Źródło: ©kaninstudio - stock.adobe.com

Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

Najwyższa Izba Kontroli

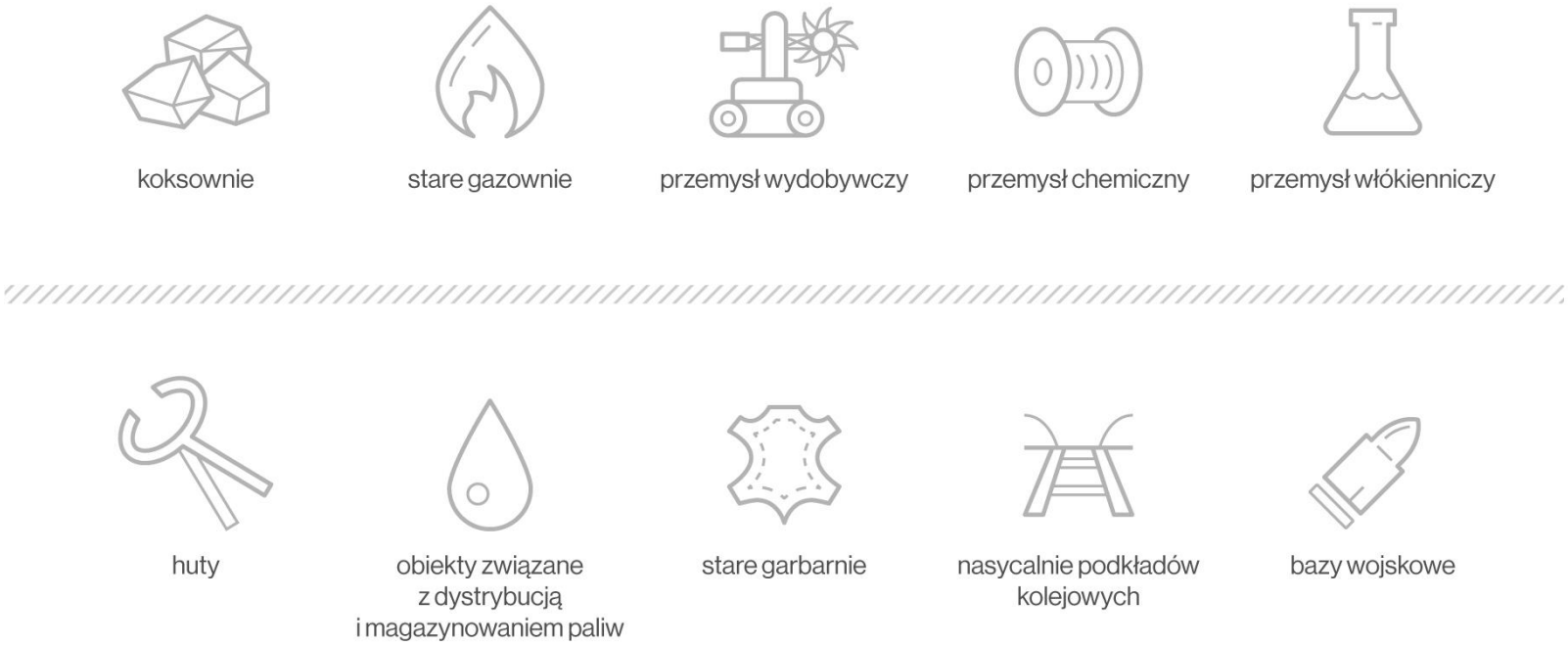
Warszawa, sierpień 2019 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Problem zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie był dotychczas przedmiotem kontroli NIK. Kontrola dotycząca identyfikacji i usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, określanych również jako „bomby ekologiczne”, została podjęta zgodnie z sugestią Senatu RP.
- Uzasadnieniem dla podjęcia kontroli był fakt, że pomimo obowiązywania od 2001 r. przepisów dotyczących zanieczyszczeń powierzchni ziemi i wprowadzania ich kolejnych zmian, nadal nierozwiązane pozostały problemy zanieczyszczeń spowodowanych przez różne działalności gospodarcze, w tym przez działalność zakładów przemysłowych będących własnością Skarbu Państwa, które w przeważającej liczbie zlokalizowane były w miastach. Zamykane zakłady nie miały zapewnionych środków finansowych na usuwanie powstałych w środowisku szkód, spowodowanych emisją zanieczyszczeń do środowiska.
- Ponadto w ostatnich latach media donosiły o inwestycjach mieszkaniowych na terenach historycznie zanieczyszczonych i zagrożeniach jakie one stanowiły dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

02 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

Przykłady działalności gospodarczych, w wyniku których powstały historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi



Źródło: Opracowanie własne NIK.

03 Co kontrolowaliśmy?

Czy organy administracji publicznej realizowały obowiązki związane z identyfikacją historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzeniem ich rejestru i wykazów?

W szczególności:

- Czy działania organów administracji publicznej były skuteczne w zakresie doprowadzenia do remediacji terenów, na których wystąpiły historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi?
- Czy prawidłowo wydawano i realizowano decyzje administracyjne?
- Czy właściwe podmioty zapewniły środki finansowe na prowadzenie badań zanieczyszczeń powierzchni ziemi i remediacji?

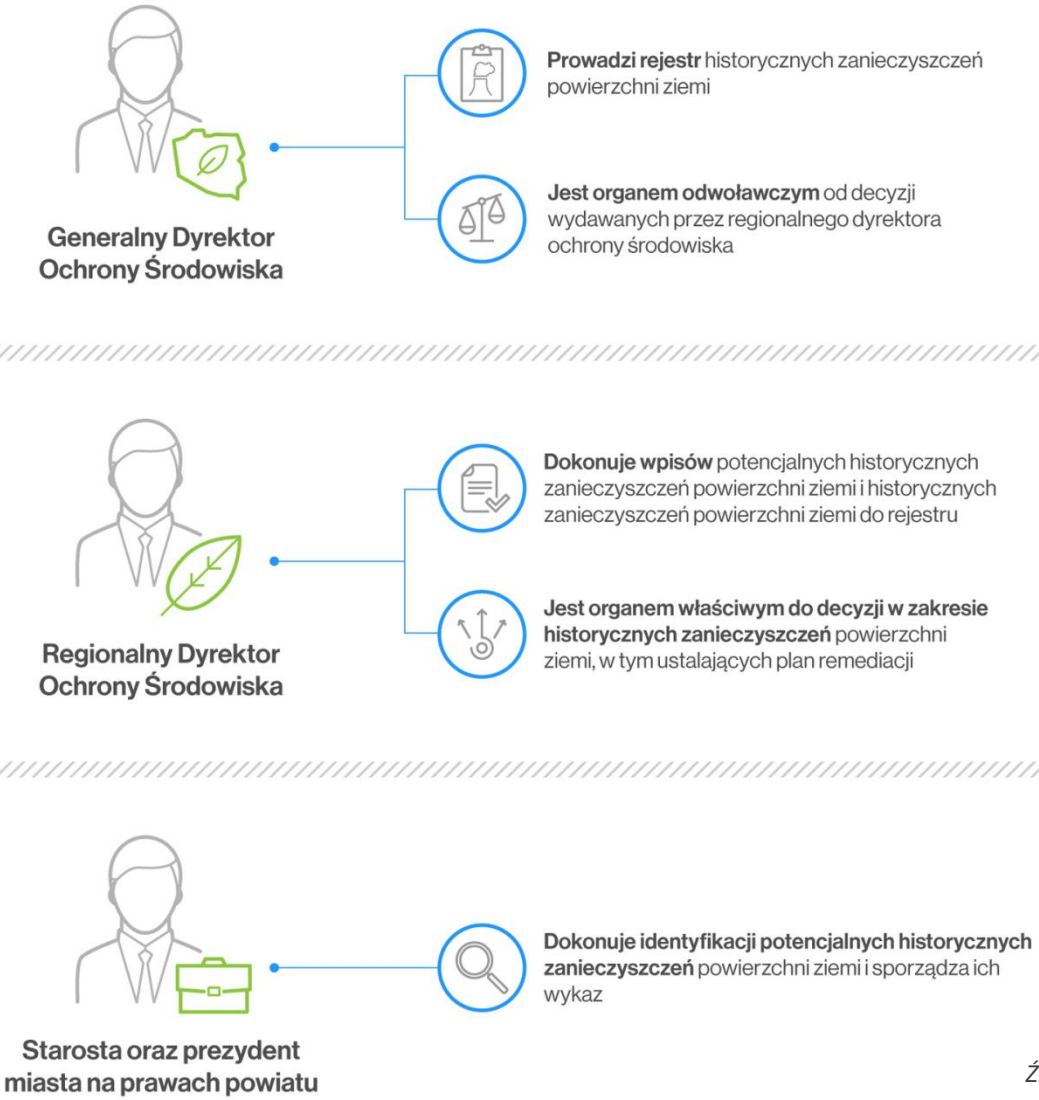
04 Kogo kontrolowaliśmy?

- Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska
- Sześć regionalnych dyrekcji ochrony środowiska
- Siedem starostw powiatowych
- Osiem urzędów miast na prawach powiatu, w tym Urząd m. st. Warszawy
- Trzy Urzędy Dzielnic m. st. Warszawy
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- Sześć wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Okres objęty kontrolą:

od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 4 stycznia 2019 r.

05 Kompetencje kontrolowanych organów administracji publicznej



Źródło: Opracowanie własne NIK.

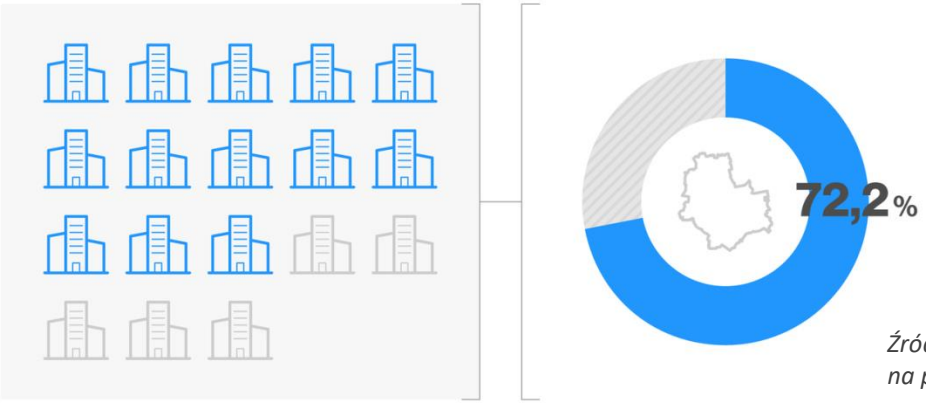
Stwierdzony stan – realizacja przez starostów powiatowych oraz prezydentów miast na prawach powiatu obowiązku prowadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi

Skontrolowane starostwa powiatowe i urzędy miast na prawach powiatu

Jednostki, które zrealizowały obowiązek prowadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi, zgodnie z Poś oraz rozporządzeniem w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi

Warszawa

Dzielnice, w których nie prowadzono okresowych badań gleby i ziemi

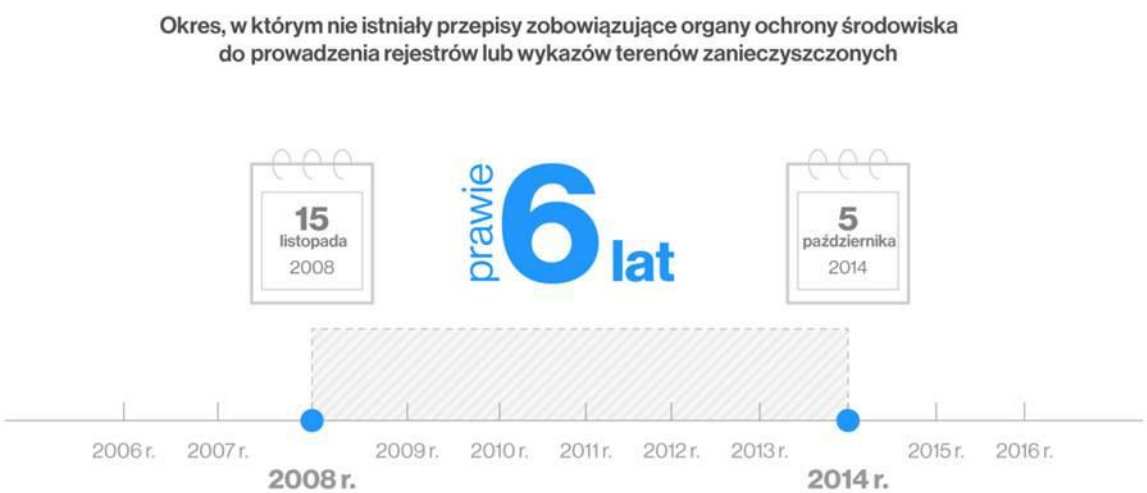


- Okresowe badania jakości gleby i ziemi realizowały jedynie trzy jednostki (tj. 21,4%) z 14 skontrolowanych starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu. Również na terenie 13 z 18 dzielnic m.st. Warszawy (tj. 72,2%) nie prowadzono okresowych badań jakości gleby i ziemi.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – realizacja przez starostów powiatowych oraz prezydentów miast na prawach powiatu obowiązku prowadzenia rejestrów terenów zanieczyszczonych

- Obowiązek prowadzenia oraz przekazania do wojewody rejestru zawierającego informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem obszarów, na których do rekultywacji obowiązany był starosta wypełniło 6 z 14, (tj. 42,8%) skontrolowanych jednostek.
- Ponadto należy zauważyć, że w okresie pomiędzy 15 listopada 2008 r. a 5 października 2014 r. (tj. prawie przez sześć lat) brak było przepisów zobowiązujących właściwe organy ochrony środowiska do prowadzenia rejestrów lub wykazów terenów zanieczyszczonych.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń przez starostów powiatowych

Działania w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi badanych starostw powiatowych i miast na prawach powiatu

W **10 z 14 (71,4%)** badanych starostw i urzędów miast na prawach powiatu dokonano identyfikacji

Ale **w pięciu z nich (50%)** dokonywało jej nierzetelnie

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- Ponadto w m.st. Warszawie w dwóch z trzech kontrolowanych dzielnic stwierdzono dokonywanie identyfikacji niezgodnie z przepisami.

Stwierdzony stan – sporządzanie wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi przez starostów powiatowych

- W pięciu z 14 starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu (tj. 35,7%) nie sporządzono wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Dopiero w trakcie kontroli NIK jeden starosta 14 dni po upływie terminu przekazania wykazu do regionalnego dyrektora, dokonał jednego wpisu do wykazu i przekazał regionalnemu dyrektorowi (teren po fabryce azbestu w Szczucinie).
- Natomiast trzech (m.in. Burmistrz Dzielnicy Praga-Północ) z 18 burmistrzów dzielnic poinformowało, że na terenach zarządzanych przez nich dzielnic nie zidentyfikowano potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Stwierdzony stan – niekierowanie przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska realizacją zadań regionalnych dyrektorów w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, nie uregulował i nie wskazywał działań dla 16 regionalnych dyrektorów w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
- Dyrektor Generalny, zwrócił się dopiero 4 lipca 2018 r. do Ministra Środowiska o wystąpienie do Ministra Finansów o zwiększenie limitu zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w Generalnej Dyrekcji i rdoś oraz zwiększenie środków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, uzasadniając to przypisaniem ww. kompetencji (po prawie czterech latach od przypisania mu oraz regionalnym dyrektorom ochrony środowiska kompetencji w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi).

Stwierdzony stan – lokalizacja inwestycji na terenach historycznie lub potencjalnie zanieczyszczonych

Inwestycje budowy osiedli mieszkaniowych, budynków użyteczności publicznej na terenach, na których występują potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- Nie w każdym przypadku uwzględniano w wydanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach kwestii potencjalnych lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
- Natomiast w ramach opiniowania projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub uzgadniania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których planowano inwestycje mieszkaniowe lub użyteczności publicznej, uwagi dotyczące ww. zanieczyszczeń zgłaszano jedynie w czterech z 15 (w tym w Urzędzie m.st. Warszawy) badanych urzędów (tj. 26,7%).

Stwierdzony stan – utworzenie i prowadzenie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

Liczba wpisów w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

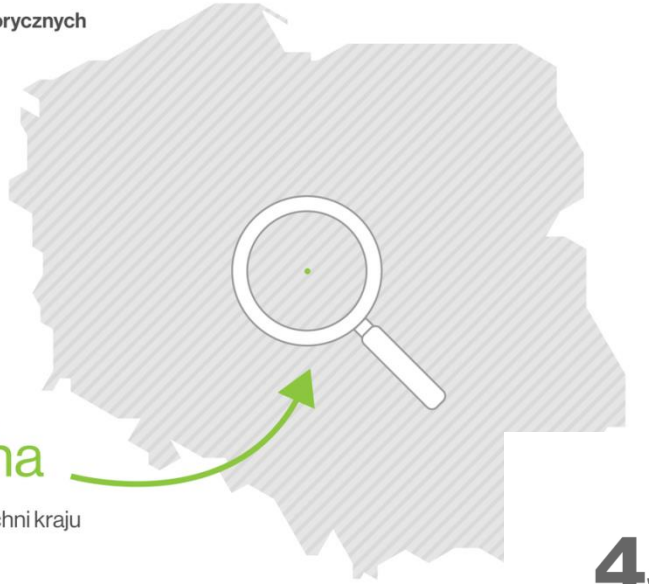
(Według stanu na dzień 5 października 2018 r.)

398

Powierzchnia, którą objęły wpisy

3 857,2 ha

co stanowi **0,012%** całkowitej powierzchni kraju



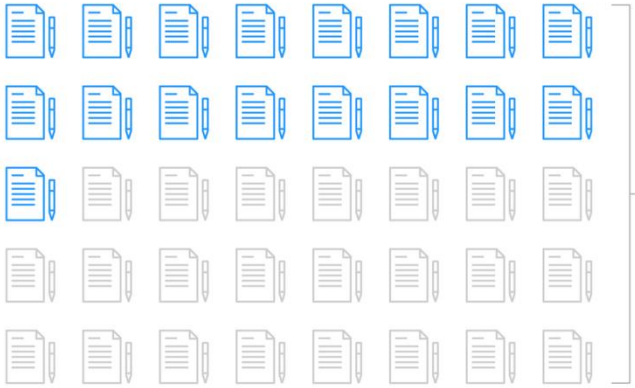
453

liczba wszystkich wpisów wg stanu na dzień 31.12 2018 r.

21

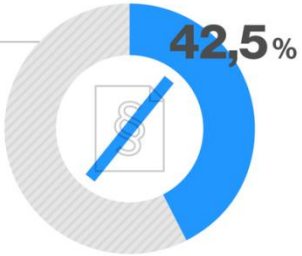
wpisy w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

Analiza 40 spośród 398 wpisów



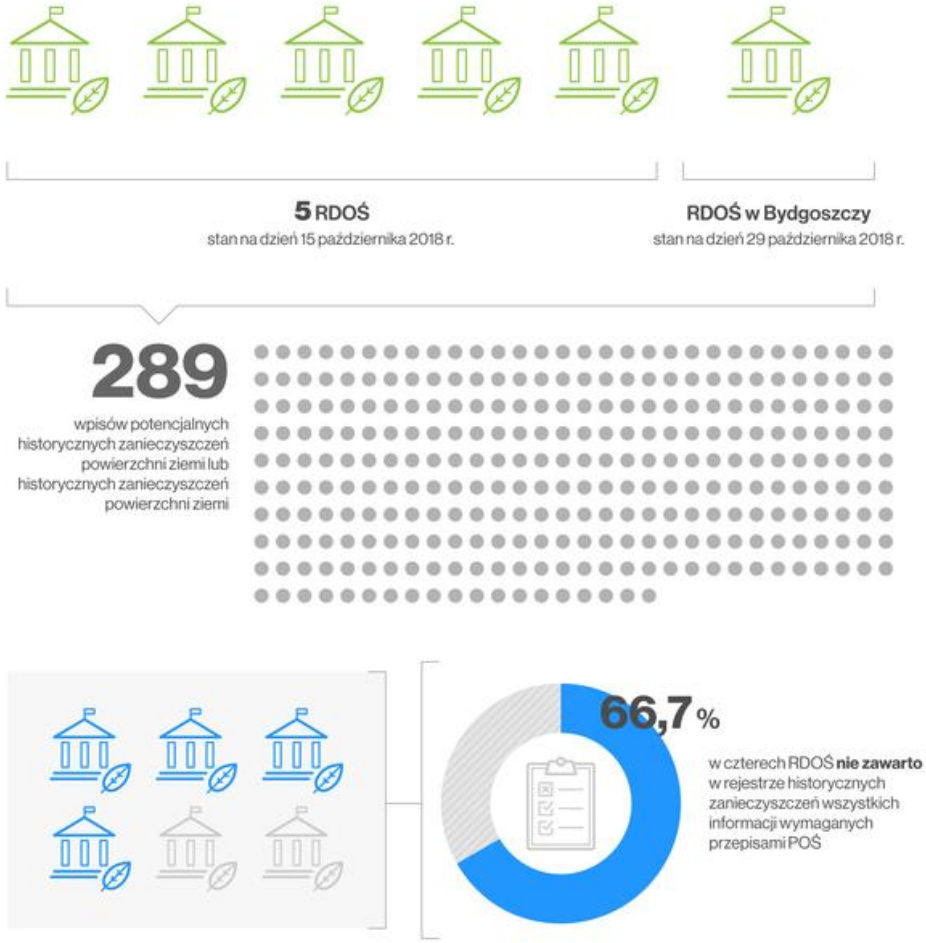
17 wpisów zawierało braki danych

wymaganych przepisami art. 101c ust. 2 Poś oraz § 2 rozporządzenia w sprawie rejestru



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

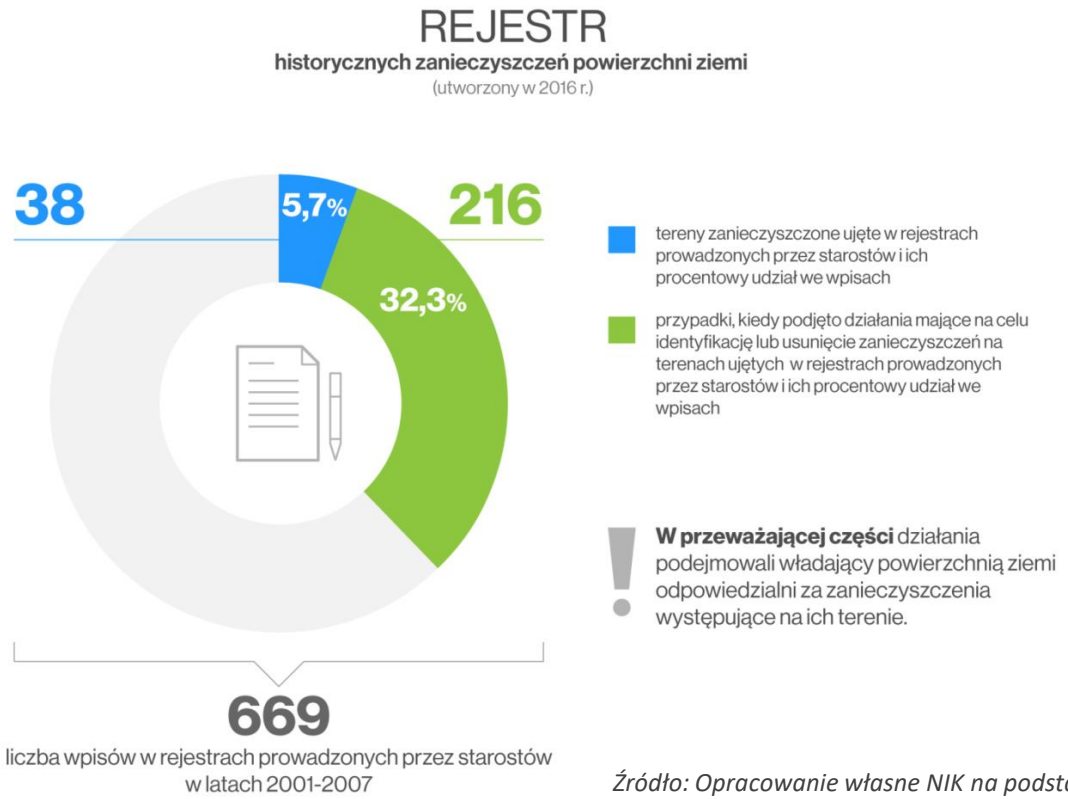
Stwierdzony stan – utworzenie i prowadzenie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi cd.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- W badanym okresie w sześciu kontrolowanych regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska dokonano łącznie 289 wpisów do rejestru potencjalnych lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. W czterech z sześciu rdoś wpisów dokonywano niezgodnie z prawem, stwierdzono również przypadki braku jego aktualizacji i uzupełnień.
- Dla identyfikacji i usunięcia historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi istotny jest fakt, że w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie zostały uwzględnione tereny zanieczyszczone wskazane w rejestrach terenów zanieczyszczonych prowadzonych przez starostów w latach 2001–2007.

Stwierdzony stan – utworzenie i prowadzenie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi cd.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- Wojewodowie przekazali regionalnym dyrektorom 669 informacji o terenach zanieczyszczonych, uwzględnionych w rejestrach terenów zanieczyszczonych prowadzonych w latach 2001–2007 przez starostów, z czego do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi wpisano zaledwie 38 informacji, tj. 5,7%. W przypadku 216 terenów zanieczyszczonych, ujętych w rejestrach starostów, od 2008 r. podjęto działania mające na celu identyfikację i usunięcie zanieczyszczeń.

Stwierdzony stan – niekorzystanie przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska z możliwości przeprowadzenia lub zlecenia badania gleby i ziemi

- Z sześciu regionalnych dyrektorów tylko jeden zlecił władającym powierzchnią ziemi, w drodze decyzji, obowiązek przeprowadzenia badań zanieczyszczenia gleby i ziemi. W dwóch rdoś przeprowadzono badania gleby i ziemi, natomiast w jednym badania gleby i ziemi zaplanowano w 2019 r. Najczęściej podawaną przyczyną niezlecania lub nieprowadzenia badań był brak ustawowego obowiązku.
- Nie zlecano również badań władającym powierzchnią, w celu potwierdzenia zanieczyszczenia, na terenach ujętych w rejestrach zanieczyszczeń, prowadzonych przez starostów w latach 2001–2007, co tłumaczono brakiem podstawy prawnej.

Stwierdzony stan – nieuwzględnienie zadań z zakresu historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w strategiach działania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

- Z powodu braku zainteresowania beneficjentów żaden z sześciu badanych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie utworzył odrębnych programów dla finansowania likwidacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
- W Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej taki program funkcjonował zaledwie pół roku i przewidziano w nim możliwość finansowania łącznego badań gleby i ziemi oraz remediacji.
- Nie stworzono warunków dla samodzielnego finansowania badań mających na celu potwierdzenie zanieczyszczenia i określenie jego skali, co zdaniem NIK utrudnia identyfikację terenów zanieczyszczonych.

Stwierdzony stan – dobra praktyka

Informację o możliwości zgłaszania potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi przekazywało mieszkańcom siedem z 14 kontrolowanych jednostek, w tym dwie przekazały je w trakcie kontroli NIK. W m.st. Warszawie w dwóch dzielnicach (tj. 11,8%) z 17 (bez dzielnicy Praga-Północ) informowano mieszkańców o możliwości zgłaszania potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. W jednej z dzielnic informację zamieszczono na stronie internetowej urzędu w trakcie kontroli NIK.

Zdaniem NIK informowanie społeczeństwa o historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi, wobec braku ustawowego obowiązku, należy uznać za dobrą praktykę.

Ocena ogólna (1)

Organy administracji publicznej nie znały faktycznej skali historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i zagrożeń jakie one wywołują. System identyfikacji i usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi nie funkcjonował skutecznie na każdym szczeblu administracji publicznej. Nie ujawniając historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi uniemożliwiono ich skuteczną eliminację, narażając użytkowników tych terenów na oddziaływanie szkodliwych dla życia i zdrowia ludzi substancji. Brak wskazania lokalizacji historycznych zanieczyszczeń ogranicza możliwość zdefiniowania skali zagrożenia oraz zapewnienia niezbędnych środków finansowych na skuteczne ich usunięcie. Zakwalifikowanie gruntu do terenów zanieczyszczonych ma istotne skutki dla władających powierzchnią ziemi oraz ewentualnych nabywców, ponieważ odpowiedzialność za zanieczyszczenie na danej nieruchomości obciąża jej właściciela.

Nieznajomość przepisów prawa, niewłaściwa ich interpretacja oraz zaniedbania właściwych organów spowodowały, że w latach 2001–2014 okresowe badania jakości gleby i ziemi prowadziło zaledwie 21,4% kontrolowanych starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu, co przyczyniło się do ograniczenia możliwości identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Ocena ogólna (2)

W latach 2014–2018 w 28,6% badanych starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu nie dokonano identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. W 50% jednostek, w których podjęto ww. działania realizowano je nierzetelnie, czego konsekwencją było m.in. nieuwzględnienie w wykazach potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni, o których wiedza była powszechna. Ponadto w 35,7% kontrolowanych jednostek nie sporządzono wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Skutkiem niedokonywania lub nierzetelnego dokonywania identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz niesporządzenia ich wykazów była m.in. lokalizacja inwestycji mieszkaniowych i użyteczności publicznej na terenach historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Dodatkowo prowadzenie prac budowlanych na terenach zanieczyszczonych powodowało, obok zagrożenia dla zdrowia ludzi, dalszą emisję zanieczyszczeń do gruntów i wód.

Ocena ogólna (3)

Utworzony w 2016 r. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, nie odzwierciedlał stanu faktycznego. Na dzień 5 września 2018 r. było w nim 398 wpisów w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, co stanowi zaledwie 0,012% całkowitej powierzchni kraju. Powodem powyższego było nierzetelne dokonywanie wpisów do rejestru, brak jego uzupełniania i aktualizacji przez regionalnych dyrektorów oraz przepisy, które nie stanowiły podstawy do uwzględnienia zaewidencjonowanych przez starostów w latach 2001–2007 zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Ponadto w 42,5% wpisów brak było danych wymaganych przepisami co znacznie utrudnia zainteresowanym podmiotom uzyskanie rzetelnych informacji o terenach zanieczyszczonych.

Wnioski

Do Ministra Środowiska

- Podjęcie działań w celu wprowadzenia zmiany w ustawie o odpadach, pozwalającej na sfinansowanie wykonania zastępczego w zakresie usunięcia odpadów, w przypadku braku możliwości egzekucji kosztów od posiadacza odpadów.
- Podjęcie działań w celu wprowadzenia w przepisach ustawy – Prawo ochrony środowiska:
  - upoważnienia regionalnego dyrektora ochrony środowiska do usunięcia odpadów z terenów, na których regionalny dyrektor zobowiązany jest przeprowadzić remediację;
  - obowiązku informowania społeczeństwa przez właściwe organy ochrony środowiska o zadaniach wynikających z przepisów prawa, w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
- Zidentyfikowanie zagrożeń, jakie stanowią tereny, na których występują historyczne zanieczyszczenia po działalności zlikwidowanych zakładów przemysłowych będących własnością Skarbu Państwa, oszacowanie kosztów ich likwidacji oraz podjęcie działań w celu zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych na ich usunięcie.

Wnioski

Do Ministra Infrastruktury

- Podjęcie działań w celu wprowadzenia w ustawie – Prawo budowlane przepisów zobowiązujących organy jednostek samorządu terytorialnego, uczestniczące w procesie wydawania pozwolenia na realizację inwestycji, do weryfikacji, czy na nieruchomości, na której planowana jest inwestycja, zidentyfikowano historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi lub może występować potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi.

Do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

- Sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska zadań z zakresu historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
- Zapewnienie kompletnych oraz zgodnych z przepisami danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Wnioski

Do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska

- Dokonanie weryfikacji, przekazanych przez starostów, wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, z informacjami o terenach zanieczyszczonych uwzględnionych w rejestrach prowadzonych przez starostów w latach 2001–2007 *zawierających informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem terenów, na których obowiązek rekultywacji obciążał starostę,* a następnie podjęcie stosownych działań zmierzających do identyfikacji i usunięcia historycznych zanieczyszczeń.
- Dokonanie wpisów do rejestru terenów historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, o których regionalny dyrektor posiada wiedzę, oraz jego aktualizację i uzupełnienie.
- Ustalenie harmonogramów działań w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, z uwzględnieniem w pierwszej kolejności terenów, które stanowią największe zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska oraz zaplanowanie środków finansowych na ich realizację.

Wnioski

Do starostów powiatów oraz prezydentów miast na prawach powiatu

- Podjęcie działań mających na celu pełną identyfikację potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, sporządzenie lub uzupełnienie wykazów, w celu zapewnienia ich kompletności i wiarygodności.
- Uwzględnianie w wydawanych przez prezydentów miast decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach informacji dotyczących potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
- Zgłaszanie, w ramach opiniowania projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub uzgadniania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uwag dotyczących potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
- Zapewnienie organizacji pracy urzędów dla prawidłowej realizacji zadań w zakresie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Wnioski

Do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

- Stworzenie programu umożliwiającego finansowanie badań gleby i ziemi w celu skutecznej identyfikacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Źródło: ©kaninstudio - stock.adobe.com

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Środowiska