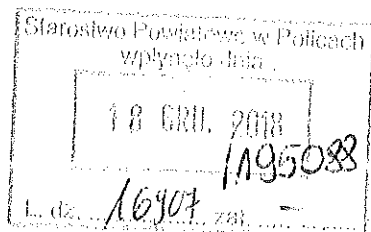




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

SR/ST/SN/AK/SP
18.12.2018

LSZ.410.022.04.2018



Andrzej Bednarek
Starostwo Powiatowe w Policach

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Policach, ul. Tanowska 8, 72-010 Police ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bednarek, Starosta Policki, od 8 grudnia 2014 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Leszek Guździol, Starosta Policki, od 21 grudnia 2010 r. do 8 grudnia 2014 r., Henryk Ćwicz, Starosta Policki, od 18 listopada 2002 r. do 21 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prowadzenie okresowych badań gleby i ziemi. 2. Identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi ³ 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 ⁴ z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	Leszek Chwał, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/171/2018 z 2 października 2018 r. Małgorzata Wejwer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/196/2018 z 16 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi to zanieczyszczenia powstałe przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub w wyniku działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r. Historycznym zanieczyszczeniem jest również szkoda w środowisku, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2018 r. poz. 954), spowodowana emisją lub zdarzeniem, od którego upłynęło więcej niż 30 lat, dalej: historyczne zpz.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 października 2001 r. do 5 września 2014 r. obowiązywały przepisy art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶ nakładające na Starostę obowiązek prowadzenia okresowych badań jakości gleby i ziemi. Starosta nie wywiązał się z tego obowiązku, gdyż do czasu zmiany przepisów przekazujących te obowiązki Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Szczecinie⁷, nie przeprowadził badań gleby i ziemi.

Starosta, zrealizował dyspozycję art. 36 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁸ poprzez przekazanie w marcu 2008 r. Wojewodzie Zachodniopomorskiemu⁹ rejestru zanieczyszczeń i poinformowanie, że nie posiada dokumentacji dotyczącej rekultywacji.

Starosta od 5 września 2014 r. nie dokonał identyfikacji potencjalnych historycznych zpz poprzez ustalenie działalności mogącej z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zpz, która była prowadzona na terenie powiatu przed dniem 30 kwietnia 2007 r. oraz ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność. Zaniechanie to było naruszeniem art. 101d ust. 1 Poś. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Starosta podjął działania w tym zakresie, tj.: 1) wystąpił do innych organów o wskazanie terenów, co do których zostały wydane pozwolenia zintegrowane dotyczące przedsięwzięć i instalacji, mogących być potencjalnymi źródłami zanieczyszczeń gleby i ziemi; 2) umieścił na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa zapytanie cenowe na wykonanie usługi polegającej na opracowaniu „Wykazu potencjalnych historycznych zpz dla terenu powiatu polickiego”.

W latach 2014-2018 Starosta podjął działania związane ze zgłoszonymi dwoma potencjalnymi historycznymi zpz, tj. zanieczyszczeniem substancjami ropopochodnymi kanału Łarpi w Policach oraz nieczynnego składowiska odpadów przemysłowo-komunalnych w Dolujach.

Starosta sporządził wykaz potencjalnych historycznych zpz i w wymaganym terminie przekazał go RDOŚ. W wykazie zawarł informacje określone w art. 101d ust. 7 Poś dotyczące zanieczyszczenia substancjami ropopochodnymi kanału Łarpi w Policach. W wykazie nie zostały ujęte informacje o składowisku odpadów przemysłowo-komunalnych w Dolujach. Dopiero w trakcie kontroli NIK wykaz został uzupełniony o informacje dotyczące składowiska odpadów w Dolujach i przekazany RDOŚ.

W ramach dobrych praktyk, Starosta podjął działania mające na celu informowanie społeczeństwa o możliwości zgłaszania potencjalnych historycznych zpz. Informacje dotyczące trybu i zakresu zgłaszania występowania potencjalnych historycznych zpz były dostępne dla ogółu mieszkańców na tablicach ogłoszeń w siedzibie Starostwa oraz na stronie internetowej Starostwa.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627) – weszła w życie 1 października 2001 r.; znowelizowana ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1101) – weszła w życie 5 września 2014 r.; jednolity tekst ustawy (Dz.U.z 2018 r. poz. 799 ze zm.); dalej: ustawa Poś.

⁷ Dalej: RDOŚ.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 954, dalej: ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku.

⁹ Dalej: Wojewoda.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie od 1 października 2001 r. do 5 września 2014 r. Starosta nie przeprowadził badań jakości gleby i ziemi.¹¹

(akta kontroli str. 623, 626-627)

1.2. Starosta zrealizował dyspozycję art. 36 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku, tj. przekazał Wojewodzie 6 marca 2008 r. rejestr zawierający informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi na terenie powiatu polickiego, na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi¹². Według stanu na 6 marca 2008 r. rejestr zawierał cztery wpisy z następującymi danymi: numer identyfikacyjny, rodzaj obiektu, rodzaj działalności, nazwę i adres władającego obiektem, adres obiektu i numer ewidencyjny działki (w pozycji czwartej nie wskazano numerów działek), nazwę substancji oraz uwagi. W uwagach podano informację o datach zgłoszeń oraz odrzuceniu wpisów do rejestru ewidencji starosty na podstawie decyzji administracyjnych. W piśmie przewodnim do Wojewody wskazano, że po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że spółki ubiegające się o wpis do rejestru były następcą prawnym poprzednio działających na wskazanych terenach przedsiębiorstw. W związku z powyższym w drodze decyzji administracyjnych odrzucono zgłoszenia spółek działających w branży paliwowej, wskazując ich jako zobowiązanych do rekultywacji zanieczyszczonych terenów. Jednocześnie Starosta poinformował, że nie posiada dokumentacji dotyczącej rekultywacji zanieczyszczonych terenów wskazanych w rejestrze.

(akta kontroli str. 80-149)

Zastępca Burmistrza Polic 17 maja 2013 r. zawiadomił Starostę o ujawnionym zanieczyszczeniu substancjami ropopochodnymi kanału Łarpi, podczas prowadzenia prac związanych z przebudową drogi wojewódzkiej nr 114 na odcinku Trzebież – Police w rejonie mostu nad kanałem Łarpi w Policach. Wyniki analiz pobranych próbek zanieczyszczonej wody z kanału i gleby przez Laboratorium Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Szczecinie wykazały 11-krotne przekroczenie dla indeksu olejowego i wyniosły 2,2 mg/l przy wartości granicznej dla wód powierzchniowych wynoszącej 0,2 mg/l. Na podstawie dalszych badań w pobranych próbkach wody i gleby stwierdzono występowanie węglowodorów alifatycznych oraz węglowodorów aromatycznych (naftalenu, antracenu, fluorantenu). Ujawnione zanieczyszczenie zlokalizowane zostało w granicach działek nr 122 i 1973/41 z obrębu Nr 7 Police, w gminie Police, będących własnością Skarbu Państwa – Starosty. Na terenie tym w latach 1938–1945 funkcjonowała niemiecka fabryka syntetycznych paliw płynnych, wytwarzająca wysokiej jakości benzyny lotnicze. W latach 60-tych i 70-tych XX wieku, na terenie byłej fabryki utworzono obiekty wojskowe: składnicę paliw oraz zakłady remontowo-budowlane. Obecnie na tym obszarze znajdują się liczne pozostałości budynków i umocnień

¹⁰ 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.

¹¹ Zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy Poś – są to pomiary zawartości substancji powodującej ryzyko w glebie i ziemi, w tym pobieranie próbek oraz związane z tymi pomiarami badania właściwości gleby i ziemi.

¹² Dz. U. Nr 165, poz. 1359, rozporządzenie uchylone 5 września 2016 r.; dalej: rozporządzenie w sprawie standardów jakości gleby i ziemi.

oraz system kanałów podziemnych, stanowiących miejsca lęgowe chronionych prawem gatunków nietoperzy. Z tego względu obszar ten został wpisany do gminnej ewidencji zabytków oraz został objęty w 2008 r. Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000. Od początku lat 90-tych ubiegłego wieku teren ten jest ogólnodostępny.

W 2013 r. Starosta podjął działania mające na celu: 1) wybór wykonawcy w drodze zapytania ofertowego, 2) podpisanie umowy z wykonawcą¹³ na wykonanie usługi usunięcia zanieczyszczeń ropopochodnych z powierzchni wody w kanale Łarpi; 3) uzyskanie środków finansowych w formie dotacji celowej Wojewody dla Powiatu Polickiego¹⁴ na usunięcie zanieczyszczeń; kwota dofinansowania oraz poniesione przez Starostwo wydatki wyniosły 22 tys. zł; 4) udzielenie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie¹⁵ rekomendacji dla projektu związanego z rekultywacją terenów zdegradowanych i likwidacją źródeł szczególnie negatywnego oddziaływania na środowisko.

Starosta 24 marca 2014 r. wystąpił do GIOŚ z wnioskiem o objęcie programem likwidacji „bomb ekologicznych” zadania związanego z likwidacją zanieczyszczenia środowiska substancjami ropopochodnymi nazwanego „Kanał - Stara Fabryka Police”. W efekcie tego działania Powiat uzyskał wsparcie finansowe na wykonanie dokumentacji określającej stan środowiska gruntowo-wodnego na podstawie: 1) umowy dotacji Nr 2014/D338S z dnia 1 grudnia 2014 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie¹⁶ w ramach programu Ochrona powierzchni ziemi w kwocie 25,4 tys. zł; 2) umowy dotacji Nr 26/2015/Wn-16/OZ-rz-go/D z dnia 29 stycznia 2015 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie¹⁷ w ramach programu 2.2. „Ochrona powierzchni ziemi” – Część I) Przedsięwzięcia wskazane przez GIOŚ – „bomby ekologiczne” w kwocie 101,6 tys. zł. Starostwo ocenę stanu środowiska wodno-gruntowego rejonu kanału Łarpi otrzymało w maju 2015 r.

(akta kontroli str.170-196, 209-240, 386-402, 577-580, 587-588, 660-661)

W powiecie polickim dominującą działalność gospodarczą prowadzi Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” SA¹⁸ i najważniejsze z punktu widzenia ochrony środowiska są składowiska odpadów przemysłowych Spółki. Na początku 2013 r. Spółka prowadziła badania stanu gleb i wód podziemnych. Od stycznia 2014 r. Spółka posiada nowe, spełniające wymagania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r., w sprawie emisji przemysłowych - IED (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)¹⁹, pozwolenie zintegrowane, wydane bezterminowo i obejmujące wszystkie instalacje znajdujące się na terenie Spółki.²⁰ Według „Raportu z wykonania Programu Ochrony Środowiska Powiatu Polickiego na lata 2012-2015 z perspektywą do roku 2019 za okres 2014-2015” monitoring wód na składowisku odpadów przemysłowych Spółki wykazuje poprawę jakości wód, aczkolwiek w latach 2014-2015 utrzymywał się w klasie V poziom jonów siarczanowych, żelaza oraz niklu. Natomiast w przypadku monitoringu wód na składowisku fosfogipsów w 4 na 9 punktach jakość wód uległa poprawie w zakresie poziomu jonów fosforowych i przewodności

¹³ SINTAC-Polska Joint Venture Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

¹⁴ Dalej: Powiat.

¹⁵ Dalej: GIOŚ.

¹⁶ Dalej: WFOŚiGW.

¹⁷ Dalej: NFOŚiGW.

¹⁸ Dalej: Spółka.

¹⁹ Dz. Urz. UE z 17.12.2010 r. L334/17.

²⁰ „Raport z wykonania Programu ochrony środowiska powiatu polickiego na lata 2012-2015 z perspektywą do roku 2019 za okres 2014-2015”.

elektrolitycznej, ale nadal wskaźniki te utrzymują się w klasie IV. Tereny Spółki nie są zaliczane do historycznych zpz.

(akta kontroli str. 553, 593)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- W okresie od 1 października 2001 r. do 5 września 2014 r. Starosta nie prowadził okresowych badań jakości gleby i ziemi. Było to niezgodne z przepisem art. 109 ust. 2 ustawy Poś²¹.

Starosta wyjaśnił: *W naszej ocenie obowiązujący w latach 2001 – 2014, przepis art. 109 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska w sposób bardzo nieprecyzyjny regulował kwestię obowiązku prowadzenia przez starostę okresowych badań jakości gleby i ziemi. Ustawodawca nie zdefiniował m.in. co należy rozumieć pod pojęciem „okresowe” badania jakości gleby i ziemi oraz w jakim zakresie czy obszarze takie badania starosta powinien prowadzić. Ograniczenie ustawodawcy do zapisania w jednym ustępie stwierdzenia „Starosta prowadzi okresowe badania jakości gleby i ziemi”, bez wprowadzenia właściwych aktów wykonawczych, uniemożliwiało realizację tego obowiązku. W naszej ocenie badania, o których mowa w art. 109 ustawy Poś mogły być wykonywane wyłącznie na obszarach, co do których istniały przesłanki do uznania ich za zanieczyszczone. W analizowanym okresie czasu tut. organ nie dysponował wiedzą na temat występowania na terenie powiatu obszarów potencjalnie zanieczyszczonych, które miałyby zostać objęte badaniami jakości gleby i ziemi.*

Wyjątek stanowi teren nieruchomości w rejonie mostu nad kanałem ujęciowym Starej Fabryki w Policach i wybudowanego ronda na drodze wojewódzkiej nr 114 na odcinku Trzebież – Police (....)

(akta kontroli str. 623, 627)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2001-2014 Starosta, wbrew art. 109 ust. 2 ustawy Poś, nie przeprowadził okresowych badań gleby i ziemi. W marcu 2008 r. Starosta przekazał Wojewodzie rejestr z czterema wpisami zawierającymi informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi na terenie powiatu polickiego. Wpisy w rejestrze dotyczyły terenów, do których rekultywacji były zobowiązane spółki paliwowe.

W latach 2013-2014 (do 5.09.) Starosta pozyskał środki finansowe od Wojewody na podjęcie działań doraźnych związanych z likwidacją skutków ujawnionego zanieczyszczenia w rejonie kanału Łarpi w Policach pod nowowytbudowanym rondem na drodze wojewódzkiej nr 114 na odcinku Trzebież – Police oraz z WFOŚiGW i NFOŚiGW na wykonanie dokumentacji określającej stan środowiska gruntowo-wodnego tego zanieczyszczenia.

OBSZAR

²¹ Z dniem 5 września 2014 r. weszła w życie znowelizowana ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska; przepis art. 109 ustawy Poś 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).

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Starosta, realizując dyspozycję art. 101d ust. 1 ustawy Poś, polegającą na dokonaniu identyfikacji potencjalnych historycznych zpz, wystąpił 29 listopada 2016 r. do gmin²² w powiecie polickim o wskazanie miejsca zanieczyszczenia, prawdopodobnego czasu jego wystąpienia, a także określenia działalności prowadzonej aktualnie lub w przeszłości, która mogła spowodować zpz. Dwie gminy wskazały tereny zanieczyszczone: 1) Kierownik Wydziału ds. Obywatelskich i Ochrony Środowiska w Urzędzie Gminy Dobra wskazał nieczynne składowisko odpadów przemysłowych (ok. 70%) i komunalnych (ok. 30%) zlokalizowane na działkach nr 104/4, 104/5, 233/1 z obrębu Dołuje oraz nr 14/4 i 14/5 z obrębu Kościno; 2) Burmistrz Nowego Warpna wskazał tereny byłego składowiska odpadów komunalnych zlokalizowanego na działce nr 341/1 obręb nr 2 miasto Nowe Warpno. Teren ten został poddany rekultywacji, którą zakończono 19 maja 2011 r.

(akta kontroli str. 551, 623, 629, 664-669)

Składowisko odpadów w Dołujach na terenie ok. 6,14 ha powstało w wyrobisku poeksploatacyjnym piasku i żwiru²³. Eksploatację obiektu rozpoczęto od 1980 r. i zakończono w 1989 r. W trakcie eksploatacji składowiska nie prowadzono ewidencji składowanych odpadów jak również ich rodzajów. Oszacowano, że całkowita objętość składowiska wynosi 252 tys. m³, zaś objętość zgromadzonych odpadów wynosi 191 tys. m³. Skład odpadów został uściślony w ramach badań geotechnicznych przeprowadzonych w marcu 1999 r. W ich wyniku stwierdzono, że na składowisku znajdowały się m.in. osady z oczyszczalni ścieków, osady z galwanizerni i trawialni, sole hartownicze i lakiernicze, oleje hartownicze, odpady lakiernicze, osady poneutralizacyjne z trawialni i galwanizerni, osady z łapaczy olejów i tłuszczów, azbest rozdrobniony, odpady z akumulatorni i akumulatory, smoły, zagęszczone rozpuszczalniki. Na terenach wokół składowiska odpadów przeprowadzono dwa badania dotyczące oceny stanu środowiska gruntowo – wodnego, które wykazały zanieczyszczenia gleby w rejonie składowiska:

1) w 1998 r. stwierdzono, że przekroczenia dopuszczalnych stężeń badanych metali ciężkich dla gruntów grupy B²⁴ (cynk -140 mg/kg (stwierdzono 213 - 250 mg/kg), przekroczenie o ok. 50 - 80 %, ołów - 85 mg/kg (stwierdzono 122- 193 mg/kg), przekroczenie o ok. 40-120 %, kadm - 0,8 mg/kg (stwierdzono 1,0 -1,3 mg/kg), przekroczenie o ok. 25 - 63 %, rtęć - 0,3 mg/kg (stwierdzono 0,1 - 0,5 mg/kg), przekroczenie o ok. 66 %; wyniki analiz wody gruntowej pokazały znaczne przekroczenia koncentracji dla amoniaku i metali ciężkich (kadm, ołów, rtęć) oraz chemiczne zapotrzebowanie tlenu (ChZT);

2) w 2000 r. wyniki badań dla gleb wykazały wysoką zawartość chlorków i siarczanów oraz podwyższoną zawartość metali (kadm, ołów i cynk). Stwierdzono, iż nie były to wartości drastycznie wysokie, które wskazywałyby na zdecydowane zanieczyszczenie środowiska glebowego; na podstawie uzyskanych wyników analiz wód gruntowych stwierdzono wysoką utlenialność (ChZT), a także podwyższoną zawartość związków azotowych i metali ciężkich (kadm, ołów, arsen).

²² Police, Dobra, Nowe Warpno, Kołbaskowo.

²³ Na mocy decyzji Ministra Rolnictwa Nr GZ. fz. 621-81/79 z dnia 23 kwietnia 1979 r. teren przekazano Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania w Szczecinie

²⁴ Podział na grupy rodzajów gruntów według § 2 rozporządzenia w sprawie standardów jakości gleby i ziemi; grunty grupy B zaliczone są do użytków rolnych z wyłączeniem gruntów pod stawami i gruntów pod rowami, grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, nieużytki, a także grunty zabudowane i zurbanizowane z wyłączeniem terenów przemysłowych, użytków kopalnych oraz terenów komunikacyjnych.

W 2012 r. opracowano wstępną opinię²⁵, dotyczącą stanu czystości środowiska gruntowo-wodnego terenów położonych wokół składowiska odpadów w Dołujach. Na podstawie analizy wyników badań gruntu i wody stwierdzono, że pomierzone koncentracje badanych zanieczyszczeń (metale ciężkie, wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne²⁶, polichlorowane bifenyle²⁷) znajdowały się poniżej dopuszczalnej granicy zanieczyszczeń dla gruntów grupy B; badania wody gruntowej potwierdziły że wartości graniczne metali ciężkich (ołów, rtęć, arsen) zostały przekroczone nieznacznie i mieszczą się w wartościach dopuszczanych dla klasy jakości II i III wód podziemnych. Na podstawie dodatkowych badań pod kątem zawartości wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych oraz ogólnego węgla organicznego, stwierdzono, że wody podziemne można zaliczyć jako wody IV klasy i pozaklasowe.

(akta kontroli str. 456-502, 551-552, 628-629, 639-656)

Sprawa rekultywacji terenu nieczynnego składowiska w Dołujach była prowadzona od 1998 r.²⁸. Od 6 lipca 2017 r. sprawę w tym zakresie prowadzi Starosta, który 18 października 2017 r. ogłosił na stronie internetowej www.powiat.policki/bip.net.pl zaproszenie do przedstawienia koncepcji przeprowadzenia pełnego rozpoznania stanu środowiska i warunków hydrogeologicznych terenów położonych wokół nieczynnego składowiska odpadów przemysłowo-komunalnych w Dołujach. Do Starostwa wpłynęły 3 oferty, ale żadna nie spełniała wymogów, określonych w zaproszeniu. Starosta wydał decyzję²⁹ o przekazaniu Gminie Miasto Szczecin praw i obowiązków wynikających z decyzji z 20 marca 1998 r. Kierownika Urzędu Rejonowego w Szczecinie w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 12 grudnia 2018 r. ww. decyzja uprawomocniła się. Jednak rekultywacji składowiska i remediacji gruntów nie przeprowadzono.

(akta kontroli str. 537-553, 622)

Starosta nie wytypował na terenie powiatu polickiego podmiotów gospodarczych, których działalność była prowadzona na danym terenie przed dniem 30 kwietnia 2007 r. i z dużym prawdopodobieństwem mogła oddziaływać na środowisko oraz nie ustalił listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność.

(akta kontroli str. 685-686, 689-690)

Starosta złożył w tym zakresie obszernie wyjaśnienia³⁰, z których wynika, że:

²⁵ Na zlecenie Zakładu Usług Komunalnych w Szczecinie.

²⁶ Wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne to grupa ponad 200 związków zawierających w swoich cząsteczkach od kilku do kilkunastu pierścieni aromatycznych; największe zagrożenie stanowią: benzen, piren i benzopireny, dalej: WWA.

²⁷ Polichlorowane bifenyle (PCB) – ogólna nazwa organicznych związków chemicznych, pochodnych bifenylu, w którym część atomów wodoru zastąpiono atomami chloru.

²⁸ Kierownik Urzędu Rejonowego w Szczecinie decyzją znak GNG-I-S/6014.3/61/97/98 z 20 marca 1998 r. orzekł o: 1) trwałej utracie wartości użytkowej ww. gruntów w wyniku składowania odpadów średnio o 40%; 2) ustaleniu leśnego kierunku rekultywacji gruntów zdewastowanych w wyniku prowadzonej działalności przemysłowej związanej ze składowaniem odpadów; 3) zobowiązaniu Miejskiego Zakładu Gospodarki Odpadami w Szczecinie do przeprowadzenia rekultywacji technicznej i biologicznej w okresie obejmującym lata 1998-2001; 4) powiadomieniu organu o terminie zakończenia prac rekultywacyjnych. Podmiot zobowiązany do przeprowadzenia rekultywacji gruntów uchwałą Nr IX/267/07 Rady miasta Szczecin z dnia 14 maja 2007 r. z dniem 31 grudnia 2007 r. został zlikwidowany. Zgodnie z § 3 ww. uchwały wszelkie należności i zobowiązania zlikwidowanego zakładu przejęła Gmina Miasto Szczecin. Urząd Miasta w Szczecinie 29 sierpnia 2002 r. poinformował Wójta Gminy Dobra o fakcie złożenia wniosku o ujęcie inwestycji w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym na lata 2003-2006, z zapewnieniem zamiaru rekultywacji składowiska w 2004 r.

²⁹ Decyzja SR.6122.1.2018.UCP. z 30 października 2018 r.

³⁰ W pkt. 3 pisma SR.604.6.1.2018.BS z dnia 29 listopada 2018 r.

1. W marcu 2015 roku pracownik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa³¹, na podstawie dostępnych dokumentów archiwalnych zebrał informacje dotyczące nieczynnego niezrekultywowanego składowiska odpadów w Dołujach.
2. Identyfikacji potencjalnego historycznego zpz w miejscowości Police dokonano na podstawie pisemnego wystąpienia Zastępcy Burmistrza Polic z 15 maja 2013 r.³², dotyczącego zanieczyszczenia substancjami ropopochodnymi, ujawnionego przy wykonywaniu prac budowlanych związanych z przebudową drogi wojewódzkiej nr 114 wraz z budową ronda.
3. Działania Starosty w obszarze identyfikacji miejsc potencjalnie zanieczyszczonych polegały na wystąpieniu 29 listopada 2016 r. do czterech gmin powiatu polickiego, tj. Dobra, Kołbaskowo, Police i Nowe Warpno o wskazanie miejsc zpz, które można by uznać za potencjalne historyczne zpz.
4. Starosta 22 listopada 2018 r. wystąpił do wójtów i burmistrzów gmin powiatu o wskazanie istniejących instalacji przedsięwzięć mogących potencjalnie przyczyniać się do zanieczyszczenia ziemi, kierując się definicją historycznych zpz. Wraz pismami przekazano wzór karty wykazu potencjalnych historycznych zpz, a także załącznik nr 2 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia.
5. Podobne wystąpienia 22 listopada 2018 r. Starosta skierował do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego oraz Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Szczecinie.
6. Starosta 22 listopada 2018 r. zaprosił do złożenia oferty cenowej na wykonanie usługi polegającej na opracowaniu „Wykazu potencjalnych historycznych zpz dla terenu powiatu polickiego”, w tym analizy dostępnych informacji na temat zagrożenia zanieczyszczeniem gleby lub ziemi. Zapytanie cenowe zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa.
7. Wypełnianie nałożonych na starostów obowiązków w zakresie prowadzenia identyfikacji zanieczyszczeń powierzchni ziemi było znacznie utrudnione z uwagi na fakt, iż od momentu wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw³³, tj. od dnia 5 września 2014 r., do dnia 5 września 2016 r. nie było aktów wykonawczych regulujących m.in. kwestie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, mimo delegacji dla ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, zawartej w art. 101a ust. 5 ustawy Poś, dotyczącej określenia w drodze rozporządzenia sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 689-690)

W ocenie NIK, podstawą prawną do działania było obowiązujące do 5 września 2014 r. rozporządzenie w sprawie standardów jakości gleby i ziemi, a brak wytypowania działalności gospodarczych prowadzonej na terenie przed dniem 30 kwietnia 2007 r., która z dużym prawdopodobieństwem mogła oddziaływać na środowisko oraz nieustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność stanowi naruszenie art. 101d ust. 1 Poś.

³¹ Dalej: Wydział.

³² Pismo wpłynęło do Starostwa 17 maja 2013 r.

³³ Dz. U. poz. 1101

W związku z identyfikacją potencjalnych historycznych zpz Starostwo poniosło wydatki w latach 2014-2018 (do 30.09.) w łącznej kwocie 125,66 tys. zł, z tego w 2015 r. 125,63 tys. zł na wykonanie zadania nieinwestycyjnego pn. „Kanał – Stara Fabryka Police – zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi – wykonanie dokumentacji określającej stan środowiska gruntowo-wodnego” w celu identyfikacji zpz oraz w 2016 r. w kwocie 0,03 tys. zł tytułem kosztów usług pocztowych³⁴.

(akta kontroli str. 249, 283-289, 382-385, 630-632,))

Powiat uzyskał wsparcie finansowe dla dwóch umów dotacji, o których mowa w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia. WFOŚiGW w umowie dotacji zawarł wymóg dostarczenia oświadczenia o przystąpieniu do prac rekultywacyjnych terenu zanieczyszczonego substancjami ropopochodnymi, wskazanymi w dokumentacji określającej stan środowiska gruntowo-wodnego w terminie do 31 grudnia 2016 r. Warunkiem skutecznego przeprowadzenia prac rekultywacyjnych było wyeliminowanie źródła zanieczyszczenia. Zgodnie z dokumentacją źródło zanieczyszczenia znajdowało się także poza terenem objętym zleconymi badaniami. Powiat informował WFOŚiGW o braku możliwości przystąpienia do prac rekultywacyjnych w wyznaczonym terminie. Obszar do objęcia tymi pracami wynosił ok. 111,67 ha, w tym ok. 60% powierzchni stanowiło własność spółki w likwidacji. Ponadto, należałoby uwzględnić specyfikę terenu, (w tym występowanie obszaru chronionego Natura 2000), zaangażowanie nadzoru geologicznego i saperskiego oraz wydatkowanie znacznych środków finansowych. W związku z powyższym WFOŚiGW 11 kwietnia 2017 r. wypowiedział umowę dotacji na kwotę 25,4 tys. zł, a Powiat w wyznaczonym terminie zwrócił dotację w wysokości 25,1 tys. zł oraz zapłacił karę umowną w wysokości 2,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 176-240)

Starosta sporządził wykaz potencjalnych historycznych zpz. Wykaz zawierał 7 pozycji z informacjami, określonymi w art. 101 d ust. 7 ustawy Poś, dotyczącymi potencjalnego historycznego zanieczyszczenia terenu kanału Łarpi dla każdej działki ewidencyjnej. Wykaz potencjalnych historycznych zpz został przekazany RDOŚ w wymaganym terminie, tj. 5 października 2018 r. W trakcie trwania kontroli NIK, 3 grudnia 2018 r. wykaz został uzupełniony o informacje dotyczące nieczynnego składowiska odpadów w Dolujach.

(akta kontroli str. 670-672, 685, 688, 691-693)

2.2. Starosta w latach 2014 – 2018 nie wnioskował do władających powierzchnią ziemi o informacje dotyczące potencjalnego historycznego zpz oraz jego możliwych źródeł. Starosta wyjaśnił: *Jest to związane z faktem, iż organ dokonując analizy pod kątem występowania na jego obszarze potencjalnych historycznych zpz, uwzględnił właściwie dwie lokalizacje takich zanieczyszczeń, tj. zamknięte składowisko w Dolujach oraz zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi w rejonie mostu nad kanałem ujściowym Starej Fabryki w Policach. Ujawnione w 2013 roku zanieczyszczenie dotyczy nieruchomości (...), stanowiących własność Skarbu Państwa – Starosty Polickiego. Zaś teren nieruchomości, w granicach którego zlokalizowane jest nieczynne składowisko w Dolujach, stanowi własność Skarbu Państwa.*

(akta kontroli str. 623, 632)

2.3. Powiat zawarł 27 lutego 2015 r. z wykonawcą³⁵ umowę na wykonanie wstępnego rozpoznania zoologicznego wód i gruntów na terenie działek w rejonie

³⁴ W związku z prowadzoną korespondencją z czterema gminami powiatu polickiego, Regionalną Diercją Ochrony Środowiska w Szczecinie (dalej: RDOŚ); koszty administracyjne poniesione z budżetu Powiatu Polickiego.

³⁵ Cleanfield Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

kanalu Łarpi oraz wykonanie dokumentacji określającej stan środowiska gruntowo-wodnego tych działek. Zakres zleconych badań obejmował: 1) uzyskanie historycznych danych dotyczących zagospodarowania terenu działek w rejonie kanału Łarpi w Policach oraz najbliższego ich otoczenia; 2) zebranie i analizę dostępnych materiałów sozologicznych (w tym wyniki analiz), geologicznych i hydrogeologicznych, zarówno aktualnych, jak i archiwalnych; 3) wskazanie obszarów podlegających ochronie, znajdujących się w okolicy; 4) zaprojektowanie optymalnej głębokości rozpoznania sozologicznego oraz dobranie właściwego zakresu badań laboratoryjnych dla określenia stopnia zanieczyszczenia (na podstawie historii terenu w powiązaniu do lokalnych warunków hydrogeologicznych); 5) nadzór saperski nad prowadzonymi pracami terenowymi; 6) badania geofizyczne z wykorzystaniem georadaru oraz metod tomografii elektrooporowej celem określenia ewentualnych antropogenicznych ścieżek migracji zanieczyszczeń (np. kolektory, kanały itp.); 7) wykonanie prac środowiskowych pod nadzorem uprawnionego geologa; 8) akredytowany pobór próbek do badań laboratoryjnych; 9) wykonanie analiz w laboratorium posiadającym akredytację; 10) operat geodezyjny wykonanych otworów badawczych; 11) opracowanie wstępnej oceny stanu środowiska gruntowo-wodnego przedmiotowego terenu; 12) analizę wariantów rekultywacji terenu z uwzględnieniem oceny zagrożenia dla zdrowia ludzi i stanu środowiska; 13) projekt planu remediacji; 14) wykonanie kosztorysu inwestorskiego; 15) wskazanie ścieżek postępowania administracyjnego związanego z przeprowadzeniem rekultywacji terenu. W ramach prac wykonano 20 sondowań sozologicznych do głębokości 6,0 m p.p.t., a z każdego otworu badawczego pobrano dwie próbki gruntu celem wykonania analiz laboratoryjnych. W 10 wytypowanych w trakcie prowadzenia prac otworach zainstalowano tymczasowe piezometry, z których pobierano próbki wody podziemnej. Na podstawie prac terenowych i laboratoryjnych wykonawca przedłożył następujące dokumenty:

- 1) Sprawozdanie wstępne z prac nad rozpoznaniem stanu środowiska wodno-gruntowego rejonu kanału rzeki Łarpi (opracowanie z marca 2015 r.), w którym przedstawiono wyniki badań chromatograficznych w kierunku stężeń benzyn, olejów mineralnych oraz węglowodorów pierścieniowych i wielopierścieniowych³⁶ oraz wstępnych wniosków;
- 2) Projekt planu remediacji rejonu kanału rzeki Łarpi - Police, powiat policki, województwo zachodniopomorskie (opracowanie maj 2015 r.), w którym opisano poszczególne etapy prac i zawarł wnioski końcowe dotyczące m.in. eliminacji historycznych źródeł zpz, ulokowanych na terenie nieczynnej wytwórni paliw syntetycznych; oparcia działań na technologii ex-situ, tj. wymiany zanieczyszczonego gruntu, wydobywania zanieczyszczonych osadów dennych kanału oraz wypomponowania i filtracji/utylizacji zanieczyszczonej wody; określenia terminu wykonania najszerszego wariantu prac do 18 miesięcy;
- 3) Szacunkowy kosztorys inwestorski remediacji rejonu kanału rzeki Łarpi - Police, powiat policki, województwo zachodniopomorskie (opracowanie maj 2015 r.) na łączną kwotę 4 504,4 tys. zł;
- 4) Ocena stanu środowiska wodno-gruntowego rejonu kanału rzeki Łarpi - Police, powiat policki, województwo zachodniopomorskie (opracowanie maj 2015 r.). Na podstawie wyników badań laboratoryjnych pobranych próbek stwierdzono, że zanieczyszczenia nie występują na całym terenie, ale tylko w określonych rejonach. Jedna próbka gruntu i próbka wody pobrane z tego samego otworu oraz wszystkie próbki pobrane z dna kanału Łarpi nie spełniały

³⁶ Badania 58 próbek gruntu, osadów dennych oraz wód gruntowych i nurtowych (w tym 44 próbek gruntów i 14 próbek wody) zostały przeprowadzone przez akredytowane laboratorium Chemtest Ltd. Depot Road, Newmarket, CB8 0AL w Wielkiej Brytanii.

dopuszczalnych³⁷ stężeń substancji zanieczyszczających dla obszarów grupy „B”.

Wykonanie badań było potwierdzone protokołem odbioru. Starostwo z tytułu realizacji umowy poniosło wydatki w łącznej wysokości 125,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 241-385, 624, 633)

Starosta wyjaśnił: *Badania związane z identyfikacją zanieczyszczenia w rejonie kanału rzeki Łarpia w Policach przeprowadzono w czasie, kiedy nie obowiązywało rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia, stąd Starosta nie współpracował z RDOŚ w zakresie ustalenia konieczności podjęcia wstępnych badań przy identyfikacji zanieczyszczenia.(...)*

(akta kontroli str. 624, 636)

2.4. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do dnia 3 grudnia 2018 r. do Starostwa wpłynęły 103 skargi i wnioski, ale żadna sprawa nie dotyczyła problematyki potencjalnych historycznych zpz oraz historycznych zpz.

(akta kontroli str. 55, 624, 636)

2.5. W celu poinformowania mieszkańców o możliwości zgłaszania do Wydziału występowania potencjalnych historycznych zpz na dwóch tablicach ogłoszeń w siedzibie Starostwa oraz na stronie internetowej powszechnie dostępne było ogłoszenie zawierające informacje w tym zakresie.

(akta kontroli str. 55, 624, 636)

2.6. Starosta wyjaśnił: *Analizując dostępną korespondencję w Wydziale Starostwa wyjaśniam, że nie odnaleziono informacji przekazywanych przez NFOŚiGW lub WFOŚiGW, dotyczących możliwości pozyskania przez właścicieli nieruchomości środków na przeprowadzenie badań lub remediację terenów, na których występują historyczne zpz. Również nie występowało do ww. funduszy celowych o udostępnienie takich informacji z uwagi na brak potrzeb we wskazanym zakresie. Ponadto, na stronach internetowych zarówno NFOŚiGW jak i WFOŚiGW, na bieżąco publikowane są informacje o programach priorytetowych w danym roku oraz sposobie pozyskiwania środków z tych funduszy. Jednocześnie informuję, że nie było przypadków, które wymagałyby weryfikacji przez pracowników merytorycznych Starostwa Powiatowego w Policach, informacji w przedmiotowym zakresie. (...) Starosta Policki nie informował o możliwości pozyskania przez właścicieli nieruchomości środków na przeprowadzenie badań lub remediację terenów, na których występują historyczne zpz, co wynika z faktu, że mieszkańcy powiatu nie zwracali się do Starosty o udzielenie informacji w takim zakresie. W sytuacji pojawiania się zapytań ze strony mieszkańców w przedmiotowym zakresie pracownicy Starostwa przeanalizowałby możliwości finansowania badań i remediacji i udzielili informacji o możliwych dostępnych rozwiązaniach.*

(akta kontroli str. 624, 637)

2.7. Na terenach, na których stwierdzono potencjalne historyczne zpz, tj. działki nr 122 i 1973/41 z obrębu ewidencyjnego Nr 7 Police, w gminie Police (rejon kanału rzeki Łarpia) oraz działki nr 104/4, 104/5, 233/1 z obrębu Dołuje oraz nr 14/4 i 14/5 z obrębu Kościno (nieczynne składowisko odpadów w Dołujach) nie było i nie są prowadzone inwestycje budowy osiedli mieszkaniowych i budynków użyteczności publicznej.

Teren w rejonie kanału rzeki Łarpia, objęty był miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego³⁸ gminy Police, zatwierdzonym uchwałą Nr XII/82/2011 Rady Miejskiej w Policach z dnia 27 września 2011 r.

³⁷ rozporządzenie w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi.

³⁸ Dalej: mpzp.

w sprawie uchwalenia mpzp pn.: „Port I”³⁹. Z ustaleń planu wynika, że ww. działki położone były w obrębie terenów elementarnych oznaczonych symbolami odpowiednio 12Prt54Z i 12Prt53Z o przeznaczeniu jako tereny zieleni, w tym naturalne zadrzewienia i zakrzewienia oraz zbiorniki wodne i ciekі wraz z zielenią przywodną, z dopuszczeniem realizacji inwestycji związanych z utrzymaniem i rozwojem istniejących obiektów, urządzeń i instalacji.

Teren nieczynnego składowiska w Dołujach w mpzp gminy Dobra, zatwierdzonym uchwałą Nr VII/35/94 z dnia 8 grudnia 1994 r.⁴⁰ oznaczony był symbolem 28NU (teren wysypiska odpadów komunalno-przemysłowych nieużytkowane) przewidziany do likwidacji i całkowitej rekultywacji terenu. Na podstawie zapisów Uchwały Rady Gminy Dobra nr V/35/98 z dnia 25 maja 1998 r. w mpzp tereny wokół składowiska przeznaczone były pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną; wschodnia część terenu uwzględniona w mpzp położona w „strefie uciążliwości zlikwidowanego wysypiska odpadów przemysłowo – komunalnych; dla tych terenów wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę uzależnione było od przeprowadzenia badań geologicznych i zmniejszenia szerokości strefy ochronnej; do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 12 grudnia 2018 r. nie było zmiany w mpzp.

(akta kontroli str. 419-452, 511-548, 624, 632, 637)

2.8. W okresie od dnia 5 września 2014 r. do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 12 grudnia 2018 r. Starosta nie zgłaszał organom właściwym do opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (wójtom i burmistrzom) informacji o historycznych zpz. Dla obszarów, na których występuje potencjalne zpz, tj. tereny w rejonie kanału rzeki Łarpia w Policach oraz nieczynnego składowiska w Dołujach, obowiązują dotychczasowe mpzp i nie było potrzeby współdziałania Starosty ani Zarządu Powiatu w Policach w procedurze planistycznej na zasadzie opiniowania czy uzgadniania projektu mpzp.

(akta kontroli str. 622, 624, 634-635)

2.9. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi⁴¹, obowiązującymi w latach 2003-2015, realizacja zadań dotyczących pośrednio ochrony powierzchni ziemi w aspekcie występowania na niej zanieczyszczeń, tj. w zakresie ochrony środowiska i postępowania z odpadami, zostały powierzone Wydziałowi. Wydziałowi nie przypisano zadań dotyczących dokonywania identyfikacji zanieczyszczeń powierzchni ziemi, prowadzenia rejestru terenów zanieczyszczonych i prowadzenia okresowych badań gleby i ziemi. Od 1 lipca 2015 r. Wydziałowi przypisano zadanie dotyczące dokonywania identyfikacji i prowadzenia wykazu potencjalnych historycznych zpz⁴². Zadanie prowadzenia wykazu potencjalnych historycznych zpz przypisane zostało jednemu pracownikowi Wydziału od 2 listopada 2016 r. w zakresie praw i obowiązków oraz czynności pracownika Starostwa.

³⁹ Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego Nr 123, poz. 2226.

⁴⁰ Dz. Urz. Województwa Szczecińskiego Nr 16 poz. 157.

⁴¹ 1) wprowadzonego uchwałą Nr XII/86/2003 Rady Powiatu Polickiego z dnia 30 października 2003 r. w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Policach, zmienionego: uchwałą Nr XIV/91/2003 Rady Powiatu Polickiego z dnia 30 grudnia 2003 r., uchwałą Nr XXIX/206/2005 Rady Powiatu Polickiego z dnia 20 maja 2005 r., uchwałą Nr XXXIX/273/2005 Rady Powiatu Polickiego z dnia 30 grudnia 2005 r., uchwałą Nr XLII/294/2006 Rady Powiatu Polickiego z dnia 31 marca 2006 r., uchwałą Nr XLIX/350/2006 Rady Powiatu Polickiego z dnia 27 października 2006 r.; 2) wprowadzonego uchwałą Nr XIII/100/2007 Rady Powiatu Polickiego z dnia 28 grudnia 2007 r., zmienionego uchwałą XXXII/207/2009 Rady Powiatu Polickiego z dnia 26 czerwca 2009 r., uchwałą Nr XLVI/323/2010 Rady Powiatu Polickiego z dnia 5 listopada 2010 r., uchwałą Nr III/30/2011 Rady Powiatu Polickiego z dnia 28 lutego 2011 r., uchwałą Nr VII/61/2011 Rady Powiatu Polickiego z dnia 30 czerwca 2011 r., uchwałą Nr VIII/66/2011 Rady Powiatu Polickiego z dnia 30 września 2011 r., uchwałą Nr II/17/2014 Rady Powiatu Polickiego z dnia 8 grudnia 2014 r., uchwałą Nr VIII/66/2015 Rady Powiatu Polickiego z dnia 29 maja 2015 r.

⁴² w uchwale Nr VIII/66/2015 Rady Powiatu w Policach z dnia 29 maja 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia „Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Policach” z dnia 28 grudnia 2007 r.

(akta kontroli str. 4-56)

Ponadto, Starosta powołał zespół zadaniowy ds. ochrony środowiska zarządzeniem wewnętrznym Nr 1/2015 z dnia 22 stycznia 2015 r. W skład 5-osobowego zespołu wchodził: Wicestarosta Policki, Naczelnik i pracownik Wydziału, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami oraz Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa.⁴³ Do zadań zespołu należało w szczególności: 1) monitorowanie pod kątem środowiska, w szczególności sposobu gospodarowania odpadami (zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi kanału u zbiegu ulic Jasienickiej i Kościuszki w Policach), w tym m.in. sprawdzanie działalności podmiotów w kwestii stosowania przez nie przepisów prawa w zakresie ochrony środowiska oraz postanowień wydanych decyzji administracyjnych, analizowanie wyników kontroli w zakresie ochrony środowiska przeprowadzonych przez właściwe organy; 2) przedkładanie Staroście propozycji rozwiązań na rzecz ochrony środowiska; 3) współpraca z organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami działającymi w obszarze ochrony środowiska, informowanie osób zainteresowanych o wynikach podjętych działań; 4) bieżące informowanie Starosty o przebiegu prac zespołu oraz wnioskowanie o podjęcie decyzji w sprawach przekraczających kompetencje zespołu.

(akta kontroli str. 55-56, 628-629, 657-659)

2.10. W latach 2014-2016 (do 24.04.) kontrola zarządcza w Starostwie funkcjonowała w sposób niesformalizowany. Cele i zadania w tym okresie dotyczące historycznych zpz były związane z pozyskaniem środków na przeprowadzenie badań i przygotowanie dokumentacji w zakresie identyfikacji zanieczyszczenia oraz skuteczną walkę z zanieczyszczeniem.

Starosta wyjaśnił: (...) Ocena postępów w realizacji wyznaczonych pracownikom Wydziału celów i zadań była dokonywana na bieżąco przez kierownika tej komórki organizacyjnej. Bieżący monitoring działań był niezbędny, gdyż tylko w taki sposób można było reagować na pojawiające się trudności, tym samym ograniczać ryzyko związane z wykonaniem danego zadania do minimum. Na bieżąco też dokonywano weryfikacji wszelkich dokumentów związanych z przedmiotem zanieczyszczenia powierzchni ziemi i w sposób ciągły nadzorowano przebieg działań. Zważywszy na rodzaj celów i zadań wyznaczonych Wydziałowi w obszarze zanieczyszczeń historycznych określono następujące mierniki ich realizacji: kwota pozyskanych środków finansowych zewnętrznych w złotych (budżet Wojewody, środki NFOŚiGW oraz WFOŚiGW na identyfikację zanieczyszczenia; liczba opracowań dokumentacji dotycząca wstępnego rozpoznania stanu środowiska gruntowo-wodnego nieruchomości, których mogło dotyczyć zanieczyszczenie; ilość usuniętych odpadów w ramach działań doraźnych; liczba rozstawionych zapór sorpcyjnych. (...) Pomimo faktu, że mierniki zadań nie były określone w sposób udokumentowany, to pracownicy Wydziału zostali ocenieni z rezultatów swojej pracy, a zważywszy na osiągnięte cele w omawianym obszarze zadań i uzyskanie oczekiwanych rezultatów, ocena ich pracy i zaangażowania była pozytywna.

(akta kontroli str. 616, 695-698)

Zarządzeniem wewnętrznym Nr 9/2016 Starosty Polickiego z dnia 25 kwietnia 2016 r. w Starostwie została uregulowana kontrola zarządcza. W §12 ust. 1 regulaminu wprowadzono obowiązek sporządzania rocznego planu działalności, w którym wskazuje się najważniejsze cele do zrealizowania w danym roku oraz zakładany poziom ich realizacji. Zgodnie z §13 ust. 2 regulaminu oprócz celów

⁴³ Zarządzeniem wewnętrznym Nr 8/2017 Starosty Polickiego z dnia 14 marca 2017 r. zmieniającym zarządzenie wewnętrzne w sprawie powołania zespołu zadaniowego ds. ochrony środowiska został zwiększony skład osobowy o jeszcze jednego pracownika Wydziału.

wskazanych przez Starostę plan działalności komórki organizacyjnej powinien również określać: cele określone samodzielnie przez kierownika komórki organizacyjnej, mierniki odpowiadające poszczególnym celom oraz właściciela celu.
(akta kontroli str. 565, 616)

W planie działalności Starostwa na lata 2016-2017 ujęto: jeden cel, który pośrednio dotyczył historycznych zpz: ograniczanie i zapobieganie skutkom działalności podmiotów gospodarczych negatywnie wpływającej na środowisko; miernik określający stopień realizacji celu: nadzór nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą zobowiązanymi do przestrzegania przepisów prawa w zakresie ochrony środowiska; wartość docelowa miernika: dodatnia dynamika ilości przeprowadzonych kontroli/ogłędzin w stosunku do roku ubiegłego.

W planie działalności Starostwa na 2018 r. nie ujęto celu, który byłby związany z historycznym zpz.

(akta kontroli str. 566-569, 616--618)

W planach działalności Wydziału na lata 2016-2018 ujęto dwa zadania:

- 1) oględziny nieruchomości będących miejscem działalności podmiotów gospodarczych z terminem realizacji do końca roku, miernikiem osiągnięcia celu była liczba przeprowadzonych oględzin, zidentyfikowane ryzyko dotyczyło: w 2016 r. ryzyka zasobów ludzkich, tj. niedostatecznej liczby pracowników, w latach 2017-2018 ryzyko działalności, tj. zbyt dużego obciążenia pracą;
- 2) kontrole podmiotów gospodarczych z terminem realizacji do końca roku, miernikiem osiągnięcia celu była liczba przeprowadzonych kontroli, zidentyfikowane ryzyko dotyczyło: w 2016 r. ryzyka zasobów ludzkich, w latach 2017-2018 ryzyko działalności (zbyt dużego obciążenia pracą) oraz ryzyko zewnętrzne (uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli przez podmioty).

(akta kontroli str. 570-572, 616-618)

Stopień wykonania przyjętych celów i zadań został ujęty w sprawozdaniach z realizacji rocznych planów działalności Wydziału.

Wydział przeprowadził: 16 oględzin i 3 kontrole w 2016 r.; 16 oględzin i 11 kontroli (zaplanowano 5) w 2017 r.; 9 oględzin i 3 kontrole w I półroczu 2018 r.

(akta kontroli str. 573-575, 618)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Starostwie dwa programy w zakresie ochrony środowiska uchwalone:

- 1) uchwałą Nr XVII/136/2012 Rady Powiatu w Policach z dnia 28 września 2012 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska Powiatu Polickiego na lata 2012-2015 z perspektywą do roku 2019”;
- 2) uchwałą nr XXVII/226/2017 Rady Powiatu w Policach z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska Powiatu Polickiego na lata 2016-2019 z perspektywą do roku 2023”

W „Programie Ochrony Środowiska Powiatu Polickiego na lata 2012-2015 z perspektywą do roku 2019” został wskazany cel, który pośrednio był związany z historycznymi zpz: ochrona gleb przed negatywnym oddziaływaniem oraz rekultywacja terenów zdegradowanych. Miarami realizacji celów było: zinwentaryzowanie gleb zanieczyszczonych i zdegradowanych w powiecie polickim, liczba terenów poddanych rekultywacji, liczba składowisk odpadów poddanych rekultywacji, przedstawienie prowadzonego monitoringu zanieczyszczeń gleb.

W „Programie Ochrony Środowiska Powiatu Polickiego na lata 2016-2019 z perspektywą do roku 2023” wskazano m.in. cel ochrony gleb przed oddziaływaniem czynników antropogenicznych i naturalnych z kierunkiem interwencji w zakresie ochrony zasobów gleb przed degradacją chemiczną i rekultywację miejsc historycznych zpz. Zidentyfikowane ryzyko realizacji dotyczyło długiego okresu realizacji, zróżnicowanych form własności gruntów

zdegradowanych i ograniczonych środków finansowych. Rolą samorządu powiatowego przy realizacji zadania rekultywacji miejsc występowania historycznych zpz był monitoring zadania realizowanego przez inne podmioty (podmioty gospodarcze, właścicieli nieruchomości). Termin realizacji zadania przewidziano na lata 2016-2020, a jako źródło finansowania wskazano środki własne podmiotów realizujących zadanie.

Efektem realizacji programu ochrony środowiska w latach 2013-2014 było rozpoczęcie prac nad rekultywacją obszarów historycznych zpz w ramach zadania „Kanał – Stara Fabryka Police – zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi. Zgodnie z „Raportem z wykonania Programu Ochrony Środowiska Powiatu Polickiego na lata 2012-2015 z perspektywą do roku 2019 za okres 2014-2015”⁴⁴ zrealizowano wyznaczone cele. Cel dotyczący ochrony gleb przed negatywnym oddziaływaniem rolnictwa i innych rodzajów działalności gospodarczej zrealizowano m.in. poprzez przygotowanie w 2014 r. dokumentacji wnioskowej w związku z ubieganiem się o dofinansowanie działań związanych z wykonaniem wstępnego rozpoznania sozologicznego wód i gruntów na terenie działek w rejonie kanału Łarpi w Policach, w związku z ujawnionym zanieczyszczeniem substancjami ropopochodnymi kanału. Cel dotyczący inwentaryzacji i rekultywacji gleb zdewastowanych i zdegradowanych, w zakresie historycznych zpz został zrealizowany poprzez zadanie: Wykonanie przez Powiat dokumentacji określającej stan środowiska gruntowo – wodnego w związku z zanieczyszczeniami historycznymi w ramach zadania „Kanał – Stara Fabryka Police – zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi.

Realizacja „Programu ochrony środowiska powiatu polickiego na lata 2016-2019 z perspektywą do roku 2023” za okres 2016-2017 na dzień zakończenia kontroli NIK była jeszcze w fazie opracowywania.

(akta kontroli str. 576-614, 618-621)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- Starosta, w przekazanym 5 października 2018 r. RDOŚ wykazie potencjalnych historycznych zpz na podstawie art. 101d ust. 9 ustawy Poś, nie zawarł informacji, dotyczących terenu nieczynnego składowiska odpadów w Dołujach.

Starosta wyjaśnił: *Wszystkie dotychczasowe ustalenia dokonane w kwestii składowiska w Dołujach prowadzą do wniosku, że sprawa jest złożona i skomplikowana, chociażby z uwagi na fakt, iż dotyczy trzech jednostek samorządu terytorialnego, tj. Gminy Dobra – bo to na jej obszarze zlokalizowany jest obiekt, Gminy Miasto Szczecin – jako następcy prawnego podmiotu odpowiedzialnego za eksploatację składowiska i jego rekultywację, a także Powiatu Polickiego poprzez Starostę Polickiego reprezentującego Skarb Państwa, który jest właścicielem nieruchomości, w granicach której zlokalizowane jest składowisko w Dołujach. W związku z działaniami podejmowanymi w obszarze identyfikacji zanieczyszczeń historycznych na terenie powiatu polickiego, tut. organ rozważał wpisanie obiektu do Wykazu potencjalnych historycznych zpz. Wątpliwości związane z interpretacją przepisów prawa w kontekście omawianego obiektu, spowodowały, że nie został on ujęty w Wykazie. Zdaniem tut. organu, kierując się legalną definicją historycznych*

⁴⁴ Opracowanie pn. „Raport z wykonania Programu Ochrony Środowiska Powiatu Polickiego na lata 2012-2015 z perspektywą do roku 2019 za okres 2014-2015” stanowiło realizację ustawowego obowiązku, stosownie do art. 18 ust. 2 ustawy Poś. Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.), opracowany Raport został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa.

zpz, wynikającą z art. 3 pkt 5a ustawy Poś, a także mając na względzie wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 185/13, zanieczyszczenie, które wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r., ale istnieje ciągłość powodowania zanieczyszczenia, daje podstawę sądzić, że wskazane zanieczyszczenie winno zostać uznane za szkodę w środowisku, nie zaś za zanieczyszczenie historyczne. Z tego względu, z uwagi na pojawiające się wątpliwości w tej materii tut. organ uznał, że istnieje konieczność pogłębienia analizy tematu, która wymagać będzie zaangażowania dodatkowych sił i środków, a także czasu. Niezależnie od powyższego, stosując zasadę przezorności, mimo nie rozwianych i naszym zdaniem racjonalnych wątpliwości na temat nieczynnego składowiska w Dołujach, Starosta Policki postanowił uzupełnić przekazany RDOŚ w dniu 5 października br., Wykaz potencjalnych historycznych zpz, o pozycję dotyczącą składowiska w Dołujach.

(akta kontroli str. 685, 688-689, 691-693)

- Starosta, wbrew art. 101d ust.1 ustawy Poś, od 5 września 2014 r. nie dokonał identyfikacji potencjalnych historycznych zpz poprzez: a) ustalenie działalności mogącej z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zpz, która była prowadzona na danym terenie przed dniem 30 kwietnia 2007 r.; b) ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność; c) analizę dostępnych informacji na temat zagrożenia zanieczyszczeniem gleby lub ziemi.

Starosta wyjaśnił: Tut. organ nie podziela opinii na temat stwierdzenia jakoby od dnia 5 września 2014 r. nie była prowadzona identyfikacja potencjalnych historycznych zpz. Działania w tym zakresie zostały szeroko zreferowane w pkt. 3 pisma SR.604.6.1.2018.BS z dnia 29 listopada 2018 r. Organ przeprowadzał identyfikację zanieczyszczeń w ramach posiadanych sił i środków, wykorzystując dostępne źródła informacji. Jednocześnie w tym miejscu pragnę zaznaczyć, że dużym utrudnieniem w wypełnianiu obowiązków nałożonych na starostów w zakresie historycznych zpz, był brak aktu wykonawczego w randze rozporządzenia, określającego sposób prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, który mimo delegacji dla ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, zawartej w art. 101a ust. 5 Prawa ochrony środowiska, został ogłoszony i wszedł w życie dopiero w dniu 5 września 2016 r., tj. dwa lata od dnia wejścia w życie przepisów dotyczących historycznych zpz. We wskazanym okresie nie wydano również żadnych wytycznych dotyczących procedury i zakresu stosowania przepisów ustawy Poś, które w pewien sposób wyznaczałyby kierunki działań samorządów. Ministerstwo Środowiska zdecydowało się wydać i przekazać starostom do stosowania wytyczne dopiero w lutym br. W tym miejscu zapewniam o naszej świadomości tego, że w omawianym obszarze zagadnień związanych z zanieczyszczeniem powierzchni ziemi można zrobić więcej i tak też się dzieje. Nasze działania zmierzają właśnie do uzupełnienia naszej dotychczasowej wiedzy na temat potencjalnych źródeł historycznych zpz na terenie powiatu polickiego. Po rozpoznaniu rynku zlecimy realizację tego zadania profesjonalnemu wykonawcy, który ze względu na posiadane kompetencje, doświadczenia, a także odpowiednie warunki organizacyjne i techniczne, przeprowadzi pełną identyfikację historycznych zpz. Takie rozwiązanie w naszej ocenie jest optymalne - umożliwi bowiem prawidłową realizację obowiązków w zakresie historycznych zpz, przy zachowaniu ciągłej i niezakłóconej pracy Wydziału.

(akta kontroli str. 685-686, 689-690)

Starosta podjął działania identyfikacji potencjalnych historycznych zpz poprzez: wytypowanie działalności gospodarczej mogącej z dużym prawdopodobieństwem

powodować historyczne zpz, która była prowadzona na danym terenie przed dniem 30 kwietnia 2007 r. oraz ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność, dopiero 22 listopada 2018 r. tj. w trakcie kontroli NIK.
(akta kontroli str. 673-684)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta podjął działania mające na celu informowanie społeczeństwa o możliwości zgłaszania potencjalnych historycznych zpz. Informacje dotyczące trybu i zakresu zgłaszania występowania potencjalnych historycznych zpz były dostępne dla ogółu mieszkańców na tablicach ogłoszeń w siedzibie oraz na stronie internetowej Starostwa.

Starosta po 5 września 2014 r. zidentyfikował potencjalne historyczne zpz na terenie nieczynnego składowiska odpadów w Dołujach. Nie przekazał RDOŚ w wykazie potencjalnych historycznych zpz, informacji określonych w art. 101d. ust. 7 ustawy Poś o tym zanieczyszczeniu. W trakcie kontroli NIK ww. wykaz został uzupełniony i przekazany RDOŚ.

Starosta od 5 września 2014 r. nie dokonał identyfikacji potencjalnych historycznych zpz poprzez: ustalenie działalności mogącej z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zpz, która była prowadzona na terenie powiatu przed dniem 30 kwietnia 2007 r. oraz ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane ze względu na prowadzoną na danym terenie działalność. W trakcie kontroli NIK, Starosta podjął działania w tym zakresie poprzez: 1) wystąpienie do innych organów o wskazanie terenów, co do których zostały wydane pozwolenia zintegrowane dotyczące przedsięwzięć i instalacji, mogących być potencjalnymi „zanieczyścicielami” powierzchni gleby i ziemi oraz przekazanie informacji o istniejących przedsięwzięciach i instalacjach mogących być potencjalnymi „zanieczyścicielami”; 2) umieszczenie na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa zapytania cenowego na wykonanie usługi polegającej na opracowaniu „Wykazu potencjalnych historycznych zpz dla terenu powiatu polickiego”.

IV. Wnioski

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

1. Dokonywanie zgłoszenia RDOŚ stwierdzonego historycznego zpz na terenie będącym we władaniu Starosty.
2. Identyfikowanie potencjalnego historycznego zpz i aktualizowanie ich wykazu.

V. 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

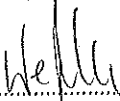
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, 17 grudnia 2018 r.

Kontroler

Małgorzata Wejwer

Starszy inspektor k. p.

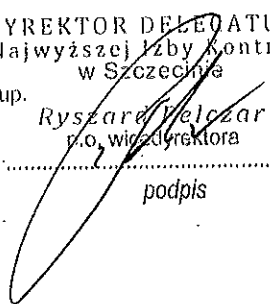

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie
z up.


Ryszard Jelczak
p.o. wicedyrektora

.....
podpis

