



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 3 listopada 2010 r.

**Pan
Adam Fudali
Prezydent
Miasta Rybnika**

LKA-4101-10-08/2010/P/10/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach skontrolowała Urząd Miasta Rybnika, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie gospodarowania odpadami z wydobycia węgla kamiennego w okresie od 2007 r. do 2010 r. (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 21 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

1. Prezydent Miasta Rybnika, na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹, wydał łącznie siedem decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, z wykorzystaniem odpadów z wydobycia węgla kamiennego², które obowiązywały w okresie objętym kontrolą (w tym, pięć decyzji określających kierunek rekultywacji, dotyczących łącznej powierzchni 46,12 ha oraz

¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., zwanej dalej „ustawą o ochronie gruntów”,

² Kontrolą objęte zostały decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów z wykorzystaniem odpadów z wydobycia węgla kamiennego wymienionych w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206) w pozycjach 01 01 02, 01 04 12 i 01 04 81, zwanych dalej „odpadami z wydobycia węgla kamiennego”.

jedną decyzję o zmianie terminu rekultywacji i jedną decyzję o uznaniu rekultywacji i zagospodarowania za zakończoną).

W każdej z 5 ww. decyzji, dotyczących kierunku rekultywacji, określono podmiot obowiązany do rekultywacji gruntów oraz kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów, co odpowiadało wymogom określonym w art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 *ustawy o ochronie gruntów*. Wydanie każdej z tych decyzji poprzedzono uzyskaniem pozytywnej opinii Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Rybniku, stosownie do art. 22 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy. We wszystkich decyzjach nałożono na jej adresatów obowiązek postępowania z odpadami powstałymi w trakcie realizacji robót, zgodnie z *ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*³ oraz prowadzenia na bieżąco ewidencji odpadów wykorzystanych do rekultywacji.

2. NIK pozytywnie ocenia fakt pisemnego poinformowania przez Urząd stron postępowań, dotyczących wydania poszczególnych decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania, o konieczności złożenia wniosku o wydanie nowej decyzji, w związku z wygaśnięciem z dniem 13 października 2006 r. (na mocy art. 12 *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁴), dotychczasowych decyzji w tym zakresie oraz w związku z koniecznością dostosowania się do wymogów określonych w *rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami*⁵.

Wskutek powyższego w odniesieniu do każdego z obszarów, na których w okresie objętym kontrolą prowadzono, na podstawie decyzji Prezydenta Miasta, rekultywacje z wykorzystaniem odpadów z wydobywania węgla kamiennego, złożono w Urzędzie stosowne aktualizacje projektów technicznych (budowlanych), wraz z wnioskami o wydanie nowych decyzji o kierunku rekultywacji i zagospodarowania.

3. Sposób i kierunek rekultywacji określony we wszystkich ww. decyzjach był zgodny z przeznaczeniem terenu określonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.
4. W okresie objętym kontrolą, wszystkie podmioty, wykonujące objęte badaniem decyzje o kierunku rekultywacji i zagospodarowania, terminowo wywiązywały się z określonego w art. 22 ust. 3 *ustawy o ochronie gruntów* obowiązku zawiadamiania Prezydenta Miasta,

³ t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, zwaną dalej „ustawą o odpadach”,

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1458 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 49, poz. 356.

w terminie do dnia 28 lutego każdego roku, o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

5. Prezydent Miasta, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, wydał łącznie 19 decyzji dotyczących m.in. odpadów z wydobycia węgla kamiennego, z tego 9 dotyczyło udzielenia zezwoleń na prowadzenie odzysku tych odpadów, a 10 zmian w tych decyzjach. Każde z tych zezwoleń (w tym 5 zezwoleń, w których jako miejsce prowadzenia odzysku wskazano obszary rekultywowane na podstawie 7 objętych badaniem decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów), zawierało wszystkie elementy określone w art. 27 ust. 2 pkt 1-6 *ustawy o odpadach*.

Równocześnie w toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W żadnej z 5 objętych badaniem decyzji, określających kierunek rekultywacji z wykorzystaniem odpadów z wydobycia węgla kamiennego, nie określono stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalonego na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców, stosownie do wymogu określonego w art. 22 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie gruntów*.

Nieprawidłowości tej, zdaniem NIK, nie usprawiedliwia stanowisko Pana Prezydenta i p.o. Naczelnika Wydziału Ekologii (osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ww. postępowań), że *dotatkowe ekspertyzy w tej sprawie wydają się zbędne*, ponieważ służą one zapewnieniu obiektywności postępowania o wydanie decyzji w sprawie rekultywacji. Z tego też względu, samej dokumentacji technicznej, określającej technologię i sposób prowadzenia prac rekultywacyjnych, nie można uznać za „opinię rzeczoznawcy”, o której mowa w ww. przepisie.

2. W jednym przypadku (przed wydaniem decyzji o uznaniu rekultywacji gruntów za zakończoną) nie zasięgnięto opinii Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Rybniku, lecz jedynie poinformowano go o wydaniu takiej decyzji. Zdaniem Prezydenta Miasta powyższe powiadomienie było *wystarczające i spełniało wymagania art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów*. Przepis ten stanowi jednak, że w odniesieniu do działalności górniczej, decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania starosta⁶ wydaje po zasięgnięciu opinii ww. organu.

⁶ W zw. z art. 92 ust. 1 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)* stanowiącym, że funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują rada miasta oraz prezydent miasta, powyższy przepis dotyczy również prezydenta miasta na prawach powiatu.

3. W dwóch przypadkach wydano decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania na wniosek złożony przez wykonawcę prac rekultywacyjnych, pomimo że nie okazał on stosownego pełnomocnictwa do reprezentowania podmiotu obowiązującego do rekultywacji, co zgodnie z art. 33 § 3 w zw. z art. 32 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷ wymagane było w sytuacji działania strony przez pełnomocnika. Osoby odpowiedzialne za powyższe, tj. p.o. Naczelnika Wydziału Ekologii oraz Pełnomocnik ds. Górnictwa przyznały, że *był to błąd w postępowaniu*.
4. W okresie objętym kontrolą (i wcześniej od czerwca 2004 r.) Urząd nie wywiązywał się z określonego w art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów obowiązku przeprowadzania, co najmniej raz w roku, kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, tj. zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości.

NIK nie akceptuje wyjaśnień Pana Prezydenta oraz Pełnomocnika ds. Górnictwa, że ten ostatni przez częste wizyty na terenach rekultywowanych *jest na bieżąco zorientowany w aktualnym stanie prowadzonych robót* i w ten sposób wykonywano obowiązek określony w ww. przepisie. NIK pozytywnie ocenia złożoną w wyjaśnieniach Pana Prezydenta deklarację, że zobowiąże Wydział Ekologii do przeprowadzania ww. kontroli.

5. Rada Miasta uchwaliła *Plan Gospodarki Odpadami dla Miasta Rybnika*⁸ 15 września 2004 r.⁹, z opóźnieniem 259 dni w stosunku do terminu określonego w art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - *Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw*¹⁰ (31 grudnia 2003 r.). Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o odpadach przygotowanie projektu planu spoczywało na Prezydencie Miasta. NIK uwzględnia fakt, podniesiony w wyjaśnieniach złożonych przez Pana Prezydenta, że z powodu spóźnionego (o 56 dni) uchwalenia planu wyższego stopnia (Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami), *było mniej czasu na opracowanie GPGO* (który winien być zgodny z zapisami tego pierwszego). Powyższe nie usprawiedliwia jednak przedłożenia projektu GPGO Zarządowi Województwa Śląskiego do zaopiniowania, dopiero pismem z dnia 5 maja 2004 r., a jego ostatecznej wersji, wraz z projektem uchwały w sprawie przyjęcia GPGO, właściwej komisji Rady

⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.,

⁸ zwany dalej „GPGO”,

⁹ uchwałą Rady Miasta Rybnika nr 362/XXIV/2004 z dnia 15 września 2004 r.,

¹⁰ Dz. U. Nr 100, poz. 1085

Miasta na posiedzeniu w dniu 1 września 2004 r. Ponadto, NIK nie podziela stwierdzenia Prezydenta Miasta, że ponieważ *Rybnik jest Miastem na prawach powiatu więc należy traktować go jako gminę, a co za tym idzie Rada Miasta Rybnika miała czas uchwalić Program Ochrony Środowiska [w tym GPGO] do 30 czerwca 2004 r.* Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹, miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie.

6. Nie zaktualizowano GPGO, co 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 15 września 2008 r., natomiast do dnia zakończenia czynności kontrolnych Gmina nie wywiązała się z określonego w ww. przepisie obowiązku aktualizacji GPGO. NIK, biorąc pod uwagę, że opóźnienie w uchwaleniu aktualizacji GPGO spowodowało (jak wyjaśniał Prezydent Miasta) oczekiwanie na aktualizację Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami (co nastąpiło 29 kwietnia 2009 r.), z którym stosownie do art. 15 ust. 2 ww. ustawy GPGO powinien być zgodny, zwraca uwagę, że od tej daty do dnia zakończenia czynności kontrolnych upłynęło przeszło 16 miesięcy.
7. Żadnego z dwóch, sporządzonych w okresie objętym kontrolą, sprawozdań z realizacji GPGO (z czerwca 2007 r. za lata 2004-2006 oraz z sierpnia 2009 r. za lata 2007-2009) nie przedłożono Radzie Miasta. Pierwszego z ww. sprawozdań również nie przekazano Zarządowi Województwa Śląskiego, a drugie sporządzono i przekazano Zarządowi Województwa dopiero na jego wezwanie, z opóźnieniem 90 dni w stosunku do terminu ustawowego 30 czerwca 2009 r., co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 13 pkt 2 ustawy o odpadach nakładającego na Prezydenta Miasta obowiązek przedkładania Radzie Miasta oraz Zarządowi Województwa Śląskiego sprawozdań z realizacji GPGO w terminie do dnia 30 czerwca po upływie okresu sprawozdawczego. Prezydent Miasta w toku kontroli zadeklarował, że sprawozdania z realizacji GPGO będą terminowo przedkładane Radzie Miasta i Zarządowi Województwa.

Za opracowanie GPGO i sporządzanie okresowych raportów z jego realizacji, odpowiedzialni byli: inspektor zatrudniony w Wydziale Gospodarki Komunalnej Urzędu oraz inspektor zatrudniony w Wydziale Ekologii, pomimo że w obowiązującym

¹¹ t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592

od 1 lipca 2009 r. do 31 sierpnia 2010 r. zakresie czynności pierwszego z nich nie ujęto ww. zadań. Zdaniem NIK zamieszczony we wspomnianym zakresie czynności ogólny zapis mówiący o realizacji „zadań związanych z postępowaniem z odpadami komunalnymi w gminie” nie odpowiadał faktycznemu zakresowi obowiązków tego pracownika. NIK pozytywnie ocenia fakt, że z dniem 1 września 2010 r. zakres czynności ww. pracownika uzupełniono o zapis jednoznacznie odnoszący się do obowiązków w zakresie „spraw związanych z opracowaniem planu gospodarki odpadami dla Miasta Rybnika oraz sporządzaniem sprawozdań z jego realizacji”.

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

- 1. Przeprowadzenie kontroli stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów, w tym m.in. kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych oraz podjęcie działań zapewniających wywiązywanie się z określonego w art. 27 ust. 3 ustawy obowiązku przeprowadzania ww. kontroli rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych co najmniej raz w roku.**
- 2. Zapewnienie, przy wydawaniu decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania:**
 - **określania w tych decyzjach stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców, zgodnie z wymogiem określonym w art. 22 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów;**
 - **zasięgania opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego, wymaganej w odniesieniu do działalności górniczej, zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów.**
- 3. Zaktualizowanie Planu Gospodarki Odpadami dla Miasta Rybnika i przedłożenie go Radzie Miasta do uchwalenia.**
- 4. Terminowe przedłożenie Radzie Miasta oraz Zarządowi Województwa sprawozdań z realizacji Planu Gospodarki Odpadami.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Prezydenta, w terminie 14 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.