

Nadzór, który zawiódł - czyli zanieczyszczenia powierzchni gruntów poza kontrolą

22.7.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

O historycznych zanieczyszczeniach na terenie Warszawy kupujący mieszkania czasem dowiadują się dopiero po zamieszkaniu, ponieważ nie wszyscy inwestorzy zgłaszają skażone grunty do rejestru. Prezydent Warszawy co prawda prowadził działania, których celem miało być zapewnienie właściwej realizacji zadania identyfikacji i likwidacji zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie wybranych dzielnic stolicy, ale były one nieskuteczne - wynika z przeprowadzonej przez NIK w 2025 roku kontroli doraźnej. Jest to skutek braku rzetelnej identyfikacji ryzyk oraz niezaplanowania i nieprzeprowadzenia audytu, co pozbawiło Prezydenta wiedzy na temat prawidłowej realizacji tego zadania przez urzędy dzielnic i odbierało możliwość wpisywania tych zanieczyszczeń przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Określone w ustawie Prawo ochrony środowiska obowiązki w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz sporządzania i aktualizacji wykazu tych zanieczyszczeń, należące do Prezydenta m. st. Warszawy, zostały przekazane dzielnicom. Już w roku 2018 NIK przeprowadziła kontrolę [„Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”](#), która wykazała, że **realizacja tych zadań w dzielnicach nie była skutecznie nadzorowana przez Prezydenta stolicy. Podjął on co prawda działania mające zapewnić rzetelną realizację przekazanego dzielnicom zadania, ale były one nieskuteczne**, stąd potrzeba przeprowadzenia kolejnej kontroli wynikająca z analizy postępowania inwestorów budownictwa mieszkaniowego i użyteczności publicznej na terenach poprzemysłowych w Warszawie. **Inwestycje te powstają bowiem na obszarach, na których występują lub mogą występować historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi.**

Kontrola doraźna z 2025 roku pn. „Działania organów administracji publicznej na rzecz identyfikacji i likwidacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie wybranych dzielnic m.st. Warszawy” objęła cztery jednostki: urzędy dzielnic Praga-Północ i Ursus, na terenie których prowadzona była intensywna działalność przemysłowa i inwestycje mieszkaniowe na dużą skalę, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy oraz Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Warszawie - podmiot właściwy dla identyfikacji i likwidacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Bomby ekologiczne

Historyczne zanieczyszczenia na terenie Warszawy to tzw. „bomby ekologiczne”, o których kupujący mieszkania dowiadują się dopiero po zamieszkaniu. Wtedy gdy zaczynają **odczuwać niepokojące objawy, jak w 2016 r. na terenie Woli i Ursusa, co było wynikiem nieprzeprowadzenia przez inwestorów remediacji (usuwania lub neutralizacji szkodliwych substancji w glebie, ziemi i wodach gruntowych) zanieczyszczonej ziemi przed wybudowaniem domów**. Nie wszyscy inwestorzy (jako władający powierzchnią ziemi) zgłaszają skażone grunty do rejestru, głównie ze względu na wysokie koszty remediacji, która powinna zostać przeprowadzona przed rozpoczęciem prac budowlanych. Najbardziej szkodliwe zanieczyszczenia to metale ciężkie, węglowodory aromatyczne, trichloroeten i tetrachloroeten (szczególnie niebezpieczne dla ujęć wody pitnej).

Niewystarczające działania naprawcze Prezydenta stolicy

Jakkolwiek po kontroli z 2018 roku Prezydent Warszawy podjął działania mające zapewnić rzetelną realizację przekazanego dzielnicom zadania, to jednak były one nieskuteczne. Wynikało to m. in. z braku rzetelnego rozpoznania ryzyka w obszarze prowadzenia w urzędach dzielnic identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (PHZPZ) oraz sporządzania i aktualizacji wykazu tych zanieczyszczeń. Brak przeprowadzenia kontroli i audytu w powyższym zakresie pozbawił Prezydenta m. st. Warszawy informacji na temat prawidłowości realizacji tego zadania w urzędach dzielnic. W konsekwencji sporządzane przez burmistrzów Pragi-Północ i Ursusa wykazy potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i ich aktualizacje nie zawierały wszystkich danych określonych w ustawie, a Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie nie umieszczał ich w rejestrze.

W latach 2018-2025 (do 10 października) **Prezydent Warszawy nie podjął także skutecznych działań na rzecz ograniczenia na terenie Pragi-Północ i Ursusa inwestycji na cele mieszkaniowe oraz o charakterze publicznym w miejscach, w których zidentyfikowano potencjalne lub stwierdzono historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi.** Tym samym nie został wyeliminowany negatywny wpływ tych zanieczyszczeń na zdrowie ludzi i środowiska. W Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy nie uwzględniono terenów, z potencjalnie historycznie zanieczyszczoną powierzchnią ziemi lub z historycznie zanieczyszczoną powierzchnią ziemi, szczególnie w odniesieniu do obszarów, na których planowano inwestycje mieszkaniowe lub o charakterze publicznym, **mimo że w okresie objętym kontrolą dwukrotnie wprowadzono zmiany do tego dokumentu.**

Nieprawidłowości w identyfikacji PHZPZ przez burmistrzów dzielnic

NIK negatywnie oceniła działania Burmistrzów dzielnic Ursus i Praga-Północ od 1 stycznia 2018 r. do końca sierpnia 2025 r. w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie swoich dzielnic oraz sporządzania i aktualizacji wykazu tych zanieczyszczeń.

W Urzędzie Dzielnicy Ursus działania na rzecz identyfikacji PHZPZ były nieskuteczne i prowadzono je niezgodnie ustawą Prawo ochrony środowiska. Wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń i jego kolejne aktualizacje nie zawierały wszystkich danych, w szczególności substancji powodujących ryzyko oraz informacji o ich zawartości w glebie. Pomimo braku aktualnych wyników badań zanieczyszczenia gleby i ziemi oraz szczegółowych informacji dotyczących zanieczyszczeń i ich możliwych źródeł, Burmistrz Dzielnicy Ursus do 30 czerwca 2025 r. nie zawnioskował do władających powierzchnią ziemi o przekazanie przedmiotowych danych. Natomiast wstępne badania gleby i ziemi na terenach, na których przed 30 kwietnia 2007 r. prowadzona była działalność mogąca powodować PHZPZ, wykonywane były tylko na terenach należących do m. st. Warszawy. W związku z tym Burmistrz Dzielnicy nie dysponował żadnymi wynikami badań na terenach niebędących we władaniu miasta.

W związku z incydentem wycieku substancji ropopochodnych w jednym z garaży podziemnych, nie podjęto w Urzędzie Dzielnicy działań w celu rzetelnego ustalenia stanu faktycznego w sprawie składowania zanieczyszczonych mas ziemnych na obszarze byłych Zakładów Przemysłu Ciągnikowego „Ursus” oraz zapewnienia zgodnego z prawem i interesem społecznym rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej interwencji mieszkańca Dzielnicy Ursus w tym zakresie. Uniemożliwiło to Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Warszawie

jednoznaczne potwierdzenie lub zaprzeczenie występowania zanieczyszczenia powierzchni ziemi pod płytą fundamentową budynków wielorodzinnych zlokalizowanych na przedmiotowym terenie.

W Urzędzie Dzielnicy Praga-Północ w latach 2018-2022 (do maja) nie dokonywano identyfikacji PHZPZ. Działania takie podjęto dopiero od maja 2022 r., jednak prowadzono je niezgodnie z ustawą. Nie dysponowano wynikami badań dotyczących substancji powodujących ryzyko wystąpienia zanieczyszczeń w glebie i ziemi ze względu na prowadzoną tam działalność. Pomimo to Burmistrz Dzielnicy nie przeprowadził badań wstępnych. Pierwszy **wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi sporządzono z opóźnieniem ponad dwóch lat od wyznaczonego terminu** wypełnienia tego obowiązku. Zarówno sam wykaz, jak i jego aktualizacja nie zawierały wszystkich danych i informacji wymaganych przepisami.

Niewłaściwa realizacja zadań Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

NIK negatywnie oceniła także realizację przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie zadań związanych z identyfikacją PHZPZ oraz dokonywaniem wpisów do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, a także zadań dotyczących likwidacji tych zanieczyszczeń na terenie Pragi-Północ i Ursusa. W Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie nie prowadzono bieżącej analizy otrzymywanych od burmistrzów tych dzielnic wykazów PHZPZ i ich aktualizacji. W związku z tym **wezwania do uzupełnienia przedkładanych dokumentów kierowane były do burmistrzów dzielnic nawet po kilku latach**. W konsekwencji żaden teren ujęty w przekazanych przez burmistrzów obu dzielnic wykazach PHZPZ i ich aktualizacjach nie został wpisany do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Tym samym **Regionalny Dyrektor nie dotrzymał, określonego w ustawie, terminu wpisu do rejestru** historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Wpisów do tego rejestru dokonywano tylko w przypadkach wydania, na wniosek władającego powierzchnią ziemi, decyzji ustalających plany remediacji, jednak wpisy do ww. rejestru nie zawierały wszystkich wymaganych danych i informacji.

Regionalny Dyrektor nie skorzystał także ze swojego uprawnienia i nie nałożył na władającego powierzchnią działki położonej w dzielnicy Ursus, obowiązku wykonania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, pomimo zaistnienia przesłanek wskazujących na występowanie historycznych zanieczyszczeń, co potwierdzały wstępne wyniki badań na terenie tej działki. Nie zgłosił też, na etapie opiniowania projektu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej inwestycji, potrzeby przeprowadzenia remediacji i usunięcia zalegających na działce zanieczyszczonych mas ziemi, klasyfikowanych jako odpady niebezpieczne. **Zostały na niej wybudowane budynki wielorodzinne, a w garażu podziemnym jednego z nich doszło do wycieku substancji ropopochodnych.**

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

- **do Prezydenta m. st. Warszawy** dotyczące w szczególności podjęcia działań w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją zadania w zakresie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, sporządzania wykazów tych zanieczyszczeń i ich aktualizacji przez burmistrzów dzielnic Praga-Północ i Ursus; planowania i przeprowadzania kontroli oraz audytu realizacji ww. zadania w celu sprawowania

skutecznego nadzoru przez Prezydenta m. st. Warszawy nad jego prawidłowym wykonaniem;

- **do Burmistrza Dzielnicy Ursus m. st. Warszawy** dotyczące w szczególności prowadzenia poszczególnych etapów identyfikacji na terenie całej dzielnicy, sporządzenia wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi zawierającego wymagane dane i informacje, w uzasadnionych przypadkach podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu wstępnych badań gleby i ziemi;
- **do Burmistrza Dzielnicy Praga-Północ m. st. Warszawy** dotyczące w szczególności wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapewnienia realizacji zadań dotyczących identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, w tym sporządzania wykazu tych zanieczyszczeń i jego aktualizacji;
- **do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie** dotyczące w szczególności uzupełnienia rejestru o wymagane dane i informacje, ustalenia mechanizmów kontroli zarządczej w celu wprowadzenia jednolitych zasad weryfikacji sprawozdań z przeprowadzonych remediacji.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-ktory-zawiodl-czyli-zanieczyszczenia-powierzchni-gruntow-poza-kontrola.html>