



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.04.2018

P/18/088

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 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 Marek Zyskowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/72/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r.
(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Zgierzu (zwane dalej „Starostwem” lub „Urzędem”), ul. Sadowa 6A, kod 95-100 Zgierz.

Kierownik jednostki kontrolowanej Bogdan Jarota – Starosta Zgierski od dnia 5 grudnia 2014 r. Poprzednio, od 1 grudnia 2010 r. Starostą Zgierskim był Krzysztof Kozanecki.
(dowód: akta kontroli str. 2-4)

Kontrolą objęto lata 2013-2018 (do dnia zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń z okresów wcześniejszych, jeżeli miały one wpływ na realizowane zadania.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Starostwo nie zapewniło w badanym okresie skutecznej kontroli nad rekultywacją obszarów poeksploatacyjnych na terenie powiatu zgierskiego.

Wprawdzie decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów rzetelnie określały warunki rekultywacji i spełniały wymogi określone w art. 107 §1 Kpa², to jednak wydane zostały z pominięciem procedury administracyjnej przewidzianej w Kpa. Pomimo zaistnienia przesłanek w tym zakresie, w Starostwie nie podejmowano z urzędu postępowań celem wydania decyzji w sprawie rekultywacji gruntów. W konsekwencji na terenie powiatu zgierskiego znajdowały się złoża, dla których nie ustalono kierunku i osoby obowiązanej do rekultywacji, a termin na jej przeprowadzenie upłynął.

W badanym okresie nie wywiązywano się z obowiązku kontroli wykonania rekultywacji z wymaganą częstotliwością (co najmniej raz w roku). Nie podejmowano także przewidzianych prawem działań wobec przedsiębiorców, którzy nie przeprowadzili rekultywacji w wyznaczonym w decyzjach Starosty terminie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Określanie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

1.1. W badanym okresie sprawy rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalin (według obowiązujących w tym czasie Regulaminów

¹ W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.), zwana dalej „Kpa”.

Organizacyjnych) prowadzone były w dwóch następujących wydziałach Starostwa: w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska (do marca 2017 r.) i w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (od marca 2017 r., zwany dalej „Wydziałem OŚRiL”). Według przedstawionych zakresów czynności pracowników tych Wydziałów zadaniami z zakresu rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji wyznaczających kierunek rekultywacji terenów zdegradowanych, rozpatrywania wniosków, dokumentacji i wydawania decyzji o zakończeniu rekultywacji zajmował się Naczelnik Wydziału OŚRiL, a do marca 2017 r. Zastępca Naczelnika Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska. W Starostwie nie opracowano wewnętrznych zasad realizowania zadań związanych z rekultywacją gruntów. Na stronach internetowych Starostwa nie zamieszczono informacji o sposobie postępowania i wymaganych dokumentach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania obszarów poeksploatacyjnych. W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału OŚRiL stwierdziła, że postępowania w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalin prowadzone były w Starostwie na zasadach określonych w ogólnie obowiązujących przepisach prawa.

(dowód: akta kontroli str. 5-59, 68-69)

Starosta nie powołał geologa powiatowego. Według obowiązujących w badanym okresie Regulaminów Organizacyjnych pełnienie funkcji organu pierwszej instancji geologicznej przypisano Wydziałowi Budownictwa i Ochrony Środowiska (do marca 2017 r.), a następnie Wydziałowi OŚRiL (od marca 2017 roku). Zadania z zakresu administracji geologicznej wykonywał Naczelnik tego Wydziału, a do marca 2017 r. Zastępca Naczelnika Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 5-59, 60-67)

- 1.2. W latach 2013-2018 na terenie powiatu zgierskiego znajdowały się 62 miejsca wydobywania kopaliny. Dla wszystkich z nich wydanych zostało łącznie 76 koncesji zezwalających na wydobywanie kopaliny, z tego 28 koncesji wydał Marszałek Województwa Łódzkiego, a 48 Starosta Zgierski. Łączna powierzchnia gruntów (teren górniczy) objęta ww. koncesjami wynosiła 193,4752 ha. Z obowiązujących w tym okresie ww. 76 koncesji dla 30 zostały wydane decyzje wygaszające koncesje, z tego w 10 przypadkach organem wygaszającym był Marszałek Województwa Łódzkiego, a w 20 przypadkach Starosta Zgierski.

(dowód: akta kontroli str. 70-89)

- 1.3. W latach 2013-2018 Starosta Zgierski wydał łącznie 37 decyzji³ w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobywaniu kopaliny, z tego 15 decyzji dotyczyło ustalenia kierunków rekultywacji, osiem decyzji dotyczyło uznania rekultywacji za zakończoną, siedem - zmiany kierunku rekultywacji, sześć decyzji przeniesienia praw i obowiązków na inny podmiot i jedna decyzja - dopisania działki do rekultywacji z powodu rozszerzenia koncesji. We wszystkich decyzjach ustalających kierunek rekultywacji i przenoszących prawa i obowiązki w zakresie rekultywacji na inny podmiot wskazywano osobę obowiązującą do rekultywacji oraz termin jej przeprowadzenia⁴. Decyzje te dotyczyły 23 miejsc wydobywania kopaliny (22 złoża piasku i jedno złożo gliny). Ponadto w badanym okresie obowiązywało 19 decyzji ustalających kierunek rekultywacji wydanych w latach wcześniejszych (od 2003 r.).

(dowód: akta kontroli str. 100-109, 137-277)

³ W tym: w 2013 r. – 6 decyzji, w 2014 r. – 2 decyzje, w 2015 r. – 12 decyzji, w 2016 r. – 5 decyzji, w 2017 r. – 7 decyzji i w 2018 r. – 5 decyzji.

⁴ Terminu zakończenia rekultywacji nie wskazano w 3 decyzjach ustalających kierunek rekultywacji.

1.4. Analiza 37 (wszystkich) wydanych w badanym okresie decyzji w sprawach dotyczących rekultywacji wykazała, że w 31 przypadkach⁵, przed wydaniem decyzji Starosta - zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶ - zasięgał opinii właściwego miejscowo wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji – opinii Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi, a w odniesieniu do działalności górniczej - opinii Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach⁷.

Nie występowało o wydanie takich opinii w przypadkach zmiany osoby obowiązanej do rekultywacji gruntów (przeniesienie praw i obowiązków na inny podmiot – 6 decyzji). Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału OŚRiL decyzje te nie dotyczyły przedmiotu postępowania w zakresie rekultywacji gruntów, a podmiotu decyzji. Wydawane zostały na podstawie art. 20 ust. 6 ustawy ogrl.

We wszystkich wydanych decyzjach, kierunek rekultywacji ustalono zgodnie z wnioskiem złożonym przez przedsiębiorcę. Termin wykonania rekultywacji ustalany był na okres do pięciu lat od czasu zaprzestania działalności przemysłowej.

W analizowanych decyzjach osobą obowiązaną do przeprowadzenia rekultywacji ustalany był przedsiębiorca prowadzący wydobywanie kopaliny. W przypadku zmiany podmiotu prowadzącego działalność wydobywczą następowało przeniesienie praw i obowiązków wynikających z decyzji na nowy podmiot.

W badanym okresie w Starostwie nie wydawano decyzji określających stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów (o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ogrl). Naczelnik Wydziału OŚRiL wyjaśniła, że w przypadku działalności przemysłowej polegającej na wydobywaniu kopaliny w sposób powierzchniowy mamy do czynienia z gruntami zdewastowanymi, a nie zdegradowanymi. Grunt stanowiący nadkład złoża zostaje usunięty i umieszczany nawałachach w celu wykorzystania do późniejszej rekultywacji. Z uwagi na te czynności bezzasadne jest określenie stopnia ograniczenia wartości użytkowej gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 99-109, 110-112, 137-277)

Przed wydaniem decyzji uznającej rekultywację za zakończoną sprawdzono spełnienie warunków określonych we wcześniej wydanych decyzjach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów poprzez kontrolę i oględziny miejsc poddanych rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 137-220)

1.5. Analiza ośmiu (wszystkich) wydanych decyzji, w których uznano w latach 2013-2018 (do czasu zakończenia kontroli) rekultywację gruntów za zakończoną i 12 decyzji wydanych w tym okresie, ustalających kierunek rekultywacji wykazała, że spełniały one wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa.

W 14 przypadkach decyzje zostały wydane w terminie do jednego miesiąca. W pozostałych przypadkach termin ten został przekroczony, a stron

⁵ Z tego 15 dotyczących ustalenia kierunków rekultywacji, 8 - uznania rekultywacji za zakończoną, 7 - zmiany kierunku rekultywacji, 1 - dopisania działki do rekultywacji.

⁶ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), zwana dalej „ustawą ogrl”.

⁷ Dalej „OUG”.

postępowania nie informowano o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

Żadna z decyzji nie została wydana po przeprowadzeniu procedur przewidzianych w Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 113-123)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Starostwie nie podejmowano z urzędu postępowań celem wydania decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji gruntu pomimo posiadania wiedzy, że koncesje na wydobywanie kruszywa wygasły lub zostały wygaszone, a przedsiębiorca nie zwrócił się z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie rekultywacji. Taka sytuacja dotyczyła m.in. dwóch złóż, dla których koncesje wygaszające wydane zostały w 2009 r. (Kielmina I) i w 2012 r. (Ignacew I)⁸.

W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału OŚRiL stwierdziła, że ogólnie przyjętą w Urzędzie praktyką było wydawanie decyzji ustalających kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji na wniosek przedsiębiorców. O obowiązku rekultywacji przedsiębiorca był informowany zarówno w decyzji koncesyjnej jak i w decyzji wygaszającej koncesję.

(dowód: akta kontroli str. 96-98, 124-125)

NIK wskazuje, że art. 61 § 1 ustawy Kpa uprawniał Starostę do podjęcia z urzędu postępowań w sprawie określenia kierunku, terminu i osoby obowiązanej do rekultywacji. Brak decyzji określającej kierunek rekultywacji uniemożliwiał przeprowadzenie kontroli wykonania rekultywacji.

2. Decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów wydawane były z pominięciem procedury administracyjnej przewidzianej w Kpa. Wbrew wymogom określonym w art. 10 § 1 Kpa nie informowano stron o zakończeniu postępowania administracyjnego. W sześciu przypadkach (na 20) dotyczących wydania decyzji o uznaniu rekultywacji gruntów za zakończoną (4) i wydania decyzji o kierunku rekultywacji (2) przekroczony został termin załatwienia sprawy (o od 99 do 211 dni), o którym mowa w art. 35 Kpa. W takich przypadkach strony postępowania nie były powiadamiane o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie postanowień art. 36 § 1 i 2 Kpa. Naczelnik Wydziału OŚRiL stwierdziła, że często przekroczenie terminu załatwienia sprawy wynikało z długich okresów przysyłania i uzupełniania przez przedsiębiorcę dokumentacji oraz trudności z ustaleniem terminu oględzin w dogodnym dla przedsiębiorcy i Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 119-123, 124-125)

W wyjaśnieniu na temat przyczyn powyższego stanu rzeczy Starosta stwierdził, że przedsiębiorca po złożeniu wniosku bierze czynny udział w postępowaniu: uczestniczy w oględzinach, jest informowany o korespondencji w sprawie uzyskania opinii organów współdziałających, które to opinie otrzymuje do wiadomości. Zatem wnioskodawca ma pełną wiedzę o zgromadzonym materiale dowodowym oraz ewentualnych terminach i przyczynach wydłużenia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 278-282)

⁸ Koncesje na wydobywanie kruszywa wydane zostały na okres do odpowiednio do 31 grudnia 2015 r. i do 31 grudnia 2018 r. Obie koncesje zostały wygaszone przed terminem.

NIK nie podziela tego stanowiska i wskazuje, że Starosta zobowiązany był do stosowania w prowadzonych sprawach procedur określonych w Kpa, który - zgodnie z art. 1 tej ustawy - normuje postępowania administracyjne przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji.

Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów rzetelnie określały warunki rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych, a przed ich wydaniem uzyskano wymagane opinie określone w art.22 ust. 2 ustawy ogrl. Decyzje te spełniały wymogi określone w art.107 §1 Kpa. Nie przestrzegano jednak procedur określonych w Kpa dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych. Ponadto kontrola wykazała, że pomimo zaistnienia przesłanek w tym zakresie i posiadania stosownych uprawnień, nie podejmowano z urzędu postępowań celem wydania decyzji o ustaleniu kierunku, terminu i osoby obowiązanej do rekultywacji. W konsekwencji na terenie powiatu zgierskiego znajdowały się złoża, dla których nie ustalono kierunku i osoby obowiązanej do rekultywacji, a termin na jej przeprowadzenie już upłynął.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

- 2.1 W latach 2013-2017 Starostwo przeprowadziło osiem kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin. Wszystkie te kontrole przeprowadzono w trakcie postępowań o uznanie rekultywacji za zakończoną. W każdym przypadku została wydana decyzja o zakończeniu rekultywacji. Kontrole polegały na dokonaniu oględzin w terenie i analizie dokumentacji geologicznej rozliczającej złoża. W kontrolach nie brały udziału osoby reprezentujące inne organy. W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 126-129, 137-220, 436)

- 2.2 W Starostwie kontrole wyrobisk prowadzono tylko w przypadku postępowań o uznanie rekultywacji za zakończoną. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału OŚRiL, kontrolami nie obejmowano złóż będących w trakcie eksploatacji. W większości przypadków do rekultywacji przystępował przedsiębiorca, który zakończył eksploatację. W przypadku dużych kopalni, w których wydobywanie kopalin trwa od wielu lat, rekultywacja prowadzona była równocześnie z wydobywaniem.

(dowód: akta kontroli str. 110-112, 126-129)

Dane dotyczące powierzchni złóż objętych rekultywacją, jakimi dysponowało Starostwo, pochodziły z mapy z obmiaru z dokumentacji geologicznej rozliczającej złoża. Dokumentacja ta przedstawiana była Staroście we wniosku składanym przez przedsiębiorcę o zakończenie rekultywacji. W decyzjach ustalających kierunki rekultywacji nie zamieszczano jednak wielkości powierzchni złóż objętego rekultywacją, a jedynie nazwę wyrobiska i numer ewidencyjny działki. Starosta nie dysponował osobnym opracowaniem w postaci dokumentacji rekultywacji. Projekt rekultywacji opisywany był we wniosku o ustalenie kierunku rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 100-112)

Na osiem przeprowadzonych kontroli wykonania obowiązku rekultywacji w sześciu przypadkach⁹ stwierdzono, że rekultywację gruntów przeprowadzono zgodnie z decyzją ustalającą kierunek rekultywacji. W dwóch przypadkach¹⁰ uznano rekultywację za zakończoną, pomimo braku wydanych wcześniej decyzji o kierunku rekultywacji. Starosta wyjaśnił, że brak decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji gruntów nie wyłącza dopuszczalności wydania decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną, jeżeli materiał dowodowy wskazuje, że rekultywację przeprowadzono.
(dowód: akta kontroli str.126-129, 137-220, 278-282)

2.3 Dokumentami z przeprowadzonych kontroli były protokoły sporządzone przez pracownika Starostwa i dokumentacja zdjęciowa. Protokoły podpisane były również przez przedsiębiorcę biorącego udział w oględzinach. Naczelnik Wydziału OŚRiL wyjaśnił, że granice terenu objętego rekultywacją podczas kontroli wyrobiska były ustalane na podstawie dokumentacji geologicznej rozliczającej zasoby złoża. Zawarta była w niej mapa sporządzona przez uprawnionego górniczego-mierniczego lub geodetę. Podczas kontroli sprawdzano zgodność wykonanej rekultywacji z ustalonym kierunkiem poprzez ocenę wizualną osiągniętego efektu. Starosta nie ustalał obszarów zbędnych do prowadzenia działalności przemysłowej, bo przedsiębiorca w maksymalny sposób chciał wykorzystać złoże udokumentowane w granicach jego własności i teren górniczy był maksymalnie duży (z zachowaniem obowiązkowych odległości od innych obiektów). Tak więc cały teren górniczy określający przyszłe wyrobisko podlegał późniejszej rekultywacji. W nielicznych przypadkach nie wyeksploatowania całości złoża, czyli nie zdewastowania całości gruntów objętych terenem górniczym, obszar podlegający rekultywacji ustalano na podstawie mapy załączonej do dokumentacji geologicznej rozliczającej zasoby złoża.

(dowód: akta kontroli str.110-112, 137-220)

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny czynności wykonywanych przez pracownika Starostwa (naczelnika Wydziału OŚRiL) podczas kontroli wykonania obowiązku rekultywacji przeprowadzonej na czterech złożach¹¹, dla których: koncesja na wydobywanie wygasła lub została wygaszona, określono kierunek rekultywacji i nie wydano decyzji określającej uznanie rekultywacji za zakończoną. W wyniku oględzin stwierdzono, że:

- pracownik Starostwa nie dysponował przyrządami pozwalającymi na dokonywanie pomiarów i dokładne ustalenie obszaru wydobywania kruszyw oraz obszaru objętego pracami rekultywacyjnymi;
- dokonał wizji w terenie, która polegała na orientacyjnej identyfikacji obszaru objętego obowiązkiem rekultywacji poprzez porównanie z mapą dołączoną przez przedsiębiorcę do posiadanego przez Starostwo wniosku o wydanie decyzji ustalającej kierunek rekultywacji;
- żądał przedstawienia dokumentacji rekultywacji, jednak w żadnym przypadku jej nie przedstawiono;
- zadawał przedsiębiorcy pytania jakiego rodzaju czynności przeprowadzono w trakcie dotychczasowej rekultywacji;
- ustalenia kontroli dokumentował wykonując fotografie za pomocą służbowego aparatu fotograficznego;

⁹ Dotyczy następujących złóż: Zelgoszcz II, Zelgoszcz IIA +Zelgoszcz I Pole I, Kalinów I, Dąbrówka Strumiany II, Dobra i Ignacew.

¹⁰ Dotyczy następujących złóż: Florentynów III i Sosnowiec.

¹¹ Kotowice IIA, Dąbrówka, Karolew II i Józefów.

- sporządził protokół, który został odczytany przedsiębiorcy, a następnie podpisany przez kontrolującego i przedsiębiorcę.

(dowód: akta kontroli str. 283-355)

2.4 W badanym okresie żaden z przedsiębiorców nie zawiadamiał Starosty o zmianach w gruntach podlegających rekultywacji. W wyjaśnieniu dotyczącym działań, jakie podjęto w celu uzyskania ww. zawiadomień Starosta stwierdził, że ponieważ rekultywacja wyrobiska nie była prowadzona podczas eksploatacji, to nie egzekwowano obowiązku zawiadamiania o zmianach. W przypadku wyrobisk, dla których koncesja została wygaszona, Starosta wystosował w II kwartale 2018 r. wezwania do złożenia zawiadomień. W wyniku niniejszej kontroli NIK nie stwierdzono przypadków posiadania przez Starostę wiedzy o zmianach w gruntach podlegających rekultywacji i równoczesnego braku wezwania przedsiębiorcy do złożenia stosownej informacji o zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 278-282, 436)

2.5 W Starostwie opracowano za lata 2013-2017 sprawozdania z „Przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów RRW-11”. Sprawozdania te sporządzano dla każdej gminy wchodzącej powiatu i łącznie (jako sumę danych statystycznych z poszczególnych gmin w zakresie m.in. wielkości obszarów i gruntów podlegających rekultywacji oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów w danym roku kalendarzowym). Przekazywano je w formie papierowej do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, w terminach ustalonych w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej za lata 2013-2017¹². Nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w ww. sprawozdaniach a danymi wynikającymi z wydanych decyzji w sprawie rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 356-413, 436)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w ww. zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wbrew wymogom określonym w art. 27 ust. 3 ustawy ogrl, Urząd nie przeprowadzał kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów z wymaganą częstotliwością, tj. co najmniej raz w roku. Kontrolą obejmowano jedynie wyrobiska, dla których prowadzone były postępowania o uznanie rekultywacji za zakończoną. Na terenie powiatu zgierskiego znajdowały się trzy złoża, dla których termin rekultywacji upłynął¹³, a które w kontrolowanym okresie w ogóle nie zostały objęte kontrolą wykonania rekultywacji.

W wyjaśnieniu Starosta stwierdził, że z uwagi na to, że na terenie powiatu zgierskiego obowiązek rekultywacji dotyczył tylko wyrobisk poeksploatacyjnych, to rekultywacja terenu w przypadku małych kopalni do 2 ha powierzchni nie była prowadzona w czasie eksploatacji. W związku z powyższym bezzasadne było prowadzenie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji w tym czasie. Dlatego też kontrola była przeprowadzana w postępowaniach o uznanie rekultywacji za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 278-282)

¹² Dz.U. z 2012 r. poz. 1391; Dz.U. z 2013 r. poz. 1159; Dz.U. z 2014 r. poz. 1330; Dz.U. z 2015 r. poz. 1304; Dz.U. z 2016 r. poz. 1426.

¹³ Karolew II, Kotowice IV, Józefów.

Zdaniem NIK brak regularnej kontroli wykonania obowiązku rekultywacji może przyczynić się do nieprawidłowych przekształceń środowiskowych i zagrażać bezpieczeństwu osób.

W Starostwie nie wywiązywano się z obowiązku kontroli wykonania rekultywacji z wymaganą częstotliwością (co najmniej raz w roku). Sprawozdania z realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów sporządzano prawidłowo i terminowo.

3. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

3.1 W badanym okresie dla ośmiu miejsc wydobywania, w których zakończono eksploatację kopalin (na 13), wydano decyzje o zakończeniu rekultywacji. Łączna powierzchnia gruntów dla których uznano rekultywację za zakończoną wyniosła 16,46 ha. W tych przypadkach rekultywacja przeprowadzona została w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej.

(dowód: akta kontroli str. 126-129, 436)

3.2 W pięciu miejscach, w których zakończono wydobywanie kopalin nie wykonano rekultywacji w wyznaczonym terminie. Dotyczyło to następujących wyrobisk: Kielmina I, Ignacew I, Karolew II, Kotowice IV, Józefów. Dla trzech z tych wyrobisk określono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji. Obszar, który nie został zrehabilitowany pomimo istniejącego obowiązku to 18,9357 ha. Do wszystkich podmiotów, które prowadziły działalność w ww. wyrobiskach Starostwo w II kwartale 2018 r. wysłało wezwania do poinformowania Urzędu o powstałych od dnia zakończenia eksploatacji zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli trzech przedsiębiorców poinformowało Urząd o zamiarze wystąpienia z wnioskami o uznanie rekultywacji za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 130-136, 281, 436)

3.3 Urząd nie dysponował informacjami dotyczącymi prowadzenia działalności przemysłowej na obszarach wydobywania kopalin, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje. Nie otrzymywał też informacji z OUG w Kielcach o zakładach górniczych, które w okresie objętym kontrolą zostały zlikwidowane w całości lub w części na podstawie decyzji Dyrektora OUG (art. 129 ust. 6-8 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁴).

(dowód: akta kontroli str. 281, 436)

Z informacji uzyskanej z OUG w Kielcach wynika, że w okresie 2013-2018 (I kwartał) Urząd ten na terenie powiatu zgierskiego przeprowadził w likwidowanych zakładach górniczych łącznie 23 kontrole. Podczas tych kontroli nie stwierdzono przypadku, aby po wygaśnięciu koncesji na wydobywanie kopalin dotychczasowy przedsiębiorca prowadził działalność przemysłową w tym zakresie. Ponadto w marcu 2018 r. Dyrektor OUG w Kielcach wydał jednemu przedsiębiorcy trzy decyzje nakazujące wykonanie obowiązku likwidacji odkrywkowego zakładu górniczego. Dotyczyło to zakładów: Parzęczew, Parzęczew I i Wiktorów. Urząd nie wszczynał postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 129 ust. 8 ustawy Pgg.

(dowód: akta kontroli str. 414-416)

3.4 W badanym okresie, pomimo przypadków niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej, Starosta nie naliczał osobom zobowiązanym podwyższonej opłaty rocznej

¹⁴ Dz. U z 2017 r. poz. 2126 ze zm., dalej „ustawa Pgg”.

(o której mowa w art. 28 ust. 3 ustawy ogrl). Jak wyjaśnił Starosta spowodowane to było faktem, że grunty te były pochodzenia mineralnego, nie osiągały klasy III, a tym samym nie podlegały ochronie. Wyłączenie z produkcji rolnej takich gruntów nie wymagało uzyskania decyzji zezwalającej, a co za tym idzie naliczenia opłaty rocznej. Starosta nie miał zatem podstaw do naliczenia podwyższonej opłaty rocznej.

(dowód: akta kontroli str. 278-282, 436)

3.5 W październiku 2016 r. Starostwo otrzymało informację od Wójta Gminy Zgierz o nielegalnym wydobywaniu kopaliny w miejscowości Wiktorów. Po przeprowadzeniu w grudniu 2016 r. przez pracownika Starostwa oględzin miejsca, które potwierdziły fakt wydobywania kruszywa, Starosta w styczniu 2017 r. na podstawie art. 140 ustawy Pgg skierował sprawę do Dyrektora OUG w Kielcach w celu ustalenia sprawcy nielegalnego wydobywania i naliczenia podwyższonej opłaty eksploatacyjnej. Z uwagi na brak odpowiedzi w tej sprawie, pismem z dnia 29 czerwca 2018 r. Starosta wystąpił do Dyrektora OUG w Kielcach o przekazanie informacji o wyniku prowadzonego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 417-435)

3.6 W badanym okresie nie stwierdzono przypadków utraty lub zmniejszenia wartości użytkowej gruntów wskutek działalności nieuprawnionych osób. W związku z powyższym nie zaistniały przesłanki uzasadniające wystąpienie do Marszałka Województwa Łódzkiego o uzyskanie środków z budżetu województwa w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 278-282, 436)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w ww. zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dla pięciu wyrobisk¹⁵ (15,5 ha), dla których termin rekultywacji upłynął, w kontrolowanym okresie nie podejmowano działań zmierzających do wyegzekwowania zakończenia rekultywacji. Według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK w tych przypadkach dopuszczalny termin rekultywacji został przekroczony o od jednego roku do ponad czterech lat.

Odnosnie niepodjęcia stosownych działań Starosta wyjaśnił m.in., iż nie był informowany o przyczynach opóźnień w rekultywacji gruntów. Wskazał także, że jedyną sankcją za nieprzeprowadzenie rekultywacji w terminie jest naliczenie podwyższonej opłaty rocznej. W wymienionych przypadkach brak było możliwości naliczenia takiej opłaty, z uwagi na fakt, iż grunty podlegające rekultywacji były gruntami poniżej klasy III.

(dowód: akta kontroli str. 278-282)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniu i wskazuje, że zgodnie z art. 30 ustawy ogrl, w przypadkach niewykonywania obowiązków określonych w ustawie, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W Starostwie nie podejmowano przewidzianych prawem działań w przypadku niewywiązania się przedsiębiorców z obowiązku rekultywacji terenów poeksploatacyjnych w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej.

Ocena
częstkowa

¹⁵ Kielmina I, Ignacew I, Karolew II, Kotowice IV, Józefów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Prowadzenie z wymaganą częstotliwością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, dla których ustalono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji.
2. Niezwłoczne podejmowanie działań w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się podmiotu w wymaganym terminie z obowiązku rekultywacji gruntów.
3. Prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji w sprawach rekultywacji z zachowaniem procedur i terminów wynikających z Kpa.

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.

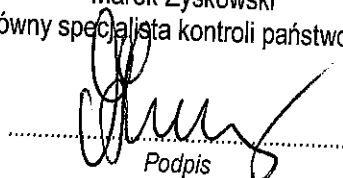
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, dnia 23 lipca 2018 r.

Kontroler
Marek Zyskowski
główny specjalista kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis

¹⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

20.07.2018r

23.07.2018r. 11 

