



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.02.2018

P/18/088

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie
Kontrolerzy	Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/45/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. Łukasz Badura, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/48/2018 z dnia 7 maja 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Elblągu, ul. Saperów 14A, 82-300 Elbląg (dalej „Urząd” lub „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Romanowski – Starosta Elbląski od 5 grudnia 2014 r. Wcześniej, tj. od 10 grudnia 2010 r., obowiązki Starosty Elbląskiego pełnił Sławomir Jezierski.

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W okresie objętym kontrolą², w Starostwie podejmowano działania związane z rekultywacją gruntów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej³. Realizując postanowienia art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴ (dalej „ustawa o ochronie gruntów”) wydawano decyzje w sprawach ich rekultywacji i zagospodarowania wyłącznie na wniosek obowiązanych do ich rekultywacji. Określano w nich m.in. osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji oraz uznawano rekultywację za zakończoną. We wszystkich przypadkach, przed wydaniem decyzji występowało do właściwych organów o opinię wymaganą art. 22. ust. 2 ustawy o ochronie gruntów, jednakże w przypadku 10 decyzji (29%) wydano je bez uzyskania takiej opinii, co było niezgodne z ww. przytoczonym przepisem. Starostwo nie podjęło działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązku wykonania rekultywacji gruntów na terenie złoża Zastawno I, mimo upływu terminu na jej zakończenia. W odniesieniu natomiast do czterech złóż, w przypadku których wygasły lub wygaszono koncesje na wydobycie kopalin i upłynął pięcioletni okres na przeprowadzenie rekultywacji, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ww. ustawy, nie podjęto działań zmierzających do wydania decyzji ustalającej kierunek ich rekultywacji oraz nie uznano rekultywacji gruntów za zakończoną. Nie wywiązało się też w okresie 2015 – 2016 z obowiązku przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli wykonania rekultywacji gruntów ośmiu złóż objętych obowiązkiem jej wykonania.

Ponadto w dziewięciu postępowaniach administracyjnych dotyczących wydania decyzji w sprawach rekultywacji gruntów (spośród 20 poddanych analizie), nie dotrzymano terminów załatwienia sprawy i nie poinformowano stron postępowania o przyczynie zwłoki oraz nowym terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 35 § 3 i art. 36 Kpa. W przypadku 18 postępowania, przed wydaniem decyzji,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę w formie opisowej.

² Kontrolą objęto okres - lata 2013-2018 (do zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń z okresów wcześniejszych, jeżeli miały one wpływ na realizowane zadania.

³ Dotyczy kruszyw naturalnych (piasek, żwir itp.), torf

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161.

nie poinformowano stron o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, czym naruszono art. 10 § 1 Kpa.

Prawidłowo prowadzono wymaganą przepisami prawa sprawozdawczość dotyczącą rekultywacji gruntów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym od 20 lutego 2015 r. Regulaminem Organizacyjnym Starostwa⁵ zadania w zakresie rekultywacji gruntów poeksploatacyjnych przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska i Rolnictwa (dalej: „WOŚR”). Wcześniej zadania te przypisano dwóm wydziałom⁶, tj. Wydziałowi Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości (dalej: „WGKKN”), który realizował zadania z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz WOŚR - realizował zadania dotyczące określania obowiązku prowadzenia rekultywacji.

Starosta wyjaśnił, że: zadania dotyczące określania obowiązku prowadzenia rekultywacji do 19 lutego 2015 r. w całości realizował WGKKN. Zadania przypisane WOŚR (regulaminem organizacyjnym z 2003 r.) w zakresie rekultywacji, dotyczyły jedynie udostępniania dokumentacji geologicznej, niezbędnej do prawidłowej realizacji zadań przez WGKKN wynikających z ustawy o ochronie gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 4-55, 102-108)

Zakresy obowiązków Naczelników ww. wydziałów, określały m.in. upoważnienia wydane przez Starostę, odwołujące się do zagadnień, wskazanych w regulaminie organizacyjnym Starostwa.

W okresie objętym kontrolą zadania związane z rekultywacją gruntów poeksploatacyjnych były realizowane na jednym stanowisku pracy, łącznie przez cztery osoby⁷. Do zakresu czynności tych pracowników należało m.in. prowadzenie rekultywacji gruntów zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby lub w wyniku klęsk żywiołowych, przygotowanie projektów decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz uznania rekultywacji za zakończoną, planowanie oraz wykonywanie kontroli w zakresie ochrony gruntów rolnych.

Starosta wyjaśnił, że w jego w ocenie przypisanie zadań z zakresu rekultywacji gruntów do jednego stanowiska jest wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 56, 58, 59-94 i 102-108)

Na stronie internetowej Starostwa⁸ w dniu 25.10.2017r. zamieszczono informacje o sposobie postępowania w sprawach rekultywacji i zagospodarowania obszarów poeksploatacyjnych⁹. Wskazano w niej dokumenty, jakie należy złożyć z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu kierunku i terminie wykonania rekultywacji gruntów oraz decyzji o zakończeniu rekultywacji, tj. m.in.:

- kopie decyzji udzielającej koncesji na wydobywanie kopalin oraz kopie dowodów stwierdzających prawo do dysponowania nieruchomością,
- kopie map z naniesionymi granicami terenu objętego wnioskiem oraz terenu i obszaru górniczego,

⁵ W latach 2013 – 2018 (I kwartał) w Starostwie nie obowiązywały odrębne uregulowania wewnętrzne (procedury, wytyczne, zasady) dotyczące postępowań w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalin. Starosta wyjaśnił, że nie opracowano wewnętrznych regulacji, gdyż nie ma ustawowego obowiązku ich opracowania. Podał też, że ze względu na specyficzny charakter spraw w tym zakresie, wszystkie postępowania w ocenie organu wymagają indywidualnego podejścia.

⁶ Regulamin organizacyjny Starostwa przyjęty uchwałą Nr VIII/73/03 Rady Powiatu z dnia 26.09.2003 r.

⁷ Naczelnicy wydziałów oraz pracownicy posiadali studia wyższe m.in. o kierunku ochrona środowiska, geodezji i kartografii oraz studia podyplomowe w zakresie geologii, klasyfikacji gruntów i kartografii gleb.

⁸ Biuletyn informacji publicznej – Decyzje związane z rekultywacją gruntów zdewastowanych lub zdegradowanych w wyniku działalności przemysłowej (WS-19)

⁹ Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt.

- opis projektowanych prac rekultywacyjnych ze wskazaniem funkcji pełnionej przez obszar wymagający,
- w przypadku decyzji określającej stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów dwie odrębne opinie rzeczoznawców ustalające rozmiar ograniczenia wartości użytkowej gruntów,
- projekt rekultywacji zawierający opis przeprowadzonych prac rekultywacyjnych (dla uzyskania decyzji o zakończeniu rekultywacji gruntów).

W informacji tej określono też miejsce załatwienia sprawy (WOŚR), termin jej załatwienia (30 dni od uzyskania stosownych opinii wydanych przez właściwe organy wymienione w art. 22 ustawy o ochronie gruntów) oraz tryb odwoławczy. Wskazano również, że Starosta wydając decyzję o uznaniu rekultywacji gruntów za zakończoną, może - jako dokument w sprawie - zażądać opinii rzeczoznawców, w celu dokonania oceny, czy przeprowadzone roboty przywróciły gruntom wartości przyrodnicze i rekultywację można uznać za zakończoną.

Starosta wyjaśnił, że: brak jest faktycznych i prawnych przesłanek dotyczących zapisów zamieszczonych na stronie Internetowej Starostwa, jest to dobra praktyka ułatwiająca załatwienie sprawy na korzyść wnioskodawcy.

Funkcję geologa powiatowego powierzono Naczelnikowi WOŚR posiadającemu wyższe wykształcenie w kierunku Ochrony Środowiska oraz studia podyplomowe w zakresie geologii. Naczelnik od 2016 r. wykonuje wspólnie z pracownikami Wydziału kontrole wykonania obowiązku rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 57, 95-108, 145-150)

1.2. Na terenie Powiatu znajdowało się 81 złóż (miejsc) wydobywania kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej¹⁰, posiadających koncesje na wydobywanie kopalin o łącznej powierzchni¹¹ obszarów górniczych - 344,28 ha i terenów górniczych – 387,89 ha.

(dowód: akta kontroli str. 151-157)

1.3. W latach 2013 – 2018 (I kwartał) w Starostwie wydawano decyzji w sprawach rekultywacji gruntów po wydobywaniu kopalin, w których:

- określano kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji oraz stopień utraty lub ograniczenia wartości użytkowej gruntów (dalej „decyzja ustalająca kierunek rekultywacji”),
- uznawano rekultywację za zakończoną.

W okresie objętym kontrolą wydano 21 decyzji ustalających kierunek rekultywacji (obowiązywały w tym okresie 34 decyzje dla 35 złóż¹²) oraz 11 decyzji o zakończeniu rekultywacji obejmujących 18 złóż (w tym trzy decyzje dotyczyły zakończenia częściowej rekultywacji dwóch złóż¹³).

Analiza 34 decyzji ustalających kierunek rekultywacji wykazała m.in., że:

- we wszystkich decyzjach określono rolny kierunek rekultywacji,
- w 20 z nich zapisano, iż odstępuje się od ustalenia stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów – uzasadniając to całkowitą degradacją gruntów na skutek prowadzonej eksploatacji. Starostwo nie posiadało opinii rzeczoznawców ustalających rozmiar ograniczenia wartości użytkowej gruntu wymaganych art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów;

¹⁰ Z tego dla 49 z nich koncesje wygasły lub zostały wygaszone.

¹¹ Dane szacunkowe, nie uwzględniające złóż, dla których Starostwo nie posiadało tego rodzaju danych.

¹² Powierzchnia obszaru górniczego tych miejsc wynosiła 212,63 ha, a terenu górniczego 230,82 ha (dane szacunkowe ze względu na brak informacji dotyczących wszystkich miejsc).

¹³ Decyzja Majki I dec. nr GN.6122.1.2013.AS, Rucianka dec. nr GN.6122.3.2013.AS i OŚROL.6122.4.2015.AS

- w trzech decyzjach określono 100% ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu – uzasadniając to, że całkowita degradacja gruntów nastąpiła na skutek prowadzonej eksploatacji. Starostwo nie posiadało ww. opinii rzeczoznawców;
- w 11 decyzjach zobowiązano przedsiębiorców do przedłożenia dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców o ustalenie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów.

Starosta wyjaśnił, że w decyzjach ustalających kierunek rekultywacji dokonano ww. zapisów, ponieważ zdegradowanie gruntów na skutek eksploatacji kruszywa jest równoznaczne ze 100 % utratą jej wartości produkcyjnej. Podał też, że w tej sytuacji powoływanie z urzędu rzeczoznawców do przeprowadzania dwóch odrębnych opinii jest nieuzasadnione ekonomicznie, a zgodnie z art. 12 Kpa organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

We wszystkich 34 decyzjach ustalających kierunek rekultywacji wskazywano, że termin zakończenia rekultywacji wynosi do 5 lat od zaprzestania działalności, w tym w 16 decyzjach dokonano zapisu wskazującego na zakończenie działalności przemysłowej z dniem wygaśnięcia koncesji, bez wskazania konkretnej daty. Starosta nie otrzymał od przedsiębiorców informacji o zakończeniu działalności przemysłowej na obszarach, dla których wygasły lub wygaszono koncesje.

Starosta wyjaśnił, że: termin zaprzestania działalności przemysłowej jest zdefiniowany w art. 4 pkt 26 ustawy o ochronie gruntów i może być traktowany również jako data wygaśnięcia koncesji. Wskazał też, że można by przyjąć, iż okres 5 lat należy liczyć od daty wygaśnięcia koncesji. Data ta dalej stoi w sprzeczności z prawem geologicznym i górnictwem, zgodnie z art. 6 pkt 12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁴ (dalej „Prawo geologiczne i górnicze”), robotą górnictwem - jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą. Wygaśnięcie koncesji jest zakończeniem działalności wydobywczej na danym zakładzie górniczym, a w żadnej mierze nie tożsamym z zakończeniem działalności, powyższy fakt potwierdza orzecznictwo w tym zakresie. Wobec mało precyzyjnego zapisu w ustawie o ochronie gruntów pojęcia, że termin przeprowadzenia rekultywacji jest liczony w okresie 5 lat od zakończenia działalności, ustawodawca nie wskazał wprost jakiej działalności ten zapis dotyczy. Tym bardziej, że takie prace, jak: zabezpieczanie wyrobiska, likwidacja wyrobiska, zwałowanie nadkładu, zagospodarowywanie kopalni współwystępujących czy łagodzenie skarp są robotami górnictwem i są prowadzone w ramach działalności górniczej i wprost nie można ich uznać za prace w ramach rekultywacji. Chociaż tego rodzaju zapisy są powszechnie stosowane w podejmowanych czynnościach w ramach rekultywacji po eksploatacji złoża. Podał też, że zakończenie rekultywacji to koniec piątego roku po dacie ostateczności decyzji o wygaśnięciu koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 95-120, 158-190, 220, 449-470)

W toku kontroli NIK, tj. 14 czerwca 2018 r. (18 miesięcy po wygaśnięciu koncesji¹⁵), wydano decyzję ustalającą kierunek rekultywacji dla złoża Nowa Wieś II.

Starosta wyjaśnił, że teren wyrobiska „Nowa Wieś II” stanowił teren górniczy dla ustanowionych obszarów górniczych złóż: „Nowa Wieś XIII”, „Nowa Wieś XVI”, „Nowa Wieś XVII”, „Nowa Wieś XVIII” i „Nowa Wieś XIX” głównie do transportu kopaliny. Podał też, że przedsiębiorca doskonale zdawał sobie sprawę z faktu, że

¹⁴ Dz.U z 2017 r. poz. 2126

¹⁵ koncesja wygasła 31 grudnia 2016 r. – dec. uznająca rekultywację za zakończoną nr ÓŚROL.6122.1.7.2018.PS

przystąpi do rekultywacji terenu dopiero po zakończeniu eksploatacji złóż sąsiednich. Ostatecznie, decyzja o ustaleniu kierunku rekultywacji złoża, została wydana na wniosek przedsiębiorcy. Wskazał też, iż zauważalna jest kolizja prawna dwóch aktów prawnych, a dotycząca interpretacji prowadzenia działalności. Art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów określa obowiązek zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zakończenia działalności przemysłowej. Natomiast zgodnie z art. 6 pkt 12, 15 i 18 Prawa geologicznego i górniczego, robotą górniczą - jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą. Jednocześnie, zgodnie z Prawem geologicznym i górniczym terenem górniczym oraz zakładem górniczym jest wydodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż w tym przestrzeń niezbędna do jej realizacji. Wygaśnięcie koncesji jest zakończeniem działalności wydobywczej na danym zakładzie górniczym, a w żadnej mierze nie tożsamym z zakończeniem działalności przemysłowej. Powyższe rozbieżności powodują trudności interpretacyjne organu w kwestii określenia daty zakończenia działalności gospodarczej i rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 112-120)

W przypadku 13 złóż, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje na wydobywanie kopalin¹⁶, Starosta do 22 czerwca 2018 r. nie wydał decyzji ustalających kierunek rekultywacji, tj. nie określił: kierunku, terminu i osoby obowiązanej do rekultywacji oraz stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu, a także nie uznał rekultywacji tych złóż za zakończoną.

W przypadku czterech, spośród 13 ww. złóż, dla których nie wydano decyzji o kierunku rekultywacji w Starostwie znajdowały się dokumenty potwierdzające m.in., że na złożu:

- Wikrowo (koncesja wygasła 30 czerwca 2015 r.) – nie prowadzono i nie podjęto eksploatacji kopalin;
- Gronowo Górne (koncesję wygaszono 26 czerwca 2008 r.) – w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”) teren wyrobiska przeznaczono pod zabudowę przemysłowo – usługową. W rejestrze gruntów zaewidencjonowane je jako tereny przemysłowe. Na gruntach po byłym wyrobisku oraz terenach przyległych wybudowano hale przemysłowe;
- Kadyny (koncesja wygasła 10 stycznia 2010 r.) - w mpzp grunty przeznaczono jako tereny turystyczno – usługowe. W protokole z kontroli obiektu (miejsca wydobywania) przeprowadzonym 26 czerwca 2014 r. zapisano, że poprzez sukcesję naturalną teren został zrekultywowany na las. W rejestrze gruntów obszar wyrobiska zarejestrowane jest jako użytki kopalniane i lasy;
- Nowina IX (koncesja wygasła 31 lipca 2015 r.) - nieruchomości, na której zlokalizowane było złożo objęte koncesją na wydobywanie kopalin, podzielono na osiem działek. W rejestrze gruntów trzy działki zarejestrowane jako tereny mieszkalne. W czterech przypadkach wydano decyzje o warunkach zabudowy pod budownictwo jednorodzinne.

W przypadku złoża Gronowo Górne oraz Nowina IX Krzysztof Grygo Naczelnik WOŚR wyjaśnił, że nie było uzasadnienia przeprowadzania rekultywacji tych złóż, bowiem: teren, na którym zlokalizowane było złożo Gronowo Górne w mpzp zmieniono jego funkcje na przemysłową, a na terenie złoża Nowina IX powstały

¹⁶ Złóża: Kadyny, Gronowo Górne, Nowina VI, Zastawno, Wikrowo, Ogrodniki I, Nowina IX, Majki VIII, Nowa Wieś XIII - koncesje Starosty Elbląskiego, złoża: Sierpin, Kajmy, Nowa Wieś VII – koncesje Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, złożo Awajki – koncesje Wojewody Elbląskiego z 1993 r. .

domy jednorodzinne, posadowione na działkach, dla których decyzjami Wójta Gminy Elbląg określono warunki zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 102-108, 141-144, 492-510)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W przypadku złoża Kadyny nie wywiązano się z obowiązku nałożonego art. 22 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów, tj. nie określono m.in. kierunku, terminu i osoby obowiązanej do rekultywacji gruntów, a także nie uznano rekultywacji tych gruntów za zakończoną.

Starosta wyjaśnił, że w przypadku złoża Kadyny nie można zastosować ustawy o ochronie gruntów, ponieważ zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego teren został przeznaczony jako turystyczno-usługowy i uznany za zrehabilitowany przez naturalną sukcesję protokołem z dnia 26.06.2014r.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Starosty, bowiem uznanie rekultywacji za zakończoną w myśl art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie gruntów następuje na podstawie decyzji Starosty, a nie w protokole z kontroli obiektu. Należy też zauważyć, że w toku kontroli NIK, część działki nr 522 w rejestrze gruntów figuruje jako użytki kopalniane.

(dowód: akta kontroli str. 102-108)

2. Do dnia 22 czerwca 2018 r. w przypadku trzech złóż nie podjęto działań zmierzających do wszczęcia z urzędu (art. 61 § 1 Kpa) postępowań administracyjnych zmierzających do wydania decyzji ustalających kierunek ich rekultywacji pomimo upływu 5 lat od wygaśnięcia lub wygaszenia koncesji na wydobycie kopalin. Koncesje te wygasły lub zostały wygaszone od 87 do 209 miesięcy przed dniem kontroli NIK i dotyczyły następujących złóż:

- Nowina VI – koncesja wygasła 31 grudnia 2010 r. (OŚROL-I-7512/D/16/09) – w rejestrze gruntów zaewidencjonowane jako grunty orne,
- Awajki – wygasła 31 grudnia 1999 r. (OŚ-V/7512/3/93) – w rejestrze gruntów zarejestrowane jako użytki kopalniane,
- Sierpin – wygaszona 9 lutego 2011 r. (OŚ.GW.7512-1/11) - w rejestrze gruntów zaewidencjonowane jako grunty orne, zadrzewione i zakrzaczone na użytkach rolnych oraz nieużytki.

Starosta wyjaśnił, że w związku z brakiem odpowiedzi przedsiębiorców na pisma przypominające o obowiązku rekultywacji gruntów poeksploatacyjnych, zostaną wszczęte postępowania z urzędu w celu ustaleniem kierunku rekultywacji.

Jak wyjaśnił Naczelnik WOŚR: w przypadku złoża Nowina VI i Sierpin zostały one zidentyfikowane dopiero w toku kontroli NIK i nie jest w stanie wyjaśnić z jakiego powodu decyzje rekultywacyjne nie zostały wcześniej wydane. Natomiast w przypadku złoża Awajki podał, że sprawa została zidentyfikowana dopiero w lutym 2018 r. w związku z wnioskiem właściciela gruntu w sprawie przeprowadzenia klasyfikacji gruntów i nie jest w stanie wyjaśnić z jakiego powodu w okresie wcześniejszym nie zostały wydane decyzje rekultywacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 102-108, 141-144, 181-198, 511-576)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w przypadku sześciu złóż do 22 czerwca 2018 r. nie wydano decyzji ustalającej kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji, mimo wygaśnięcia lub wygaszenia koncesji na wydobycie kopalin. Koncesje te wygasły lub zostały wygaszone od czterech do 54 miesięcy przed dniem kontroli NIK. W rejestrze gruntów, działki na których zlokalizowane były przedmiotowe złoża, zaewidencjonowano m.in. jako grunty orne, łąki, pastwiska, nieużytki, lasy. Dotyczyło to następujących złóż:

- Zastawno – koncesja wygasła 31 stycznia 2018 r. (OŚROL-I/O/11/08/09),
- Ogrodniki I – wygasła 31 grudnia 2013 r. (OŚROL-I-7512/T/24/10),

- Majki VIII – wygasła 31 grudnia 2016 r. (OŚROL.6522.2.40.11.KG),
- Kajmy – wygasła 31 grudnia 2013 r. (OŚ.GW.7512-42/10),
- Nowa Wieś XIII – wygasła 30 listopada 2013 r. (OŚROL.6522.2.43.13.2011.KG)
- Nowa Wieś VII – wygasła 30 marca 2017 r. (OŚ-GW.7422.36/2012).

Starosta wyjaśnił, że:

- bezpośrednio na złożu Kajmy uruchomiono (10 miesięcy po wygaśnięciu koncesji) nową kopalnię Kajmy i dalej prowadzone jest wydobywanie kruszywa.
- w przypadku złoża Ogrodniki I – wyjaśnił, że w związku z zaprzestaniem w 2011 roku prac wydobywczych, nie wydano decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji, z uwagi na fakt, że przedsiębiorca nie dysponował już nieruchomością. Wskazał też, że nowy właściciel nieruchomości zadeklarował dokonanie rekultywacji obszaru górniczego złoża Ogrodniki I, graniczącego z terenem, na którym prowadzone są roboty górnicze zmierzające do udokumentowania nowego złoża Ogrodniki III. Ponadto podał, że zasadnym jest uznanie nowego właściciela nieruchomości do rekultywacji gruntów po eksploatacji złoża „Ogrodniki I” na podstawie art. 39 Prawa geologicznego i górniczego, który to w ust. 3 mówi, że, „... Jeżeli nie istnieje przedsiębiorca, obowiązki określone w ust. 1 wykonuje jego następca prawny, a jeżeli nie istnieje przedsiębiorca oraz jego następca prawny - obowiązki określone w ust. 1 wykonuje właściciel lub osoba posiadająca inny niż własność tytuł prawny do nieruchomości. W przypadku potrzeby, osobę obowiązującą oraz zakres i sposób wykonania obowiązków określonych w ust. 1 ustala, w drodze decyzji, organ koncesyjny...;
- w odniesieniu do pozostałych czterech złóż podał, że w związku z brakiem odpowiedzi przedsiębiorców na przypomnienie o obowiązku przeprowadzenia rekultywacji zostanie wszczęte postępowanie z urzędu o ustalenie kierunku ich rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 102-108)

Opis stanu faktycznego

W przypadku czterech złóż¹⁷, nie ustalono kierunku rekultywacji, a wydano decyzje uznające rekultywację gruntów za zakończoną.

Starosta wyjaśnił, że dla złóż „Nowina IV”, „Nowa Wieś X”, „Nowina VII” i „Nowe Monasterzysko” uznano rekultywację za zakończoną ponieważ zgodnie z praktyką orzecniczą sądów brak decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji, ustaleniu terminu zakończenia rekultywacji, zagospodarowania gruntów nie stanowi przeszkody do uznania rekultywacji za zakończoną, jeżeli w świetle materiału dowodowego sprawy nie ma wątpliwości, że faktycznie rekultywację przeprowadzono. Jedynym kryterium, czy w konkretnym przypadku nastąpiła rekultywacja gruntów, może być okoliczność, czy w wyniku odpowiednich zabiegów gruntem nadano lub przywrócono wartości użytkowe (wyrok NSA z dnia 2 października 1989 r., II SA 892-894/89, ONSA 1989, nr 2, poz. 86).

W badanym okresie Starosta nie dokonywał zmian decyzji w sprawach rekultywacji w oparciu o informacje otrzymanych od przedsiębiorców na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 95-120, 129-140, 151-157)

1.4. Analiza 34 decyzji ustalających kierunek rekultywacji oraz 11 decyzji uznających rekultywację za zakończoną wykazała m.in., że:

- W 34 wydanych decyzjach (75.6%) uzyskano wymagane opinie organów, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów. W przypadku 10 decyzji ustalających kierunek rekultywacji¹⁸ nie uzyskano takich opinii, mimo iż

¹⁷ Złoże: Nowina IV, Nowa Wieś X, Nowina VII i Nowe Monasterzysko

¹⁸ Złoże: Kwietniewo (OŚROL.6122.3.5.2017.MW), Kwietniewo I (OŚROL.6122.4.5.2017.MW), Śliwica (OŚROL.6122.5.5.2017.MW), Robity II (OŚROL.6122.9.5.2016.PS), Nowa Wieś XVII (OŚROL.6122.8.5.2016.PS), Nowa Wieś XX (OŚROL.6122.7.5.2016.PS),

Starostwo kierowało pisma o ich wydanie (decyzje te wydano od 25 do 40 dni od dostarczenia pism o ich wydanie). W czterech pismach Starosty (dotyczą wydanych czterech z 10 ww. decyzji) kierowanych do okręgowego urzędu górniczego i Burmistrza Pasłęka w sprawie wydania przedmiotowych opinii wskazano, że opinia ta powinna być wydana w terminie 14 dni w postaci postanowienia, a w przypadku niezajęcia stanowiska w tym terminie uznaje się ją za uzgodnioną;

- Wszystkie decyzje wydano na osoby obowiązane do rekultywacji. Należy jednak zaznaczyć, że w jednym przypadku wydano decyzję ustalającą kierunek rekultywacji na dwa różne złoża (Kajmy I i Kajmy II), w której wskazano dwóch różnych przedsiębiorców posiadających odrębne koncesje na wydobywanie. W dwóch przypadkach wydano po jednej decyzji uznającej rekultywację za zakończoną, obejmującą różne złoża i innych przedsiębiorców, tj. jedną decyzją objęto złoża Majki, Majki I (pierwszy etap), Majki II, Majki III, Majki IV i Majki V należące do trzech różnych przedsiębiorców, posiadających odrębne koncesje na poszczególne złoża oraz jedną decyzją obejmującą złoża Kajmy I i Kajmy II;
- We wszystkich przypadkach przed wydaniem decyzji uznających rekultywację za zakończoną dokonano oględzin złóż, co potwierdzono sporządzeniem protokołu.

Starosta wyjaśnił, że: nie wszczynano postępowań dotyczących ustalenia kierunku rekultywacji z urzędu, z tego powodu też dopiero wniosek przedsiębiorcy powodował wszczęcie postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 112-120, 391-422)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Starosta wydał 10 decyzji ustalających kierunek, osobę obowiązaną i termin rekultywacji gruntów, bez uzyskania opinii wójtów lub burmistrzów, co stanowiło naruszenie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów oraz art. 106 § 1 Kpa.

W sprawie nieuzyskania opinii wójta lub burmistrza Starosta wyjaśnił, że organ opiniujący kierunek rekultywacji jest związany ustaleniami mpzp lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wskazał też, że każdorazowo przed wysłaniem wniosków o ww. opinie sprawdzane są ustalenia mpzp oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Krzysztof Grygo Naczelnik WOŚR wyjaśnił, że nie podejmowano żadnych innych działań w celu uzyskania ww. opinii. W związku z brakiem odpowiedzi, decyzje wydano w oparciu o posiadane dokumenty. W jego ocenie brak tej opinii nie rzutuje na wydanie decyzji, ponieważ nawet negatywna opinia nie uniemożliwia wydania pozytywnej decyzji przez Starostę.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska pana Starosty i Naczelnika WOŚR, bowiem stwierdzenie, iż opinia taka nie ma charakteru wiążącego, a więc Starosta nie jest związany treścią zajętego stanowiska, nie zwalnia jednak z obowiązku przestrzegania przepisów. Zgodnie z art. 106 § 1 Kpa jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Stosownie do art. 106 § 5 Kpa opinia ta powinna być wyrażona w formie postanowienia.

(dowód: akta kontroli str. 102-108, 121-128, 143-144, 166-180)

2. Starosta w dwóch przypadkach, jedną decyzją rozstrzygnął kilka indywidualnych spraw administracyjnych, mimo że nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 62 Kpa, których zaistnienie umożliwiałoby prowadzenie jednego postępowania

administracyjnego. Dotyczyło to uznania jedną decyzją zakończenia rekultywacji gruntów:

- sześciu złóż (Majki, Majki I, Majki II, Majki III, Majki IV i Majki V) należących do trzech różnych przedsiębiorców, posiadających odrębne koncesje na poszczególne złoża – decyzja z 8 maja 2013 r.,
- dwóch złóż (Kajmy I i Kajmy II) należących do dwóch różnych przedsiębiorców, posiadających odrębne koncesje na poszczególne złoża – decyzja z 26 marca 2013 r.

Art. 62 Kpa, który stanowi bowiem, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony.

Starosta wyjaśnił, że błędnie połączono odrębne postępowania administracyjne wszczęte na wnioski różnych podmiotów w jedno postępowanie administracyjne zakończone jedną decyzją administracyjną. W przedmiotowym zakresie zostaną niezwłocznie podjęte działania w celu wyeliminowania z obrotu decyzji dotkniętych wadą prawną.

(dowód: akta kontroli str. 95-120, 391-438)

Opis stanu
faktycznego

1.5. Analiza 20 decyzji w sprawach rekultywacji gruntów (11 decyzji o zakończeniu rekultywacji i 9 decyzji ustalających kierunek rekultywacji) wydanych przez Starostę w okresie objętym kontrolą wykazała, że:

- spełniały one wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa, tj. zawierały wszystkie elementy wskazane w ww. przepisie. Decyzje te (z upoważnienia Starosty) były wydawane przez Naczelnika WGKKN, a od dnia 20 lutego 2015 roku – przez Naczelnika WOŚR. Naczelnicy posiadali w tym zakresie upoważnienia Starosty, wydane w trybie art. 268a Kpa;
- decyzje wydawano na wniosek obowiązanych do rekultywacji. W ocenie Starosty ustawa nie obliuguje go do wydawania z urzędu decyzji rekultywacyjnych;
- w 11 postępowaniach administracyjnych zachowano miesięczny termin załatwienia sprawy, określony art. 35 § 3 Kpa. W 9 przypadkach nie dotrzymano tego terminu, a przekroczenie wynosiło od 2 do 66 dni;
- w dziewięciu ww. przypadkach, w których nastąpiło przekroczenie terminu załatwienia sprawy, strona nie została poinformowana o przyczynie zwłoki, jak wymagał tego art. 36 Kpa;
- w dwóch z 20 zbadanych postępowań zawiadomiono stronę o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 Kpa).

Ustalone
nieprawidłowości

1. W dziewięciu postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji¹⁹ nie zachowano miesięcznego termin załatwienia sprawy do czego zobowiązywał art. 35 § 3 Kpa (opóźnienie to wynosiło od 2 do 66 dni) oraz nie poinformowano stron o przyczynie zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy, czym naruszono postanowienia art. 36 Kpa.

Jako przyczynę takiego stanu rzeczy Starosta wskazał skomplikowany charakter spraw oraz związane z nimi procedury (w tym konieczność lustracji gruntów podlegających rekultywacji). Wskazał też, że niektóre postępowania prowadziła osoba zastępująca pracownika etatowego, nieposiadająca pełnej wiedzy

¹⁹ Decyzje nr: Kajmy I dec. nr GN.6122.18.2013.AS, Kajmy II GN.6122.18.2013.AS, Robity I OŚROL.6122.11.2012/2015.AS, Gryżyna OŚROL.6122.2014/2015.AS, Weklice I GN.6122.2.2015.AS i OŚROL.6122.10.9.2017.MW, Bielica GN.6122.1.2015.AS i OŚROL.6122.9.9.2017.MW, Majki VII GN.6122.9.2013.AS, Majki VI GN.6122.10.2013.AS

merytorycznej, ani doświadczenia w tym zakresie. W przypadku nieinformowania stron o przyczynie zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy Starosta wyjaśnił, że jest to uchybienie organu, które w następnych postępowaniach zostanie wyeliminowane.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska pana Starosty, bowiem w 11 postępowaniach zachowano wymagany termin, a brak pełnej wiedzy merytorycznej oraz doświadczenia pracownika nie może uzasadniać niedotrzymania wymaganego przepisami prawa terminu.

2. W 18 postępowaniach przed wydaniem decyzji²⁰ nie zawiadomiono stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, co było niezgodne z art. 10 § 1 Kpa.

Starosta wyjaśnił, że nie zawiadomiono stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, kierowano się bowiem zasadą szybkości prowadzenia postępowań (art. 12 Kpa) oraz tym, że były one w całości zgodne z intencją stron tych postępowań.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jedną uwagę, że zgodnie z art. 10 § 2 Kpa, organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

(dowód: akta kontroli str. 59-120, 199-200, 445-470)

Ocena cząstkowa

Starostwo, realizując postanowienia art. 22 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów, wydawało decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, wyłącznie na wniosek obowiązanych do ich rekultywacji. Określano w nich m.in. osobę obowiązującą, kierunek i termin wykonania rekultywacji oraz uznawano rekultywację za zakończoną. We wszystkich przypadkach, przed wydaniem decyzji występowano do właściwych organów o opinię wymaganą art. 22. ust. 2 ustawy o ochronie gruntów, natomiast 10 decyzji wydano bez uzyskania takiej opinii. W przypadku czterech złóż nie podjęto działań zmierzających do wydania decyzji w sprawie rekultywacji gruntów pomimo, iż od zakończenia działalności wydobywczej na tych wyrobiskach, tj. od wygaśnięcia lub wygaszenia koncesji na wydobycie kopalni, upłynęło od siedmiu do ponad 17 lat. Nie w pełni przestrzegano też wymogów Kpa dotyczących prowadzenia postępowania administracyjnego związanych z wydawaniem decyzji w sprawach rekultywacji.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013-2017 pracownicy Starostwa przeprowadzili łącznie 103 kontrole wyrobisk kopalni naturalnych, z czego 72 kontrole na 35 złożach, dla których decyzją Starosty ustalono kierunek rekultywacji. Ww. kontrole były prowadzone wyłącznie przez pracowników Starostwa. Wszystkie kontrole były prowadzone z inicjatywy własnej Starostwa. W badanym okresie do Starostwa nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące obowiązku rekultywacji gruntów.

W okresie objętym kontrolą, w ośmiu przypadkach²¹ (w roku 2015 i 2016) nie przeprowadzono kontroli wykonania obowiązku rekultywacji. Poza tymi przypadkami

²⁰ Decyzje nr: Majki I GN.6122.1.2013.AS, Majki VI GN.6122.10.2013.AS, Kajmy I GN.6122.18.2013.AS, Majki VII GN.6122.9.2013.AS, Rucianka GN.6123.3.2013.AS, Robity I OŚROL.6122.11.2012/2015.AS, Gryżyna OŚROL.6122.2014/2015.AS, Nowa Wieś IX OŚROL.6122.29.2015.AS, Rucianka OŚROL.6122.4.2015.AS, Gryżyna GN.6122.1.2014.AS, Majki VI GN.6122.10.2012, Majki V GN.6122.15.2012.AS, Majki IV GN.6122.16.2012.AS, Majki III GN.6122.17.2012.AS, Kajmy I GN.6122.18.2012.AS, Majki I GN.6122.27.2013.AS, Majki II GN.6122.6.2012.AS, Majki GN.6122.7.2012.AS

²¹ dotyczy złóż: Nowa Wieś X, Zastawno I, Majki IX, Pasiaki, Gronowo Górne II, Nowina VIII, Zastawno III, Robity.

kontrole były przeprowadzane z częstotliwością określoną w ustawie o ochronie gruntów, tj. co najmniej raz w roku.

Ustalone
nieprawidłowości

Starostwo, w przypadku ośmiu złóż nie wywiązało się z postanowień art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, tj. przeprowadzenia, co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów. W latach 2015 – 2016 nie przeprowadzono kontroli rekultywacji gruntów na złożach Nowa Wieś X, Zastawno I, Majki IX, Pasieki, Gronowo Górne II, Nowina VIII, Zastawno III, Robity.

Starosta wyjaśnił, że nie przeprowadzono kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów ze względu na zaistniałą sytuację personalną w obsadzie stanowiska oraz zmiany organizacyjne w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 181-198, 218-219)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Kontrolami objęto wszystkie 35 złóż, dla których Starosta określił kierunek i termin rekultywacji. Z analizy protokołów kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów wynika m.in., że:

- wskazywano nazwę kontrolowanego złoża oraz numer ewidencyjny działki, na której złoże było położone,
- zawierały one opis stanu zastanego na złożu, tj. czy eksploatacja była prowadzona, czy wykonywano prace rekultywacyjne i na jakim etapie się one znajdują,
- w żadnym przypadku nie stwierdzono, aby rekultywacja była prowadzona w kierunku innym niż określony w decyzji,
- w czterech protokołach²² (na 72 sporządzone) zapisano, że rekultywacja jest prowadzona zgodnie z dokumentacją rekultywacyjną.

W protokołach zobowiązywano też przedsiębiorców m.in. do informowania każdego roku o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji oraz konieczności sporządzenia dokumentacji rekultywacyjnej i przedłożenia jej w Starostwie.

Spośród 35 złóż objętych kontrolą wykonania obowiązku rekultywacji, w dziewięciu przypadkach Starosta nie otrzymał od przedsiębiorców obmiarów wyeksploatowanej części złóż. W 15 przypadkach uzyskano informację o wyeksploatowanej części złoża z przedłożonej dokumentacji rozliczeniowej złoża, a w pozostałych 11 nie ustalono powierzchni rekultywacji z uwagi, iż była tam prowadzona jeszcze eksploatacja.

W 18 przypadkach Starosta otrzymał szczegółową dokumentację dotyczącą rekultywacji wyrobiska, którą przechowywano w aktach sprawy. W 16 przypadkach w aktach sprawy brak było ww. dokumentacji, w tym pięć przypadków dotyczyło złóż uznanych za zrehabilitowane. W pozostałych 11 przypadkach przypominano, zobowiązywano i wzywano przedsiębiorców o dostarczenie tej dokumentacji²³.

(dowód: akta kontroli str. 151-157, 166-198, 201-217, 386-390, 468, 471-498)

2.3. W wyniku oględzin czynności wykonywanych w dniu 26 czerwca 2018 r. przez pracowników WOŚR w zakresie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów na terenie czterech złóż, dla których Starosta wydał decyzje ustalające kierunek rekultywacji²⁴, ustalono m.in. że:

- we wszystkich przypadkach stawili się przedstawiciele osób obowiązanych do rekultywacji,

²² Gryżyna, Nowa Wieś IX, Zastawno I, Rucianka.

²³ Dotyczy złóż: Nowa Wieś II, Kwietniewo, Kwietniewo I, Robity II, Nowa Wieś XX, Kupin, Gryżyna I, Zastawno I, Majki IX, Pasieki, Nowina VII,

²⁴ Nowina VIII, Pasieki (decyzje koncesyjne Marszałka Województwa Warmińskiego – Mazurskiego) oraz Zastawno I, Gronowo Górne II (decyzje koncesyjne Starosty Elbląskiego),

- okazano upoważnienie do przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntu. Pouczono przedsiębiorców o przysługujących im uprawnieniach w związku z przeprowadzaną kontrolą, co potwierdzali składając podpis na dokumencie pouczenia,
- identyfikacji obszaru objętego kontrolą dokonywano na podstawie ustnego oświadczenia przedsiębiorcy oraz wizualnego porównania terenu z mapą (wrys z mapy ewidencyjnej), bez użycia urządzeń, pozwalających na dokonywanie pomiarów i ustalenie obszaru wydobycia kruszyw oraz obszaru objętego pracami rekultywacyjnymi,
- we wszystkich przypadkach wykonywano fotografie terenu objętego kontrolą za pomocą aparatu fotograficznego oraz sporządzono protokół z kontroli.

Stwierdzono również, że w toku ww. czynności kontrolnych pracownicy Starostwa oraz osoby obowiązane do rekultywacji gruntów nie posiadały dokumentacji rekultywacyjnej kontrolowanych złóż, na podstawie których w myśl art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, dokonuje się sprawdzenia zgodności wykonanych zabiegów z przedmiotową dokumentacją rekultywacji tych gruntów. W przypadku złóż Nowina VIII i Pasieki przedsiębiorcy zobowiązali się do sporządzenia dokumentacji rekultywacyjnej i dostarczenia jej do Starostwa w terminie do końca września 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 222-385)

Analiza materiałów dotyczących ww. złóż wykazała m.in., że w przypadku złoża:

- Nowina VIII – obowiązany do rekultywacji uzyskał (decyzją²⁵ Marszałka Województwa Warmińsko – Mazurskiego) zgodę na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów innych niż niebezpieczne w celu rekultywacji wyrobiska poeksploatacyjnego. Koncesja na wydobycie kopalin wygasła 31 grudnia 2016 r., a decyzją z 5 sierpnia 2013 r. ustalono rolny kierunku rekultywacji. W czterech protokołach z kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów (przeprowadzonych w 2013 r., 2014 r., 2017 r. i 2018 r.) dokonano zapisu, że przed przystąpieniem do rekultywacji należy opracować dokumentację rekultywacji złoża i dostarczyć do Starostwa.
- Pasieki - koncesja na wydobycie kopalin wygasła 31 grudnia 2015 r., a decyzją z 27 stycznia 2012 r. ustalono rolny kierunek rekultywacji. W czterech protokołach z kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów (przeprowadzonych w 2013 r., 2014 r., 2017 r. i 2018 r.) dokonano zapisu, że przed przystąpieniem do rekultywacji należy opracować dokumentację rekultywacji złoża i dostarczyć do Starostwa.
- Zastawno I - koncesja na wydobycie kopalin wygasła 31 stycznia 2011 r., a decyzją z 6 lutego 2012 r. ustalono kierunek rekultywacji – rolny – staw rybny. Obowiązany do rekultywacji w 2012 r. uzyskał pozwolenie wodnoprawne na wykonanie stawu ziemnego bezodpływowego oraz pozwolenie na budowę;
- Gronowo Górne II – koncesję na wydobycie kopalin wygaszono 16 czerwca 2014 r. Decyzję ustalającą rolny kierunek rekultywacji wydano 9 stycznia 2013 r. Przedsiębiorca w marcu 2016 r. dostarczył do Starostwa dokumentację techniczną rekultywacji złoża.

Starosta wyjaśnił, że podstawowym kryterium kontroli dotyczącej sprawdzenia zgodności wykonanych zabiegów z dokumentacją rekultywacyjną było sprawdzenie zakresu prac mających na celu przywrócenie wartości użytkowych gruntu, a w szczególności prac związanych z ukształtowaniem rzeźby terenu, uregulowaniem stosunków wodnych, odtworzeniem rolniczego charakteru gleby.

(dowód: akta kontroli str. 109-120, 151-157, 181-198, 201-212)

²⁵ OŚ-PŚ.7244.16.2013 z dnia 07.11.2013 r. zmieniona decyzją OŚ-GO.7244.20.2017 z dnia 04.01.2017 r.

NIK zwraca uwagę, na niewykorzystywanie urządzeń pomiarowych przez pracownika Starostwa w trakcie przeprowadzanych w czerwcu 2018 r. czterech kontroli dotyczących wykonania obowiązku rekultywacji. Należy również zaznaczyć, że w toku tych kontroli, pracownicy Starostwa poza wyrysem mapy z ewidencji nie posiadali, a przedsiębiorcy nie przedłożyli im dokumentacji rekultywacyjnej. Utrudniało to skuteczną weryfikację wielkości terenu objętego decyzją ustalającą kierunek rekultywacji, a także sprawdzenie zgodności przeprowadzonych prac rekultywacyjnych z dokumentacją rekultywacyjną.

Naczelnik WOŚR wyjaśnił, że Starosta nie posiada urządzeń pomiarowych (GPS), za pomocą których można by dokonać pomiarów gruntów. Przestrzeń zdegradowanych obszarów jest identyfikowalna w terenie na podstawie oględzin i żadna dokumentacja nie jest potrzebna, chociaż jest to wymóg formalny. Wskazał też, że nie jest w stanie ocenić prac rekultywacyjnych, które są zapisane w dokumentacji, gdyż faktyczne wykonanie prac wskazywanych w dokumentacji wymaga znacznie dłuższego okresu niż ustawowe 5 lat. Podał też, że w toku kontroli ocenia się, czy rekultywacja – rozumiana jako zabiegi techniczne polegające na wyrównaniu terenu oraz prowadzeniu mechanicznych zabiegów agrotechnicznych zmierzających do przywrócenia wartości produkcyjnej gleb – jest wykonywana.

NIK zwraca uwagę, że celem kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów (art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów) jest sprawdzenie zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 141-142)

2.4. Analiza dokumentacji dotyczących obowiązku zawiadamiania przez przedsiębiorców w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji (art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów) wykazała, że w:

- 2013 roku – 22 przedsiębiorców eksploatowało 36 złóż (dla 13 złóż zawiadomienia zostały złożone),
- 2014 roku – 19 przedsiębiorców eksploatowało 32 złoża (dla 13 złóż zawiadomienia złożono),
- 2015 roku – 21 przedsiębiorców eksploatowało 35 złóż (dla 12 złóż zawiadomienia złożono),
- 2016 roku – 21 przedsiębiorców eksploatowało 38 złóż (dla 11 złóż zawiadomienia złożono),
- 2017 roku – 22 przedsiębiorców eksploatowało 44 złóż (dla 25 złóż zawiadomienia złożono),
- 2018 roku – 24 przedsiębiorców eksploatowało 46 złóż (dla 31 złóż zawiadomienia złożono).

Starosta w pismach kierowanych do przedsiębiorców eksploatujących złoża informował o obowiązku składania ww. zawiadomień. W okresie objętym kontrolą Starosta wysłał do przedsiębiorców 35 pism w tej sprawie.

Naczelnik WOŚR wyjaśnił, że nie egzekwowano obowiązków składania ww. zawiadomień z powodu przeoczenia i z tego też powodu nie wysłano do wszystkich przedsiębiorców pism przypominających o tym obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 143-144, 201-212, 386-390)

2.5. W okresie objętym kontrolą, Starosta zgodnie z wymogiem określonym art. 33 ustawy o ochronie gruntów prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości

obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów, tj. sporządzał sprawozdania roczne RRW-11 i przekazywał je do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie w terminach wyznaczonych w obowiązujących rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej²⁶. Zawierały one m.in. informacje o wielkości i położeniu gruntów zdewastowanych i zdegradowanych w wyniku wydobycia kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, podlegających rekultywacji oraz o wynikach przeprowadzonych rekultywacji. Sprawozdania te sporządzano w oparciu o dane ujęte w rejestrach decyzji rekultywacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 213-214)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Starosta nie w pełni wywiązał się z obowiązku kontroli wykonania rekultywacji gruntów. Stwierdzono bowiem, że w latach 2015 – 2016 nie przeprowadzono takich kontroli w przypadku ośmiu złóż.

Starostwo rzetelnie wywiązywało się z obowiązku prowadzenia sprawozdawczości z zakresu rekultywacji gruntów. W terminach, określonych przepisami prawa, przekazywano dane właściwemu urzędowi marszałkowskiemu.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, termin przeprowadzenia rekultywacji gruntów, po wygaśnięciu lub wygaszeniu koncesji, upłynął dla 13 złóż o łącznej powierzchni²⁷ obszaru górniczego 13,49 ha i terenu górniczego 20,88 ha. Decyzje o uznaniu rekultywacji za zakończoną wydano dla pięciu złóż²⁸ obejmujących obszar górniczy o powierzchni 3,22 ha i teren górniczy 3,75 ha. Dla ośmiu złóż²⁹, którym upłynął termin przeprowadzenia rekultywacji, nie wydano decyzji ustalających kierunek rekultywacji i nie uznano ich za zrehabilitowane.

W latach 2013 – 2018 (I kwartał) nie wystąpiły przypadki odmówienia przez Starostę wydania decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną. W przypadku złoża Robity, Starosta, na wniosek przedsiębiorcy, zawiesił postępowanie o uznaniu gruntów za zrehabilitowane (termin zakończenia rekultywacji upływa 31.12.2020 r.).

W przypadku sześciu złóż Gronowo Górne, Kadyny, Nowina IX, Nowina VI, Awajki, Sierpin, Wikrowo, dla których nie wydano decyzji ustalających kierunku ich rekultywacji pomimo upływu 5 lat od wygaśnięcia lub wygaszenia koncesji na wydobycie kopalin i nie uznano ich za zrehabilitowane opisano w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalono, że mimo upływu ponad pięciu lat od zaprzestania działalności przemysłowej (koncesja wygasła 31.01.2011 r.), nie zakończono rekultywacji gruntu po eksploatacji kopalni ze złoża Zastawno I na obszarze 1,45 ha. Decyzję ustalającą kierunek rekultywacji tego złoża wydano w lutym 2012 r., a termin zakończenia rekultywacji złoża upłynął 31 stycznia 2016 r. Starosta nie został poinformowany o opóźnieniach w rekultywacji tego gruntu. Złoże to czterokrotnie było kontrolowane w zakresie wykonania obowiązku rekultywacji, tj. w 2013 r., 2014 r., 2017 r. oraz w czerwcu 2018 r. Nie przeprowadzono takich kontroli w 2015 r. i 2016 r. W protokole z kontroli przeprowadzonej w 2017 r. stwierdzono m.in., że wyrobisko w większej części zrehabilitowane, dno wyrobiska częściowo zawodnione, do rekultywacji pozostało ok. 20%. W związku z ustaleniami tej kontroli nie podjęto

²⁶ Za rok 2013, 2014 oraz 2016 do 10 marca następnego roku, za rok 2015 – do 11 marca 2016 r., za rok 2017 – do 9 marca 2018 r.

²⁷ Dane szacunkowe, nie uwzględniające złóż, dla których Starostwo nie posiadało danych

²⁸ Majki, Majki II, Majki III, Majki IV, Majki V,

²⁹ Gronowo Górne, Kadyny, Nowina IX, Nowina VI, Awajki, Sierpin, Weklice, Zastawno I

działań w celu wyegzekwowania zakończenia rekultywacji złoża i do dnia 26 czerwca 2018 r. rekultywacji nie zakończono.

(dowód: akta kontroli str. 181-198, 216, 439-444, 471-482)

Ustalone
nieprawidłowości

Starosta, mimo upływu 29 miesięcy od wyznaczonego terminu na zakończenie rekultywacji gruntu po wydobyciu kopalni na terenie złoża Zastawno I, wynikającego z art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów, ni pojął niezbędnych działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązku wykonania rekultywacji np. poprzez skorzystanie z możliwości zastosowania art. 30 tej ustawy, tj. przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁰.

Starosta wyjaśnił, że nie zastosował przepisu art. 30 ustawy o ochronie gruntów w celu wyegzekwowania obowiązku rekultywacji gruntu po eksploatacji złoża „Zastawno I” z uwagi na złożony i skomplikowany charakter sprawy. Podmiot zobowiązany do rekultywacji podjął decyzję o rekultywacji wyrobiska w kierunku rolnym poprzez budowę stawu. Uzyskał stosowne pozwolenia wodnoprawne i pozwolenie na budowę. Ponadto, podmiot zobowiązany do rekultywacji utracił prawa do nieruchomości, a pozwolenie na budowę stawu zostało przeniesione na nowy podmiot (nowy właściciel nieruchomości), który to realizuje rekultywację w kierunku rolnym poprzez budowę stawu. Z zapisów w książce budowy wynika, że z uwagi na trudną sytuację pogodową (intensywne opady) prace budowlane przerwano, ale w chwili obecnej prace te wznowiono. Biorąc pod uwagę powyższe, wszczynanie postępowania egzekucyjnego wydaje się za przedwcześnie, gdyż zbyt wiele argumentów przemawia za tym, że podmiot zobowiązany do rekultywacji nie jest w stanie dotrzymać ustawowego terminowego zakończenia rekultywacji, a postępowanie będzie nieskuteczne.

Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli, fakt zmiany właściciela gruntów po wyrobisku kopalnianym, nie uzasadnia odstąpienia od działań, których celem powinno być wyegzekwowanie obowiązku wykonania rekultywacji gruntów, w przypadku gdy upłynął pięcioletni okres na jej zakończenie, w tym m.in. skorzystania z uregulowań określonych w art. 30 ustawy o ochronie gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 109-120)

Opis stanu
faktycznego

3.2. W latach 2013 – 2018 (I kwartał) Starostwo nie posiadało informacji o prowadzeniu przez przedsiębiorców działalności przemysłowej na obszarach, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje na wydobycie kopalni. Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie poinformował w trakcie kontroli NIK o niewydaniu w badanym okresie z urzędu nakazów likwidacji zakładów górniczych działających na terenie powiatu elbląskiego i wydobywających kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

(dowód: akta kontroli str. 215)

3.4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki uzasadniające naliczanie podwyższonej opłaty rocznej za zdewastowanie gruntów z tytułu niewykonania w terminie rekultywacji gruntów. Starosta nie naliczał takich opłat i nie posiadał informacji o prowadzeniu nielegalnego wydobycia kopalni na terenie Powiatu, w związku z czym nie pozyskiwał środków na rekultywację gruntów zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalonych sprawców.

(dowód: akta kontroli str. 217, 221)

Ocena cząstkowa

W badanym okresie w Starostwie nie podjęto przewidzianych prawem działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązku wykonania rekultywacji gruntów. Dotyczyło to jednego przypadku, gdzie mimo upływu ponad 2 lat od terminu,

³⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.).

w którym powinna zostać zakończona rekultywacja, nie skorzystano m.in. z możliwości zastosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagę 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 Kontroli³¹, wnosi o:

1. Korzystanie w uzasadnionych przypadkach z możliwości wszczynania z urzędu postępowań administracyjnych zmierzających do wydania decyzji dotyczących rekultywacji gruntów.
2. Wyeliminowanie sytuacji prowadzenia jednego postępowania administracyjnego w kilku sprawach w przypadku, gdy nie są spełnione ustawowe przesłanki dopuszczające taką możliwość.
3. Informowanie stron postępowania administracyjnego o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy, nowym terminie jej załatwienia, a przed wydaniem decyzji także o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.
4. Niezwłoczne podejmowanie działań wobec podmiotu, który nie wywiązał się w wymaganym terminie z obowiązku wykonania rekultywacji gruntów.
5. Wydawanie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po uprzednim uzyskaniu opinii organu, o którym w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów.

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 Olsztynie.

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.

Olsztyn, dnia 18 lipca 2018 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
z up. p.o. Wicedyrektor
Józef Bogdański

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.