NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.019.03.2018

Rafał Bruski
Prezydent
Miasta Bydgoszczy
ul. Jezuicka 1
85-102 Bydgoszcz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

# I Dane identyfikacyjne

| | |
|---|---|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta Bydgoszczy[1], ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Rafał Bruski – Prezydent Miasta Bydgoszczy - od 8 grudnia 2010 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Prowadzenie okresowych badań gleby i ziemi.<br>2. Identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń ziemi oraz prowadzenie ich wykazu w okresie od 5 września 2014 r. |
| Okres objęty kontrolą | od 1 stycznia 2014 r. do zakończenia kontroli, tj. do 10 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[2] |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Bydgoszczy |
| Kontrolerzy | Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/173/2018 z 15 października 2018 r.<br>Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/137/2018 z 5 września 2018 r. |

(akta kontroli str. 4-5)

# Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

**OCENA OGÓLNA**

W kontrolowanym okresie Prezydent w sposób ograniczony realizował obowiązki związane z identyfikacją zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Po 2009 r. zaprzestano prowadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi, do czego zobowiązywał art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[4]. Ograniczona była również aktywność Prezydenta w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi od 5 września 2014 r. Co prawda podjęto pewne czynności mające na celu ich ustalenie, jednak analizą nie objęto wszystkich możliwych działalności mogących być przyczyną zanieczyszczenia na terenie Bydgoszczy, a niektóre działania podjęto zbyt późno, by ocenę tę zakończyć przed terminem przekazania wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy[5]. Badania wstępne przeprowadzono na działkach, do których remediacji Miasto Bydgoszcz[6] było zobowiązane jako władający terenem oraz na działkach sąsiadujących. W rezultacie, mimo iż Bydgoszcz jest miastem, w którym

[1] Dalej: „Urząd".
[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK".
[3] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[4] Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm., dalej: „Poś". Art. 109 Poś obowiązywał do dnia 4 września 2014 r., został uchylony przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1101, dalej: „nowela Poś").
[5] Dalej: „RDOŚ".
[6] Dalej: „Miasto".

przemysł odgrywał istotną rolę, w przekazanym RDOŚ wykazie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń ujęto jedynie 10 sąsiadujących ze sobą działek, z tego trzy odnośnie do których wydana była już wcześniej decyzja nakładająca na Miasto obowiązek przeprowadzenia działań naprawczych.

# II Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[7] kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 109 ust. 2 ustawy Poś, w latach 2001-2014 starosta był zobowiązany do prowadzenia okresowych badań gleby i ziemi. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Zintegrowanego Rozwoju[8] Urzędu wynikało, że w tym okresie na zlecenie Prezydenta przeprowadzono (w latach 2007-2009) badania gleby i ziemi czterech terenów[9], tj. ul. Jagiellońska 36-38, ul. Powstańców Warszawy 4A, ul. Nieszawska i ul. Flisacka 19, wykonane przez trzy zewnętrzne podmioty gospodarcze i jeden podmiot państwowy[10].

W jednym przypadku badania dały wynik negatywny[11]. W dwóch przypadkach stwierdzono zanieczyszczenia. Badania gruntów i wód podziemnych przy ul. Jagiellońskiej 36-38 (tereny typu B i C) wykazały, że teren omawianej działki jest silnie zanieczyszczony wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi; średnio zanieczyszczony węglowodorami aromatycznymi (związkami lotnymi); średnio i incydentalnie zanieczyszczony fenolami; średnio i incydentalnie zanieczyszczony olejami mineralnymi. Z kolei na terenie przy ul. Flisackiej 19 (teren typu C) stwierdzono występowanie w wodzie bardzo wysokiego stężenia węglowodorów aromatycznych (BTEX) oraz olejów i benzyn. Wśród BTEX odpowiedzialnymi za wysoką sumę były ksylen i toluen. Stwierdzono 38-krotne przekroczenie dopuszczalnych stężeń dla benzyn.

Prezydent w okresie od dwóch do czterech m-cy od otrzymania wyników tych badań wystąpił na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[12] do stosownych organów - Wojewody Kujawsko-Pomorskiego[13] i RDOŚ - ze zgłoszeniem w sprawie wystąpienia szkody w środowisku.

W jednym przypadku[14], na podstawie zgłoszenia mieszkańców osiedla, w marcu 2009 r. przeprowadzono oględziny terenu i stwierdzono występowanie zanieczyszczeń związkami węglowodorowymi. W związku z tym 3 kwietnia 2009 r. Prezydent zgłosił do RDOŚ fakt wystąpienia szkody w środowisku. Na podstawie zlecenia Prezydenta podmiot zewnętrzny podjął działania polegające na zebraniu sorbentami substancji oleistej unoszącej się na powierzchni wody w oczku wodnym, zebraniu i zagospodarowaniu odpadów zanieczyszczonych substancjami ropopochodnymi oraz warstwy gruntu w pasie o szerokości 0,4m na obwodzie 32m, wykonaniu czterech sondowań wokół oczka wodnego do głębokości 3,0m oraz

[7] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.
[8] Dalej: „WZR".
[9] Nie były to tereny ujęte w Rejestrze zawierającym informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi.
[10] Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie.
[11] Teren przy ul. Powstańców Warszawy 4A.
[12] Dz. U. z 2018 poz. 954, ze zm. dalej „ustawa szkodowa".
[13] Dalej „Wojewoda".
[14] Ul. Nieszawska.

pobraniu pięciu próbek gruntu i pięciu próbek wody. Po analizie próbek środowiskowych zasypano oczko wodne i splanowano teren.

(akta kontroli str. 6-171)

Rejestr zawierający informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi[15], prowadzony był w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu i zawierał na 31 grudnia 2004 r. siedem lokalizacji na terenie miasta Bydgoszczy.
Pismami z 31 lipca 2007 r., 31 października 2007 r. oraz 15 maja 2008 r. Prezydent, na podstawie art. 36 ustawy szkodowej, przekazał Wojewodzie dokumentację pięciu[16] (z siedmiu w rejestrze) spraw związanych z rekultywacją zanieczyszczonej gleby lub ziemi. Jak podał Dyrektor WZR, sprawy ujęte pod poz. 5 i 6 nie zostały przekazane Wojewodzie z uwagi na fakt, że stężenia niektórych związków organicznych nie przekraczały obowiązujących standardów środowiskowych, a zanieczyszczenie nie dotyczyło gleby lub ziemi, tylko wód podziemnych, i było rozpatrywane na podstawie przepisów Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 6-88, 218-256)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 109 ust. 2 Poś, w latach 2001-2014 starosta był zobowiązany do prowadzenia okresowych badań gleby i ziemi. Liczba i częstotliwość przeprowadzonych badań nie mieściła się w definicji pojęcia „okresowych", rozumianych[17] jako powtarzające się, występujące co pewien czas. W okresie od 2001 r. do 4 września 2014 r. przeprowadzone zostały cztery badania (w latach 2007-2009), które – jak wyjaśnił Dyrektor WZR – zrealizowano z uwagi na podejrzenie występowania zanieczyszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 6-171)

Dyrektor WZR wyjaśnił, że analiza obowiązujących rozwiązań prawnych pozwala stwierdzić, że kwestie ochrony i rekultywacji powierzchni ziemi, które są regulowane w kilku aktach prawnych, tworzą skomplikowany i niespójny system, który nastręcza trudności zarówno interpretacyjnych, jak i wykonawczych organom administracji publicznej, podmiotom gospodarczym oraz obywatelom. Konsekwencją obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie są liczne wątpliwości dotyczące zakresu, sposobu i trybu wykonywania nałożonych prawem obowiązków. Ponadto, minister właściwy do spraw środowiska nigdy nie określił w drodze rozporządzenia zakresu i sposobu prowadzenia ww. badań. A więc obowiązujące przepisy były nieprecyzyjne. Brakowało także przepisów wykonawczych. Dodatkowo Dyrektor wskazał, że władający terenami możliwymi do objęcia badaniami prowadzili na tych obszarach działalność gospodarczą, posiadali uregulowany stan formalno-prawny w zakresie użytkowania środowiska i znajdowali się pod kontrolą właściwych organów ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 273-276)

NIK wskazuje, że przytoczone w wyjaśnieniach przeszkody nie uniemożliwiły Urzędowi przeprowadzenia w latach 2007-2009 badań czterech terenów. Zauważa ponadto, że ustawodawca nie zwolnił starostów z obowiązku przeprowadzania badań w przypadku posiadania przez podmioty gospodarcze uregulowanego stanu

[15] Dalej „Rejestr".
[16] Ul. Flisacka 19 (poz. 1); ul. Kraszewskiego 20 (poz. 2); Kapuściska Czersko Polskie (poz. 3) ul. Jagiellońska 42 (poz. 4), ul. Barwinkarska i Okrężna (poz. 7).
[17] Zgodnie ze słownikiem języka polskiego - https://sjp.pl/okresowy

formalno-prawnego w zakresie użytkowania środowiska, a tym samym znajdowania się ich pod kontrolą organów ochrony środowiska.

2. Przedłożony w trakcie kontroli Rejestr zawierał stan na 31 grudnia 2004 r. Na żądanie kontrolerów nie przedłożono rejestru zawierającego dane z okresu 2005-2007 oraz dokumentów potwierdzających przekazanie Rejestru Wojewodzie. Jak wyjaśnił Dyrektor WZR, dokumentów nie przedłożono z uwagi na ich brak w aktach znajdujących się w Wydziale. Z ustaleń kontroli wynika, że takich dokumentów nie stwierdzono również w aktach Wojewody.
Zdaniem Izby powyższe wskazuje na brak udokumentowania przekazania Rejestru lub na nieprzekazanie Rejestru Wojewodzie.

(dowód: akta kontroli str. 6-88, 257-272)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W kontrolowanym okresie Prezydent w ograniczony sposób realizował obowiązki związane z badaniem jakości gleby i ziemi. Działania organu nie nosiły znamion okresowości, do których zobowiązywał art. 109 ust. 2 Poś. Negatywnie Izba ocenia fakt nieudokumentowania przekazania Rejestru do Wojewody, co może również oznaczać, że Rejestr w ogóle nie został przekazany Wojewodzie.

**OBSZAR**

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

W kontrolowanym okresie, realizując dyspozycję art. 101d Poś, w celu identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi Urząd do poszczególnych rodzajów działalności wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi[18] przypisał wytypowane przez siebie zakłady pracy (ogółem 39), które funkcjonowały lub funkcjonują na terenie Bydgoszczy, a których działalność mogła z dużym prawdopodobieństwem negatywnie oddziaływać na środowisko. Wyznaczając podmioty kierowano się wiedzą i doświadczeniem pracowników oraz informacjami pozyskanymi z internetu. Ponadto wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych w 2015 r. w związku z monitoringiem działań naprawczych środowiska gruntowego w obrębie ul. Jagiellońskiej 36-38.

(dowód: akta kontroli, str. 694-704)

W celu pozyskania niezbędnych materiałów, dokumentów i informacji w czerwcu 2017 r. Urząd wystąpił do:

- Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz Wojewody o przekazanie kopii decyzji, postanowień, pozwoleń lub innych dokumentów, zarówno aktualnie obowiązujących, jak i archiwalnych, określających warunki korzystania ze środowiska, w szczególności wydanych w oparciu o przepisy Poś, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach[19] i ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[20] dla zlokalizowanych na terenie miasta Bydgoszczy instalacji i działalności wyszczególnionych w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie oceny zanieczyszczenia;
- Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy oraz Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej o przekazanie kopii aktualnie obowiązujących i archiwalnych

[18] Dz. U. z 2016 r. poz. 1395, dalej: „rozporządzenie w sprawie oceny zanieczyszczenia".
[19] Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm., uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r.
[20] Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm., uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.

zatwierdzonych raportów o bezpieczeństwie lub ich zmianach, zgłoszeń zakładów, o których mowa w art. 250 ust. 1 Poś, pozytywnie zaopiniowanych programów zapobiegania poważnym awariom, informacji, o których mowa w art. 264 Poś oraz innych decyzji, postanowień, dokumentów istotnych dla oceny zagrożenia zanieczyszczeniem ziemi lub gleby substancjami powodującymi ryzyko dla zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, zlokalizowanych obecnie i w przeszłości na terenie miasta Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli, str. 83-88)

W czerwcu 2017 r. Urząd, na podstawie art. 101d ust. 5 Poś, wystąpił również do 10 przedsiębiorstw z branży energetycznej i paliwowej o wskazanie położonych na terenie Bydgos zczy obszarów, na których prowadzona była lub jest działalność mogąca z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi oraz o przekazanie informacji i kopii dokumentów istotnych dla oceny zagrożenia zanieczyszczenia ziemi lub gleby, w tym wyników aktualnych lub archiwalnych badań.

(akta kontroli str. 15-20, 63-88, 190, 714)

W oparciu o uzyskane informacje wytypowaną grupę podmiotów gospodarczych poddawano selekcji negatywnej, biorąc pod uwagę zdolność produkcyjną lub zdolność przetwarzania instalacji, rok zakończenia prowadzenia działalności, dalsze prowadzenie działalności, fakt zaistnienia zanieczyszczenia przed 30 kwietnia 2007 r., wykorzystanie terenów do prowadzenia działalności, której głównym celem jest obronność i bezpieczeństwo państwa lub bezpieczeństwo międzynarodowe oraz uzyskane od RDOŚ w 2017 r. informacje w zakresie szkód w środowisku. W szczególności, w związku ze zgłoszeniem przez Prezydenta Miasta do RDOŚ 31 marca 2014 r. szkody i bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku na terenach po Zakładach Chemicznych ZACHEM, wykorzystaniem obecnie części tych terenów do prowadzenia działalności, której celem jest obronność i bezpieczeństwo, jak również świadomością prowadzenia postępowań przez RDOŚ, Prezydent nie podejmował dalszych etapów identyfikacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na ww. terenie[21].

(dowód: akta kontroli, str. 185-188, 636-684)

W 2018 r. na zlecenie Urzędu wykonano badania wstępne dwóch terenów obejmujących łącznie 10 działek w obrębie ul. Jagiellońskiej, z tego osiem należących do Miasta Bydgoszczy, jedną - Skarbu Państwa i jedną – przedsiębiorstwa z branży finansowej. Badania zostały przeprowadzone przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 pkt 1 Poś, i potwierdziły istnienie zanieczyszczeń na wszystkich działkach, z których pobrano próbki.
Badania ww. terenów związane były z nieosiągnięciem pozytywnego efektu ekologicznego działań naprawczych środowiska gruntowego prowadzonych w latach 2013-2015 przez Urząd jako władającego terenem na podstawie decyzji RDOŚ

[21] W piśmie z 31 marca 2014 r. Prezydent zgłosił bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku i szkody w środowisku dotyczące powierzchni na 10 obszarach: [1] składowiska SOE – stawy osadowe epichlorohydryny („EPI"), [2] instalacji produkcyjnej EPI, [3] Centralnej Stacji Neutralizacji, [4] trzech składowisk szlamu anilinowego, [5] starej kotłowni, [6] Zakładów Dinitrotoluenu, [7] Izolowanego Składowiska Osadów, składowiska przy ul. Zielonej oraz składowiska ogólnozakładowego, [8] Zakładów Barwników, [9] trasy rurociągu solanki, [10] – Instalacji Kompleksu Monomerów. Z „Syntetycznego raportu z realizacji projektu naukowo-badawczego WODA+: Ocena skali zanieczyszczenia wód powierzchniowych i płytkich wód podziemnych w rejonie miejscowości Łęgnowo i Plątnowo, w strefie niekorzystnego oddziaływania dawnych Zakładów Chemicznych Zachem w Bydgoszczy" Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie, styczeń 2018 r. wynikało, że w ramach przeprowadzonej przez RDOŚ w 2016 r. inwentaryzacji zlokalizowanych zostało na tym terenie 19 ognisk zanieczyszczeń.

z 2011 r. Z wykonanego w 2015 r. sprawozdania wynikało, iż z wysokim prawdopodobieństwem przyczyną niepowodzenia było ognisko zanieczyszczeń na sąsiednich działkach, które powoduje wtórne zanieczyszczenie terenu. W następstwie wykonanych w 2015 r. badań ustalono, że ognisko to znajduje się najprawdopodobniej na działce należącej do przedsiębiorstwa z branży finansowej. W związku z powyższym w marcu 2016 r. Urząd wystąpił do RDOŚ o podjęcie działań w celu udokumentowania stanu środowiska gruntowego przez władającego terenem i w konsekwencji przeprowadzenia prac remediacyjnych. W grudniu 2017 r. RDOŚ wskazał, aby Prezydent skorzystał z uprawnień wynikających z art. 101d Poś i sam wykonał badania zanieczyszczenia gleby i ziemi na nieruchomościach innych władających.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 190-196, 727-769)

Na podstawie ustaleń dokonanych w trakcie opisanych wyżej czynności, zgodnie z postanowieniami art. 101d ust. 6 Poś, Prezydent sporządził wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, zawierający wszystkie dane wymienione w ust. 7 ww. przepisu. Wykaz ten, obejmujący 10 działek w obrębie ul. Jagiellońskiej, przekazano RDOŚ 5 października 2018 r., tj. z zachowaniem terminu wynikającego z art. 17 noweli Poś. W wykazie nie ujmowano terenów, które zamieszczone zostały przez RDOŚ w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku lub rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Dostęp do informacji zawartych w tych rejestrach przyznany został Prezydentowi 10 lipca 2018 r., na jego wniosek z 28 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str.173-177, 469-472)

W badanym okresie nie wpłynęły do Urzędu skargi i wnioski związane z historycznymi zanieczyszczeniami powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 172)

Prezydent nie informował mieszkańców Miasta o możliwości zgłaszania potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi ani o możliwości i źródłach pozyskania środków na finansowanie remediacji. Upoważniony przez Prezydenta Dyrektor WZR wskazał, że obowiązujące przepisy nie zobowiązywały do takich czynności. Informacje o możliwości pozyskania funduszy dostępne są na stronach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

(akta kontroli str. 6-88)

Zgodnie z „Wykazem potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi[22]" oraz „Rejestrem historycznych zanieczyszczeń[23]" na terenie Bydgoszczy zidentyfikowano osiem miejsc występowania takich zanieczyszczeń[24], obejmujących łącznie 32 działki, tj. Jagiellońska 34[25]; Jagiellońska 36[26]; Jagiellońska 38[27]; ul. Łęczycka 8[28]; Równa 2[29]; Jagiellońska 42[30]; ul. Flisacka 62[31]; Wojska Polskiego 65 (tereny tzw. składowiska „Zielona")[32].

---

[22] Sporządzonym przez Prezydenta.
[23] Prowadzonym przez RDOŚ.
[24] W nawiasach numery działek i obręb.
[25] Dz. 6/3, 6/5, ob. 149.
[26] Dz. 3/4, 3/6 ob. 149.
[27] Dz. 2/4, 5, 71, 72, 73 ob. 149, dz. 30 ob. 163.
[28] Dz. 115/52 ob. 208.
[29] Dz. nr 13/10 ob. 214.
[30] Dz. 1/30 ob. 0164.
[31] Dz. 18, 82/5, 83.
[32] Dz. 9/103, 9/105, 9/104, 9/101, 9/96, 9/95, 9/97, 9/99, 9/98, 91, 9/20, 86/1 ob. 137 oraz dz. nr: 1/6, 35, 90/8, 85/3 ob. 138.

Na wymienionych terenach nie były realizowane inwestycje budowy mieszkań i budynków użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 173-177, 467-472, 829)

W latach 2014-2018 (III kwartał), w odniesieniu do działek z terenu Miasta z potwierdzonym występowaniem historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi[33], do Urzędu wpłynął jeden wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na remediacji terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych ZACHEM w Bydgoszczy w celu likwidacji zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 496-515)

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bydgoszczy zostało uchwalone 15 lipca 2009 r.[34], tj. przed nowelizacją Poś wprowadzającą pojęcie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 830)

Zadania z zakresu „historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi" powierzono zarządzeniem nr 304/2015 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 22 maja 2015 r.[35] Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska – Referat Ochrony Powietrza i Ziemi. Był on zobowiązany do identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz sporządzania i aktualizacji wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Ponadto, w kompetencjach posiadał możliwość dokonywania zgłoszeń historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenach, dla których władającym powierzchnią ziemi jest gmina Bydgoszcz. W kwietniu 2016 r. zadania te przekazano WZR[36]. Od 22 listopada 2016 r. wymienione zadania zostały przypisane inspektorowi w Referacie Ochrony Wód, Powietrza i Ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 22-41, 277-279)

Oprócz ustawowych obowiązków w Urzędzie po 4 września 2014 r. nie wyznaczono dodatkowych celów w zakresie dotyczącym historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Prezydent wskazał, że pojęcie to wprowadzono dopiero nowelą Poś, która weszła w życie 5 września 2014 r. Wyznaczenie przez Miasto Bydgoszcz celów i planowanie zadań służących ich realizacji nastąpiło natomiast w „Programie ochrony środowiska dla Miasta Bydgoszczy na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku" przyjętym uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy z 28 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 517-519)

Stwierdzona nieprawidłowość

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

Przeprowadzona w latach 2014-2018 identyfikacja na potrzeby opracowania wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie była rzetelna. Analizą nie objęto wszystkich możliwych działalności mogących być przyczyną zanieczyszczenia na terenie Bydgoszczy, w tym odnośnie do części

[33] Ujętymi w Rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi lub Wykazie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

[34] Uchwała nr L/756/09 Rady Miasta Bydgoszczy. http://www.mpu.bydgoszcz.pl/

[35] Zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania regulaminów wewnętrznych Wydziałom Urzędu Miasta Bydgoszczy.

[36] Zarządzenie nr 217/2016 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 12 kwietnia 2016 r, zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminów wewnętrznych Wydziałom Urzędu Miasta Bydgoszczy.

przypadków[37] nie pozyskano danych o skali działalności, będącej warunkiem uznania jej, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie oceny zanieczyszczenia, za działalność mogącą z dużym prawdopodobieństwem takie zanieczyszczenia powodować. W ramach oceny analizowano działalność tylko jednego z kilku funkcjonujących na terenie Miasta podmiotów mogących posiadać urządzenia do dystrybucji paliw płynnych. Ponadto, nie dysponując dokumentacją potwierdzającą osiągnięcie po rekultywacji pozytywnego efektu ekologicznego, w procesie identyfikacji pominięto teren uznany za zdegradowany w programach ochrony środowiska dla miasta Bydgoszczy, zarówno na lata 2005-2012, jak i 2013-2016. Dodatkowo niektóre działania w procesie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń podjęte były zbyt późno, by ocenę tę zakończyć przed terminem przekazania wykazu do RDOŚ. Dopiero w listopadzie 2018 r., tj. toku kontroli NIK, Urząd wystąpił do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego o niezbędne dla identyfikacji materiały, tj. oceny ryzyka emisji do gleby, ziemi i wód gruntowych substancji powodujących ryzyko, przeprowadzone przez przedsiębiorstwa posiadające pozwolenia zintegrowane. Również dopiero w toku kontroli NIK zawnioskowano do dwóch przedsiębiorstw zajmujących się produkcją i naprawą sprzętu kolejowego o przekazanie informacji dotyczących potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi oraz jego możliwych źródłach[38].

Dyrektor WZR wyjaśnił m.in., że ujęty w planie ochrony środowiska dla miasta Bydgoszczy, a pominięty w dotychczasowych analizach teren brany jest pod uwagę do przeprowadzenia badań podczas aktualizacji wykazu. W ramach prac nad aktualizacją wykazu planowane jest również wystąpienie do pozostałych podmiotów posiadających instalacje do przesyłu i magazynowania ropy, zlokalizowane na terenie Miasta, jak również zebranie potrzebnych materiałów o innych działalnościach mogących być źródłem historycznych zanieczyszczeń. Wyjaśnił ponadto, że przyjęto, że Marszałek, udzielając w 2017 r. odpowiedzi na zapytanie Prezydenta, przekazał wszystkie materiały będące w jego posiadaniu. Wskazał również na problemy z prowadzeniem identyfikacji w przypadkach, gdy teren jest zabudowany, a powierzchnia utwardzona. Odnosząc się natomiast do kwestii nieobjęcia wcześniej analizą terenów należących do przedsiębiorstw wywodzących się z sektora kolejowego wyjaśnił, że władający terenem obowiązani byli prawem zgłosić we własnym zakresie do RDOŚ fakt zanieczyszczenia ziemi. Podmioty te prowadzą aktualnie działalność gospodarczą, podlegają kontroli Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, a wniosek o uzyskanie pozwolenia zintegrowanego wpłynął do Urzędu dopiero 7 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 556-589, 705-712, 811-827)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Izba wskazuje, że Prezydent ma obowiązek dokonania identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń w zakresie określonym w art. 101d Poś, niezależnie od istniejącego systemu bezpośrednich zgłoszeń do RDOŚ. Nałożenie na starostów tego obowiązku wynika z potrzeby aktywnego poszukiwania terenów, na których w przeszłości mogło wystąpić zanieczyszczenie[39]. Stąd, biorąc pod uwagę 25-miesięczny okres na

[37] Dotyczyło to funkcjonujących na terenie Bydgoszczy i zlikwidowanych przed 2007 r.: m.in. browaru przy ul. Ustronie, zakładów przemysłu skórzanego przy ul. Chocimskiej wraz z przejętą garbarnią przy ul. Garbary i filią przy ul. Chocimskiej, papierni przy ul. Siedleckiej, cegielni przy ul. Chodkiewicza.

[38] Na ich istnienie wskazywał sporządzony w marcu 2017 r. raport początkowy o stanie zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód gruntowych substancji powodujących ryzyko na terenie jednego z nich, przekazany Urzędowi w czerwcu 2018 r. jako załącznik do wniosku o uzyskanie pozwolenia zintegrowanego.

[39] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2162, Sejm RP VII kadencji.

zidentyfikowanie terenów potencjalnie historycznie zanieczyszczonych i przekazanie wykazu do RDOŚ (liczony od wprowadzenia przepisów wykonawczych), jak i nałożenie ustawowego obowiązku w tym zakresie już w październiku 2014 r., Izba uznaje za działanie nierzetelne odsuwanie w czasie niezbędnych czynności na etap aktualizacji wykazu.

**OCENA CZĄSTKOWA**

W kontrolowanym okresie Prezydent podjął czynności w celu zidentyfikowania potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, a sporządzony wykaz tych zanieczyszczeń terminowo przekazał do RDOŚ. Prowadzone w ramach identyfikacji działania nie były jednak rzetelne, w szczególności część z nich podjęto zbyt późno, aby ocenę zakończyć przed terminem przekazania wykazu.

# Uwagi i wnioski

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

Wniosek

Podjęcie w toku prac nad aktualizacją wykazu aktywnych i rzetelnych działań w zakresie identyfikacji terenów potencjalnie historycznie zanieczyszczonych na terenie Miasta Bydgoszczy, w szczególności ponowne ustalenie, również w oparciu o źródła historyczne, działalności mogącej z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, która była prowadzona na danym terenie przed 30 kwietnia 2007 r.

# 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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 wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, ……. grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
*podpis*

Kontrolerzy
Artur Gackowski
gł. specjalista k.p.

.....
*podpis*

Karolina Lahutta
gł. specjalista k.p.

.....
*podpis*