



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.004.06.2018

Andrzej Nowakowski
Prezydent Miasta Płocka
Urząd Miasta Płocka, ul. Stary Rynek 1
(09-400 Płock)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/047 „Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Płocka, ul. Stary Rynek 1 (09-400 Płock)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Nowakowski, od 13 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie okresowych badań gleby i ziemi. Identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie ich wykazu w okresie od 5 września 2014 r.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 12 grudnia 2018 r. z uwzględnieniem zdarzeń przed dniem 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
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska.
Kontrolerzy	1. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/55/2018 z 30 października 2018 r. 2. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/61/2018 z 20 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.1, 580)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA NIK ocenia negatywnie działania Prezydenta Miasta Płocka, w zakresie prowadzenia okresowych badań gleby i ziemi oraz identyfikacji i prowadzenia wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Uzasadnienie oceny ogólnej W kontrolowanym okresie Prezydent Miasta Płocka nie prowadził okresowych badań jakości gleby i ziemi, co było niezgodne z art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (dalej: „POŚ”)³. Mogło to przyczynić się do niesporządzenia rejestru zawierającego informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem obszarów, na których obowiązek rekultywacji należał do zadań Prezydenta Miasta Płocka (dalej: „rejestr zanieczyszczeń”). Ponadto Prezydent Miasta Płocka nie zidentyfikował potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, co skutkowało niewykonaniem dyspozycji zawartych w art. 101d ust. 1 POŚ⁴. W Urzędzie Miasta Płocka nie sporządzono wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz nie przekazano Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Warszawie (dalej: „RDOŚ”) w terminie do 5 października 2018 r. informacji o braku ww. wykazu.

Prezydent Miasta Płocka w kontrolowanym okresie nie prowadził rejestru zanieczyszczeń, który winien być prowadzony od 2001 r. oraz do czasu zakończenia kontroli (tj. 11 grudnia 2018 r.) nie utworzył wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie miasta. Jednocześnie w Urzędzie rozpoczęto zbieranie i analizę dostępnych i aktualnych źródeł dokumentacji mających na celu ustalenie listy substancji powodujących ryzyko.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

1. Identyfikacja terenów zanieczyszczonych i prowadzenie rejestru przez starostę przed 2014 r.

OBSZAR W kontrolowanym okresie Prezydent Miasta Płocka nie przeprowadzał okresowych badań jakości gleby i ziemi.

(akta kontroli str. 744-755, 762-780)

Opis stanu faktycznego Obowiązek prowadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi wynikał z art. 109 ust. 2 POŚ. Ponadto w latach 2004–2015 obowiązywał *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Płocka*⁶ (dalej: „Program”), w którym w zakresie ochrony gleb zawarto długoterminowy cel do roku 2015: *Racjonalne wykorzystanie gleb i gruntów*

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. – Dz.U. Nr 62 poz. 627 (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 Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

⁵ 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.

⁶ Zał. Nr 1 do Uchwały Nr 486/XXVII/04 Rady Miasta Płocka z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie uchwalenia „Programu ochrony środowiska dla miasta Płocka” i „Planu gospodarki odpadami dla miasta Płocka” stanowiącego integralną część programu.

wraz z ich ochroną i rekultywacją. Wśród celów średnioterminowych (określonych do 2011 r.) znalazło się m.in. *uaktualnianie informacji o zanieczyszczeniu gleb i gruntów*, natomiast do celów krótkoterminowych do 2007 r. i kierunków działań zaliczono m.in.: zmniejszenie degradacji chemicznej i fizycznej gleb oraz gruntów, zmniejszenie areалу terenów zdegradowanych i zanieczyszczonych oraz prowadzenie monitoringu jakości gleby i ziemi.

W ramach *Programu* wyznaczono m.in. zadania dotyczące rekultywacji gleb i gruntów zdegradowanych i zanieczyszczonych (...) oraz aktualizacji rejestru terenów, na których stwierdzono przekroczenia standardów gleby lub ziemi, a także prowadzenia monitoringu gleb w cyklu pięcioletnim. W *Programie* określono szacunkowy koszt realizacji zadań na lata 2004–2007. Dla zadania pn. *Prowadzenie monitoringu gleby i ziemi* koszt ten określono na 50 tys. zł, natomiast dla zadania pn. *Coroczna aktualizacja rejestru terenów, na których stwierdzono przekroczenia standardów gleby lub ziemi* – na 20 tys. zł. W *Programie* wskazano ponadto, że obowiązek realizacji powyższych zadań wynikał z przepisów art. 109 ust. 2 i art. 110 POŚ.

(akta kontroli str. 806-807)

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska (dalej: „Dyrektor WKŚ”) wynikało, że przed 2007 r. Urząd dysponował informacjami dotyczącymi występowania na terenie Miasta Płocka gruntów zanieczyszczonych, należących do PKN ORLEN S.A.⁷. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WKŚ, w dniu 15 maja 2007 r. dokumentacja dotycząca tych spraw została przekazana Wojewodzie Mazowieckiemu.

(akta kontroli str. 20-23)

W Urzędzie nie zachowała się ww. dokumentacja, jak również książka korespondencji, której wpis mógłby potwierdzić przekazanie spraw Wojewodzie Mazowieckiemu. Zarówno akta spraw, jak i książki korespondencji zostały przekazane do archiwum zakładowego, a następnie wybrakowane, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie *instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych*⁸ (dalej: „rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej”).

(akta kontroli str. 706-770)

Pismu skierowanemu do Wojewody Mazowieckiego nadano symbol 0717 *Współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi i instytucjami*, a tym samym – zgodnie z obowiązującym w 2007 r. jednolitym rzeczowym wykazem akt dla organów gmin i związków międzygminnych⁹ (dalej: „j.r.w.a.”) – kategorię archiwalną B-5, umożliwiającą wybrakowanie tego dokumentu, nie zaś symbol 0704, jaki zgodnie z j.r.w.a. odpowiadał aktom z zakresu *Współdziałania z wojewodą i administracją rządową*, którym przypisano kategorię archiwalną A, i co do których istniał obowiązek wieczystego przechowywania.

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „przekazując Wojewodzie Mazowieckiemu w 2007 roku dokumentację dotyczącą zanieczyszczeń powierzchni ziemi nadano sprawie i pismu symbol 0717 - *współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi i instytucjami wg j.r.w.a.* Prawdopodobnie kierowano się przy tym „ogólnourzędową praktyką” w tym względzie. Mając na uwadze istnienie w tym czasie symbolu 0704 –

⁷ Tereny przy: ul. Kolejowej 48, ul. Targowej 7 i ul. Bielskiej 15.

⁸ Dz.U. Nr 112, poz. 1319, ze zm.

⁹ Załącznik do rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

współdziałanie z wojewodą i administracją rządową wg j.r.w.a. należy uznać dokonaną czynność za błąd.”

(akta kontroli str. 668-670, 706-770)

W Urzędzie nie prowadzono rejestru zanieczyszczeń, a co za tym idzie, nie poinformowano o braku rejestru Wojewody Mazowieckiego, któremu zgodnie art. 36 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹⁰, raport ten powinien być przekazany.

(akta kontroli str. 2-7, 20-23, 663-667, 678-681)

Ponadto kontrola wykazała, że w roku 2002 na zlecenie Urzędu Miasta Płocka, zostało wykonane „Opracowanie ekofizjograficzne podstawowe terenu po byłej jednostce wojskowej w Płocku”, w którym, we wnioskach zawarto informację, że „wskazany jest przeprowadzenie badań gleby i wód podziemnych na obecność węglowodorów w rejonach potencjalnie skażonych produktami ropopochodnymi (...)”. Jak wykazała kontrola NIK w Urzędzie Miasta Płocka nie przeprowadzono zaleconych w ww. opracowaniu badań.

(akta kontroli str. 277-318, 507-577)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niewykonywanie przez Prezydenta Miasta Płocka obowiązku powadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi.

Zgodnie z art. 109 ust. 2 POŚ, w badanym okresie (do 4 września 2014 r.) Prezydent Miasta Płocka był zobowiązany do prowadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi. Ponadto zadanie dotyczące prowadzenia monitoringu gleb, poprzez wykonywanie takich badań, zostało określone w Programie, obowiązującym w latach 2004–2015. Również okresowymi badaniami jakości gleby i ziemi nie objęto terenów po byłym poligonie wojskowym.

(akta kontroli str. 806-809)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła: W latach 2001-2014 „powszechna wiedza” dotycząca możliwości występowania zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie Miasta Płocka dotyczyła takich terenów działalności PKN ORLEN S.A. (Zakład Główny, dwie stacje paliw miejscach przy ul. Kolejowej 48 i ul. Bielskiej 15, Zakładu Produktów Naftowych przy ul. Targowej 7), gdzie władający terenem dokonał kompleksowej oceny zasięgu występowania i rodzaju zanieczyszczeń. Na podstawie tych dokumentacji oraz projektów rekultywacji Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie uzgodnił decyzjami administracyjnymi warunki rekultywacji tych terenów oraz wskazał nazwy substancji powodujących ryzyko. Jednym z elementów decyzji RDOŚ był także sposób prowadzenia i sprawozdawania monitoringu terenów zanieczyszczonych w formie badań jakości gleby i ziemi (...).”

(akta kontroli str. 671-673)

Okresowymi badaniami jakości gleby i ziemi nie objęto również terenów po byłej jednostce wojskowej. W związku z opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹¹ na terenie miasta Płocka, w 2002 r. Urząd

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 954.

¹¹ Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic: Strzeleckiej, Maneżowej, Saperskiej i Powstańców w Płocku; miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego

Miasta zlecił wykonanie „Opracowania ekofizjograficznego podstawowego terenu po byłej jednostce wojskowej w Płocku”. W ww. opracowaniu zawarto m.in. informację, że „wskazany jest przeprowadzenie badań gleby i wód podziemnych na obecność węglowodorów w rejonach potencjalnie skażonych produktami ropopochodnymi (...)”.

Rekomendowane w opracowaniu badania nie zostały przeprowadzone. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta Płocka „Opracowanie ekofizjograficzne (...) zostało opracowane w kwietniu 2002 r. w związku z czym nie zawierało informacji o którymś mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi. (...). Informacje o historycznych zanieczyszczeniach ziemi oraz informacje o konieczności przeprowadzenia badań gleby i ewentualnej remediacji powinny być zamieszczane w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach, które są wiążące dla organów administracyjnych na następnych etapach procesu inwestycyjnego (...)”. Ponadto Dyrektor WKS z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka wyjaśniła, że „zapis zawarty w Opracowaniu ekofizjograficznym (...) dotyczący wskazania do przeprowadzenia badań jakości gleby i wód podziemnych nie został przeniesiony do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i z tego powodu nie miał przełożenia na zlecenie badań wstępnych pod kątem występowania potencjalnych historycznych zanieczyszczeń ziemi (...)”.

(akta kontroli str. 325-327, 490, 491-586, 680, 712-713)

Na terenach po byłej jednostce wojskowej w latach 2009-2010 zostały wykonane jedynie badania geotechniczne podłoża gruntowego na zlecenie inwestora i w rejonie inwestycji. Na podstawie powyższych badań geologicznych Prezydent Miasta Płocka stwierdził, że przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kilińskiego - Spółdzielcza”, teren ten został przebadany i nie stwierdzono na nim zanieczyszczeń ziemi oraz wyrażono zgodę na budowę dwóch budynków wielomieszkaniowych.

(akta kontroli str. 325-327, 491-586)

Zdaniem NIK, nieprzeprowadzenie okresowych badań jakości gleby i ziemi przyczyniło się do braku możliwości stwierdzenia występowania zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenach innych niż znajdujące się we władaniu PKN Orlen S.A. Szczególnie istotny jest fakt nieprzeprowadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi na terenach, na których zidentyfikowano zanieczyszczenia na etapie opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pod względem inwestycji mieszkaniowych. Prezydent Miasta Płocka nie zdecydował o przeprowadzeniu omawianych badań, pomimo że takie zadanie zostało uwzględnione w *Programie ochrony środowiska dla miasta Płocka na lata 2004-2015*.

W ocenie NIK postępowanie Prezydenta Miasta Płocka było niezgodne z przepisami prawa.

2. Nieutworzenie i niepoinformowanie Wojewody Mazowieckiego o braku rejestru zanieczyszczeń, pomimo dysponowania przez Prezydenta Miasta Płocka wiedzą o występowaniu zanieczyszczeń na obszarze miasta.

Zgodnie z art. 110 ustawy POŚ¹² prezydent miasta na prawach powiatu był zobowiązany prowadzić, aktualizowany corocznie, rejestr zawierający informacje

obszaru położonego w rejonie ulic: Strzeleckiej, Sienkiewicza i Al. Kilińskiego w Płocku oraz plan zagospodarowania przestrzennego terenów po byłej jednostce wojskowej w Płocku.

¹² Przepis uchylony 30 kwietnia 2007 r. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493).

o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem obszarów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę. Następnie zgodnie z art. 36 ustawy *o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie* starosta został zobowiązany do niezwłocznego przekazania ww. rejestru akt spraw dotyczących rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi wraz pełną posiadaną dokumentacją właściwemu wojewodzie.

(akta kontroli str. 806-809)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że w latach 2001-2007 w Urzędzie nie prowadzono i nie aktualizowano corocznie rejestru zanieczyszczeń, z wyszczególnieniem obszarów, na których obowiązek rekultywacji obciążał Prezydenta Miasta Płocka, „*ponieważ nie zidentyfikowano takich obszarów. Przekazane Wojewodzie Mazowieckiemu dokumentacje dotyczące dwóch stacji paliw w Płocku – przy ul. Kolejowej 48 i przy ul. Targowej 7 oraz Zakładu Produktów Naftowych przy ul. Targowej 7 dotyczyły nieruchomości z historycznymi zanieczyszczeniami powierzchni ziemi, co do których Prezydent Miasta Płocka odmówił decyzją wnioskodawcy (PKN Orlen S.A.) wpisu do rejestru historycznych zanieczyszczeń z uwagi na fakt, iż PKN Orlen S.A. był następcą prawnym ww. działalności.*”

(akta kontroli str. 20-23)

Zdaniem NIK fakt, że PKN Orlen S.A. był następcą prawnym działalności prowadzonej na terenach znajdujących się w jego władaniu i obowiązek rekultywacji tych terenów spoczywał na Spółce, nie zwalniał Prezydenta Miasta Płocka z obowiązku wpisania ww. terenów zanieczyszczonych do rejestru zanieczyszczeń.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak realizacji powyższych zadań.

2. Identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie ich wykazu w okresie od 5 września 2014 r.¹³

OBSZAR

Prezydent Miasta Płocka nie identyfikował w latach 2014 – 2018 (do 30 listopada) potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 2-3,5-6, 11-14)

Opis stanu faktycznego

Prezydent Miasta Płocka nie poinformował RDOŚ w ustawowym terminie do 5 października 2018 o niesporządzeniu wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 8, 17-18, 22-23)

Dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 20 listopada 2018 r. Prezydent Miasta Płocka przekazał pismo w tej sprawie do RDOŚ.

(akta kontroli str. 24)

W latach 2014–2018 (do 29 listopada) Prezydent Miasta Płocka nie wnioskował do władających powierzchnią ziemi o informacje dotyczące potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz o jego możliwych źródłach.

¹³ Z dniem 5 września 2014 r. weszła w życie znowelizowana ustawa – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2014 r. poz. 1101).

Dyrektor WKŚ z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka wyjaśniła, że „Prezydent Miasta Płocka nie wnioskował do władających powierzchnią ziemi o informacje dotyczące potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi oraz o jego możliwych źródłach (korzystając z art. 101 d ust. 5 POŚ), ponieważ nie znajdował w posiadanych informacjach przesłanek do takich działań. Niemniej jednak na etapie tworzenia „Programu ochrony środowiska dla miasta Płocka na lata 2016-2020 na stronie internetowej urzędu, zamieszczono informację o możliwości zgłaszania Prezydentowi Miasta Płocka obecności potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie miasta Płocka.”.

(akta kontroli str. 5, 9, 17-18, 22-24)

Dopiero w dniu 30 listopada 2018 r. Dyrektor WKŚ z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka skierowała zapytanie do 10 władających powierzchnią ziemi o informacje dotyczące potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz o jego możliwych źródłach.

(akta kontroli str. 392-397)

W latach 2014–2018 w Wydziale Organizacji i Procesów Pracy Urzędu Miasta Płocka był prowadzony centralny rejestr skarg i wniosków. W badanym okresie do Urzędu Miasta wpłynęło ogółem 60 skarg, z których żadna nie dotyczyła historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 346-380)

Informacja o możliwości zgłaszania potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi została umieszczona w dniu 6 czerwca 2016 r. na stronie internetowej Urzędu Miasta Płocka przy opracowaniu projektu „Programu ochrony środowiska na terenie miasta Płocka w latach 2016-2022”.

(akta kontroli str. 9)

Kontrolą szczegółową objęto sześć decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, spośród których jedna dotyczyła inwestycji na terenie należącym do PKN OLREN S.A., gdzie stwierdzono historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. W żadnej spośród badanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach Prezydent Miasta Płocka nie uwzględnił kwestii potencjalnych historycznych zanieczyszczeń bądź historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

(akta kontroli str. 432-484)

Dyrektor WKŚ z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka wskazała, że „W ww. decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach poddano analizie dotychczasowe i obecne wykorzystanie terenu przeznaczonego pod planowaną inwestycję biorąc pod uwagę dotychczasowe i obecne wykorzystanie terenu przeznaczonego pod planowaną inwestycję biorąc pod uwagę zapisy w karcie informacyjnej przedsięwzięcia oraz wiedzę własną organu, co potwierdzają zapisy zawarte w charakterystyce przedsięwzięcia będącej załącznikiem stanowiącym integralną część decyzji, mówiące o dotychczasowym wykorzystaniu terenu. Pięć decyzji dotyczyło zabudowy mieszkaniowej planowanej do realizacji na terenach rolniczych (obecnie nieuprawianych), sadowniczych”.

Dyrektor WKŚ odnośnie do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dotyczącej inwestycji na terenie PKN OLREN S.A., gdzie stwierdzono historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, wyjaśniła, że „na budowę 3 szt. zbiorników magazynowych nie wskazywano na konieczność przeprowadzenia badań gleby i ziemi z uwagi na fakt, że organ posiadał wiedzę na temat prowadzonych na terenie Ośrodka działań naprawczych na terenie działek ewidencyjnych nr 17/8, 17/18,

17/20, 17/21, 17/25 zgodnie z decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, znak: WSI.511.4.2012.Mgł.3 z dnia 13.02.2012 r. Przedmiotowa decyzja uzgadniała warunki przeprowadzenia działań naprawczych na terenie działek o nr ew. 17/8, 17/18, 17/20, 17/21, 17/25 położonych w Płocku w obrębie ulic Zglenickiego i Chemików, na których w wyniku działalności Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Przemysłu Rafineryjnego S.A. doszło do skażenia środowiska gruntowo-wodnego substancjami ropochodnymi i określa plan działań od kwietnia 2012 r. do października 2016 r. (...) Niemniej jednak zważywszy na powagę problemu w kolejnych wydawanych decyzjach organ będzie zamieszczał informację o wynikach analizy przedłożonej dokumentacji pod kątem wystąpienia historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi.”.

(akta kontroli str. 432-484)

Na etapie sporządzania *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka*, jak również w ramach procedury sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które uchwalano w latach 2014–2018, nie były przekazywane informacje o potencjalnych historycznych zanieczyszczeniach na terenach, na których planowano inwestycje mieszkaniowe lub użyteczności publicznej.

Z WKŚ w Urzędzie Miasta Płocka w ramach opiniowania 18 projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zgłaszano uwagi, jednak nie dotyczyły one potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 2527, 193-211, 212-276)

W kontrolowanym okresie w regulaminach organizacyjnych Urzędu Miasta Płocka zadanie pn.: „ochrona powierzchni ziemi” przypisano WKŚ. W tym Wydziale wyodrębniono Oddział Ochrony Środowiska, którego Kierownikowi określono do 2016 r. zadanie dotyczące ochrony powierzchni ziemi, a od 2017 r. „dokonywanie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz sporządzanie wykazu potencjalnych zanieczyszczeń i jego aktualizacji raz na dwa lata”. Poza Kierownikiem Oddziału żadnemu pracownikowi WKŚ w zakresie czynności nie przypisano zadań dotyczących identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 12-14, 711-805)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie Miasta Płocka nie wyznaczono celów i działań, służących realizacji zadań związanych z identyfikacją potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzeniem ich wykazu. Nie były one przedmiotem kontroli wewnętrznej ani kontroli prowadzonych przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 383-384, 581-662, 700-704)

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną Audytora Wewnętrznego i Zespołu Audytu Wewnętrznego, do zadań której należała m.in. ocena kontroli zarządczej w realizacji celów i zadań w Urzędzie poprzez zadania zapewniające i czynności doradcze. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu ochrony powierzchni ziemi nie zostały objęte audytem.

(akta kontroli str. 698-705)

Prezydent Miasta Płocka wyjaśnił, że „Podstawą audytów jest plan obejmujący obszary funkcjonowania Jednostki sporządzony przez Audytora Wewnętrznego i zatwierdzony przez Prezydenta Miasta”. Natomiast Audytor Wewnętrzny wyjaśniła, że: „Audytor biorąc pod uwagę: wynik analizy ryzyka, priorytety Prezydenta

i dostępne zasoby osobowe komórki audytu wewnętrznego, wyznacza obszary działalności Jednostki o najwyższym ryzyku, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające.”.

(akta kontroli str.700-705)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niedokonanie przez Prezydenta Miasta Płocka identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, co mogło przyczynić się do niesporządzenia ich wykazu.

Zgodnie z art. 101d ust. 1 POŚ Prezydent Miasta na prawach powiatu dokonuje identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, a następnie uwzględnia potencjalne historyczne zanieczyszczenia w sporządzanym przez siebie wykazie, o którym mowa w art. 101 d ust. 6 POŚ.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie Miasta Płocka nie dokonano identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Prezydent Miasta Płocka nie poinformował RDOŚ o niesporządzeniu wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, który powinien przekazać w terminie do 5 października 2018 r.

Dyrektor WKŚ z upoważnienia Prezydenta Miasta Prezydenta wyjaśniła, że „*Prezydent Miasta Płocka nie podejmował działań mających na celu identyfikację potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i w związku z tym nie przekazał w terminie do dnia 5 października 2018 r. wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (..).* Jako przyczynę wskazała, że na terenie miasta Płocka było jedno historyczne zanieczyszczenie i dotyczyło terenów PKN ORLEN S.A. Ponadto poinformowała, że to RDOŚ prowadził postępowania dotyczące ww. zanieczyszczeń z PKN ORLEN.

(akta kontroli str. 2-3, 5-6. 11-14)

Dyrektor WKŚ z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka odnosząc się do niepodjęcia przez Prezydenta Miasta Płocka działań mających na celu identyfikację potencjalnych zanieczyszczeń powierzchni ziemi pomimo obowiązku nałożonego w art. 101d ustawy POŚ wskazała, że „*pomimo braku identyfikacji zanieczyszczeń gleby i ziemi w latach 2001 – 2007, a przede wszystkim identyfikacji listy substancji powodujących ryzyko oraz związane z tym faktem obecnie bardzo trudne ustalenie mogącej być przyczyną ewentualnego historycznego zanieczyszczenia na danym terenie, realizując opisywany w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, V-etapowy proces identyfikacji terenów zanieczyszczonych, przystąpiliśmy do realizacji etapu III. W etapie III między innymi zbiera się i analizuje dostępne i aktualne źródła informacji takie jak: prognozy o oddziaływaniu na środowisko, raporty, bazy danych geologicznych, decyzje określające warunki korzystania ze środowiska. Analizy oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi dokonuje się na bieżąco przyjmując/ zatwierdzając opracowania tj. przeglądy ekologiczne, raporty oddziaływania na środowisko, karty informacyjne przedsięwzięć, dokumentacje geologiczne dotyczące terenów, gdzie sposób użytkowania gruntów i prowadzona działalność mogła spowodować historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi. W żadnym z rozpatrywanych przypadków zawierających wyniki badań terenowych i analiz laboratoryjnych nie stwierdzono przesłanek do wykonania badań wstępnych dla oceny zasadności umieszczenia ocenianego terenu w wykazie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń*

powierzchni ziemi. Analiz dokonywano przede wszystkim w procesie zatwierdzania dokumentacji geologicznych (w latach 2014-2018 rozpatrywano 17 takich dokumentacji z terenu PKN ORLEN S.A. gdzie m.in. badano zanieczyszczenie wód gruntowych) oraz w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.”

(akta kontroli str. 2-3,5-6, 11-14, 17-18)

Dyrektor WKŚ z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka poinformowała, że w dniu 20 listopada 2018 r. (tj. 1,5 miesiąca po terminie), przekazała pismo do RDOŚ w Warszawie, w którym wskazano, że „(...) W latach 2001-2007 Prezydent Miasta Płocka nie prowadził i nie aktualizował corocznie rejestru zanieczyszczeń, który winien być prowadzony od 2001 r. z wyszczególnieniem obszarów, na których obowiązek rekultywacji obciążał Prezydenta Miasta Płocka ponieważ nie zidentyfikował takich obszarów. Do chwili obecnej wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie Miasta Płocka nie powstał (...).” Jednocześnie w omawianym piśmie Dyrektor WKŚ z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka poinformowała, że w Urzędzie Miasta rozpoczęto realizację zadania identyfikacji terenów zanieczyszczonych na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 17-18, 24)

NIK stwierdza, że obowiązek identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi przez Prezydenta Miasta powstał od dnia 5 września 2014 r. Pomimo wyjaśnień Dyrektor WKŚ o niewystępowaniu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie miasta, kontrolerowi NIK przedstawiono mapę miasta Płocka, na której wyszczególniono działalności, zakończone lub prowadzone, które mogły powodować zanieczyszczenia powierzchni ziemi.

Jak wyjaśniła Dyrektor WKŚ z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka „(...) w stosunku do zaznaczonych lokalizacji prowadzono na bieżąco analizę prowadzonej działalności pod kątem możliwości spowodowania historycznych zanieczyszczeń ziemi. Przedmiotem analizy były opracowania, badania przedkładane przez podmioty gospodarcze w związku z nowymi zamierzeniami inwestycyjnymi, mającymi być realizowanymi na terenie ocenianym pod kątem możliwości wystąpienia historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Brak przesłanek o możliwości skażenia środowiska w związku z prowadzoną działalnością spowodował, że nie występowało do władających powierzchnią ziemi o informacje dotyczące potencjalnego historycznego zanieczyszczenia ziemi oraz o jego możliwych źródłach (...).” Jednocześnie w trakcie kontroli NIK Urząd Miasta Płocka wystąpił do 10 władających powierzchnią ziemi o przekazanie do 31 grudnia 2018 r. wszelkich będących w ich posiadaniu informacji dotyczących potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i ich ewentualnych źródeł.

(akta kontroli str. 83-85, 383-397)

NIK powyższe postępowanie ocenia jako niezgodne z prawem.

2. Brak skutecznego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Płocka w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹⁴ kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Stosownie do pkt B6 standardów kontroli zarządczej¹⁵, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Ponadto w cz. A omawianych standardów w punktach 3 i 4 określono, że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika oraz należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom.

Kontrola NIK wykazała, że w Urzędzie Miasta Płocka nie w pełni funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej, tj.:

- nie wskazano ryzyka naruszenia przepisów prawa obowiązujących w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Niewyszczególnienie w ramach zadania pn. *Realizacja zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej* zadań z zakresu ochrony powierzchni ziemi, a w związku z tym niezidentyfikowanie ryzyka w przedmiotowym obszarze spowodowało, że nie ustalono stosownych mechanizmów kontroli. Doprowadziło to w konsekwencji do zmaterializowania się ryzyka.
- nie wyznaczono celów i zadań w badanym obszarze, jak również mierników umożliwiających monitorowanie stopnia realizacji zadań i ocenę osiągnięcia określonych celów, tj. w latach 2014–2018 Budżet Miasta Płocka był sporządzany w układzie zadaniowym. Wydatki w układzie zadaniowym były planowane dla poszczególnych komórek organizacyjnych w podziale na zadania realizowane przez Gminę oraz zadania realizowane przez Powiat. W tym okresie dla WKŚ – Oddziału Ochrony Środowiska w budżecie zadaniowym nie wyodrębniono zadań szczegółowych z zakresu ochrony powierzchni ziemi (identyfikacji terenów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi).

Jak wyjaśniła Dyrektor WKŚ z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka „Działania te prowadzono w ramach innych postępowań administracyjnych oceniając materiały dostarczone przez inwestorów/ władających powierzchnią ziemi. W zadaniach Wydziału Kształtowania Środowiska zgłoszonych do projektu budżetu Miasta Płocka na 2019 rok zawarto zadanie dotyczące identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi wraz z badaniami wstępnymi z wnioskowaną kwotą przeznaczoną na ten cel – 50.000,00 zł.”.

(akta kontroli str. 383-384)

W ocenie NIK, ustalone w kontrolowanej jednostce procedury kontroli zarządczej, w tym budżet Miasta Płocka w układzie zadaniowym, 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.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Prezydenta Miasta Płocka w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, co skutkowało niesporządzeniem ich wykazu w okresie od 5 września 2014 r.

¹⁵ Załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

IV. 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:

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1) dokonanie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie Miasta Płocka i sporządzenie ich wykazu oraz niezwłoczne przekazanie RDOŚ;2) wyznaczenie celów i mierników dotyczących realizacji zadań w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie Miasta Płocka. |
|---------|---|

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 24 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektora

Kontrolerzy
Izabella Krawczyk

Anna Krzywicka

Gł. Specjalista k.p.