praga-Północ i 11 w Dzielnicy Ursus), pozostałe sześć decyzji dotyczyło terenów ujętych w wykazach PHZPZ sporządzonych w Urzędzie Dzielnicy Ursus, które nie zostały wpisane przez Regionalnego Dyrektora do rejestru HZPZ.

(akta kontroli str. 54-56, 166-167, 566-566a)

Do szczegółowego badania celowo wybrano 12 DŚU²⁹, wydanych w okresie objętym kontrolą, dla terenów obszaru Dzielnicy Praga-Północ i Dzielnicy Ursus (10 dla inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych z usługami oraz dwie dla szkoły podstawowej). 11 spośród nich dotyczyło przedsięwzięć na terenach, na których zidentyfikowano HZPZ lub PHZPZ, tj. na terenach poprzemysłowych, w tym po Fabryce Samochodów Osobowych „Żerań” i Zakładów Przemysłu Ciągnikowego „Ursus” (cztery decyzje w Dzielnicy Praga-Północ i siedem w Dzielnicy Ursus).

(akta kontroli str. 226-513)

W kontrolowanych DŚU, w każdym przypadku uwzględniano kwestie PHZPZ lub HZPZ m.in. poprzez umieszczenie w ich treści zapisów o konieczności przeprowadzenia remediacji, na podstawie planu remediacji ustalonego przez RDOŚ w Warszawie oraz uzyskania od niego pozytywnej oceny przeprowadzonej remediacji.

Do treści DŚU, w sytuacji, gdy teren nie był wpisany do rejestru HZPZ a także do wykazów PHZPZ sporządzanych w dzielnicach m.st. Warszawy wprowadzano zapis, „[...] przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięcia należy sprawdzić, czy na terenie przewidzianym pod inwestycję nie są przekroczone dopuszczalne zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie i ziemi a w przypadku stwierdzenia przekroczeń należy przeprowadzić remediację gleby i ziemi na podstawie planu remediacji zaakceptowanego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie oraz uzyskać od niego pozytywną ocenę przeprowadzonej remediacji.”.

W wyniku badania dokumentacji prowadzonych postępowań o wydanie ww.12 DŚU stwierdzono, że w pracownicy BOŚ weryfikowali przedstawiane przez inwestorów w Karcie informacyjnej przedsięwzięcia³⁰ informacje o dotychczasowym sposobie wykorzystania terenu, w tym informacje, czy dany teren wpisany do rejestru HZPZ lub wpisany do wykazu terenów PHZPZ. Zasięgali także w urzędach dzielnic informacji w tym zakresie. W sytuacji, gdy dla danego terenu w innych dokumentach złożonych w BOŚ (np. badaniach geologicznych) dla danego terenu ujawniono informacje o występujących

²⁹ Decyzje nr: 134/OŚ/2019 z 11 marca 2019 r.; 275/OŚ/2020 z 10 lipca 2020 r.; 44/OŚ/2021 z 12 lutego 2021 r.; 432/OŚ/2021 z 19 sierpnia 2021 r.; 178/OŚ/2022 z 17 marca 2022 r. ; 503/OŚ/2022 z 5 września 2022 r.; 146/OŚ/2023 z 7 kwietnia 2023 r.; 232/OŚ/2024 z 29 maja 2024 r.; 755/OŚ/2022 z 22 grudnia 2022 r.; 36/OŚ/2025 z 7 lutego 2025 r.; 110/OŚ/2025 z 26 marca 2025 r.; 107/OŚ/2025 z 25 marca 2025 r.

³⁰ Dalej: „KIP”.

zanieczyszczeniach, wprowadzono do wydawanej DŚU stosowne zapisy dotyczące obowiązku przeprowadzenia badań, a w przypadku potwierdzenia obecności zanieczyszczeń, obowiązku przygotowania i zrealizowania planu remediacji zatwierdzonego przez Regionalnego Dyrektora przed rozpoczęciem inwestycji.

(akta kontroli str. 226-513)

W kwestii uwzględniania w DŚU zagadnień związanych z HZPZ lub PHZPZ, dyrektor BOŚ wyjaśniła, że „Pracownicy tego Wydziału mają dostęp do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi prowadzonego przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska i w ramach opiniowania wykorzystują informacje z tego rejestru. Dodatkowo wszyscy pracownicy BOŚ mają dostęp do Geoserwisu mapowego prowadzonego przez [...] GDOŚ pod adresem: <https://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/>, z którego na bieżąco korzystają. W serwisie tym przedstawione są lokalizacje szkód w środowisku oraz zanieczyszczeń powierzchni ziemi, wynikające z danych zawartych w rejestrach prowadzonych przez GDOŚ. W Geoserwisie dostępne są dane dotyczące rodzaju substancji, której zawartość w glebie lub ziemi przekracza dopuszczalne wartości, wraz z informacją o statusie postępowania w danej sprawie. Ponadto, rozpatrując każdy wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach BOŚ występuje do właściwej dzielnicy z pytaniem, czy na terenie, na którym planowane jest przedsięwzięcie występuje potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, czy była prowadzona działalność mogąca z dużym prawdopodobieństwem powodować ww. zanieczyszczenie lub czy istnieją przesłanki wskazujące na występowanie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Uzyskane informacje są porównywane z treścią dokumentacji³¹ złożonej przez inwestorów przy wnioskach o wydanie decyzji środowiskowej oraz wykorzystywane przy formułowaniu warunków decyzji.”.

(akta kontroli str. 219-225)

Ponadto analizie poddano dwie DŚU, wydane przed 2018 r., dla inwestycji mieszkaniowych, które zostały uwzględnione przy wydawaniu, w okresie objętym kontrolą, decyzji zatwierdzających projekt budowlany oraz udzielających pozwolenia na budowę, tj. DŚU nr 174/OŚ/2016 dla przedsięwzięcia realizowanego na działce nr ew. 113 obręb 02-09-09) usytuowanej w dzielnicy Ursus – w związku z interpelacją radnego m.st Warszawy³² w sprawie wycieku substancji ropopochodnych w garażach i na parkingach nowych bloków zbudowanych na terenie po byłych Zakładach Przemysłu Ciągnikowego Ursus³³ w okolicach ulic Quo Vadis i Silnikowej, oraz DŚU nr 94/OŚ/2015 dla przedsięwzięcia realizowanego na dz. ew. nr 9, obręb 4-18-05, dz. ew. nr 10, 11, obręb 4-18-02 (ul. Jagiellońska) na terenie Dzielnicy

³¹ Dopisek kontrolera NIK: w zbadanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach wszystkie Karty informacyjne przedsięwzięcia zawierały informacje dotyczące potencjalnych historycznych lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

³² Interpelacja Stanisława Dratkiewicza z 2 września 2022 r. nr 3011 link: <https://bip.um.warszawa.pl/web/rada-warszawy/-/stanislaw-dratkiewicz-interpelacja-nr-3011-3437622-3708811-5663342>.

³³ Dalej: „ZPC Ursus.

Praga-Północ, na której prowadzona była działalność Fabryki Samochodów Osobowych „Żerań”.

(akta kontroli str. 190-195, 347-520, 966-995)

Pracownicy BA, z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, wydali w okresie 2017-2020 trzy decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwolenia na budowę uwzględniające DŚU nr 174/OŚ/2016 z 15 lutego 2016 r. dotyczącą inwestycji zlokalizowanej na terenie byłych ZPC Ursus w Dzielnicy Ursus. W sentencji DŚU nie odniesiono się do występowania HZPZ i obowiązków inwestora w tym zakresie. Jedynie w uzasadnieniu wskazano, że „planowana inwestycja zostanie zrealizowana na terenie przemysłowym; jak wynika z analiz przeprowadzonych przez inwestora, w granicach terenu inwestycyjnego występuje niewielkie zanieczyszczenie gleby i ziemi przekraczające standardy jakości gleby i ziemi dla gruntów grupy B, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz. U. Nr 165, poz. 1359)”, a także wpisano informacje z KIP, że „zanieczyszczona gleba i ziemia zostanie w całości wydobyta oraz zostanie usunięta z terenu przedsięwzięcia wraz z urobkiem wydobytym z wykopu budowlanego i jako odpad niebezpieczny przekazana uprawnionej firmie”. W decyzjach zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę, uwzględniających przedmiotową DŚU, w BA (nr: 209/URS/2020 z 17 września 2020 r., 148/URS/2019 z 28 maja 2019 r., 115/URS/2017 z 26 kwietnia 2017 r.) nie odniesiono się do kwestii związanych z zanieczyszczeniami terenu.

W zakresie decyzji nr 94/OŚ/2015 z 2 lutego 2015 r., dotyczącej inwestycji zlokalizowanej na terenie byłej Fabryki Samochodów Osobowych „Żerań” w Dzielnicy Praga-Północ, w jej treści nie zostały wprowadzone informacje dotyczące występowania PHZPZ lub HZPZ, ani wskazanie konieczności działania inwestora w zakresie przygotowania i zatwierdzenia planu remediacji i usunięcia zanieczyszczenia, pomimo że w Rapocie oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko realizowanych w ramach projektowanej zabudowy mieszkaniowej z usługami i towarzyszącą infrastrukturą przy ulicy Jagiellońskiej w Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy (z maja 2014 r.) zawarto informacje o przeprowadzonych badaniach i obecności zanieczyszczeń na tym terenie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Praga-Północ z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy wydał dwie decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwolenia na budowę (nr 20/2021Z 16 lutego 2021 r. oraz 27/2021 4 marca 2021 r.), uwzględniającą DŚU nr 94/OŚ/2015 z 2 lutego 2015 r. Obie decyzje zawierały odniesienie do obowiązków właściciela związanych z przeprowadzeniem remediacji według zatwierdzonego przez RDOŚ planu remediacji.

(akta kontroli str. 966-966a, 1803-1815)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu m.st. Warszawy nie wpłynęły skargi i wnioski w sprawie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Oględziny

Centralnego Rejestru i Wniosków skarg dla m.st. Warszawy prowadzonego w Biurze Kontroli w Wydziale Skarg i Wniosków wykazały, że w latach 2018 -2025 (do 9 czerwca) nie wpłynęły skargi i wnioski w kontrolowanym zakresie.

(akta kontroli str. 574, 564-565)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie m.st. Warszawa zapewniono dodatkowo mieszkańcom możliwość zgłaszania problemów, poprzez aplikację mobilną Warszawa 19115 lub stronę <https://warszawa19115.pl>, w tym o zagrożeniu dla zdrowia lub środowiska. Zgłoszenie można było złożyć wg zamieszczonego, na stronie <https://warszawa19115.pl/-/przyjmowanie-zgloszenia-o-ktorym-mowa-w-art-101e-ust-3-ustawy-prawo-ochrony-srodowiska> (tj. o PHZPZ)³⁴ wzoru karty informacyjnej, opracowanej w BOŚ.

Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy wyjaśniła m.in., że „Założeniem obsługi systemu Warszawa 19115 są krótkie informacje zwrotne dla mieszkańca, odnoszące się do rejestrowanych zgłoszeń o sposobie realizacji zgłoszenia bądź zaistniałym problemie z jego realizacją. Partnerzy systemu 19115 samodzielnie decydują w jakiej formule będzie realizowana dana interwencja i decydują o priorytetowości obsługi zgłoszeń dot. danej tematyki. Cała obsługa, z dystrybucją według właściwości w ramach platformy 19115, prowadzona jest w oparciu o Zarządzenie Nr 971/2022 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2022 r. w sprawie określenia zasad realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115 przez biura, urzędy dzielnic i jednostki organizacyjne m.st. Warszawy.

Korespondencja z mieszkańcem w sprawie obsługi zgłoszeń „19115” nie jest prowadzona w wersji papierowej. Informacja zwrotna (z pola 210 znaków) na zamknięcie zgłoszenia interwencyjnego przygotowana przez pracownika obsługującego dane zgłoszenie, kierowana jest do mieszkańca z systemu 19115 na wskazany kanał kontaktu przez mieszkańca (email/ sms/ push). W systemie 19115 – nie jest prowadzona dodatkowa korespondencja w wersji papierowej odnośnie zgłoszeń rejestrowanych w systemie.”.

Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy przekazała kontrolerom NIK wykaz ośmiu zgłoszeń dotyczących zanieczyszczenia gleby, wyjaśniając jednocześnie, że były to dokumenty „odszukane przez Stołeczne Centrum Bezpieczeństwa treści zgłoszeń mieszkańców, które dotyczyły zanieczyszczeń powierzchni ziemi dla terenu dzielnicy Ursus m.st. Warszawy – [...]. Dla terenu dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy nie znaleziono takich zgłoszeń”.

(akta kontroli str. 1021-1024)

Z wykazu do szczegółowej kontroli wybrano celowo zgłoszenia nr 1 i 8, tj.: zgłoszenie nr 1 z 3 kwietnia 2019 r, dotyczące działek ewidencyjnych nr 135/3, 135/2 i 122/4³⁵, tj. terenu, który wg zgłaszającego, został podwyższony o 30-40 cm, przez developera Neocity Polska sp. z o.o., wykorzystując ziemię po budowie osiedla mieszkaniowego. Zgłaszający wniósł m.in. o sprawdzenie zgodności ww. działania z warunkami „decyzji o pozwoleniu na budowę nr 013615”. Jednocześnie wskazał w zgłoszeniu, że w rozrzuconej ziemi mogły znajdować się

³⁴ System informatyczny Warszawa 19115 obsługiwany był przez Miejskie Centrum Kontaktów Warszawa 19115.

³⁵ Teren po zakładach URSUS.

szkodliwe substancje oraz metale ciężkie; zgłoszenie nr 8 z 22 marca 2025 r. dotyczyło budowy realizowanej przez dewelopera Ronson Development sp. z o.o., na terenie której³⁶, według zgłaszającego, znajdowała się rozlana ciecz wyglądająca na ropopochodną, której opary były mocno wyczuwalne. Zgłaszający prosił o pilną interwencję środowiskową, bowiem w jego ocenie zagrażało to mieszkańcom oraz środowisku.

Obydwa zgłoszenia zostały przekazane do załatwienia do Urzędu Dzielnicy Ursus. Zgłoszenie nr 1 zostało następnie skierowane do załatwienia do BA. Natomiast zgłoszenie nr 8 zostało załatwione przez Wydział Ochrony Środowiska Dzielnicy Ursus.

W przypadku zgłoszenia nr 1 przekazana została informacja zwrotna, iż „decyzja o pozwoleniu na budowę nr 013615” została wydana przez BA. Ponadto zgłaszający został poinformowany że kontrolą prac budowlanych i ich legalnością powykonawczą oraz odbiorem do użytkowania zajmuje się Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego po uprzednim zgłoszeniu przez inwestora.

W odpowiedzi na zgłoszenie nr 8 przekazano, że „Po dokonaniu oględzin stwierdza się, że rozbierany obiekt był częścią fundamentu. Zanieczyszczenia zalegały w szczelinie w małej ilości zostały wywiezione do utylizacji. Nie stwierdzono innych zanieczyszczeń.”.

(akta kontroli str. 1021-1024)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, pomimo dwukrotnie wprowadzanych zmian w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Stołecznego Warszawy nie rozszerzono zakresu tych zmian o informacje o terenach, na których występowały HZPZ lub zidentyfikowano PHZPZ.

W obowiązującym Studium w okresie objętym kontrolą NIK nie zostały wprowadzone wszystkie obszary objęte wykazami PHZPZ, pomimo stałej współpracy pomiędzy BA a BOŚ, m.in. w zakresie planów miejscowych. W trakcie zmian wprowadzanych do Studium nie podjęto tego tematu także w odniesieniu terenów, na których planowano inwestycje mieszkaniowe lub o charakterze publicznym. W Studium wskazane zostały tereny, na których występowały obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji i rekultywacji, nie odnosiły się one jednak do wszystkich terenów na których występowały HZPZ lub zidentyfikowano PHZPZ.

W zakresie nie wprowadzenia do obowiązującego Studium informacji dotyczącej obszarów, na których występowały HZPZ lub PHZPZ, dyrektor BA wyjaśnił, że „W obowiązującym Studium nie oznaczono obszarów, na których występowały historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub potencjalne

³⁶ Przy wyburzonym prawdopodobnie podziemnym zbiorniku.

historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi. W okresie sporządzania Studium, obowiązek ich określenia - jako obszarów wymagających remediacji, w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej „UPOŚ”) - nie występował jeszcze w ustawowym zakresie ustaleń studium zawartym w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej „UPZP”). Definicja remediacji została wprowadzona do POŚ ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Natomiast obowiązek określenia w Studium obszarów wymagających remediacji został wprowadzony do UPZP ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Zatem, w dacie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uchwalonej w 2018 r., nie było ani prawnej definicji remediacji w UPOŚ, ani też określenie obszarów remediacji nie należało do zakresu ustaleń Studium, zgodnie z UPZP. Natomiast zmiana Studium uchwalona w 2021 r. (do której przystąpiono w 2020 r.) miała ściśle ograniczony zakres przedmiotowy i dotyczyła jedynie dostosowania dokumentu do zmienionej definicji „zabudowy średniejskiej” w przepisach wykonawczych prawa budowlanego.”. Ponadto, że: „[...] Studium nie odnosi żadnej z tych kategorii obszarów do terenów, na których występowały zidentyfikowane lub potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi, ani też nie wskazuje dla tych terenów na konieczność przeprowadzenia remediacji (nie posługuje się pojęciem „remediacji.”).

(akta kontroli str. 200-204)

Ponadto Dyrektor BA wyjaśnił, że „możliwość uwzględnienia historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi lub potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i określenia obszarów wymagających remediacji w skali całego miasta zaistniała dopiero w procedurze sporządzania nowego Studium, do którego przystąpiono w 2018 r. W procedurze tej jako źródło informacji o historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi oraz potencjalnych historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi wykorzystano dane pochodzące z rejestru GDOŚ [...]”. Oraz: „W obowiązującym Studium nie oznaczono obszarów, na których występowały historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi. W okresie sporządzania Studium, obowiązek ich określenia - jako obszarów wymagających remediacji, w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej „UPOŚ”) - nie występował jeszcze w ustawowym zakresie ustaleń studium zawartym w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej „UPZP”). Definicja remediacji została wprowadzona do POŚ ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Natomiast obowiązek określenia w Studium obszarów wymagających remediacji został wprowadzony do UPZP ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Zatem, w dacie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uchwalonej w 2018 r., nie było ani prawnej definicji remediacji w UPOŚ, ani też określenie obszarów remediacji nie należało do zakresu ustaleń Studium, zgodnie z UPZP.”

(akta kontroli str. 200-204)

Uchwała nr L/1424/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 lutego 2013 r. (ze. zm.) w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy była zmieniana i ostatnia jej zmiana jest datowana na 16 października 2014 r. (uchwała w sprawie zmiany Uchwały nr L/1424/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 lutego 2013 r. ze zm. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy. Zmiana ustawy POŚ dotycząca potencjalnych historycznych zanieczyszczeń ziemi i historycznych zanieczyszczeń ziemi została wprowadzona 5 września 2014 r. Nie było, więc żadnej przeszkody, aby dokonać kolejnej zmiany uchwały z 21 lutego 2013 r. i rozszerzyć zakres zmian Studium o zagadnienia dotyczące PHZPZ i HZPZ lub zmiany w Studium w tym zakresie wskazać w Uchwale Rady m.st. Warszawy Nr XXIX/846/2020 z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy.

Dyrektor BA wyjaśnił, że „Biuro Ochrony Środowiska oraz urzędy dzielnic wykonują zadania pomocnicze w tym zakresie, polegające m.in. na gromadzeniu danych i aktualizacji wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń (Regulamin Urzędu: § 21 ust. 2 lit. c oraz § 38 ust. 1 pkt 22d lit. aa). Wykazy te są przekazywane dalej do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, którzy, m.in. na ich podstawie, aktualizują i uzupełniają rejestr GDOŚ (art. 101c ust. 5 POŚ). Zatem, zadaniem dzielnic i BOŚ nie jest prowadzenie równoległych źródeł danych ani udostępnianie rejestrów organów wyższego szczebla, lecz identyfikacja zanieczyszczeń, dostarczanie danych i współpraca z tymi organami w celu zapewnienia kompletności danych w oficjalnym rejestrze prowadzonym przez GDOŚ. Przy sporządzaniu projektu nowego Studium nie było więc podstaw prawnych ani merytorycznych do korzystania z danych źródłowych znajdujących się w urzędach dzielnic lub w BOŚ, zanim zostaną one ujęte i potwierdzone w rejestrze GDOŚ.”.

(akta kontroli str. 995-1002)

Prezydent m.st. Warszawy posiadając informacje dotyczące PHZPZ, m.in. z wykazów sporządzanych przez burmistrzów dzielnic, gromadzonych w Urzędzie m.st. Warszawy powinien je wykorzystać w pracach nad projektami zmian Studium. W szczególności PHZPZ należy uwzględnić w przypadkach, gdy zanieczyszczenia gleby i ziemi na etapie realizacji inwestycji oraz jej eksploatacji mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska.

Zdaniem NIK, w przypadku budowy na terenach poprzemysłowych osiedli mieszkaniowych oraz budynków użyteczności publicznej niezbędna jest informacja dotycząca występujących na tym obszarze zanieczyszczeń oraz przed realizacją ww. inwestycji. Realizacja inwestycji na terenach HZPZ, bez przeprowadzenia remediacji stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska.

Tymczasem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest (do 30 czerwca 2026 r.) dokumentem strategicznym, określającym politykę przestrzenną gminy i odnosi się także do uwarunkowań wynikających z ochrony środowiska (art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁷). Powinno zatem uwzględniać m.in. dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu, a także stan środowiska. Natomiast ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności: obszary ograniczonego użytkowania, obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji oraz obszary zdegradowane i obszary rewitalizacji (art. 13b pkt. 3 lit. m-o). NIK ocenia niepodjęcie decyzji o wprowadzeniu zmian do Studium uwzględniających informacje, gromadzone w Urzędzie m.st. Warszawy, o terenach, na których występowały HZPZ lub PHZPZ, jako postępowanie nierzetelne

NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w powyższym zakresie w związku ze zmianą ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸ polegającą na wprowadzeniu Planu ogólnego gminy zamiast Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

2. Wydanie dwóch DŚU (nr 94/OŚ/2015 i nr 174/OŚ/2016) bez wskazania w ich rozstrzygnięciu obowiązku wykonania badań powierzchni ziemi i przeprowadzenia remediacji w przypadku potwierdzenia występowania zanieczyszczenia powierzchni ziemi na terenach przemysłowych, na których były planowane inwestycje mieszkaniowe. Ponadto wydanie DŚU nr 174/OŚ/2016 spowodowało, że trzy decyzje o pozwoleniu na budowę (nr 209/URS/2020, 148/URS/2019, 115/URS/2017) wydane w latach 2017-2020 również nie nakładały obowiązków na inwestorów w ww. zakresie.

W decyzji nr 94/OŚ/2015 z 2 lutego 2015 r. (znak sprawy oś-IV-UII.6220.121.2013.SYP) dla planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu zabudowy mieszkaniowej z usługami, garażami i niezbędną infrastrukturą na dz. ew. nr 9, obręb 4-18-05, dz. ew. nr 10, 11, obręb 4-18-02 przy ul. Jagiellońskiej w Dzielnicy Praga-Północ, zawarto w pkt 2. zapis: „2.1.4 prace ziemne poprzedzić usunięciem z podłoża (na obszarze planowanych prac ziemnych) warstwy humusu (gleby); humus magazynować w wyznaczonym miejscu, w taki sposób aby zabezpieczyć go przed zanieczyszczeniem; po zakończeniu robót budowlanych humus wykorzystać w miarę możliwości (tylko gdy nie będzie zanieczyszczony substancjami niebezpiecznymi) na terenie planowanego przedsięwzięcia, w ramach zagospodarowania powierzchni inwestycji; ewentualny nadmiar przekazać przedsiębiorcom, posiadającym uregulowanym stan prawny w tym zakresie; zanieczyszczoną glebę traktować jako odpad niebezpieczny”.

³⁷ Dz.U. Nr 80 poz. 717, ze zm.

³⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688, ze zm.).

W badaniach gruntu dołączonych do Raportu oddziaływania na środowisko przedsięwzięć realizowanych w ramach inwestycji polegającej na realizacji zespołu zabudowy mieszkaniowej, z usługami, garażami i niezbędną infrastrukturą na działkach o nr ewid. 9 obręb 4-18-05 oraz nr ewid. 10 i 11 obręb 4-18-02 o łącznej powierzchni 24,344 ha, przy ul. Jagiellońskiej w dzielnicy Praga-Północ w Warszawie stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych wartości zawartości oleju mineralnego w dwóch punktach na głębokości 0,8-0,9 m p.p.t. i 0,7-0,9 m p.p.t.

Dyrektor BOŚ w zakresie tej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy o środowiskowych uwarunkowaniach wyjaśniła m.in., że: „zgodnie z art. 77 ust. 1 pkt 1 ustawy ooś, jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska; w toku ww. postępowania w trybie art. 77 ust. 1 pkt 1 ustawy ooś przesłaliśmy do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie wniosek o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia wraz z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie postanowieniem z dnia 30 września 2014 r. znak: WOOŚ-II.4242.232.2014.PĆ, uzgodnił warunki realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie wydając ww. postanowienie miał wiedzę o przekroczeniach dopuszczalnych wartości zawartości oleju mineralnego w dwóch punktach [...]; w decyzji nałożono warunki w pkt 2.1.4. sentencji ww. decyzji, tj. „prace ziemne poprzedzić usunięciem z podłoża (na obszarze planowanych prac ziemnych) warstwy humusu (gleby); humus magazynować w wyznaczonym miejscu, w taki sposób aby zabezpieczyć go przed zanieczyszczeniem; po zakończeniu robót budowlanych humus wykorzystać w miarę możliwości (tylko gdy nie będzie zanieczyszczony substancjami niebezpiecznymi) na terenie planowanego przedsięwzięcia, w ramach zagospodarowania powierzchni inwestycji; ewentualny nadmiar przekazać przedsiębiorcom, posiadającym uregulowany stan prawny w tym zakresie; zanieczyszczoną glebę traktować jak odpad niebezpieczny”, oraz w pkt 2.3.8 sentencji ww. decyzji, tj. „lokalne (punktowe) zanieczyszczenie ziemi olejem mineralnym oczyścić do osiągnięcia standardów jakości gleby i ziemi wymaganych dla terenów zabudowanych i zurbanizowanych (z wyłączeniem terenów przemysłowych oraz terenów komunikacyjnych)”. Ww. warunki zobowiązały inwestora do podjęcia działań mających na celu zapobieżenie ewentualnej emisji zanieczyszczeń na terenie zrealizowanej inwestycji.”

(akta kontroli str. 978-992)

Dyrektor BOŚ zeznała ponadto, że „Nie wymagaliśmy na etapie wydawania decyzji środowiskowych planu remediacji, chciałabym zwrócić uwagę, że przepisy prawa wskazują jakich dokumentów możemy żądać od wnioskodawcy i wśród nich nie ma mowy o dokumentach dotyczących decyzji ustalającej plan remediacji. Byłoby to nieuzasadnione również z uwagi na fakt, że decyzja środowiskowa jest wydawana na bardzo wczesnym etapie inwestycyjnym można powiedzieć na etapie „pomysłu” realizacji inwestycji a wnioskodawca nie musi nawet legitymować się prawem do dysponowania

nieruchomością na cele budowlane. To co wcześniej powiedziałam że dla nas istotne było uświadomienie potencjalnemu inwestorowi o obowiązkach wynikających z przepisów prawa w zakresie zanieczyszczenia powierzchni ziemi.”.

(akta kontroli str. 1270-1279)

NIK nie podziela stanowiska dyrektora BOŚ, z uwagi na to, że na terenie przemysłowym, na którym prowadzona była działalność, stwierdzono zanieczyszczenia stanowiące zagrożenie dla zdrowia i środowiska. W takim przypadku planowane przedsięwzięcie może powodować emisję istniejących w gruncie zanieczyszczeń, zarówno na etapie prowadzonej inwestycji, jak i późniejszej eksploatacji obiektów.

(akta kontroli str. 970-977, 1441-1449)

W rozstrzygnięciu decyzji nr 174/OŚ/2016 o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, garażem podziemnym i naziemnymi miejscami parkingowymi na dz. ew. nr 113 obręb 2-09-09 w Dzielnicy Ursus (znak: OŚ-IV-Ull.6220.61.2015.NMA), nie uwzględniono faktu występowania na tym terenie PHZPZ, pomimo wiedzy o prowadzonej tam działalności Zakładów Przemysłu Ciągnikowego „Ursus”, tym samym konieczności ustalenia planu remediacji i jej przeprowadzenia. Nie uwzględniono także wiedzy organu, że na tym gruncie zalegały zanieczyszczone masy ziemi, m.in. po usunięciu neutralizatora odpadów niebezpiecznych, które zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BOŚ mogły „powstać w okolicznościach odzysku i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych w oparciu o pozwolenie zintegrowane dla instalacji do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych”. Dla przedmiotowego terenu stwierdzono również brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia³⁹ i nie wskazano na potrzebę ustalenia planu i dokonania remediacji, co było działaniem nierzetelnym.

W odniesieniu do odpadów nielegalnie zdeponowanych na działce ew. nr 113 obręb 2-09-09 Ursus dyrektor BOŚ zeznała: „Przedmiotem DŚU nie jest weryfikacja wykonania obowiązków wynikających z innych przepisów prawa. Istotne było że wnioskodawca ma świadomość ciężących na nim obowiązków o czy świadczy cytat z karty informacyjnej przedsięwzięcia [...]”.

Jednocześnie ustalono, że pomimo posiadania od 2013 r. wiedzy o ww. problemie zastępca dyrektora BOŚ dopiero 30 czerwca 2025 r. zwróciła się do Burmistrza Dzielnicy Ursus o informacje dotyczące usunięcia zalegających odpadów. Dyrektor BOŚ nie wnioskowała do Inspekcji Ochrony Środowiska o kontrolę sposobu postępowania z odpadami zanieczyszczonych mas ziemi na ternie działki 113. Dyrektor BOŚ zeznała: „Nie mam narzędzi ani technicznie nie jestem w stanie kontrolować burmistrza jakie działania i decyzje podejmuje w poszczególnych indywidualnych sprawach i czy w ogóle je podejmuje. Jeszcze raz podkreślam, że za realizację zadań

³⁹ Postanowienie nr 282/OŚ/2015 z 6 listopada 2015 r. znak OŚ-IN/-Ull.6220.61.2015.NMA o odstąpieniu od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedmiotowego przedsięwzięcia.

powierzonych działnicom odpowiada burmistrz. Nie wnioskowałam do WIOŚ bo nie miałam wiedzy, że ziemia nie została usunięta.”.

akta kontroli (str. 1270-1279)

Dyrektor BOŚ wyjaśniła: „Nie wymagaliśmy na etapie wydawania decyzji środowiskowych planu remediacji, chciałabym zwrócić uwagę, że przepisy prawa wskazują jakich dokumentów możemy żądać od wnioskodawcy i wśród nich nie ma mowy o dokumentach dotyczących decyzji ustalającej plan remediacji. Byłoby to nieuzasadnione również z uwagi na fakt, że decyzja środowiskowa jest wydawana na bardzo wczesnym etapie inwestycyjnym można powiedzieć na etapie „pomysłu” realizacji inwestycji a wnioskodawca nie musi nawet legitymować się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. To co wcześniej powiedziałam że dla nas istotne było uświadomienie potencjalnemu inwestorowi o obowiązkach wynikających z przepisów prawa w zakresie zanieczyszczenia powierzchni ziemi.” Ponadto wyjaśniła, że „Podstawową metodą remediacji jest usunięcie zanieczyszczonego gruntu ze względów technologicznych i finansowych jeśli planowana jest budowa najlepiej zrobić to na etapie prac fundamentowych. Zatem stwierdzenie w 2016 r. w KIP że grunt nadal jest zanieczyszczony nie przesądzało, że nie zostanie on wywieziony na etapie robót fundamentowych. Wnioskodawca był świadom ciężących na nim obowiązków w tym zakresie. W związku z tym nie miałam przesłanek do wnioskowania że wnioskodawca się z tego obowiązku nie wywiązał.”. Ponadto w decyzji 174/OŚ/2016 stwierdzono brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, pomimo wiedzy o działalności przemysłowej prowadzonej na tym terenie oraz o zalegających zanieczyszczonych masach ziemi, klasyfikowanych jako odpady niebezpieczne.

Dyrektor BOŚ wyjaśniła, że „Przeprowadzenie ewentualnej oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko nie wiązałoby się z koniecznością wykonania dodatkowych analiz w tym zakresie. Sporządzony raport nie wniósłby nowych dowodów w przedmiotowej sprawie, gdyż stan środowiska w tym zakresie został już opisany w karcie informacyjnej przedsięwzięcia. Skoro istniejące przekroczenie standardów jakości środowiska (zanieczyszczenie ziemi) powinno zgodnie z ww. przepisami prawa zostać usunięte przed zrealizowaniem przedmiotowej inwestycji, a sama inwestycja, przy realizacji zgodnie z zapisami przywołanej decyzji, nie niesie ryzyka powstania takich przekroczeń, to nie było podstaw do stwierdzenia dla niej konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.”.

(akta kontroli str. 966-966a, 1012-1013, 1270-1279, 1652-1658)

Ponadto dyrektor BOŚ wyjaśniła, że w przypadku inwestycji na działce nr ew. 113, obręb 2-09-09 Ursus, należy mieć na uwadze, że „ww. planowane przedsięwzięcie położone jest na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego terenów poprzemysłowych w rejonie

ulicy Orłów Piastowskich - część I⁴⁰. W § 6 pkt 6 ww. mpzp, w zakresie ochrony środowiska i przyrody plan ustala: rekultywację gruntów o przekroczonych standardach jakości środowiska po badaniu jakości gruntu przed rozpoczęciem realizacji inwestycji na obszarze byłych ZPC Ursus na terenach o oznaczeniach porządkowych od C1 do C8.3, od D1.1 do D1.4, od D1.8 do D11 i od D13.1 do D20.2 oraz na terenach o oznaczeniach porządkowych A1, E1, E2. Przedsięwzięcie objęte wnioskiem planowane było na jednostce oznaczonej D.15., w związku z tym brak zapisów w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zwalniał inwestora z przestrzegania przepisów prawa miejscowego, w tym konieczności przeprowadzenia rekultywacji. W uzasadnieniu decyzji nr 174/OŚ/2016 z 15 lutego 2016 r. znak: OŚ-IV-U.6220.61.2015.NMA o środowiskowych uwarunkowaniach uwzględniono informacje istotne z punktu widzenia oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.”.

Wyjaśniła także, że „w czasie wydawania przedmiotowej decyzji teren nie miał ustalonego statusu terenu, na którym występuje potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi lub historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, a zanieczyszczenie mogło zaistnieć później niż przed 30 kwietnia 2007 r.”.

W związku z tym, że ww. DŚU nie uwzględniała j obowiązków wykonania badań powierzchni ziemi i przeprowadzenia remediacji w przypadku potwierdzenia występowania zanieczyszczenia powierzchni ziemi, trzy wydane decyzje o pozwoleniu na budowę (nr 209/URS/2020, 148/URS/2019, 115/URS/2017) również nie nakładały obowiązków na inwestorów w ww. zakresie.

Dyrektor BOŚ wyjaśniła, że na podstawie informacji zawartych w Karcie informacyjnej przedsięwzięcia, „w uzasadnieniu decyzji nr 174/OŚ/2016 o środowiskowych uwarunkowaniach wskazano, że „planowana inwestycja zostanie zrealizowana na terenie przemysłowym; jak wynika z analiz przeprowadzonych przez inwestora, w granicach terenu inwestycyjnego występuje niewielkie zanieczyszczenie gleby i ziemi przekraczające standardy jakości gleby i ziemi dla gruntów grupy B, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz. U. Nr 165, poz. 1359),” oraz „jak wynika z karty informacyjnej przedsięwzięcia zanieczyszczona gleba i ziemia zostanie w całości wydobyta oraz zostanie usunięta z terenu przedsięwzięcia wraz z urobkiem wydobytym z wykopu budowlanego i jako odpad niebezpieczny przekazana uprawnionej firmie”. A ponadto, że „W decyzji administracyjnej nie nakłada się obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa, w związku z powyższym Prezydent m.st. Warszawy w przedmiotowej sprawie nie zobowiązał literalnie inwestora do przeprowadzenia remediacji gleby i ziemi, gdyż takim obowiązkiem był on już związany.”.

(akta kontroli str. 1441-1449)

⁴⁰ Uchwała nr LXXXV/2213/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 lipca 2014 r. ze zm., dalej: „mpzp”.

Dyrektor BA w zakresie decyzji nr 209/URS/2020 z dnia 17 września 2020 r., nr 148/URS/2019 z dnia 28 maja 2019 r., nr 115/URS/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r., uwzględniających decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach nr 174/OŚ/2016 z dnia 15 lutego 2016 r. wyjaśnił, że „decyzje zostały wydane zgodnie z obowiązującymi w dacie ich wydania przepisami prawa, w tym ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane oraz ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska [...] na podstawie decyzji o uwarunkowaniach nr 174/OŚ/2016 z dnia 15 lutego 2016 r., która nie zawierała zapisów dotyczących remediacji. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że decyzja ta została wydana przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (Dz.U. 2016 poz. 1397), które doprecyzowało zasady identyfikacji, ewidencji oraz procedury postępowania z historycznymi zanieczyszczeniami powierzchni ziemi. W dacie wydania decyzji środowiskowej nie istniał jeszcze formalny rejestr historycznych zanieczyszczeń, który mógłby stanowić podstawę do określenia obowiązku remediacji w decyzji środowiskowej. Tym samym, brak odniesienia do remediacji w decyzjach o pozwoleniu na budowę wynikał z braku takiego obowiązku w dokumentach źródłowych oraz z braku przesłanek faktycznych i prawnych do jego wpisania.”.

(akta kontroli str. 1450-1455)

Zdaniem NIK w okresie, w którym wydane były pozwolenia na budowę (nr 115/URS/2017, 148/URS/2019 i 209/URS/2020) dotyczące działki nr ew. 113, obręb 2-09-09 Ursus, obowiązywały już przepisy dotyczące zanieczyszczenia powierzchni ziemi, w tym rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi⁴¹, określające dopuszczalne wartości zanieczyszczeń w odniesieniu do przeznaczenia gruntu. Tym samym istniała możliwość weryfikacji informacji o zanieczyszczeniach w odniesieniu do gruntów pod zaplanowane inwestycje. Ponadto przepisy ustawy POŚ obowiązujące od 1 października 2001 r. i rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi z dnia 9 września 2002 r.⁴² zobowiązywały starostę do prowadzenia okresowych badań gleby i ziemi oraz prowadzenia rejestru terenów zanieczyszczonych.

NIK zauważa, że pomimo przepisów powszechnie obowiązujących, w których jednoznacznie są określone obowiązki władających powierzchnią ziemi, wskazanie ich w DŚU i pozwoleniu na budowę konkretyzuje zobowiązanego do ich wykonania. Natomiast organom uprawnionym w ww. zakresie umożliwia ich weryfikowanie i egzekwowanie na każdym etapie realizacji inwestycji. Rozpoczęcie inwestycji na cele mieszkalne lub o charakterze publicznym na terenach, na których prowadzona była działalność, która mogła przyczynić się do wystąpienia PHZPZ, niezbędne jest uwzględnienie tego faktu w wydawanych przez organ decyzjach przed rozpoczęciem inwestycji, tak aby zapobiec ewentualnej emisji zanieczyszczeń, stanowiących

⁴¹ Dz. U. poz. 1395, ze zm.

⁴² Dz.U. Nr 165, poz. 1359.

zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska. Powyższe potwierdza także stanowisko Ministra Środowiska⁴³.

Ze względu na ustalenie, że DŚU wydane po 2018 r. oraz decyzje zatwierdzające projekt budowany i udzielające pozwoleń na budowę uwzględniające te decyzje w sposób prawidłowy odniosły się do obowiązku przeprowadzenia remediacji, NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w powyższym zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK działania Prezydenta m.st. Warszawy na rzecz ograniczenia realizacji, na terenie dzielnic Praga-Północ i Ursus, inwestycji na cele mieszkaniowe oraz o charakterze publicznym na terenach, na których zidentyfikowano PHZPZ lub stwierdzono HZPZ nie były w pełni skuteczne i nie zapewniały eliminacji negatywnego wpływu ww. zanieczyszczeń na zdrowie ludzi i środowiska.

W Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy⁴⁴ nie uwzględniono terenów, PHZPZ lub HZPZ, szczególnie w odniesieniu do obszarów, na których planowano inwestycje mieszkaniowe lub o charakterze publicznym, pomimo że w okresie objętym kontrolą dwukrotnie wprowadzono zmiany do tego dokumentu.

W dwóch DŚU dla inwestycji mieszkaniowych wydanych w 2015 r. i 2016 r. nie wskazano w ich rozstrzygnięciu obowiązku wykonania badań powierzchni ziemi i przeprowadzenia remediacji w przypadku potwierdzenia występowania zanieczyszczenia powierzchni ziemi na terenach przemysłowych. Ponadto wydanie DŚU nr 174/OŚ/2016 spowodowało, że w trzech decyzjach o pozwoleniu na budowę (nr 209/URS/2020, 148/URS/2019, 115/URS/2017) wydanych w latach 2017-2020 również nie nałożono obowiązków na inwestorów w ww. zakresie.

Szczegółowe badanie 12 DŚU dla inwestycji mieszkaniowych wydanych w okresie objętym kontrolą wykazało, że uwzględniano w nich obowiązek przeprowadzenia przez inwestora badań gruntu, a w przypadku przekroczenia zawartości w glebie substancji powodujących ryzyko zanieczyszczenia wskazywano na konieczność przeprowadzenia remediacji. W konsekwencji obowiązki te były ujęte w zbadanych siedmiu decyzjach o pozwoleniu na budowę.

⁴³ Odpowiedź Wiceministra Środowiska na interpelację z dnia 28 lutego 2017 r. znak: DGO-IV.070.2.2017.KN – zapytanie w sprawie zagrożeń związanych z inwestycjami prowadzonymi na gruntach pofabrycznych z 15 grudnia 2016 r. pisma Stanisława Tyszkę nr 1640.

⁴⁴ Studium Uwarunkowań i Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy zostało uchwalone przez Radę m.st. Warszawy Uchwałą nr LXXXII/2746/2006 z dnia 10 października 2006 r., zmienionej Uchwałą nr L/1521/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., uzupełnioną Uchwałą nr LIV/1631/2009 z dnia 28 kwietnia 2009 r., ponownie zmienione Uchwałą nr XCII/2689/2010 z dnia 7 października 2010 r., Uchwałą nr LXI/1669/2013 z dnia 11 lipca 2013 r., Uchwałą nr XCII/2346/2014 z dnia 16 października 2014 r., Uchwałą nr LXII/1667/2018 z dnia 1 marca 2018 r. oraz Uchwałą nr LIII/1611/2021 z 26 sierpnia 2021 r.

OBSZAR**2. Obszar 2 Nadzór nad realizacją zadań w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie wybranych do kontroli dzielnic.**

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XLVI/1422/2008 z 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji (tekst jednolity – uchwała Rady m.st. Warszawy nr XXXI/786/2016 z 7 lipca 2016 r.) kompetencje Prezydenta m.st. Warszawy dotyczące realizacji zadań w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz sporządzania i aktualizacji ich wykazu przekazane zostały dzielnicom.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy, zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 333/2015 z 23 marca 2015 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi m.st. Warszawy⁴⁵, § 1 ust. 2 pkt 9 lit. k tiret 2 wprowadzono do zakresu działania urzędów dzielnic zadanie „identyfikacja oraz sporządzanie wykazu PHZPZ, w związku z art. 101d ustawy POŚ.

(akta kontroli str. 160-188)

Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 1518/2022 z 30 września 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy w § 1 ust. 2 pkt 3 - do zakresu działania BOŚ dodano zadanie polegające na sprawowaniu nadzoru nad wykonywaniem przez zarządy dzielnic aktualizacji wykazów PHZPZ, w związku z art. 101d ustawy POŚ. Ponadto w § 1 ust. 2 pkt 6 lit. d tiret 2 ww. zarządzenia zmieniono nazwę przypisanego urzędów dzielnic zadania następująco „aktualizacja wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz przekazywanie zaktualizowanego wykazu Regionalnemu Dyrektorowi, w związku z art. 101d ustawy POŚ.

Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 1415/2023 z 1 września 2023 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego BOŚ do zakresu działania Sekcji Geologii w Wydziale Gospodarowania Wodami i Geologii, wprowadzono obowiązek koordynowania prac wydziałów ochrony środowiska w urzędach poszczególnych dzielnic m.st. Warszawy w zakresie identyfikacji PHZPZ i sporządzania oraz aktualizacji ich wykazów, w związku z art. 101d ustawy POŚ. Tym samym regulaminem organizacyjnym nie przypisano żadnej komórce BOŚ nadzoru nad wykonywaniem przez zarządy dzielnic aktualizacji wykazów PHZPZ.

(akta kontroli str. 5-17)

Tym samym zadanie związane ze sprawowaniem nadzoru nad wykonywaniem przez zarządy dzielnic aktualizacji wykazów PHZPZ, w związku z art. 101d ustawy POŚ, dodano w regulaminie Um.st. Warszawy do zakresu działania BOŚ po siedmiu latach od przekazania tych zadań do dzielnic, przy czym nie

⁴⁵ Zarządzenie nr 1518/2022 z 30 września 2022 r. Prezydenta m.st. Warszawy do- BIP.

uregulowano tej kwestii w regulaminie organizacyjnym BOŚ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Po kontroli NIK przeprowadzonej w 2018 r. P/18/047 „Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi” NIK wnioskowała o zapewnienie, w ramach sprawowanego nadzoru, rzetelnej realizacji przez organy dzielnic zadania polegającego na identyfikacji PHZPZ i sporządzania bądź aktualizacji ich wykazu.

(akta kontroli str. 1021-1044)

W lutym 2019 r. zakresy obowiązków trzech pracowników Sekcji Geologii Wydziału Gospodarowania Wodami, rozszerzono o zadanie: „Koordynacja prac wydziałów ochrony Środowiska dla dzielnic w zakresie zadania polegającego na identyfikacji PHZPZ i sporządzaniu bądź aktualizacji ich wykazów, w związku z art. 101d ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.”

(akta kontroli str. 1515-1518)

Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy wyjaśniła m.in., że wprowadzono „w Sekcji Geologii podział zadań w taki sposób, aby każdy pracownik miał przypisaną określoną dzielnicę, z którą współpracuje [...] wprowadzono w 2021 r. Naczelnik Wydziału Gospodarowania i Geologii poinformował o tym pracowników drogą mailową [...]”.

(akta kontroli str. 8-157, 1729-1732)

Do 10 października 2025 r. nie przypisano żadnemu pracownikowi BOŚ zadań dotyczących nadzoru nad wykonywaniem przez zarządy dzielnic aktualizacji wykazów PHZPZ.

(akta kontroli str. 1515-1518)

Wykaz PHZPZ burmistrzowie dzielnic m.st. Warszawy mieli obowiązek przekazać do Regionalnego Dyrektora do 5 października 2018 r., tj. w terminie 25 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 101a ust. 5 ustawy o zmianie ustawy POŚ, tj. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi⁴⁶.

Wykazy miały być prowadzone przez poszczególne dzielnice m.st. Warszawy w formie elektronicznych tabel, opracowanych na podstawie wzoru przekazanego przez BOŚ w 13 października 2017 r.

(akta kontroli str. 222-225)

Dyrektor Koordynator ds. Zrównoważonego Rozwoju i Zieleni, po kontroli NIK P/18/047, pismem z 31 stycznia 2019 r.⁴⁷, określiła obowiązek składania półrocznych sprawozdań z postępu prac nad weryfikacją i uzupełnianiem wykazów PHZPZ dzielnic m.st. Warszawy w terminach do 30 czerwca i do 31 grudnia każdego roku.

⁴⁶ Dz.U. 2016 poz. 1395 - weszło w życie 5 września 2016 r.

⁴⁷ Wystosowanym do burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy.

Jak wyjaśniła dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy obowiązek ten wprowadzono w związku z ustaleniem przez NIK w ramach ww. kontroli, m.in., że: przekazywane przez burmistrzów do Regionalnego Dyrektora wykazy PHZPZ, nie uwzględniały wszystkich terenów, na których mogłyby występować PHZPZ; nie zawierały również wszystkich informacji określonych w art. 101d ust 7 ustawy POŚ (m.in. listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane na danym terenie ze względu na prowadzoną tam działalność przed 30 kwietnia 2007 r.), nieprecyzyjnie określono także aktualny/planowany sposób użytkowania terenu oraz rodzaju działalności na wymienionych w wykazach terenach.

Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy wyjaśniła m.in., że BOŚ współpracowało z dzielnicami w celu wymiany informacji (m.in. organizowano spotkania – 56 spotkań, w tym w 25. poruszono kwestie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi), a efektem tej współpracy było wywiązanie się burmistrzów z powierzonych zadań w zakresie identyfikacji PHZPZ i sporządzania aktualizacji wykazów tych zanieczyszczeń.

(akta kontroli str. 61-62, 229-346)

Analiza wykazów PHZPZ, opracowanych w urzędach dzielnic Ursus oraz Praga-Północ, przesłanych do Regionalnego Dyrektora⁴⁸ i przekazanych do wiadomości BOŚ, wykazała, iż burmistrz dzielnicy Praga-Północ dopiero w 2022 r. po raz pierwszy⁴⁹ przekazał wykaz zawierający 3 pozycje, w 2024 r. – aktualizację ww. wykazu zawierającą 11 pozycji.

Burmistrz dzielnicy Ursus przedłożył do RDOŚ w 2018 r. wykaz zawierający 173 działek, w 2020 r. przekazał aktualizację ww. wykazu zawierającą 160 działek, w 2022 r. – aktualizację ww. wykazu zawierającą 160 działek, w 2024 r. – aktualizację ww. wykazu zawierającą 159 działek.

W toku kontroli w RDOŚ w Warszawie ustalono, że Regionalny Dyrektor nie dokonał w latach 2018-2025 (wrzesień), na podstawie ww. wykazów oraz ich aktualizacji, żadnego wpisu do rejestru HZPZ prowadzonego przez GDOŚ, m.in. z powodu braku lub niepełnych danych, określonych w art. 101d ust. 7 POŚ m.in.: listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane na danym terenie ze względu na prowadzoną tam przed 30 kwietnia 2007 r. działalność; nieprecyzyjnie określano aktualny/planowany sposób użytkowania terenu oraz rodzaj działalności wymienionych w wykazach terenach.

(akta kontroli str. 1159-1169, 1792-1802)

Na problem ten wskazywała NIK po kontroli P/18/047 wskazując m.in. iż przekazywane przez burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy do Regionalnego Dyrektora wykazy PHZPZ nie zawierały wszystkich zidentyfikowanych na

⁴⁸ Na podstawie dokumentacji dostępnej w urzędzie m.st. Warszawy oraz ustaleń kontroli w urzędach dzielnic Ursus i Praga-Północ, a także w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.

⁴⁹ Osoba nieupoważniona podpisała i przekazała do RDOŚ w 2018 r. informację o braku działalności mogących powodować potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi, a w 2020 r. jedynie listę takich działalności.

obszarze dzielnic PHZPZ, pomimo iż dzielnice dysponowały informacjami na ten temat; nie uwzględniały wszystkich terenów na których mogłyby występować PHZPZ, nie zawierały wszystkich informacji określonych w art. 101d ust 7 ustawy POŚ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 16-17, 219, 224-346, 866)

Kontrola NIK P/18/047 wykazała nieprawidłowości w zakresie niewłaściwej realizacji w urzędach dzielnic zadania dotyczącego identyfikacji PHZPZ oraz sporządzania ich wykazu. W Urzędzie m.st. Warszawy w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2018 r. nie zidentyfikowano ryzyka w obszarze powierzonego burmistrzom dzielnic zadania w zakresie identyfikacji PHZPZ i sporządzania ich wykazów oraz ich aktualizacji. Biuro Kontroli oraz Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2018 r., nie realizowały odpowiednio kontroli lub audytu wewnętrznego z zakresu realizacji zadań powierzonych dzielnicom Ursus i Praga-Północ, dotyczących PHZPZ. W planie kontroli na 2025 r. również nie zaplanowano ww. działań (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 4.-17, 1057-1058, 1270-1279)

W zakresie ochrony środowiska zgodnie z treścią § 14 ust. 40 lit. a-e tzw. uchwały kompetencyjnej⁵⁰ zostało przekazane dzielnicom wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dotyczących:

- instalacji do przesyłu pary wodnej lub ciepłej wody, z wyłączeniem osiedlowych sieci ciepłowniczych i przyłączy do budynków,
- dróg gminnych o nawierzchni twardej, o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km, innych niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵¹ oraz obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵²,
- kanałów w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵³,
- rurociągów wodociągowych magistralnych do przesyłania wody oraz przewodów wodociągowych magistralnych doprowadzających wodę od stacji uzdatniania do przewodów wodociągowych rozdzielczych, z wyłączeniem ich przebudowy metodą bezwykopową,

⁵⁰ Uchwała Rady m.st. Warszawy Nr XLVI/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 220, poz. 9485, z późn. zm.)

⁵¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

⁵² Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.

⁵³ Dz. U. z 2025 r. poz. 960.

- sieci kanalizacyjnych o całkowitej długości przedsięwzięcia nie mniejszej niż 1 km, z wyłączeniem ich przebudowy metodą bezwykopową, sieci kanalizacji deszczowej zlokalizowanych w pasie drogowym i obszarze kolejowym oraz przyłączy do budynków.

W związku z powyższym w zakresie kompetencji Prezydenta m.st. Warszawy było wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 1607-1615)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niezapewnienie przez Prezydenta m.st. Warszawy zgodności wewnętrznego regulaminu BOŚ z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy.

Do dnia zakończenia kontroli do regulaminu organizacyjnego BOŚ nie została uregulowana kwestia realizacji przez to biuro wskazanego od 30 września 2022 r. w regulaminie organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy (§ 21 pkt. 25 lit. c) zadania dotyczącego nadzoru nad wykonywaniem przez zarządy dzielnic aktualizacji wykazów PHZPZ.

Natomiast w regulaminie organizacyjnym BOŚ⁵⁴ wskazano jedynie w § 13 pkt 14 koordynowanie przez Sekcję Geologii w Wydziale Gospodarowania Wodami i Geologii BOŚ, prac wydziałów ochrony środowiska dla dzielnic w zakresie identyfikacji PHZPZ i sporządzania bądź aktualizacji ich wykazów. zarządzeniem nr 1415/2023 Prezydenta m.st. Warszawy z 1 września 2023 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego BOŚ.

(akta kontroli str. 1515-1518)

Dyrektor BOŚ zeznała m.in., że: „[...] Dokumenty przygotowywane są przez pracowników merytorycznych, wszystkie dokumenty sygnuję ja, projekt regulaminu był przedstawiony Prezydentowi do podpisu przeze mnie. [...] nie zgadzam się, że błędem jest iż w regulaminie wewnętrznym nie mowy o nadzorze. Wg mnie oba regulaminy organizacyjne obowiązują zarówno mnie jak i pracowników i należy traktować je łącznie. Regulamin organizacyjny biura jest jedynie uzupełnieniem regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy. Jeżeli chodzi o używanie słowa koordynacja w pismach do dzielnic to jest jedynie semantyka.”

(akta kontroli str. 1270-1282)

Zdaniem NIK pojęcia „koordynacja” oraz „nadzór” nie są tożsame, bowiem nadzór w administracji publicznej polega na możliwości władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego wraz z pociąganiem do odpowiedzialności osób, nakazywania naprawienia uchybień, z zagrożeniem karami dyscyplinarnymi w razie niewykonania tychże nakazów. Natomiast

⁵⁴ Zarządzenie nr 1415/2023 Prezydenta m.st. Warszawy z 1 września 2023 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego BOŚ.

koordynacja polega na zapewnieniu realizacji celów poprzez współdziałanie koordynującego z podmiotami koordynowanymi.

Dyrektor BOŚ wyjaśniła m.in., że: „Do wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Ochrony Środowiska wprowadzono zapis dot. koordynacji, w celu zapewnienia jak najlepszej, najszybszej komunikacji z Wydziałami Ochrony Środowiska dla Dzielnic i sprawnego zrealizowania celu. Koordynacja polega na łączeniu różnych elementów w spójną całość, zapewnieniu harmonii i efektywnego współdziałania. Ponadto zwracam uwagę na zapis w „§ 13 ust. 1 . Do zakresu działania Sekcji Geologii, wchodzącej w skład Wydziału Gospodarowania Wodami i Geologii, należy w szczególności [...]. Określenie „w szczególności” oznacza otwarty katalog zadań. Wymienione w ww. przepisie elementy są obligatoryjne, ale nie wykluczają innych, dodatkowych elementów regulacji. Przepis "w szczególności" wskazuje na konkretny zakres, który musi być uwzględniony, ale pozostawia możliwość rozszerzenia regulacji o inne, pokrewne kwestie, które nie są wprost wymienione. Tego typu zapisem jest zapis dot. nadzoru zawarty w § 21 ust. 1 pkt 25 lit. c do zarządzenia nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy.”

(akta kontroli str. 1159-1164)

Prezydent m.st. Warszawy zatwierdził regulamin organizacyjny BOŚ, w wersji przedłożonej przez Dyrektora BOŚ.

Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy w sprawie niezapewnienia zgodności wewnętrznego regulaminu BOŚ z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy oświadczyła m.in., że „[...] oba te dokumenty, tj. zarówno Regulamin organizacyjny Urzędu m.st. Warszawy, jak też Regulamin organizacyjny Biura Ochrony Środowiska są aktami zarządu wewnętrznego wprowadzanymi w drodze zarządzeń Prezydenta m.st. Warszawy w oparciu m.in. o przepisy art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁵ zgodnie z którym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta (w naszym przypadku zgodnie z art. 11a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym Prezydenta m.st. Warszawy) w drodze zarządzenia. Powyższe oznacza, iż są to akty o jednakowej randze i zastosowaniu i w tym zakresie ich postanowienia się wzajemnie uzupełniają”.

Tożsame stanowisko przedstawił Prezydent m.st. Warszawy w swoich zeznaniach.

(akta kontroli str. 1659-1672, 1780-1787)

NIK nie podziela stanowiska o braku konieczności zapewnienia spójności postanowień regulaminu wewnętrznego BOŚ z regulaminem organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy, bowiem wszystkie zadania określone w regulaminie organizacyjnym urzędu powinny być przypisane do realizacji komórkom wewnętrznym jednostki organizacyjnej urzędu w jej wewnętrznym regulaminie organizacyjnym. Brak jednoznacznego przypisania zadań

⁵⁵ Dz.U. 2025 r. poz. 1153.

do realizacji przez komórki wewnętrzne jednostki organizacyjnej było postępowaniem nie spełniającym wymagań standardu kontroli zarządczej – Część A pkt 3 „Struktura organizacyjna”, zgodnie z którym m.in. zakres zadań i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek jednostek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Do dnia zakończenia kontroli żaden z pracowników Wydziału Gospodarowania Wodami i Geologii nie miał w zakresie obowiązków wpisanego nadzoru, a jedynie koordynację prac wydziałów ochrony środowiska dla dzielnic w zakresie zadania polegającego na identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i sporządzaniu bądź aktualizacji ich wykazów, w związku z art. 101 d ustawy POŚ.

Geolog powiatowy⁵⁶ odnośnie do analizy i nadzoru nad wykazami potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi wyjaśnił, że „do zakresu obowiązków pracowników Biura Ochrony Środowiska, dalej BOŚ wpisana jest koordynacja prac związanych ze sporządzaniem przez Burmistrzów Dzielnic wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, która polega na zapewnieniu jednolitości formy i terminowości sporządzania wykazów, a także udzielanie ewentualnych rekomendacji. [...] zakres tej koordynacji nie obejmuje formalnej weryfikacji merytorycznej wykazów, lecz koncentruje się na zapewnieniu jednolitości ich formy, terminowości przekazywania oraz wsparciu merytorycznym. Pracownicy BOŚ mają przypisaną dzielnicę, której prace sporządzania wykazów koordynują. Zakres koordynacji realizowanej przez BOŚ obejmuje:

- zapewnienie jednolitej formy wykazów, poprzez przygotowanie i udostępnienie Dzielnicom wzorów tabeli oraz wytycznych dotyczących sposobu jej wypełniania,
- przypominanie o obowiązujących terminach - w tym ponaglanie Dzielnic w przypadkach opóźnień,
- egzekwowanie obowiązku sporządzenia wykazów - m.in. poprzez kierowanie pism przypominających lub ponagających,
- bieżące monitorowanie realizacji obowiązku aktualizacji wykazów poprzez zbieranie sprawozdań z postępu prac,
- udzielanie ogólnych instrukcji i rekomendacji w zakresie zakresu danych, które powinny znaleźć się w wykazach zgodnie z przepisami. [...]”.

(akta kontroli str. 1337-1340)

W Urzędzie m.st. Warszawy nie w pełni skutecznie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej, a w szczególności nadzór zarówno Prezydenta m.st. Warszawy⁵⁷, jak i BOŚ nad realizacją zadań z zakresu identyfikacji PHZPZ oraz sporządzania wykazów tych zanieczyszczeń i ich

⁵⁶ Odpowiedzialny, zgodnie z zakresem obowiązków, za m.in. koordynowanie prac wydziałów ochrony środowiska dla dzielnic w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i sporządzania bądź aktualizacji ich wykazów, w związku z art. 101d POŚ.

⁵⁷ Zgodnie z § 62 ust. 2 statutów dzielnic oraz § 39 załącznika do uchwały Nr XXII/743/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu m.st. Warszawy.

aktualizacji, tj. zadania powierzonego zarządom dzielnic m.st. Warszawy. Tym samym nie zostały spełnione wymogi standardu kontroli zarządczej część C Mechanizmy kontroli pkt 11 Nadzór stanowiącym, że należy prowadzić nadzór nad wykonywaniem zadań w celu m.in. ich efektywnej i skutecznej realizacji. Na brak nadzoru Prezydenta m.st. Warszawy i BOŚ wskazują następujące ustalenia kontroli.

Po kontroli NIK P/18/047 „Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi” podjęto działania, które miały zapewnić rzetelną realizację ww. zadań w urzędach dzielnic poprzez m.in. organizowanie przez BOŚ spotkań z pracownikami wydziałów ochrony środowiska w urzędach dzielnic, monitorowanie wypełniania przez burmistrzów dzielnic obowiązku przekazywania do Regionalnego Dyrektora aktualizacji wykazów PHZPZ, nałożenie na burmistrzów obowiązku przedkładania półrocznych sprawozdań z aktualizacji ww. wykazów. Jednak ustalenia niniejszej kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie m.st. Warszawy jak i w urzędach dzielnic Praga-Północ i Ursus wskazują, że podjęte działania nie były skuteczne. W szczególności burmistrzowie ww. kontrolowanych dzielnic m.st. Warszawy prowadzili identyfikację PHZPZ, a także sporządzali wykazy PHZPZ i ich aktualizacje niezgodnie z art.101d ust. 7 ustawy POŚ. Na skutek tego Regionalny Dyrektor nie dokonał w latach 2018-2025 (wrzesień) żadnego wpisu do rejestru HZPZ, na podstawie sporządzanych w tych dzielnicach wykazów oraz ich aktualizacji.

Burmistrzowie dzielnic Ursus i Praga-Północ wskazywali, iż problemy z realizacją powierzonych im zadań wynikają m.in. z braku odpowiedniej liczby pracowników oraz niewystarczających środków finansowych w szczególności na identyfikację PHZPZ i prowadzenie wstępnych badań gleby i ziemi na terenie kontrolowanych dzielnic.

(akta kontroli str. 1684-1724)

W sprawie sprawowania nadzoru nad ww. działalnością organów dzielnic Prezydent m.st. Warszawy zeznał m.in., że „System działa tak, że burmistrzowie przekazują półroczne sprawozdania z realizacji zadań, które wpływają do BOŚ i potem do Pani koordynator. Cały system koordynacji tak działa, że jeżeli docierają do mnie informacje o nieprawidłowościach, to wtedy zarządzam kontrolę lub audyt przez odpowiednio Biuro kontroli i Biuro audytu. W urzędzie jest duża liczba biur, które koordynują realizację zadań w dzielnicach. W przypadku potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi/historycznych zanieczyszczeń mamy dyrektora koordynatora ds. zielonej Warszawy Panią [...]. Ja nadzoruję pracę wszystkich koordynatorów i wiceprezydentów i oczywiście pracę wszystkich jednostek.”.

(akta kontroli str. 1780-1787)

Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy w sprawie niezapewnienia przez Prezydenta m.st. Warszawy odpowiednich zasobów kadrowych oraz niezbędnych środków finansowych na realizację zadań w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi,

w tym na prowadzenie wstępnych badań gleby i ziemi w przypadku braku innych danych oświadczyła m.in., że „[...] Burmistrz Dzielnicy może wystąpić z indywidualnym wnioskiem o zwiększenie planu wydatków, przedkładanym na Kolegium Prezydenta wraz z opinią Skarbnika. Takie wnioski z Dzielnicy Ursus oraz Dzielnicy Praga-Północ nie wpłynęły. [...] Również w zakresie kadrowym nie zgłaszano sygnałów o konieczności zwiększenia obsady etatowej dla realizacji zadań związanych z PHZPZ. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi urzędów dzielnic, to burmistrzowie odpowiadają za politykę kadrową, w tym rekrutację, organizację pracy, gospodarowanie etatami i funduszem płac. Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi Urzędu m.st. Warszawy nie prowadzi naborów dla urzędów dzielnic – obowiązki te realizują ich wewnętrzne komórki kadrowe. W okresie od 2021 r. do 2025 r. [...] burmistrzowie dzielnic Ursus i Praga-Północ nie występowali o przyznanie dodatkowych etatów do wydziałów ochrony środowiska. Jednocześnie obie dzielnice otrzymały w tym okresie dodatkowe etaty do dyspozycji (Ursus – 17,76, Praga-Północ – 13,392), co pokazuje, że miały możliwość odpowiedniego gospodarowania przyznanymi zasobami kadrowymi. [...] W trakcie okresu objętego kontrolą nie zgłaszano także do Prezydenta m.st. Warszawy sygnałów o potrzebie zwiększenia zasobów kadrowych lub finansowych w związku z realizacją zadania dotyczącego identyfikacji PHZPZ i sporządzania wykazów. [...]”.

(akta kontroli str. 1659-1672)

Brak zgłoszenia potrzeb kadrowych przez burmistrzów kontrolowanych dzielnic potwierdziła w swoim oświadczeniu zastępca dyrektora BOŚ. Podniosła ponadto, że „[...] W związku z tym BOŚ nie informowało Prezydenta m.st. Warszawy ani jego Zastępców o konieczności udzielenia takiego wsparcia.”.

(akta kontroli str. 1612-1615)

Brak wymiany informacji o istniejących problemach świadczy o nie w pełni skutecznej komunikacji wewnętrznej. Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej część D Informacja i komunikacja pkt 17 „Komunikacja wewnętrzna” należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 1045-1059, 1270-1284, 1612-1615)

O konieczności przeprowadzania przez burmistrzów, w przypadku ustalenia działalności mogącej powodować PHZPZ, badań wstępnych, o ile nie dysponują innymi aktualnymi badaniami wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 maja 2021 r. (znak III OSK 3915/21) oraz z dnia 19 marca 2024 r. (znak III OSK 1404/22). Również Minister Środowiska w wytycznych z 2016 r. dla starostów (str. 14) wskazał „Starosta powinien zasięgać roboczej opinii RDOŚ, co do możliwości zastosowania w danym przypadku art. 101 f. Należy zwrócić uwagę, że RDOŚ może wezwać starostę do uzupełnienia wniosku o wyniki badań wstępnych, jeżeli art. 101f ustawy POŚ nie znalazł zastosowania.”

Burmistrzowie dzielnic Ursus i Praga-Północ zgłaszali obawy, że wykonanie wstępnych badań gleby i ziemi na terenach należących do osób fizycznych może narazić ich na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Natomiast zarówno Prezydent m.st. Warszawy, jak i Dyrektor BOŚ w odniesieniu do kompletności wykazów PHZPZ i ich aktualizacji prezentowali odmienne niż wyżej przedstawione stanowiska w zakresie konieczności prowadzenia wstępnych badań. w sytuacji, gdy niezbędne dane nie były możliwe do pozyskania z innych źródeł. Wskazuje to na niewłaściwą interpretację art. 101d ustawy POŚ.

Prezydent m.st. Warszawy zeznał, że: „Wykonanie badań wstępnych wg naszej oceny nie było obligatoryjne, potwierdza to fakt że nie otrzymaliśmy żadnych dodatkowych środków finansowych na ten cel. Zawsze jest tak, że jak nakłada się na nas (na samorząd) obowiązkowe dodatkowe zadania to za tym powinny iść dodatkowe środki finansowe.”.

W sprawie problemów w wykonywaniu wstępnych badań gleby i ziemi na potrzeby potwierdzenia PHZPZ dyrektor BOŚ zeznała m.in., że „[...] Wydziały ochrony środowiska wielokrotnie sygnalizowały, że nie mają środków i podstawy prawnej na wydatkowanie środków na przeprowadzenie badań gruntów, które nie są własnością miasta stołecznego Warszawy. Stąd też nasze stanowisko, że badania te nie są niezbędne, aby prawidłowo wykonać obowiązek sporządzenia wykazu i jego aktualizacji. A *propos* obawy dzielnic, że finansowanie badań wstępnych może narazić kierownika jednostki na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych domniemuję, że chodzi o przypadek wykonywania badań na terenach nie będących naszą własnością.”.

Ponadto zeznała m.in., że „[...] przy identyfikacji PHZPZ należy kierować się wiedzą ogólną jakie są zanieczyszczenia charakterystyczne dla poszczególnych rodzajów działalności. [...] W mojej ocenie jest brak spójności z jednej strony przepisy mówią o potencjalnych, czyli hipotetycznych zanieczyszczeniach a z drugiej strony o wykonywaniu badań czyli o stwierdzeniu już rzeczywistego zanieczyszczenia.”.

(akta kontroli str. 1270-1284)

NIK nie podziela argumentu o braku zasadności wykonywania badań wstępnych gleby i ziemi przez starostów w celu potwierdzenia PHZPZ, ponieważ identyfikacja rodzajów i zawartości substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność jest niezbędna dla prawidłowego sporządzenia wykazu PHZPZ. Art. 101d ust.1 pkt 4 ustawy POŚ daje możliwość przeprowadzenia badań gleby i ziemi w razie potrzeby, a więc w przypadku, kiedy starosta nie dysponuje aktualnymi wynikami badań ww. substancji. Wykonanie takich badań jest na czwartym etapie⁵⁸ identyfikacji terenu zanieczyszczonego, zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia

⁵⁸ Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi tereny zanieczyszczone identyfikuje się w pięciu etapach określonych w § 6-10.

1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Wykonanie tych badań nie jest więc koniecznym warunkiem umieszczenia danych terenów w wykazie PHZPZ, jeżeli na podstawie innych wyników badań stwierdzono, czy na danym terenie występują zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub na podstawie wyników analizy wykonanej w trzecim etapie identyfikacji terenu zanieczyszczonego⁵⁹, o którym mowa w § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Należy zauważyć, że nieprawidłowo przeprowadzana identyfikacja PHZPZ nie pozostaje bez wpływu na możliwość prawidłowego wykonania zadania własnego gminy określonego w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dotyczących zaspokajania przez gminę zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony zdrowia, biorąc pod uwagę potencjalne negatywne skutki wydawania pozwoleń na budowę na terenach przemysłowych.

Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy w sprawie zapewnienia właściwej realizacji powyższego zadania gminy w odniesieniu do ochrony zdrowia wspólnoty w sytuacji braku rzetelnej identyfikacji PHZPZ oświadczyła m.in., że „[...] Zapewnienie realizacji tego zadania nastąpiło w drodze powierzenia dzielnicom m.st. Warszawy obowiązku identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń, sporządzania i aktualizacji wykazów tych terenów oraz poprzez koordynację i wsparcie merytoryczne tych działań przez BOŚ. Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującymi przepisami odpowiedzialność za dokonanie wpisu do rejestru spoczywa na Regionalnym Dyrektorze. Główną przyczyną braku wpisów, a tym samym pełnego uwzględnienia potencjalnych zagrożeń dla zdrowia, pozostawała rozbieżność interpretacyjna w zakresie obowiązku przeprowadzania badań wstępnych, niezależna od działań Prezydenta m.st. Warszawy. W ramach posiadanych kompetencji Prezydent m.st. Warszawy zapewniał właściwą realizację zadania poprzez nadzór, koordynację oraz wsparcie dzielnic w identyfikacji zagrożeń i sporządzaniu wykazów. [...]”.

(akta kontroli str. 1659-1672)

NIK nie podziela opinii o zapewnieniu przez Prezydenta m.st. Warszawy, w ramach nadzoru nad Zarządami dzielnic Ursus i Praga-Północ, prawidłowej realizacji zadania polegającego na identyfikacji PHZPZ, bowiem przeczą temu ustalenia kontroli NIK dotyczące sporządzania przez burmistrzów dzielnic Ursus i Praga-Północ wykazów PHZPZ niezgodnie z art. 101d ust. 7 ustawy POŚ, a w konsekwencji nieujęcie przez Regionalnego Dyrektora, w okresie objętym kontrolą, w rejestrze HZPZ żadnej działki wykazanej przez burmistrzów ww. dzielnic w ich wykazach PHZPZ przekazanych do regionalnego Dyrektora. NIK zauważa, że brak wskazania substancji powodujących ryzyko wystąpienia zanieczyszczenia oraz ich zawartości w glebie i ziemi nie było jedyną przesłanką do nieujęcia ww. danych

⁵⁹ Etap trzeci identyfikacji terenu zanieczyszczonego obejmuje zebranie oraz analizę dostępnych i aktualnych źródeł informacji istotnych dla oceny zagrożenia zanieczyszczeniem gleby lub ziemi na danym terenie oraz dostępnych i aktualnych badań zanieczyszczenia gleby i ziemi substancjami powodującymi ryzyko z listy ustalonej w etapie drugim.

w rejestrze HZPZ, na co wskazują pisma informujące lub wezwania Regionalnego Dyrektora do burmistrzów dzielnic Praga-Północ i Ursus m.in.:

- o nieustaleniu dla pozycji ujętych w wykazie działalności mogącej z dużym prawdopodobieństwem powodować HZPZ, która była prowadzona na danym terenie przed dniem 30 kwietnia 2007 r; brak jednoznacznych informacji na jakiej podstawie ustalono obecność substancji powodujących ryzyko w glebie⁶⁰; brak informacji o ustaleniu planów remediacji HZPZ⁶¹;
- o uzupełnienie zaktualizowanego wykazu PHZPZ poprzez m.in. wskazanie nazw substancji będących zanieczyszczeniem powierzchni ziemi; wskazanie na jakiej podstawie zostały zakwalifikowane jako obszary gdzie występuje potencjalnie historycznie zanieczyszczona powierzchnia ziemi we wszystkich pozycjach przekazanego wykazu, skoro nie wpisano żadnej działalności prowadzonej na terenie w przeszłości⁶²;
- o uzupełnienie wykazów PHZPZ o imiona i nazwiska albo nazwy władających powierzchnią ziemi i ich aktualne adresy zamieszkania lub siedzib;
- o wskazanie na jakiej podstawie nieruchomości te zostały wytypowane do wpisu do rejestru HZPZ⁶³.

(akta kontroli str. 1341-1358, 1684-1724)

W sprawie uwag zgłaszanych przez Regionalnego Dyrektora dotyczących rzetelności danych w wykazach PHZPZ sporządzanych w urzędach dzielnic Praga-Północ oraz Ursus dyrektor BOŚ zeznała m.in., że „[...] Burmistrzowie zaczęli nam zgłaszać temat wezwań RDOŚ stosunkowo nie dawno i wtedy pojawił się wątek konieczności wykonywania badań na potrzeby wpisu do wykazu [...]”.

(akta kontroli str. 1272-1284)

Dyrektor BOŚ wyjaśniła m.in., że: „BOŚ prowadzi koordynację prac związanych ze sporządzaniem przez Burmistrzów Dzielnic wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, która polega na zapewnieniu jednolitości formy i terminowości sporządzania wykazów, a także udzielanie ewentualnych rekomendacji. Jednak należy wyraźnie podkreślić, że zakres tej koordynacji nie obejmuje formalnej weryfikacji merytorycznej wykazów, lecz koncentruje się na zapewnieniu jednolitości ich formy, terminowości przekazywania oraz wsparciu merytorycznym. Zakres

⁶⁰ Pismo znak WOOŚ-IV.513.5.2024.PBu.2 z 17 marca 2025 r. dot. działek:

1. Działek o nr ew. 22/12, 22/14, 22/15 obr. 4-15-08 (pozycja 2 wykazu),
2. Działek o nr ew. 22/11, 22/16 obr. 4-15-08 (pozycja 3 wykazu),
3. Działek o nr ew. 22/7, 22/16 obr. 4-15-08 (pozycja 4 wykazu),
4. Działki o nr ew. 22/8 obr. 4-15-08 (pozycja 5 wykazu),
5. Działki o nr ew. 9/2 obr. 4-13-03 (pozycja 9 wykazu),
6. Działki o nr ew. 8/18 obr. 4-18-11 (pozycja 11 wykazu).

⁶¹ Pismo znak WOOŚ-IV.513.5.2024.PBu.2 z 17 marca 2025 r. dotyczy: działki o nr ew. 6 obr. 4-13-02 (pozycja 1 wykazu); działki o nr ew. 101/1 obr. 4-18-06 (pozycja 6 wykazu); działki o nr ew. 3/4 obr. 4-18-09 (pozycja 8 wykazu); działek o nr ew. 152, 153, 154 obr. 4-12-03 (pozycja 10 wykazu); działki o nr ew. 8/19 obr. 4-18-11 (pozycja 11 wykazu); działek o nr ew. 12/1 i 12/2 obr. 4-14-07 (pozycja 12 wykazu).

⁶² Pismo znak WOOŚ-IV.513.5.2024.PBu z 28 listopada 2024 r. i pismo znak WOOŚ-IV.513.7.2021.PBu.2 z 13 maja 2025 r.

⁶³ Pismo znak WOOŚ-IV.513.7.2021.PBu z 27 października 2021 r.

koordynacji realizowanej przez BOŚ obejmuje [...] zapewnienie jednolitej formy wykazów, poprzez przygotowanie i udostępnienie Dzielnicom wzorów tabeli oraz wytycznych dotyczących sposobu jej wypełniania, przypominanie o obowiązujących terminach – w tym ponaglanie Dzielnic w przypadkach opóźnień, egzekwowanie obowiązku sporządzenia wykazów – m.in. poprzez kierowanie pism przypominających lub ponagających, bieżące monitorowanie realizacji obowiązku aktualizacji wykazów poprzez zbieranie sprawozdań z postępu prac, udzielanie ogólnych instrukcji i rekomendacji w zakresie zakresu danych, które powinny znaleźć się w wykazach zgodnie z przepisami. Niezależnie od powyższego, BOŚ dokonywało również wyrywkowej oceny i sprawdzania wykazów oraz ich aktualizacji, m.in. w zakresie: [...] poprawności numeracji działek ewidencyjnych obrębów, obecności lub braku wymaganych danych (wyników badań gleby i ziemi), zgodności z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu [...].”

Jakkolwiek do zadań BOŚ – zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy (§ 21 pkt. 25 lit. c) – należy sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez zarządy dzielnic aktualizacji wykazów PHZPZ, to zarówno w korespondencji z burmistrzami dzielnic jak i w składanych wyjaśnieniach wskazywana jest jedynie rola koordynacyjna BOŚ.

Zdaniem NIK ustalenia kontroli wskazują, że działania BOŚ stanowią wyłącznie koordynację. Nadzór polega bowiem na możliwości władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego, w tym podejmowania działań naprawczych.

(akta kontroli str. 861-965)

Dyrektor BOŚ oświadczyła ponadto m.in., że „Sprawowanie nadzoru nie polega na współuczestniczeniu w realizacji zadania (np. poprzez weryfikację poszczególnych etapów działania). Delegowanie zadania, to nie tylko delegowanie realizacji ale również odpowiedzialności za prawidłową realizację. Nadzór to działania organizacyjne o charakterze systemowym [...]”.

(akta kontroli str. 1436-1438)

Odnosnie do opracowania procedur kontroli zarządczej umożliwiających sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją w urzędach dzielnic zadań dotyczących identyfikacji PHZPZ, sporządzania i aktualizacji wykazu tych zanieczyszczeń Prezydent m.st. Warszawy zeznał: „Działamy systemowo, kompetencje zostały przekazane do dzielnic. W Urzędzie jest Biuro Ochrony Środowiska, które koordynuje te zadania w dzielnicach. Pani dyrektor koordynator koordynuje całą politykę ochrony środowiska i ja. Biuro Ochrony Środowiska pełni rolę koordynującą i wspiera dzielnice merytorycznie i udziela też często rekomendacji burmistrzom. W naszej ocenie regulacje prawne nie nakładają na nas obowiązków do szczególnego uregulowania tych kwestii [...]”

Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁴ zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej

⁶⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków m.in. prezydenta miasta. Zdaniem NIK opracowanie dokumentacji systemu kontroli zarządczej w postaci procedur, jest jednym z elementów mechanizmów kontroli zarządczej. Mechanizmy takie powinny minimalizować ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

2. Prezydent m.st. Warszawy nie planował i nie zlecił w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 10 października 2025 r. prowadzenia kontroli lub audytu wewnętrznego z zakresu realizacji zadania polegającego na identyfikacji PHZPZ oraz sporządzonych wykazów i ich aktualizacji przekazywanych przez burmistrzów dzielnic Praga Północ i Ursus do Regionalnego Dyrektora, co było postępowaniem nierzetelnym.

Prezydent m.st. Warszawy zeznał m.in., że „[...] jeżeli docierają do mnie informacje o nieprawidłowościach, to wtedy zarządzam kontrolę lub audyt przez odpowiednio Biuro kontroli i Biuro audytu. [...] Z mojej wiedzy wynika, że nie otrzymaliśmy żadnego niepokojącego sygnału, który wymagałby kontroli. Natomiast główny rejestr jest w gestii RDOŚ i według naszego rozumienia przepisów potwierdzonego wynikami kontroli NIK z 2018 r. nie ciąży na nas obowiązek wykonania badań wstępnych. A kontrole zarządzane są zawsze kiedy otrzymujemy sygnał o nieprawidłowościach.”.

(akta kontroli str. 1780-1787)

Biorąc pod uwagę liczbę stwierdzonych stanów nieprawidłowych oraz wniosek NIK sformułowany po kontroli P/18/047 Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”, a także nie przedłożenie przez burmistrza dzielnicy Praga-Północ wykazów do Regionalnego Dyrektora w celu wpisania do rejestru HZPZ do roku 2022, w ocenie NIK, powinno być przesłanką do zaplanowania i przeprowadzenia kontroli lub audytu w zakresie realizacji zadania PHZPZ przez burmistrzów dzielnic.

NIK zauważa, że po ww. kontroli NIK P/18/047 podjęte zostały działania zmierzające do realizacji sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym wniosku niemniej jednak stwierdzone w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli nie były adekwatne i skuteczne. Ustalając nowe mechanizmy kontroli zarządczej istotnym jest uzyskanie w ramach zadań audytowych, czy kontroli informacji o skuteczności podjętych działań naprawczych.

Dyrektor Biura Kontroli w sprawie nieplanowania i nieprowadzenia kontroli i zadań audytowych w zakresie realizacji w urzędach dzielnic zadania dotyczącego identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, sporządzania i aktualizacji wykazu tych zanieczyszczeń wyjaśniła m.in., że: „[...] Przeprowadzenie kontroli lub audytów w danym obszarze nie jest obowiązkiem, lecz możliwością, a decyzja o wprowadzeniu do planów konkretnych zagadnień musi być oceniana na tle wszystkich zadań miasta wymagających nadzoru i ryzyka zaistnienia nieprawidłowości. W przedmiotowym przypadku [...] nadzór był sprawowany prawidłowo w sposób niewymagający wszczynania kontroli lub audytu. Do Biura Kontroli, w ramach którego działa również Wydział Skarg i Wniosków nie dotarła nigdy

informacja o jakichkolwiek nieprawidłowościach w tym obszarze, powodująca konieczność uznania, że jest to obszar ryzykowny, wymagający wprowadzenia do planu kontroli. Wobec powyższego o żadnych zaniedbaniach nie może być mowy. [...] Obok kontroli planowych, w każdej chwili możliwe jest wprowadzenie do realizacji kontroli doraźnej na podstawie polecenia Prezydenta m.st. Warszawy, w odpowiedzi na bieżące potrzeby lub zgłoszone sygnały o nieprawidłowościach.”.

(akta kontroli str. 1736-1738)

Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy oświadczyła m.in., że: „W okresie objętym kontrolą Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy ani Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy nie przeprowadzały kontroli lub zadań audytowych dotyczących realizacji w urzędach dzielnic obowiązku identyfikacji oraz aktualizacji wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi z uwagi na fakt, iż nie mieliśmy sygnałów wskazujących na występowanie istotnych nieprawidłowości w wykonywaniu tych zadań przez urzędy dzielnic. Na bieżąco monitorowano postępy prac w drodze półrocznych sprawozdań składanych przez burmistrzów. BOŚ pełniło w tym zakresie rolę koordynacyjną i wspierającą. [...] Kluczową przyczyną braku wpisów do rejestru pozostawała więc rozbieżność w interpretacji przepisów pomiędzy Regionalnym Dyrektorem a pozostałymi organami. Regionalny Dyrektor uznawał badania wstępne za warunek niezbędny, co w praktyce wstrzymywało proces wpisów i ograniczało skuteczność mechanizmu przewidzianego przez ustawodawcę. Był to czynnik niezależny od działań Prezydenta m.st. Warszawy i nie mający bezpośredniego związku z działaniami dzielnic m.st. Warszawy mogącymi uzasadniać planowanie bądź zlecenie przeprowadzenia przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy i Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy kontroli i zadań audytowych w zakresie realizacji w urzędach dzielnic zadania dotyczącego identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi [...] Z tego względu nie istniały przesłanki, które uzasadniałyby angażowanie zasobów Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy czy Biura Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy do prowadzenia odrębnych kontroli w tym zakresie.”.

(akta kontroli str. 1659-1672)

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej część E „Monitorowanie i ocena” pkt 22 „Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej” - źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Tym samym nieobjęcie kontrolą i audytem wewnętrznym realizacji zadań istotnych z punktu widzenia ochrony zdrowia mieszkańców gminy, nie zapewniło niezbędnej wiedzy do uzyskania rzetelnego zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w zakresie osiągania i realizacji kluczowych celów i zadań.

W odpowiedzi na pytanie w sprawie kontroli i audytów wewnętrznych Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy wyjaśniła m.in., że z dużą częstotliwością i systematycznością organizowano spotkania naczelników

Wydziałów Ochrony Środowiska oraz prowadzono korespondencję pisemną (w celu wymiany doświadczeń, przekazania informacji, uwag i zaleceń).

(akta kontroli str. 10-20, 189)

NIK nie negując zasadności organizacji ww. spotkań zauważa, że czynności kontrolne i audytowe zapewniłyby kierownikowi jednostki kontrolowanej, tj. Prezydentowi m.st. Warszawy, obiektywną i bieżącą informację o stanie realizacji zadań, w tym o istniejących stanach nieprawidłowych, na które zwracała uwagę NIK po kontroli P/18/047. Zaniechanie ww. działań uniemożliwiło wdrażanie w sposób efektywny działań zaradczych, skutkiem czego NIK ponownie zidentyfikowała stany nieprawidłowe w omawianym obszarze działań, tj. m.in. dot. sporządzania przez Zarządy dzielnic niekompletnych wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, a więc niezgodnych z wymogami POŚ.

3. W Urzędzie m.st. Warszawy nie przeprowadzono w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2018 r. do 10 października 2025 r., rzetelnej identyfikacji ryzyka w obszarze powierzonych burmistrzom dzielnic zadań w zakresie identyfikacji PHZPZ oraz realizacji zadań przez BOŚ w obszarze koordynowania prac wydziałów ochrony środowiska dla dzielnic, pomimo iż żadna z działek ujętych w wykazach PHZPZ i ich aktualizacjach sporządzanych przez Zarządy dzielnic Ursus i Praga-Północ nie została w okresie objętym kontrolą ujęta w rejestrze HZPZ, a także posiadania wiedzy o nieprawidłowościach stwierdzonych przez NIK po kontroli P/18/047.

Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 828/2015 z dnia 10 czerwca 2015 roku w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie ze zm., w terminie do 31 stycznia dyrektorzy biur, członkowie zarządów dzielnic i kierownicy jednostek winni dokonywać w określonej przez siebie formie wyboru celów do realizacji na dany rok, które w dalszej perspektywie stanowić będą odniesienie do identyfikacji ryzyka.

Zgodnie z § 62 ust. 1 statutów dzielnic działalność dzielnicy podlega nadzorowi na podstawie kryteriów: zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności, a § 62 ust 2 stanowi, że nadzór sprawuje Prezydent oraz rada miasta. Ponadto w części B „Cele i Zarządzanie ryzykiem” pkt 7-9 standardów kontroli zarządczej wskazano, że nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane; zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków; w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji.

Z dokumentacji przekazanej przez Pełnomocnika ds. Ryzyka wynikało, że w okresie objętym kontrolą jedynie urząd dzielnicy Białołęka na 2019 r.

oraz urząd dzielnicy Ursus na 2025 r.⁶⁵ zidentyfikowały dla celu/zadania „Ochrona środowiska poprzez prowadzenie oraz aktualizację wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi” ryzyka dotyczące m.in. braku środków finansowych na identyfikację historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi; niekompletne zasoby informacyjne, brak danych historycznych skutkujące nieujęciem obszaru potencjalnie zanieczyszczonego w wykazie. Urząd dzielnicy Białołęka stwierdził dla 2019 r. brak materializacji m.in. tych ryzyk.

(akta kontroli str. 1739-1757)

Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy wyjaśniła m.in. że, „[...] informacje o ryzyku i cele wprowadzane są do rejestru ryzyka (wewnętrzny system, informatyczny). Już na etapie tworzenia tego rejestru i słownikowania zidentyfikowany został cel jakim jest identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Oznacza to, że w skali urzędu Prezydent m.st. Warszawy identyfikował takie ryzyko, ale o tym, czy ryzyko to na danym obszarze występuje, jaki jest poziom tego ryzyka i czy uwzględnić je w rejestrze ryzyka, decydują członkowie zarządów dzielnic właściwych dla tego obszaru na podstawie powierzonych im przez Prezydenta m.st. Warszawy zadań. W tym miejscu warto podkreślić, że zarząd dzielnicy jest organem wykonawczym dzielnicy, a burmistrzowie oraz pozostali członkowie zarządu działają na mocy upoważnień i pełnomocnictw wydawanych przez Prezydenta m.st. Warszawy. Ich działania oraz decyzje w przedmiotowym obszarze podejmowane są nie tylko w związku z zasadami i obowiązkami określonymi w ww. zarządzeniu, ale również w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy. Wgląd do informacji z rejestru ryzyka dla konkretnej komórki ma tylko ta komórka oraz Pełnomocnik ds. ryzyka wraz z Biurem Zgodności (zgodnie z ww. zarządzeniem nadzór nad systemem zarządzania ryzykiem powierzono Pełnomocnikowi ds. ryzyka, a zadania w tym zakresie realizuje Biuro Zgodności). Tym samym dostęp do informacji o tym, czy Urzędy Dzielnic Ursus i Praga-Północ identyfikowały w rejestrze ryzyka potencjalne historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi znajduje się w tych Urzędach Dzielnic oraz u Pełnomocnika ds. ryzyka i w Biurze Zgodności.”

(akta kontroli str. 5-17)

W odniesieniu do niezidentyfikowania ryzyka w obszarze koordynowania prac wydziałów ochrony środowiska w dzielnicach Dyrektor Koordynator ds. Zielonej Warszawy wyjaśniła m.in. że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiło tego typu ryzyko w związku z czym nie przeprowadzono analizy ryzyk, nie ustalano i nie korygowano mechanizmów kontroli. BOŚ na bieżąco współpracowało z dzielnicami. W okresie objętym kontrolą, odbywały się cykliczne spotkania z naczelnikami Wydziałów Ochrony Środowiska dla dzielnic. Dodatkowo wyjaśniła, że prowadzona była pisemna wymiana informacji z burmistrzami dzielnic. Wynikiem tej współpracy było wywiązanie się z zadania i przekazanie przez wszystkich burmistrzów do RDOŚ

⁶⁵ 30 czerwca 2025 r., tj. w czasie kontroli NIK.

zaktualizowanych wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 5-17, 1057-1058)

Dyrektor BOŚ zeznała m.in., że: „Nie pamiętam od którego roku jest rejestr ryzyka w Urzędzie. Na początku kiedy weszły przepisy dotyczące PHZPZ były problemy, bo niektóre dzielnice nie wykonywały tego obowiązku. Natomiast w ostatnich latach analiza sprawozdań, które przesyłają dzielnice i spotkania z przedstawicielami dzielnic wskazywały, że ryzyko nie istnieje i nie trzeba go uwzględniać w wykazie. Sprawdziałam na podstawie sprawozdań czy dzielnice wywiązują się ze swoich obowiązków. Rozdzielałam dwa okresy, pierwszy który dotyczył sporządzenia wykazu i pierwszej aktualizacji, oraz okres drugi od 2022 r. czyli drugiej aktualizacji. Jeśli chodzi o współpracę z dzielnicą Praga Płn. i sporządzenia wykazu i aktualizacji - ponieważ nasze pisma pozostawały bez odpowiedzi dzielnicy zawiadomiłam o tym fakcie moją ówczesną przełożoną, tj. [...] – to była dyrektor koordynator. Nie potrafię odpowiedzieć czy był odzew z jej strony. Oprócz formalnych wystąpień do Pragi Płn. próbowaliśmy kontaktować się telefonicznie, co nie przyniosło efektu”.

(akta kontroli str. 5-157, 1270-1279)

Nierzetelna identyfikacja ryzyk w obszarze realizacji powierzonych zarządom dzielnic zadań w zakresie identyfikacji PHZPZ, sporządzania wykazów tych zanieczyszczeń i ich aktualizacji, a także realizacji przez BOŚ zadań w obszarze koordynowania prac wydziałów ochrony środowiska dla dzielnic spowodowała, że ustalone w Urzędzie m.st. Warszawy mechanizmy kontroli nie były adekwatne i efektywne, co potwierdzają ustalenia niniejszej kontroli.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie w pełni skuteczny był nadzór Prezydenta m.st. Warszawy oraz BOŚ nad realizacją w kontrolowanych urzędach dzielnic, tj. Pragi Północ i Ursusa, zadania polegającego na identyfikacji PHZPZ na terenie tych dzielnic i sporządzeniu lub aktualizacji wykazów ww. zanieczyszczeń.

Poddana badaniu dokumentacja dotycząca identyfikacji PHZPZ przez burmistrzów dzielnic Praga-Północ i Ursus wykazała m.in., że w sporządzonych wykazach i ich aktualizacjach nie ujęto wszystkich danych wymaganych określonych w art. 101d ust. 7 ustawy POŚ.

Jakkolwiek po kontroli P/18/047 Prezydent m.st. Warszawy podjął działania mające zapewnić rzetelną realizację ww. zadania w urzędach dzielnic, to były one nieskuteczne. Wpływ na taki stan miał brak rzetelnej identyfikacji ryzyk. Również niezaplanowanie i nieprzeprowadzenie kontroli lub audytu w powyższym zakresie pozbawiło Prezydenta m.st. Warszawy informacji na temat prawidłowości realizacji tego zadania. Ponadto Prezydent m.st. Warszawy nie zapewnił zgodności wewnętrznego regulaminu BOŚ z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, co było nierzetelne.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu zapewnienia przez Prezydenta m.st. Warszawy skutecznego nadzoru nad realizacją zadania w zakresie identyfikacji PHZPZ, sporządzania wykazów tych zanieczyszczeń i ich aktualizacji przez burmistrzów dzielnic Praga-Północ i Ursus.
 2. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego ustalenia ryzyk w zakresie identyfikacji PHZPZ, sporządzania wykazów tych zanieczyszczeń i ich aktualizacji.
 3. Planowanie i przeprowadzanie kontroli i audytu realizacji zadania dotyczącego PHZPZ w celu sprawowania skutecznego nadzoru Prezydenta m.st. Warszawy nad prawidłowym wykonaniem tego zadania.
 4. Dostosowanie wewnętrznego regulaminu BOŚ do postanowień regulaminu organizacyjnego urzędu m.st. Warszawy. oraz przypisanie pracownikom.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Departamentu Środowiska. 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 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, 20 października 2025 r.

Kontrolerzy

Władysława Siekierska-Szarejko

Główny specjalista kp.

/podpisano elektronicznie/

Agnieszka Wójcik

Główny specjalista kp.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Wicedyrektor
Agnieszka Kołakowska

/podpisano elektronicznie/