



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Mieczysław Łuczak

KSI.410.004.01.2018

**Tekst jednolity\***

Pan Andrzej Szweda-Lewandowski  
Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska  
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**\* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 2/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 stycznia 2019 r.**

Kontrola: P/18/047 Działanie organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka  
kontrolowana

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (dalej „GDOŚ”)

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Andrzej Szweda-Lewandowski, p.o. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, od dnia 1 czerwca 2018 r. (dalej: „p.o. Generalnego Dyrektora”).

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Krzysztof Lissowski, p.o. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, od dnia 15 lutego 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2016 r., Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, od dnia 1 września 2016 r. do dnia 30 maja 2018 r.

Jakub Dziubecki, p.o. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, od dnia 27 listopada 2015 r. do dnia 14 lutego 2016 r.

Michał Kielsznia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, od dnia 23 stycznia 2008 r. do dnia 26 listopada 2015 r.

(akta kontroli str. 3-4)

Zakres przedmiotowy  
kontroli

1. Utworzenie i prowadzenie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz dokonywanie w nim zmian.
2. Zapewnienie dostępu do informacji o środowiska dla organów administracji i innych podmiotów.
3. Informowanie przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „Generalny Dyrektor”) o przepisach dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
4. Monitorowanie przez Generalnego Dyrektora działań regionalnego dyrektora w zakresie realizacji zadań dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
5. Przeprowadzanie przez Generalnego Dyrektora analizy skali zanieczyszczeń historycznych powierzchni ziemi i kosztów niezbędnych do ich usunięcia.

Okres objęty kontrolą

Od dnia 1 stycznia 2014 r. od dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem działań wcześniejszych w zakresie identyfikacji zanieczyszczeń powierzchni ziemi, o ile miały one wpływ na realizację kontrolowanych zadań.

Podstawa prawna  
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska.

Kontrolerzy

Tomasz Nowakowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KSI/39/2018 z dnia 4 września 2018 r.

(akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, tj. od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli (5 października 2018 r.) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska utworzył, w terminie wymaganym przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>, rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (dalej: „rejestr”) i udostępnił go organom administracji publicznej. Rejestr zawierał wszystkie funkcje wymagane przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup> (dalej: „POŚ”) oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.<sup>5</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie rejestru”).

W zakresie informowania społeczeństwa Generalny Dyrektor w terminie udzielał informacji o historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi, w trybie dostępu do informacji publicznej, wszystkim zainteresowanym podmiotom.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w działaniu Generalnego Dyrektora jako organu odwoławczego od decyzji regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (dalej: regionalny dyrektor) w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Generalny Dyrektor prowadził rejestr, w którym gromadzono niepełny zakres informacji wymaganych przepisami art. 101c ust. 2 POŚ oraz § 2 rozporządzenia w sprawie rejestru – spośród 40 zbadanych wpisów do rejestru w przypadku 17 ( tj. 42,5%) stwierdzono braki danych;
- 2) w regulaminach organizacyjnych GDOŚ nie przypisano żadnej komórce organizacyjnej realizacji zadań w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, poza prowadzeniem postępowań administracyjnych w II instancji w tych sprawach oraz prowadzeniem rejestru.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

#### 1. Identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie ich rejestru

##### 1.1 Utworzenie i prowadzenie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz dokonywanie w nim zmian

#### Opis stanu faktycznego

Teleinformatyczny system do prowadzenia m.in. rejestru w zakresie potencjalnych historycznych i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi został uruchomiony

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 1101.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1397.

<sup>6</sup> 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.

w dniu 5 września 2016 r., tj. w terminie wynikającym z art. 18 ustawy o zmianie ustawy POŚ. W dniach 8 i 9 września 2016 r. z GDOŚ przekazano do regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (dalej: „rdoś”) informację o jego uruchomieniu, która została zamieszczona na stronie internetowej. Z poszczególnych rdoś zgłaszano użytkowników systemu, w celu przyznania dostępu do rejestru, od dnia 7 września 2016 r. (z RDOŚ w Łodzi) do dnia 6 października 2016 r. (z RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim). W dniu 3 sierpnia 2017 r. rejestr został zmodernizowany o dodatkowe funkcje. Łączny koszt budowy i modernizacji systemu wyniósł 14,1 tys. zł. Po jego uruchomieniu, a następnie modernizacji, w dniach 7 października 2016 r. i 21 listopada 2017 r. w GDOŚ przeprowadzono dla pracowników rdoś warsztaty na temat użytkowania rejestru.

Zakres rejestru był zgodny z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 14-64, 63-64, 66-79, 125-126, 424-443, 535-540)

Według stanu na dzień 6 września 2018 r. w rejestrze było 398 wpisów w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń oraz historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi <sup>7</sup> obejmujących łącznie 3.857,2198 ha. Rejestr prowadzony był w podziale na województwa. Umożliwiał on sortowanie danych m.in. według: rodzaju prowadzonej działalności, rodzaju władającego (np. jednostka samorządu terytorialnego, osoba fizyczna), substancji powodującej ryzyko zanieczyszczenia. Rejestr umożliwiał wprowadzenie wszystkich danych, wymaganych na podstawie art. 101c ust. 2 POŚ oraz § 2 rozporządzenia w sprawie rejestru. Analiza 40 pozycji w rejestrze, w 17 przypadkach wykazała braki wymaganych danych.

(akta kontroli str. 5-13, 80-120, 131-134)

W rejestrze GDOŚ nie zostały ujęte zanieczyszczenia powierzchni ziemi wpisane do rejestrów prowadzonych przez starostów w latach 2001–2007 i przekazanych w 2008 r. przez wojewodów, do rdoś na podstawie art. 161 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>8</sup> (dalej: „uooś”). W dniu 11 maja 2016 r. Dyrektor Generalny w GDOŚ skierował do rdoś prośbę o przekazanie, w formie tabelarycznej wg załączonego wzoru, informacje dotyczące historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, ze wskazaniem, że powinna być ona wypełniona danymi z okresu od dnia 5 września 2014 r. Następnie, w dniu 7 czerwca 2016 r., w odpowiedzi na zadane przez pracowników rdoś pytania dotyczące wypełniania tej tabeli *„Czy wpisujemy „zaległe” dane ze zgłoszeń, na podstawie których, co prawda wszczęto postępowanie w trybie art. 24 ust. 5 i art. 15, ale następnie zostało ono umorzone, jeszcze przed uruchomieniem rejestru (...)? Czy w ogóle potrzeba wstecz (gdy się dalej toczą postępowania, gdy wydaliśmy decyzję nakładającą obowiązek działań naprawczych, lub zawiesiliśmy to rozumiem, że trzeba wpisać dane ze zgłoszenia i na bieżąco, albo, gdy umorzone)?”* (pisownia oryginalna), pracownik GDOŚ, w liście

<sup>7</sup> W tym 386 terenów, na których występują historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi oraz 12 terenów, na których występują potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. W rejestrze zamieszczono dane o 27 terenach położonych na obszarze województwa dolnośląskiego, 8 – na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, dwóch na terenie województwa lubelskiego, ośmiu na obszarze województwa lubuskiego, 13 na obszarze województwa łódzkiego, 29 na obszarze województwa małopolskiego, 137 na obszarze województwa mazowieckiego, 29 na obszarze województwa opolskiego, 14 na obszarze województwa podkarpackiego, pięć na obszarze województwa podlaskiego, 46 na obszarze województwa pomorskiego, 22 na obszarze województwa śląskiego, cztery na obszarze województwa świętokrzyskiego, dziewięć na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, 31 na terenie województwa wielkopolskiego, 14 na obszarze województwa zachodniopomorskiego.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

elektronicznym wyjaśnił m.in.: „Jeżeli sprawa została zakończona decyzją ostateczną o umorzeniu postępowania, nie wpisujemy danych tej sprawy do rejestru.”

P.o. Generalnego Dyrektora podał w wyjaśnieniach: „Mail dotyczy okresu od dnia 5 września 2014 r., czyli od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 poz. 1101 dalej „nowelizacja POŚ”) do dnia uruchomienia rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Art. 161 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, z późn. zm. dalej „ustawa OOS”) dotyczy akt spraw dotyczących rekultywacji i dawnych rejestrów prowadzonych przez wojewodów. Zgodnie z art. 21 nowelizacji POŚ postępowania wszczęte i niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w sprawach m. in. rekultywacji powierzchni ziemi stały się postępowaniami dotyczącymi historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Z kolei art. 20 nowelizacji POŚ wskazuje, że obowiązany do przeprowadzenia rekultywacji jest uprawniony do złożenia wniosku o uchylenie ostatecznej decyzji w sprawie obowiązku rekultywacji oraz określenia planu remediacji według nowych przepisów. Tylko dane dotyczące rekultywacji wynikające z postępowań prowadzonych na podstawie ww. przepisów przejściowych podlegają wpisom do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Zarówno art. 101c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...), jak i rozporządzenie wykonawcze w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi odnoszą się jedynie do danych, o których mowa w nowych przepisach POŚ. Nie ma, zatem żadnej podstawy prawnej do wprowadzania danych wynikających z akt spraw dotyczących rekultywacji oraz dawnych rejestrów wojewodów, poza ww. przepisami przejściowymi.”

(akta kontroli, str. 641, 678-679)

Powyższe stanowisko jest zgodne ze stanowiskiem Generalnego Dyrektora wyrażonym w piśmie do regionalnych dyrektorów z dnia 4 maja 2017 r.<sup>9</sup>, w którym stwierdził m.in.: „(...) Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że zgodnie z zapisami ustawy cytowanej na wstępie pisma, rejestr ten obejmuje historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi, co do których orzeczono na podstawie przepisów od art. 101 do 101r Poś. W związku z tym niedopuszczalne jest umieszczanie w tym rejestrze spraw, co do których orzekano na podstawie uchylonych przepisów Poś (art. 106) i należy te wpisy usunąć.”

(akta kontroli, str. 680-681)

Według stanu na dzień 14 września 2018 r. z danych zawartych w rejestrze skorzystali: Minister Środowiska, czterech wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska<sup>10</sup>, trzech marszałków województw<sup>11</sup>, 107 starostów i 35 prezydentów miast/burmistrzów/wójtów.

(akta kontroli str. 298-333)

Wykonawca rejestru wyjaśnił: „System stwarza możliwość odtworzenia historii logowania użytkowników, tj. poszczególnych osób, jak również zidentyfikowania, kiedy nastąpiło pierwsze logowanie, jest również możliwość zidentyfikowania kiedy dokonano pierwszego logowania przez poszczególne urzędy.”. Ponadto wyjaśnił, że

<sup>9</sup> Pismo nr DOA-ks.500.6.2017.at.mp.1.

<sup>10</sup> Mazowiecki, Dolnośląski, Małopolski i Śląski.

<sup>11</sup> Marszałkowie województw: podlaskiego, mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego.

nie otrzymał ani jednego zgłoszenia awarii albo usterek w funkcjonowaniu systemu.

(akta kontroli str. 340-341)

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor nie identyfikował skali historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i środków niezbędnych do ich usunięcia poprzez zlecenie badań lub ekspertyz.

Dyrektor Departamentu Orzecznictwa Administracyjnego (dalej: „DOA”) wyjaśnił: *„Zgodnie z art. 101d ust. 1 (...) POŚ właściwy starosta dokonuje identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (...) oraz sporządza ich wykaz, (...) który przekazuje regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska (...). Zgodnie z art. 17 ustawy (...) o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (...) wykaz (...) starosta przekaze regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska w 25 miesiącu od dnia wejścia w życie (...) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1395), które weszło w życie dnia 5 września 2016 r. (...) Wykazy potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi zostaną przekazane przez starostów (...) w październiku bieżącego roku. Na tej podstawie regionalni dyrektorzy ochrony środowiska dokonają wpisów (...) do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w drodze decyzji administracyjnej, nie później niż w terminie 6 miesięcy od otrzymania wykazu. (...) Żaden przepis prawa nie daje podstawy Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska (i tym samym nie pozwala (...) na wydatkowanie środków) do identyfikacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (...). Identyfikacja ta następuje (...) na szczeblu powiatu (...) oraz województwa (...) i polega w pierwszej kolejności na wytypowaniu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (...). Dlatego też Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie zlecał badań i ekspertyz w celu identyfikacji stali historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.”*

(akta kontroli, str. 122-124)

W latach 2014–2017 w GDOŚ nie planowano i nie przeprowadzono kontroli działalności regionalnych dyrektorów w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. W 2018 r. zaplanowano kontrolę realizacji przez Regionalnego Dyrektora w Rzeszowie zadań objętych art. 101f ust. 1 POŚ (tj. nakładanie na władającego powierzchnią ziemi, będącego podmiotem korzystającym ze środowiska, obowiązku wykonania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi), art. 101i ust. 4 POŚ (tj. ustalanie w drodze decyzji planów remediacji) i art. 101m ust. 1 pkt 2 POŚ (nakładanie na władającego powierzchnią ziemi lub innego sprawcę, w drodze decyzji, obowiązku przeprowadzenia remediacji na podstawie ustalonego przez regionalnego dyrektora planu remediacji).

(akta kontroli str. 173-209)

W związku z realizacją nowych zadań, tj. działań dotyczących usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi Generalny Dyrektor, zgodnie z zapotrzebowaniem zgłoszonym przez regionalnych dyrektorów, wystąpił do Ministra Środowiska o przyznanie na 2017 r., kwoty 147,0 tys. zł dla Regionalnego Dyrektora w Opolu oraz na 2018 r. – kwoty 185,0 tys. zł dla Regionalnego Dyrektora w Opolu i kwoty 57,0 tys. zł dla Regionalnego Dyrektora w Poznaniu. Pozostali regionalni dyrektorzy oraz Generalny Dyrektor, jako dysponent środków budżetowych III stopnia, nie zgłaszali zapotrzebowania na dodatkowe środki finansowe.

(akta kontroli str. 211-261)

Główna księgowa w GDOŚ (dysponenta II stopnia) wyjaśniła, że Generalny Dyrektor zwiększył dla RDOŚ w Opolu w 2017 r. limit wydatków na wynagrodzenia w stosunku do 2016 r. o kwotę 120,0 tys. zł, natomiast w 2018 r. (w stosunku do 2017 r.) – dla RDOŚ w Opolu o kwotę 9,0 tys. zł oraz dla RDOŚ w Poznaniu o kwotę 4,0 tys. zł. Regionalny Dyrektor w Opolu nie zwiększył w 2017 r. liczby etatów w stosunku do 2016 r.

W dniu 4 lipca 2018 r. Generalny Dyrektor zwrócił się do Ministra Środowiska o wystąpienie do Ministra Finansów o zwiększenie limitu zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w GDOŚ i rdoś oraz zwiększenie środków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi. W uzasadnieniu Generalny Dyrektor wskazał m.in. potrzebę zwiększenia liczby etatów pracowników zajmujących się sprawami historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 580-582, 587-590)

Generalny Dyrektor wyznaczył przedstawicieli GDOŚ do prac w Zespole do spraw terenów zdegradowanych<sup>12</sup> (dalej: „Zespół”). Do dnia 19 września 2018 r. odbyło się sześć posiedzeń tego Zespołu. W ramach prac Zespołu przedstawiciele GDOŚ uczestniczyli m.in. w pracach nad *Wytycznymi dla starostów dotyczącymi identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi*. Wytyczne te zostały podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska<sup>13</sup>. Podczas posiedzeń Zespołu omawiano m.in. kwestie dotyczące zagrożenia dla środowiska powodowanego przez kompleks dwóch składowisk i jednego miejsca składowania odpadów formalnie niebędącego składowiskiem, znajdujących się na terenie dawnych Zakładów Chemicznych „Zachem” w Bydgoszczy<sup>14</sup>, informacje na temat remediacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie byłej nasycalni podkładów kolejowych w Ostrowi Mazowieckiej oraz sprawy dotyczące zakresu i udostępniania informacji gromadzonych w rejestrze<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 342-412)

W latach 2014–2018 (do dnia 13 września 2018 r.) Generalny Dyrektor nie występował do organów Inspekcji Ochrony Środowiska w sprawach dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Dyrektor DOA wyjaśnił: *„Regionalni dyrektorzy (...) prowadząc postępowania w I instancji współpracują bezpośrednio z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska. (...) Kierowane do Generalnego Dyrektora (...) skargi i wnioski (...) czy też inne pisma (...) dotyczące zanieczyszczeń powierzchni ziemi (...) przekazywane są (...) do regionalnych dyrektorów oraz/albo Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, czy też właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska celem podjęcia stosownych działań w ramach posiadanych kompetencji (...). Na tym etapie nie jest (...) możliwe stwierdzenie, czy opisany w skardze problem dotyczy (...) historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Rolą (...) regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest (...) wyjaśnienie, czy faktycznie zanieczyszczenie występuje oraz (...) kiedy powstało (...). Zgodnie z art. 127 ust. 3 ustawy (...) o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa*

<sup>12</sup> Został utworzony na podstawie zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 5 października 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw terenów zdegradowanych (Dz. Urz. MŚ poz. 67).

<sup>13</sup> Ostatnie spotkanie Zespołu do spraw terenów zdegradowanych, na którym omawiano projekt wytycznych odbyło się 11 grudnia 2017 r.

<sup>14</sup> V posiedzenie Zespołu w dniu 24 kwietnia 2018 r.

<sup>15</sup> VI posiedzenie Zespołu w dniu 23 lipca 2018 r.

*w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (...) Generalny Dyrektor (...) pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm. dalej „Kpa”). (...) Generalny Dyrektor, jako organ odwoławczy mógł przeprowadzić jedynie uzupełniające postępowania wyjaśniające, o których mowa w art. 136 Kpa. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że postępowanie to do dnia 1 czerwca 2017 r. (...) było bardzo ograniczone. Aktualnie natomiast tylko na wniosek odwołującego się i jednocześnie wyrażenie zgody przez pozostałe strony postępowania (zob. art. 136 § 2 i 3 kpa) możliwe jest wyjaśnienie przez organ odwoławczy sprawy w zakresie, o jakim mowa w art. 138 § 2 kpa. (...) Wnioski takie nie były przez strony odwołujące się składane w sprawach historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. (...) Dlatego też nie było potrzeby występowania do organów Inspekcji Ochrony Środowiska o przekazanie wyników kontroli.”.*

(akta kontroli str. 262-277)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Niekompletność wpisów zamieszczonych w rejestrze.

Analiza 40 spośród 398 wpisów zawartych w rejestrze wykazała w 17 wpisach (42,5%) braki danych, wymaganych przepisami art. 101c ust. 2 POŚ oraz § 2 rozporządzenia w sprawie rejestru. Dotyczyły one: statusu zanieczyszczenia; daty, przedziału czasowego wystąpienia potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub innych informacji pozwalających na określenie czasu wystąpienia potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi; informacji na temat lokalizacji miejsca zanieczyszczenia; informacji na temat łącznej szacowanej lub potwierdzonej powierzchni zanieczyszczenia; informacji na temat charakterystyki zanieczyszczenia; informacji o przeprowadzonych remediacjach oraz osiągniętych w ich wyniku efektach ekologicznych, (obejmujących: planowany termin rozpoczęcia i zakończenia remediacji, sposób przeprowadzenia remediacji, faktyczny termin przeprowadzenia remediacji, osiągnięty efekt ekologiczny); imienia i nazwiska albo nazwy władającego powierzchnią ziemi oraz adresu jego zamieszkania lub siedziby. I tak:

- w dwóch przypadkach (wpisy w poz. 175 i 187) brak informacji o dacie, przedziale czasowym wystąpienia potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub innych informacji pozwalających na określenie czasu wystąpienia potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, tj. danych wymaganych § 2 pkt 2 ww. rozporządzenia w sprawie rejestru;
- w jednym przypadku (wpis w poz. 48) brak informacji na temat łącznej szacowanej lub potwierdzonej powierzchni zanieczyszczenia, tj. danych wymaganych § 2 pkt 4 ww. rozporządzenia w sprawie rejestru;
- w dwóch przypadkach (wpisy w poz.: 48 i 264) brak informacji o planowanych terminach rozpoczęcia i zakończenia remediacji, tj. danych wymaganych § 2 pkt 13 lit. c i d ww. rozporządzenia w sprawie rejestru;
- w czterech przypadkach (wpisy w poz. 27, 297, 321, 365) brak informacji o planowanym terminie rozpoczęcia remediacji (podano jedynie planowany

termin zakończenia remediacji), tj. danych wymaganych § 2 pkt 13 lit. c ww. rozporządzenia w sprawie rejestru;

- w trzech przypadkach (wpisy w poz. 48, 264, 420) brak wskazania sposobu przeprowadzenia remediacji tj. danych wymaganych § 2 pkt 13 lit. a ww. rozporządzenia w sprawie rejestru. W poz. 420 podano jedynie założony efekt remediacji "usunięcie zanieczyszczenia przynajmniej do dopuszczalnej wartości", w terminie do 31 grudnia 2030 r.;
- w 11 przypadkach (wpisy w poz. 1, 11, 48, 58, 68, 142, 175, 201, 264, 274, 286) brak wskazania faktycznego terminu przeprowadzenia remediacji, tj. danych wymaganych § 2 pkt 13 lit. d ww. rozporządzenia;
- W pięciu przypadkach (wpisy w poz. 48, 68, 142, 175, 264) brak informacji o osiągniętym efekcie ekologicznym przeprowadzonej remediacji, tj. danych wymaganych § 2 pkt 13 lit. f ww. rozporządzenia w sprawie rejestru.

(akta kontroli str. 5-6, 80-120, 131-134)

Dyrektor DOA wyjaśnił: „Art. 101 c ust. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...) precyzyjnie określa kompetencje Generalnego Dyrektora w zakresie dokonywania korekty wpisów dokonanych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Niezbędnym warunkiem jest posiadanie informacji, którą Generalny Dyrektor dysponuje przede wszystkim w przypadku postępowań, które prowadzi, jako organ odwoławczy. (...) Akta spraw zakończonych zwracane są do właściwego regionalnego dyrektora. (...). Spośród 21 spraw dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w przypadku 11 spraw organ odwoławczy zastosował art. 138 § 2 kpa, a zatem sprawa wymagała dokonania przez organ I instancji wyjaśnienia istotnych dla rozstrzygnięcia kwestii, ponieważ dokumentacja zgromadzona przez regionalnego dyrektora zawierała poważne braki. W pozostałym zakresie organem właściwym w zakresie wpisywania danych do rejestru jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (odpowiednio art. 101 c ust. 3, 5, 6, 7 ustawy POŚ), który dokonuje wpisu na podstawie dokumentacji, jaką posiada. Dlatego też w sytuacji braków konkretnych wpisów w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi właściwym organem do udzielenia wyjaśnień jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. (...). Generalny Dyrektor (...) zwracał uwagę regionalnym dyrektorom ochrony środowiska zarówno na terminy na uzupełnienie rejestrów (historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i szkód w środowisku) jak i na prawidłowość dokonywania wpisów do rejestrów.”.

(akta kontroli str. 334-339)

NIK stwierdza, że w art. 101c ust. 1 POŚ wskazano Generalnego Dyrektora jako organ prowadzący rejestr, natomiast ust. 2 określa informacje, jakie powinien zawierać rejestr. Ponadto w art. 101 c ust. 8 wskazano, że Generalny Dyrektor może dokonywać zmian w rejestrze, jeżeli stwierdzi niezgodność zawartych w nim danych z posiadanymi informacjami, a jedną z przesłanek tych zmian jest pozyskanie informacji w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Tak więc nie jest to katalog zamknięty, jeżeli chodzi o źródła pozyskiwania informacji w celu zmiany w rejestrze.

(akt kontroli str. 211-261, 587-590)

## 1.2 Udzielanie informacji w sprawach historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w tym w trybie dostępu do informacji publicznej.

Opis stanu faktycznego

W latach 2014–2018 (do dnia 26 września) do GDOŚ wpłynęło 1.398 wniosków o udzielenie informacji o środowisku i jego ochronie, dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi<sup>16</sup>. Wnioski kierowały podmioty gospodarcze oraz, w pojedynczych przypadkach, osoby fizyczne. Wnioski dotyczyły przede wszystkim informacji o wpisaniu nieruchomości do rejestru. Generalny Dyrektor udzielił 1.378 informacji o środowisku dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Na skutek nieuzupełnienia wniosków przez wnioskodawców, bez odpowiedzi pozostawiono cztery wnioski<sup>17</sup>. W przypadku 16 wniosków termin udzielenia odpowiedzi nie upłynął przed dniem 26 września 2018 r.

Analiza 10 losowo wybranych wniosków<sup>18</sup> nie wykazała przekroczenia miesięcznego terminu udzielenia informacji wynikającego z art. 14 uoos.

(akta kontroli str. 532-534, 591-592)

Zgodnie z Regulaminami organizacyjnymi GDOŚ<sup>19</sup> prowadzenie rejestru skarg i wniosków należało do zadań Biura Prawnego. W okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 12 września 2018 r. do GDOŚ nie wpłynęły skargi i wnioski w sprawie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 210)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Generalnego Dyrektora w zakresie udzielania informacji, w trybie dostępu do informacji publicznej, w sprawach historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi Generalny Dyrektor utworzył w terminie wymaganym przepisami POŚ, rejestr historycznych zanieczyszczeń ziemi i udostępnił go organom administracji publicznej. Zakres rejestru był zgodny z rozporządzeniem w sprawie rejestru. Generalny Dyrektor w terminie udzielał informacji, w trybie dostępu do informacji publicznej, wszystkim zainteresowanym podmiotom. W toku kontroli stwierdzono w przypadku 42,5% badanych wpisów do rejestru (tj. 17 z 40 wpisów badanych) niekompletność danych, co NIK ocenia jako działanie niezgodne z prawem.

<sup>16</sup> W 2014 r. – 10 wniosków, w 2015 r. – 217 wniosków, w 2016 r. – 227 wniosków, w 2017 r. – 495 wniosków, w 2018 r. – 449 wniosków.

<sup>17</sup> Po dwa wnioski w 2016 r. i w 2017 r.

<sup>18</sup> DIŚ-WZIP.403.275.2014, DIŚ-WZIP.403.163.2015, BAK-WZIP.403.294.2016, BAK-WZIP.403.438.2016, BDG-WZIP.403.249.2017, BDG-WZIP.403.422.2017, BDG-WZIP.403.622.2017, BDG-WZIP.402.80.2018, BP.402.156.2018.AK, BP.402.326.2018.ID.

<sup>19</sup> Zarządzenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: z dnia 2 stycznia 2014 r. (Dz. Urz. GDOŚ poz. 1), z dnia 16 października 2015 r. (Dz. Urz. GDOŚ poz. 1), z dnia 14 września 2016 r. (Dz. Urz. GDOŚ poz. 5 ze zm.), z dnia 15 marca 2018 r. (Dz. Urz. GDOŚ poz. 3).

## 2. Zasadność rozstrzygnięć Generalnego Dyrektora, jako organu II instancji w stosunku do decyzji regionalnego dyrektora

### 2.1 Rozstrzygnięcia Generalnego Dyrektora jako organu II instancji w stosunku do decyzji regionalnego dyrektora

Opis stanu  
faktycznego

W GDOŚ prowadzony był w wersji elektronicznej rejestr odwołań od decyzji regionalnych dyrektorów. W okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 11 września 2018 r. do Generalnego Dyrektora wpłynęło łącznie 21 odwołań od decyzji regionalnych dyrektorów dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi<sup>20</sup>. W przypadku dwóch odwołań wniesionych w 2018 r. postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone. Spośród 19 pozostałych odwołań: w czterech przypadkach Generalny Dyrektor utrzymał zaskarżone decyzje w mocy<sup>21</sup>, w dwóch przypadkach uchylił zaskarżone decyzje w całości albo w części i w tym zakresie umorzył postępowanie organu I instancji<sup>22</sup>, w 11 przypadkach uchylił zaskarżone decyzje w całości i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji<sup>23</sup>. Ponadto Generalny Dyrektor wydał dwa postanowienia odmawiające wznowienia postępowania<sup>24</sup>. W powyższym okresie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniesiono skargi na trzy decyzje Generalnego Dyrektora. Jedna skarga została oddalona (trwa postępowanie kasacyjne), jedna – odrzucona (orzeczenie Sądu było nieprawomocne), w trzecim przypadku trwa postępowanie przed Sądem.

(akta kontroli str. 130, 151, 172)

Badaniem objęto dwie decyzje Generalnego Dyrektora uchylające decyzje regionalnych dyrektorów i umarzające postępowanie organu I instancji.

Przyczyną uchylenia decyzji Regionalnego Dyrektora w Warszawie<sup>25</sup>, ustalającej plan remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi w Warszawie przy ul. 17 Stycznia i umorzenia postępowania organu I instancji, było złożenie wniosku o uzgodnienie warunków remediacji przez podmiot nieuprawniony (podmiotowa bezprzedmiotowość postępowania)<sup>26</sup>.

Przyczyną uchylenia decyzji Regionalnego Dyrektora w Bydgoszczy<sup>27</sup>, nakładającej obowiązek przeprowadzenia badań gleby i ziemi oraz badań wód podziemnych i umorzenia postępowania organu I instancji był fakt, iż podmiot korzystający ze środowiska posiadał pozwolenie zintegrowane, w którym określono sposób wykonywania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, i w takim przypadku, zgodnie z art. 101f ust. 3 POŚ, nie nakłada się obowiązku wykonywania takich badań na mocy przepisów dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Ponadto Generalny Dyrektor uznał, że w sprawie nie zachodzą przesłanki

<sup>20</sup> W 2015 r. – dwa odwołania, w 2016 r. – 12 odwołań, w 2017 r. – cztery odwołania oraz w 2018 r. – trzy odwołania.

<sup>21</sup> W 2016 r. – jedna decyzja, w 2017 r. – dwie decyzje, w 2018 r. – jedna decyzja.

<sup>22</sup> Po jednej decyzji w 2015 r. i w 2016 r.

<sup>23</sup> W 2016 r. – dziewięć decyzji i w 2017 r. – dwie decyzje.

<sup>24</sup> Po jednym postanowieniu w 2015 i w 2017 r.

<sup>25</sup> Z dnia 26 lutego 2015 r. znak WSI.511.41.2011.KW.7.

<sup>26</sup> Decyzja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska znak DO-ks.511.7.2015.mp.2 z dnia 4 stycznia 2016 r. (odwołanie wpłynęło w 2015 r.).

<sup>27</sup> Z dnia 21 września 2016 r. znak WSI.512.9.2016.AG1.12.

wskazujące na występowanie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 5-6, 135-150)

Tereny objęte powyższymi decyzjami regionalnych dyrektorów nie były ujęte w rejestrze. W rejestrze nie ma możliwości sprawdzenia wykreślonych z rejestru potencjalnych oraz historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 5-6, 152)

## **2.2 Kierowanie realizacją zadań regionalnych dyrektorów w zakresie ustalania w drodze decyzji planów remediacji i dokonywania wpisów do rejestrów**

Opis stanu  
faktycznego

Generalny Dyrektor nie uregulował i nie wskazywał działań regionalnych dyrektorów w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akt kontroli str. 541-570)

W okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 26 września 2018 r., zagadnienia dotyczące usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi były omawiane na naradach z regionalnymi dyrektorami (dwukrotnie w 2014 r., jednokrotnie w 2015 r., w 2016 r., w 2017 r. i 2018 r.). Na naradzie w 2014 r. omówiono m.in. problemy rdoś we wdrażaniu znowelizowanej ustawy POŚ, w 2016 r. – problem dofinansowania przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”) i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: „wojewódzkie fundusze”) realizacji zadań przez regionalnych dyrektorów, w 2017 r. – prowadzenie rejestru. W trakcie narady w 2016 r.<sup>29</sup> Generalny Dyrektor przedstawił ustalenia z NFOŚiGW dotyczące możliwości finansowania zadań regionalnych dyrektorów w zakresie zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Zgodnie z ustaleniami regionalni dyrektorzy przekazali Generalnemu Dyrektorowi informacje o złożonych wnioskach o finansowanie zadań ze środków NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy, a Generalny Dyrektor, po ich analizie podjął rozmowę w NFOŚiGW w sprawie możliwości takiego finansowania. Na naradzie w 2017 r. przypomniano regionalnym dyrektorom o konieczności bieżącego uzupełniania rejestru i dokonywania przeglądu zawartych w nim informacji pod kątem aktualności. Zwrócono także uwagę na poprawność przypisywania spraw do poszczególnych rejestrów. W trakcie narady we wrześniu 2018 r. omówiono m.in. procedurę dokonywania wpisów do rejestru.

(akta kontroli str. 464-529, 603)

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli regionalni dyrektorzy złożyli do NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy wnioski o dofinansowanie, ze środków własnych tych funduszy, działań związanych z usuwaniem historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na łączną kwotę 96.376,6 tys. zł<sup>30</sup>, a ww. fundusze przyznały dofinansowanie w wysokości 3.661,1 tys. zł<sup>31</sup>, tj. 3,8% wnioskowanej kwoty. Generalny Dyrektor przekazał w 2016 r. do Ministerstwa Środowiska propozycję rozwiązań ułatwiających aplikowanie o środki z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO liŚ) w ramach działania 3.5 *Poprawa jakości środowiska miejskiego, typ projektów: Wsparcie dla zanieczyszczonych lub*

<sup>28</sup> Decyzja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska znak DO-ks.511.20.2016.mp.1 z dnia 3 kwietnia 2017 r. (odwołanie wpłynęło w 2016 r.).

<sup>29</sup> W dniach 14-16 września 2016 r. w Łochowie.

<sup>30</sup> W 2014 r. na kwotę 245,0 tys. zł, w 2015 r. na kwotę 3.956,0 tys. zł, w 2016 r. na kwotę 3.101,5 tys. zł, w 2017 r. na kwotę 4.439,1 tys. zł i w 2018 r. na kwotę 84.635,0 tys. zł.

<sup>31</sup> W 2014 r. – 200,0 tys. zł, w 2015 r. – 3.062,0 tys. zł, w 2016 r. – 65,1 tys. zł i w 2018 r. 80,0 tys. zł.

zdegradowanych terenów. W dniu 22 czerwca 2018 r. Regionalny Dyrektor w Bydgoszczy zawarł z NFOŚiGW umowę o dofinansowanie w kwocie 93.425,0 tys. zł, w ramach PO liŚ, realizacji projektu „Remediacja terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych. „ZACHEM” w Bydgoszczy w celu likwidacji zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych, w tym dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły oraz Morza Bałtyckiego”.

(akta kontroli str. 579, 604-621, 642- 677)

P.o. Generalnego Dyrektora podał w wyjaśnieniach: „Generalny Dyrektor (...) nie jest w posiadaniu dokumentów dotyczących bezpośrednich ustaleń GDOŚ z NFOŚiGW w zakresie możliwości finansowania zadań regionalnych dyrektorów (...) z (...) NFOŚiGW (...) o których mowa w dokumencie pt.: Podsumowania/wnioski – narada GDOŚ/RDOŚ-Łochów 14-16 września 2016 r. (...) 8 grudnia 2014 r. w siedzibie NFOŚiGW odbyło się spotkanie, którego przedmiotem było m.in. omówienie kwestii finansowania zadań regionalnych dyrekcji (...) wynikających z (...) obowiązków nałożonych (...) ustawą Prawo ochrony środowiska. (...) GDOŚ pismem z dnia 8 grudnia 2014 r. (...) wskazał regionalnym dyrektorom (...), że w przypadku zapotrzebowania na finansowanie ww. obowiązków od roku 2016, niezbędne jest przekazanie do NFOŚiGW oraz (...) WFOŚiGW harmonogramu prac wynikającego m.in. z art. 101j Prawa ochrony środowiska. (...) Prawo ochrony środowiska nie nakłada na Generalnego Dyrektora (...) obowiązków w zakresie podejmowania działań (...) w celu zapewnienia wsparcia (...) RDOŚ przez NFOŚiGW w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. (...) GDOŚ w sprawie pozyskania środków na badania (...) w ramach remediacji terenów (...) w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych „ZACHEM” w Bydgoszczy wspomagał działania RDOŚ w Bydgoszczy.”.

(akta kontroli str. 573-578, 622-632)

W okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 18 października 2015 r. prowadzenie w GDOŚ postępowań administracyjnych, w II instancji, w sprawach dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie i zarządzanie rejestrem historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie było przypisane żadnej komórce organizacyjnej. Od dnia 19 października 2015 r. do zakończenia kontroli prowadzenie tych spraw należało do DOA<sup>32</sup>, w którym zajmowało się nimi od siedmiu do dziewięciu pracowników.

(akta kontroli str. 65, 593-594)

P.o. Generalnego Dyrektora wyjaśnił: „Prowadzenie spraw dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, jako kontynuacja spraw dotyczących rekultywacji gleby i ziemi, które dotyczyły szkód w środowisku w powierzchni ziemi zaistniałych przed dnia 30 kwietnia 2007 r. (...) nie wymagały szczegółowej konkretyzacji w Regulaminie organizacyjnym. Niemniej jednak, przy tworzeniu regulaminu z dnia 16 października 2015 r. postanowiono o wpisaniu do zakresu działania Departamentu Orzecznictwa Administracyjnego wprost prowadzenia spraw historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.”.

(akta kontroli str. 127-129)

<sup>32</sup> Zarządzenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: z dnia 16 października 2015 r. (Dz. Urz. GDOŚ poz. 1); z dnia 14 września 2016 r. (Dz. Urz. GDOŚ poz. 5, ze zm.); z dnia 15 marca 2018 r. (Dz. Urz. GDOŚ poz. 3).

W planie działalności GDOŚ na 2016 r. ujęto cel: „Doskonalenie procesów pozwalających na sprawne działania w odniesieniu do szkód w środowisku i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”. Jako mierniki określające stopień realizacji celu określono podpisanie trzech aktów normatywnych z zakresu szkód w środowisku<sup>33</sup> oraz uruchomienie rejestrów danych o szkodach w środowisku i historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi. Jako najważniejsze podjęte zadania służące realizacji celu wskazano Strategię Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowisko. Cel ten ujęty także w planie działania DOA na 2016 r., został osiągnięty.

(akta kontroli str. 153-171)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W regulaminach organizacyjnych GDOŚ nie przypisano żadnej komórce organizacyjnej zadań związanych z usuwaniem historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, poza prowadzeniem postępowań administracyjnych w II instancji w tych sprawach oraz prowadzeniem rejestru.

Dyrektor Generalna w GDOŚ podała w wyjaśnieniach: „DOA na podstawie zapisu § 6 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (z dnia 15 marca 2018 r. – dopisek kontrolera) (...) realizuje zadania związane z usuwaniem historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, takich jak analizowanie i uzgadnianie / zatwierdzanie planów działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w tym zakresie, analizowanie i uzgadnianie / zatwierdzanie harmonogramów działań regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, analizowanie i koordynowanie wnioskowania do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej o dofinansowanie zadań w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.”.

(akta kontroli str. 593-594)

Zdaniem NIK, przywołany w wyjaśnieniach § 6 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego GDOŚ, stanowiący: „Każda komórka organizacyjna (...) wykonuje zadania z powierzonego jej zakresu oraz koordynuje działania innych komórek organizacyjnych służące realizacji tych zadań.” odnosi się do zadań przypisanych poszczególnym komórkom organizacyjnym. Wprawdzie w § 9 tego Regulaminu stwierdzono, że do zakresu DOA należy w szczególności m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w II instancji w sprawach dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie i zarządzanie rejestrem historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, to rozszerzenie tego katalogu otwartego o inne zadania nie może odbywać się w sposób dorozumiany, lecz na podstawie aktu władztwa – np. polecenia Generalnego Dyrektora. Ponadto należy zauważyć, że nawet jeżeli możliwe byłoby rozszerzenie katalogu zadań DOA w sposób dorozumiany, na podstawie § 6 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego GDOŚ, przepis ten mówi o koordynacji działań innych komórek, przez co należy rozumieć komórki organizacyjne GDOŚ i nie może mieć zastosowania do

<sup>33</sup> Ukończenie procesu legislacyjnego dla rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru szkód w środowisku; ukończenie procesu legislacyjnego dla rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia; ukończenie procesu legislacyjnego dla rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku.

koordynacji działań innych organów administracji rządowej, jakimi są regionalni dyrektorzy.

NIK zauważa także, że „dorozumiane” rozszerzenie zadań DOA nie znajduje odzwierciedlenia w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym tego Departamentu.

(akta kontroli str. 595-602)

Nieprzypisanie wyznaczonej komórce organizacyjnej zadań innych niż prowadzenie postępowań administracyjnych w II instancji w sprawach historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie rejestru skutkowało brakiem dostatecznego nadzoru nad zamieszczaniem w rejestrze kompletnych danych. Niewyznaczenie komórki organizacyjnej realizującej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi zadania inne niż przypisane obecnie DOA, NIK ocenia jako postępowanie nierzetelne.

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w działaniu Generalnego Dyrektora jako organu odwoławczego od decyzji regionalnych dyrektorów w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieuwjęcia w regulaminie organizacyjnym GDOŚ wszystkich zadań realizowanych w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

## **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 uwagi i wnioski:

Uwagi      Generalny Dyrektor wystąpił o zwiększenie limitów zatrudnienia i środków na wynagrodzenia dopiero 4 lipca 2018 r., pomimo że zadania dotyczące usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi realizowane są od września 2014 r.

- Wnioski      1.    Niezwłoczne dokonanie zmian istniejących wpisów do rejestru poprzez ich uzupełnienie o brakujące dane i informacje albo doprowadzenie do niezwłocznego dokonania tych zmian przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.
2.    Przypisanie w regulaminie organizacyjnym GDOŚ zadań związanych z usuwaniem historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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, dnia 4 listopada 2018 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli

Mieczysław Łuczak