



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.411.001.02.2022

Pan
Rafał Rostecki
Dyrektor
Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska
w Krakowie
ul. Mogilska 25
31-542 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/008 Działania właściwych organów i instytucji w związku z zaprzestaniem działalności Kopalni Olkusz-Pomorzany w Zakładach Górniczo-Hutniczych "Bolesław" wpływającym na funkcjonowanie trzech rzek: Sztoły, Baby i Białej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie ¹ , ul. Mogilska 25, 31-542 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Rostecki, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska ² , od 1 września 2012 r. do zakończenia kontroli. (akta kontroli str.)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Wydawanie decyzji i pozwoleń dla ZGH „Bolesław” mających związek z likwidacją Kopalni Olkusz-Pomorzany.2. Uczestniczenie samorządów w wydawaniu decyzji i pozwoleń mających związek z likwidacją Kopalni Olkusz-Pomorzany.3. Udział mieszkańców w procesie likwidacji Kopalni Olkusz-Pomorzany.4. Zabezpieczenie złoża kopalin i minimalizowanie szkód środowiskowych w trakcie likwidacji kopalni Olkusz-Pomorzany.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (badania kontrolne objęły również działania i zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2018 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 Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontroler	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach Miroslaw Sekuła, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/28/2021 z 31 stycznia 2022 r. Stanisław Tarnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/27/2021 z 31 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „RDOŚ”.

² Dalej także: Regionalny Dyrektor.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Obowiązujący stan prawny nie przewiduje udziału RDOŚ w postępowaniach administracyjnych związanych z likwidacją Kopalni Olkusz-Pomorzany. RDOŚ realizuje swoje obowiązki w zakresie ochrony środowiska na podstawie 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 środowisko⁵, a także w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁶, natomiast Kopalnia Olkusz-Pomorzany jest likwidowana na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁷, w której nie przewidziano uczestnictwa RDOŚ w procesie likwidacji Kopalni, w tym w zatwierdzaniu Planu Ruchu likwidowanego zakładu górniczego.

RDOŚ był informowany o działaniach podejmowanych przez ZGH Bolesław na rzecz łagodzenia negatywnych skutków zaniku lub znacznego zmniejszenia przepływów rzek Baba, Biała i Sztoła oraz o działaniach podejmowanych przez miasta i gminy Olkusz, Bukowno, Bolesław i Klucze dla zapewnienia mieszkańcom nowych zasobów wody zdatnej do picia.

Przyjęty sposób likwidacji kopalni Olkusz-Pomorzany doprowadził do niekorzystnych zmian w środowisku naturalnym, w szczególności na obszarze leja depresyjnego powstałego na skutek odwadniania kopalń należących do ZGH „Bolesław”⁸, przy jednoczesnym braku możliwości prawnych działania RDOŚ w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja ustawowych zadań RDOŚ w części dotyczącej likwidacji Kopalni Olkusz-Pomorzany

Opis stanu faktycznego

1.1 RDOŚ jest państwową jednostką budżetową, działającą na obszarze województwa małopolskiego. Działa na podstawie 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 środowisko a także na podstawie Statutu, który stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z 10 listopada 2008 r. w sprawie nadania statutu Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie¹⁰.

(akta kontroli str. 9-12)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 2373 ze zm., dalej ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 2187 - dalej: „ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku” lub „ustawa szkodowa”.

⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 1420 ze zm., dalej: „ustawa Pgg”.

⁸ Powierzchnia tego leja depresyjnego, wynosi co najmniej 300 km² a według niektórych szacunków może sięgać do 1000 km².

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dz. U. z 2008 r., poz. 1257. Statut był dwukrotnie zmieniany rozporządzeniami Ministra Środowiska zmieniającymi rozporządzenie w sprawie nadania statutu Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie: z 4 grudnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r., poz. 1682) i z 2 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1413).

RDOŚ jest urzędem administracji państwowej, obsługującym Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w realizacji jego zadań wskazanych w art. 131 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, do których należy m.in.:

- 1) przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach;
- 2) przeprowadzanie postępowań i wykonywanie innych zadań, o których mowa w ustawie szkodowej;
- 3) współpraca z organami samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody;
- 4) współpraca z organizacjami ekologicznymi w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody.

Do realizacji powyższych zadań powołano w RDOŚ m.in.: Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko oraz Wydział Zapobiegania i Naprawy Szkód w Środowisku oraz Informacji o Środowisku i Zarządzania Środowiskiem.

(akta kontroli str. 9-73)

1.2. Wydobycie rud ołowiu od co najmniej tysiąca lat i rud cynku od początku XIX wieku było jednym z ważnych źródeł utrzymania mieszkańców ziemi olkuskiej. Proces ten z pewnymi przerwami trwał do roku 2020. Działalność górnictwem w kopalni Olkusz rozpoczęto w 1958 r., a pierwsze wyrobiska korytarzowe, które odwadniano, zaczęto drążyć na początku lat sześćdziesiątych XX wieku. Z kolei kopalnię Pomorzany zaczęto budować w 1969 r., a pierwsze odcinki chodników drenujących wykonano na początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Należąca do Zakładów Górniczo-Hutniczych Bolesław SA¹¹ Kopalnia Olkusz-Pomorzany, powstała w wyniku połączenia obu kopalń. W trakcie procesu wydobywczego wypompowywała na powierzchnię (według danych z II kwartału 2020 r.) 239,1 m³/min wód dopływających do wyrobisk dołowych Kopalni. W chwili obecnej złoża rud uznane za ekonomicznie opłacalne do wydobycia zostały szcerpane i Kopalnia Olkusz-Pomorzany z dniem 31 grudnia 2020 r. zakończyła wydobycie¹². Obecnie prowadzony jest proces likwidacji kopalni¹³. Plan ruchu/likwidacji kopalni przewiduje zakończenie tego procesu na rok 2025. Najważniejszym jej etapem jest zatopienie Kopalni poprzez wyłączenie pomp głównego odwadniania w okresie grudzień 2021 r. – styczeń 2022 r.

(akta kontroli str. 183)

Wody z odwadniania wyrobisk podziemnych Kopalni Olkusz-Pomorzany trafiały kanałem Dąbrówka do rzeki Biała, oraz kanałem południowym do rzeki Baba, będącej dopływem rzeki Sztola.

Rzeka Biała jest największym, lewobrzeżnym dopływem Białej Przemszy. Od jej źródeł do połączenia z kanałem Dąbrówka rzeka Biała jest zasilana wodami opadowymi oraz okresowo płynącą wodą w sztolniach Ponikowskiej i Bolesławskiej. Łączny przepływ na tym odcinku może dochodzić do około 1,5 m³/min. W dniu 26 czerwca 2021 r. do kanału Dąbrówka wpływało 160,4 m³/min wody, pochodzącej z odwadniania wyrobisk kopalni Pomorzany. Dodatkowo do tego kanału dopływają

¹¹¹ Dalej: ZGH Bolesław. W dniu 7 listopada 2012 r. Zarząd prywatnej spółki Stalprodukt S.A. zawarł ze Skarbem Państwa umowę, w wyniku której Stalprodukt S.A. nabył 10 961 600 akcji imiennych spółki Zakłady Górniczo-Hutnicze "Bolesław" S.A. (ZGH "Bolesław" S.A.) z siedzibą w Bukownie, stanowiących 86,92% jej kapitału zakładowego.

¹² W dniu 29 kwietnia 2020 r. Zarząd spółki ZGH Bolesław podjął uchwałę nr 60/2020 w sprawie zakończenia wydobycia rud cynkowo-ołowiowych z dniem 31 grudnia 2020 r.

¹³ W dniu 21 października 2020 r. do Dyrektora OUG w Krakowie wpłynął wniosek ZGH Bolesław. w sprawie zatwierdzenia planu ruchu likwidowanego podziemnego zakładu górnictwa Kopalnia Olkusz-Pomorzany na lata 2021-2025. Decyzją z dnia 23 grudnia 2020 r. znak KRA.9200.13.2020.MM, l.dz. 36753/12/2020 Dyrektor OUG w Krakowie zatwierdził plan ruchu likwidowanego podziemnego zakładu górnictwa Kopalni Olkusz – Pomorzany na lata 2021-2025.

oczyszczone ścieki z Olkusza w ilości 4 - 4,5 m³/min, oczyszczone ścieki z Lasek w ilości około 1 m³/min oraz około 4-4,5 m³/min wody doprowadzanej kanałem z osadników poflotacyjnych. Po połączeniu z kanałem Dąbrówka przepływ w Białej wynosił około 170 m³/min. „Dokumentacja hydrogeologiczna określająca warunki hydrogeologiczne w związku z zakończeniem lub zmianą poziomu odwodnienia likwidowanego zakładu górniczego rud cynku i ołowiu Kopalni Olkusz-Pomorzany¹⁴, przewiduje, że po wyłączeniu systemu odwadniania wyrobisk kopalni Olkusz-Pomorzany wielkość przepływu w Białej do połączenia z kanałem Dąbrówka nie ulegnie zmianie. Radykalnie natomiast zmniejszy się jej przepływ na odcinku od kanału Dąbrówka do ujścia do Białej Przemyskiej o około 160 m³/min. Przy zachowaniu zasilania kanału Dąbrówka oczyszczonymi ściekami z Olkusza i z Lasek oraz wodą z kanału poflotacyjnego na podobnym co dziś poziomie, wielkość przepływu Białej przed ujściem do Białej Przemyskiej będzie wynosiła 9 - 11 m³/min (średnio 5,9% przepływu sprzed wyłączenia pompowania), a po intensywnych opadach atmosferycznych może wzrastać do 25 - 35 m³/min”.

(akta kontroli str. 290-291)

Rzeka Sztola jest również lewobrzeżnym dopływem Białej Przemyskiej. Długość koryta wynosi 15,6 km. Przepływy w Sztoli są zakłócane infiltracją wody do podłoża, co przyczyniło się do wyschnięcia koryta rzeki na kilkukilometrowej długości, przed dopływem rzeki Baby do Sztoli, jeszcze przed zaprzestaniem pompowania wód dołowych z Kopalni Olkusz-Pomorzany. W zasięgu leja depresji kopalni Olkusz znalazła się też rzeka Baba, lewy dopływ Sztoli. Po uszczelnieniu koryta Baby płytami betonowymi wprowadzano do niej Kanałem Południowym wody dołowe z kopalni Olkusz-Pomorzany. W latach 1998 - 2004 rzeką Babą dopływało do Sztoli od około 120 m³/min do ponad 150 m³/min. Udział wody dołowej z Kopalni Olkusz-Pomorzany, płynącej Babą w ogólnym przepływie Sztoli wynosił około 90%. Zgodnie z zapisami „Oceny wpływu zaprzestania odprowadzania wód z odwadniania Kopalni Olkusz-Pomorzany należącej do ZGH Bolesław SA na ekosystem rzek: Biała i Sztola oraz ewentualnych działań w przypadku wskazania istotnych zagrożeń dla tych ekosystemów” opracowanej w sierpniu 2021 r., na zlecenie ZGH Bolesław, w ramach Stowarzyszenia Szansa Białej Przemyskiej - „Po wyłączeniu systemu odwadniania w Kopalni Olkusz-Pomorzany rzeka Sztola wyschnie”. Powyższe opracowanie zostało przesłane do RDOŚ przez ZGH Bolesław 8 października 2021 r. celem zapoznania się z tematyką i „dokonania ustaleń i ewentualnego podjęcia wspólnych działań związanych z zagrożeniami opisanymi szczegółowo w opracowaniu”.

(akta kontroli str. 180, 185-196)

Zgodnie z informacją uzyskaną w Okręgowym Urzędzie Górniczym w Krakowie, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. Kopalnia Olkusz-Pomorzany funkcjonowała w oparciu o Plan ruchu zakładu górniczego Kopalni Olkusz-Pomorzany na lata 2018-2022, zatwierdzony decyzją Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego z dnia 19 grudnia 2017 r., znak KRA.920.201.2017.MM. Plan ruchu został sporządzony przez przedsiębiorcę m.in. w oparciu o warunki koncesji:

- nr 172/93 udzielonej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 20 lipca 1993r. (ze zm.) dla złoża „Pomorzany” dla Zakładów Górniczo-Hutniczym Bolesław¹⁵,

¹⁴ Zatwierdzona decyzją Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 27,11,2019 r. znak sprawy: SR-IX.7431,15,2019,LS, dalej: Dokumentacja hydrogeologiczna

¹⁵ Właścicielem tej koncesji był podmiot państwowy Zakłady Górniczo-Hutnicze Bolesław, który był poprzednim właścicielem Kopalni Olkusz-Pomorzany.

- nr 8/2003 udzielonej przez Ministra Środowiska z dnia 15 października 2003 r. (ze zm.) dla złoża „Olkusz” dla Zakładów Górniczo-Hutniczym Bolesław¹⁶,
- nr 1/2009 udzielonej przez Ministra Środowiska decyzją z dnia 2 lutego 2009 r. (ze zm.) dla złoża „Klucze I” dla ZGH Bolesław

oraz załączniki do wniosków koncesyjnych, tj. Projekty Zagospodarowania Złóż (z ich późniejszymi zmianami).

Wraz z planem ruchu na lata 2018-22 przedsiębiorca ZGH Bolesław przedłożył pozytywne opinie jednostek samorządu terytorialnego, tj. postanowienia Burmistrza Miasta i Gminy Olkusz znak KU/OZ.670.15.2017 z dnia 2 listopada 2017 r., Wójta Gminy Bolesław znak GRE.6524.4.2017 z dnia 30 października 2017 r. i Wójta Gminy Klucze znak GPK.6524.5.2017 z dnia 26 października 2017 r.

(akta kontroli str. 288)

W okresie działalności kopalń rud cynku i ołowiu na ziemi olkuskiej wytworzył się lej depresji w utworach triasowych o powierzchni określonej w różnych dokumentach w przedziale od 300 do nawet 1000 km².¹⁷ Według Dokumentacji hydrogeologicznej, po zaprzestaniu odwadniania, lej depresji zacznie wypełniać się wodą z opadów i przepływów podziemnych. Towarzyszyć temu będą powstawanie zalewisk, lokalnych zapadlisk, a także zaniki bądź znaczne zmniejszanie cieków wodnych, w tym rzek Baby, Białej, Sztoły i Białej Przemszy. Proces ten będzie trwał, według szacunkowych danych, od kilkunastu do kilkudziesięciu lat.

(akta kontroli str. 289)

1.3. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska uczestniczył w postępowaniach prowadzonych przez wójtów i burmistrzów w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowanych dla jedenastu przedsięwzięć. Nie dotyczyły one problemów bezpośrednio związanych z likwidacją Kopalni Olkusz-Pomorzany. W siedmiu przypadkach wydał opinie o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w pozostałych przypadkach wydał postanowienia o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć.

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko odbywała się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która musi być wydana zawsze, jeśli mamy do czynienia z przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko (zawsze i potencjalnie)¹⁸.

Przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaga realizacja planowanych przedsięwzięć mogących:

- 1) zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony w postanowieniu wydanym po uprzedniej opinii

¹⁶ Właścicielem tej koncesji także był podmiot państwowy Zakłady Górniczo-Hutnicze Bolesław.

¹⁷ Lej depresji (lej depresyjny) – jest to strefa obniżenia powierzchni piezometrycznej, czyli zwierciadła wód podziemnych wywołanego odwadnianiem poziomów wodonośnych. Lej depresji powstaje w wyniku zmian hydrodynamicznych związanych z drenażem wód (odwodnieniem) w obrębie wyrobiska. Istnieje kilka metod wyznaczania leja depresji i w zależności od przyjętej metody, powierzchnia leja może się znacznie różnić. Problem opisano w miesięczniku Wyższego Urzędu Górniczego „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie” nr 2(330) 2022 r. W przypadku leja depresji wywołanego działalnością Kopalni Olkusz-Pomorzany, jego wielkość szacowana jest przez różne środowiska naukowe w przedziale 300 – 1000 km².

¹⁸ Wymienionymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839).

regionalnego dyrektora ochrony środowiska, państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich lub dyrektora zarządu zlewni Wód Polskich.

Likwidacja Kopalni Olkusz-Pomorzany odbywała się na podstawie przepisów ustawy Pgg i przedsięwzięcie to nie zostało zaliczone do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nie wymagające żadnej z decyzji wymienionych w art. 72 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie nie prowadził i nie uczestniczył w postępowaniu administracyjnym dotyczącym sposobu likwidacji Kopalni Olkusz-Pomorzany przez Zakłady Górniczo - Hutnicze „Bolesław” S.A. Likwidowana kopalnia uzyskała decyzję Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie z dnia 23 grudnia 2020 r., znak: KRA.9200.13.2020.MM zatwierdzającą plan ruchu likwidowanego podziemnego zakładu górniczego Kopalnia Olkusz-Pomorzany na lata 2021 - 2025. Procedura wydawania decyzji na likwidację zakładu górniczego nie przewiduje udziału regionalnego dyrektora ochrony środowiska, a jedynie swoje opinie mogą wyrażać gminy, na terenie których zlokalizowany jest zakład górniczy.

(akta kontroli str. 80-88, 288-289)

1.4 Burmistrz Miasta i Gminy Olkusz, Burmistrz Miasta Bukowno, Wójt Gminy Klucze, Wójt Gminy Bolesław oraz Zarząd Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Olkuszu¹⁹ w piśmie z dnia 28 września 2012 r. do RDOŚ dokonali zgłoszenia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, w związku z „przewidywanym na 2016 r. rozpoczęciem procesu likwidacji Kopalni Olkusz-Pomorzany”. Jako kryterium wystąpienia szkody w wodach podano:

- pogorszenie warunków poboru lub uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia w związku ze zmianami standardów jakości tej wody, o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, spowodowanymi przewidywanym na 2016 r. rozpoczęciem procesu likwidacji Kopalni Olkusz-Pomorzany poprzez jej całkowite zatopienie;
- podwyższenie poziomu wód podziemnych powodujące niekorzystne zmiany jakościowe tych wód i środowisk od nich zależnych - w obszarze leja depresji;
- konieczność zmiany dotychczasowego sposobu wykorzystania powierzchni ziemi w związku z wystąpieniem zalewisk i podtopień.

W piśmie powołano się na opracowania naukowe wskazujące na bardzo poważne skutki likwidacji Kopalni poprzez całkowite zaprzestanie pompowania, w tym m.in. ponadnormatywne stężenie siarczanów oraz pierwiastków śladowych w wodach podziemnych, uniemożliwiające ich wykorzystanie w charakterze wody pitnej, a także migrację zanieczyszczonych wód w warstwie wodonośnej oraz lokalne podtopienia terenu, skutkujące koniecznością zmiany dotychczasowego sposobu wykorzystania powierzchni ziemi. Wskazano także na dwa alternatywne sposoby likwidacji Kopalni, tj. likwidację z zachowaniem dotychczasowego pompowania oraz z częściowym utrzymaniem pompowania wód kopalnianych w rejonie Komory Pomp Głównego Odwadniania przy szybie Bronisław.

(akta kontroli str. 89-98)

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał 23 czerwca 2015 r. postanowienie znak: ZS.510.11.2012.ZW o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku w wodach oraz powierzchni ziemi, w wyniku przewidywanego na rok 2016 rozpoczęcia procesu likwidacji kopalni rud cynku i ołowiu Olkusz-Pomorzany poprzez jej całkowite zatopienie. W obszernym

¹⁹ Dalej: PWiK w Olkuszu.

uzasadnieniu stwierdził m.in., że trudno jest przewidzieć poziom zwiększenia ładunku siarczanów w wodzie podziemnej, jednak bazując na ocenie ZGH Bolesław wynikającej z doświadczeń położonego w pobliżu likwidowanego Zakładu Górniczego „Trzebionka” SA²⁰ nie powinno to doprowadzić do istotnego pogorszenia jakości wód podziemnych w rejonie Olkusza. Dokonywane pomiary wody zlikwidowanego poprzez całkowite zatopienie ZG Trzebionka wskazywały na znaczne różnice mineralizacji wody, wynikające m.in. ze sposobu i miejsca pobierania próbek. Jednak sporządzone głównie na zlecenie ZGH Bolesław oraz PWiK w Olkuszu dalsze opracowania, opinie i ekspertyzy wskazują na duże prawdopodobieństwo, że w wyniku likwidacji Kopalni, przez jej zatopienie, w zasięgu jej oddziaływania nastąpi zanieczyszczenie wód podziemnych w stopniu powodującym ich degradację i wykluczenie możliwości ich wykorzystania do zaopatrzenia ludzi w wodę. Z tego względu uzasadnione jest zaopatrzenie w wodę rejonu olkuskiego ze studni (istniejących i planowanych) zlokalizowanych poza zasięgiem triasowego leja depresji, wywołanego odwodnieniem górotworu. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska powołał się także na stanowisko ZGH Bolesław, prezentowane na spotkaniach z udziałem przedstawicieli RDOŚ, że z uwagi na duży roczny dopływ wody do Kopalni, wynoszący rocznie około 150 mln m³, nieracjonalnym jest z przyczyn technicznych, ekonomicznych (koszt rocznego pompowania określono w tym okresie na 30 mln zł) i ekologicznych (utrzymywanie leja depresji, dalsze wietrzenie górotworu oraz utlenianie siarczków metali) dalsze utrzymywanie pompowania. Podkreślił trudność prognozowania czasu rozcieńczenia i wyplukiwania się siarczanów z powodu specyficznej budowy litologicznej rejonu olkuskiego oraz że *„każdy kolejny rok utrzymywania sztucznie osuszonego górotworu zwiększa zawarty w nim ładunek siarczanów”*. Ponadto wskazał, że rozpoczęcie procesu likwidacji Kopalni poprzez zaprzestanie jej odwodnienia nie spełnia warunku koniecznego wystąpienia *„bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, ponieważ zamiar zaprzestania jej odwodnienia nie jest działalnością wywołującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku w rozumieniu ustawy szkodowej”*. Z tego powodu, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i dokonaniu merytorycznej oceny, Dyrektor nie widział podstaw, aby do zapobieżenia szkodom lub likwidacji ich skutków przy likwidacji Kopalni Olkusz-Pomorzany poprzez jej zatopienie możliwe było zastosowanie ustawy szkodowej, będącej jedną z podstaw działalności RDOŚ.

(akta kontroli str. 99-112)

Zgłaszający szkodę wnieśli zażalenie na postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska²¹, który postanowieniem z dnia 12 listopada 2015 r., znak: DOA-ks.510.50.2015.mp.1, uchylił w całości postanowienie Regionalnego Dyrektora i orzekł o wszczęciu postępowania przed Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 118-133)

Na ww. postanowienie GDOŚ skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie²² złożyły ZGH Bolesław. WSA w wyroku z dnia 9 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 80/16, oddalił skargę ZGH Bolesław.

²⁰ Dalej: ZG Trzebionka.

²¹ Dalej: GDOŚ.

²² Dalej: WSA w Warszawie.

ZGH Bolesław złożyły skargę kasacyjną od ww. wyroku WSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego²³, który wyrokiem z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 792/17, uchylił zaskarżony wyrok WSA oraz zaskarżone postanowienie GDOŚ.

GDOŚ, postanowieniem z dnia 14 grudnia 2020 r., znak: DOA-ks.510.50.2015.MM.2, umorzył swoje postępowanie w sprawie rozpatrzenia zażalenia na postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 23 czerwca 2015 r., znak:

ZS.510.11.2012.ZW. Postanowienie GDOŚ z 14 grudnia 2020 r., a także postanowienie RDOŚ z 23 czerwca 2015 r. o odmowie wszczęcia postępowania stało się prawomocne.

(akta kontroli str. 134-150)

Długotrwały (od 28 września 2012 r. do 14 grudnia 2020 r.) proces rozstrzygnięcia postępowania w sprawie szkody zgłoszonej przez organy samorządowe czterech gmin i PWiK w Olkuzzu, a także odmienne postanowienia bądź wyroki wydawane przez organy administracji państwowej i sądy administracyjne świadczą, w ocenie NIK, o braku jednoznaczności i czytelności przepisów obowiązujących w zakresie ochrony środowiska. Przedstawiane przez samorządowców argumenty uzasadniające zgłoszenie szkody, tj. możliwe negatywne skutki zaprzestania pompowania potwierdziły się już w wyniku prowadzonego monitoringu skutków zaprzestania pompowania w okresie od grudnia 2021 r. do stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 241-266, 289)

1.5 W związku z zakończeniem działalności wydobywczej i planowanym zaprzestaniem odwadniania Kopalni Olkusz-Pomorzany do RDOŚ kierowane były pisma różnych podmiotów i osób fizycznych informujące o zniszczeniu trzech rzek: Baby, Białej i Sztoły w wyniku zaprzestania odwadniania Kopalni i braku zrzutu wód kopalnianych do ww. rzek.

Jednym ze zgłaszających i wzywających do ratowania przed likwidacją powyższych rzek był Pan S.P., który do jednego ze swoich e-maili dołączył pismo Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach²⁴ z dnia 13 listopada 2020 r. (znak: GL.ROO.053.31m.2020 MS) wskazując, iż jest ono potwierdzeniem konieczności podjęcia przez Dyrektora RDOŚ działań zapobiegających powstaniu szkody. W związku z powyższym RDOŚ w Krakowie analizował przedstawioną sprawę pod kątem możliwości zastosowania przepisów ustawy szkodowej. Odpowiedź na pismo wysłano 3 lutego 2021 r. pod znakiem ZS.512.1.9.2020.MK.

(akta kontroli str. 151, 155-165, 221-225)

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w swojej odpowiedzi „nie znalazł przesłanek do uznania, iż w przedmiotowym przypadku występuje bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, w rozumieniu przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie”. Swoje stanowisko zawarte w piśmie ZS.512.1.9.2020.MK. uzasadniał tym, że przepisy ustawy szkodowej stosuje się - zgodnie z zapisem art. 2 - do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska, stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, a także spowodowanych przez inną działalność, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych i wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

²³ Dalej: NSA.

²⁴ Dalej RZGW w Gliwicach.

W art. 6 pkt 11 ustawy szkodowej, szkodę w środowisku zdefiniowano jako negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska: w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, w wodach oraz w powierzchni ziemi. Natomiast bezpośrednio zagrożenie szkodą, rozumiane jest jako wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku, w dającej się przewidzieć przyszłości. Dodatkowo, w przypadku szkody w powierzchni ziemi i w wodach przepisy ustawy szkodowej mają zastosowanie, jeżeli szkodę spowodował podmiot korzystający ze środowiska, prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, o której mowa ww. art. 3 ww. ustawy. Ustawa definiuje szkodę w powierzchni ziemi jako zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi. Kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w powierzchni ziemi²⁵ jest zmiana albo zmiany powodujące mierzalny skutek w postaci przekroczenia dopuszczalnej zawartości w glebie lub w ziemi co najmniej jednej substancji powodującej ryzyko, określonej w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi²⁶

Za szkodę w wodach ustawa szkodowa uznaje negatywną, mierzalną zmianę, mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód lub stan środowiska wód morskich w obszarach morskich, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2169 oraz Dz. U. z 2020 r. poz. 284 i 1378), z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 68 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne²⁷.

Według RDOŚ, muszą być spełnione wszystkie ustawowe warunki, aby można było uznać, iż mamy do czynienia ze szkodą w środowisku (wyrok WSA w Warszawie, sygn.: IV SA/Wa 1772/13).

W odniesieniu do zmian w wodach i w powierzchni ziemi, żeby można było mówić o szkodzie w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska dodatkowo musi prowadzić jedną z działalności stwarzających ryzyko szkody w środowisku. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdził, że w przedmiotowym przypadku „*zaprzestanie odwadniania i zrzutu wód kopalniach do cieków powierzchniowych, nie jest związane z działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska wymagającą uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, ale z działalnością polegającą na likwidacji zakładu górniczego, która odbywa się na podstawie ustawy Pgg, tj. planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego i nie jest zaliczona do rodzajów działalności stwarzających ryzyko szkody w środowisku. Tym samym negatywnego wpływu tej działalności na wody powierzchniowe bądź podziemne nie można rozpatrywać w kategorii szkody w środowisku w wodach, do której stosuje się przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Ustawa szkodowa nie przewiduje możliwości wstrzymania działalności, co do której istniałoby wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku*” (wyrok NSA sygn. akt: II oSk 658/1).

(akta kontroli str. 221-225)

²⁵Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku, opublikowane w Dzienniku Ustaw pod poz. 1383.

²⁶Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz. U., poz. 1395).

²⁷Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm. – dalej ustawa Prawo wodne.

1.6 Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie nie uczestniczyła bezpośrednio w inicjatywach związanych z badaniem skutków zaprzestania działalności kopalni Olkusz-Pomorzany, niemniej jednak informowana była o podejmowanych przez ZGH Bolesław działaniach, które mają ograniczyć negatywne skutki dla środowiska przyrodniczego w związku z zaprzestaniem pompowania wód dołowych i ich zrzutu do cieków powierzchniowych

Przedstawiciele RDOŚ w Krakowie uczestniczyli w spotkaniu zorganizowanym przez ZGH Bolesław w dniu 9 czerwca 2021 r., w trakcie którego prezentowano opracowanie pn. „Wpływ likwidacji kopalni Olkusz-Pomorzany na środowisko naturalne”.

Ponadto, ZGH Bolesław przedłożył RDOŚ opracowanie pn: „Ocena wpływu zaprzestania odprowadzania wód z odwadniania Kopalni Olkusz-Pomorzany należącej do ZGH Bolesław S.A. na ekosystem rzek: Biała i Sztoła oraz ewentualnych działań w przypadku wskazania istotnych zagrożeń dla tych ekosystemów”, wykonane przez zespół ekspertów w sierpniu 2021 r. Według informacji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, ZGH Bolesław zobowiązały się do prowadzenia monitoringu przyrodniczego i nadzoru przyrodniczego nad działaniami ograniczającymi skutki ekologiczne likwidacji kopalni.

(akta kontroli str. 80, 88, 180-220)

RDOŚ nie dokonywała kontroli skutków zaprzestania pompowania wód dołowych w trakcie procesu likwidacji Kopalni Olkusz-Pomorzany.

Kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska do wykonywania kontroli zewnętrznych zostały określone wyłącznie w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁸, w art. 123 ust. 1 - regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne. Na gruncie obowiązujących przepisów pojęcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody nie jest zdefiniowane. Uwzględniając jednak fakt, że ustawodawca w sformułowaniu tym odnosi się jedynie do gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdził, że: „*aby podlegało ono kontroli, musi być wykonywane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁹ zarówno przez jednostki organizacyjne w rozumieniu art. 3 pkt 20 lit. b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁰, osoby prawne, jak i osoby fizyczne.*” Zgodnie z przepisem art. 3 Prawa przedsiębiorców, działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Dyrektor dodał, że: „*Etap likwidacji kopalni nie stanowi działalności zarobkowej, tym samym nie może być już uznany za działalność gospodarczą.*”

W przypadku zaprzestania działalności Kopalni Olkusz-Pomorzany w ZGH Bolesław nie prowadzono kontroli, ponieważ nie zachodziły przesłanki ustawowe do wszczęcia kontroli. Jak stwierdził Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska – „*... zakończenie pompowania wody nie stanowi gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody.*”

(akta kontroli str. 273-287, 289)

²⁸ Dz.U. z 2021 r., poz. 1098 ze zm. – dalej: „ustawa o ochronie przyrody”.

²⁹ Dz.U. 2021 poz. 162 ze zm. – dalej: „Prawo przedsiębiorców”.

³⁰ Dz.U. 2021 poz. 1973 ze zm. – dalej: „Prawo ochrony środowiska”.

1.7 W dniu 23 grudnia 2021 r. ZGH „Bolesław” S.A. przedłożyły do RDOŚ „Sprawozdanie z monitoringu przyrodniczego i nadzoru nad działaniami ograniczającymi skutki ekologiczne w związku z zakończeniem odwadniania kopalni Olkusz-Pomorzany za okres listopad-grudzień 2021 r. natomiast w dniu 4 lutego 2022 r. za okres od 20 grudnia 2021 do 30 stycznia 2022 r.

W sprawozdaniu za okres od 20 grudnia 2021 do 30 stycznia 2022 r. przedstawiono skutki zaprzestania pompowania wód dołowych, w tym m.in. wyschnięcie fragmentów Sztoly w części doliny, co zmusiło do przemieszczenia się bobrów do doliny Białej Przemszy już pierwszej nocy po ustąpieniu przepływu w strefie ich siedliska. Wymieniono problem płazów, które przestały być widoczne w suchym łóżysku rzeki Sztola (nie wykluczono migracji do lokalnych wilgotnych enklaw w rejonie lub bycia ofiarami drapieżników). Przedstawiono także proces odławiania ryb i przenoszenia ich do Białej Przemszy. Nie zauważono ryb w Białej, poniżej ujścia kanału Dąbrówka, pomimo, że przepływ w rzece całkowicie nie zanikł.

Na pytanie, jakie problemy prawne, zdaniem RDOŚ, utrudniają skuteczną ochronę środowiska (w tym wód), w szczególności w aspekcie funkcjonowania i likwidacji zakładów górniczych, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska odpowiedział, że szeroko rozumiana działalność górnicza jest regulowana przepisami ustawy Pgg, która określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia takiej działalności. *„W jej przepisach znajduje się zapis, że w planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego winny zostać zawarte szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia ochrony elementów środowiska (art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. f w zw. z art. 129 ust. 3 ustawy). Zatem jeśli w oparciu o powyższe przepisy nie analizuje się w wystarczającym stopniu i nie wprowadza do planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego zapisów dotyczących ochrony wód powierzchniowych i podziemnych, a także innych elementów środowiska, być może należałoby likwidację zakładów górniczych (podziemne wydobywanie kopalin) powstałych przed 2005 r. uznać za przedsięwzięcia mogące pogorszyć stan środowiska, dla których konieczne byłoby wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”.*

(akta kontroli str. 241 – 266, 273-287)

Prowadzony sposób likwidacji kopalni Olkusz-Pomorzany doprowadził do niekorzystnych zmian w środowisku naturalnym. Dotyczy to szczególnie obszaru leja depresyjnego powstałego na skutek odwadniania kopalni należących do ZGH „Bolesław”. Istniejące przepisy prawne wraz z orzecnictwem i wyrokami sądów administracyjnych wykluczyły RDOŚ z udziału w procesie decyzyjnym dotyczącym likwidacji kopalni Olkusz-Pomorzany.

Zdaniem NIK, konieczna jest refleksja legislacyjna nad regulacjami prawnymi dotyczącymi ochrony środowiska podczas procedury likwidacji kopalni. W szczególności należy rozważyć włączenie instytucji powołanych dla ochrony środowiska, w tym RDOŚ, w proces likwidacji kopalni.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie przedstawia uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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.

Katowice, dnia 14 lipca 2022 r.

Kontroler
Stanisław Tarnowski
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....