



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.01.2018

P/18/088

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/088 – Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Emilia Wyciszkievicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/76/2018 z dnia 9 maja 2018 r. (Dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim (zwane dalej „Starostwem”), ul. Dąbrowskiego 7, 97-300 Piotrków Trybunalski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Cudała Starosta Powiatu Piotrkowskiego od dnia 1 grudnia 2010 r. (Dowód: akta kontroli str. 3, 4)
	Kontrolą objęto lata 2013-2018 (do dnia zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń z okresów wcześniejszych, jeżeli miały one wpływ na realizowane zadania. (Dowód akta kontroli str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie nie zapewniono prawidłowej i skutecznej rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych na terenie powiatu piotrkowskiego. Wprowadzie decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów (z jednym wyjątkiem) rzetelnie określały warunki rekultywacji, a postępowania administracyjne w przedmiocie ich wydania prowadzone były w prawidłowy sposób, to jednak w Starostwie nie podejmowano działań zmierzających do egzekwowania wykonania obowiązku rekultywacji. W badanym okresie nie wywiązywano się z obowiązku kontroli wykonania rekultywacji z wymaganą częstotliwością. Ponad 70% wyrobisk, dla których ustalono kierunek rekultywacji, w badanym okresie w ogóle nie objęto kontrolą. Nie podejmowano także przewidzianych prawem działań wobec przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z obowiązku rekultywacji w wyznaczonym terminie. Pomimo zaistnienia przesłanek w tym zakresie, nie podejmowano z urzędu postępowań celem wydania decyzji w sprawie rekultywacji gruntów. W konsekwencji na terenie powiatu piotrkowskiego znajdowały się złoża, dla których nie ustalono kierunku i osoby obowiązanej do rekultywacji, a termin na jej przeprowadzenie upłynął. W takich okolicznościach złoża w ogóle nie podlegały kontroli rekultywacji. Stwierdzono także przypadki niepodjęcia działań w celu naliczenia podwyższonej opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Dodatkowo kontrola wykazała, że sprawozdania z realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów sporządzane były niezetelnie.

Starosta podejmował niezbędne czynności w przypadku uzyskania informacji o nielegalnym wydobywaniu kopalin. Osoby odpowiedzialne zostały zobowiązane do wstrzymania eksploatacji. Należne w takich przypadkach opłaty zostały naliczane w prawidłowy sposób i wyegzekwowane.

¹ W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą prowadzeniem postępowań administracyjnych związanych z rekultywacją terenów poeksploatacyjnych zajmowała się w Starostwie jedna osoba (od 2017 r. na pół etatu), zatrudniona w Wydziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska („WRiOŚ”), będąca równocześnie geologiem powiatowym. Zapewnienie prawidłowej realizacji zadań WRiOŚ należało do obowiązków Kierownika WRiOŚ. W Starostwie wydawano dwa rodzaje decyzji związanych z rekultywacją terenów poeksploatacyjnych:

- decyzje określające kierunek, termin oraz osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów,
- decyzje określające uznanie rekultywacji za zakończoną.

(Dowód akta kontroli str. 4-62, 76-77)

W kontrolowanym okresie nie wydawano odrębnych decyzji określających stopień utraty wartości użytkowej gruntów. Kierownik WRiOŚ wyjaśnił, że „nie było praktyki określania stopnia utraty wartości użytkowej gruntów, ponieważ aby miała ona formę dokumentu możliwego do użycia w postępowaniu dowodowym, powinna być wykonana przez biegłego rzeczoznawcę a to wiąże się z nakładami finansowymi.”

(Dowód akta kontroli str. 597, 599, 611-613)

Wewnętrzna procedura postępowania określono dla wydawania decyzji uznającej rekultywację za zakończoną. Procedura ta stanowiła, że decyzję wydaje się na wniosek złożony w formie pisemnej, zgodny z wymogami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych², po uiszczeniu stosownej opłaty skarbowej, w terminie wskazanym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³.

Dla postępowań w sprawie wydania decyzji określającej kierunek, termin oraz osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów nie ustalono wewnętrznych uregulowań. Starostwo nie skorzystało z możliwości zamieszczenia na stronie internetowej (lub w innym ogólnie dostępnym miejscu) informacji o sposobie postępowania i wymaganych dokumentach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania obszarów poeksploatacyjnych.

(Dowód akta kontroli str. 63-73, 76-77)

1.2. Na obszarze powiatu piotrkowskiego znajdowało się 71 złóż kopalin⁴, dla których powierzchnia gruntów objętych koncesjami na wydobywanie wynosiła łącznie 327,4724 ha (obszar górniczy 330,848 ha i teren górniczy 358,2557 ha). Koncesje na wydobywanie kopalin z tych złóż udzielone zostały przez Starostę (dla 37 złóż) oraz Marszałka Województwa Łódzkiego/Wojewodę (34).

(Dowód akta kontroli str. 78-97)

Dla 59 złóż od 2013 r. do I półrocza 2018 r. (lub przez część tego okresu) obowiązywały koncesje zezwalające na wydobywanie kopalin, obejmujące grunty o powierzchni 295,7104 ha (obszar górniczy 296,4051 ha i teren górniczy⁵ 333,8906 ha). Dla 17 spośród tych złóż koncesje wygasły bądź zostały wygaszone przez Starostę (11) lub Marszałka Województwa Łódzkiego (6). Powierzchnia gruntów

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, dalej „ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych”.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., dalej „ustawa Kodeks postępowania administracyjnego”.

⁴ Objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, które w kontrolowanym okresie lub w latach wcześniejszych były eksploatowane.

⁵ Bez złóż Kałek/Kalek I oraz Moników I (dz. 52), dla których brak było danych odnośnie powierzchni terenu górniczego.

objęta takimi koncesjami wynosiła 32,2349 ha (obszar górniczy 32,9296 ha i teren górniczy 42,7685 ha).

Ponadto, dla 12 złóż koncesje na wydobywanie kopalin wygasły lub zostały wygaszone przed 2013 rokiem. Powierzchnia gruntów objęta tymi koncesjami wynosiła 31,762 ha (obszar górniczy 34,4429 ha i teren górniczy⁶ 24,3651 ha).

Koncesje wygasły lub zostały wygaszone łącznie dla 29 złóż obejmujących grunty o powierzchni 63,9969 ha.

(Dowód akta kontroli str. 78-97, 106-121)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywało 45 decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobywaniu kopalin – kruszywa naturalnego (41), surowca ilastego (2) i gliny zwalowej (2). Decyzje te dotyczyły:

- określenia kierunku, terminu oraz osoby obowiązanej do rekultywacji gruntów
- 34 decyzje, wydane dla 33 złóż i obejmujące powierzchnię 137,4106 ha,
- uznania rekultywacji za zakończoną – 8 decyzji⁷ dla 9 złóż (18,2129 ha),
- przeniesienia decyzji określającej kierunek, termin oraz osobę obowiązującą do rekultywacji na inny podmiot – 3 decyzje dla 2 złóż (13,2812 ha).

(Dowód akta kontroli str. 98-121)

Spośród ww. decyzji 27 zostało wydanych przed 2013 rokiem. Pozostałe 18 decyzji wydano w latach 2013-2017 (odpowiednio 4, 4, 4, 2 i 4 decyzji) – obejmowały one 18 miejsc eksploatacji kruszywa naturalnego i dotyczyły ustalenia kierunku rekultywacji (9 decyzji), uznania rekultywacji za zakończoną (8 decyzji) oraz przeniesienia decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji na inny podmiot (1). Żadna z decyzji nie została wydana w związku z informacjami o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, o których mowa w art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Informacje takie składane były przez jednego przedsiębiorcę i wskazywały na brak zmian w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

(Dowód akta kontroli str. 98-105, 422-427)

Dla pięciu złóż o łącznej powierzchni 13,6235 ha, dla których koncesje wygasły lub zostały wygaszone⁸, nie wydano decyzji ustalających kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji. W przypadku jednego z ww. złóż – Kąlek/Kąlek I (2,05 ha) w dniu 5 maja 2017 r. wydano decyzję uznającą rekultywację za zakończoną, tj. w terminie pięciu miesięcy od daty wygaszenia koncesji⁹. Dla kolejnego z ww. złóż – Mąkolice VI (1,7598 ha) koncesja na wydobywanie kruszywa wygasła w dniu 31 grudnia 2017 r., a decyzja wygaszająca koncesję, zawierająca obowiązki dotyczące ochrony środowiska w tym rekultywacji, wydana została 12 lutego 2018 r. (stała się ostateczna 6 marca 2018 r.).

(Dowód akta kontroli str. 106-121)

1.4. Kontrolą objęto 18 wydanych w kontrolowanym okresie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobywaniu kopalin. W wyniku badania ustalono, że:

- wszystkie decyzje zostały wydane na wniosek strony,
- wydanie decyzji było poprzedzone uzyskaniem wymaganych opinii organów, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰,

⁶ Bez złóż Karlin I, Karlin II, Ostrów I, Ostrów II, Moszczenica/Moszczenica I, Michałów III, dla których brak było danych odnośnie powierzchni terenu górniczego.

⁷ W tym jedna korygująca.

⁸ Wolica III (30 marca 2015 r.), Łazy Duże (16 maja 2016 r.), Mąkolice VI (31 grudnia 2017 r.), Kąlek/Kąlek I (4 stycznia 2017 r.), Moszczenica/Moszczenica I (24 stycznia 2005 r.).

⁹ Koncesja wydana była na okres do 31 grudnia 2020 r. Wygaszona została w dniu 4 stycznia 2017 r.

¹⁰ Właściwego miejscowo wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), w odniesieniu do gruntów o leśnym kierunku rekultywacji – Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi, a w odniesieniu do działalności górniczej – Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach.

- w decyzjach zobowiązywano przedsiębiorców do przeprowadzenia rekultywacji w miarę jak grunty stają się zbędne, a zakończyć je w terminie do 5 lat od zaprzestania tej działalności przemysłowej,
- z jednym wyjątkiem obowiązek rekultywacji nałożono na podmiot odpowiedzialny za ograniczenie lub utratę wartości użytkowej gruntów,
- w dwóch przypadkach (na 9) kierunek i termin rekultywacji określono zgodnie z dokumentacją opracowaną na podstawie § 162 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego¹¹. W pozostałych przypadkach do wniosków o ustalenie kierunku rekultywacji załączona była dokumentacja potwierdzająca prawo do dysponowania nieruchomością, wypisy z rejestru gruntów, mapy z oznaczeniem terenu do rekultywacji,
- w czterech decyzjach uznających rekultywację za zakończoną odniesiono się do stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, przy czym:
 - o w jednym przypadku - na podstawie trzech niezależnych opinii biegłych. Koszty sporządzenia pierwszej opinii poniósł organ opiniujący (wójt gminy), drugiej – wnioskodawca i trzeciej – Starostwo,
 - o w pozostałych trzech decyzjach wskazano, że przeprowadzona kontrola wykonania rekultywacji potwierdziła przywrócenie zrehabilitowanym gruntom wartości użytkowych (2) oraz że według wniosku grunty zrehabilitowane zostały do klasy gruntów sprzed przekształceń górniczych (1). Oceny te nie zostały podparte opinią rzeczoznawców. Pracownik WRiOŚ zatrudniony na stanowisku pomoc administracyjna wyjaśnił m.in., że przeprowadzona kontrola wykonania rekultywacji potwierdziła przywrócenie zrehabilitowanym gruntom wartości użytkowych. Ustalenia te podparte były m.in. postanowieniami organów opiniujących.
- przed wydaniem decyzji uznającej rekultywację za zakończoną przeprowadzano wizję w terenie. W czterech przypadkach sprawdzono spełnienie warunków określonych we wcześniej wydanych decyzjach ustalających kierunek rekultywacji. W pozostałych przypadkach (2) nie były wydane decyzje ustalające kierunek rekultywacji,
- o kontrolach planowanych na obszarach górniczych – z jednym wyjątkiem (Mierzyn) – zawiadomiono Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach („OUG w Kielcach”). Organ ten nie stawiał się na kontroli prowadzonej przez pracowników Starostwa. Na każdym ze złóż przeprowadził własną kontrolę na potrzeby wydania opinii w sprawach określanych w decyzjach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów.

(Dowód akta kontroli str. 122-325, 581, 584, 581-582, 585, 611-613)

Odnosnie rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni w kierunku rolno-wodnym Kierownik WRiOŚ wyjaśnił, że w decyzji udzielającej koncesji właściwy organ koncesyjny wyznacza granice obszaru i terenu górniczego. W granicach obszaru i terenu górniczego do wód nie stosuje się prawa wodnego. W przypadku wygaszenia koncesji znosi się te granice. Decyzja o wygaszeniu koncesji jest dokumentem potwierdzającym zakończenie działalności górniczej na danym terenie. Nie jest to jednak równoznaczne z automatyczną likwidacją zakładu górniczego. Zakład istnieje nadal, tyle, że jest zakładem górnikiem w likwidacji. W takiej sytuacji przedsiębiorca prowadzi rekultywację na podstawie decyzji rekultywacyjnej, do której odpowiednio zastosowanie znajdują przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. A zatem, rekultywacja nie jest prowadzona na podstawie prawa wodnego. Zbiorniki wodne powstają w wyniku wydobywania kopaliny, nie zaś robót ziemnych polegających na wykonaniu urządzenia wodnego. Samo wykonanie

¹¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. (Dz. U. poz. 1008).

zbiornika na podstawie koncesji nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego.

(Dowód akta kontroli str. 591, 593)

1.5. Kontrola 18 wydanych w kontrolowanym okresie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobywaniu kopalin wykazała, że:

- wszystkie decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego,
- w 13 przypadkach wnioskodawcy wnieśli stosowną opłatę skarbową. W pięciu nie wnieśli takiej opłaty (na łącznie 50 zł) i nie zostali wezwani do jej uiszczenia,
- w pozostałym zakresie postępowania administracyjne były prowadzone z zachowaniem terminów i procedur wynikających z ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz uregulowań wewnętrznych.

(Dowód akta kontroli str. 130-133)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Starostwie nie podejmowano z urzędu postępowań celem wydania decyzji określających kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów, pomimo posiadania wiedzy, że koncesje na wydobywanie kruszywa wygasły lub zostały wygaszone, a osoba obowiązująca nie zwróciła się z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie rekultywacji. Taka sytuacja dotyczyła trzech złóż¹² (9,8139 ha), dla których koncesje wygaszające wydane zostały odpowiednio w dniach 30 marca 2015 r., 16 maja 2016 r. i 24 stycznia 2005 r.

Kierownik WRiOŚ wyjaśnił, że ogólnie przyjętą praktyką było wydawanie decyzji ustalających kierunek, termin i osobę odpowiedzialną do rekultywacji na wniosek przedsiębiorców. O obowiązku rekultywacji przedsiębiorca był informowany zarówno w decyzji koncesyjnej jak i w decyzji wygaszającej koncesję.

NIK zwraca uwagę, że brak decyzji określającej kierunek rekultywacji uniemożliwiał przeprowadzenie kontroli rekultywacji. Wskazuje także, że art. 61 §1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego uprawniał Starostę do podjęcia postępowań w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów z urzędu.

Dodatkowo NIK zwraca uwagę, że wdrożone w Starostwie procedury wewnętrzne ograniczały możliwość skorzystania z uprawnień wynikających z ww. przepisu prawa dla postępowań dotyczących wydawania decyzji uznającej rekultywację za zakończoną.

(Dowód akta kontroli str. 98-121, 597, 599, 611-613)

2. W dniach 8 czerwca 2012 r., a następnie 1 marca 2017 r. Starosta Powiatu wydał decyzje w sprawie przeniesienia decyzji z dnia 22 lutego 2008 r. określającej kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów złoża Lewkówka I na nowych, kolejnych właścicieli gruntów, którzy nie spowodowali utraty lub ograniczenia wartości użytkowej tych gruntów i nigdy nie posiadali koncesji na wydobywanie kruszywa z tego złoża. Koncesja na wydobywanie kopalin ze złoża Lewkówka I wydana była dla innego podmiotu i została wygaszona 16 lutego 2012 r., tj. przed dniem wydania ww. decyzji w sprawie przeniesienia. Kolejni właściciele gruntów znajdujących się na terenie tego złoża nie byli więc podmiotami, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z tym przepisem prawa do rekultywacji jest obowiązująca osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Jako podstawę prawną podjęcia decyzji w sprawie przeniesienia wskazano art. 20 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym w przypadku zmiany osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów, w drodze decyzji właściwego organu,

¹² Wolica III, Łazy Duże, Moszczenica/Moszczenica I.

następuje przekazanie praw i obowiązków wynikających z wcześniej wydanych decyzji.

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że przeniesienie praw i obowiązków wynikających z decyzji z dnia 22 lutego 2008 r. nastąpiło w związku z przeniesieniem prawa własności nieruchomości. Przedsiębiorcy złożyli oświadczenie wyrażające zgodę na przeniesienie praw i obowiązków wynikających z decyzji w sprawie ustalenia kierunku rekultywacji. Organ uznał, że skoro zmienił się właściciel nieruchomości, to zgodnie z art. 20 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych powinno nastąpić przeniesienie praw i obowiązków wynikających z decyzji z dnia 22 lutego 2008 r. na nowych właścicieli.

NIK wskazuje także, że samo uzyskanie tytułu prawnego do nieruchomości przez osobę, która nie spowodowała utraty albo ograniczenia wartości użytkowej gruntów, nie stanowiło wystarczającej przesłanki do umożliwienia Staroście wydania decyzji o przekazaniu praw i obowiązków wynikających z wcześniej wydanych decyzji, nawet jeżeli osoba taka wyraziła wolę przejęcia praw i obowiązków wynikających z takiej decyzji. Zmiana osoby obowiązanej do rekultywacji może bowiem być wynikiem przeniesienia koncesji lub też następstwa prawnego (sukcesji prawnej)¹³. W przedmiotowej sprawie nie można więc uznać, iż został spełniony warunek określony w art. 20 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, umożliwiający przekazanie praw i obowiązków wynikających z decyzji z dnia 22 lutego 2008 r., w której określono kierunek, termin i osobę obowiązaną do rekultywacji.

(Dowód akta kontroli str. 298-309, 394-399, 586-588)

3. Dodatkowo NIK zwróciła uwagę, że pięciu wnioskodawców, którzy nie wnieśli stosownej opłaty skarbowej (łącznie 50 zł), do jej uzupełnienia wezwano dopiero w trakcie kontroli NIK, po zakończeniu postępowań i wydaniu decyzji.

(Dowód akta kontroli str. 122-129, 581, 584)

Ocena częściowa

Z jednym wyjątkiem decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów rzetelnie określały warunki rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych, a postępowania administracyjne w przedmiocie ich wydania prowadzone były z zachowaniem wymogów określonych w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego. W każdej ze spraw uzyskano wymagane opinie odpowiednich organów. Kontrola wykazała jednak, że pomimo zaistnienia przesłanek w tym zakresie i posiadania stosownych uprawnień, nie podejmowano z urzędu postępowań celem wydania decyzji określających kierunek, termin i osobę obowiązaną do rekultywacji gruntów. W konsekwencji na terenie powiatu piotrkowskiego znajdowały się złoża, dla których nie ustalono kierunku i osoby obowiązanej do rekultywacji, a termin na jej przeprowadzenie upłynął. Stwierdzono także przypadek wydania błędnej decyzji w sprawie przeniesienia decyzji ustalającej kierunek rekultywacji. Przeniesienia tego dokonano w związku z nabyciem praw do nieruchomości. W ocenie NIK takie działanie Starosty było nieuprawnione.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

2.1. W latach 2013 – 2017 Starostwo przeprowadziło 7 kontroli rekultywacji obejmujących 9 złóż. W 6 przypadkach kontrole przeprowadzono w toku postępowań o uznaniu rekultywacji za zakończoną, w jednym - w związku z prowadzeniem postępowania w sprawie przeniesienia decyzji o ustaleniu kierunku

Opis stanu
faktycznego

¹³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/GI 4116/03, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2010 r., II SA/GI 1334/08

rekultywacji na inny podmiot. Dla dwóch skontrolowanych złóż nie było wydanych decyzji ustalających kierunek rekultywacji.

(Dowód akta kontroli str. 98-121, 326-330)

Kontrole rekultywacji polegały na przeprowadzeniu wizji w terenie, z których sporządzano protokoły. W wyniku analizy wszystkich siedmiu protokołów kontroli ustalono, że wskazywano w nich uczestników wizji, zawierano opis powierzchni terenu, wyszczególniano m.in. decyzje w sprawie wydania i wygaszenia koncesji na wydobywanie, decyzje ustalające kierunek rekultywacji. Dla poddanych oględzinom wyrobisk, rekultywowanych poprzez odzysk odpadów (6), Starostwo posiadało dokumentację rekultywacji¹⁴. Przeprowadzone kontrole nie stwierdziły przypadków rekultywacji niezgodnie z ustalonym kierunkiem i dokumentacją. W kontrolach nie brali udziału przedstawiciele innych organów.

(Dowód akta kontroli str. 136-137, 146-148, 156-158, 207-208, 225-226, 233-234, 300-301, 543-544, 547-580, 543-544)

Kierownik WRIOŚ wyjaśnił, że Starostwu nie przedstawiono obmiarów wyeksploatowanej części złoża, natomiast ilość odpadów pochodzących spoza złoża, użytych do rekultywacji, była określana na podstawie rozliczenia wydobytej kopaliny oraz map załączonych do dokumentacji rekultywacyjnej.

Kierownik wskazał także, że w kontrolowanym okresie dla czterech złóż decyzje dotyczące prowadzenia rekultywacji z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza wyrobiska wydał Starosta Piotrkowski. W dwóch sprawach występowało do wnioskodawcy z zapytaniem czy była wydana decyzja na wykorzystanie odpadów do rekultywacji, ponieważ informacja ta była niezbędna do wydania decyzji Starosty dotyczącej wykorzystania odpadów w procesie R10 do użyczenia wierzchniej warstwy rekultywowanych gruntów. Dla pozostałych złóż nie występowało o uzyskanie takiej informacji i nie podejmowano działań celem jej uzyskania.

(Dowód akta kontroli str. 597, 599, 611-613)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały decyzje (34) ustalające kierunek i osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni dotyczące łącznie 33 złóż. Decyzje te wydano przed 2013 r. (25), w latach 2013-2016 (8) i w 2017 r. (1).

(Dowód akta kontroli str. 98-105)

W wyniku analizy decyzji dotyczących ustalenia kierunku rekultywacji i przeprowadzonych kontroli rekultywacji stwierdzono, że:

- dwa złoża (Karlin I oraz Karlin II) objęto kontrolą w 2013 r. w związku z zakończeniem rekultywacji,
- dla złoża Poraj I okres pomiędzy datą wydania decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji a datą decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną nie przekroczył jednego roku,
- dla złoża Boryszów III termin na przeprowadzanie kontroli rekultywacji jeszcze nie upłynął.

Dla pozostałych 29 złóż w kontrolowanym okresie nie przeprowadzano co najmniej raz w roku kontroli rekultywacji.

(Dowód akta kontroli str. 98-121, 326-330)

2.2. W dniu 2 stycznia 2018 r. do Starostwa wpłynęło pismo informujące, iż Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi („WIOŚ”) przeprowadził w okresie od 28 września do 27 października 2017 roku kontrolę na terenie wyrobiska poeksploatacyjnego złoża Lewkówka I. Kontrola ta wykazała, że przedsiębiorca posiadający tytuł prawny do nieruchomości nie miał zezwolenia na przetwarzanie ani zbieranie jakichkolwiek rodzajów odpadów na terenie wyrobiska. Na terenie tym zostały zdeponowane odpady, które nie są dozwolone do odzysku

¹⁴ Pozostałe wyrobiska zrekwitywowano w kierunku rolno wodnym lub przez wyrównanie powierzchni i rozplantowanie nadkładu.

na terenie wyrobisk poeksploatacyjnych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami¹⁵. WIOŚ dokonał takich ustaleń wykonując otwory przy użyciu łopaty oraz za pomocą wiertnicy (wydobyto zmieszane odpady komunalne oraz elementy gumowe i kawałki tworzyw sztucznych). Odpady widoczne były także na powierzchni ziemi. Właściciel nie potrafił wskazać w jakich okolicznościach odpady trafiły na teren wyrobiska, kto i kiedy je zdeponował oraz w jakiej ilości. Nie posiadał także wiedzy czy wszystkie nielegalnie zdeponowane kiedykolwiek w wyrobisku odpady zostały usunięte. Na taki stan wskazywała także kontrola sprawdzająca WIOŚ, która ujawniła zdeponowanie kolejnych nielegalnych odpadów, przeprowadzona po informacji podmiotu o usunięciu ujawnionych w czasie poprzedniej kontroli odpadów. W ocenie WIOŚ istniało uzasadnione przypuszczenie, że w wyrobisku w dalszym ciągu mogły się znajdować uprzednio zdeponowane i zasypane warstwą ziemi i piasku odpady typu komunalnego, zawierające frakcję organiczną. W piśmie WIOŚ wskazano, że sytuacja taka wymaga gruntownej weryfikacji, bowiem w wyniku infiltracji wody do warstw składowych odpadów powstają silnie zanieczyszczone odcieki. Migracja zanieczyszczeń z odcieków może spowodować zanieczyszczenie środowiska wodnogruntowego. W związku z powyższym WIOŚ w piśmie skierowanym do Starostwa w dniu 29 grudnia 2017 r. wnioskuje o rozważenie możliwości zobowiązania podmiotu do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego, o którym mowa w art. 241 ustawy Prawo ochrony środowiska w celu oceny wpływu zalegających nielegalnie odpadów w wyrobisku na środowisko gruntowo – wodne. Pismem z dnia 11 stycznia 2018 r. Starostwo przekazało ww. informację WIOŚ do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi na podstawie art. 65 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁶. W uzasadnieniu Starosta wskazał, że zezwolenie na odzysk odpadów „w procesie R 14”, poprzez ich wykorzystanie do rekultywacji wyrobiska Lewkówka I, Starosta wydał podmiotowi prowadzącemu działalność pn. Prywatny Zakład Oczyszczania Miasta, decyzją z 10 września 2012 r. (w ilości 362,35 Mg na dobę). Stosownie do treści art. 41 ust. 3 pkt 1 lit b ustawy o odpadach, organem właściwym dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie polegającym na wypełnieniu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg jest marszałek województwa. Do czasu kontroli NIK pracownicy Starostwa nie przeprowadzili kontroli rekultywacji na terenie wyrobiska Lewkówka I. Kontrola taka przeprowadzona została w trakcie kontroli NIK. W jej wyniku ustalono m.in., że na terenie wyrobiska nie zalegają niedozwolone odpady, a aktualny właściciel oświadczył, że zredukował około 0,5 ha gruntu. Wystąpił także w dniu 1 marca 2018 r. z wnioskiem do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w procesie ich odzysku przy rekultywacji technicznej wyrobiska Lewkówka I.

(Dowód akta kontroli str. 326-335, 376-402, 421)

2.3. W wyniku oględzin czynności wykonywanych przez pracowników Starostwa podczas kontroli obowiązku wykonania rekultywacji przeprowadzonej na czterech złożach¹⁷, dla których koncesja na wydobywanie wygasła lub została wygaszona,

¹⁵ Dz. U. poz. 796.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm.

¹⁷ Brzoza-Dół Brzeskie, Lewkówka I (przed zaprzestaniem działalności wydobywczej eksploatacja prowadzona była na podstawie koncesji wydanej przez Starostę), Mokracz, Wola Kutowa (na podstawie koncesji wydanej przez inne organy).

określono kierunek rekultywacji i nie wydano decyzji określającej uznanie rekultywacji za zakończoną, stwierdzono, że:

- pracownicy Starostwa nie dysponowali przyrządami pozwalającymi na dokonywanie pomiarów i dokładne ustalenie obszaru wydobywania kruszyw oraz obszaru objętego pracami rekultywacyjnymi,
- obszar objęty obowiązkiem rekultywacji identyfikowany był orientacyjnie, na podstawie posiadanych lub otrzymanych od kontrolowanych podmiotów map,
- powierzchnię obszaru zrehabilitowanego i pozostałego do rekultywacji ustalano na podstawie oświadczeń złożonych przez kontrolowane podmioty,
- podczas kontroli wyrobisk rekultywowanych z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza wyrobiska okazywana była dokumentacja rekultywacji,¹⁸
- zgodność rekultywacji z ustalonym kierunkiem (we wszystkich przypadkach był to kierunek rolny) i dokumentacją ustalono poprzez dokonanie wizji i uzyskanie wyjaśnień od kontrolowanych,
- upoważnienia do kontroli wystawione zostały przez Starostę, kontrolujący każdorazowo ustalili tożsamość kontrolowanych, przedłożyli upoważnienie i okazali legitymacje służbowe,
- w przypadku złoża Lewkówka I kontrolę przeprowadzono z udziałem przedsiębiorcy posiadającego tytuł prawny do terenu, a który nigdy nie posiadał koncesji na wydobywanie kruszywa z tego złoża. O planowanej kontroli nie powiadomiono podmiotu, który spowodował utratę/ograniczenie wartości użytkowej gruntów,
- wyniki kontroli Starostwa wskazywały, że na żadnym z wyrobisk nie stwierdzono odpadów komunalnych. Na wyrobisku Lewkówka I rozpoczęto rekultywację (wykonano prace na powierzchni około 0,5 ha)¹⁹, na wyrobisku Mierzyn rekultywacja trwała (do zakończenia pozostało około 0,03 ha)²⁰. W dwóch pozostałych przypadkach stwierdzono stan wskazujący na wykonanie rekultywacji i wezwano przedsiębiorców do złożenia w Starostwie wniosków o uznanie rekultywacji za zakończoną.

(Dowód akta kontroli str. 336-421)

2.4. W Starostwie każdorazowo w wydanych decyzjach określających kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji wskazywano, że osoba obowiązująca do rekultywacji gruntów ma obowiązek zawiadomić Starostwo w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

(Dowód akta kontroli str. 122-129)

Kierownik WRIOŚ wyjaśnił, że informacje na temat zmian gruntów podlegających rekultywacji opierano na wnioskach dotyczących ustalenia kierunku rekultywacji oraz wnioskach o uznanie rekultywacji za zakończoną. Podał także, że przedsiębiorcom przypominano o istniejącym obowiązku powiadamiania Starostwa o zmianie ilości gruntów podlegających rekultywacji. Nie wysyłano ponagleń w tej sprawie, ale przy każdym kontakcie w urzędzie przypominano o tym obowiązku.

(Dowód akta kontroli str. 591, 594)

Zawiadomienia o stanie gruntów podlegających rekultywacji składane były przez jednego przedsiębiorcę (złóża Pawłów) i wskazywały na brak zmian rekultywacji.

(Dowód akta kontroli str. 422-427)

Pismem z dnia 11 lipca 2016 r. Dyrektor OUG w Kielcach poinformował Starostwo o zdjęciu nadzoru nad zlikwidowanym zakładem górniczym Wola Kutowa. Oznajmił także, że w trakcie wizji likwidowanego zakładu oraz wcześniej prowadzonych

¹⁸ W przypadku złoża Lewkówka I kontrolujący posiadali dokumentację rekultywacji.

¹⁹ Niespełna 6% gruntów podlegających rekultywacji.

²⁰ Około 2% gruntów podlegających rekultywacji.

kontroli stwierdzono, że działalność górnicza na terenie zakładu została zakończona. Zakończone zostały także prace związane z rekultywacją techniczną. Po uzyskaniu informacji wynikających z pisma z dnia 11 lipca 2016 r. pracownicy Starostwa kilkakrotnie wzywali podmiot obowiązany do złożenia informacji na temat zmian gruntów podlegających rekultywacji.

(Dowód akta kontroli str. 106-121, 591, 591-596, 615-616)

2.5. Realizując obowiązek wynikający z art. 33 pkt 3 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w Starostwie sporządzano corocznie sprawozdanie RRW-11²¹, w którym wyszczególniano wielkość obszarów i położenie gruntów zdewastowanych/zdegradowanych, podlegających rekultywacji oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Dane te przedstawiano dla poszczególnych gmin powiatu piotrkowskiego oraz łącznie dla całego powiatu.

(Dowód akta kontroli str. 429-520)

Kontrola sprawozdań RRW-11 za lata 2013-2017 wykazała, że były one terminowo przekazywane do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi. Dane dotyczące gruntów zrehabilitowanych w poszczególnych latach odpowiadały danym wynikającym z wydanych w Starostwie decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną. Dane dotyczące gruntów wymagających rekultywacji różniły się od danych wynikających z wydanych decyzji dotyczących ustalenia kierunku rekultywacji.

(Dowód akta kontroli str. 98-105, 428-520)

Ustalone
Nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Starostwa w zakresie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wbrew wymogom określonym w art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych pracownicy Starostwa nie przeprowadzali co najmniej raz w roku kontroli rekultywacji. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła 29 złóż²² (na 33 objęte takim obowiązkiem), przy czym dla 24 spośród nich w badanym okresie kontrola w ogóle nie została przeprowadzona. W pozostałych przypadkach kontrolę przeprowadzono jeden raz, w związku z uznaniem rekultywacji za zakończoną (4) i przeniesieniem decyzji dotyczącej ustalenia kierunku rekultywacji na inny podmiot (1).

Kontroli nie podjęto także po uzyskaniu z WIOŚ w Łodzi informacji o nieprawidłowym przebiegu rekultywacji na złożu Lewkówka I. Tymczasem informacja WIOŚ wskazywała na konieczność podjęcia natychmiastowych działań w zakresie kontroli i wywiązania się z obowiązku rekultywacji. Kierownik WRIOŚ wyjaśnił, że powodem takiego stanu były problemy kadrowe. Jeden pracownik wykonujący pracę geologa powiatowego oraz zajmujący się sprawami związanymi z rekultywacją (od 2017 r. na pół etatu) nie był w stanie sprostać tak olbrzymim wymaganiom. O ustaleniach kontroli WIOŚ w Łodzi poinformowano Urząd Marszałkowski w Łodzi. Wskazał także, że ustalenia tego organu zostaną wykorzystane przy kontroli rekultywacji. Zdaniem NIK brak regularnej kontroli nad prowadzoną przez przedsiębiorców rekultywacją może przyczyniać się do nieprawidłowych przekształceń środowiskowych i zagrażać bezpieczeństwu osób. Taki stan potwierdzały ustalenia WIOŚ w Łodzi dokonane na złożu Lewkówka I, które wskazywały na możliwość migracji silnie zanieczyszczonych odcieków do środowiska wodnogruntowego.

(Dowód akta kontroli str. 106-121, 326-334, 597, 599-600)

²¹ Sprawozdanie z realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż i torfów.

²² Mokracz, Piekary I, Mąkolice III, Borowa, Michałów V, Piekary II, Łęczno, Teklin, Mąkolice V, Jeżów, Kolonia Woźniki, Boryszów IV, Moników III, Wola Niechcicka Stara, Lewkówka II, Moników I, Lewkówka I, Lewkówka III, Pawłów, Brzoza III, Moników II, Pawłów II, Parzniewiczki, Mąkolice – Piekary I, Brzoza-Doły Brzeskie, Ostrów I, Ostrów II, Michałów III, Wola Kutowa.

2. W składanych za lata 2013-2017 sprawozdaniach RRW-11 z realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż i torfów wykazywano nierzetelne dane w zakresie gruntów wymagających rekultywacji. Dane zawarte w sprawozdaniu różniły się od danych wynikających z obowiązujących w poszczególnych latach decyzji dotyczących ustalenia kierunku rekultywacji w następujący sposób:

- w 2013 r. powierzchnia gruntów wymagających rekultywacji według RRW-11 wynosiła 89,7 ha, według wydanych decyzji 79,66 ha,
- w 2014 r. odpowiednio 94,03 ha i 90,04 ha,
- w 2015 r. 98,27 ha i 126,23 ha,
- w 2016 r. 96,51 ha i 126,69 ha,
- w 2017 r. 90,07 ha i 120,26 ha.

Wyjaśniając powody powyższych różnic Kierownika WRiOŚ wskazał, że „zdaniem organu ustalenie kierunku rekultywacji nie jest tożsame z przeznaczeniem gruntów wymagających rekultywacji” i wykazaniem ich w sprawozdawczości. Częstą praktyką jest wykazywanie całej powierzchni złóż wymienionej w koncesji. Natomiast powierzchnia wymagająca rekultywacji jest inna.

NIK zwraca uwagę, że takie stanowisko jest niezgodne z objaśnieniami do formularza RRW-11, zawartymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych /.../²³, zgodnie z którymi wykazane w sprawozdaniu dane w zakresie gruntów podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu stanowią wynik zapisów zawartych w decyzjach administracyjnych dotyczących gruntów podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu.

(Dowód akta kontroli str. 98-105, 428-520, 598, 600)

Ocena częściowa

Starostwo nie zapewniło kontroli nad wykonaniem przez przedsiębiorców obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych. Z uwagi na problemy kadrowe, w badanym okresie nie wywiązywano się z obowiązku przeprowadzania kontroli wykonania rekultywacji z wymaganą częstotliwością - co najmniej raz w roku. Ponad 70% wyrobisk, dla których ustalono kierunek rekultywacji, w badanym okresie w ogóle nie objęto taką kontrolą. W pozostałych przypadkach kontrole przeprowadzono jeden raz, głównie na potrzeby wydania decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną. Kontrola wykazała również, że sprawozdania z realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów były nierzetelne - nie odzwierciedlały zapisów zawartych w decyzjach określających kierunek i osobę obowiązującą do rekultywacji.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

Opis stanu faktycznego

3.1. Kierownik WRiOŚ wyjaśnił, że Starosta jako organ administracji geologicznej ustalał zaprzestanie działalności przemysłowej, o której jest mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na podstawie decyzji wygaszającej koncesję. Wskazał m.in., że stosownie do art. 38 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze²⁴ koncesja wygasa z upływem czasu, na jaki została udzielona, jeżeli stała się bezprzedmiotowa, w przypadku śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, w przypadku likwidacji przedsiębiorcy, w przypadku jej zrzeczenia się. W tych przypadkach organ

²³ Rozporządzenie z dnia 5 lutego 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 415, ze zm.), z dnia 18 marca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 561, ze zm.), z dnia 15 marca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 460, ze zm.), z dnia 14 marca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 837, ze zm.).

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm., dalej „ustawa Prawo geologiczne i górnicze”.

koncesyjny, w drodze decyzji, stwierdza wygaśnięcie koncesji. Zakres i sposób wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górnictwa ustala się w planie ruchu likwidowanego zakładu górnictwa, a jeżeli nie stosuje się przepisów o planach ruchu zakładu górnictwa, zakres i sposób wykonania obowiązków ustala organ koncesyjny w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji.

(Dowód akta kontroli str. 591, 593)

Dla 11 miejsc wydobywania²⁵ (30,3455 ha), w których zakończono eksploatację kopalni, upłynął termin ich rekultywacji.

Dla trzech z ww. złóż²⁶ (3,3625 ha) wydano w kontrolowanym okresie decyzje określające uznanie rekultywacji za zakończoną. W tych przypadkach rekultywacja nie została zakończona w terminie do 5 lat od daty zaprzestania działalności przemysłowej (termin został przekroczony o od 3 do ponad 9 lat).

(Dowód akta kontroli str. 78-120, 536-542)

3.2. Według stanu na dzień zakończenia kontroli w Starostwie nie wydano decyzji o uznaniu rekultywacji gruntów za zakończoną w odniesieniu do 8 złóż²⁷ (dla których upłynął termin ich rekultywacji, 26,983 ha), przy czym w 7 przypadkach²⁸ (19,6526 ha) wydane zostały decyzje ustalające kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji.

Do podmiotów zobowiązanych do rekultywacji gruntów czterech z ww. wyrobisk²⁹ w roku 2009 i 2010 wysłano pisma w sprawie przypomnienia o obowiązku rekultywacji gruntów (termin do 2009 r./2010 r.). W okresie objętym kontrolą nie kierowano do obowiązanych do rekultywacji takich pism.

(Dowód akta kontroli str. 78-121, 536-542)

Dla jednego z ww. złóż (Michałów III) w Starostwie prowadzone było postępowanie w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną, wszczęte na wniosek przedsiębiorcy w dniu 23 listopada 2016 r. W toku tego postępowania Dyrektor OUG w Kielcach wydał negatywną opinię w zakresie uznania rekultywacji za zakończoną. W uzasadnieniu wskazał, że na terenie rekultywowanym znajdowały się składowiska sezonowego materiału - gliny używanej do produkcji cegieł. Według oświadczenia przedsiębiorcy, materiały te pochodziły z innych kopalni będących jego własnością. Po uzyskaniu opinii, wnioskodawca wystąpił z wnioskiem o zawieszenie postępowania w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną – do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości na rekultywowanym terenie. Postanowieniem z dnia 20 lutego 2017 r. postępowanie zawieszono. Koncesja na wydobywanie surowca ze złoża Michałów III została wygaszona 31 grudnia 2007 r., tj. ponad 10 lat temu. Decyzja określająca kierunek rekultywacji (rolny) została wydana 17 lipca 2007 r.

(Dowód akta kontroli str. 521-526)

Odnosnie informacji o przyczynach opóźnień w rekultywacji gruntów i podjętych przez Starostwo działaniach celem wyegzekwowania przeprowadzenia rekultywacji Kierownik WRiOŚ wyjaśnił m.in., że jeden z przedsiębiorców sygnalizował problemach z zakończeniem rekultywacji, spowodowany brakiem odpadów (Lewkówka III).

(Dowód akta kontroli str. 591, 594, 608, 610)

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy uznania rekultywacji za zakończoną.

(Dowód akta kontroli str. 98-105, 591, 593)

²⁵ Lewkówka I, Lewkówka III, Mąkolica III, Brzoza - Doły Brzeskie I, Ostrów I, Ostrów II, Moszczenica/Moszczenica I, Michałów III, Wola Kutowa, Karlin I, Karlin II.

²⁶ Mąkolice III, Karlin I, Kalin II.

²⁷ Lewkówka I, Lewkówka III, Brzoza-Doły Brzeskie I, Ostrów I, Ostrów II, Moszczenica/Moszczenica I, Michałów III, Wola Kutowa.

²⁸ Lewkówka I, Lewkówka III, Brzoza-Doły Brzeskie I, Ostrów I, Ostrów II, Michałów III, Wola Kutowa.

²⁹ Wola Kutowa, Ostrów I, Ostrów II, Moszczenica/Moszczenica I.

Według posiadanej w Starostwie wiedzy, na obszarach wydobycia kopalin, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje, nie była prowadzona działalność przemysłowa³⁰.

(Dowód akta kontroli str. 78-97, 527, 528, 583, 601-607)

Dyrektor OUG w Kielcach poinformował, że w latach 2013 – 2018 (I kwartał) nie wydał nakazów likwidacji zakładów górniczych działających na terenie powiatu piotrkowskiego i eksploatujących kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej³¹.

(Dowód akta kontroli str. 589-590)

W wyniku kontroli ustalono, że dwa złoża obejmowały grunty klasy LsIII i RIVa (Moszczenica/Moszczenica I) oraz grunty klasy RIIB, LzIV, RIVa (Michałów III). Kierownik WRiOŚ wyjaśnił, że po nałożeniu mapy glebowo-rolniczej na mapy rozliczenia zasobów stanowiących dodatek nr 1 do dokumentacji geologicznej złoża Moszczenica/Moszczenica I ustalono, że na obszarach objętych eksploatacją nie występowały grunty klasy chronionej.

(Dowód akta kontroli str. 106-121, 591, 593, 608, 610)

W pozostałych przypadkach nie występowały okoliczności uzasadniające naliczenie podwyższonej opłaty rocznej, o której mowa w art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, czy też ustalenia w drodze decyzji obowiązku corocznego wpłacania na wyodrębniony rachunek bankowy Zarządu Województwa Łódzkiego lub na Fundusz Leśny opłaty, o której mowa w art. 28 ust. 4 ww. ustawy - równowartości opłaty rocznej w takiej części, w jakiej nastąpiło ograniczenie wartości użytkowej gruntów (w przypadkach niewykonania rekultywacji gruntów zdegradowanych).

W Starostwie nie stosowano także – na podstawie art. 30 ww. ustawy – przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³², tj. wykonania zastępczego (art. 127 tej ustawy) oraz nałożenia grzywny w celu przymuszenia (art. 119 § 1).

(Dowód akta kontroli str. 106-121, 608-610)

Jak wyjaśnił Kierownik WRiOŚ, grunty na których zalegają piaski to grunty z reguły niechronione. Dlatego też nie naliczano opłat z tytułu ich wyłączenia.

(Dowód akta kontroli str. 586-588, 597, 599)

W okresie objętym kontrolą trzykrotnie stwierdzono nielegalne wydobycie kopalin objętych prawem nieruchomości gruntowej – w miejscowościach Taraska (w 2013 r. 60 ton piasku), Mierzyn (w 2013 r. 1 tona piasku) i Stara (w 2014 r. 60 ton piaskowca). Wiedzę o nielegalnym wydobyciu powzięto od osób fizycznych i od organów ścigania. W każdym z tych przypadków podjęto stosowne postępowanie administracyjne celem ustalenia sprawców i ustalenia opłaty podwyższonej. W dwóch przypadkach sprawcom nielegalnego wydobycia ustalono opłatę podwyższoną (łącznie 3.192 zł). Wyliczenia opłaty dokonano zgodnie z art. 140 ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Opłaty zostały wniesione przez zobowiązanych. W jednym przypadku sprawca nielegalnego wydobycia na polecenie funkcjonariuszy Policji odwiózł i wysypał kruszywo w miejsce jego wydobycia (Mierzyn). Postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty umorzono. Sprawcy zostali zobowiązani do wstrzymania nielegalnego wydobycia.

(Dowód akta kontroli str. 529-535, 592, 594)

W kontrolowanym okresie nie występowało do Marszałka Województwa Łódzkiego o uzyskanie środków z budżetu województwa w celu przeprowadzenia rekultywacji

³⁰ Z wyjątkiem złóż, dla których w koncesji wygaszającej nie nałożono obowiązków związanych z ochroną środowiska - w wyniku wtórnych podziałów gruntów złoża te weszły w skład nowych złóż i były eksploatowane na podstawie nowych koncesji.

³¹ Art. 129 ust. 6-8 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

³² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.).

gruntów. Jak wyjaśnił Kierownik WRiOŚ, nie stwierdzono przypadków utraty lub zmniejszenia wartości użytkowej gruntów wskutek działalności nieuprawnionych osób.

(Dowód akta kontroli str. 592, 594)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Starostwa w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W kontrolowanym okresie nie podejmowano żadnych działań w celu wyegzekwowania zakończenia rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni. Taka sytuacja dotyczyła:

- 8 wyrobisk³³ (26,6826 ha), dla których upłynął termin rekultywacji gruntów i według stanu na dzień zakończenia kontroli nie wydano decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną (w tych przypadkach według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK dopuszczalny termin rekultywacji został przekroczony o od jednego roku do ponad 9 lat).
- 3 wyrobisk³⁴ (3,3625 ha), dla których wydano w kontrolowanym okresie decyzje określające uznanie rekultywacji za zakończoną (termin rekultywacji został przekroczony o od 3 do ponad 9 lat).

Kierownik WRiOŚ wyjaśnił m.in., że jeden z podmiotów obowiązanych do rekultywacji wskazał na problemy z pozyskaniem odpadów do rekultywacji wyrobiska. Czterech obowiązanych informowano w 2009 r. i 2010 r. o konieczności przeprowadzenia rekultywacji.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 30 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w przypadkach niewykonywania obowiązków określonych w ustawie stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(Dowód akta kontroli str. 78-121, 536-542, 591, 594, 608, 610)

2. Pomimo niezakończenia w terminie rekultywacji gruntów po eksploatacji złoża Michałów III, do czasu kontroli NIK w Starostwie nie ustalono, czy zachodzą przesłanki naliczania podwyższonej opłaty rocznej, o której mowa w art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Koncesja na wydobywanie kruszywa ze złoża Michałów III została wygaszona w dniu 31 grudnia 2007 r., a złożę to znajdowało się na gruntach ornych klasy RIIB, LzIV, RIVa.

Kierownik WRiOŚ wyjaśnił, że w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie uznania rekultywacji gruntów złoża Michałów III za zakończoną zostanie wyjaśniona sprawa zalegania byłego złoża na klasach gruntów i dopiero wtedy zostanie podjęta procedura w tym zakresie.

W ocenie NIK w Starostwo zaniechało podjęcia stosownych działań celem ustalenia podwyższonej opłaty. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych opłatę roczną stosuje się od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona. W tych okolicznościach na początku 2013 r. Starosta był obowiązany ustalić czy naliczyć i egzekwować podwyższoną opłatę.

Wysokości ewentualnej opłaty podwyższonej nie ustalono do czasu zakończenia kontroli NIK w Starostwie.

(Dowód akta kontroli str. 106-121, 591, 593, 608, 610)

Ocena częściowa

W Starostwie nie podejmowano przewidzianych prawem działań w przypadku niewywiązania się przedsiębiorców z obowiązku rekultywacji terenów poeksploatacyjnych. Dotyczyło to także ustalania podwyższonej opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Starosta podejmował natomiast niezbędne czynności w przypadku uzyskania informacji o nielegalnym wydobywaniu kopalni.

³³ Lewkówka I, Lewkówka III, Brzoza-Dół Brzeskie I, Ostrów I, Ostrów II, Moszczenica/Moszczenica I, Michałów III, Wola Kutowa.

³⁴ Mąkolice III, Karlin I, Kalin II.

Osoby odpowiedzialne zostały zobowiązane do wstrzymania nielegalnej działalności. Należne w takich przypadkach opłaty zostały naliczane w prawidłowy sposób i wyegzekwowane.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o:

1. Nakładanie obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin wyłącznie na osoby, które spowodowały utratę lub ograniczenie wartości użytkowej tych gruntów lub są następcami prawnymi takich osób.
2. Powadzenie z wymaganą częstotliwością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, dla których ustalono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji.
3. Niezwłoczne podejmowanie działań w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się podmiotu w wymaganym terminie z obowiązku rekultywacji gruntów.
4. Niezwłoczne ustalanie, czy zachodzą przesłanki zastosowania podwyższonej opłaty z tytułu wyłączenia gruntów w wyniku eksploatacji złoża Michałów III z produkcji rolniczej i ewentualne zastosowanie jej od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona.
5. Zamieszczanie w sprawozdaniach RRW-11 danych wynikających z decyzji administracyjnych dotyczących gruntów podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Łódź, 23 lipca 2018 r.

Kontroler

Emilia Wyciszkievicz
główny specjalista k. p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.