



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.002.03.2018
P/18/067

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/067 - Zabezpieczenie i zagospodarowanie zwałowisk pogórnich
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Tomasz Raszka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LKA/21/2018 z 16 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Zabrze, ul. Powstańców Śląskich 5-7, 41-800 Zabrze ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Mańka-Szulik, Prezydent Miasta ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Prezydent w okresie objętym kontrolą³ podejmował działania nadzorcze nad sposobem gospodarowania odpadami z wydobycia węgla kamiennego i zapewnieniem bezpieczeństwa zwałowisk pogórnich, jednak działania te nie były w pełni rzetelne. Nie podejmował on działań w celu wyegzekwowania od podmiotów wykonujących decyzje w sprawie rekultywacji gruntów zawiadomień o powstałych zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, o których mowa w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*⁴. Skutkiem powyższego był fakt, iż Prezydent nie posiadał rzetelnej wiedzy w zakresie sposobu wykonywania wydanych przez siebie decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów z wykorzystaniem m.in. odpadów wydobywczych. Prezydent dopuścił także do prowadzenia prac rekultywacyjnych w ramach projektu „Rekultywacja terenów w rejonie rzeki Bytomki na obszarze gminy Zabrze” bez wymaganych w tym zakresie decyzji, o których mowa w art. 22 ustawy *o ochronie gruntów*.

Prezydent, w wydanych decyzjach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku prowadzonej działalności wydobywczej, nie określił stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, czym naruszone zostały wymogi wynikające z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ochronie gruntów*. Wprawdzie kierunki rekultywacji gruntów ustalone w tych decyzjach były zgodne z kierunkami zagospodarowania tych terenów, określonymi w dokumentacji planistycznej gminy to jednak nie wynikały one z opinii niezależnych rzeczoznawców, o których mowa w art. 28 ust. 5 ww. ustawy.

¹ Zwany dalej *Urzędem*.

² Zwana dalej *Prezydentem*.

³ Lata 2015-2018 (do dnia kontroli NIK).

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1161, zwanej dalej *ustawą o ochronie gruntów*.

W dokumentach strategicznych Miasta uwzględniono fakt występowania na jego terenie zwałowisk odpadów powęglowych, wytypowano również te, które najpilniej potrzebują rekultywacji. W lokalnych programach rewitalizacji obszarów miejskich na kolejne lata planowano realizację projektów związanych z procesem rewitalizacji terenów zdegradowanych działalnością górnictwem dla przywrócenia ich do wykorzystania dla celów społeczno – gospodarczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadzór nad sposobem i bezpieczeństwem gospodarowania odpadami wydobywczymi.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Prezydent nie wydawał decyzji zatwierdzających programy gospodarowania odpadami z wydobycia węgla kamiennego. Z uwagi na ilość wytwarzanych odpadów wydobywczymi na terenie Zabrze⁵, organem właściwym w sprawach odpadów wydobywczymi w przypadkach określonych w art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o *odpadach wydobywczymi*⁶, był Marszałek Województwa Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 12)

1.2. W okresie tym Prezydent wydał dwie decyzje⁷ na podstawie art. 22 ustawy o *ochronie gruntów* w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, z zastosowaniem odpadów z wydobycia węgla kamiennego. Obie dotyczyły tego samego terenu położonego w Zabrzu Makoszowach⁸. W pierwszej z nich wydanej w 2015 r. ustalono, że część terenu – grunty leśne zostaną zrehabilitowane w kierunku pierwotnego użytkowania poprzez zalesienie, a część poprzez zatrawienie oraz że rekultywacja techniczna będzie polegać na odpowiednim ukształtowaniu terenu leśnego tak, aby osiągał on wymaganą rzędność i umożliwił prowadzenie gospodarki leśnej. Ponadto przewidziano podniesienie niwelety drogi na części terenu jako drogi technologicznej w celu umożliwienia dojazdu do rekultywowanego obszaru oraz zapewnienia przejeźdźności drogi po wystąpieniu osiadań spowodowanych eksploatacją górnictwem. Określono też, że do prac rekultywacyjnych zostaną wykorzystane odpady wydobywcze. Adresatem decyzji był przedsiębiorca, który spowodował utratę wartości użytkowej gruntów⁹, a została ona wydana na wniosek pełnomocnika tego podmiotu.

Zgodnie z wymogami art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 ww. ustawy, w decyzji określono: osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów oraz kierunek i termin jej wykonania.

Druga decyzja została wydana w 2017 r. na wniosek następcy prawnego zlikwidowanego zakładu górnictwem¹⁰ i zmieniała pierwszą z ww. decyzji z 2015 r. w zakresie: jej adresata (osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów), a także zwiększenia powierzchni terenu objętego rekultywacją (z 5,62 ha do 8,39 ha w związku ze szkodami spowodowanymi ruchem zakładu górnictwem, w tym w wyniku reaktywacji starych zrobów¹¹, które nastąpiły w trakcie rekultywacji). Zmieniony został także termin zakończenia rekultywacji z 30 listopada 2017 r. na 31 grudnia 2023 r. (co wynikało z zaplanowanych robót i przyjętego harmonogramu ich wykonania).

⁵ KWK „Makoszowy”, ZG „Siltech”,

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1849 ze zm.

⁷ ZN-II.6124.1.2014.MA z dnia 8 kwietnia 2015 r. i ZN-II.6124.1.2014.GD z dnia 18 sierpnia 2017 r.

⁸ Pomiędzy potokiem Bielszowickim, a zalewiskiem obejmującym oddział leśny 114 Leśnictwa Makoszowy.

⁹ Kompania Węglowa SA.

¹⁰ Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA.

¹¹ Zroby - wyrobisko w kopalni podziemnej po wyeksploatowaniu w nim kopaliny.

Wydłużenie terminu rekultywacji gruntów było uzasadnione, gdyż jak wynikało z treści wniosku, w styczniu 2017 r. zaktualizowano zakres szkody obejmujący II etap rekultywacji w kierunku leśnym, w związku z czym konieczne było sporządzenie dodatkowej dokumentacji projektowej.

Obie decyzje wydane zostały, po zasięgnięciu opinii wymaganych zgodnie z art. 22 ust. 2 *ustawy o ochronie gruntów*, tj.: dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego – w odniesieniu do działalności górniczej, oraz dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych - w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji.

W ww. decyzjach nie określono stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, który zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 *o ochronie gruntów* winien być ustalony na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców.

Podmioty wykonujące ww. decyzje nie przekazywały Prezydentowi Miasta zawiadomień o powstałych zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji pomimo, że art. 22 ust. 3 *ustawy o ochronie gruntów* zobowiązywał ich do przekazywania w terminie do dnia 28 lutego każdego roku informacji o takich zmianach powstałych w roku poprzednim, a stosowne pouczenie w tej sprawie było zawarte w treści samych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 14-26)

1.3. Miasto Zabrze przystąpiło w 2014 r. do realizacji robót rekultywacyjnych w ramach projektu „Rekultywacja terenów w rejonie rzeki Bytomki na obszarze gminy Zabrze”¹². Zakres robót wykonanych na *Haldzie Ruda* obejmował w ramach rekultywacji technicznej: eliminację dzikich wysypisk odpadów komunalnych, bieżącą konserwację ciągów komunikacyjnych, wytyczenie ścieżki dydaktycznej, wykonanie punktów edukacyjnych, wytyczenie i wykonanie punktu widokowego ze stacją informacyjną, zabezpieczenie skarp przed erozją ablacyjną, a w ramach rekultywacji biologicznej: przygotowanie gruntów pod zasiew i nasadzenia, wykonanie nasadzeń wybranych gatunków krzewów, nasadzenie krzewinek (wrzосу) i wysiew roślin okrywowych. Dla ww. robót Miasto nie posiadało decyzji – wydanej przez właściwy organ - w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, o której mowa w art. 22 *ustawy o ochronie gruntów*.

(dowód: akta kontroli str. 32-40)

1.4. W okresie objętym kontrolą Prezydent nie wydawał zezwoleń na zbieranie odpadów z wydobycia węgla kamiennego, wydał natomiast trzy decyzje - zezwolenia na przetwarzanie takich odpadów¹³. Zezwolenia spełniały wymagania określone w art. 43 ust. 2 *ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach*¹⁴, w szczególności określono w nich rodzaj i masę odpadów przewidywanych do przetworzenia i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku oraz miejsce i dopuszczoną metodę lub metody przetwarzania odpadów, ze wskazaniem procesu przetwarzania. Zezwolenia te wydane zostały dla dwóch podmiotów, z których jeden wykorzystywał odpady do produkcji mieszanki podsadzkowej i lokowania ich w podziemnych wyrobiskach górniczych (podsadzanie wyrobisk górniczych), a drugi wykorzystywał je do utwardzania powierzchni terenów (dróg, placów magazynowych).

(dowód: akta kontroli str. 41-58)

¹² Projekt był wykonany na zlecenie i sfinansowany przez Miasto Zabrze, przy udziale środków pochodzących z funduszy UE w ramach Programu Narodowa Strategia Spójności „Infrastruktura i Środowisko”.

¹³ Z których jedna dotyczyła zmiany decyzji wydanej w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 992, ze zm.

1.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi związane z zagospodarowaniem odpadów pochodzących z wydobycia węgla kamiennego. Wpłynęły natomiast trzy zapytania radnych Rady Miasta i rady dzielnicy w związku ze zgłaszanymi do nich przez mieszkańców skargami związanymi z ww. działalnością. Interwencje w tych sprawach podejmowano bez zwłoki, wykorzystując wszystkie dostępne narzędzia.

Pierwsze z zapytań – z września 2015 r. dotyczyło podania informacji o działaniach podjętych przez Urząd w celu zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przy eksploatacji zwałowiska odpadów powydobywczych w Zabrze-Mikulczycach przy ul. Kopalnianej (Hałda 1/R). Zgodnie z treścią zapytania, w wyniku rozbiórki tego zwałowiska nasiliły się procesy termiczne, co spowodowało rozprzestrzenianie się uciążliwych zapachów oraz zapylenie terenu dzielnicy Mikulczyce.

Z treści odpowiedzi¹⁵ na zapytanie wynikało, że pracownicy Urzędu interweniowali w Zarządzie Spółki będącej właścicielem terenu i posiadającej pozwolenie na rozbiórkę hałdy, w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska oraz u Marszałka Województwa Śląskiego. Zostały przeprowadzone badania zanieczyszczeń powietrza przez Wojewódzką Inspekcję Ochrony Środowiska oraz przez Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska PAN w Zabrzu na zlecenie Urzędu. Wyniki badań nie wykazały przekroczeń dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w powietrzu powodowanych przez eksploatację hałdy, jednakże z uwagi na występujące uciążliwości zwrócono się do Marszałka Województwa Śląskiego z prośbą o rozważenie możliwości cofnięcia lub zmiany decyzji – pozwolenia na wytwarzanie odpadów wraz z zezwoleniem na odzysk odpadów. Marszałek Województwa Śląskiego w wydanej decyzji¹⁶ zobowiązał spółkę do usunięcia przyczyn uciążliwego oddziaływania na środowisko zapażarowanego zwałowiska. Spółka odwołała się od tej decyzji do Ministra Środowiska, który uchylił zaskarżoną decyzję¹⁷, przekazując ją do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Na tę z kolei decyzję spółka wniosła skargę¹⁸ do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, skarga została oddalona¹⁹. Do dnia niniejszej kontroli NIK sprawa pozostawała w toku.

Dwa kolejne zapytania (z lipca i września 2016 r.) dotyczyły działań podejmowanych przez Urząd w związku z aktywnością termiczną zamkniętego obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych *Hałda Ruda*, powodującą znaczne uciążliwości dla mieszkańców.

W odpowiedzi²⁰ na te zapytania podano, że na terenie hałdy prowadzone były regularne badania monitoringowe przez Główny Instytut Górnictwa w Katowicach²¹, a także zostały wykonane odwierty w hałdzie w celu rozpoznania zasięgu i głębokości występowania podwyższonych temperatur, jak i struktury hałdy. Pozwoliło to na opracowanie – we wrześniu 2016 r. - koncepcji prac zabezpieczających przed rozprzestrzenianiem się strefy podwyższonych temperatur i zmniejszających uciążliwość dla mieszkańców, a Urząd podjął działania zmierzające do wyłonienia wykonawcy ww. prac zgodnie z ww. koncepcją.

W listopadzie i grudniu 2016 r. zgodnie z ww. koncepcją, w ramach prac interwencyjnych na terenie *Hałdy Ruda* wykonano rów ekranujący o długości 140 m oddzielający strefę intensywnych zjawisk pożarowych od wierzchołku obiektu (wypełniony materiałem uszczelniającym, niezawierającym części palnych),

¹⁵ Pismo z 5 października 2015 r. znak BRM.0003.202.2015.

¹⁶ Nr 1696/OS/2014 z 28 sierpnia 2014 r.

¹⁷ Decyzją DOŚwoa-281-83/47700/14/AS z 28 listopada 2014 r.

¹⁸ Pismo z 30 grudnia 2014 r.

¹⁹ Na posiedzeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w dniu 15 września 2015 r.

²⁰ Pismo z 26 września 2016 r.

²¹ Zwany dalej G/G.

a w sierpniu i wrześniu 2017 r. wykonano okrywę uszczelniającą (wykonaną z materiału mineralnego niezawierającego części palnych) pod linią przebiegu rowu w celu zmniejszenia oddziaływania części hałdy aktywnej termicznie na otaczające środowisko. W trakcie prac interwencyjnych zaobserwowano przemieszczanie się strefy podwyższonych temperatur w kierunku południowym i wschodnim w rejonie wjazdu na wierzchowinę obiektu, w tym szczególnie niebezpieczną migrację stref pożarowych w kierunku południowym, świadczącą o rozwojowym charakterze zjawisk termicznych, które w przyszłości mogłyby objąć większe obszary obiektu. W związku z tym, po przeprowadzeniu kolejnych badań monitoringowych przez GIG, w październiku 2017 r. podjęto działania naprawczo-prewencyjne zmierzające do zabezpieczenia stref aktywnych termicznie oraz do niedopuszczenia do zapożarowania większego obszaru hałdy, m.in. poprzez przedłużenie ww. rowu ekranującego i wypełnienie go gruntem mineralnym spoistym.

Badania termowizyjne przeprowadzone przez GIG po wykonaniu ww. robót (w listopadzie 2017 r.) potwierdziły skuteczność wykonanego ekranu zabezpieczającego zalesioną część hałdy (nie wykazano oznak występowania procesów termicznych). Od tego czasu prowadzono dalszą obserwację hałdy, w kierunku intensyfikacji zachodzących zjawisk termicznych oraz ich migracji w kierunku jej nieaktywnych termicznie rejonów.

(dowód: akta kontroli str. 59-70, 71-81, 82)

W toku przeprowadzonych przez NIK oględzin²² ww. hałdy stwierdzono 5 miejsc wykazujących objawy początków pożaru endogenicznego (unosił się w tych miejscach jasnoszary dym, wyczuwalny był mocny, smolisty zapach). Trzy ogniska pożaru położone w jednej linii na długości ok. 10 m znajdowały się na drodze prowadzącej na wierzchowinę, w miejscu zakończenia ekranu wykonanego w październiku 2017 r. w ramach robót interwencyjnych, jedno – na wierzchowinie po zewnętrznej stronie ww. ekranu zabezpieczającego oraz jedno – przy drodze poniżej skarpy w miejscu zakończenia okrywy uszczelniającej wykonanej w ramach robót interwencyjnych w sierpniu i wrześniu 2017 r. Ponadto, w jednym miejscu, na skarpie poniżej ekranu zabezpieczającego stwierdzono miejsca już przepalone. W pobliżu tych miejsc znaleziono ślady wybierania materiału ze skarpy hałdy. Nie stwierdzono miejsc zalegania odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 83-89)

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ekologii, do którego zakresu działania należało prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, Prezydent Miasta w uzasadnionych przypadkach prowadzi czynności kontrolne przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie sposobu gospodarowania odpadami wydobywczymi, w trybie art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*²³, bądź występuje do innych właściwych organów ochrony środowiska. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły jednak okoliczności uzasadniające podjęcie przez Prezydenta czynności kontrolnych, ani uzasadniające wystąpienie przez Prezydenta do innych organów ochrony środowiska o podjęcie czynności kontrolnych w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5, 12-13)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²² W dniu 2 marca 2018 r.

²³ Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

1. W wydanej przez Prezydenta decyzji ZN-II.6124.1.2014.MA z dnia 8 kwietnia 2015 r. w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz w kolejnej decyzji ZN-II.6124.1.2014.GD z dnia 18 sierpnia 2017 r. (zmieniającej decyzję wcześniejszą) nie określono stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, który zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 *o ochronie gruntów* miał być ustalony na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Nieruchomościami²⁴, odpowiedzialnego za prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, wyjaśniła, że nie zlecono sporządzenia opinii biegłych dotyczącej określenia stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów ze względu na brak takiej potrzeby wynikającej z przepisów prawa oraz okoliczności faktycznych sprawy. Zasadniczym powodem zaistnienia potrzeby rekultywacji przedmiotowego obszaru było osiadanie terenu, spowodowane ruchem zakładu górniczego, którego skutkiem było występowanie zjawisk powodziowych i podtopień w rejonie dzielnicy Makoszowy. Oceniając stan faktyczny organ prowadzący postępowanie ustalił, że nie nastąpiły inne okoliczności powodujące ograniczenie lub utratę wartości użytkowej gruntów typu pogorszenie jej walorów glebowych, czy też przyrodniczych, stąd nie odnotowano potrzeby zlecenia przedmiotowych opinii.

(dowód: akta kontroli str. 7, 15-17, 22-24, 29-31)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższym wyjaśnieniu. Jak przyznała bowiem Naczelnik Wydziału ZN w złożonych wyjaśnieniach, zasadniczym powodem zaistnienia potrzeby przeprowadzenia rekultywacji ww. obszaru było wystąpienie szkody polegającej na osiadaniu i zalewaniu terenu, spowodowanej ruchem zakładu górniczego. Jak wynika z art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*²⁵, naprawienie szkody w gruncie rolnym lub leśnym zdegradowanym lub zdewastowanym na skutek ruchu zakładu górniczego następuje w sposób określony przepisami o ochronie tych gruntów. Zgodnie natomiast z art. 22 ust. 1 *ustawy o ochronie gruntów*, obowiązek rekultywacji i zagospodarowania gruntów ustalany jest w formie decyzji administracyjnych, które określają: stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców, osobę obowiązaną do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów, uznanie rekultywacji za zakończoną. Rekultywacja terenu polega na przywróceniu jego do stanu poprzedniego, natomiast jej kierunek powinien wynikać z opinii niezależnych rzeczoznawców, o których mowa w art. 28 ust. 5 *ustawy o ochronie gruntów*.

2. Pracownicy Urzędu w latach 2015-2018 (do dnia kontroli NIK) nie podejmowali działań w celu wyegzekwowania od podmiotów wykonujących decyzje w sprawie rekultywacji gruntów, zawiadomień o powstałych zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, o których mowa w art. 22 ust. 3 *ustawy o ochronie gruntów*.

Jak wyjaśniła w tych sprawach Naczelnik Wydziału ZN, odpowiedzialnego za nadzór nad realizacją ww. decyzji, organowi wydającemu ww. decyzje wiadome było, że z uwagi na przekształcenia własnościowe spółek, prace rekultywacyjne nie zostały rozpoczęte. Wiedzę tę potwierdzały przeprowadzone kontrole terenu, na którym rekultywacja miała zostać dokonana, które były doraźnie przeprowadzane przez Naczelnika Wydziału przy okazji wizji lokalnych

²⁴ Zwana dalej Naczelnikiem Wydziału ZN.

²⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.

prowadzonych w rejonie dzielnicy Makoszowy, natomiast nie sporządzano z nich raportów w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 22-24, 30-31)

NIK - odnosząc się do ww. wyjaśnień Naczelnika Wydziału ZN - wskazuje, że obowiązek zawiadomienia organu, który wydał decyzję w sprawie rekultywacji wynika wprost z art. 22 ust. ustawy o *ochronie gruntów*, tym samym winien być egzekwowany przez Prezydenta.

3. Miasto nie posiadało decyzji – wydanej przez właściwy organ - w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, o której mowa w art. 22 ustawy o *ochronie gruntów*, dla terenu objętego rekultywacją na *Hałdzie Ruda*, w ramach projektu „Rekultywacja terenów w rejonie rzeki Bytomki na obszarze gminy Zabrze”.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ekologii, do którego zakresu działania należała koordynacja i realizacja zadań w zakresie ww. projektu, uzyskanie decyzji w sprawie rekultywacji w tym przypadku nie było wymagane, gdyż dotyczy ona wyłącznie gruntów w rozumieniu ustawy o *ochronie gruntów*, czyli (zgodnie z art. 4 pkt 1 tej ustawy) gruntów będących gruntami rolnymi i leśnymi (wymienionymi w art. 2 ust. 1 i 2), a tereny rekultywowane w ramach ww. projektu nie spełniały tego kryterium. Przyznał, że 5 spośród 28 działek znajdujących się na *Hałdzie Ruda* jest oznaczonych w ewidencji gruntów prowadzonej przez Urząd jako użytki rolne, lecz na działkach tych nie były wykonywane żadne prace rekultywacyjne. Stwierdził też, że dla hałd zastosowanie mają przepisy ustawy o *odpadach* oraz ustawy o *odpadach wydobywczych*.

(dowód: akta kontroli str. 5, 13, 32-40)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższym wyjaśnieniu. Przepis art. 129 ust. 2 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* stanowi bowiem, że do rekultywacji gruntów po działalności górniczej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o *ochronie gruntów*. Oznacza to, że przepisy ustawy o *ochronie gruntów* mają zastosowanie w znaczeniu określonym w art. 4 pkt. 18 ww. ustawy, w przypadku rekultywacji każdego użytku gruntowego przekształconego niekorzystnie działalnością górniczą i rekultywacją terenów po działalności górniczej, a w sprawach dotyczących takich gruntów działają organy określone, jako właściwe w ustawie o *ochronie gruntów*. Rekultywacja taka powinna być prowadzona przy uwzględnieniu zasad wynikających z tej ustawy. Zgodnie zatem z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o *ochronie gruntów* przed rozpoczęciem prac należało uzyskać decyzję w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Potencjalnym skutkiem tej nieprawidłowości mogło być prowadzenie rekultywacji niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Ocena cząstkowa

Prezydent podejmował działania nadzorcze nad sposobem gospodarowania odpadami z wydobycia węgla kamiennego i zapewnieniem bezpieczeństwa zwalowisk pogórnich, jednak działania te nie były w pełni rzetelne. Nie podejmował on działań w celu wyegzekwowania od podmiotów wykonujących decyzje w sprawie rekultywacji gruntów, zawiadomień o powstałych zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, o których mowa w art. 22 ust. 3 ustawy o *ochronie gruntów*. Ponadto dopuścił do prowadzenia prac rekultywacyjnych w ramach projektu „Rekultywacja terenów w rejonie rzeki Bytomki na obszarze gminy Zabrze” bez wymaganych w tym zakresie decyzji, o których mowa w art. 22 ustawy o *ochronie gruntów*.

Prezydent, w wydanych decyzjach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku prowadzonej działalności wydobywczej, nie określili stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, czym naruszone zostały wymogi wynikające z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów.

2. Sposób zagospodarowania terenów, na których składowane są odpady wydobywcze.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Działając na zlecenie Miasta Zabrze, Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska Polskiej Akademii Nauk zidentyfikował w 2017 r.²⁶ na terenie miasta 34 składowiska odpadów po wydobyciu węgla kamiennego (jako „potencjalne historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi”).

W przypadku czterech składowisk stwierdzono²⁷, że wciąż są one termicznie czynne, tj.:

- nadpoziomowe zwałowisko odpadów górniczych Kopalni Sośnica-Makoszowy - Ruch Makoszowy w Makoszowach przy ul. Makoszowskiej (Hałda nr 4, własność gruntu: Skarb Państwa) – w ww. opracowaniu podano: „Zwał nie w pełni przepalony, miejscami czynny termicznie”,
- *Hałda Ruda* (własność gruntu: Skarb Państwa) – w ww. opracowaniu podano: „Stwierdzono 4 stanowiska wykazujące objawy początków pożaru endogenicznego - 3 w fazie utleniania oraz 1 na pograniczu fazy samozagrzewania i samozapalenia, na co wskazują jasnoszary dym i wyczuwalny mocny, smolisty zapach” oraz: „Znacznym zagrożeniem dla mieszkańców są gazowe produkty reakcji zachodzących wewnątrz zapożarowanej części zwałowiska oraz wzrost zapylenia powietrza atmosferycznego”,
- zwał kopalni „Pstrowski” w Mikulczycach przy ul. Kopalnianej (Hałda 1/R, własność gruntu: Skarb Państwa) – w ww. opracowaniu podano: „Częściowo przepalony i ciągle termicznie czynny - wymaga ciągłego monitoringu aktywności termicznej”,
- zwał byłej kopalni „Bielszowice” w Zaborzu, przy rzece Czarniawce, w pobliżu ulic Lompy, Raclawickiej i Ścieżki Górnika (własność gruntu: Skarb Państwa) – w ww. opracowaniu podano: „częściowo przepalony, część termicznie czynna, obecnie zdewastowany”.

Żadne ze zidentyfikowanych składowisk nie było umieszczone w *Spisie zamkniętych i opuszczonych obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych oddziałujących negatywnie na środowisko*²⁸, sporządzonym w 2012 r. przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, celem realizacji dyspozycji zawartej w art. 44 ust. 3 ustawy o odpadach wydobywczych.

(dowód: akta kontroli str. 90-113, 114)

2.2. W Programie ochrony środowiska dla Miasta Zabrze²⁹ został uwzględniony fakt występowania na terenie Miasta zwałowisk odpadów powęglowych. Zidentyfikowano

²⁶ Na podstawie opracowania: „Wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi dla Miasta Zabrze”, wykonanego w grudniu 2017 r. przez Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska Polskiej Akademii Nauk.

²⁷ Na podstawie ww. opracowania sporządzonego przez Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska Polskiej Akademii Nauk

²⁸ Zamieszczonym na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

²⁹ „Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Zabrze do 2016 roku z perspektywą do roku 2020” – Załącznik do Uchwały Nr LI/756/14 Rady Miasta Zabrze z dnia 19 maja 2014 r., zwanym dalej *Programem Ochrony Środowiska*.

na terenie Zabrze 34 zwały górnictwa, z czego do pilnej rekultywacji wytypowano dwa zwałowiska odpadów wydobywczych – przy ul. Trębackiej oraz *Hałdę Ruda*.

Prace rekultywacyjne – w zależności od terenu i stopnia jego degradacji – miały objąć m.in. wywóz odpadów, badania i wymianę skażonej gleby, uporządkowanie terenu, posadzenie drzew i krzewów, wysiew traw, a także wytyczenie szlaków i ścieżek rowerowych. Projekt obejmujący rekultywację powyższych terenów nazwany został „Rekultywacja terenów w rejonie rzeki Bytomki na obszarze gminy Zabrze” a finansowany był przy pomocy środków Programu Operacyjnego: Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 w ramach Priorytetu II „Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi”, działanie 2.2. „Przywracanie terenom zdegradowanym wartości przyrodniczych i ochrona brzegów morskich”.

Oba ww. zwałowiska odpadów zostały zrehabilitowane.

(dowód: akta kontroli str. 115-121)

Dla terenów objętych rekultywacją określonych w decyzjach Prezydenta Miasta w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów (opisanych w poprzedniej części wystąpienia), nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sposób i kierunek rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych w wyniku działalności górniczej, określony w ww. decyzjach był zgodny z przeznaczeniem terenów określonym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zabrze³⁰ (tereny te oznaczone były w ww. dokumencie planistycznym symbolami literowymi: „PG” - tereny składowisk powydobywczych, „ZW” - tereny zieleni wzdłuż cieków wodnych) oraz „ZL” - tereny lasów).

(dowód: akta kontroli str. 122-124, 125-127)

Kierunki rekultywacji określone w decyzjach Prezydenta odpowiadały kierunkom rozwoju Gminy, określonym w Strategii Rozwoju Miasta Zabrze na lata 2008-2020³¹. „Budowa nowych i odnowienie istniejących skwerów, parków, zaułków, terenów zieleni miejskiej” było jednym z przedsięwzięć rozwojowych określonym w tej Strategii w ramach celu horyzontalnego: „Poprawa estetyki miasta” i kierunku działania: „Tworzenie miejsc przyjaznych mieszkańcom”.

(dowód: akta kontroli str. 15, 22-23, 144)

2.3. Rada Miasta Zabrze na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³², w marcu 2010 r. przyjęła aktualizację Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszarów Miejskich Miasta Zabrze na lata 2007- 2015³³, a w grudniu 2016 r. przyjęła Lokalny Program Rewitalizacji Obszarów Miejskich Miasta Zabrze na lata 2016-2023³⁴.

W drugim z ww. programów zaplanowano realizację następujących projektów związanych z procesem rewitalizacji terenów zdegradowanych działalnością górnictwem celem przywrócenia ich do obrotu społeczno – gospodarczego:

- rewitalizacja i przystosowanie dla celów turystycznych, kulturalnych, sportowych i edukacyjnych obszaru po dawnej kopalni Concordia w tym historycznego zwałowiska skały płonnej (Obszar rewitalizacji: Zabrze Maciejów), projekt

³⁰ Uchwała Rady Miasta Zabrze XII/126/11 z dnia 4 lipca 2011 r. w sprawie: uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zabrze.

³¹ Załącznik nr 1 do Uchwały Nr XXII/284/08 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 17 marca 2008 r.

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

³³ Uchwała nr L/690/2010 z dnia 15 marca 2010 r. Rady Miasta Zabrze w sprawie aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszarów Miejskich Miasta Zabrze na lata 2007- 2015 oraz uchwała nr LVIII/745/10 z dnia 23 sierpnia 2010 r. Rady Miasta Zabrze w sprawie aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszarów Miejskich Miasta Zabrze na lata 2007-2015 i kolejne zmiany do tej uchwały.

³⁴ Uchwała nr XXXV/372/16 z dnia 19 grudnia 2016 r. Rady Miasta Zabrze w sprawie Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszarów Miejskich Miasta Zabrze na lata 2016-2023, zmieniona uchwałą nr LI/618/17 Rady Miasta Zabrze z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany ww. uchwały.

przewidywał adaptację zabytkowych i historycznych obiektów po byłej kopalni węgla kamiennego „Concordia” oraz rewitalizację terenów pogórnicych do celów turystycznych, kulturalnych i sportowych oraz utworzenie ośrodka edukacyjnego dla dzieci i młodzieży,

- adaptacja zabudowań po dawnej kopalni Ludwik na cele gospodarcze, kulturalne, turystyczne oraz rekreacyjno-sportowe (Obszar rewitalizacji Biskupice),
- rekultywacja oraz zagospodarowanie terenu w rejonie ulic Lompy i Jodłowej w celu zapewnienia kompleksowej możliwości rozwoju kultury fizycznej (Obszar rewitalizacji Zaborze Południe),
- rekultywacja oraz zagospodarowanie obszarów zdegradowanych w celu zapewnienia kompleksowej możliwości rozwoju kultury fizycznej (Obszar rewitalizacji w ramach dzielnic: Biskupice, Centrum Południe, Centrum Północ, Guido, Mikulczyce, Zaborze Południe, Zaborze Północ, Zandka).

Założenia programu były zbieżne z dokumentacją planistyczną gminy, w szczególności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zabrze. W programie określono m.in. terminy zakończenia realizacji ww. przedsięwzięć (2020 – 2023) oraz określono ich szacunkowy koszt, który kształtował się na poziomie 28,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 128-141)

Ocena cząstkowa

W dokumentach strategicznych Miasta uwzględniono fakt występowania na jego terenie zwałowisk odpadów powęglowych, wytypowano również te, które najpilniej potrzebują rekultywacji. W lokalnych programach rewitalizacji obszarów miejskich na kolejne lata planowano realizację projektów związanych z procesem rewitalizacji terenów zdegradowanych działalnością górnictwem dla przywrócenia ich do wykorzystania dla celów społeczno – gospodarczych. Prezydent w wydanych decyzjach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów zapewnił zgodność kierunków rekultywacji z kierunkami zagospodarowania tych terenów określonymi w dokumentacji planistycznej gminy, jednak nie wynikały one z opinii niezależnych rzeczoznawców, o których mowa w art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, zwraca uwagę na obowiązek zapewnienia, przy wydawaniu decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, dwóch opinii rzeczoznawców, o których mowa w art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów oraz określania – na ich podstawie – w treści decyzji stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu egzekwowanie, od adresatów decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, przekazywania w określonym w art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych terminie, zawiadomień o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., zwanej dalej *ustawą o NIK*.

V. Pozostałe 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 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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Katowice, dnia 28 czerwca 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**