



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.411.1.2.2024

Pan
Piotr Litwa
Prezes
Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach
ul. Poniatowskiego 31
40-055 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/23/005 Działania właściwych organów i instytucji w związku z zaprzestaniem działalności Kopalni Siersza w Trzebini oraz występowaniem zapadlisk na terenie Miasta i gminy Trzebinia

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Wyższy Urząd Górniczy¹, ul. Poniatowskiego 31, 40-055 Katowice

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Piotr Litwa, Prezes WUG od 5 czerwca 2024 r.²;

Adam Mirek, Prezes WUG, od 1 marca 2017 r. do 4 czerwca 2024 r.³;

Piotr Wojtacha, Wiceprezes WUG – p.o. Prezesa WUG od 1 czerwca 2016 r. do 28 lutego 2017 r.⁴;

Mirosław Koziura, Prezes WUG od 16 czerwca 2014 r. do 31 maja 2016 r.⁵;

Mirosław Koziura, Wiceprezes WUG – p.o. Prezesa WUG od 11 marca 2014 r. do 14 czerwca 2014 r.;

Piotr Litwa, Prezes WUG od 1 listopada 2008 r. do 15 czerwca 2014 r.;

Piotr Buchwald, Prezes WUG od 24 października 2006 r. do 31 października 2008 r.⁶;

Wojciech Bradecki, Prezes WUG od 30 stycznia 1998 r. do 24 października 2006 r.⁷

(akta kontroli str. 5-8)

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Wydanie decyzji i pozwoleń mających związek z likwidacją KWK Siersza.
2. Likwidacja KWK Siersza, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczeń przed szkodami w środowisku.
3. Likwidacja szkód górniczych powstałych po likwidacji KWK Siersza.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 1999 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (badania kontrolne obejmą również działania i zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 1999 r., w przypadkach, gdy miały wpływ na działalność objętą kontrolą).

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy

Mirosław Sekuła, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/28/2024 z 17 stycznia 2024 r.

Stanisław Tarnowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKA/27/2024 z 17 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „WUG” lub „Urząd”.

² Dalej także Prezes WUG lub Prezes.

³ Zwany dalej Prezesem WUG 2017-2024.

⁴ Zwany dalej Prezesem WUG 2016-2018.

⁵ Zwany dalej Prezesem WUG 2014-2016

⁶ Zwany dalej Prezesem WUG 2006-2008.

⁷ Zwany dalej Prezesem WUG 1998-2006.

⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes WUG, na podstawie art. 107 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁰ zobowiązany był do sprawowania nadzoru nad dyrektorem Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie¹¹, który na podstawie art. 106 ust. 2 ustawy Pgg 1994 pełnił funkcję organu nadzoru górniczego pierwszej instancji, właściwego do sprawowania nadzoru i kontroli nad ruchem KWK Siersza, a także jej likwidacją. Niedostateczny nadzór WUG nad OUG w Krakowie przyczynił się do prowadzenia procesu likwidacji KWK Siersza po 31 grudnia 2001 r. bez zatwierdzonego Planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego oraz niezrealizowania wszystkich zadań, które miały być podjęte w związku z likwidacją KWK Siersza a mających na celu zabezpieczenia terenów objętych wcześniejszym wydobyciem przed mogącymi powstać szkodami. Niewykonanie części zadań ujętych w Planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego na lata 2000-2001 przyczyniło się do wystąpienia szkód w środowisku.

W ramach swoich kompetencji, Prezes WUG 1998-2006, na podstawie art. 107 ust. 8 pkt 3 ustawy Pgg 1994, powołał Komisję do spraw zagrożeń wodnych przy Wyższym Urzędzie Górniczym, która omówiła stan warunków hydrogeologicznych w końcowym etapie eksploatacji KWK Siersza oraz przedstawiła prognozy skutków przyjętego sposobu likwidacji wyrobisk Kopalni i zaprzestania ich odwadniania. Działania Prezesa WUG 1998-2006 nie zapobiegły jednak negatywnym skutkom likwidacji Kopalni przez jej zatopienie. KWK Siersza działała na obszarze górniczym „Siersza I”, w którym występowały puste przestrzenie po wyrobiskach będących skutkiem eksploatacji płytkich pokładów, zarówno węgla kamiennego od XIX wieku jak też historycznej (kilkusetletniej) eksploatacji rud cynku i ołowiu. Wymagały one właściwego rozpoznania i zabezpieczenia przed zatopieniem Kopalni, co zostało ujęte w zatwierdzonym przez Dyrektora OUG w Krakowie Planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego na lata 2000-2001. Nadzorcze działania Prezesa WUG nie zapobiegły jednakże zatopieniu Kopalni bez wykonania niezbędnych prac zabezpieczających a także nie zapobiegły prowadzeniu przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA likwidacji Kopalni po 2001 r. bez wymaganego ustawą Pgg 1994 zatwierdzonego przez Dyrektora OUG Planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego.

Powstałe w ostatnich latach na terenie Trzebini deformacje nieciągłe (zapadliska) potwierdzają niewłaściwe rozpoznanie i zabezpieczenie pustych przestrzeni w górotworze przed zatopieniem Kopalni.

WUG właściwie realizował zadania w zakresie gromadzenia, archiwizacji i udostępniania dokumentacji mierniczo-geologicznej zlikwidowanych zakładów górniczych. W oparciu o zgromadzoną dokumentację mierniczo-geologiczną Archiwum Dokumentacji Mierniczo-Geologicznej w WUG¹² udzielało informacji o środowisku (o warunkach górniczo-geologicznych na terenie pogórnym) na podstawie art. 8 i 9 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz

⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Dz. U z 2005 r. nr 228, poz. 1947, ze zm., dalej ustawa Pgg 1994.

¹¹ Zwanym dalej także Dyrektorem OUG w Krakowie lub Dyrektorem OUG.

¹² Zwane też dalej Archiwum.

o ocenach oddziaływania na środowisko¹³ oraz art. 166 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁴.

NIK pozytywnie ocenia zainicjowaną przez WUG realizację od 2010 r. wieloletniego projektu badawczego, polegającego na inwentaryzacji dawnych wyrobisk górniczych mających połączenie z powierzchnią, co umożliwiło zinwentaryzowanie w latach 2021-2022 na terenie Trzebini 131 wyrobisk (szybów, sztolni i upadowych), o czym poinformowano Urząd Miasta w Trzebini. Prezes WUG 2017-2024 podejmował także działania w zakresie zmian przepisów ustawy Pgg 2012, zmierzających do zwiększenia skuteczności działalności nadzorczo-kontrolnych organów nadzoru górniczego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania WUG w związku z zaprzestaniem działalności KWK Siersza oraz występowaniem zapadlisk na terenie Miasta i Gminy Trzebinia

Opis stanu faktycznego

1. Działalność górnicza KWK Siersza prowadzona była w obrębie obszaru górniczego Siersza I o powierzchni 40,3 km². Udokumentowana podziemna eksploatacja triasowych srebrnonośnych złóż rud ołowiu istniała na tym obszarze już w wieku XIV, jednak większość robót górniczych związanych z wydobywaniem rud cynku i ołowiu pochodzi z XIX i XX wieku. Pozostałościami po tym historycznym górnictwie są wyrobiska eksploatacyjne (wybierkowe), chodniki i szybiki. Największy wpływ na odkształcenia powierzchni terenu miały wyrobiska pionowe, czyli szybiki o głębokości do kilkudziesięciu metrów, które najczęściej likwidowane były przez zamknięcie wylotu szybika pomostem z bali drewnianych i niewelowane materiałem odpadowym (z hałdy). Trwałość pomostów wynosiła około 80 lat, po czym, wskutek załamywania przegniłych bali, warstwa urobku przykrywająca pomost wsypywała się do szybika i powstawały zapadliska w kształcie leja. Były one usuwane przez zasypywanie, jednak lokalizacje wyrobisk nie są obecnie znane i nie można wykluczyć możliwości dalszych, pojedynczych przypadków „otwierania się” wyrobisk¹⁶. Najstarsza wzmianka na temat przemysłowej eksploatacji węgla na terenie Sierszy pochodzi z 1804 roku. Pierwszymi podziemnymi kopalniami węgla kamiennego były kolejno „Albrecht” i „Izabella”, wydobywające do ok. 20 tys. ton węgla rocznie. W 1822 r. uruchomiono nową, płytką kopalnię „Zofia”, która została zlikwidowana w 1852 r. Kolejnymi kopalniami były: „Elżbieta”, „Nowa Izabella” i „Artur”. w 1949 r., po rozbudowie wyrobisk podziemnych i pogłębieniu wybudowanego w 1880 r. szybu „Artur 1” do głębokości 267 m połączono dotychczasowe kopalnie w jedną kopalnię pod nazwą Kopalnia Węgla Kamiennego „Siersza”. Istotna rozbudowa kopalni nastąpiła w latach 1950-1955, kiedy wprowadzono w ciągu kilku lat system ścianowy na podsadzkę płynną i na zawał. W 1974 r. oddano do użytku pierwsze w polskim górnictwie wyrobisko pochyłe z odstawą taśmową węgla o dużej wydajności, bezpośrednio na powierzchni, łączące dół kopalni z Elektrownią „Siersza”, zwane

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1227.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, zwana dalej ustawą Pgg 2012.

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Na podstawie opracowania wykonanego pod kierownictwem prof. dr hab. Inż. F. Plewy „Ekspertyza weryfikująca konsekwencje hydrogeologiczne likwidacji zakładu górniczego „Siersza” w Trzebini” z marca 2001 r..

Magistralą Węglową o łącznej długości 2945 m. Założeniem projektowym dla wybudowanej w latach 60-tych Elektrowni „Siersza” było spalanie węgla wyłącznie z pobliskiej kopalni. W 1993 r. oddano do eksploatacji Pilotowy Zakład Odsiarczania Miału. Pomimo poniesienia znacznych nakładów na dostosowanie wydobywanego w KWK Siersza węgla do spalania w pobliskiej elektrowni, podjęto decyzję o likwidacji Kopalni, w wyniku realizacji rządowego programu Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2022, przyjętego 30 czerwca 1998 r. zakładającego zmniejszenie wydobycia węgla kamiennego w kolejnych latach, w celu uzyskania dodatniej akumulacji na sprzedaży węgla.

(akta kontroli str.192-193)

Nadzór nad ruchem KWK Siersza od 1 stycznia 1999 r. do zakończenia likwidacji KWK Siersza pełnił Okręgowy Urząd Górniczy w Krakowie na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia okręgowych urzędów górniczych oraz ustalenia ich siedzib i właściwości miejscowej¹⁷. W okresie od 1975 r. do końca 1998 r. nadzór nad KWK Siersza sprawował OUG w Tychach na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1975 r. w sprawie utworzenia okręgowych urzędów górniczych oraz ustalenia ich siedzib i właściwości miejscowej¹⁸. W okresie likwidacji KWK Siersza obowiązywała ustawa Pgg, która w art. 109 stwierdzała, że organy nadzoru górniczego sprawują nadzór nad ruchem zakładu górniczego, w szczególności w zakresie ochrony środowiska, zapobiegania szkodom oraz budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej.

Zgodnie z art. 108 ust. 1 ustawy Pgg 1994, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych, byli organami podległymi w stosunku do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego był organem odwoławczym od decyzji wydawanych w związku z wykonywaniem nadzoru i kontroli przez dyrektora okręgowego urzędu górniczego.

(akta kontroli str. 46-47)

Decyzja o likwidacji KWK Siersza spowodowana była wprowadzeniem rządowego programu reformy górnictwa węgla kamiennego z dnia 30 kwietnia 1998 r. zakładającej zmniejszenie wydobycia węgla kamiennego w kolejnych latach w celu uzyskania dodatniej akumulacji na sprzedaży węgla, a docelowo dodatniego wyniku finansowego.

Zarząd NSW SA uchwałą nr 1238/II/99 z dnia 6 sierpnia 1999 r. postawił zlokalizowaną na terenie gminy Trzebinia KWK „Siersza” w stan likwidacji. Minister Gospodarki 8 listopada 1999 r., pismem znak DR-1/2731w/99 zaakceptował „Program likwidacji KWK „Siersza” na lata 1999-2001” opracowany przez NSW SA, który następnie zmieniany był trzema aneksami, redukując o ok. 50% środki finansowe przeznaczone pierwotnie na likwidację Kopalni.

Na podstawie programu likwidacji został sporządzony Plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego¹⁹. Plan ten, po uzgodnieniu z organami samorządu terytorialnego (Urząd Miasta w Trzebini, Chrzanowie i Jaworznie), został w dniu 29 maja 2000 r. zatwierdzony decyzjami Dyrektora OUG 1991-2007²⁰ i tak:

- część podstawowa L.dz. 0234-75/13/00;

¹⁷ Dz. U. Nr 150, poz. 986.

¹⁸ Dz. U. Nr 32, poz. 171.

¹⁹ Zwany dalej także Planem ruchu likwidacji KWK Siersza lub Planem Ruchu.

²⁰ Na podstawie art. 64 ust. 4 ustawy Pgg 1994.

- część szczegółowa na lata 2000-2001 L.dz. 0234-75/14/00.

Załącznikiem nr 15 do Planu likwidacji KWK Siersza był Program likwidacji KWK Siersza, zmieniany trzema aneksami, które znacznie zredukowały środki finansowe przeznaczone na likwidację KWK Siersza i prolongowały termin likwidacji Kopalni.

Zgodnie z zapisami Aneksu nr 1 do Programu likwidacji KWK Siersza z sierpnia 2000 r.²¹, Minister Gospodarki przyznał na fizyczną likwidację tej kopalni w 2000 r. dotację w wysokości 25 250 tys. zł., wobec pierwotnie planowanej w wysokości 52 054 tys. zł. Zgodnie z protokołem weryfikacyjnym Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa S.A. względem „Rocznego planu likwidacji KWK Siersza na rok 2000”, w ramach ww. kwoty przewidziano realizację pełnego zakresu rzeczowego dotyczącego likwidacji wyrobisk dołowych, likwidacji szybów i szybków oraz utrzymania obiektów przeznaczonych do likwidacji. Przyznając mniej środków w stosunku do planowanych kosztów przewidziano realizację tylko niektórych pozycji zakresu rzeczowego w pozostałych zadaniach. Między innymi zredukowano usuwanie szkód górnictwowych z 96 do 90 obiektów oraz zmniejszono z 8 do 2 liczbę pozycji w ramach rekultywacji terenów pogórnictwowych. Zmniejszono także liczbę planowanych dokumentacji, w tym ekspertyz, z 47 do 31 i przesunięto termin likwidacji Kopalni z 31 stycznia 2001 r. na 31 lipca 2001 r.

Aneks nr 2 do „Programu likwidacji KWK „Siersza” na lata 1999-2001”²² zmienił termin likwidacji Kopalni z 31 lipca 2001 r. na 31 grudnia 2001 r., co uzasadniono m.in. potrzebą realizacji zadań wynikających z Uzgodnienia Burmistrza Trzebini z 10 kwietnia 2000 r. W Aneksie nr 2 podano także, że Minister Gospodarki przyznał na likwidację Kopalni w roku 2001 19 100 tys. zł, wobec planowanych kosztów w wysokości 41 902,7 tys. zł. Ze względu na „szczupłość środków budżetowych”, przewidziano realizację tylko niektórych pozycji zakresu rzeczowego.

Aneks nr 3 zaakceptowany został kierunkowo przez Ministra Gospodarki 27 stycznia 2002 r.²³ pod warunkiem, że prace likwidacyjne Kopalni zakończą się do 30 czerwca 2002 r., w ramach przyznanych środków z dotacji budżetowej. W Aneksie zawarto zapis, że *„Zdaniem Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa SA, usuwanie szkód górnictwowych powinno zostać ograniczone do szkód, na które kopalnia posiada wyroki sądowe, orzeczenia Okręgowej Stacji Ratownictwa Górniczego i prawidłowo zawarte umowy z poszkodowanymi”*, natomiast *„wykonanie projektów likwidacji zagrożenia podtopieniami będzie uzasadnione po wystąpieniu szkód”*. Wykonanie przewidzianych przez Kopalnię trzech zadań dotyczących prac zabezpieczających oraz przedsięwzięć zapobiegających zagrożeniom w związku z likwidowanym zakładem górnictwowym uznano za „nieuzasadnione”. Zawarto w aneksie także zapis, *„Zgodnie z opiniami ekspertyz wymaganych w przypadku likwidacji zakładu górnictwowego oraz w konsekwencji zapisami w planie ruchu, Kopalnia jest zobowiązana do wypełnienia wszystkich pozostawionych wyrobisk i pustek do głębokości 50 m.”*

Plan likwidacji zakładu KWK „Siersza” na rok 2002 został zaakceptowany przez Ministra Gospodarki pismem z dnia 7 lutego 2002 r. L.dz. DR-5/BK/2002 w wersji zweryfikowanej przez Państwową Agencję Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A. w uzgodnieniu z Departamentem Restrukturyzacji Przemysłu Ministerstwa Gospodarki, z terminem zakończenia likwidacji do dnia 30 czerwca 2002 r.

(akta kontroli str. 38-39, 84-139, 193-194)

²¹ Zaakceptowany przez Ministra Gospodarki decyzją DR-1/BK/3170w/2000 z 25 października 2000 r.

²² Zaakceptowany przez Ministra Gospodarki decyzją DR-1/BK/2001 z 12 czerwca 2001 r.

²³ Decyzją DR-1/BK/2002 z 3 stycznia 2002 r.

Dyrektor OUG wydając decyzję zatwierdzającą Plan ruchu likwidacji KWK Siersza działał na podstawie obowiązującej w 2001 r. ustawy Pgg. Wymagane zapisami art. 81 ust. 3 ustawy Pgg uzgodnienie Planu Ruchu przez Burmistrza Miasta Trzebinia, zawierało warunki, ujęte w postanowieniu z dnia 10 kwietnia 2000 r., znak GL/KOS.7766/KWK/2/2000²⁴. Powyższe warunki wraz z uwagami OUG, zostały przekazane przedstawicielom NSW SA, likwidującym KWK Siersza, w dniu 27 kwietnia 2000 r. protokołem nr 19/G/DJM/00. W dniu 25 maja 2000 r. do Dyrektora OUG wpłynął wniosek NSW SA KWK Siersza z dnia 25 maja 2000 r. znak TIP/PP-239/2000 o zatwierdzenie poprawionego Planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego część szczegółowa na lata 2000-2001 z oświadczeniem o uwzględnieniu w niej warunków zawartych w postanowieniu Burmistrza Miasta Trzebinia.

W zatwierdzonym Planie ruchu likwidacji KWK Siersza wskazano na potrzebę zabezpieczenia przed szkodami w środowisku. W punkcie 4. Części szczegółowej Planu *Ustalenie sposobu przeciwdziałania i usuwania skutków eksploatacji, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony użytków rolnych i leśnych oraz obiektów powierzchniowych i podziemnych (kierunki rekultywacji)* wskazano na potrzebę likwidacji pustek poeksploatacyjnych (uzdatnianie podłoża) przez podsadzanie nie tylko dla płytkich pokładów eksploatowanych w ostatnich latach działalności KWK Siersza, ale także zapisano, że *Aktualnie kopalnia prowadzi likwidację pustek poeksploatacyjnych (uzdatnianie podłoża) po eksploatacji z lat 1808 – 1852 w rejonie ulicy Grunwaldzkiej i ulicy Górniczej*. Wskazano, że płytka eksploatacja może spowodować powstawanie zapadlisk na powierzchni terenu i że prowadzone badania geofizyczne wykazują występowanie pustek poeksploatacyjnych w górotworze. Zapisano, że „(...) likwidacja pustek będzie poprzedzona szczegółowymi badaniami geofizycznymi”. Zaznaczono, że innym zagadnieniem jest konieczność przeciwdziałania powstaniu niecek bezodpływowych po spowodowanym eksploatacją, szczególnie w rejonie Sierszy, znacznym obniżeniem terenu.

W wyniku realizacji jednego z warunków Uzgodnienia Burmistrza Trzebini z 10 kwietnia 2000 r., na zlecenie SRK SA opracowana została w marcu 2001 r. „Ekspertyza weryfikująca konsekwencje hydrogeologiczne likwidacji zakładu Górniczego »Siersza« w Trzebini”²⁵, w której podkreślono m.in., że skutkiem zmian warunków hydrogeologicznych po wypełnieniu leja depresji może być reaktywacja płytkich starych zrobów poeksploatacyjnych i pustek, co może doprowadzić także do deformacji nieciągłych. Powyższe zapisy wskazują, że organy nadzoru górniczego posiadały wiedzę o zagrożeniach dla powierzchni obszaru górniczego pochodzących od płytkich wyrobisk powstałych w wyniku eksploatacji górnictwa, w tym od górnictwa „historycznego”.

(akta kontroli str. 195)

Proces zatapiania kopalni rozpoczął się w dniu 1 grudnia 2000 r. poprzez wyłączenie pomp głównego odwadniania. W dniu 1 czerwca 2001 r. SRK SA nabyła, na podstawie aktu notarialnego nr A 1472/2001, KWK „Siersza” od NSW SA²⁶, stając się jej następcą prawnym, co było przedmiotem dodatku nr 4 do Planu likwidacji KWK Siersza. Zarząd SRK S.A. uchwałą Nr 67/2002/Z/I z dnia 8 lutego 2002 r. utworzył Oddział Spółki pod nazwą - Spółka Restrukturyzacji Kopalń Spółka Akcyjna w Katowicach, Oddział w Jaworznie, Zakład Kopalnia Węgla Kamiennego „Jan Kanty-Siersza”, 43-603 Jaworzno, ul. Grunwaldzka 275, poprzez połączenie następujących Oddziałów Spółki: - SRK S.A. w Katowicach, Oddział w Jaworznie,

²⁴ Zwanego dalej: Uzgodnieniem Burmistrza z 10 kwietnia 2000 r.

²⁵ Opracowanie wykonane pod kierunkiem prof. nzw. dr hab. inż. Franciszka Plewy, dr inż. Henryka Kalety oraz mgr inż. Henryka Lamparskiego, zwana też „Ekspertyzą weryfikującą prof. Plewy”.

²⁶ Spółki NSW SA i SRK SA są w dalszej części określane także jako „Przedsiębiorca”.

Zakład KWK "Jan Kanty", 43-603 Jaworzno, ul. Grunwaldzka 275, — SRK S.A., Oddział w Trzebinie, Zakład KWK „Siersza”, 32-541 Trzebinia, ul. Kopalniana 1, tworząc podmiot, który przejął obowiązki w zakresie realizacji procesu likwidacji KWK Siersza²⁷. Po przejęciu KWK Siersza, SRK SA kontynuowała likwidację Kopalni na podstawie Planu ruchu likwidacji KWK Siersza. Plan ten został zaktualizowany dodatkiem nr 4, zatwierdzonym dnia 2 lipca 2001 r., w którym usankcjonowano zmianę przedsiębiorcy z NSW SA w Tychach na SRK SA.

(akta kontroli str. 38-39)

Z informacji uzyskanych od Dyrektora OUG wynika, że likwidacja KWK „Siersza” w latach 2002-2004 była prowadzona, finansowana i rozliczana przez podmioty nadzorowane przez Ministra Gospodarki w oparciu o ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. *O dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych*²⁸, która w art. 16 wskazywała, że środki finansowe na realizację programu likwidacji kopalni zapewnia przedsiębiorstwo górnicze, wykorzystując w tym celu dotacje z budżetu państwa, przychody z likwidacji, pożyczki lub subwencje z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz inne źródła finansowania. Z kolei rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 maja 2001 r.²⁹ w sprawie dotacji budżetu państwa przeznaczonej na finansowanie likwidacji kopalń, zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniami wodnymi oraz usuwania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego, powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów określało szczegółowe zasady i tryb przyznawania oraz sposób wykorzystania dotacji budżetu państwa na powyższe cele.

Zgodnie z „*Informacją o wynikach kontroli funkcjonowania spółek restrukturyzacji kopalń, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania dotacji budżetowych otrzymywanych w latach 2000-2003*”³⁰, zadania dotyczące rozpatrywania wniosków o przyznanie dotacji na likwidację kopalń i sprawozdań z realizacji planów likwidacji oraz rozliczania finansowego przekazywanych dotacji na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego wykonywał od dnia 11 kwietnia 2003 r. 5-osobowy Wydział Finansowania Restrukturyzacji i Oddłużenia, wchodzący w skład Departamentu Bezpieczeństwa Energetycznego Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. We wcześniejszym okresie objętym kontrolą zadania te wykonywał Departament Restrukturyzacji Przemysłu. Do realizacji zadań związanych ze sprawowaniem przez Ministra nadzoru i monitorowaniem procesu udzielania i wykorzystywania dotacji przeznaczonych na likwidację kopalń oraz usuwanie szkód górniczych wywołanych reaktywacją starych zrobów zaangażowane były kolejno dwie spółki Skarbu Państwa. Podmiotami, z którymi Minister zawarł umowy o monitorowanie procesów restrukturyzacyjnych w górnictwie węgla kamiennego były Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego SA³¹, a następnie Agencja Rozwoju Przemysłu SA³². Jak ustalono, w latach 2000–2003 propozycje wysokości dotacji dla poszczególnych kopalń, zgłaszane przez PARGWK lub ARP po dokonaniu weryfikacji rocznych planów likwidacji podmiotów górniczych, były zawsze akceptowane przez Ministra bez dokonywania zmian. Działania odpowiedzialnych w tym zakresie komórek Ministerstwa skupiały się głównie

²⁷ Zwany dalej także SRK SA.

²⁸ Dz.U. Nr 162, poz. 1112 ze zm., zwana dalej ustawą o dostosowaniu górnictwa do warunków rynkowych.

²⁹ Dz.U. Nr 52, poz. 547.

³⁰ Opracowaną przez Delegaturę NIK w Katowicach, Nr ewid. 177/2004/P/03/140/LKA.

³¹ Zwana dalej także PARG.

³² Zwana dalej także ARP.

na wykonywaniu zestawień dotyczących wysokości przyznanych dotacji, uruchamianiu kolejnych rat zaliczek dotacji oraz opracowywaniu, na podstawie otrzymywanych sprawozdań z realizacji planów likwidacji, informacji o wysokości wykorzystanych dotacji przez ich beneficjentów.

(akta kontroli str. 200)

Na podstawie posiadanej przez OUG dokumentacji, nie można obecnie określić stopnia realizacji działań związanych z wypełnianiem pustych przestrzeni po płytkiej eksploatacji³³. Analizując m.in. protokoły z kontroli OUG przeprowadzonych w trakcie likwidacji KWK Siersza można stwierdzić, że takie działania były prowadzone, jednak nie jest możliwe obecnie określenie zakresu ich realizacji z uwagi na zachowanie niepełnej dokumentacji archiwalnej. Z dostarczonego do kontroli zestawienia 149 dokumentów przeprowadzonych przez OUG (lub z udziałem OUG) kontroli ruchu KWK Siersza wynika, że w latach 1999-2021 przeprowadzono ok. 149 kontroli, z których ok. 58 dotyczyło kontroli przeprowadzonych w okresie likwidacji Kopalni. Przykładowo, w protokole kontroli Nr 16/G/BP/BS/2001 z dnia 5 czerwca 2001 r. przedstawiono stan realizacji robót wymienionych w punkcie 2.42 części szczegółowej Planu Ruchu, z której wynikało, że część robót (wykonanie trzech piezometrów w rejonach przewidywanych podtopień) nie została ujęta w rocznych planach likwidacji KWK, część robót została ograniczona (z przewidzianych do rekultywacji 35,6 ha terenu pogórniczego ujęto w rocznym planie likwidacji 5,1 ha) i nie podjęto żadnych robót w zakresie podsadzania starych płytkich zrobów porodnych, pomimo że termin realizacji podsadzenia upadowych ustalono na 30 czerwca 2001 r. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, w sprawie nieprawidłowości stwierdzonych i opisanych w ww. protokole, przesłuchano zastępcę Kierownika Robót Zakładu Górniczego - Naczelnego Inżyniera KWK Siersza pełniącego obowiązki do 31 maja 2001 r., który zeznał, że wszystkie zadania wymienione w protokole Nr 16/G/BP/BS/2001 były ujęte w planach rocznych na 2000 i 2001 r. Jednak w wyniku przyznania mniejszego finansowania niż złożone zapotrzebowanie, zostały one wykreślone protokołami weryfikacyjnymi. Część wymienionych zadań miała jednak zostać sfinansowana w ramach poczynionych oszczędności.

(akta kontroli str. 38-40, 195)

Po okresie obowiązywania planu ruchu likwidacji KWK Siersza, tj. po 31 grudnia 2001 r., OUG przeprowadzał okresowe kontrole dotyczące prac związanych z likwidacją Kopalni. Z zachowanej dokumentacji wynikało, że w dniu 5 marca 2002 r. OUG w Krakowie wydał zarządzenia pionspekcyjne Nr 2/ZDB/02 nakazujące opracowanie i przedłożenie do OUG kolejnego planu ruchu likwidacji zakładu górniczego KWK Siersza. Realizując ww. zarządzenie, SRK SA opracowała Plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego KWK Siersza na 2002 r., który skierowany został w celu uzgodnienia do właściwych organów samorządu terytorialnego, w tym do Urzędu Miasta w Trzebini - pismo znak D/166/2002 z dnia 25 marca 2002 r. W związku z postanowieniem Burmistrza Miasta Trzebini z dnia 25 kwietnia 2002 r. negatywnie uzgadniającym ww. plan ruchu oraz zmianami restrukturyzacyjno-organizacyjnymi w SRK SA, Spółka ta wstrzymała dalszą procedurę dotyczącą zatwierdzenia przedmiotowego planu ruchu. W związku z powyższym, Dyrektor OUG w Krakowie ponownie, pismem nr 175/76/0001/02/01853/AR z dnia 27 maja 2002 r., zobowiązał SRK SA do niezwłocznego złożenia planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego KWK „Siersza” w Trzebini, w celu jego zatwierdzenia. Ponadto, pismem

³³ Co zostało stwierdzone w trakcie równolegle prowadzonej przez NIK kontroli S/23/005 w OUG w Krakowie.

z dnia 23 lipca 2002 r.³⁴. zobowiązał SRK SA do wystąpienia z wnioskiem o wygaszenie koncesji. Po 31 stycznia 2001 r. nie zatwierdzono Planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego KWK Siersza.

Burmistrz Trzebinia nie uzgodnił³⁵ przedstawionego przez SRK Planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego na lata 2002 - część szczegółowa³⁶. Powodem było prowadzenie likwidacji Kopalni niezgodnie z dotychczasową technologią. Między innymi, według Burmistrza, zmieniono bez uzasadnienia podszkawkę z piasku podszawkowego klasy I na odpady: odpady paleniskowe elektrowniane, żużel granulowany wielopieczowy, mieszanina popiołowo-cementowa. Nie określono też terminu wykonania oceny stanu technicznego obiektów budowlanych w obrębie obszarów podtopień oraz nie zabezpieczono środków finansowych na realizację wniosków wynikających z wykonanej na zlecenie SRK SA, w ramach realizacji warunków Uzgodnienia Burmistrza z 10 kwietnia 2000 r., „Ekspertyzy weryfikującej konsekwencje hydrogeologiczne likwidacji zakładu górniczego „Siersza” w Trzebinii” prof. Franciszka Plewy z marca 2001 r.

Według Burmistrza w przedstawionym do uzgodnienia Planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego KWK „Jan Kanty - Siersza” - część podstawowa³⁷ (po połączeniu zakładu KWK „Siersza” z zakładem KWK „Jan Kanty”), SRK prezentowała stanowisko, że ponosi ona odpowiedzialność tylko w zakresie wynikającym z faktu zakupu majątku na podstawie aktu notarialnego i uchwały SRK, mówiącej o połączeniu zakładu KWK „Siersza” z KWK „Jan Kanty”. Nie wskazano natomiast następcy prawnego odpowiedzialnego za usuwanie szkód górniczych, a także kto będzie prowadził dalsze prace likwidacyjne, które nie miały być objęte kompetencjami SRK SA.

Burmistrz Miasta Trzebinia uzasadnił odmowę uzgodnienia obu części Planu likwidacji KWK Siersza koniecznością zabezpieczenia interesu lokalnej społeczności Gminy Trzebinia w procesie likwidacji Kopalni, w tym w szczególności nie uwzględnieniu w tym dokumencie terenów uzdatnionych oraz tych, których nie udało się uzdatnić a także faktem, że w dokumencie nie uwzględniono wszystkich działań likwidacyjnych, które były objęte Planem ruchu likwidacji KWK Siersza na lata 2000-2001. Do końca procesu likwidacji KWK Siersza nie został zatwierdzony nowy plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego. SRK SA prowadziła w 2002 r. likwidację KWK „Siersza” w oparciu o Aneks nr 3 do „Programu likwidacji KWK „Siersza” na lata 2001-2002” oraz Roczny plan likwidacji zakładu KWK „Siersza” na rok 2002, tj. bez wymaganego przepisami ustawy Pgg zatwierdzonego przez Dyrektora OUG Planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Art. 63 ustawy Pgg w brzmieniu obowiązującym w 2002 r. stanowił, że podstawą ruchu zakładu górniczego miał być plan ruchu zakładu górniczego zatwierdzony przez Dyrektora OUG (art. 64 ust. 4 Pgg), a w związku z art. 81 Pgg, do likwidacji zakładu górniczego miały być stosowane odpowiednio przepisy o ruchu zakładu.

(akta kontroli 38-40, 199-212)

W wyniku przeprowadzonej w 2002 r. kontroli OUG ustalono³⁸, że w roku 2002 prace związane z likwidacją pustek po płytkim górnictwie, likwidacji zagrożeń w rejonach zagrożonych podtopieniami, rekultywacją terenów pogórnich oraz usuwaniem niektórych szkód górniczych wykonano tylko częściowo, a pozostałych robót nie ujęto

³⁴ Idz. 175/0234/0013/02/AR

³⁵ Postanowieniem GK/KOS.7625/KWK/2/2000/1-3/02 z 25 kwietnia 2002 r.

³⁶ Zwanego dalej także Plan ruchu likwidacji KWK Siersza z 2002 r.

³⁷ Postanowieniem GK/KOS.7625/KWK/2/2000/1-8/02 z 14 sierpnia 2002 r.

³⁸ Na podstawie protokołu OUG Nr 2/G/ZDB/02 z dnia 4 marca 2002 r.

w rocznym Planie likwidacji zaakceptowanym przez Ministra Gospodarki. W związku z tym, że dokumenty z likwidacji KWK „Siersza” zachowały się w OUG w Krakowie tylko w niewielkim zakresie, nie można ocenić czy pozostały zakres robót związanych z podszadaniem rejonów płytkiego górnictwa został wykonany. W OUG nie znaleziono protokołów kontroli KWK Siersza z lat 2003-2004. Zgodnie z informacją Prezesa WUG, *„Dyrektor OUG w Krakowie jak i Prezes WUG, po zakończeniu obowiązywania planu ruchu likwidowanego zakładu górnictwa, monitorowali proces likwidacji KWK „Siersza” mając na uwadze złożoność problemów prawnych, organizacyjnych, społecznych, gdyż za najważniejsze uznali zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego oraz środowiska”*.

(akta kontroli str. 38-39, 195)

WUG był informowany o podejmowanych w latach 2002-2004 przez Dyrektora OUG działaniach w rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego pomiędzy SRK SA a NSW SA, kto ma wystąpić do organu koncesyjnego z wnioskiem o wygaśnięcie koncesji na wydobywanie węgla przez KWK Siersza.

Ministerstwo Środowiska w piśmie nr Dge/RR/487-564/2003 z dnia 30 stycznia 2003 r. potwierdziło, że SRK SA z dniem przejęcia KWK Siersza wstąpiła we wszystkie prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych i stała się następcą prawnym NSW SA oraz że SRK SA z chwilą całkowitej likwidacji zakładu górnictwa, powinna wystąpić do organu koncesyjnego z wnioskiem o wygaszenie koncesji. SRK SA nie zgodziła się z tą decyzją powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 1991 r.³⁹, z którego wynikało, że obowiązek wystąpienia do organu koncesyjnego z wnioskiem o stwierdzenie wygaszenia koncesji spoczywa wyłącznie na NSW SA, ponieważ SRK SA przejęła KWK Siersza do likwidacji a nie do dalszej eksploatacji węgla. Ministerstwo Środowiska podjęło decyzję o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji nr 46/94 z dnia 27 maja 1994 r. udzielającej NSW SA w Tychach pozwolenia na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Siersza”.

Burmistrz Trzebini w postanowieniu z 11 czerwca 2004 r.⁴⁰ uzgodnił warunkowo wygaśnięcie tej koncesji. Warunki Uzgodnienia wskazywały na konieczność realizacji prac likwidacyjnych zawartych we wszystkich programach likwidacji zakładu górnictwa oraz w planach ruchu likwidowanego zakładu górnictwa. Obejmowały także prowadzenia pełnego monitoringu zmian stosunków wodnych do co najmniej 2007 r. oraz podjęcie odpowiednich działań zabezpieczających w przypadku wystąpienia prognozowanych w analizach i badaniach zagrożeń po zatopieniu leja depresji. Wymagały też wskazania adresata wygaszanej koncesji i następcy prawnego likwidowanego zakładu górnictwa KWK „Siersza” w Trzebini, odpowiadającego za kontynuację prac likwidacyjnych kopalni, aż do całkowitego ich zakończenia. W uzasadnieniu uzgodnienia warunkowego wskazano, że prace likwidacyjne nie zostały zakończone.

Decyzją Ministra Środowiska z dnia 9 września 2004 r. znak DGe/RR/487-6646/2004 stwierdzone zostało wygaśnięcie koncesji nr 46/94 z dnia 27 maja 1994 r. udzielonej NSW SA w Tychach na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Siersza”. W pkt. 2 ww. decyzji organ koncesyjny postanowił „zobowiązać Spółkę Restrukturyzacji Kopalń S.A. do prowadzenia monitoringu wpływu zatapiania KWK Siersza na środowisko związanego ze zmianą stosunków wodnych w prognozowanym obszarze

³⁹ Sygn. IV S.A. 1377/90, ONSA z 1991 r. Nr 2 poz.37

⁴⁰ znak: GK/KOS.7625/KWK/10/04

i podjęcia odpowiednich działań zabezpieczających w przypadku wystąpienia zagrożeń.

W uzasadnieniu decyzji Ministra Środowiska przedstawiono także informację wynikającą z pisma OUG z 20 lutego 2004 r., że SRK SA wykonała prace polegające na zlikwidowaniu wyrobisk górniczych oraz obiektów i urządzeń pozostałych po zakończeniu wydobywania kopaliny w byłym zakładzie górniczym, tj. KWK Siersza⁴¹. Powyższa informacja została potwierdzona w piśmie Prezesa WUG z 27 lipca 2004 r.⁴² do Ministerstwa Środowiska, w którym uznano także za celowe wydanie przez organ koncesyjny decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji. Informacje o zlikwidowaniu wyrobisk górniczych oraz obiektów i urządzeń pozostałych po zakończeniu wydobywania kopaliny oparte były na prowadzonych w latach 2002-2004 przez pracowników WUG i OUG kontrolach procesu likwidacji⁴³.

NIK zauważa, że nie istnieje prawna definicja momentu zakończenia procesu likwidacji zakładu górniczego, np. w formie decyzji administracyjnej dyrektora okręgowego urzędu górniczego, co utrudnia wykazanie przez przedsiębiorcę górniczego wypełnienia obowiązków likwidacyjnych.

(akta kontroli str. 40-41, 57, 177-186, 194-195)

2. Zgodnie z art. 108 ust. 1 ustawy Pgg 1994, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych byli organami podległymi w stosunku do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego. W myśl art. 106 ust. 2 ustawy Pgg 1994, organami pierwszej instancji, właściwymi do sprawowania nadzoru i kontroli nad ruchem zakładów górniczych wydobywających kopaliny podstawowe, w szczególności w zakresie likwidacji zakładów górniczych, byli dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego był organem odwoławczym od decyzji wydawanych w związku z wykonywaniem nadzoru i kontroli przez dyrektora okręgowego urzędu górniczego.

(akta kontroli str. 46-47)

Zadania Prezesa WUG określone zostały w art. 107 ust. 8 ustawy Pgg 1994 oraz w art. 166 ustawy Pgg 2012 r.

Według obowiązującego w okresie likwidacji Kopalni art. 107 ust. 8 pkt 3 Pgg 1994 prezes WUG „*powołuje specjalne komisje do kompleksowego opiniowania stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń naturalnych i technicznych w zakładach górniczych oraz zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, związanego z ruchem zakładu górniczego*”.

W dniu 17 maja 2000 r. odbyło się posiedzenie Komisji do spraw zagrożeń wodnych przy Wyższym Urzędzie Górniczym⁴⁴, udokumentowane protokołem nr 4/2000. Porządek posiedzenia obejmował rozpatrzenie m.in. Aneksu nr 1 do dokumentacji hydrogeologicznej w związku z wydobywaniem kopaliny ze złoża KWK Siersza. Zakres Aneksu nr 1 obejmował stan warunków hydrogeologicznych w końcowym etapie eksploatacji KWK Siersza oraz przedstawiał prognozę skutków przyjętego sposobu likwidacji wyrobisk i zaprzestania ich odwadniania. W dokumencie przewidywano lokalne podtopienia powierzchni terenu oraz zwiększenie przepływu wody w ciekach powierzchniowych. W związku z tym proponowano utworzenie w rejonach przewidywanych podtopień sieci monitoringu składającej się z 5 piezometrów. Stwierdzono, że likwidacja KWK Siersza nie spowoduje zagrożenia

⁴¹ Pismo OUG z dnia 20 lutego 2004 r. Nr I 75/516/0001/04/00518/ZDS.

⁴² Znak: OSG-501/001/0012/04/JJK.

⁴³ Pracownicy WUG i OUG prowadzili w tym zakresie kontrole (notatki służbowe WUG: Nr 2/08/WUG/JKK/03 z dnia 28 sierpnia 2003 oraz Nr 1/04/WUG/JKK/04 z dnia 15.04.2004 r., w posiadaniu Dyrektora OUG w Krakowie).

⁴⁴ Zwaną też dalej: Komisją.

wodnego zlokalizowanej w pobliżu kopalni Trzebieńka. Podkreślono konieczność opracowania projektów robót hydrotechnicznych w obszarach narażonych na podtopienia. Przedmiotowy aneks został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję.

(akta kontroli str. 24-25, 46-47, 61-62)

Do kontroli NIK nie dostarczono dokumentów poświadczających dokonywanie z inicjatywy WUG analiz zjawisk dynamicznych, będących skutkiem działalności górniczej KWK Siersza. Powyższy fakt Wiceprezes WUG wyjaśnił następująco: *„Zgodnie z dostępną wiedzą, roboty górnicze w tej kopalni prowadzone były w pokładach niemietanowych i nieskłonnych do tępań. Potwierdzeniem tego faktu są wyniki rocznych podsumowań stanu zagrożeń w górnictwie, publikowane w wydawnictwach Głównego Instytutu Górnictwa pn. „Raport roczny (...) o stanie podstawowych zagrożeń naturalnych i technicznych w górnictwie węgla kamiennego”. Na podstawie analizy „raportów” obejmujących lata 1997-2003 stwierdzić można, że KWK Siersza nie pojawia się w zestawieniach obrazujących kształtowanie się zagrożeń naturalnych, w szczególności wymienionych powyżej. Świadczy to o całkowitym braku wydzielania metanu, aktywności sejsmicznej czy też występowania wstrząsów górotworu i tąpnięć związanych z prowadzoną eksploatacją. Tym samym zlecenie przez organy nadzoru górniczego przeprowadzenia specjalistycznych analiz zjawisk dynamicznych wywołanych działalnością górnictwem KWK Siersza nie znajdowało uzasadnienia (...)”.*

NIK zauważa, że puste przestrzenie po wyrobiskach będących skutkiem eksploatacji płytkich pokładów, zarówno węgla kamiennego jak też rud cynku i ołowiu były problemem istotnym dla możliwych, negatywnych dla powierzchni terenu, konsekwencji dynamicznych zjawisk, szczególnie po zatopieniu Kopalni. W zatwierdzonym przez Dyrektora OUG w Krakowie Planie ruchu/likwidacji KWK Siersza wskazywano na potrzebę przeciwdziałania powstawaniu zapadlisk poprzez wypełnienia pustek w górotworze przed likwidacją Kopalni, co wskazuje na posiadanie przez organy nadzoru górniczego wiedzy o możliwych zagrożeniach. Wypełnienie pustek nie zostało jednak zrealizowane przed ostatecznym zatopieniem Kopalni, na co wskazują ustalenia kontroli prowadzonych w latach 2000-2004 przez pracowników WUG i OUG, a także powstałe w ostatnich latach na terenie Trzebini zapadliska.

(akta kontroli str. 23-24, 49, 52-53)

Zgodnie z art. 146 ustawy Pgg 2012, odpowiedzialność za szkody ponosi przedsiębiorca prowadzący ruch zakładu górniczego, wskutek którego wystąpiła szkoda. Według art. 146 ust. 4 Pgg 2012, jeżeli nie istnieje przedsiębiorca odpowiedzialny za szkodę ani jego następca prawny, za szkodę odpowiada Skarb Państwa reprezentowany przez właściwy organ nadzoru górniczego. Prawo górnictwa i geologiczne nie określa jednak kompetencji organów górnictwa po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego.

Jedno z pierwszych, dużych zapadlisk na terenie Trzebini powstało w 2007 roku przy ul. Górniczej w Trzebini, w ogródku prywatnej posesji. W tym rejonie powstało też drugie zapadlisko (bliżej domu). W lipcu 2007 r, na zlecenie SRK SA, opracowano⁴⁵ „Dokumentację geologiczno-inżynierską dla terenów niezabudowanych, potencjalnie zagrożonych podtopieniem oraz reaktywacją starej płytkiej eksploatacji górnictwem zlikwidowanej KWK Siersza”. Na jej podstawie, w wyniku dokonanych analiz określono, że w byłym obszarze górnictwem „Siersza I” obszary starej, płytkiej eksploatacji górnictwem zajmują łącznie powierzchnię 328,1 ha, z czego 279,2 ha uznano za zagrożone deformacjami nieciągłymi, 28,7 ha za potencjalnie zagrożone,

⁴⁵ Przez firmę AGOS-GEMES Sp. z o.o. z Katowic.

a 20,2 ha za wolne od zagrożenia. Zaznaczono jednocześnie, że możliwość powstawania deformacji nieciągłych wynika także ze starej eksploatacji rud cynku i ołowiu oraz ze zjawisk krasowych. Zdefiniowano także 11 obszarów zagrożonych tworzeniem się zalewisk i podtopień o łącznej powierzchni 56 ha. Stwierdzono, że podstawowym środkiem zabezpieczającym tereny przed podtopieniem powinno być możliwie maksymalne obniżenie podstawy drenażu wód podziemnych oraz przebudowa koryt potoku Kozi Bród oraz kanału wód przemysłowych w celu odwodnienia terenu pogórniczego. Gdyby to okazało się niewystarczające, zalecano rozpatrzenie możliwości zastosowania lokalnych przepompowni opartych na istniejących lub prognozowanych zalewiskach i współpracujących z siecią głębokich studni otworowych.

Według „Raportu trzeciego z prac analitycznych o deformacjach terenu w Trzebinie z lipca 2023 r.”⁴⁶, opracowanego przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy⁴⁷, w latach 2011 - 2019 doszło do powstania lub uaktywnienia łącznie 20 zapadlisk, w wyniku czego zapadnięciu uległ grunt o sumarycznej objętości ponad 257 m³. Dynamika rozwoju zapadlisk znacznie wzrosła po 2019 r. i w latach 2019 - 2022 utworzyło się lub uaktywniło 55 zapadlisk, a całkowita objętość zapadniętego materiału w tym okresie wyniosła około 2 836 m³, co miało związek z podnoszącym się zwierciadłem wód podziemnych podczas likwidacji leja depresji.

Z zachowanych w Urzędzie Miasta Trzebinia dokumentów, wynika że WUG był informowany o pojawiających się na terenie Trzebinia zapadliskach i niewystarczających, zdaniem Burmistrza Trzebinia, działaniach SRK SA w celu ich usunięcia.

Od 29 maja 2023 r. SRK SA rozpoczęła pompowanie wód podziemnych z wykorzystaniem dwóch pomp głębinowych o wydajności ok. 5,5 m³/min każda, pracujących na zmiany z otworów P-1 i P-1bis. Po rozpoczęciu pompowania przyrost zwierciadła wody w centralnej części byłego obszaru górniczego „Siersza I” wynoszący ok. 0,4÷0,5 m/miesiąc został ustabilizowany na poziomie ok. 307 ÷ 308 m n.p.m. Wody z pompowni odprowadzane były do rowu Kanał wód przemysłowych połączonego odpływem z ciekim Kozi Bród. Głębokość od powierzchni terenu do zwierciadła wody to ok. 33 m (307,85 m n.p.m.). Po uruchomieniu pompowania wód, zwierciadło wód gruntowych ustabilizowało się, a liczba powstających zapadlisk spadła z około 16 w I kwartale 2023 r. do trzech w I kwartale 2024 r., a od II kwartału 2024 r. nie odnotowano nowych zapadlisk.

Od początku intensywnego występowania zapadlisk w latach 2021-2024, jak również w okresie poprzednim, nie stwierdzono ofiar w ludziach oraz nie wystąpiły poważne straty materialne w postaci zawalenia się budynków, w tym budynków mieszkalnych.

(akta kontroli str. 199-200)

3. W okresie poprzedzającym proces likwidacji KWK Siersza, a także w jego trakcie, w urzędach górniczych od dnia 1 stycznia 1996 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. obowiązywał *Rzeczowy wykaz akt w urzędach górniczych – załącznik nr 2 do zarządzenia nr 4 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 8 grudnia 1995 r. w sprawie zasad i trybu ewidencjonowania, rejestrowania obiegu i postępowania z dokumentacją w urzędach górniczych*. Dokument ten określał kategorie archiwalne, z których wynikał sposób postępowania, w tym okres przechowywania poszczególnych dokumentów w archiwum zakładowym Wyższego Urzędu

⁴⁶ Opracowanego na podstawie pisma DNGS-WPN.70.2.2023.MLD z 16 lutego 2023 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska Głównego Geologa Kraju – zwanego dalej Raportem trzecim PIG-PIB.

⁴⁷ Dalej: PIG-PIB.

Górniczego. Dla akt obejmujących czynności podejmowane w ramach kompetencji Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, związane z likwidacją zakładów górniczych, obowiązujące przepisy przewidywały pięcioletni okres przechowywania dokumentów (kategoria B5 dla czynności kontrolnych), a jedynie w niektórych przypadkach kategorię A. Tym samym według informacji Prezesa WUG 2017-2024, duża część dokumentacji, nie zachowała się z uwagi na upływ czasu. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych⁴⁸, dokumentacja niearchiwalna oznaczona kategorią B podlegała brakowaniu po upływie okresu przechowywania oraz po utracie przez dokumentację praktycznego znaczenia dla potrzeb danego organu.

(akta kontroli str. 47)

Zadania Prezesa WUG, określone w art. 107 ust 8 pkt 4 ustawy Pgg 1994 oraz w art. 166 ust. 1 pkt 3 ustawy Pgg 2010, w zakresie gromadzenia, archiwizacji i udostępniania dokumentacji mierniczo-geologicznej zlikwidowanych zakładów górniczych wykonywało Archiwum WUG.

Na podstawie protokołu przekazania z dnia 12 lipca 2001 r., do Archiwum została przekazana Dokumentacja Mierniczo-Geologiczna zlikwidowanej KWK „Siersza”.

W jej skład wchodzi:

- dokumenty kartograficzne (mapy podstawowe i przeglądowe wyrobisk górniczych, powierzchni, przekroji geologicznych, profili szybów i otworów wiertniczych)
- dokumenty tekstowe pomiarowo-obliczeniowe (dzienniki pomiarowe i książki obliczeniowe) oraz dokumenty zawierające informacje o środowisku i jego ochronie (dokumentacja geologiczna, dokumentacja hydrogeologiczna, projekt zagospodarowania złoża, plan ruchu zakładu górniczego,

Na stronie internetowej Wyższego Urzędu Górniczego oraz BIP zamieszczone są:

- karty informacyjne i spis kart informacyjnych dokumentacji zgromadzonych w Archiwum zawierający nazwę likwidowanego zakładu górniczego, miejsce prowadzonej działalności górniczej, rodzaj eksploatowanej kopaliny⁴⁹.
- karty zespołów archiwalnych zawierające rys historyczny, podstawowe dane zlikwidowanego zakładu górniczego oraz charakterystyka zespołu archiwalnego⁵⁰.

(akta kontroli str. 42, 65)

W oparciu o zgromadzoną dokumentację mierniczo-geologiczną Archiwum udzielało informacji o środowisku (o warunkach górniczo-geologicznych na terenie pogórnym) na podstawie art. 8 i 9 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵¹ oraz art. 166 ust. 1 pkt 3 ustawy Pgg 2012. Informacje takie zawierały ogólną charakterystykę górniczo-geologiczną w obszarze górniczym zakładu górniczego prowadzącego eksploatację, dane dotyczące dokonanej eksploatacji górniczej (lata, głębokość, grubość i system eksploatowanych pokładów) we wnioskowanym rejonie, jak również

⁴⁸ Dz. U. z 2002 r., Nr 167, poz. 1375.

⁴⁹ <https://www.wug.bip.info.pl/plik.php?id=5167162&wer=1>

⁵⁰ https://www.wug.gov.pl/o_nas/karty-zespolow-archiwalnych

⁵¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.

wskazane ewentualne zagrożenia ze strony płytkiego kopalnictwa lub wyrobisk górniczych mających połączenie z powierzchnią.

W latach 2001-2023 udzielono łącznie 205 informacji o warunkach geologiczno-górniczych dotyczących byłego terenu górniczego zlikwidowanej KWK „Siersza”, w tym w 2023 r. – 65 informacji.

(akta kontroli str. 42-43, 140-160)

4. W 2010 r. WUG zainicjował wieloletni projekt badawczy, polegający na inwentaryzacji dawnych wyrobisk górniczych mających połączenie z powierzchnią. Przedsięwzięcie dofinansowane jest z dotacji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w ramach projektu pod nazwą „Zmniejszenie uciążliwości wynikających z wydobywania kopalin”. Inwentaryzacja wykonywana jest na podstawie metodyki opracowanej w 2011 r. przez Główny Instytut Górnictwa. Dotychczas zrealizowano sześć etapów prac inwentaryzacyjnych, w tym: w latach 2021-2022 (Etap 5) – Pozostałe kopalnie węgla kamiennego w województwie śląskim dotychczas niezinventaryzowane oraz kopalnie soli w województwie małopolskim. Łącznie zinwentaryzowano 2052 wyrobisk.

Powyższe opracowania przekazane zostały do Archiwum, celem ich udostępniania zainteresowanym podmiotom. Wyrobiska górnicze mające połączenie z powierzchnią w granicach byłego obszaru górniczego KWK Siersza objęte zostały etapem 5 inwentaryzacji wykonanej w latach 2021-2022. Na terenie miasta Trzebinia, w granicach byłego obszaru górniczego KWK Siersza, zinwentaryzowano 131 wyrobisk (szybów, sztolni i upadowych), o czym poinformowano Urząd Miasta w Trzebini.

(akta kontroli str. 43)

5. Dyrektor OUG w Krakowie, zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 5 sprawował nadzór i kontrolę nad ruchem KWK Siersza w zakresie jej likwidacji, w tym rekultywacji gruntów i zagospodarowania terenów po działalności górniczej. Decyzją Ministra Środowiska wygaszającą koncesję nr 46/94 nałożono na SRK SA m.in. obowiązki prowadzenia monitoringu wpływu zatapiania kopalni Siersza na środowisko związanego ze zmianą stosunków wodnych w prognozowanym obszarze i podjęcia odpowiednich działań zabezpieczających w przypadku wystąpienia zagrożeń, a także wykonania szczegółowej analizy i badań prognostycznych zasięgu stref podtopień dla określenia docelowej rzędnej położenia zwierciadła wody po zatopieniu leja depresji oraz weryfikacji tempa zatapiania Kopalni.

Zdaniem Wiceprezesa WUG, organy nadzoru górniczego nie posiadały i nie posiadają uprawnień do sprawowania nadzoru i kontroli nad wykonywaniem obowiązków wynikających z decyzji właściwego organu koncesyjnego po zakończeniu procesu likwidacji zakładu górniczego. Jednocześnie poza nadzorem tych organów są również kwestie usuwania negatywnych skutków likwidacji zakładów górniczych, w tym - jak to ma miejsce w przypadku Trzebini - powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów górniczych. Doświadczenia likwidacji KWK Siersza wskazują na możliwość powstania niebezpiecznych zapadlisk i podtopień ponad 20 lat po zakończeniu procesu likwidacji Kopalni.

Organy nadzoru górniczego uczestniczą w postępowaniach dotyczących usuwania szkód górniczych wyłącznie w przypadku określonym w art. 146 ust. 4 Pgg 2012, tj. od 1 stycznia 2012 r. w sytuacji, gdy nie istnieje przedsiębiorca odpowiedzialny za szkodę ani jego następca prawny - wtedy za szkodę odpowiada Skarb Państwa reprezentowany przez właściwy organ nadzoru górniczego.

Prezes WUG występował z inicjatywami zmian stanu prawnego i tak:

- W związku z doświadczeniami organów nadzoru górniczego, dotyczącymi odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody górnicze spowodowane reaktywacją starych zrobów w zlikwidowanych zakładach górniczych (tzw. historyczne szkody górnicze) Prezes WUG zgłaszał problem wskazywania przed sądami cywilnymi przez SRK SA dyrektora okręgowego urzędu górniczego, jako odpowiedzialnego za historyczne szkody górnicze nawet w przypadkach bezspornego istnienia swojego następstwa prawnego wynikającego z dokumentów⁵².

- Prezes WUG zwrócił się Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Głównego Geologa Kraju⁵³, z prośbą o:

- Rozważenie ustanowienia podmiotu, który będzie realizował zadania w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego, gdy nie istnieje następca prawny, jako reprezentant Skarbu Państwa. Taki podmiot mógłby działać jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa albo przedsiębiorstwo państwowe, w zależności od przyjętych źródeł finansowania albo wyodrębniony fundusz gospodarujący środkami na usuwanie szkód górniczych np. w strukturach Narodowego Funduszu Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska.
- Wprowadzenie w ustawie Pgg 2012 definicji terenów pogómiczych oraz wprowadzenie instrumentu wskazującego jasno moment zakończenia ostatniej fazy działalności górniczej, jaką jest likwidacja zakładu górniczego, np. w formie decyzji administracyjnej dyrektora okręgowego urzędu górniczego, stwierdzającej, po przeprowadzeniu kontroli na miejscu, że zakład górniczy został zlikwidowany. Wyodrębnienie w przepisach takiego momentu jest bardzo potrzebne m.in. ze względu na konieczność wykazania się przez przedsiębiorcę, że wypełnione zostały obowiązki likwidacyjne.
- Wprowadzenie do ustawy Pgg 2012 obowiązku monitorowania terenu pogómiczego, przekazanego po zakończonej likwidacji zakładu górniczego, pod kątem wpływów dokonanej eksploatacji górniczej, oraz powierzenie takiego obowiązku ww. podmiotowi powołanemu do naprawiania szkód, jako reprezentantowi Skarbu Państwa. Organy nadzoru górniczego pełniłyby rolę weryfikatora ww. monitoringu i pomiarów. Do decyzji organów nadzoru górniczego należałoby stwierdzenie, czy zasadne jest kontynuowanie monitorowania terenu pogómiczego, czy konieczność taka ustała. Informacje o skutkach dotychczasowej działalności górniczej na terenach pogómiczych, przekazywane dotychczas inwestorom przez organy nadzoru górniczego, byłyby pełniejsze i bogatsze o obraz wynikający z bieżącego monitorowania.

Zdaniem Wiceprezesa WUG, rolą organów nadzoru górniczego jest zapobieganie szkodom, a nie ich usuwanie. W konsekwencji przyjęcia rozwiązań proponowanych przez Prezesa WUG, tylko jeden podmiot reprezentowałby Skarb Państwa w sprawach likwidacji szkód górniczych i monitorowania terenów pogómiczych. Uprościłoby to stan prawny i obniżyło koszty dochodzonych roszczeń z tytułu szkód górniczych.

⁵² Propozycje zmian zostały zgłoszone w szczególności w ramach prac Rady Gospodarowania Zasobami Ziemi, powołanej przez Ministra Klimatu i Środowiska, do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Głównego Geologa Kraju a także do Prokuratury Generalnej i SRK SA.

⁵³ Pismem z dnia 18 września 2024 r., znak PR.0612.34.2024, Idz. 27500/09/2024/MW.

W ocenie NIK, wskazane byłoby także prawne umocowanie organów nadzoru górniczego w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego zlikwidowanych terenów górniczych, po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego.

(akta kontroli str. 53-55)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

WUG, w ramach pełnionego na podstawie art. 107 ust. 8 pkt 2 ustawy Pgg 1994 nadzoru nad OUG w Krakowie, dopuścił do prowadzenia po 2001 r. procesu likwidacji KWK Siersza bez zatwierdzonego planu ruchu. Na pytanie na jakiej podstawie była prowadzona likwidacja KWK Siersza w latach 2002-2004, po zakończeniu obowiązywania zatwierdzonego przez Dyrektora OUG Planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego, tj. po 31 grudnia 2001 r., Wiceprezes WUG odpowiedział, że do czasu wygaszenia koncesji, wszelkie prace likwidacyjne realizowane były w oparciu o kolejne aneksy do Programu likwidacji KWK Siersza. W latach 2002-2004 środki z budżetu państwa przekazywane na likwidację, przeznaczane były na: rekultywację w roku 2002, na rekultywację oraz monitoring w roku 2003 oraz likwidację zbędnych obiektów budowlanych znajdujących się poza nadzorem i kontrolą organów nadzoru górniczego oraz opracowanie niezbędnej dokumentacji dla kontynuowania rekultywacji w roku 2004.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ prowadzenie likwidacji KWK Siersza po 2001 r. w oparciu o aneksy do Programu likwidacji nie oznaczało, że likwidacja KWK Siersza mogła być prowadzona bez zatwierdzonego przez Dyrektora OUG planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego, czyli z pominięciem wymogu ustawy Pgg 1994

(akta kontroli str. 56-57, 200)

Uwaga

Uwaga

NIK zwraca uwagę, że WUG w ramach pełnionego nadzoru nad okręgowymi urzędami górniczymi nie powinien dopuszczać do likwidacji zakładów górniczych bez zatwierdzonego planu ruchu.

W związku z brakiem możliwości usunięcia skutków stwierdzonej nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

IV. 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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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 25 listopada 2024 r.

Kontroler
Mirosław Sekuła
Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....