



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.015.02.2018

Starosta Powiatu Tarnobrzckiego
Paweł Bartoszek
Starostwo Powiatowe w Tarnobrzegu
Ul. 1 Maja 4, 39-400 TARNOBRZEG

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/047 – Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Tarnobrzegu Ul. 1 Maja 4, 39-400 Tarnobrzeg
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Bartoszek, Starosta Powiatu Tarnobrzskiego, od dnia 1 grudnia 2014 r., W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki (Starosty Tarnobrzskiego) poprzednio pełnili: - Zbigniew Rękas, od dnia 10 listopada 1998 r. do dnia 27 listopada 2006 r., - Waław Wróbel, od dnia 27 listopada 2006 r. do dnia 1 grudnia 2010 r., - Mirosław Pluta, od dnia 1 grudnia 2010 r. do dnia 26 kwietnia 2011 r., - Krzysztof Pitra, od dnia 26 kwietnia 2011 r. do dnia 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	- Prowadzenie okresowych badań gleby i ziemi, - identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie ich wykazu w okresie od 5 września 2014 r.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli ¹ , z uwzględnieniem zdarzeń przed dniem 1 stycznia 2014 r. o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Kazimierz Ramocki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/112/2018 z 3 września 2018 r. (akta kontroli str. 1 - 3)

¹ 22 października 2018 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starostwa w zakresie prowadzenia okresowych badań gleby i ziemi na terenie powiatu tarnobrzskiego ziemskiego (w dalszej treści – powiat) w trybie przewidzianym przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁴.

W latach 2001-2014 Starostwo nie podjęło żadnych działań zgodnie z obowiązującym wówczas przepisem art. 109 ust. 2 cyt. ustawy. Nie prowadzono okresowych badań gleby i ziemi na terenie powiatu, a w szczególności na obszarach pozostałych po likwidowanych kopalniach siarki.

Od 2001 r. do 2009 r. przeprowadzono trzykrotnie badania gleby i roślin na wytypowanych – potencjalnie zagrożonych zanieczyszczeniem – obszarach powiatu w trybie przepisów art. 18 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*⁵. Badania te wykazały, że potencjalnie zagrożone zanieczyszczeniami gleby mogą być przeznaczone do wykorzystania rolniczego. Nie stwierdzono bowiem istotnych, dyskwalifikujących glebę zanieczyszczeń.

Na terenie powiatu jednocześnie prowadzono planową, kompleksową rekultywację zdegradowanych terenów po zlikwidowanej kopalni siarki. Starosta zatwierdzał decyzjami zakończenia kolejnych etapów rekultywacji uznając, że zostały zrealizowane zgodnie z przyjętym planem rekultywacji.

Powyższe badania gleby i roślin, działania rekultywacyjne oraz brak informacji i sygnałów o zanieczyszczonej ziemi od instytucji, podmiotów gospodarczych, czy mieszkańców powiatu, spowodowały, że w praktyce uznano, iż na terenie powiatu nie występują historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Skutkowało to m. in. nie przesłaniem Wojewodzie Podkarpackiemu wykazu zanieczyszczeń stwierdzonych na terenie powiatu. Do takiego działania – w terminie do dnia 30 kwietnia 2007 r. – obligował Starostę przepis art. 36 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o *zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*⁶.

Przyjęte przez Starostwo założenie o braku zanieczyszczeń ziemi na terenie powiatu, w ocenie NIK, skutkowało po dniu 5 września 2014 r. brakiem działań wymaganych nowymi, zmienionymi po ww. dacie przepisami *Prawa ochrony środowiska*. Starostwo nie prowadziło, zatem żadnych działań w zakresie identyfikacji potencjalnych, historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, w trybie przewidzianym przez art. 101d ust. 1 przywołanej powyżej ustawy. W konsekwencji Starosta nie prowadził wykazu zanieczyszczeń gleby i ziemi, o którym stanowi art. 101d ust. 6. Starosta przekazując informację Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Rzeszowie o zanieczyszczeniach ziemi na terenie powiatu, podał, że w wykazie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń nie zamieszczono żadnej pozycji.

Brak tego wykazu, z kolei wykluczał możliwość podjęcia przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie działań zgodnych z przepisem art. 101f ust. 1 *Prawa ochrony środowiska*, tj. nałożenia na władających m. in. ziemią pokopalnianą przeznaczoną pod uprawy rolnicze, obowiązku wykonania aktualnego, kompleksowego badania zanieczyszczenia gleby i ziemi.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W przypadku niniejszej kontroli przyjęto ocenę w formie opisowej.

⁴ J. t. Dz. U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.,

⁵ Dz. U. 2017.1161 j.t.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 954. Ustawa weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2007 r. (art. 39)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja terenów zanieczyszczonych i prowadzenie rejestru przez starostę przed 2014 r.

1.1 Prowadzenie przez starostę tarnobrzesckiego w latach 2001-2014 okresowych badań gleby i ziemi.

Opis stanu faktycznego

Powiat tarnobrzescki ziemski obejmował swym zasięgiem obszar 521 km² (52.106 ha). Pod względem administracyjnym dzielił się na cztery gminy, dwie gminy miejsko-wiejskie i dwie gminy wiejskie.

Na terenie powiatu (w dwóch gminach) występują unikatowe w skali globalnej złoża siarki rodzimej. Zasoby siarki ze złoża Jeziórko – Grębów – Wydrza (tereny Gminy Grębów) były do 2001 r. eksploatowane metodą podziemnego wytopu. Obszar górniczy wynosił 3.818,7 ha, tj. 7,3% powierzchni całego powiatu.

Konsekwencją prowadzenia górnictwa siarki była m. in. dewastacja i degradacja gruntów. W 2002 r. na terenie powiatu obszar gruntów zanieczyszczonych, wymagających rekultywacji, wynosił 1.653,59 ha, tj. 43,3% obszaru górniczego i 3,2% obszaru całego powiatu.

Badania gleby przeprowadzone pod koniec XX wieku przez Stację Rolniczo-Chemiczną w Rzeszowie⁸ wykazały, że na większości obszaru powiatu występowały podwyższone zawartości siarki spowodowane intensywną w przeszłości eksploatacją złóż siarki i jej przetwórstwem. Głównym źródłem zanieczyszczenia gleb siarką były emitowane do powietrza atmosferycznego mgły kwasu siarkowego, tlenki siarki i pył siarkowy oraz niezorganizowana emisja siarkowodoru z pól górniczych Kopalni Jeziórko.

Cyt. powyżej badania, poza zwiększoną zawartością siarki i co za tym idzie nadmiernym zakwaszeniem gleby nie stwierdziły na terenie powiatu innych zanieczyszczeń – degradujących grunty w stopniu niepozwalającym na ich użytkowanie.

W *Programie Ochrony Środowiska dla Powiatu Tarnobrzesckiego na lata 2009-2012, z uwzględnieniem lat 2013-2016* – przyjęto, że w celu przywrócenia zdegradowanym gruntom pierwotnej wartości użytkowej i przyrodniczej, koniecznym będzie przeprowadzenie ich kompleksowej rekultywacji.

Jeszcze przed zakończeniem eksploatacji siarki metodą podziemnego wytopu, przystąpiono do rekultywacji terenów pokopalnianych znajdujących się w całości na terenie powiatu, w gminie Grębów. Decyzją wójta gminy Grębów z 1994 r. rekultywację prowadzono w kierunku leśno-ekologicznym.

(akta kontroli str. 4 - 37)

Rekultywacja najbardziej zdewastowanych i zdegradowanych terenów pogórniczych Kopalni Siarki Jeziórko przewidywała 5-letni cykl realizacji, w trzech podstawowych fazach. Faza podstawowa (techniczna) obejmowała wykonywanie prac związanych z likwidacją uzbrojenia górniczego, usunięciem skupisk ziemi zanieczyszczonej siarką, kształtowaniem rzeźby terenu wraz z formowaniem w największych obniżeniach terenu lokalnych zbiorników wodnych. Faza biologiczna obejmowała wykonanie prac agrotechnicznych, nawożenia gleby i wysiew mieszanki traw. Faza zagospodarowania terenu -

⁷ 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.

⁸ Wyniki opublikowano w 2002 r.

występująca w czwartym i piątym roku od rozpoczęcia rekultywacji - obejmowała nasadzenia drzew i krzewów oraz prace pielęgnacyjne.⁹

Rekultywację przeprowadzały przedsiębiorstwa pozostałe po kopalniach i zakładach przetwórczych siarki – nadal (w trakcie kontroli) funkcjonujące w krajowym systemie gospodarczym¹⁰.

Rekultywacja gruntów była prowadzona etapami. Starosta działając w trybie art. 20 ust. 1, 3 i 4, art. 22 ust. 1 pkt. 4 i ust. 2 ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* wydawał kolejne decyzję uznając zakończenie rekultywacji oznaczonych działek ewidencyjnych na terenach pokopalnianych¹¹.

(akta kontroli str. 38 - 45)

Według zestawienia gruntów przedkładanych Staroście w trybie art. 22 ust. 3 cyt. powyżej ustawy, przez przywołane powyżej przedsiębiorstwo, w końcu lutego 2018 r., spółka Skarbu Państwa Siarkopol Tarnobrzeg sp. z o. o. nadal władała 457,16 ha terenów pokopalnianych, z tego do rekultywacji przeznaczono 117,69 ha, 319,59 ha było użytkowane rolniczo, a na 19,88 ha znajdowały się jeszcze zabudowania przemysłowe.

W obrębie geodezyjnym Jeziórko – obejmującym w całości grunty pokopalniane o całkowitej powierzchni ewidencyjnej 1.073,76 ha - w trakcie niniejszej kontroli¹² Struktura własnościowa gruntów przedstawiała się następująco (bardziej istotne elementy):

- grunty Skarbu Państwa – 212,41 ha, w tym 175,53 ha Państwowe Gospodarstwo Leśne,
- grunty Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym i grunty przedsiębiorstw państwowych – w praktyce grunty użytkowane przez przedsiębiorstwa i spółki, w tym kontynuujące działalność przemysłu siarkowego – 334,10 ha oraz grunty - własność niepaństwowych spółek prawa handlowego – 51,93 ha,
- grunty gmin – w tym przypadku Gminy Grębów – 366,1 ha,
- grunty osób fizycznych – 98,22 ha, w tym gospodarstwa rolne – 75,65 ha.

Struktura użytkowania gruntów pokopalnianych przedstawiała się następująco (bardziej istotne elementy):

- użytki rolne – 409,50 ha, w tym grunty rolne – 135,97 ha,
- grunty leśne zadrzewione i zakrzewione – 473,39 ha,
- grunty zabudowane i zurbanizowane – 100,76 ha, w tym 55,67 ha stanowiły użytki kopalniane i 40,32 ha stanowiły drogi. W prezentowanym obrębie geodezyjnym nie występowały tereny budownictwa mieszkaniowego.

(akta kontroli str. 46 - 53)

Tereny po kopalni siarki Jeziórko oraz sposób ich zagospodarowania objęte były regulacjami prawa miejscowego Gminy Grębów. W dniu 9 marca 1999 r., tj. jeszcze w trakcie funkcjonowania kopalni, Rada Gminy w Grębowie podjęła uchwałę w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Jeziórko IV”*. W dniu 7 września 2007 r. Rada Gminy dokonała zmiany cyt. powyżej planu¹³.

⁹ Ochrona środowiska jako warunek rozwoju rejonu tarnobrzezkiego – Tarnobrzeg, w dniu 2 czerwca 2009 r. <https://docplayer.pl/25122006-Rekultywacja-i-zagospodarowanie-terenow-pogornicz...>

¹⁰ Kopalnie i Zakłady Przetwórcze Siarki Siarkopol (w likwidacji). Od dnia 24 kwietnia 2017 r., przekształcone w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa Siarkopol Tarnobrzeg sp. z o. o.

¹¹ Pierwszą decyzję wydano w dniu 20 listopada 2009 r., ostatnią w dniu 10 lutego 2016 r.

¹² W dniu 2 października 2018 r.

¹³

Dla terenów po eksploatacji złoża siarki rodzimej wyznaczono tereny zabudowy produkcyjnej, składowej, magazynowej, usługowej w tym handlowej i obsługi komunikacji oraz tereny pod użytki rolne (uprawy rolne, łąki) i użytki leśne.

Dla terenów poeksploatacyjnych – wskazanych do rekultywacji - dopuszczono zabudowę tak jak powyżej, z wyjątkiem zabudowy produkcyjnej. Przewidziano natomiast tereny pod obiekty i urządzenia sportowo-rekreacyjne.

Ustalenia planu dla wszystkich ww. terenów nie przewidywały zabudowy mieszkaniowej.

(akta kontroli str.54 - 93)

W cyt. Programie ochrony środowiska do roku 2016 oraz w stanowiącej jego integralną część – Prognozie oddziaływania na środowisko projektów zawartych w Programie podano, w związku z potencjalnym skażeniem gruntów Starosta w 2001 r. zlecił badania poziomu skażenia gleby i roślin w punktach położonych wokół zakładów przemysłowych:

- przywołanej powyżej Kopalni Siarki Jeziórko (gmina Grębów),
- Kopalni Siarki Machów. Kopalnia znajdująca się na obszarze miasta na prawach powiatu – Tarnobrzeg, została zlikwidowana i zrehabilitowana¹⁴. Na terenie gminy Nowa Dęba pozostał zbiornik osadów po flotacyjnych powstałych po przetworzeniu rudy siarki - „Cygany”. Decyzją Starosty, w dniu 15 maja 2004 r. postanowiono uznać za zakończoną rekultywację gruntów ww. osadnika o łącznej powierzchni 257,34 ha. Rekultywację w kierunku wodno-zadrzewieniowo-rolnym prowadziła Kopalnia Siarki Machów. W decyzji zobowiązano Kopalnię do prowadzenia prac pielęgnacyjnych zrehabilitowanego terenu do czasu zbycia,
- Zakładów „Federal Mogul” Gorzyce S. A. – gmina Gorzyce. Zakłady metalowe – wytwarzanie i wyrób przedmiotów z aluminium,
- Zakładów Metalowych „Dezamet” w Nowej Dębie.

Przeprowadzone badania gleby i roślin w trybie przepisów art. 18 przywołanej powyżej ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* wykazały, że gleby wokół ww. zakładów mogą być przeznaczone do pełnego wykorzystania rolniczego.

Pierwsze badania przedmiotowym trybem przeprowadzono w dniu 1 sierpnia 2001 r. Cyt. przepis art. 18 stanowił, że badania te były badaniami okresowymi, przeprowadzanymi w cyklu trzyletnim. Ustalono, że Starosta zlecił przeprowadzenie następnych badań w dniu 10 listopada 2004 r. i w dniu 13 listopada 2009 r. Więcej badań gleby na terenie powiatu nie prowadzono. Ustalono, że przywołane powyżej dwa ostatnie badania zanieczyszczeń gleby nie obejmowały terenów Kopalni Siarki Jeziórko, tj. terenów najmocniej zdegradowanych w wyniku działalności wydobywczej siarki¹⁵.

Starostę udzielonych w wyjaśnieniach podał, że zaniechano dalszych cyklicznych badań gleby i roślin ze względu na dotychczasowe pozytywne wyniki badań i dobre rezultaty przeprowadzonych kompleksowych rekultywacji.

¹⁴ Rekultywacja w kierunku wodno-przyrodniczym – Jezioro Tarnobrzezkie.

¹⁵ W pismach wprowadzających do opublikowanych wyniku badań powoływano się na art. 18 cyt. ustawy. W kontroli ustalono, że tereny związane z czterema wymienionymi zakładami nie zostały uznane za obszary ograniczonego użytkowania. Przepis art. 18 dotyczył wyłącznie takich obszarów. Na terenie powiatu nie zostały wyznaczone obszary ograniczonego użytkowania zgodnie z art. 135 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DZ. U. z 20018 r. poz. 799, ze zm.). Badania prowadzone przez Starostę były natomiast zgodne z art. 19 ustawy o ochronie gruntów rolnych. Przepis ten stanowił, że badania stosuje się także do gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, położonych poza obszarami ograniczonego użytkowania.

(akta kontroli str. 94 – 128, 129 - 159)

W dokumentacji prowadzonej przez Starostwo nie stwierdzono, żadnej innej udokumentowanej informacji świadczącej o zidentyfikowaniu na terenie powiatu innych poza ww. obszarów potencjalnie lub faktycznie zanieczyszczonych.

Ustalono w kontroli, że na terenie powiatu do dnia 27 sierpnia 2014 r. funkcjonowało 12 instalacji, dla których Starosta wydał pozwolenia zintegrowane. Były to wyłącznie cegielnie. W przywołanej powyżej dacie Starosta wydał jedno pozwolenie zintegrowane – dla nowej cegielni.

Ustalono również, że na terenie powiatu (gmina Baranów Sandomierski) funkcjonowała stacja przeładunkowa towarów masowych przy LHS¹⁶.

Żadna z przywołanych powyżej instalacji – w całym okresie objętym kontrolą - nie była badana przez Starostwo w zakresie potencjalnego zanieczyszczenia ziemi.

(akta kontroli str. 160, 214 - 216)

Stwierdzono w kontroli, że w latach 2001-2014 Starostwo nie przeprowadzało badań gleby i ziemi na terenie powiatu tarnobrzeskiego, w trybie przewidzianym obowiązującym wówczas przepisem art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r – *Prawo ochrony środowiska*.

W wyjaśnieniach udzielonych w tej sprawie przez Starostę podano, że przeprowadzone trzykrotne gleby w trybie cyt. ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* nie wykazały zanieczyszczeń. Rekultywacja terenów pogórnich została przeprowadzona zgodnie z planami rekultywacji, w sposób jawny z dostępem zainteresowanych stron (sołtysi, mieszkańcy) i zaopiniowana przez samorządy gminne. Biorąc to pod uwagę oraz mając na uwadze fakt niezgłaszania przez mieszkańców powiatu, jak i zainteresowane podmioty – uwag dotyczących, jakości gleby i ziemi, Starosta nie prowadził kolejnych badań. Konsekwencją był brak rejestru zanieczyszczeń – ponieważ według Starostwa na terenie powiatu zanieczyszczenia nie występowały.

(akta kontroli str. 129 - 159)

1.2 Przekazanie wojewodzie przez Starostę danych dotyczących rejestru zanieczyszczeń prowadzonego od 2001 r. oraz dokumentów związanych z przeprowadzoną rekultywacją.

Opis stanu
faktycznego

Ustawa o *zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie* poprzez przepis art. 36 zobowiązywała Starostę niezwłocznie, po wejściu w życie przepisów ww. ustawy do przekazania wojewodzie podkarpackiemu akta spraw dotyczących rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi wraz z pełną posiadaną dokumentacją¹⁷ oraz danych z prowadzonego rejestru zanieczyszczeń.

Starosta do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, tj. do dnia 5 września 2007 r. był zobowiązany do prowadzenia rejestru z informacjami o terenach, na których stwierdzono przekroczenia standardów jakości gleby lub ziemi, w tym o terenach na których obowiązek rekultywacji obciążał Starostę.

Starosta nie prowadził takiego rejestru. Do dnia 5 września 2014 r. Starosta nie prowadził na terenie powiatu rekultywacji gruntów w trybie określonym przez art. 102 ust. 4 i ust. 5 obowiązującej wówczas ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

¹⁶ Linia Hutniczo-Siarkowa. <https://lhs.com.pl/pl/oferta/stacje-lhs/sekcja...wola-baranowska/stacja-staszow-lhs>

¹⁷ Opiswane powyżej w wystąpieniu przeprowadzone rekultywacje w żadnym stopniu nie obciążały Starosty.

Starosta nie przekazywał Wojewodzie Podkarpackiemu rejestru zanieczyszczeń gruntów oraz dokumentów dotyczących rekultywacji gruntów w trybie przewidzianym przez art. 36 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

W wyjaśnieniach udzielonych przez Starostę i przywołanych powyżej w pkt 1.1 podano, że nie prowadzono rejestru, ponieważ nie stwierdzono zanieczyszczeń ziemi na terenie powiatu. Starosta nie prowadził rekultywacji na terenach powiatu oraz nie gromadził dokumentacji dotyczącej rekultywacji prowadzonej przez inne podmioty, tj. projektów i planów rekultywacji. Starosta był w posiadaniu decyzji wydawanych w związku z zakończeniem rekultywacji.

(akta kontroli str. 129 - 159)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- w latach 2001-2014 Starostwo nie prowadziło żadnych badań gleby i ziemi na terenie powiatu w trybie przewidzianym przez przepis art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r – *Prawo ochrony środowiska*. W konsekwencji nie prowadzono rejestru z informacjami o terenach, na których stwierdzono przekroczenia standardów jakości gleby lub ziemi oraz nie przekazano takiego rejestru w 2007 r. Wojewodzie Podkarpackiemu do czego obligowała dyspozycja zawarta w art. 36 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie nie podejmowanie przez Starostwo w latach 2001-2014 działań wymaganych obowiązującym wówczas przepisem art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r – *Prawo ochrony środowiska*. Nie podjęto bowiem żadnych działań w zakresie ustalania zanieczyszczeń gruntów i gleby na terenie powiatu, a w szczególności na obszarach pozostałych po likwidowanych kopalniach siarki.

Wprawdzie prowadzone przez Starostwo do 2009 r. badania gleby i roślin na tych terenach, w trybie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wykazały brak istotnych, dyskwalifikujących glebę zanieczyszczeń, wprawdzie Starosta zatwierdzał zakończenie rekultywacji na tych terenach oraz w kontroli nie stwierdzono zgłaszania skarg, czy informacji o zanieczyszczeniach gruntów, to w ocenie NIK nie stanowiło to usprawiedliwienia do zaniechania przez Starostę prowadzenia działań wymaganych cyt. przepisem *Prawa ochrony środowiska*.

OBSZAR

2. Identyfikacja potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz prowadzenie ich rejestru i wykazu od 5 września 2014 r.

2.1 W jaki sposób i na podstawie jakich informacji i dokumentów Starosta podjął działania mające na celu identyfikację potencjalnych historycznych powierzchni ziemi oraz jakie poniesiono wydatki na realizację tego zadania w latach 2014-2018 (do 30 września).

Opis stanu
faktycznego

W Starostwie nie stwierdzono udokumentowanych działań Starosty mających na celu identyfikację potencjalnych, historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, w trybie przewidzianym przez art. 101d ust. 1 obowiązującej po dniu 5 września 2014 r. ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Starosta nie prowadził wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w trybie przewidzianym w ust. 6 do ust. 8 cyt. powyżej przepisu. Nie stwierdzono

prowadzenia analizy funkcjonowania instalacji z terenu powiatu, w zakresie potencjalnego zanieczyszczenia ziemi - z uwzględnieniem przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi¹⁸.

Podano w obszarze nr I wystąpienia, że na terenie powiatu funkcjonowała kopalnia rudy siarkowej wydobywanej metodą podziemnego wytapiania. W załączniku nr 2 do cyt. powyżej rozporządzenia wśród rodzajów działalności stanowiące wybrane rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – wymieniono m. in. wydobywanie kopalin ze złoża metodą podziemną (...) lub metodą otworów wiertniczych (...).

W dniu 3 września 2018 r. – w trakcie niniejszej kontroli – wpłynęło do Starostwa pismo wójta Gminy Gorzyce, który poinformował, że do Urzędu Gminy wpłynęła interwencja mieszkańca gminy w sprawie zanieczyszczeń działki substancjami ropopochodnymi. Zanieczyszczenie było następstwem działalności gospodarczej sąsiada – wykorzystującego środki transportu do przewozu osób. Wójt poinformował, że Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie, Delegatura w Tarnobrzegu zinterpretował zgłoszenie, jako zanieczyszczenie historyczne wskazując, że właściwym organem w tej sprawie będzie Starosta.

W dniu 24 września Starosta wystosował zwrotne pismo do Urzędu Gminy w Gorzycach z prośbą o przysłanie dodatkowych informacji dotyczących nieruchomości, sposobu jej użytkowania i o prowadzonej tam działalności oraz dokumentacji potwierdzającej zanieczyszczenie powierzchni ziemi, w tym dokładne nazwy substancji, wyniki badań zanieczyszczonej gleby i ziemi tymi substancjami, wykonanych przez laboratorium (...).

Do dnia zakończenia kontroli¹⁹ żaden z przywołanych powyżej organów nie podjął działań w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 129 – 159, 162 - 163)

W dniu 3 października 2018 r. Starosta przesłał Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Rzeszowie pismo²⁰, w którym podano, że Starosta nie prowadzi wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, ponieważ nie zidentyfikowano żadnego podmiotu, który poprzez swoją działalność powodowałby takie zanieczyszczenia. Starosta poinformował jednocześnie, że ze względu na brak stosownych zgłoszeń, nie zlecano w ostatnim czasie wykonywania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi.

W księgach rachunkowych Starostwa w latach 2014 – 2018 (30 wrzesień) nie stwierdzono wydatków związanych z identyfikacją zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

W wyjaśnieniach, jakich Starosta udzielił w tej sprawie podano, że na podstawie aktualnej wiedzy i dokumentów tj. raportu o stanie środowiska naturalnego w woj. podkarpackim – sporządzonego przez WIOŚ w Rzeszowie oraz biorąc pod uwagę ilość i rodzaj zakładów na terenie powiatu Starostwo nie widzi powodów do uznania, że na terenie powiatu występują tereny zanieczyszczone i zdegradowane w stopniu dyskwalifikującym je pod względem przyrodniczym, rolniczym, czy urbanistycznym.

¹⁸ Dz. U. 2016.1395,

¹⁹ 22 października 2018 r.

²⁰ RO.I.6223.14.20018

(akta kontroli str. 129 – 159, 161, 162 - 163)

2.2 i 2.3 Wnioskowanie Starosty do władających powierzchnią ziemi o informacje dotyczące potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni. Badania wstępne prowadzone przez Starostę.

Starosta ustalając zgodnie z art. 101d ust. 1 pkt. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, że na terenie powiatu była prowadzona działalności mogąca z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi; mógł zgodnie z przepisem art. 101d ust. 5 cyt. ustawy wnioskować do władających taką ziemią o przekazanie wszelkich informacji dotyczących potencjalnego historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi oraz jego możliwych źródłach. Starosta nie występował do władających ziemią potencjalnie zanieczyszczoną, o przesłanie ww. informacji.

Ustalono, że Starosta nie dokonał identyfikacji potencjalnych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na terenie powiatu w trybie przewidzianym przez cyt. przepis art. 101d. W praktyce po ostatnich badaniach powierzchni ziemi prowadzonych w listopadzie 2009 r. według przepisów ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* do czasu zakończenia niniejszej kontroli²¹ nie prowadzono żadnych badań jakości ziemi na terenie powiatu. Starosta od 2014 r. nie prowadził badań wstępnych w trybie art. 101d ust. 4 cyt. powyżej ustawy - pozwalających na identyfikację terenów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Nie podjęto również żadnej współpracy w tej sprawie z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Rzeszowie.

Podano w obszarze badań nr I, że do końca 2016 r. w powiecie obowiązywał Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Tarnobrzskiego. Przedstawiona w tym dokumencie diagnoza i analiza problemów związanych z zanieczyszczeniami ziemi na terenie powiatu, pozwalała na określenie potencjalnych, historycznych obszarów zanieczyszczeń.

Od początku 2017 r. w powiecie nie przyjęto nowego, aktualnego Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Tarnobrzskiego, w tym diagnozy i ustaleń dotyczących aktualnych obszarów zanieczyszczonych i zdegradowanych.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska* Starosta zobowiązany był do sporządzenia Programu Ochrony Środowiska i zgodnie z art. 18 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska* przedłożenia go do uchwalenia przez Radę Powiatu.

W wyjaśnieniach udzielonych przez Starostę podano, że w chwili obecnej Starosta nie jest w stanie zidentyfikować potencjalnych, historycznych zanieczyszczeń ziemi, ponieważ zlecane badania i przeprowadzone prace rekultywacyjne na terenach, których takie zanieczyszczenia mogły wystąpić nie potwierdzają tego typu przypuszczeń.

Nie przygotowano Programu Ochrony Środowiska, ze względu na dotychczasowy brak środków finansowych w budżecie powiatu. Środki finansowe na przedmiotowy cel mają zostać zaplanowane w roku budżetowym 2019.

(akta kontroli str. 129 – 159)

2.4 Skargi i wnioski wpływające do starostwa w sprawie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

²¹ 22 październik 2018 r.

Analiza skarg i wniosków przesyłanych do Starostwa w latach 2014-2018 (do 30 września) wykazała, że mieszkańcy powiatu oraz żadne inne osoby nie składały skarg lub wniosków dotyczących zanieczyszczeń ziemi²².

(akta kontroli str.164 - 170)

2.5 i 2.6 Informowanie mieszkańców powiatu o możliwościach zgłaszania o historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi oraz o możliwościach pozyskania przez właścicieli nieruchomości środków na przeprowadzenie badań i na finansowanie remediacji z puli środków przeznaczonych na ten cel z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

Nie stwierdzono, żadnych udokumentowanych form przekazu kierowanych do mieszkańców powiatu przez starostwo – dotyczących zgłaszania o potencjalnych, historycznych zanieczyszczeniach ziemi oraz o zagrożeniach dla zdrowia ludzi i środowiska, jakie mogą stanowić takie zanieczyszczenia.

Nie stwierdzono również przekazu dotyczącego możliwości otrzymania środków z puli narodowego lub wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska, na badania potencjalnych terenów zanieczyszczonych oraz na prowadzenie remediacji takich terenów.

Nie stwierdzono również, aby do starostwa wpłynęły informacje od ww. funduszy o możliwościach pozyskania przedmiotowych środków.

W wyjaśnieniach udzielonych przez Starostę podano, że ze względu na brak jakichkolwiek sygnałów, czy zgłoszeń w tej sprawie, jak i ze względu na brak informacji ze strony WIOŚ o możliwościach finansowania badań i remediacji zanieczyszczeń gleby, nie podejmowano działań w tym zakresie.

Do wyjaśnień dołączono pismo, które zostało w trakcie trwania kontroli umieszczone na stronach internetowych powiatu – informujące mieszkańców powiatu o historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 129 – 159)

2.7 Budowa osiedli mieszkaniowych na terenach zanieczyszczonych.

Stwierdzono w toku dotychczasowych ustaleń, w tym cyt. już informacji kierowanej w dniu 3 października 2018 r. do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, że na terenie powiatu aktualnie nie zidentyfikowano/nie zarejestrowano terenów historycznie zanieczyszczonych, na których planowano inwestycje w zakresie budownictwa mieszkaniowego lub użyteczności publicznej. Podano, w obszarze nr I wystąpienia, że budownictwo mieszkaniowe na terenach po kopalni siarki, z mocy obowiązujących ustaleń prawa miejscowego było wykluczone. Innych potencjalnych terenów zanieczyszczonych, na których budownictwo mieszkaniowe powinno być wykluczone nie stwierdzono.

W wyjaśnieniach udzielonych przez Starostę podano, że sprawy te pozostają w gestii samorządów gmin, które wydają decyzje o warunkach zabudowy na podstawie ustaleń i warunków zapisanych w prawie miejscowym.

(akta kontroli str. 129 – 159)

2.8 i 2.9 Uwzględnienie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach oraz opiniowanie przez Starostę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z terenu powiatu.

Starosta w latach 2014-2018 (do dnia 30 września) nie wydawał decyzji w sprawie o zatwierdzenie projektu scalenia lub wymiany gruntów, tj. w trybie art.

²² Interwencja o której mowa na str. 9 niniejszego wystąpienia wpłynęła na adres Urzędu Gminy w Gorzycach.

72 ust. 1 pkt. 8 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 środowisko²³.

Przepis art. 11 pkt. 5 lit. a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴ stanowił o konieczności opiniowania przez Starostę projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego opracowanych przez gminy leżące na terenie powiatu. Stwierdzono, że w 2015 r. „nowe studium” uchwalono w Nowej Dębie, a w 2018 r. w Gminie Gorzyce. W dokumentacji Starosty nie stwierdzono przywołanych powyżej opinii, czy uwag odnoszących się do tych dokumentów, w tym do ich części odnoszących się do ewentualnych zanieczyszczeń ziemi.

W udzielonych wyjaśnieniach Starosta potwierdził, że decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w latach 2014-2018 nie wydawano. Podał, że przedkładane przez gminy wnioski w sprawach projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań (...) były omawiane i opiniowane przez Zarząd Powiatu²⁵. Starosta powołał się na przepis art. 25 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, według którego nieprzedstawienie stanowiska lub uwag do przywołanych powyżej projektów dokumentów w określonym terminie uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu.

(akta kontroli str. 129 – 159)

2.10 i 2.11 Komórka organizacyjna w Starostwie odpowiedzialna za realizację zadań z zakresu historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Kontrola zarządcza w Starostwie.

Zgodnie z kolejnymi uchwałami Zarządu Powiatu Tarnobrzieskiego w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego²⁶, zadania z zakresu m. in. *prowadzenia spraw dotyczących ochrony powietrza i gleby* prowadzone były przez Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Analiza szczegółowych zakresów czynności każdego z pięciu pracowników samorządowych zatrudnionych w Wydziale w tym Naczelnika Wydziału wykazała brak bezpośrednich odniesień do szczegółowych zadań Starosty podanych z kolejnych ustępach art. 101d ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

W Starostwie od 2010 r. funkcjonował Regulamin Kontroli Zarządczej. W latach 2014-2018 (do dnia 30 września) w ramach prowadzonej procedury przygotowano raport z samooceny kontroli zarządczej. W dniu 30 marca 2028 r. przedłożono do akceptacji przez Starostę *Arkusz Identyfikacji, Oceny oraz Określenia Metody Przeciwdziałania Ryzyku dla Zadań Wynikających z Regulaminu Organizacyjnego – Wydziału (...)* w tym spraw dotyczących ochrony powietrza i gleby. Nie stwierdzono innych udokumentowanych zdarzeń realizowanych w ramach przywołanego powyżej Regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 205, 206 - 2013)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- Starosta nie prowadził żadnych działań mających na celu identyfikację potencjalnych, historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, w trybie

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.

²⁵ Do wyjaśnień dołączono kopię protokołów posiedzeń Zarządu.

²⁶ Ostatnia obowiązująca wersja z dnia 2 marca 2018 r.

przewidzianym przez art. 101d ust. 1 obowiązującej po dniu 5 września 2014 r. ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Nie stwierdzono prowadzenia analizy funkcjonowania instalacji z terenu powiatu, w zakresie potencjalnego zanieczyszczenia ziemi - uwzględniając przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie *sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni*,

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta uznając na podstawie badań gleby przeprowadzonej w latach 2001-2009, że na terenie powiatu nie występują obszary zdegradowane przyrodniczo i rolniczo oraz uznając, że rekultywację gruntów na przeważającym obszarze terenów po kopalni siarki została przeprowadzona zgodnie z planem rekultywacji przyjął, że na obszarze powiatu nie występują ziemie zanieczyszczone i zdegradowane.

Potwierdzeniem przyjętej przez Starostę tezy był również brak informacji, czy skarg mieszkańców powiatu o zanieczyszczeniach ziemi.

W ocenie NIK skutkowało to zaniechaniami i niepodejmowaniem przez Starostę aktywnych działań w sprawie ujawniania i zapobiegania potencjalnym, historycznym zanieczyszczeniom ziemi na terenie powiatu. Zgodnie z przepisem art. 101d ust. 1 *Prawa ochrony środowiska* Starosta powinien dokonywać identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, poprzez ustalenie działalności prowadzonej na terenie powiatu przed dniem 30 kwietnia 2007 r. i mogącej z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi.

Kopalnictwo siarki zgodnie z cyt. powyżej rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie *sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziem* stanowiło działalność mogącą z dużym prawdopodobieństwem powodować zanieczyszczenia powierzchni ziemi.

Konsekwencją braku ww. działań było niesporządzenie przez Starostę wykazu zanieczyszczeń gleby i ziemi w trybie przewidzianym przez art. 101d ust. 6 *Prawa ochrony środowiska*. Brak wykazu, z kolei wykluczał możliwość podjęcia przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie działań zgodnych z przepisem art. 101f ust. 1 *Prawa ochrony środowiska*, tj. nałożenia na władających m. in. pokopalnianą powierzchnią ziemi, obowiązku wykonania aktualnego, kompleksowego badania zanieczyszczenia gleby i ziemi.

Starostwo nie dysponowało listą instalacji występujących na terenie powiatu mogących potencjalnie zanieczyszczać ziemię. Z powyższymi ocenami koresponduje niedopełnienie przez Starostę obowiązku opracowania strategicznego dokumentu dotyczącego ochrony środowiska na terenie powiatu tj. Programu Ochrony Środowiska Powiatu Tarnobrzskiego

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w Starostwie brak od 2017 r. aktualnego strategicznego dokumentu dotyczącego ochrony środowiska w powiecie, tj. Programu Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 17 i art. 18 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska* Starosta zobowiązany był do sporządzenia projektu cyt. dokumentu i po uzyskaniu pozytywnej opinii Zarządu Województwa Podkarpackiego, przedłożenia do uchwalenia Radzie Powiatu. Dlatego też, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę pilnego podjęcia działań, zgodnych z wymaganiami cyt. powyżej przepisów

Prawa ochrony środowiska, prowadzących do opracowania i uchwalenia Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Tarnobrzeskiego

Wnioski

1. Podjęcie działań zgodnych z art. 101d *Prawa ochrony środowiska* w celu identyfikacji podmiotów i instalacji zanieczyszczających ziemię na terenie powiatu tarnobrzeskiego.
2. Sporządzenie wykazu potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi według dyspozycji art. 101d ust. 6 cyt. ustawy, co pozwoli na przeprowadzenie aktualnych badań stanu zanieczyszczenia ziemi na terenach zdegradowanych przez przemysł siarkowy.

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 Rzeszowie. 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
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosków pokontrolnych 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.

Rzeszów, 15 listopada 2018 r.

Kontroler
Kazimierz Ramocki
Główny specjalista kp
/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
p.o. Dyrektor
Wiesław Motyka

/.../