



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.004.11.2018

Pan Krzysztof Strzałkowski
Burmistrz Dzielnicy Wola m.st. Warszawy
Urząd Dzielnicy Wola m.st. Warszawy
Al. Solidarności 90, 01-003 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 5 marca 2019 r.**

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Dzielnicy Wola Miasta Stołecznego Warszawy (dalej: „Urząd Dzielnicy Wola”), Al. Solidarności 90, 01-003 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Strzałkowski, Burmistrz Dzielnicy Wola Miasta Stołecznego Warszawy, od dnia 9 grudnia 2014 r. (dalej: „Burmistrz Dzielnicy Wola”). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Urszula Kierzkowska, Burmistrz Dzielnicy Wola Miasta Stołecznego Warszawy, od dnia 14 grudnia 2010 r. do dnia 8 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 25-30)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prowadzenie okresowych badań gleby i ziemi. 2. Identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie ich wykazu od 5 września 2014 r.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 7 grudnia 2018 r., z uwzględnieniem zdarzeń przed 1 stycznia 2014 r. o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	1. Jolanta Zielińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KSI/50/2018 z dnia 12 października 2018 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli (dalej: „NIK”) Zarząd Dzielnicy Wola w latach 2014 r. (od 5 września) – 2018 (do dnia zakończenia kontroli, tj. do 7 grudnia) nie dokonywał rzetelnej identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz nie sporządzał rzetelnie ich wykazu.

Natomiast w okresie objętym kontrolą Zarząd Dzielnicy Wola prowadził okresowe badania jakości gleby i ziemi, zgodnie z art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*³ (dalej: „Poś”). Sporządził i terminowo przekazał do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie (dalej: „RDOŚ”) *Wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi* (dalej: „Wykaz”), jednak w *Wykazie* tym nie ujęto wszystkich informacji określonych w art. 101d ust. 7 ustawy Poś. Nie ustalono, zgodnie z art. 101d ust. 1 pkt 2 Poś, listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną tam działalność przed 30 kwietnia 2007 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prowadzenie okresowych badań gleby i ziemi

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 18 grudnia 2008 r. urzędom dzielnic powierzono, wynikający z art. 109 ust. 2 Poś, obowiązek wykonywania okresowych badań jakości gleby i ziemi. W uchwale stwierdzono, że przekazane zadania i kompetencje wykonują organy dzielnic zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, uchwałami Rady m.st. Warszawy oraz zarządzeniami Prezydenta m.st. Warszawy. Podobnie Statut Dzielnicy Wola⁵ (§ 7-8) stanowi, że zadania i kompetencje dzielnicy realizowane są przez: radę dzielnicy i zarząd dzielnicy, a organy Dzielnicy wykonują przekazane jej zadania i kompetencje, zgodnie z właściwymi w tych sprawach uchwałami Rady Miasta i zarządzeniami Prezydenta Miasta.

Następnie zarządzeniem nr 2467/2008 z dnia 31 grudnia 2008 r. *zmieniającym Regulamin organizacyjny Urzędu m.st. Warszawy* Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy wprowadziła, z dniem 1 stycznia 2009 r., do zakresu działania urzędów dzielnic m.in. „*prowadzenie okresowych badań jakości gleby i ziemi na obszarze dzielnicy*” (§ 38 pkt 22 lit. c).

(akta kontroli str. 31-72)

Obowiązek prowadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi na obszarze Dzielnicy Wola został ustalony zarządzeniem nr 4173/2010 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 lutego 2010 r. w *sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Urzędu Dzielnicy Wola miasta stołecznego Warszawy w Urzędzie miasta stołecznego Warszawy*” (Dział XII, § 46 pkt 14 ww. regulaminu)

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

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* weszła w życie 1 października 2001 r. (art. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.). Art. 109 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* został uchylony z dniem 5 września 2014 r. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1101).

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 Uchwała nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie nadania statutów dzielnicom miasta stołecznego Warszawy – załącznik nr 17, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 420, ze zm.

i został ujęty w zadaniach Wydziału Ochrony Środowiska dla Dzielnicy Wola, tj. po ponad 13 miesiącach od przekazania realizacji tego obowiązku Urzędowi Dzielnicy Wola m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 73-74)

W ramach realizacji obowiązku określonego w art. 109 ust. 2 Poś miasto stołeczne Warszawa Dzielnica Wola w kontrolowanym okresie zleciło wykonanie okresowych badań jakości gleby i ziemi w 23 miejscach położonych na terenach będących we władaniu Miasta Stołecznego Warszawy. Tereny te stanowiły ok. 44% całej powierzchni Dzielnicy.⁶

W wyniku przeprowadzonych badań nie zidentyfikowano zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 8-12, 758, 768)

Odnosząc się do wyboru miejsc prowadzenia badań jakości gleby i ziemi Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola w wyjaśnieniach podał, że „przyjęto dwa kryteria do wyboru miejsc pomiaru, jeden to działka musiała znajdować się we władaniu m.st. Warszawy, drugi teren musiał być łatwo dostępny do badań⁷. (...) kryteria zostały przyjęte przez naczelnika wydziału w porozumieniu z pracownikiem ustalającym tereny do badań. Kryteria zostały przyjęte w formie ustnego polecenia. Nie powstała forma pisemna, ponieważ nie było to konieczne.” (...) „Żadne wymogi prawne nie narzucały takiego rozwiązania.”.

Ponadto Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że „nie było podstaw, aby wydawać środki budżetowe na badania terenów znajdujących się w rękach prywatnych.”.

(akta kontroli str. 744, 747, 758, 762, 936-937, 940)

Po wejściu w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i niektórych innych ustaw⁸ (dalej: „ustawa o zmianie ustawy Poś”), tj. po dniu 5 września 2014 r. do listopada 2018 r.⁹ badania jakości gleby i ziemi były przez miasto stołeczne Warszawa Dzielnica Wola kontynuowane.

W wyniku przeprowadzonych ww. badań w latach 2014–2018 nie zidentyfikowano zanieczyszczeń powierzchni ziemi

(akta kontroli str. 103-311, 331-586)

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola w wyjaśnieniach podał, że podstawą zlecenia przeprowadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi, po 5 września 2014 r., tj. po zmianie ustawy Poś była „Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XLVII/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy - obwieszczenie nr 3 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały - prowadzenie okresowych badań jakości gleby i ziemi na obszarze dzielnicy.”.

⁶ Dane podane przez Kierownika Referatu Regulacji Stanów Prawnych Nieruchomości w Wydziale Regulacji Stanów Prawnych Nieruchomości dla Dzielnicy Wola według stanu na dzień 24 lipca 2018 r.

⁷ Pojęcie „terenu łatwo dostępnego” zawarte w wyjaśnieniach Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Wola: „Teren łatwo dostępny do badań to taki w założeniu Urzędu na którym wykonanie pomiaru nie będzie nastręczało dodatkowych trudności. Np. na dużej części terenów Dzielnicy pod warstwą ziemi znajduje się grubą warstwą gruzu. W takim przypadku odwiert ręczny jest mocno utrudniony o ile w ogóle możliwy. Wtedy na teren musi wjechać samochód wiertnia. Dojazd powinien być możliwy i bezpieczny.”.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1101.

⁹ Zgodnie z ustawą o zmianie ustawy Poś, z dniem 5 września 2014 r. ustał obowiązek dla starostów prowadzenia okresowych jakości badań gleby i ziemi, na podstawie art. 109 ust. 2.

(akta kontroli str. 939, 941)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Dzielnicy Wola poniesiono na okresowe badania jakości gleby i ziemi wydatki w łącznej kwocie 40.719,70 zł, z tego w 2014 r. – 6.211,50 zł, w 2015 r. – 4.415,70 zł, w 2017 r. – 16.248,30 zł, w 2018 r. – 13.844,20 zł.

(akta kontroli str. 795, 799, 807, 812)

Na wniosek Zastępcy Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Wola przekazał w dniu 15 marca 2016 r. informację o przeprowadzonych na terenach miejskich Dzielnicy Wola badaniach gleby, w ramach identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń ziemi, wraz ze sporządzonym *Wykazem badań gleby*. Nie wykazano zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Jednocześnie Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola poinformował o odnotowanych przypadkach, na terenach niebędących we władaniu Miasta Stołecznego Warszawy, wystąpienia historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi przy ul. Pereca¹⁰ oraz przy ul. Obozowej 20¹¹, dla których władający terenem posiadali decyzje Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dotyczące remediacji.

(akta kontroli str. 936, 940, 942-945)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przeprowadzaniu okresowych badań zanieczyszczenia powierzchni gleby i ziemi nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie prowadzenie okresowych badań jakości gleby i ziemi przez Zarząd Dzielnicy Wola Miasta Stołecznego Warszawy.

OBSZAR

2. Identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie ich wykazu od 5 września 2014 r

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem nr 333/2015 z dnia 23 marca 2015 r. Prezydent m.st. Warszawy wprowadziła zmiany do Regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy w zakresie działania urzędów dzielnic, wpisując „*identyfikację oraz sporządzanie wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, w związku z art. 101d ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*” (§ 38, ust. 1, pkt 22d lit. aa).

(akta kontroli str. 93-102)

W dniu 8 grudnia 2016 r. została zawarta z wykonawcą zewnętrznym umowa na sporządzenie *Wykazu miejsc, na terenach na których mogą występować potencjalne historyczne zanieczyszczenia gleby i ziemi w Dzielnicy Wola*, (dalej: „Wykaz miejsc”).

Zgodnie z § 1 pkt 1 zawartej umowy Wykaz miejsc powinien zawierać: obecny adres posesji (numer działki, obręb); dane władającego terenem; rodzaj prowadzonej historycznie działalności; historie zakładów, czas prowadzonej działalności; informacje o procesach technologicznych; powierzchnię terenu. Termin wykonania umowy został określony na dzień 16 grudnia 2016 r. Wynagrodzenie za wykonaną pracę, zgodnie ze złożoną ofertą, określono na kwotę 18.500 zł. Ponadto w § 10 przedmiotowej umowy przewidziano możliwość odstąpienia od umowy m.in. w przypadku „*jeżeli Wykonawca nie wywiąże się ze zobowiązań, wynikających*

¹⁰ Decyzja RDOŚ z dnia 10 lutego 2015 r. znak WSI.511.14.2014.KW.4.

¹¹ Decyzja RDOŚ z dnia 24 czerwca 2015 r. znak WSI.511.4.2015.KW oraz decyzja RDOŚ z dnia 2 grudnia 2015 r. znak WSI.511.4.2015.ES.

z zakresu niniejszej umowy.” Wykonawca terminowo¹² przedłożył sporządzony Wykaz miejsc, który został przyjęty protokołem zdawczo-odbiorczym w dniu 16 grudnia 2016 r. W protokole tym wskazano, że „Wszystkie zlecone prace wykonano i odebrano bez uwag.” W związku z powyższym w dniu 23 grudnia 2016 r. wypłacono umowne wynagrodzenie.

W załączeniu do sporządzonego Wykazu miejsc, który zawierał 122 pozycje wskazujące na potencjalne historyczne zanieczyszczenia ziemi, Wykonawca przedłożył listę źródeł informacji, na podstawie których sporządził ww. Wykaz miejsc. Dane o przedmiotowych terenach wykonawca pozyskał głównie ze stron internetowych.

(akta kontroli str. 803, 829-899)

Kolejna umowa, która została zawarta z wykonawcą zewnętrznym w dniu 13 grudnia 2017 r. miała na celu weryfikację i uzupełnienie zestawienia potencjalnych historycznych zanieczyszczeń gleby i ziemi w Dzielnicy Wola. Termin realizacji ww. umowy określono na dzień 15 grudnia 2017 r. Wynagrodzenie ustalono na kwotę 8.241 zł. Wykonawca w dniu 15 grudnia 2017 r., zgodnie z warunkami umowy zgłosił zrealizowanie przedmiotu umowy, w związku z powyższym w dniu 15 grudnia 2017 r. protokołem odbioru końcowego odebrano pracę. W ww. protokole zawarto ocenę wykonania usługi – „usługa wykonana zgodnie z zapisami ww. umowy oraz opisem przedmiotu zamówienia (...). Jakość prac dobra.” Wynagrodzenie zostało wypłacone w dniu 28 grudnia 2017 r. w kwocie określonej w umowie.

(akta kontroli str. 790, 900-935)

W latach 2014–2018 (do 30 września) w Urzędzie Dzielnicy Wola m.st. Warszawy poniesiono wydatki na identyfikację potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w łącznej kwocie 26.741 zł (kwota ta stanowiła sumę kosztów realizacji ww. umów).

(akta kontroli str. 790, 803)

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że w latach 2014–2018 „nie wnioskował do władających powierzchnią ziemi o informacje dotyczące potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi gdyż nie było takiej konieczności.”, ponieważ: „Skierowanie takich wniosków w opinii Urzędu nie spowodowałoby pozyskania wiarygodnych danych. Zgodnie z Art.101h.1. władający powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, jest obowiązany do przeprowadzenia remediacji. W związku z tym, że takie działania są bardzo kosztowne było mało prawdopodobne by ktokolwiek sam nie prowadząc inwestycji budowlanych przeprowadził badania i w razie potrzeby remediację. Tak więc w wielu przypadkach władający powierzchnią ziemi nie posiadają wiarygodnych danych na temat zanieczyszczeń.”

(akta kontroli str. 745, 748, 936, 940)

Burmistrz Dzielnicy Wola nie ustalił zgodnie z art. 101d ust. 1 pkt 2 Poś listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność.

(akta kontroli str. 745, 748)

W dniu 2 października 2018 r., tj. zgodnie z terminem określonym w art. 17 ustawy o zmianie ustawy Poś (do 5 października 2018 r.) Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska dla Dzielnicy Wola przekazał RDOŚ Wykaz potencjalnych historycznych

¹² Zgodnie § 2 ww. umowy termin wykonania umowy upływał z dniem 16 grudnia 2016 r. Wykonawca dostarczył Wykaz miejsc do Urzędu Dzielnicy Wola w dniu 15 grudnia 2016 r.

zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie Dzielnicy Wola. W Wykazie uwzględniono 95 pozycji, tj. o 27 pozycji mniej w porównaniu do Wykazu miejsc sporządzonego na zamówienie Burmistrza Dzielnicy Wola w 2016 r.

(akta kontroli str. 15-24, 828, 856-899)

Odnosząc się do nieujęcia w Wykazie przekazanym do RDOŚ wszystkich pozycji wskazanych w Wykazie miejsc, sporządzonym przez zewnętrznego wykonawcę Zastępcą Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że *„Pozycji pozostałych nie ujęto, ponieważ w późniejszych pracach nad wykazem nie udało się zdobyć wystarczających informacji o danych pozycjach.”* Ponadto Zastępcą Burmistrza wyjaśnił, że brak danych dotyczących lokalizacji, *„czyli nr działki i obręb”* dyskwalifikował możliwość ujęcia wszystkich pozycji w Wykazie.

(akta kontroli str. 759,763, 937, 940)

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Wola w Urzędzie Dzielnicy Wola *„nie są znane przypadki”*, aby tereny, na których występują potencjalne historyczne zanieczyszczenia ziemi nie zostały uwzględnione w Wykazie. *„Wszystkie znane tereny zostały uwzględnione.”*

(akta kontroli str. 745, 748)

W badanym okresie nie wpłynęły do Urzędu Dzielnicy Wola skargi ani wnioski w związku z zanieczyszczeniami powierzchni ziemi.

Pomimo braku skarg i wniosków w przedmiotowym zakresie, główny specjalista z Wydziału Ochrony Środowiska w Urzędzie Dzielnicy Wola przeprowadził w maju 2016 r. kontrolę prac remediacyjnych na terenie budowy przy ul. Obozowej 20. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Stwierdzono, że prace polegające na wydobywaniu zanieczyszczonej ziemi odbywają się pod namiotem, przy wejściach do namiotu nie stwierdzono nieprzyjemnego zapachu, natomiast w środku namiotu w pobliżu wykopu zapach był bardzo intensywny i gryzący.

Następnie w dniu 1 czerwca 2016 r. do Urzędu Dzielnicy Wola wpłynęła od osoby zamieszkałej przy ul. Banderii informacja o wyczuwalnym bardzo mocnym i nieprzyjemnym zapachu od wczesnych godzin porannych uniemożliwiającym otwarcie okien mieszkania od ul. Obozowej. W tym samym dniu pracownik Wydziału Ochrony Środowiska dla Dzielnicy Wola przeprowadził kontrolę w terenie i stwierdził silny zapach w okolicy wylotu rury z filtra od namiotu (ul. Św. Stanisława róg ul. Obozowej). Według informacji uzyskanej przez ww. pracownika Urzędu Dzielnicy Wola od przedstawiciela inwestora i wykonawcy prac budowlanych, zapachy były mocniej wyczuwalne, ponieważ rozpoczęły się prace polegające na wydobywaniu skażonej ziemi. Ponowną kontrolę prac remediacyjnych przeprowadzono w dniu 23 czerwca 2016 r. Według sporządzonej notatki przez pracownika kontrolującego *„Na terenie budowy nie czuć nieprzyjemnego zapachu”*, według informacji uzyskanych przez ww. pracownika Urzędu Dzielnicy Wola od przedstawiciela wykonawcy cała zanieczyszczona ziemia została już wywieziona. Podczas kontroli wykonano dokumentację zdjęciową, a zainteresowanego poinformowano o przeprowadzonej kontroli w dniu 1 czerwca 2016 r., jej wynikach i wskazano Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mieście Stołecznym Warszawie lub Zarządy Wspólnot mieszkaniowych jako jednostki właściwe dla przeprowadzenia badań powietrza w mieszkaniach¹³.

W Urzędzie Dzielnicy Wola znajdowały się kopie dokumentów dewelopera, a także Uchwała Nr 13/2016 Komisji Bezpieczeństwa, Porządku Publicznego i Działalności

¹³ Wydział Ochrony Środowiska nie ma uprawnień do skontrolowania zapachu w lokalu mieszkalnym.

Gospodarczej oraz Uchwała Nr 17/2016 Komisji Sportu, Rekreacji i Ochrony Środowiska Rady Dzielnicy Wola m.st. Warszawy podjęte na wspólnym posiedzeniu w dniu 19 lutego 2016 r. dotyczące budowy przy ul. Obozowej 20.

(akta kontroli str. 15, 1021-1044)

Burmistrz Dzielnicy Wola poinformował mieszkańców o możliwości zgłaszania potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w Kurierze Wolskim z dnia 15 kwietnia 2016 r.¹⁴

(akta kontroli str. 745, 748, 750)

Zadania związane z badaniem jakości gleby i ziemi w Dzielnicy Wola zostały ujęte, od 15 kwietnia 2010 r., w *Zakresie obowiązków* głównego specjalisty ds. ochrony środowiska w Wydziale Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 764-765, 820-827)

W Urzędzie Dzielnicy Wola w obszarze potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie zostały wyznaczone cele i nie planowano działań służących ich realizacji w poszczególnych latach (brak harmonogramu prac) oraz nie zostały określone mierniki do oceny osiąganych postępów prac.

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Wola, w związku z pracami trwającymi nad *Wykazem* do końca września 2018 r. „*nie wynaczono jeszcze celów i nie planowano zadań*” oraz „*Na chwilę obecną nie są znane żadne realnie zanieczyszczone tereny, dlatego też brak jest procedur do oceny osiąganych postępów oraz mierników realizacji zadań, gdyż żadne jeszcze nie zostały wyznaczone*”.

Realizacja zadania w zakresie identyfikacji potencjalnych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie była przedmiotem kontroli ani audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy.

(akta kontroli str. 745, 749, 938, 941)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dokonanie niezgodnie z art. 101d ust. 1 pkt 2 Poś identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Zgodnie z art. 101d ust. 1 pkt 2 Poś starosta (w tym prezydent miasta na prawach powiatu) dokonuje identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi m.in. poprzez ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność.

W toku prowadzonej kontroli stwierdzono, że w Urzędzie Dzielnicy Wola nie została ustalona lista substancji powodujących ryzyko w odniesieniu do prowadzonych na terenie Dzielnicy działalności.

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że „*Ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na działalność, o której mowa w art.101d ust. 1 pkt. 1. POŚ nie było możliwe z powodu ograniczonych informacji na temat prowadzonej działalności, zastosowanych procesów technologicznych czy używanych materiałów. W związku z tym zamiast opierać się na rzetelnej wiedzy musieliśmy po*

¹⁴ Nr 138/439.

prostu zgadywać, a to poszerzyłoby listę o właściwie wszystkie substancje używane do produkcji.”.

(akta kontroli str. 745, 748, 758, 762)

Obowiązek ustalenia listy substancji powodujących ryzyko wynika z art. 101d ust. 1 pkt 2 Poś, wobec czego ograniczone informacje na temat prowadzonej działalności, zastosowanych procesów technologicznych czy używanych materiałów, zdaniem NIK, nie może stanowić uzasadnienia dla niewypełniania obowiązków nałożonych ww. ustawą tym bardziej, że Burmistrz Dzielnicy Wola miał możliwość na podstawie prowadzonych działalności określić listę substancji zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi¹⁵. Należy podkreślić, że według danych zawartych w *Wykazie potencjalnych historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi* dla większości wykazanych terenów opisano działalność prowadzoną na nich w przeszłości.

NIK ocenia powyższe postępowanie jako niezgodne z przepisami prawa.

2. Nieujęcie w *Wykazie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi* wszystkich informacji określonych w art. 101d ust. 7 Poś oraz wskazanie terenów położonych poza granicami administracyjnymi Wola.

Wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi sporządzony i przekazany przez Zarząd Dzielnicy Wola (pismo podpisane zostało przez Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska dla Dzielnicy Wola) do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie nie zawierał danych o:

- obrębie i numerze działki ewidencyjnej” w poz. 83 *Wykazu*;
- powierzchni działki w poz. 74;
- aktualnym (planowanym) sposobie użytkowania gruntów (w całości *Wykazu* z wyjątkiem poz. 47);
- działalności prowadzonej na terenie (z wyjątkiem poz. 12, 47, 74);
- właściwościach gleby w terenie (z wyjątkiem poz. 47);
- nazwie substancji powodujących ryzyko (całości *Wykazu* z wyjątkiem poz. 14, 22, 28, 31, 34, 92, 93);
- remediacji prowadzonej obecnie i przeszłości na terenie (z wyjątkiem poz. 12, 26, 27, 28, 36, 37, 46, 47, 55, 59, 61, 62, 64, 66, 86, 88, 91);
- imieniu, nazwisku i adresie zamieszkania albo nazwie i adresie siedziby obowiązanego do przeprowadzenia remediacji oraz o imieniu, nazwisku i adresie zamieszkania albo nazwie i adresie siedziby władającego powierzchnią ziemi” (z wyjątkiem poz. 36, 37, 47).

Szczególnie brak w *Wykazie* danych dotyczących władającego powierzchnią ziemi może utrudnić ewentualne dalsze działania RDOŚ.

(akta kontroli str. 15-24, 829-935)

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił m.in., że „Obecnie jesteśmy na etapie weryfikowania i uzupełnienia wszelkich danych dotyczących nr i obrębu działek, po pozyskaniu ostatecznych danych z Wydziału Regulacji Stanów

¹⁵ Dz. U. poz. 1395.

Prawnych Nieruchomości” oraz „Informacja zostanie uzupełniona przed aktualizacją danych dla RDOŚ o ile taka będzie dostępna”.

(akta kontroli str. 759-760, 764)

Ponadto w przekazanym do RDOŚ Wykazie ujęto tereny położone poza granicami administracyjnymi Dzielnicy Wola, tj. tereny przy ul. Grzybowskiej 24, ul. Nowolipie 8, ul. Powązkowskiej 13b.

Odnosnie ujęcia w wykazie terenów leżących poza Dzielnicą Wola Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił: *„Historycznie granice terenu Dzielnicy zmieniały się. Tak więc możliwe, że w starych opracowaniach te tereny znajdowały się na Woli (pozycje zostaną usunięte z naszego wykazu).”*

Ujęcie ww. terenów w Wykazie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi przekazanym do RDOŚ Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił tym, że Wydział Ochrony Środowiska nie posiadał w tamtej chwili informacji, że ww. pozycje nie znajdują się na terenie Dzielnicy.

(akta kontroli str. 16-24, 759, 763)

Według NIK Wykaz został sporządzony w Urzędzie Dzielnicy Wola niezgodnie z przepisami Poś. Należy podkreślić, że identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i opracowanie ww. dokumentu zostały ujęte w zakresie działania Urzędu Dzielnicy Wola z dniem 23 marca 2015 r., co oznacza, że Zarząd Dzielnicy Wola miał ponad trzy lata na pozyskanie informacji dla rzetelnego sporządzenia Wykazu. Ponadto pomimo dwukrotnego zlecenia zewnętrznym wykonawcom, przez miasto stołeczne Warszawa Dzielnica Wola, sporządzenia a następnie uzupełnienia informacji dotyczących terenów, na których występują potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi, Wykaz został sporządzony i przekazany do RDOŚ w stanie niekompletnym oraz ujęto w nim także tereny zlokalizowane poza Dzielnicą Wola, tj. w dzielnicach Śródmieście i Żoliborz.

NIK ocenia postępowanie Zarządu Dzielnicy Wola w tym zakresie jako nierzetelne.

3. Odebranie sporządzonego na zlecenie miasta stołecznego Warszawy Dzielnica Wola Wykazu miejsc, na terenie których mogą występować potencjalne historyczne zanieczyszczenia gleby i ziemi w Dzielnicy Wola, pomimo że nie spełniał on warunków umowy, co mogło przyczynić się do nierzetelnego sporządzenia Wykazu przekazanego RDOŚ.

W dniu 8 grudnia 2016 r. została zawarta umowa z wykonawcą zewnętrznym na sporządzenie Wykazu miejsc, na terenie których mogą występować potencjalne historyczne zanieczyszczenia gleby i ziemi w Dzielnicy Wola.

Zgodnie z § 1 pkt 1 ww. umowy Wykaz miejsc powinien zawierać: obecny adres posesji (numer działki, obręb); dane władającego terenem; rodzaj prowadzonej historycznie działalności; historie zakładów, czas prowadzonej działalności; informacje o procesach technologicznych; powierzchnię terenu.

W sporządzonym Wykazie miejsc nie wszystkie ujęte tereny posiadały pełne opisy wymagane postanowieniami ww. umowy. Jedynie kolumna dotycząca adresu była wypełniona dla wszystkich pozycji. W pozostałych kolumnach Wykazu miejsc pozostawiono puste pola lub dokonano wpisu „Brak danych”.

Ponadto w Wykazie miejsc uwzględniono tereny położone poza granicami administracyjnymi Dzielnicy Wola, tj. tereny przy ul. Grzybowskiej 24, ul. Nowolipie 8, ul. Powązkowskiej 13b.

W dniu 16 grudnia 2016 r. Zamawiający przyjął wykonaną pracę protokołem zdawczo-odbiorczym z adnotacją „Wszystkie zlecone prace wykonano i odebrano bez uwag”, a następnie dokonano zapłaty zgodnie z umową.

(akta kontroli str. 803, 829-899)

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola w wyjaśnieniach podał, że „WOŚ Wola zlecając wykonanie wstępnej listy zdawał sobie sprawę z kłopotów w dostępie do danych historycznych. W wykazie zawarto wszystkie informacje historyczne, które były dostępne.” oraz „W związku z tym, że wcześniej żadna instytucja nie chciała się podjąć stworzenia takiego wykazu Urząd postanowił złożyć powyższą ofertę w ograniczonym zakresie aby w jak najkrótszym czasie rozpocząć prace nad wykazem. Kolejny zakres planowano na następny okres, w kolejnym zamówieniu.”

(akta kontroli str. 758-759, 763)

Należy zaznaczyć, że z treści zawartej umowy nie wynika możliwość podania niepełnych danych dla ujętych w Wykazie miejsc pozycji, natomiast wykonawca zobowiązał się do sporządzenia Wykazu miejsc w określonym umową zakresie a nie jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola „wstępnej listy”.

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że brak w umowie klauzuli dopuszczającej ujęcie w Wykazie miejsc niepełnych danych dla poszczególnych pozycji, to: „Było to działanie mające na celu skłonienie Wykonawcy do poszukiwania danych ze zwiększoną uwagą. Adnotacja o możliwości nie wypełnienia rubryki z powodu nie znalezienia danych zdaniem Zamawiającego byłaby niewłaściwa.”

(akta kontroli str. 937, 941)

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Wola „Przedstawione przez Wykonawcę informacje w wykazie (sprawdzono kilka pozycji) były weryfikowane przez Zamawiającego w jedyny możliwy sposób tzn. poprzez porównanie informacji znalezionych w Internecie.” oraz „Weryfikacja została przeprowadzona bezpośrednio przez Naczelnika i pracownika WOŚ z wykorzystaniem dostępnych informacji. Nie sporządzono na ten temat żadnej dokumentacji. (...) Zamawiający, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 umowy, uznał że Wykonawca wywiązała się należycie ze zleconej pracy.”

(akta kontroli str. 759, 763)

W ocenie NIK, przyjęcie przez zamawiającego Wykazu miejsc nie zawierającego wymaganych danych postanowieniami umownymi oraz obejmującego dane o terenach zlokalizowanych poza Dzielnicą Wola, było postępowaniem nierzetelnym i mogło przyczynić się do sporządzenia Wykazu przekazanego RDOŚ, nieuwzględniającego danych przepisami Poś.

Ponadto zdaniem NIK, weryfikacja danych ujętych w Wykazie miejsc powinna dotyczyć wszystkich pozycji (tj. 122 pozycje) z wykorzystaniem danych będących w posiadaniu Urzędu Dzielnicy Wola, a następnie jej udokumentowaniu.

4. Niezidentyfikowanie ryzyka dotyczącego identyfikacji i usuwania zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

W Urzędzie Dzielnicy Wola nie zostały wyznaczone cele i nie planowano działań służących ich realizacji do podjęcia w poszczególnych latach (brak harmonogramu prac) oraz nie zostały określone mierniki do oceny osiąganych

postępów prac w obszarze potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Wola, w związku z pracami trwającymi nad Wykazem do końca września 2018 r. „nie wyznaczono jeszcze celów i nie planowano zadań” oraz „Na chwilę obecną nie są znane żadne realnie zanieczyszczone tereny, dlatego też brak jest procedur do oceny osiąganych postępów oraz mierników realizacji zadań, gdyż żadne jeszcze nie zostały wyznaczone.”.

(akta kontroli str. 745, 749, 938, 941)

Stwierdzone nieprawidłowości w działalności Urzędu Dzielnicy Wola w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i sporządzenia ich Wykazu, tj. realizacji zadania powierzonego przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy wskazują, że nie w pełni skutecznie funkcjonowały w Urzędzie Dzielnicy Wola m.st. Warszawy mechanizmy kontroli zarządczej, zwłaszcza w zakresie wykorzystania (do sporządzenia Wykazu) posiadanych w Urzędzie Dzielnicy Wola informacji dotyczących adresów mieszczących się na terenie Dzielnicy Wola oraz numerów ewidencyjnych działek.

Stosownie do A.3 standardów kontroli zarządczej stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁶ zakres zadań, uprawnień poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Zdaniem NIK, ustalone w kontrolowanej jednostce procedury kontroli zarządczej w obszarze objętym niniejszą kontrolą, nie były w pełni adekwatne i skuteczne. Również mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z identyfikacją potencjalnych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

W ocenie NIK, niezidentyfikowanie ryzyk z obszaru dotyczącego identyfikacji i usuwania zanieczyszczeń powierzchni ziemi, a także nieokreślenie celów i zadań oraz nieustalenie mierników do ww. obszaru, było postępowaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Sporządzony Wykaz został przekazany RDOŚ w terminie wymaganym przepisami Poś, jednak nie zawarto w nim wszystkich danych m.in. dotyczących aktualnego sposobu użytkowania gruntów; działalności prowadzonej na danym terenie; właściwości gleby; imienia, nazwiska i adresu zamieszkania albo nazwy i adresu siedziby władającego powierzchnią ziemi. Niedokonano również identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi poprzez ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których występowanie jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność.

Ponadto przyjęto i wypłacono wynagrodzenie za pracę wykonaną na podstawie umowy zawartej z zewnętrznym wykonawcą, pomimo że nie spełniała ona warunków określonych w tej umowie.

IV. Wnioski

Wnioski

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

¹⁶ Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84.

1. Ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność, zgodnie w przepisami ustawy Poś;
2. Uzupełnienie *Wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi* o wszystkie wymagane informacje dotyczące nieruchomości wpisanych do tego *Wykazu*;
3. Dokumentowanie działań Urzędu Dzielnicy Wola, w tym rzetelne dokonywanie odbiorów zamawianych prac, zgodnie z postanowieniami zawartych umów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. 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 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Wicedyrektora

Kontroler
Jolanta Zielińska
Główny specjalista kontroli
państwowej

Teresa Warchałowska