



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA. 410.007.01.2018
P/18/088

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/088 – Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
<i>Kontroler</i>	1. Jerzy Kęcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/73/2018 z 25 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Płońsku ¹ Ul. Płocka 39, 09-100 Płońsk
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Stolpa Starosta Płoński (dowód: akta kontroli str.4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³ Starosta Płoński⁴ realizował obowiązek wydawania decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania terenów po eksploatacji kopalin, w których określał warunki rekultywacji tych obszarów.

W każdym przypadku wydanie decyzji w sprawach rekultywacji poprzedzone było zasięgnięciem opinii właściwego terenowo dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w odniesieniu do działalności górniczej, dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji oraz właściwego terenowo wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Prace rekultywacyjne wykonywane były zgodnie z kierunkiem rekultywacji określonym w wydanych decyzjach

Począwszy od 2015 r., systematycznie przeprowadzane były kontrole wykonania przez przedsiębiorców obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin..

Zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵ Starosta prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów.

¹ Dalej Starostwo.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Lata 2013-2018 (do dnia zakończenia kontroli).

⁴ Dalej Starosta.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz.1161, dalej: ustawa ogrl.

III Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Określanie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

1.1. Sprawy z zakresu rekultywacji gruntów, tj. wydawanie decyzji w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalin, przeprowadzanie kontroli wykonywania rekultywacji oraz przyjmowanie informacji o zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji realizowane były zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa⁶ przez Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska⁷. Na stronie internetowej kontrolowanej jednostki nie zamieszczono informacji o sposobie postępowania i wymaganych dokumentach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania obszarów poeksploatacyjnych.

Starostwo posiadało opracowaną procedurę organizacji działalności kontrolnej wprowadzoną zarządzeniem Starosty⁸. Ustalony system kontroli obejmował m.in. kontrolę zewnętrzną wykonywaną w zakresie realizacji zadań i kompetencji Starosty wynikających z obowiązującego prawa, w tym z zakresu rekultywacji gruntów i zagospodarowania terenów po eksploatacji kopalin.

Prowadzenie postępowań i przygotowanie projektów decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania, określającej osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji, uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną, a także przeprowadzanie kontroli w zakresie poprawności rekultywacji i zagospodarowania oraz przyjmowanie informacji o zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji, należało do obowiązków osoby zatrudnionej na stanowisku inspektora w Wydziale RLIOŚ.

W Starostwie nie utworzono stanowiska geologa powiatowego. Nadzór nad prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących wydawania decyzji w zakresie rekultywacji gruntów sprawował naczelnik tego wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 9-99, 336-337, 370-371)

1.2. Na obszarze powiatu płońskiego znajdowało się 105 miejsc wydobywania kopalin o powierzchni ogółem 308,43 ha⁹. Aktualne koncesje zezwalające na eksploatację złóż posiadały 64 miejsca wydobywania, a dla 41 miejsc koncesje wygasły lub zostały wygaszone. Dla każdego miejsca wydobywania kopalin ustalono powierzchnię gruntów objętą koncesją, określając powierzchnię obszaru górniczego oraz powierzchnię terenu górniczego. Łączna powierzchnia obszaru górniczego wynosiła 257,64 ha, a terenu górniczego 330,83. Na terenie powiatu płońskiego eksploatowane były dwa rodzaje kopalin: piaski i żwiry na terenie 99 złóż oraz surowce ilaste (gliny) na terenie 6 złóż.

(dowód: akta kontroli str.108-128)

1.3. W latach 2013-2018 Starosta wydał łącznie 42 decyzje, w tym 35 decyzji¹⁰ w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobywaniu kopalin, pięć o umorzeniu postępowania¹¹ oraz dwie dotyczące sposobu zagospodarowania złoża (MICHALINEK XII i LISEWO V). Wydane decyzje dotyczyły 35 złóż o łącznej

⁶ Załącznik do Uchwały Nr 213/2015 Zarządu Powiatu Płońskiego z dnia 2 grudnia 2015 r., zmieniony: Uchwałami Nr 243/2016 z dnia 4 stycznia 2016 r., Nr 445/2016 z dnia 26 października 2016 r., Nr 480/2016 z dnia 23 listopada 2016 r., Nr 502/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. oraz Nr 750/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. Poprzednio obowiązywał Regulamin Organizacyjny przyjęty Uchwałą Rady Powiatu Płońskiego Nr III/22/99 z dnia 18 stycznia 1999 r.

⁷ Dalej Wydział RLIOŚ

⁸ Zarządzenie Nr 33/2013 Starosty Płońskiego z dnia 22 lipca 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedury dotyczącej działalności kontrolnej w Starostwie Powiatowym, zmienione Zarządzeniem Nr 2/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r.

⁹ Powierzchnia ogółem została określona na podstawie posiadanych dokumentacji geologicznych złóż kopalin.

¹⁰ Dwie dotyczyły tego samego złoża

¹¹ RŚ.6122.23.2014 z dnia 19.12.2014 r., RŚ.6122.24.2014 z dnia 19.12.2014 r., RŚ.6122.12.2015 z dnia 9.09.2015 r., RŚ.6122.20.2014 z dnia 15.10.2015 r., RŚ.6122.6.2016 z dnia 15.08.2016 r.,

powierzchni 150,4291 ha. W 2018 r. Starosta wydał jedną decyzję zmieniającą¹², dotyczącą przeniesienia praw i obowiązków związanych z przeprowadzeniem rekultywacji z osoby prowadzącej działalność gospodarczą na spółkę z o.o. prowadzoną przez tę samą osobę, w 2017 r. pięć decyzji¹³ (cztery określające kierunek rekultywacji, jedna zmieniająca termin), w 2016 r. sześć decyzji¹⁴ (cztery określające kierunek rekultywacji oraz dwie dotyczące sposobu zagospodarowania wyrobiska), w 2015 r. dziewięć decyzji¹⁵ (jedna określająca kierunek rekultywacji, trzy dotyczące zmiany kierunku rekultywacji, pięć dotyczyło uznania rekultywacji za zakończoną), w 2014 r. 13 decyzji¹⁶ (siedem decyzji określających kierunek rekultywacji, jedną w sprawie zmiany kierunku rekultywacji, pięć w sprawie zakończenia rekultywacji oraz w 2013 r. trzy decyzje¹⁷ określające kierunek rekultywacji. Każda decyzja dotyczyła jednego miejsca wydobywania kopalin. Wydane decyzje odnosiły się do złóż, na których eksploatowano piaski i żwiry. Decyzje zmieniające wydane zostały w związku z informacjami mającymi wpływ na kierunek rekultywacji przedkładanymi przez przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str.129-135.)

1.4. Analiza 42 postępowań administracyjnych w sprawach rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, prowadzonych przez Starostwo w latach 2013-2017 wykazała, że we wszystkich przypadkach wydanie decyzji było poprzedzone uzyskaniem wymaganych opinii, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl, tj. opinii dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie¹⁸; wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dla decyzji określających kierunek rekultywacji rolnej lub rolnej ze zbiornikiem wodnym oraz dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie¹⁹ dla decyzji określających kierunek rekultywacji leśnej lub leśnej ze zbiornikiem wodnym.

Na podstawie złożonego przez przedsiębiorcę (prowadzącego działalność powodującą utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów) wniosku zawierającego opis prac rekultywacyjnych, Starosta określał kierunek i termin wykonania rekultywacji. W decyzjach prawidłowo wskazywał osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów. W przypadku jednego postępowania termin wydania decyzji został przekroczony o 22 dni.

Starosta wyjaśnił, że wszystkie decyzje związane z rekultywacją gruntów wydawane były na wniosek, natomiast dla 20 złóż²⁰, których koncesje wygasły lub stwierdzono ich wygaśnięcie nie zostały wydane decyzje, ponieważ podmioty zobowiązane do

¹² RŚ.6122.13.2017 z dnia 23.03.2018 r

¹³ Decyzje określające kierunek rekultywacji: RŚ.6122.9.2017 z dnia 18.08.2017 r., RŚ.6122.6.2017 z dnia 2.06.2017 r., RŚ.6122.5.2017 z dnia 23.05.2017 r., RŚ.6122.10.2016 z dnia 12.01.2017 r.; decyzja zmieniająca termin rekultywacji RŚ.6122.7.2017 z dnia 18.07.2017 r.

¹⁴ Decyzje określające kierunek rekultywacji: RŚ.6122.8.2016 z dnia 25.11.2016 r., RŚ.6122.6.2016 z dnia 8.08.2016 r., RŚ.6122.5.2016 z dnia 16.06.2016 r., RŚ.6122.3.2016 z dnia 19.02.2016 r.; decyzje zmieniające sposób zagospodarowania wyrobiska: MICHALINEK XII - RŚ.6122.2.2016 r. z dnia 2.2.2016 r. i LISEVO V - RŚ.6122.3.2016 z dnia 19.02.2016 r.

¹⁵ Decyzje określające kierunek rekultywacji: RŚ.6122.11.2015 z dnia 6.11.2015 r., dotyczące zmiany kierunku rekultywacji: RŚ.6122.15.2015 z dnia 6.11.2015 r., RŚ.6122.10.2015 z dnia 20.07.2015 r., RŚ.6122.6.2015 z dnia 15.06.2015 r., dotyczące zakończenia rekultywacji: RŚ.6122.9.2015 z dnia 25.08.2015 r., RŚ.6122.1.2015 z dnia 8.04.2015 r., RŚ.6122.21.2014 z dnia 20.01.2015 r., RŚ.6122.22.2014 z dnia 20.01.2015 r., RŚ.6122.25.2014 z dnia 20.01.2015 r.

¹⁶ Decyzje określające kierunku rekultywacji: RŚ.6122.17.2014 z dnia 17.09.2014 r., RŚ.6122.18.2014 z dnia 30.10.2014 r., RŚ.6122.3.2014 z dnia 11.04.2014 r., RŚ.6122.4.2014 z dnia 14.04.2014 r., RŚ.6122.5.2014 z dnia 14.04.2014 r., RŚ.6122.6.2014 z dnia 7.04.2014 r., RŚ.6122.9.2014 z dnia 22.05.2014 r., RŚ.6122.5.2013 z dnia 13.03.2014 r. oraz decyzje dot. zakończenia rekultywacji: RŚ.6122.15.2014 z dnia 8.10.2014 r., RŚ.6122.19.2014 z dnia 28.10.2014 r., RŚ.6122.10.2014 z dnia 27.05.2014 r., RŚ.6122.12.2014 z dnia 14.07.2014 r., RŚ.6122.13.2014 z dnia 7.08.2014 r.

¹⁷ Decyzje określające kierunek rekultywacji: RŚ.6122.2.2013 z dnia 1.10.2013 r., RŚ.6122.3.2013 z dnia 1.10.2013 r., RŚ.6122.4.2013 z dnia 18.11.2013 r.

¹⁸ Dalej OUG

¹⁹ Dalej RDLP

²⁰ Dalanówek IV, Dalanówek XVI, Kajkowo II, Kajkowo IV, Kajkowo Budki, Skarboszewo II, Skarboszewo V, Arcelin II-Pole B, Kośmin, Dalanówek XVII, Siedlin, Krysk, Skarboszewo VI, Dalanówek XXII, Cwiklin VII.

rekultywacji gruntów nie wystąpiły z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów.

(dowód: akta kontroli str.141-146, 339-342, 350)

Starosta nie wydawał decyzji określających stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, a w konsekwencji z tego tytułu nie ponoszono kosztów sporządzenia opinii dotyczących rozmiaru ograniczenia wartości użytkowej gruntów. W ocenie Starosty określanie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów w odniesieniu do rozpoczętej działalności wydobywczej jest niecelowe, gdyż można przyjąć, że wartość gruntu w rozumieniu ustawy ogrl, jako wierzchnia warstwa (rolna) jest wartością zerową. Wydawanie decyzji określającej stopień ograniczenia wartości użytkowej ma sens tylko w przypadku stwierdzenia niewykonania rekultywacji i konieczności wydania decyzji na podstawie art. 28 ust. 4 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str.339 – 345)

Starosta, po wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji uznającej rekultywację gruntów za zakończoną, niezależnie od wystąpienia o opinię organów współpracujących²¹ sprawdzał w terenie, czy warunki określone w wydanych decyzjach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów zostały spełnione. Po przeprowadzeniu kontroli w terenie i otrzymaniu opinii wydawał decyzję o uznaniu rekultywacji gruntów za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str.339-340)

Postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów wszczynane było tylko na wniosek strony. Starosta nie wydawał decyzji z urzędu. Przedsiębiorcy do wniosku załączali opis prac rekultywacyjnych, sposób ich wykonania oraz mapki z naszkicowanym obszarem objętym wnioskiem z oznaczeniem granic terenu górniczego, projektowanego zwałowiska, kierunku przemieszczania mas ziemnych, stopnia spadku wyprofilowania skarp wyrobiska itp. Starosta nie wydawał decyzji dotyczących wykorzystania odpadów spoza zakładu górniczego. W siedmiu przypadkach przedsiębiorcy realizowali rekultywację z wykorzystaniem odpadów na podstawie decyzji marszałka województwa.

Starosta nie posiadał wiedzy, w ilu przypadkach, poza decyzjami w sprawie wykorzystania odpadów, które sam wydał, przedsiębiorcy planowali wykorzystanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 129-138, 341-345, 441-452)

1.5. W wyniku analizy wydanych w okresie objętym kontrolą 20 decyzji (10 uznających rekultywację za zakończoną oraz 10 decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów) stwierdzono, że spełniały one wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²². Poprzedzające wydanie decyzji postępowania administracyjne prowadzone były z zachowaniem obowiązujących procedur.

(dowód: akta kontroli str.147-162)

²¹ Dyrektor OUG, Dyrektor RDLP oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., dalej Kpa

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepowiadomieniu strony o przedłużeniu prowadzonego postępowania administracyjnego dotyczącego wydania decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobyciu kopalin i niewskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy. Obowiązek taki wynikał z art. 36 § 1 kpa. Termin wydania decyzji²³ został przekroczony o 22 dni.

(dowód: akta kontroli str.174)

Naczelnik Wydziału RLIOŚ w wyjaśnieniach wskazała, że zdarzenie miało miejsce przed zmianami organizacyjnymi wprowadzonymi w wydziale. Na zaistniałą sytuację wpływ miał długi okres oczekiwania na opinię Wójta Gminy Płońsk (35 dni) oraz Dyrektora OUG w Warszawie (29 dni). Brak wysłania zawiadomienia o przedłużeniu terminu zakończenia prowadzonego postępowania administracyjnego wynikał z przeoczenia pracownika prowadzącego sprawę.

(dowód: akta kontroli str.176)

Ocena cząstkowa

Starosta wywiązywał się z obowiązku wydawania decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobyciu kopalin oraz określał warunki jej prowadzenia. W każdym przypadku wydanie decyzji poprzedzone było zasięgnięciem opinii właściwego terenowo dyrektora OUG w odniesieniu do działalności górniczej, dyrektora RDLP w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji oraz wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Wszystkie wydane decyzje spełniały wymogi określone w kpa.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015-2017 Starostwo przeprowadziło ogółem 48 kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin na terenie 20 złóż, w tym odpowiednio w: 2014 r. – 14, w 2016 r. – 14 oraz w 2017 r. – 20. Kontrole przeprowadzane były z zachowaniem terminu określonego w art. 27 ust. 3 ustawy ogrl. W każdym przypadku w szczególności obejmowały one oględziny wyrobisk w terenie oraz analizę zgromadzonej dokumentacji w sprawie rekultywacji. W 2017 r. dodatkowo przeprowadzono dwie kontrole na złożu DALANÓWEK XVIII i DALANÓWEK XIX, w wyniku skarg złożonych przez mieszkańców. W siedmiu przypadkach²⁴ w kontroli uczestniczył przedstawiciel właściwego urzędu gminy.

(dowód: akta kontroli str.163-166)

2.2 Kontrolami prowadzonymi przez Starostwo objęto wszystkie wyrobiska dla których Starosta określił kierunek i termin rekultywacji gruntów. Dla każdego złoża objętego koncesją na wydobycie kopalin Starosta określał jego powierzchnię. W każdym przypadku pracownicy Starostwa, przystępując do kontroli wyrobisk, dysponowali dokumentacją rekultywacji złóż, do rekultywacji których planowano stosowanie odpadów, a także decyzjami w sprawie rekultywacji oraz wnioskami o wydanie tychże decyzji, wraz z załącznikami (m.in. mapkami z zaznaczonymi numerami działek), a także danymi dotyczącymi powierzchni danego złoża, objętego prowadzoną rekultywacją. Przedsiębiorcy nie przedkładali Staroście obmiarów wyeksploatowanych części złóż wykonanych przed rozpoczęciem rekultywacji. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono, żeby rekultywacja gruntów

²³ RŚ.6122.1.2015 z dnia 8 kwietnia 2015 r.

²⁴ W 2017 na złożu DALANÓWEK XVIII (gmina Płońsk), KAROLINOWO i PRZYBOROWICE IV (gmina Żaluski), DALANÓWEK BIS (gmina Płońsk), w 2016 r. na złożu DROCHOWO (gmina Naruszewo) oraz w 2015 r. na złożu DROCHOWO i DALANÓWEK BIS

prowadzona była niezgodnie z decyzją ustalającą kierunek rekultywacji oraz z założeniami określonymi w załącznikach do wniosku o wydanie decyzji w sprawie rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 108-127, 163-165, 194-196, 203-220)

2.3 Ustalenia kontroli dokumentowane były w protokołach sporządzanych w trakcie ich przeprowadzania. W dokumentach tych w szczególności określano: datę, imiona i nazwiska osób biorących udział w kontroli oraz wyniki stwierdzonego stanu faktycznego podczas wizji w terenie.

Naczelnik Wydziału RLIOŚ wyjaśniła, że podczas kontroli granice obszaru objętego rekultywacją ustalano wizualnie na podstawie posiadanych mapek oraz informacji/wskazań osoby reprezentującej podmiot zobowiązany do prowadzenia rekultywacji obecnej podczas kontroli. Sprawdzano, czy prace rekultywacyjne zostały rozpoczęte, czy wydobywanie jest dalej prowadzone, jakie nastąpiły zmiany w rekultywacji w stosunku do prowadzonych prac w roku poprzednim, czy wyprofilowane zostały skarpy i wyrównane dno wyrobiska. W przypadku terenów, dla których dokumentacja rekultywacji jest wymagana i które rekultywowane były odpadami, sprawdzano, czy rodzaje odpadów dowożonych na teren złoża były zgodne z określonymi w decyzji o przetwarzaniu odpadów oraz w dokumentacji rekultywacji. Rodzaj i ilość dowożonych na teren złoża odpadów sprawdzana była na podstawie ewidencji odpadów, tj. kart przekazania odpadów, które osoba prowadząca działalność w zakresie przetwarzania odpadów zobowiązana jest prowadzić. Jeśli w wyniku prowadzonych prac wydobywczych powstał zbiornik wodny, wówczas w protokole określano szacunkowo jego powierzchnię

(dowód: akta kontroli str.194-220)

W obecności kontrolera NIK, podczas czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników Starostwa obejmujących cztery wyrobiska dla których został określony kierunek rekultywacji i prace rekultywacyjne nie zostały uznane za zakończone, dotyczących złoża: MICHALINEK IX, SKARBOSZEWO IV oraz MICHALINEK V (dla których koncesja na wydobywanie kruszywa została wydana przez Starostę) oraz w złoża DALANÓWEK XVIII (koncesja wydana przez Marszałka Województwa Mazowieckiego) ustalono, że:

- a) w kontroli wyrobisk brały udział osoby reprezentujące dany podmiot zobowiązany do wykonania rekultywacji;
- b) pracownicy²⁵ Starostwa posiadali upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podpisane przez Starostę, które na miejscu wydobywania okazywano wraz z legitymacjami służbowymi osobom reprezentującym przedsiębiorców;
- c) orientacyjnie dokonywano identyfikacji obszaru objętego obowiązkiem rekultywacji, poprzez jego porównanie z mapką załączoną przez przedsiębiorcę do wniosku o wydanie decyzji w sprawie rekultywacji. Pracownicy nie posiadali dodatkowego wyposażenia (urządzenia GPS, sprzętu fotograficznego itd.) pozwalającego na precyzyjne określenie granic kontrolowanego terenu, skorzystanie z map i bazy danych z zasobu geodezyjnego oraz profesjonalne wykonanie dokumentacji fotograficznej podczas wizji w terenie;
- d) prawidłowo określono stopień zaawansowania robót rekultywacyjnych i ich prowadzenie;

²⁵ Naczelnik Wydziału RLIOŚ oraz inspektor prowadzący sprawy rekultywacji w Starostwie

- e) ustalenia kontroli udokumentowane zostały w protokołach oraz załączonymi fotografiami wykonanymi telefonem komórkowym pracownika Starostwa;
- f) protokoły z przeprowadzonej kontroli zostały podpisane po zakończeniu czynności kontrolnych przez wszystkich uczestników biorących udział w wizji w terenie.

(dowód: akta kontroli str.381-435)

W wyniku przeprowadzonej kontroli pracownicy Starostwa ustalili:

- i. Działalność wydobywcza na terenie złoża DALANÓWEK XVIII została zakończona, prace rekultywacyjne polegały na wypełnieniu wyrobiska humusem i ziemią, rekultywacja nie została zakończona, teren nie został oznaczony tablicami informacyjnymi, złożo mieści się w granicach działki nr 112/1, 112/2 i 113, obręb Dalanówek, gmina Płońsk.
- ii. Działalność wydobywcza na terenie złoża MICHALINEK IX nie jest prowadzona, złożo mieści się w granicach działki nr 30/3, obręb Michalinek, gmina Płońsk. Teren został oznaczony tablicami informacyjnymi, po zachodniej stronie wyrobiska znajduje się wykonana skarpa porośnięta roślinnością trawiastą o nachyleniu ok.45%, na wyrobisku powstał zbiornik wody, wierzchnia warstwa gleby została zgromadzona w obrębie złoża na skarpach, prace rekultywacyjne wykonano w granicach 35-40%.
- iii. Działalność wydobywcza na terenie wyrobiska Skarboszewo IV została zakończona, granice złoża mieszczą się w granicach działki nr 85/1 i 85/6, obręb Skarboszewo, gmina Naruszewo. Teren został ogrodzony i oznaczony tablicami informacyjnymi, wyrobisko wypełniane zostało ziemią i wyrównane do poziomu gruntu, na terenie wyrobiska znajdowała się nadwyżka ziemi niewykorzystanej, która przedsiębiorca zamierza usunąć.
- iv. Działalność wydobywcza na terenie wyrobiska MICHALINEK V nie jest prowadzona, złożo mieści się w granicach działki nr 2, obręb Michalinek, gmina Płońsk. Teren wyrobiska został oznaczony tablicami informacyjnymi, w wyniku wydobycia kruszywa powstał zbiornik wodny o powierzchni ok. 1,5 ha, część wyrobiska i skarpy porośnięte były roślinnością trawiastą, wierzchnia warstwa gleby do dalszej rekultywacji została zgromadzona na skarpach w obrębie złoża.

(dowód: akta kontroli str.384, 403, 415, 428)

2.4. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy ogrl, osoby obowiązane do rekultywacji gruntów były zobowiązane zawiadomić Starostę, w terminie do dnia 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Obowiązanych²⁶ do złożenia informacji w 2013 r. było 10 przedsiębiorców dla 10 złóż, w 2014, 2015, 2016 r. – 11 przedsiębiorców dla 11 złóż; w 2017 i 2018 r. - 13 przedsiębiorców dla 13 złóż. W 2013, 2014 i 2016 r. żaden z przedsiębiorców nie złożył zawiadomienia w ustawowym terminie, zaś w 2015, 2017 i 2018 r. zawiadomienia złożyło odpowiednio: 2, 5 i 1 przedsiębiorca. Starosta podejmował działania mające na celu wyegzekwowanie przekazania zawiadomień dotyczących zmian w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, wysyłając pisemne wezwania²⁷ do złożenia stosownych informacji, w terminie 7 dni od otrzymania pisma. W wyniku podjętych czynności zobowiązani do przekazywania powyższych informacji, przedłożono: w 2013 – 5, 2014 – 10, 2016 – 8, 2017 – 9,

²⁶ Wszystkie osoby, które otrzymały decyzję w sprawach rekultywacji obowiązane były do składania przedmiotowych informacji
²⁷ Pisma: znak RŚ.6122.1.2013 z dnia 25 lutego 2013 r., RŚ.6122.7.2014 z dnia 1 kwietnia 2014 r., RŚ.6122.4.2016 z dnia 25 lutego 2016 r., RŚ.6122.1.2017 z dnia 27 stycznia 2017 r., RŚ.6122.1..2018 z dnia 6 marca 2018 r.

2018 – 16 zawiadomień. W przypadku przedsiębiorców, którzy nie złożyli informacji o zmianach w rekultywacji, Starosta nie podejmował innych działań.

(dowód: akta kontroli str.177-179, 222-227)

2.5. Każdego roku Starosta sporządzał sprawozdania z zakresu wielkości obszarów i położenia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Były to: sprawozdania 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 torfów oraz sprawozdania RRW-12 o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie gromadzenia i wykorzystania środków z należności i innych wymienionych w ustawie. Sprawozdania zawierały zestawienia danych oddzielnie dla każdej z gmin. Dane w nich zawarte były zgodne z dokumentacją posiadaną przez Starostę w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalni oraz dodatkowymi danymi dotyczącymi rekultywacji terenów po wysypiskach. W 2014 r. zrekultywowano 30,8457 ha gruntów po eksploatacji kopalni oraz 15,3843 ha gruntów po innej działalności. Odpowiednio w 2015 r. dane te wynoszą 22,4188 ha i 1,3312 ha. Sprawozdania w formie papierowej zostały złożone do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w dniu: 10 lutego 2014 r. za 2013 r., 7 lutego 2015 r. za 2014 r., 28 stycznia 2016 r. za 2015 r., 28 lutego 2017 r. za 2016 r. oraz 9 marca 2017 r. za 2017 r.

(dowód: akta kontroli str.230-315, 440)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegająca na braku przeprowadzenia kontroli w 2013 i 2014 roku wykonania przez przedsiębiorców obowiązku rekultywacji na obszarach objętych rekultywacją gruntów na 14 złożach.

(dowód: akta kontroli str.163-166)

W wyjaśnieniach Wicestarosta wskazała, iż przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli była duża ilość spraw realizowanych przez Wydział RLIOŚ, dotyczących gospodarowania odpadami po wejściu w życie w 2013 r. nowej ustawy. Pracownik, który w swoim zakresie obowiązków ma prowadzenie spraw związanych z rekultywacją gruntów, zajmował się również przygotowaniem decyzji z zakresu gospodarowania odpadami.

(dowód: akta kontroli str.368)

Ocena częściowa

Od 2015 roku Starosta wywiązywał się z obowiązku przeprowadzania co najmniej raz w roku kontroli rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni. Prace rekultywacyjne wykonywane były zgodnie z kierunkiem rekultywacji określonym w wydanych decyzjach.

Egzekwował od przedsiębiorców obowiązek informowania o zmianach w rekultywacji gruntów oraz rzetelnie sporządzał i terminowo składał sprawozdania RRW-11 za lata 2013-2017.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji

Opis stanu
faktycznego

3.1. Starosta poinformował, że tylko w jednym przypadku po zakończeniu eksploatacji kopalni, upłynął termin rekultywacji miejsca wydobywania, określony w decyzji określającej kierunek rekultywacji. Dotyczyło to złoża ARCELIN II-Pole A, położonego na działce nr ewidencyjny 52/6 obręb Arcelin w gminie Płońsk.

Decyzja²⁸ stwierdzająca wygaśnięcie koncesji została wydana przez Starostę w dniu 21 marca 2012 r., natomiast decyzja²⁹ o rekultywacji gruntów z dnia 9 listopada 2009 r. określała termin wykonania rekultywacji do dnia 31 grudnia 2014 r. Rzeczywiste zakończenie prac związanych z rekultywacją gruntów po eksploatacji kopalni na przedmiotowej działce o powierzchni 1,3 ha potwierdzone zostało decyzją³⁰ Starosty z dnia 27 kwietnia 2018 r.

3.2. Dla 10 miejsc wydobywania w latach 2013-2018 przedsiębiorcy, którzy zakończyli eksploatację kopalni, wystąpili z wnioskiem do Starosty o wydanie decyzje o uznanie rekultywacji za zakończoną. Starosta nie wydawał decyzji odmawiającej uznanie rekultywacji za zakończoną. Łączna powierzchnia gruntów na obszarze powiatu płońskiego, dla których wydane zostały decyzje uznające rekultywację za zakończoną wynosiła 53,2645 ha. Dla 20 złóż o powierzchni 27,14 ha, dla których koncesje wygasły lub zostały wygaszone, podmioty zobowiązane do rekultywacji nie wystąpiły do Starosty z wnioskiem o wydanie decyzji rekultywacyjnej.

(dowód: akta kontroli str.129-138, 317-318)

3.2 W jednym przypadku, dla którego Starosta wydał decyzję³¹ w sprawach rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych dla osoby nieprowadzącej wydobywania kopalni na złożu DALANÓWEK BIS³² (działka o nr ewidencyjnym 109 obręb Dalanówek o powierzchni 2,765 ha), do dnia zakończenia kontroli nie zakończono rekultywacji gruntów w wyznaczonym terminie. Termin zakończenia rekultywacji o kierunku leśnym na przedmiotowej działce został wyznaczony w decyzji Starosty na dzień 31 grudnia 2016 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego decyzją Nr 48/14/PŚ z dnia 13 maja 2014 r. zezwolił przedsiębiorcy na wypełnienie odpadami wyrobiska znajdującego się na ww. działce z termin ważności decyzji na dzień 31 grudnia 2018 r.

W 2016 i 2017 roku przedsiębiorca informował Starostę o trudnościach związanych z wykonywaniem prac rekultywacyjnych. W związku z tym, w dniu 18 lipca 2017 r. Starosta podjął decyzję³³ o przedłużeniu terminu zakończenia rekultywacji do dnia 31 grudnia 2018 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego pismem z dnia 12 grudnia 2017 r. ³⁴ wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) w Ciechanowie o rozważenie zasadności wszczęcia z urzędu postanowienia w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty podjętej 18 lipca 2017 r.

SKO wszczęło postępowanie i stwierdziło³⁵ nieważność decyzji Starosty z dnia 18 lipca 2017 r., wskazując, iż dla podmiotu zobowiązanego do rekultywacji gruntu nadal obowiązuje decyzja pierwotna, której cel nie został całkowicie zrealizowany i podlega ona dalszemu wykonaniu. Zdaniem SKO nie można w tym przypadku traktować tejże decyzji jako wyeliminowanej z obrotu prawnego, gdyż kształtuje ona w dalszym ciągu określone obowiązki podmiotu zobligowanego do rekultywacji, wymagalne wraz z upływem terminu do ich wykonania. Ponadto SKO stwierdziło, że nadal istnieje przedmiot decyzji, upłynął wyłącznie termin przewidziany na wykonanie rekultywacji, nie zaś ważność decyzji.

(dowód: akta kontroli str.318-320, 373-374)

²⁸ RŚ.6522.3.2012

²⁹ GG.6018-2-2/2009

³⁰ RŚ.6122.3.2018

³¹ RŚ.6122.4.2011 z dnia 15 maja 2011 r.

³² Wydobywanie kopalni prowadzone było w latach 80-tych.

³³ RŚ.6122.7.2017 z dnia 18 lipca 2017 r.

³⁴ PZ-ZD-I.7244.44.2017

³⁵ Decyzja nr SKO/III/1950/2017 z dnia 8 lutego 2018 r.

3.3 Starosta nie posiadał informacji o prowadzeniu działalności przemysłowej na obszarach wydobywania kopalin, dla których koncesje wygasły lub zostały wygaszone w latach objętych kontrolą. Nie dysponował też informacjami o zakładach górniczych, które w okresie objętym kontrolą zostały zlikwidowane w całości lub części na podstawie decyzji dyrektora OUG w Warszawie, zgodnie z art.129 ust. 6-8 ustawy Pgg.

Dyrektor OUG potwierdził³⁶, że latach 2013-2018 nie wydawał z urzędu nakazów likwidacji zakładów górniczych działających na terenie powiatu płońskiego eksploatujących kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej. Jednocześnie poinformował, że w tym okresie część gruntów wchodzących w skład zakładów górniczych została poddana rekultywacji, która jest elementem likwidacji tych zakładów. Prace te realizowane były na podstawie planów ruchu czynnych zakładów górniczych oraz na podstawie planów ruchu likwidowanych zakładów górniczych, już po zakończeniu wydobywania kopalin.

(dowód: akta kontroli str.331, 438)

3.4 Naczelnik Wydziału RLIOŚ wyjaśniła, że na terenie powiatu płońskiego nie wystąpiły przypadki niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w terminie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej, dlatego Starosta nie naliczał osobom zobowiązanym podwyższonej opłaty rocznej o 200% od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna być zakończona. Tym samym nie ustalał także w drodze decyzji stosownie do art. 28 ust. 4 ustawy oglr, obowiązku corocznego wpłacania na wyodrębniony rachunek bankowy zarządu województwa mazowieckiego lub na Fundusz Leśny równowartości opłaty rocznej w takiej części w jakiej nastąpiło ograniczenie wartości użytkowej gruntów.

(dowód: akta kontroli str.333)

3.5 Starosta nie podejmował działań mających na celu ustalenia sprawców nielegalnego wydobywania kopalin na obszarze powiatu płońskiego, ponieważ nie dysponował wiedzą o nielegalnym wydobywaniu kopalin na terenie powiatu płońskiego, nie był także informowany o takich działaniach przez inne instytucje, w tym organ nadzoru górniczego.

(dowód: akta kontroli str.380)

3.6 Naczelnik Wydziału RLIOŚ wskazała także w udzielonych wyjaśnieniach, że w związku z tym, iż na terenie powiatu płońskiego nie stwierdzono przypadków nielegalnego wydobywania kopalin, Starosta nie występował do marszałka województwa o uzyskanie środków z budżetu województwa w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów na cele rolne oraz środków pochodzących z budżetu państwa w celu rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia.

(dowód: akta kontroli str.380)

3.7 Dotychczasowe doświadczenia w realizacji zadań dotyczących rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności wskazują w ocenie Starostwa na konieczność zmiany w zakresie uregulowań prawnych, polegających na:

- a) wskazaniu, jakie elementy powinien zawierać wniosek o wydanie decyzji w sprawach rekultywacji oraz jakie dokumenty należy dołączyć załączniku, co byłoby ułatwieniem zarówno dla przedsiębiorców, jak i rozpatrujących sprawy organów administracji. W ocenie Starostwa wniosek powinien

³⁶ Pismo WAR.0612.25.2018.AC z dnia 2 lipca 2018 r.

zawierać m.in. opis szczegółowego zagospodarowania terenu wraz z opisem zakresu prac rekultywacyjnych;

- b) uchyleniu przepisu art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy ogrl, gdyż stwarza on szereg problemów interpretacyjnych. W ocenie Starostwa w ustawie należałoby jednoznacznie wskazać, w którym momencie procesu rekultywacji należy określić stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów;
- c) uzależnieniu częstotliwości kontroli wykonywania obowiązków rekultywacji wyrobisk poeksploatacyjnych od sposobu rekultywacji wyrobiska, np. dla terenów rekultywowanych odpadami kontrolę przeprowadzać raz w roku, natomiast dla terenów nie rekultywowanego odpadami kontrolę przeprowadzać co 2 lata.

(dowód: akta kontroli str.348)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegająca na braku działań Starosty w przypadku opóźnienia przez przedsiębiorcę o cztery lata wykonania rekultywacji na złożu ARCELIN II – Pole A. W celu wyegzekwowania obowiązku wykonania rekultywacji Starosta nie skorzystał z możliwości wynikających z art. 30 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli str.108, 317)

Naczelnik Wydziału RLIOŚ w wyjaśnieniach stwierdziła, że decyzje o zakończeniu rekultywacji wydawał tylko na wniosek przedsiębiorców, zaś osoba obowiązana do wykonania rekultywacji na wymienionym złożu nie informowała o przyczynach opóźnienia prac.

(dowód: akta kontroli str.350, 317)

Ocena częściowa

Na terenie powiatu nie stwierdzono nielegalnego wydobywania kopalin, dlatego Starosta nie podejmował działań celem pozyskiwania środków z budżetu województwa, lub z budżetu państwa w celu przeprowadzenia rekultywacji na nielegalnych wyrobiskach. Natomiast w przypadku niedochowania przez jednego przedsiębiorcę terminu wykonania rekultywacji w terminie określonym w wydanej decyzji nie podjęto działań określonych w ustawie ogrl.

IV. Wnioski

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Powiadomienie strony postępowania administracyjnego o powodach niewydania decyzji w terminie - stosownie do postanowień kpa.
2. Podejmowanie przewidzianych prawem działań mających na celu wyegzekwowanie terminowego zakończenia rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³⁷ Dz. U. z 2017 poz. 524 ze zm.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

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 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.

Warszawa, lipca 2018 r.

Kontroler
Jerzy Kęcik
główny specjalista k. p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie