



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.002.05.2018
P/18/067

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

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	Bogusława Pala, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/81/2018 z dnia 13 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu, ul. Stanisława Wyspiańskiego 10, 32-602 Oświęcim
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Starzec, Starosta Oświęcimski ¹ (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Starosta w okresie objętym kontrolą² 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 korzystał on bowiem z przyznanych narzędzi nadzoru jakimi jest kontrola zgodności rekultywacji i zagospodarowania gruntów z wydanymi decyzjami, o której mowa w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³. Ponadto nie reagował na bieżąco na bezczynność adresatów decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów w zakresie przekazywania, w określonym w art. 22 ust. 3 ww. ustawy terminie, zawiadomień o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Skutkiem powyższego był fakt, iż Starosta nie posiadał rzetelnej wiedzy o sposobie i przebiegu rekultywacji i zagospodarowania gruntów z wykorzystaniem m.in. odpadów wydobywczych, prowadzonej na obszarach objętych wydanymi decyzjami.

Nadto, Starosta, 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 rolnych i leśnych. Wprawdzie kierunki rekultywacji gruntów ustalone w tych decyzjach były zgodne z kierunkami zagospodarowania tych terenów, określonymi w dokumentacji planistycznej gmin, na terenie których były prowadzone prace rekultywacyjne, to jednak nie wynikały one z opinii niezależnych rzeczoznawców, o których mowa w art. 28 ust. 5 ww. ustawy.

¹ Zwany dalej „Starostą”.

² Lata 2015-2018 (do dnia kontroli NIK).

³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1161, zwanej dalej *ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych*

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadzór nad sposobem i bezpieczeństwem gospodarowania odpadami wydobywczymi

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015-2018 (do dnia kontroli NIK) Starosta, jako organ właściwy w sprawach odpadów wydobywczych w przypadkach określonych w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. *o odpadach wydobywczych*⁴, nie wydawał decyzji zatwierdzających programy zagospodarowania odpadami z wydobycia węgla kamiennego. W 2015 r. wpłynął jeden wniosek, który pozostał bez rozpoznania, gdyż wezwany wnioskodawca nie złożył wymaganych wyjaśnień i uzupełnień.

(dowód: akta kontroli str. 27)

1.2. W kontrolowanym okresie Starosta wydał trzy decyzje, na podstawie art. 22 ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów z zastosowaniem odpadów z wydobycia węgla kamiennego⁵ oraz cztery decyzje wprowadzające zmiany (w tym dwie dotyczyły zmian w decyzjach wydanych w okresie poprzedzającym kontrolę). Sześć decyzji dotyczyło obszaru położonego w Gminie Brzeszcze (obręb Brzeszcze), a jedna obszaru położonego na terenie Miasta Oświęcim (obręb Monowice). I tak:

- w decyzji z dnia 19 marca 2015 r. nr WOŚ.6122.3.2015 określono rolno-wodny kierunek rekultywacji gruntów o powierzchni 30,67 ha (Gmina Brzeszcze) z terminem jej zakończenia do 31 grudnia 2030 r. Rekultywacja polegać miała na wypełnieniu wyrobiska powstałego w wyniku eksploatacji złoża Brzeszcze-Buczaki odpadami górnictwymi pochodzącymi z kopalń węgla kamiennego;
- w decyzji z dnia 27 października 2015 r. nr WOŚ.6122.8.2015 określono leśny kierunek rekultywacji gruntów wraz z regulacją stosunków wodnych terenu zdegradowanego w Nadleśnictwie Andrychów o powierzchni 4,29 ha (Gmina Brzeszcze), w ramach której do 31 grudnia 2022 r. planowane jest wypełnienie zapadliska oraz niecek powstałych w wyniku eksploatacji złoża węgla kamiennego w Kopalni Węgla Kamiennego „Brzeszcze” przy wykorzystaniu odpadów górnictwowych. Prace rekultywacyjne polegać miały na ukształtowaniu terenu leśnego poprzez przeprowadzenie rekultywacji technicznej i biologicznej oraz przywróceniu go do celów produkcji leśnej. Wyznaczoną osobą zobowiązaną do przedmiotowej rekultywacji była Spółkę Restrukturyzacji Kopalń S.A. w Bytomiu⁶. Dwoma decyzjami z dnia 12 maja 2017 r. nr WOŚ.6122.2.2017 i z dnia 10 stycznia 2018 r. nr WOŚ.6122.2.6.2017 wprowadzono zmiany: jedna dotyczyła zwiększenia powierzchni rekultywowanego terenu do 4,33 ha (o 0,04 ha), druga przedłużenia terminu zakończenia rekultywacji gruntów do 31 grudnia 2023 r. Zmianę terminu uzasadniono brakiem rozporządzenia określającego szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska wynikające z zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla, co uniemożliwiło pozyskanie środków na rozpoczęcie zaplanowanych na lata 2017-2018 prac związanych z rekultywacją techniczną i biologiczną terenu. Rozpoczęcie i realizację założonego przedsięwzięcia uzależniono od środków pozyskanych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷, a ustalony nowy termin zakończenia rekultywacji jest równocześnie terminem zakończenia przedsięwzięć dofinansowanych ze środków NFOŚiGW;

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1849, ze zm., zwanej dalej *ustawą o odpadach wydobywczych*.

⁵ Zwanych dalej „decyzjami w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów”.

⁶ Zwaną dalej „SRK S.A.”.

⁷ Zwanego dalej „NFOŚiGW”.

- decyzja z dnia 18 stycznia 2016 r. nr WOŚ.6122.12.2015 określała rolny kierunek rekultywacji gruntów o powierzchni 13,11 ha (Gmina Miasto Oświęcim), na których zakończono eksploatację kruszywa naturalnego „Dwory-Libet” prowadzoną do listopada 2014 r. przez Zakład Górniczy „Dwory II”. Rekultywacja prowadzona ma być do 31 grudnia 2020 r. i polegać na wypełnieniu odkrywki skałą płoną pochodzącą z górnictwa i przeróbki węgla kamiennego.

Pozostałe dwie decyzje z dnia 30 marca 2016 r. nr WOŚ.6122.2.2.2016 i z dnia 6 września 2016 r. nr WOŚ.6122.2.3.2016 dotyczyły zmian decyzji wydanych w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą⁸ i polegały na zmianie osoby obowiązanej do rekultywacji gruntów stanowiących zalewisko „G” i łącznik „E” z „G” oraz zalewisko „F” na Łężniku w Brzeszczach (tereny położone w Gminie Brzeszcze) w związku z nabyciem przez SRK.S.A. zakładu górniczego od Kompanii Węglowej S.A. Na rekultywację obszaru zalewiska F w Łężniku SRK S.A. planowała pozyskać środki z NFOŚiGW⁹.

(dowód: akta kontroli str. 56-84)

1.3. We wszystkich przypadkach adresatami decyzji były podmioty zobowiązane do rekultywacji gruntów na podstawie art. 20 ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*. Były to: SRK S.A. (pięć decyzji), „Hydrostal” Sp. z o.o (jedna decyzja) oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (jedna decyzja).

(dowód: akta kontroli str. 61-84)

1.4. Wszystkie decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, wydane zostały po uzyskaniu opinii (pozytywnych) wymaganych zgodnie z postanowieniem art. 22 ust. 2 ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*, tj. Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Katowicach, Burmistrza Brzeszcz oraz Prezydenta Miasta Oświęcim, a w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji również przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 59-62)

1.5. Wszystkie podmioty obowiązane do rekultywacji gruntów składały zawiadomienia o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, o których mowa w art. 22 ust. 3 ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*. W badanym okresie wpłynęło łącznie 28 takich zawiadomień, z tego: dwa w 2015 r., pięć w 2016 r., dziewięć w 2017 r. i 11 w 2018 r. W zawiadomieniach wskazywano określoną w decyzji łączną powierzchnię podlegającą rekultywacji, powierzchnię zreultywowaną w danym roku oraz powierzchnię pozostającą do rekultywacji. Zgodnie z treścią ww. zawiadomień, w latach 2015-2017 zreultywowano grunty o powierzchni 3,3717 ha położone w Gminie Oświęcim, na których zakończono eksploatację kruszywa naturalnego. W odniesieniu do rekultywacji terenów o powierzchni 34,68 ha, położonych w Gminie Brzeszcze, SRK S.A. zamierzała złożyć wnioski o dofinansowanie do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁰ w ramach programu pomocowego „Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2015-2018”. Wystąpienie z wnioskiem na realizację zadania *Rekultywacja zalewiska „F” Łężnik w Brzeszczach* o powierzchni 30,35 ha zaplanowano w III kwartale 2018 r., po wcześniejszym wykonaniu projektu uwzględniającego przebieg

⁸ 1) Decyzja Naczelnika Miasta i Gminy w Brzeszczach z dnia 1 lipca 1988 r. nr 166/88 sprostowana postanowieniem Starosty z dnia 4 września 2012 r. i zmieniona decyzją Starosty z dnia 17 września 2012 r. nr WOŚ.6122.2.2012.

2) Decyzja Starosty z dnia 27 września 2002 r. nr SGG.6018-2-4/02.

⁹ Zgodnie z przyjętym przez SRKA S.A. *Programem Realizacji Przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska* z 25 października 2017 r. opublikowanym na stronie srk.com.pl.

¹⁰ Zgodnie z przyjętym przez SRKA S.A. *Programem Realizacji Przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska* z 25 października 2017 r. opublikowanym na stronie srk.com.pl

planowanej trasy S1, a następnie po uaktualnieniu terminu zakończenia rekultywacji, natomiast na realizację zadania *Rekultywacja w kierunku leśnym wraz z regulacją stosunków wodnych terenu zdegradowanego w Nadleśnictwie Andrychów w wydzieleniu 18i - a* o powierzchni 4,33 ha wystąpienie z wnioskiem zaplanowano w IV kwartale 2017 r.

Terminowo, tj. do 28 lutego następnego roku złożono 20 zawiadomień, natomiast pozostałe osiem - z opóźnieniem w stosunku do terminu ustalonego w art. 22 ust. 3 ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*, wynoszącym od sześciu do 157 dni.

(dowód: akta kontroli str. 85-116,118,120-123)

1.6. W latach 2015-2018 (do dnia kontroli NIK) Starosta wydał w drodze decyzji łącznie 32 zezwolenia na zbieranie odpadów i przetwarzanie odpadów wydobywczych, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*¹¹, z tego: 23 zezwolenia na zbieranie odpadów¹² i dziewięć zezwoleń na przetwarzanie odpadów¹³. Zezwolenia te uzyskały podmioty, których działalność obejmowała zbieranie lub przetwarzanie m.in. odpadów wydobywczych pochodzących z wydobycia węgla kamiennego o kodach 01 01 02, 01 04 12 i 01 04 81.

Analiza sześciu decyzji – zezwoleń na zbieranie odpadów¹⁴ wykazała, że spełniały one wymagania określone w art. 43 ust. 2 ustawy *o odpadach*. W wydanych czterech zezwoleniach na zbieranie odpadów w szczególności określono 10 letni czas obowiązywania zezwolenia, rodzaj odpadów przewidzianych do zbierania oraz miejsce zbierania odpadów.

Zezwolenia na przetwarzanie odpadów wydane dla dwóch podmiotów określały przede wszystkim 10 letni czas obowiązywania zezwolenia, rodzaj i masę odpadów przewidywanych do przetworzenia i powstających w wyniku przetwarzania w ciągu roku oraz miejsce i dopuszczoną metodę lub metody przetwarzania odpadów, ze wskazaniem procesu przetwarzania.

Adresatami decyzji w sprawie zezwoleń na przetwarzanie odpadów były podmioty, które wykorzystywały odpady m.in. do utwardzania powierzchni terenu, budowy wałów, nasypów i dróg. Jeden z tych podmiotów wykorzystywał odpady w procesie budowy „Zakładu utylizacji odpadów przemysłowych z recyklingiem – etap I”, natomiast drugi zakładał wykorzystywanie odpadów do utwardzania powierzchni terenów (m.in. dróg dojazdowych, placów manewrowych, magazynowych, podjazdów) oraz do budowy m.in. tras rurociągowych, obiektów budowlanych, terenów manewrowych, magazynowych, wałów).

(dowód: akta kontroli str. 28,30-50,138-139,400,402-403,405-407)

W kontrolowanym okresie Starosta nie przeprowadzał kontroli przestrzegania warunków ustalonych w ww. decyzjach (zezwoleniach na zbieranie odpadów i przetwarzanie odpadów wydobywczych), o której mowa w art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 263)

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm., zwana dalej *ustawą o odpadach*.

¹² Z których 12 dotyczyło zmian decyzji wydanych w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą.

¹³ Z których sześć dotyczyło zmian decyzji wydanych w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą.

¹⁴ Wybranych losowo: czterech zezwoleń na zbieranie odpadów o nr: WOS.6233.53.2015 z dnia 11 sierpnia 2015 r., WOS.6233.68.2015 z dnia 9 listopada 2015 r., WOS.6233.32.2016 z dnia 10 czerwca 2016 r., WOS.6233.14.2017 z dnia 16 marca 2017 r. oraz dwóch zezwoleń na przetwarzanie odpadów o nr: WOS.6233.37.2015 r. z dnia 28 maja 2015 r., WOS.6233.51.2017 z dnia 5 października 2017 r.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

1.7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi związane z zagospodarowaniem odpadów wydobywczych pochodzących z wydobycia węgla kamiennego.

(dowód: akta kontroli str. 52-55,262)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W trzech decyzjach Starosty, wydanych w latach 2015-2016, w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów¹⁶ nie określono stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

(dowód: akta kontroli str. 59-62)

Starosta wyjaśnił, że ustawa nie obowiązuje i nie wskazuje, że wydawane decyzje powinny odnosić się do wszystkich czterech punktów określonych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W związku z faktem, iż ustawa nie jest w tym zakresie precyzyjna, nie uznaje się za zasadne obowiązywanie wnioskodawców (którzy zwykle występują do tutejszego organu o wydanie decyzji określającej osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów oraz kierunek i termin wykonania rekultywacji), o ubieganie się w pierwszej kolejności o wydanie decyzji określającej stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów. Stoję na stanowisku, że pracownicy wydziału są kompetentni w tym zakresie i są w stanie stwierdzić czy dane grunty zostały zdewastowane lub zdegradowane, w związku z czym konieczna jest ich rekultywacja.

(dowód: akta kontroli str. 118-119)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższym wyjaśnieniu. Zasadniczym powodem zaistnienia potrzeby przeprowadzenia rekultywacji obszarów, których dotyczyły badane decyzje, było wystąpienie szkody w środowisku polegającej na osiadaniu terenu, spowodowanej ruchem zakładu górniczego oraz konieczność przywrócenia gruntom zdewastowanym przez odkrywkowe zakłady górnicze wartości użytkowych. Jak wynika z art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*¹⁷, 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 rolnych i leśnych, 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 obowiązującą do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów, uznanie rekultywacji za zakończoną. NIK podkreśla, że od ustalonego stopnia i zakresu ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów zdegradowanych działalnością górniczą, powinien zależeć m.in. ustalony w decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów kierunek i zakres rekultywacji.

2. W latach 2015-2018 (do dnia kontroli NIK) Starosta nie przeprowadzał rocznych kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów polegającej na sprawdzeniu zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji, a zwłaszcza

¹⁶ Dwie decyzje wydane w 2015 r. nr.WOŚ.6122.3.2015 z dnia 19 marca 2015 r., WOŚ.6122.8.2015 z dnia 27 października 2015 r., jedna decyzja z 2016 r. nr WOŚ. 6122.12.2015 z dnia 8 stycznia 2016 r.

¹⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.

wymagań technicznych oraz ich terminowości, o których mowa w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

(dowód: akta kontroli str. 27)

Starosta wyjaśnił, że wprawdzie nie przeprowadzano kontroli, o których mowa w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ale kontrola gruntów podlegających rekultywacji dokonywana była na podstawie sprawozdań przesyłanych przez podmioty do 28 lutego każdego roku, zawierających informacje o powstałych zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. W przypadku niejasności prowadzone były wyjaśnienia z podmiotem i jeśli było to zasadne to przeprowadzano wizje w terenie. Zdaniem Starosty w przypadkach, gdy podmioty wskazywały, iż w danym roku nie powstały żadne zmiany w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, kontrola w terenie wydaje się bezpodstawną. Zaznaczył, że wydane decyzje w zakresie rekultywacji gruntów dotyczyły przede wszystkim obszarów, gdzie nie została jeszcze zakończona działalność przemysłowa, w związku z czym na tym etapie nie było możliwości kontroli zgodności wykonywanych zabiegów rekultywacyjnych z dokumentacją rekultywacji tych gruntów. Ponadto zakłady te, z uwagi na niezakończoną działalność przemysłową podlegają kontroli właściwego Okręgowego Urzędu Górniczego w ramach udzielonej koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 27)

NIK odnosząc się do ww. wyjaśnień Starosty nie podziela jego stanowiska w kwestii braku możliwości przeprowadzenia kontroli zgodności wykonywanych zabiegów rekultywacyjnych z dokumentacją rekultywacji tych gruntów na obszarach, na których prowadzona jest działalność przemysłowa. Zgodnie z art. 126 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁸ podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany m.in. sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej. Według ust. 4 wyżej przywołanego artykułu ustawy, rekultywację gruntów prowadzi się w miarę jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia działalności przemysłowej oraz kończy się w terminie do 5 lat od zaprzestania tej działalności. W świetle powyższego, przedsiębiorcy są zobowiązani na bieżąco do prowadzenia rekultywacji terenów zdegradowanych działalnością górniczą w oparciu o posiadane decyzje Starosty w tym zakresie. Z kolei Starosta jest zobowiązany do kontroli zgodności tych prac z wydanymi decyzjami. W ocenie NIK, w sytuacji faktycznego zweryfikowanego nieprowadzenia działań Starosta winien ocenić, czy podmiot wywiąże się ze zobowiązań w zakresie terminów zakończenia rekultywacji i podjąć ewentualne działania mobilizujące do jak najszybszego przywrócenia terenu do stanu umożliwiającego właściwe jego zagospodarowanie.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła, że w przypadku sprawozdań z zerowym postępowaniem prac rekultywacyjnych uznano brak zasadności przeprowadzania kontroli w terenie. Natomiast w sytuacji gdy wykazywano zmiany w zakresie gruntów podlegających rekultywacji dokonywano oględzin, wizji na poszczególnych terenach. Dodała, że inną

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli był brak wystarczających zasobów kadrowych.

(dowód: akta kontroli str. 27,125)

Spośród 28 zawiadomień o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji złożonych przez przedsiębiorców w latach 2015-2018, w trzech poinformowano o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, prowadzonych na terenie, na którym zakończono eksploatację kruszywa naturalnego „Dwory-Libet”¹⁹. Na dwóch z nich (zawiadomienia za 2015 r. i 2016 r.) zamieszczono adnotację o przeprowadzeniu przez pracowników Urzędu oględzin i wprowadzono wzmiankę o zgodności tych działań z warunkami decyzji, tj. w jednym przypadku wpisano *działania zgodne z projektem technicznym*, a w drugim *brak zastrzeżeń*. Na pozostałych 25 zawiadomieniach brak było informacji o przeprowadzonych oględzinach.

NIK zwraca uwagę, że umieszczone przez pracowników Urzędu adnotacje na składanych przez podmioty zawiadomieniach o powstałych w danym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, o zgodności prowadzonych działań stwierdzonych w trakcie przeprowadzonych oględzin w terenie nie wyczerpywały ustawowego obowiązku Starosty do sprawdzenia, co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych. Podkreślić należy także, że zgodnie z art. 27 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy o terminie takich kontroli, winien być powiadomiony, nie później niż trzy dni przed zamierzona kontrolą, okręgowy urząd górnictwa, jednak wymogu tego nie dopełniono.

(dowód: akta kontroli str. 86-88)

3. Starosta nie reagował na bieżąco na bezczynność adresatów decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów w zakresie przekazywania, w określonym w art. 22 ust. 3 ww. ustawy terminie, zawiadomień o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Osiem z 20 zawiadomień przekazano z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do 157 dni.

Jak wyjaśnił Starosta *zwykle oczekuje się pewien czas, po którym wzywa się przedsiębiorców, którzy nie dotrzymali rzezonego obowiązku o złożenie wyjaśnień w tym zakresie*. Dodał, że nie podejmowano działań wyjaśniających w sytuacji, gdy wymagane sprawozdania wpływały do Urzędu w bliskim odstępie czasu od wymaganego terminu złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 85-116,118,1)

NIK odnosząc się do powyższych wyjaśnień oraz do terminów kiedy Starosta reagował na brak zawiadomień wskazuje, że przyjmowanie i analiza treści ww. zawiadomień jest elementem nadzoru nad sposobem wykonania decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Reagowanie na zaniechanie adresatów ww. decyzji po upływie czterech, pięciu miesięcy po wymaganym terminie, w ocenie NIK, jest działaniem nierzetelnym.

Ocena cząstkowa

Starosta podejmował działania nadzorcze nad sposobem gospodarowania odpadami z wydobycia węgla kamiennego i zapewnieniem bezpieczeństwa zwalowisk pogórnictwa, jednak działania te nie były w pełni rzetelne. Nie korzystał on bowiem z przyznanego nadzoru jakim jest kontrola zgodności rekultywacji i zagospodarowania gruntów z wydanymi decyzjami, o której mowa w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

¹⁹ Zawiadomienia o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji złożone w za 2015 r., 2016 r. i 2017 r.

Ponadto nie reagował na bieżąco na bezczynność adresatów decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów w zakresie przekazywania, w określonym w art. 22 ust. 3 ww. ustawy terminie, zawiadomień o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

Starosta, 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 rolnych i leśnych.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Według informacji z gmin powiatu oświęcimskiego pozyskanych w trakcie niniejszej kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, na obszarze Gminy Brzeszcze zlokalizowane były cztery obiekty, na których składowano odpady wydobywcze tj.:

- zwałowisko „B” położone na terenach należących do Gminy Brzeszcze, które zostało zrekultywowane przed 2008 r.;
- zwałowisko „E” położone na terenach należących do SRK S.A.²¹, które znajduje się w stanie likwidacji;
- rekultywowane zwałowisko skały płonnej „G” i łącznika „E” z „G” położonych w obrębie Przecieszyn, dla których termin jej zakończenia ustalono do końca 2020 r.²²;
- rekultywowane zalewisko „F” na Łężniku o powierzchni 50 ha o ustalonym kierunku rekultywacji użytki zielone - łąki²³, zmienionym na kierunek leśny²⁴. Decyzjami Starosty w 2016 r. zmieniono osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów na SRK S.A.²⁵

Powyższe obiekty unieszkodliwiania odpadów nie były wymienione w spisie zamkniętych i opuszczonych obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych oddziałujących negatywnie na środowisko lub mogących się stać w średnio- lub krótkoterminowej perspektywie poważnym zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzi lub zagrożeniem dla środowiska²⁶, o którym mowa w art. 44 ust. 3 ustawy o odpadach wydobywczych, sporządzonym w 2012 r. przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 73-78,127-130,408-426,499,512)

Starosta w złożonych wyjaśnieniach podał tymczasem, że: *na terenie powiatu nie znajdują się hałdy, osadniki stanowiące składowiska odpadów po wydobyciu węgla kamiennego, będące w kompetencji starosty. Obszary gdzie w latach 70 i 80 XX wieku kopalnie składowały skałę płoną zwaną również łupkiem (tzw. Hałdy) zostały zagospodarowane pod inne obiekty. Z terenów tych, z wiedzy organu, łupek został wydobyty zgodnie z stosownymi zezwoleniami wydawanymi na bazie ustawy o odpadach z 2001 r. i aktów z nią powiązanych dotyczących tego rodzaju działalności. Tereny te docelowo w chwili obecnej, ze względu na rozpoznanie występowania na nich kopalni, podlegają wydobywaniu kopalni piasków i żwirów.*

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwaną dalej „ustawą o NIK”.

²¹ Zwana dalej SRK S.A.

²² Decyzja Burmistrza Gminy Brzeszcze nr: IGiB-7351/B/40/95 z dnia 23 czerwca 1995 r. i nr SGG.6018-2-4/01/02 z dnia 27 września 2002 r.

²³ Decyzja Naczelnika Miasta i Gminy w Brzeszczach Nr 166/88 z dnia 1 lipca 1988 r.

²⁴ Decyzja Starosty Oświęcimskiego Nr: WOŚ.6122.2.2012 z dnia 17 września 2012 r

²⁵ Decyzja Starosty Oświęcimskiego Nr: WOŚ.6122.2.2.2016 z dnia 30 marca 2016 r. i WOŚ.6122.2.3.2016 z dnia 22 września 2016 r.

²⁶ Zamieszczonych na stronie internetowej www.gios.gov.pl.

Jednym z takich obszarów jest Obszar Górniczy BUCZAKI w Brzeszczach – koncesja Marszałka Województwa Małopolskiego w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 25-29)

Powyższe wskazuje, że Starosta nie posiadał rzetelnych danych na temat składowisk odpadów wydobywczych zlokalizowanych na obszarze powiatu oświęcimskiego, pomimo iż posiadał dokumentację planistyczną gmin wchodzących w skład powiatu.

2.2. W obowiązujących w badanym okresie programach ochrony środowiska dla powiatu oświęcimskiego²⁷ nie odnoszono się bezpośrednio do zwałowisk pogórnich znajdujących się na terenie powiatu, a w szczególności do ich wpływu na środowisko.

W Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Oświęcimskiego na lata 2013-2016 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2017-2020²⁸ zapisano, że na terenie Gminy Brzeszcze do końca 2012 r. przeprowadzono prace rekultywacyjne polegające na zabudowaniu odpadów wydobywczych (rekultywacja techniczna) na Zalewiskach G w Przeciszynie i F w Łężniku. Odniesiono się do planowanej przez kopalnię w najbliższych latach kontynuacji prac rekultywacyjnych na Zalewisku G w Przeciszynie oraz rozpoczęcie rekultywacji biologicznej Zalewiska F, dla którego Kompania Węglowa S.A. opracowała aktualizację projektu technicznego oraz projekt techniczny rekultywacji biologicznej. Zaznaczono również, że rozpoczęcie prac rekultywacyjnych uzależnione jest od wydania decyzji lokalizacyjnej dla przebiegu drogi ekspresowej S1.

W zamieszczonym w ww. dokumencie harmonogramie zadań przewidzianych do realizacji w zakresie gospodarowania zasobami geologicznymi na obszarze Gminy Brzeszcze zaplanowano dwa zadania związane z rekultywacją terenów niekorzystnie przekształconych działalnością górnictwem z użyciem m.in. odpadów wydobywczych: *Rekultywację gruntów – zalewiska „F” na Łężniku w Brzeszczach²⁹* oraz *Rekultywację gruntów objętych obszarem górnictwem „Przecieszyn II” w kierunku wodno-rekreacyjnym, wodnym³⁰*. Na dzień trwania kontroli oba zadania były w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 427,435,439-440,474,478)

W Programie Ochrony Środowiska dla Powiatu Oświęcimskiego obejmującego lata 2017-2020³¹ zawarto informacje o prowadzonych na terenie Powiatu działaniach rekultywacyjnych, w której wyszczególniono: podmioty prowadzące rekultywację, powierzchnię gruntów planowanych do rekultywacji i zrehabilitowanych w 2016 r., kierunki rekultywacji oraz terminy jej zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 441,453-454,462)

Zagadnienia związane z występowaniem składowisk odpadów wydobywczych zostały uwzględnione w dokumentacji planistycznej gminy Brzeszcze.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeszcze³² zapisano, że rekultywacja terenów poeksploatacyjnych (obniżenie, niecki bezodpływowe) wykonywana jest przez zasypywanie obniżeń terenu skałą

²⁷ „Aktualizacja Programu ochrony Środowiska dla Powiatu Oświęcimskiego na lata 2013-2016 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2017-2020 przyjęta uchwałą Rady Powiatu w Oświęcimiu Nr XXXIV/387/2013 z dnia 27 listopada 2013 r., oraz Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Oświęcimskiego na lata 2017-2020 przyjęty Uchwałą Rady Powiatu w Oświęcimiu Nr XXXVIII/359/2017 z dnia 29 listopada 2017 r.

²⁸ przyjęta uchwałą Rady Powiatu w Oświęcimiu Nr XXXIV/387/2013 z dnia 27 listopada 2013 r.,

²⁹ Z planowanym terminem zakończenia do 2016 r.

³⁰ Z planowanym terminem zakończenia do 2020 r.

³¹ przyjęty Uchwałą Rady Powiatu w Oświęcimiu Nr XXXVIII/359/2017 z dnia 29 listopada 2017 r.

³² Uchwała nr XXXI/298/2013 z dnia 28 maja 2013 r.

ploną i następnie zalesianie, natomiast wskazanym sposobem zagospodarowania zwałowisk pokopalnianych było zalesienie.

(dowód: akta kontroli str. 514)

Występowanie zwałowisk i zalewisk pogórnictwa uwzględniono w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeszcze. Obszary zwałowisk „B” i „E” oznaczono przede wszystkim na terenach leśnych - ZL oraz częściowo na terenach zieleni nieurządzonej - ZN³³. Obszar zalewiska „F” Łężnik oznaczono jako teren produkcji, składów i magazynów oraz zieleni nieurządzonej – P-ZNU³⁴, a obszar zalewiska „G” oznaczono jako strefę odpadów poprodukcyjnych docelowo przeznaczoną pod lokalizację składowiska „G” i późniejszą rekultywację - SOP³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 267-319,514)

2.3. Kierunki rekultywacji określone w decyzjach Starosty, opisanych w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, były ustalone po uzyskaniu opinii Burmistrza Brzeszcz oraz Prezydenta Oświęcimia, którzy potwierdzili zgodność ustalonych kierunków rekultywacji z planami zagospodarowania przestrzennego przyjętymi dla gmin.

(dowód: akta kontroli str.64,366-390,480-495,518-537)

W *Strategii Rozwoju Gminy Brzeszcze na lata 2015-2024*³⁶ założono działania w zakresie rekultywacji składowisk odpadów pogórnictwa i terenów zapadliskowych na terenie gminy³⁷, w ramach których należy dążyć do zagospodarowania terenów pokopalnianych w kierunku sportowo-rekreacyjnym, edukacyjnym, parkowo-leśnym. Wskazano również na konieczność monitorowania przedsiębiorców górniczych w celu rekultywacji terenów poeksploatacyjnych, a także rewitalizacji terenów zdegradowanych, przywrócenia im funkcji społecznej i gospodarczej. Wskazano, że KWK „Brzeszcze” powinna kontynuować działania związane z ograniczeniem emisji zanieczyszczeń i hałasu do atmosfery oraz procesy rekultywacji, a także ochronę powierzchni ziemi, wód powierzchniowych i podziemnych³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 349-364)

Tereny obszarów, na których zlokalizowane były obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych nie zostały objęte *Programem Rewitalizacji dla Gminy Brzeszcze do roku 2023*³⁹ ani *Gminnym Programem Rewitalizacji dla Gminy Oświęcim na lata 2016-2023*.

(dowód: akta kontroli str. 267-268,516-517)

Ocena cząstkowa

W Programach Ochrony Środowiska dla Powiatu Oświęcimskiego uwzględniono zadania związane z rekultywacją terenów zdegradowanych działalnością górniczą z zastosowaniem odpadów wydobywczych. Starosta w wydanych decyzjach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów zapewnił zgodność kierunków rekultywacji z kierunkami zagospodarowania tych terenów określonymi w dokumentacji planistycznej gmin, na terenie których były prowadzone prace

³³ Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeszcze przyjęte Uchwałą Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 15 listopada 2005 r. ze zm.

³⁴ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeszcze w rejonie Łężnika przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej w Brzeszczach nr VIII/44/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r.

³⁵ Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu sołectwa Przecieszyn przyjętego Uchwałą Rady Miejskiej w Brzeszczach Nr XLI/359/98 z dnia 9 czerwca 1998 r.

³⁶ Przyjętej Uchwałą Rady Miejskiej w Brzeszczach Nr XI/70/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r.

³⁷ W ramach celu strategicznego Ochrona środowiska (IV), w tym celu operacyjnego Ochrona środowiska naturalnego (IV.2) i kierunku działania Rekultywacja terenów poprzemysłowych, składowisk odpadów pogórnictwa, terenów zapadliskowych, terenów po wyrobisku żwiru na terenie Gminy Brzeszcze (2).

³⁸ W ramach celu strategicznego Wzmacnianie funkcjonalności gminy (VII), w tym celu operacyjnego Poprawa ładu przestrzennego i rewitalizacja przestrzeni publicznej (VII.1) i kierunku działania Aktywizacja gospodarcza i rewitalizacja terenów zdegradowanych i przemysłowych (3).

³⁹ przyjętej Uchwałą Rady Miejskiej w Brzeszczach Nr XXXVII/279/2017 z dnia 30 marca 2017 r.

rekultywacyjne, jednak nie wynikały one z opinii niezależnych rzeczoznawców, o których mowa w art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na obowiązek:

1. 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 rolnych i leśnych 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 rolnych i leśnych.
2. Przeprowadzania co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, o której mowa w art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

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.

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**

**Kontroler nadzorujący
Aleksander Górniak
Gł. specjalista kontroli państwowej**