



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 15 września 2010 r.

**Pan
Piotr Koj
Prezydent
Miasta Bytomia**

LKA-4101-10-04/2010/P/10/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Bytomiu, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie dotyczącym gospodarowania odpadami z wydobycia węgla kamiennego w latach 2007 – 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 6 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

W latach 2007 – 2010 r. (I półrocze) przeprowadzono ogółem 11 postępowań dotyczących spraw rekultywacji gruntów. Prezydent Miasta wydał dziewięć decyzji w sprawie zatwierdzenia dokumentacji technicznej (projektu) rekultywacji, a dwie w sprawie zmian w ww. dokumentacji i uznania rekultywacji za zakończoną. W postępowaniach tych wydano łącznie 19 odrębnych decyzji administracyjnych w sprawach rekultywacji gruntów, z tego w dziewięciu postępowaniach, dotyczących zatwierdzenia dokumentacji technicznej

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

rekultywacji, wydano dziewięć decyzji zatwierdzających tę dokumentację², pięć określających kierunki rekultywacji³ i jedną o uznaniu rekultywacji za zakończoną⁴. W pozostałych dwóch postępowaniach, w jednym przypadku wydano decyzję zatwierdzającą zmiany w dokumentacji⁵ oraz dwie decyzje o uznaniu rekultywacji za zakończoną⁶, a w drugim decyzję dotyczącą ostatniego z ww. działań⁷.

1. We wszystkich ww. postępowaniach w sprawach rekultywacji gruntów (o powierzchni ogółem 85,7 ha), w tym z użyciem do tych prac (odzyskiem poza instalacjami i urządzeniami) odpadów z wydobycia węgla kamiennego, realizowanych do 31 grudnia 2009 r. przez Wydział Geodezji Urzędu, a następnie przez Wydział Ekologii, stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- wydaniu decyzji, w sprawach rekultywacji gruntów, niespełniających wymagań, określonych w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁸.

Ustalono, że w wyniku wszystkich (dziewięciu) prowadzonych przez Urząd postępowań, w których zatwierdzono dokumentację techniczną rekultywacji gruntów, Prezydent Miasta wydał 14 decyzji (z czego dziewięć dotyczyło zatwierdzenia dokumentacji technicznej, a pięć pozytywnego zaopiniowania kierunków rekultywacji), nie określając w żadnej z nich, zarówno stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalonego na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców, jak i terminu wykonania rekultywacji, z naruszeniem art. 22 ust. 1 odpowiednio pkt 1 i pkt 3 ww. ustawy. Jednocześnie w przypadku dwóch z tych postępowań (decyzje AGG.6064-22/08 i AGG.6064-24/08 z 4 i 21 sierpnia 2008 r.) organ nie określił także osoby (podmiotu) obowiązanej do rekultywacji tych gruntów, zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Prezydent Miasta nie wyjaśnił przyczyn ww. nieprawidłowości informując, iż decyzje wydał na wniosek przedsiębiorców prowadzących prace rekultywacyjne.

Ponadto, w czterech z ww. postępowań, nie określono kierunku rekultywacji (docelowego przeznaczenia zrehabilitowanych gruntów), zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy. Dotyczyło to decyzji: AGG.6064/23/06/07 z 12.01.2007 r.,

² Decyzje: AGG.6064/14/07 z 17.10.2007 r.; AGG.6064-7//09 z 23.03.2009 r.; AGG.6064-9/09 z 31.03.2009 r.; AGG.6064-24/08 z 21.08.2008 r.; AGG.6064/3/07/08 z 2.02.2008 r.; AGG.6064/14/A/07 z 17.10.2007 r.; ZES.6064-1/10 z 5.02.2010 r.; AGG.6064-22/08 z 4.08.2008 i AGG.6064/23/06/07 z 12.01.2007 r.

³ Decyzje: AGG.6064/11/A/07 z 20.06.2007 r.; AGG.6064/5/09 z 23.02.2009 r.; AGG.6064/17/07/08 z 8.01.2008 r.; AGG.6064/11/07 z 20.06.2007 r.; AGG.6064-25/09 z 1.12.2009 r.

⁴ Decyzja AGG.6064-16/09 z 8.06.2009 r.

⁵ Decyzja AGG.7015/4184/14/05/07 z 13.02.2007 r.

⁶ Decyzje: AGG.6064/1/08 z 10.01.2008 r.; AGG.6064/2/08 z 10.01.2008 r.

⁷ Decyzja: AGG.6064/10/07 z 8.05.2007 r.

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., zwanej dalej „ustawą o ochronie gruntów”

AGG.6064-22/08 z 4.08.2008 r.; AGG.6064-24/08 z 21.08.2008 r. i AGG.6064-9/09 z 31.03.2009 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że kierunek rekultywacji i zagospodarowania terenów w tych przypadkach określono we wcześniejszych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania. Ponieważ przepis nakazuje określenie kierunku rekultywacji w decyzjach w sprawie rekultywacji, nie można uznać za dopełnienie powyższego obowiązku ustaleniem kierunku rekultywacji w innych decyzjach.

- nierealizowaniu w pełni obowiązku, określonego w art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów, tj. wydawania decyzji o rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów, po zasięgnięciu opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego – w odniesieniu do działalności górniczej.

Stwierdzono, że w dziewięciu postępowaniach (z tego w sześciu obejmujących zatwierdzenie dokumentacji technicznej rekultywacji, w jednym zatwierdzenie zmian w takiej dokumentacji, a także w jednym ustalającym zakończenie rekultywacji), dotyczących rekultywacji gruntów na terenach działalności górniczej, takich jak m.in. zwałowiska (w tym wyeksploatowane) skały płonnej, osadniki oraz niecki poeksploatacyjne byłych kopalń KWK „Bobrek”, KWK „Szombierki”, KWK „Centrum”, KWK „Łagiewniki”, Prezydent Miasta wydał łącznie 17 decyzji, w tym osiem dotyczących zatwierdzenia lub zmiany dokumentacji technicznej rekultywacji⁹, pięć określających jej kierunek¹⁰ oraz cztery o uznaniu rekultywacji za zakończoną¹¹. Spośród tych decyzji tylko dwie wydał Prezydent Miasta po zasięgnięciu opinii Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gliwicach, tj. po spełnieniu warunku określonego w art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów (decyzje: nr AGG.6064/14/07 z 17.10.2007 r. w sprawie zatwierdzenia projektu technicznego rekultywacji dawnego zwałowiska „Stożek” przy byłym szybie „Antoni” oraz AGG.6064-25/09 z 1.12.2009 r. w sprawie pozytywnego zaopiniowania kierunku rekultywacji niecki poeksploatacyjnej nr 3a i zwałowiska B-1a w Bytomiu). W przypadku pozostałych 15 decyzji, Prezydent Miasta nie zasięgał, wymaganej ww. przepisem, opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego.

⁹ AGG.6064/14/07 z 17.10.2007 r.; AGG.6064-7//09 z 23.03.2009 r.; AGG.6064-9/09 z 31.03.2009 r.; AGG.6064-24/08 z 21.08.2008 r.; AGG.7015/4184/14/05/07 z 13.02.2007 r.; AGG.6064/3/07/08 z 2.02.2008 r.; AGG.6064/14/A/07 z 17.10.2007 r.; ZES.6064-1/10 z 5.02.2010 r.

¹⁰ AGG.6064/11/A/07 z 20.06.2007 r.; AGG.6064/5/09 z 23.02.2009 r.; AGG.6064/17/07/08 z 8.01.2008 r.; AGG.6064/11/07 z 20.06.2007 r.; AGG.6064-25/09 z 1.12.2009 r.

¹¹ AGG.6064-16/09 z 8.06.2009 r.; AGG.6064/1/08 z 10.01.2008 r.; AGG.6064/2/08 z 10.01.2008 r.; AGG.6064/10/07 z 8.05.2007 r.

Prezydent Miasta w złożonym wyjaśnieniu przyznał, że powyższe „(...) należy traktować, jako niedopełnienie obowiązku”.

Skutkiem nieprawidłowości w przeprowadzonych postępowaniach w sprawach rekultywacji, w wyniku których w decyzjach nie określono wymaganych warunków rekultywacji, w tym kierunku i terminu jej zakończenia, nie było możliwości egzekwowania prawidłowego wykonania tych prac w określonym terminie. Niezasięgnięcie wymaganych opinii może spowodować niewłaściwe wykonanie rekultywacji, skutkujące wystąpieniem zagrożeń dla środowiska.

2. Nie przeprowadzano, co najmniej raz w roku, wymaganej, art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów dla większości postępowań w sprawach rekultywacji, objętych w latach 2007 – 2010 (I półrocze) decyzjami Prezydenta Miasta.

Spośród ośmiu postępowań w sprawach rekultywacji, wymagających wykonania ww. obowiązku, kontrole przeprowadzono w przypadku dwóch postępowań objętych decyzjami Prezydenta Miasta w sprawach terenów rekultywowanych osadników 7a, 7b, 7c, zlokalizowanych w Bytomiu–Szombierkach i dawnego zwałowiska „Stożki” przy byłym szybie „Antoni” w rejonie ul. św. Elżbiety. W przypadku pozostałych sześciu postępowań¹² w zakresie gruntów rekultywowanych nie przeprowadzono kontroli, wymaganych zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów.

Prezydent Miasta w dodatkowych wyjaśnieniach stwierdził, że brak dopełnienia obowiązku, wynikającego z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, należy traktować jako zaniedbanie. Ponadto poinformował, że we wrześniu 2010 r. zaplanowano kontrolę wykonywania rekultywacji gruntów objętych decyzją ZES.6064-1/10 z 5.02.2010 r. (zatwierdzającą projekt techniczny rekultywacji terenów w obrębie niecki poeksploatacyjnej 3 a w Bytomiu).

Przeprowadzenie tych kontroli było szczególnie uzasadnione, ponieważ w wydanych decyzjach w sprawach rekultywacji gruntów z zastosowaniem do tych prac odpadów, w tym z wydobycia węgla kamiennego, zobowiązano podmioty, którym wydano te decyzje, do uwzględnienia w prowadzonej rekultywacji warunków rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania

¹² Objętych decyzjami Prezydenta Miasta dotyczącymi zatwierdzenia dokumentacji technicznej rekultywacji: AGG.6064-7//09 z 23.03.2009 r.; AGG.6064-9/09 z 31.03.2009 r.; AGG.6064/3/07/08 z 2.02.2008 r.; AGG.6064/14/A/07 z 17.10.2007 r.; AGG.6064-22/08 z 4.08.2008; AGG.6064/23/06/07 z 12.01.2007 r.

odpadów poza instalacjami i urządzeniami¹³. Wymagało to uzyskania zezwolenia na odzysk odpadów, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁴, wydanego przez Prezydenta Miasta. Spośród 7 postępowań dotyczących spraw rekultywacji (z 11 postępowań ogółem przeprowadzonych), wymagających posiadania zezwolenia na odzysk odpadów, Urząd tylko w dwóch przypadkach (rekultywacja niecki poeksploatacyjnej 3 a w Bytomiu i osadników 7 a, 7 b i 7 c, zlokalizowanych w Bytomiu-Szombierkach w rejonie ul. Zabrzeńskiej) posiadał dane o wykonawcach tych prac, którzy uzyskali takie zezwolenia. Dotyczyło to decyzji zezwalających na odzysk odpadów, w tym z wydobywania węgla kamiennego¹⁵: ZS.7603-5/07 z 21.03.2007 r. dla PUH CAL-BAU w Bytomiu oraz ZS.7603-14/06 z 13.02.2007 r. Konsorcjum PRI „Ekobud” s.j. i PWG „Haldex”. W pozostałych pięciu przypadkach postępowań¹⁶, podmioty obowiązane do rekultywacji gruntów nie posiadały stosownych zezwoleń.

Prezydent Miasta w wyjaśnieniach stwierdził, że na etapie prowadzenia spraw związanych z rekultywacją nie wyegzekwowano od przedsiębiorców ww. obowiązku.

Ponadto z 14 decyzji, w sprawach zezwoleń na prowadzenie odzysku odpadów z wydobywania węgla, wydanych przez Prezydenta Miasta w okresie objętym kontrolą, dwie decyzje wydano, pomimo iż złożone wnioski nie spełniały wymagań określonych w art. 27 ust. 1 pkt 3 i 7 ustawy o odpadach. We wniosku złożonym przez ww. PUH CAL-BAU w Bytomiu, nie wskazano oznaczenia miejsca odzysku odpadów, czego wymaga przepis art. 27 ust.1 pkt 3 ww. ustawy, określając je ogólnie „powiat Bytom”, natomiast wniosek złożony przez ECOPAL sp. z o.o. w Siemianowicach Śląskich nie zawierał informacji odnośnie kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników (art. 27 ust. 1 pkt 7).

Wprowadzenie do wydanych, na podstawie ww. wniosków w sprawie zezwoleń na prowadzenie odzysku odpadów, decyzji ZS.7603-5/07 z 21.03.2007 r. i ZEO. 7603-4/10 z 17.02.2010 r. warunków uzależniających ich ważność od przedłożenia organowi właściwej decyzji potwierdzającej zasadność działań z użyciem odpadów w wyznaczonym miejscu lub prowadzenia odzysku przez przeszkolonych pracowników,

¹³ Dz. U. Nr 49, poz. 356

¹⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm., zwanej dalej „ustawą o odpadach”

¹⁵ O kodach 01 01 02 i 01 04 12 – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206)

¹⁶ Objętych decyzjami Prezydenta Miasta dotyczącymi zatwierdzenia dokumentacji technicznej rekultywacji: AGG.6064-7//09 z 23.03.2009 r.; AGG.6064/3/07/08 z 2.02.2008 r.; AGG.6064/14/A/07 z 17.10.2007 r.; AGG.6064-22/08 z 4.08.2008; AGG.6064/23/06/07 z 12.01.2007 r.

zdaniem NIK, nie dawało podstaw do wydania tych decyzji na podstawie wniosków nie zawierających wszystkich elementów wskazanych w ww. przepisach.

3. Nie podejmowano działań mających na celu wyjaśnienie przyczyn, w drodze m.in. corocznych kontroli, zaniechania realizacji obowiązku określonego w art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, tj. przekazywania Prezydentowi Miasta do dnia 28 lutego każdego roku, przez osoby (podmioty) obowiązane do rekultywacji, zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

W latach 2007 – 2010 (I półrocze) z wszystkich ośmiu postępowań objętych sprawami rekultywacji, wymagających przekazania Prezydentowi Miasta Bytomia zawiadomień o powstałych zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, żaden z podmiotów, którym wydano w tych postępowaniach decyzje o zatwierdzeniu dokumentacji technicznej rekultywacji lub jej zmiany¹⁷, nie dopełnił tego obowiązku.

4. Z rocznym opóźnieniem dokonano aktualizacji Gminnego Planu Gospodarki Odpadami dla miasta Bytomia¹⁸, ujmującego m.in. zadania w zakresie rekultywacji terenów przemysłowych, w tym biologicznej w użytkowaniu podmiotów zewnętrznych (do zrealizowania w 2011 r. w perspektywie długoterminowej) oraz propagowania gospodarczego wykorzystania odpadów pogórnich, w związku z likwidacją hałd przez ich rozbiórkę. Opóźnienie aktualizacji, stanowiło niedopełnienie obowiązku określonego w art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach, stanowiącego, że plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej, niż co 4 lata. Uwzględniając termin uchwalenia GPGO, jego aktualizacji należało dokonać do 29 września 2008 r., a Rada Miejska w Bytomiu uchwałą Nr LII/741/09 z dnia 30 września 2009 r. przyjęła aktualizację tego Planu.

Prezydent wyjaśnił, że opóźnienie w uchwaleniu aktualizacji GPGO spowodowane było oczekiwaniem na aktualizację Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami, co nastąpiło 29 kwietnia 2009 r., z którym ww. plan powinien być zgodny, w myśl art. 15 ust. 2 ustawy o odpadach. Należy jednak zwrócić uwagę, że projekt aktualizacji opracowano w listopadzie 2008 r., po upływie 4 lat od uchwalenia GPGO, tj. po wymaganym terminie na dokonanie jego aktualizacji, po czym od 11 grudnia 2008 r. rozpoczął się proces uzgadniania i opiniowania tego dokumentu przez właściwe organy,

¹⁷ Decyzje zatwierdzające dokumentację techniczną rekultywacji: AGG.6064/14/07 z 17.10.2007 r.; AGG.6064-7//09 z 23.03.2009 r.; AGG.6064-9/09 z 31.03.2009 r.; AGG.6064/3/07/08 z 2.02.2008 r.; AGG.6064/14/A/07 z 17.10.2007 r.; AGG.6064-22/08 z 4.08.2008 i AGG.6064/23/06/07 z 12.01.2007 r. oraz decyzja zatwierdzająca zmianę dokumentacji technicznej rekultywacji AGG.7015/4184/14/05/07 z 13.02.2007 r.

¹⁸ Zwanego dalej „GPGO”

zakończony pozytywną opinią przyjętą przez Zarząd Województwa Śląskiego w dniu 11 sierpnia 2009 r.

Ponadto, Rada Miejska w Bytomiu pierwszy GPGO uchwaliła w dniu 29 września 2004 r., z ponad 8 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu (31 grudnia 2003 r.), określonego w art. 10 ust. 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁹, w związku z art. 14 ust. 6 ustawy o odpadach.

Wpływ na późne uchwalenie GPGO miała, wskazana w wyjaśnieniach Prezydenta Miasta, konieczność dwukrotnego wyboru wykonawcy projektu tego Planu (w dniu 14 marca i 8 października 2003 r.), co było spowodowane nienależytą realizacją zlecenia przez pierwszego wykonawcę i w konsekwencji projekt GPGO powstał w marcu 2004 r.

5. Sprawozdania z realizacji GPGO przedłożono Radzie Miejskiej w Bytomiu z opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w art. 14 ust. 13 pkt 2 ustawy o odpadach, tj. do 30 czerwca po upływie okresu sprawozdawczego.

Pierwsze sprawozdanie (za lata 2004 – 2006) Prezydent Miasta przedłożył Radzie Miejskiej w dniu 25 lipca 2007 r. a drugie (za lata 2007 – 2008) w dniu 15 września 2009 r., tj. odpowiednio z 25 i z 77 dniowym opóźnieniem.

Zdaniem Prezydenta, opisane powyżej opóźnienia wynikały z przyczyn proceduralnych, ponieważ pierwsze sprawozdanie wykonała firma zewnętrzna, w związku z czym, przed przekazaniem Radzie Miejskiej, poddano je uzgodnieniom wewnętrznym. W drugim przypadku sprawozdanie przygotował Prezydent, na podstawie wytycznych Ministerstwa Środowiska, opublikowane dopiero w czerwcu 2009 r., co uniemożliwiło terminowe przekazanie dokumentu Radzie Miejskiej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Podjęcie działań mających na celu określenie warunków, wymaganych zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o ochronie gruntów, w dziewięciu postępowaniach dotyczących rekultywacji, w których w latach 2007 – 2010 (I półrocze) wydano decyzje zatwierdzające dokumentację techniczną rekultywacji.**
- 2. Zapewnienie zasięgania opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego - w odniesieniu do działalności górniczej, przy wydawaniu decyzji o rekultywacji, wymaganej zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów.**

¹⁹ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

- 3. Przeprowadzanie, co najmniej raz w roku, kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, wymaganej zgodnie z art. 27 ust. 3 ww. ustawy.**
- 4. Wydawanie decyzji w sprawach zezwoleń na odzysk odpadów na podstawie kompletnych wniosków, zgodnych z wymaganiami określonymi w art. 27 ust. 1 ustawy o odpadach.**
- 5. Zapewnienie, przez podmioty obowiązane do rekultywacji, rzetelnego wypełniania obowiązku, określonego w art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, przekazywania Prezydentowi Miasta corocznych zawiadomień o powstałych zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji).**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.