



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA. 410.007.02.2018
P/18/088

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/088 – Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
<i>Kontroler</i>	Stefan Padzik, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/74/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str.1)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Wołominie ul. I. Prądzyńskiego 3, 05-200 Wołomin.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Kazimierz Rakowski, Starosta Wołomiński. (dowód: akta kontroli str.2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą¹ Starosta Wołomiński² realizował ustawowy obowiązek wydawania decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania terenów po eksploatacji kopalni.

W odniesieniu do stwierdzonych czterech przypadków niewywiązywania się przedsiębiorców z obowiązku rekultywacji terenów poeksploatacyjnych w ustawowym terminie, działając na wniosek przedsiębiorców, Starosta wydawał decyzje o jego przedłużeniu, ponad okres określony przepisami prawa.

Starosta dokonywał kontroli wykonania przez przedsiębiorców obowiązków rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych, aczkolwiek kontrole te nie były przeprowadzane z wymaganą częstotliwością. Nie wykorzystywał też wszystkich przewidzianych prawem instrumentów, których zastosowanie mogłoby przyczynić się do wykonania obowiązku rekultywacji gruntów w ustalonym terminie.

Starosta podejmował działania w przypadku posiadania informacji o nielegalnym wydobywaniu w celu ustalenia jego sprawców. Rzetelnie i terminowo sporządzane były również sprawozdania dotyczące wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów.

¹ Lata 2013-2018 (do dnia zakończenia kontroli).

² Dalej; Starosta

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin.

Opis stanu faktycznego

1. W Starostwie Powiatowym w Wołominie³ obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące wykonywania rekultywacji w postaci opracowanej i wdrożonej „Procedury postępowania w sprawie ustalenia osoby zobowiązanej do przeprowadzenia rekultywacji oraz kierunku i terminu rekultywacji”.

(dowód: akta kontroli str.381-385)

Sprawy związane z rekultywacją gruntów po eksploatacji kopalin należały do zadań Wydziału Ochrony Środowiska. Zgodnie z ustalonym przez Starostę zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, naczelnik tego wydziału pełniła jednocześnie funkcję geologa powiatowego.

(dowód: akta kontroli str.6,8,10-18)

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Wołominie zamieszczono wykaz dokumentów związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym ustalania kierunków rekultywacji gruntów oraz uznania rekultywacji za zakończoną, a także opisy procedur dotyczących wydawania decyzji w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str.19-27)

2. Według stanu na 31 marca 2018 r., na terenie powiatu wołomińskiego znajdowały się 44 miejsca wydobywania kopalin z obowiązującymi lub wygaszonymi w latach 2008 – 2018 koncesjami, w tym 16 miejsc, dla których obowiązywały koncesje na wydobywanie kopalin. Od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2017 r. na obszarze powiatu wołomińskiego wygasło ogółem 28 koncesji na wydobywanie kopalin. Ustalona, łączna powierzchnia terenów górniczych wyniosła 82,01 ha, a obszarów górniczych: 48,81 ha. W przypadku trzech wyrobisk brak było danych dotyczących takich powierzchni.

W latach 2008 – 2015 wydano łącznie 25 decyzji wygaszających koncesję, z czego 10 decyzji wydanych zostało przez Starostę, a 15 decyzji przez Marszałka Województwa Mazowieckiego. Ponadto 3 koncesje na wydobywanie kopalin (2 wydane przez Starostę⁴ i 1 wydana przez Marszałka Województwa Mazowieckiego⁵) wygasły z mocy prawa⁶. Według stanu na dzień zakończenia niniejszej kontroli w obu przypadkach decyzji wydanych przez Starostę, trwało postępowanie w sprawie wygaszenia koncesji.

(dowód: akta kontroli str.32-36,179-190)

3. W okresie objętym kontrolą Starosta przeprowadził 44 postępowania administracyjne dotyczące rekultywacji po działalności górniczej i wydał 42 decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobywaniu kopalin, z czego 15 decyzji ustalających kierunek, termin rekultywacji⁷ i osobę obowiązującą (objęto nimi 15 miejsc wydobywania), 14 decyzji dotyczących zmiany decyzji

³ Dalej Starostwo

⁴ Dotyczy wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż Nowe Słupno V i Borki

⁵ Dotyczy wygaszenia koncesji dla złoża Małopole II K

⁶ Starosta ani Marszałek Województwa do dnia zakończenia kontroli NIK nie wydali decyzji wygaszających koncesje.

⁷ W wydawanych decyzjach co do zasady termin wykonania rekultywacji określano podając datę i nawiązując do terminu ustawowego: „ustalam termin wykonania/zakończenia rekultywacji do 5 lat od zakończenia działalności przemysłowej, tj. do: dd-mm-rrrr”.

w sprawach rekultywacji (którymi objęto 8 miejsc) oraz 13 decyzji w sprawach zakończenia rekultywacji, z czego 12 decyzji uznających rekultywację za zakończoną (objęto nimi 12 miejsc wydobywania kopaliny, w 2 z nich uznano rekultywację za zakończoną w odniesieniu do części eksploatowanego terenu⁸) i 1 decyzję, na podstawie której odmówiono uznania rekultywacji za zakończoną.

Zmiany decyzji w sprawach rekultywacji dotyczyły przeniesienia praw i obowiązków dotyczących rekultywacji na nowych właścicieli terenów - np. po upadłości przedsiębiorstwa, podziale działki lub sprzedaży jej części (9 decyzji), zmiany kierunku rekultywacji (2 decyzje), zmiany terminu rekultywacji (2 decyzje), uzupełnienia treści decyzji (1 decyzja)⁹. W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji zmieniających w związku z informacjami przedkładanymi na podstawie art. 22 ust.3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰.

Spośród 15 decyzji ustalających kierunek, termin rekultywacji i osobę obowiązującą w kolejnych latach wydano: w 2013 r. – 5 decyzji, w 2014 r. – 1, w 2015 r. – 3, w 2016 r. – 2, w 2017 r. – 3 i w 2018 r. (I kwartał) – 1 decyzję.

Spośród 14 decyzji zmieniających decyzje w sprawach rekultywacji wydano: w 2015 r. – 7 decyzji, w 2016 r. – 5, w 2017 r. – 2 decyzje. W pozostałych latach okresu objętego kontrolą nie wydawano takich decyzji.

W okresie objętym kontrolą spośród 13 decyzji uznających rekultywację za zakończoną, wydano 1 decyzję w 2014 r., 5 decyzji w 2015 r., 3 decyzje w 2016 r. i 4 decyzje w 2017 r. W 2018 r. (do dnia zakończenia kontroli) nie wydano decyzji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.193,194-200, 231-233)

4. Wydanie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów we wszystkich przypadkach poprzedzone było uzyskaniem wymaganych opinii, tj. burmistrza (wójta) i dyrektora okręgowego urzędu górniczego¹¹. W decyzjach określano kierunki i termin wykonania rekultywacji oraz osoby obowiązane do jej przeprowadzenia. W przypadku negatywnej opinii gminy odnoszącej się do kierunku rekultywacji (1 przypadek) wydano decyzję odmowną. W 41 przypadkach decyzje wydawano na wniosek osób obowiązanych, w 1 przypadku przed wydaniem decyzji wszczęto postępowanie z urzędu¹². Dwie decyzje odmowne zostały wydane po uzyskaniu negatywnej opinii właściwych organów, co dotyczyło niezgodności wnioskowanego kierunku rekultywacji z postanowieniami prawa miejscowego (odmowa ustalenia przemysłowego kierunku rekultywacji) oraz niewykonania prac rekultywacyjnych (odmowa uznania rekultywacji za zakończoną).

Ustalanie osób obowiązanych do rekultywacji dokonywane było na podstawie dokumentów koncesyjnych i/lub postanowień umowy spółki. Spośród 12 wyrobisk w odniesieniu do których rekultywację uznano za zakończoną, w 9 przypadkach była ona przeprowadzona z wykorzystaniem odpadów, a w pozostałych 3 przypadkach przeprowadzono rekultywację bez użycia odpadów (kierunek wodny lub rolno-wodny).

(dowód: akta kontroli str.193, 212-219)

⁸ Złoże Sokółówek oraz Marki-Fabryczna -Szkolna

⁹ W przypadku jednej decyzji, zmiana dotyczyła jednocześnie zmiany kierunku, terminu oraz nr działek.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1161, dalej ustawa ogrl

¹¹W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowaniem gruntów o kierunku leśnym, stąd nie występowało o opinię do dyrektora regionalnej dyrekcji lasów państwowych.

¹² Przenosząca prawa i obowiązki na nowego właściciela terenu, tj. GDDKiA

W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji określających stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów. Jak wyjaśnił Starosta, decyzja w sprawie oceny stopnia utraty wartości użytkowej gruntów mogła być wydana na wniosek lub z urzędu, np. gdyby osoba, która spowodowała utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntu, kwestionowała potrzebę rekultywacji danego gruntu. Wówczas zostałyby wszczęte postępowanie w celu ustalenia, na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców, jaki jest stan faktyczny stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu. Przypadki takie nie miały jednak miejsca.

(dowód: akta kontroli str. 214-219,373)

W ramach prowadzonych 15 postępowań dotyczących ustalenia kierunku, terminu oraz osoby obowiązanej do rekultywacji, przed wydaniem decyzji przedsiębiorcy przedstawiali niektóre z danych określonych w § 162 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego¹³. We wszystkich tych przypadkach postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji wszczynano na podstawie wniosku strony.

(dowód: akta kontroli str.198,214-220)

Starosta Wołomiński wyjaśnił, że problemy związane z wydawaniem decyzji dotyczących rekultywacji związane były z:

- niekompletnością i niespójnością obowiązujących przepisów, w tym w zakresie sposobu prowadzenia kontroli wykonywania rekultywacji, braku wymogu sporządzania dokumentacji określającej sposób prowadzenia rekultywacji;
- nieobjęciem sankcjami określonymi w art. 28 ust.4 ustawy o ogrl z tytułu niewywiązania się z obowiązku rekultywacji gruntów zdegradowanych gruntów rolnych klas IV-VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego (gleby takie przeważają na terenie powiatu wołomińskiego),
- braku ciągłości kompetencji organu: zezwolenia na odzysk odpadów wydawane są przez starostę (dla wyrobisk o poj. do 25 tys. Mg) lub przez marszałka, podobnie jak koncesje na wydobycie kopalin (starosta do 20 tys. m³, tj. ok. 50 tys. Mg).

(dowód: akta kontroli str.374-375)

5. W wyniku sprawdzenia 20 decyzji wydanych w latach 2013 – 2017 r. w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów (13 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną i 7 decyzji dotyczących ustalenia kierunków rekultywacji) stwierdzono, że w 2 postępowaniach przekroczono termin załatwienia sprawy. Pozostałe postępowania administracyjne dotyczące wydania decyzji w sprawie rekultywacji były prowadzone z zachowaniem terminów i procedur określonych w kpa. Decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴.

(dowód: akta kontroli str.221-270)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród 42 wydanych decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobyciu kopalin, w 4 przypadkach (dla 4 złóż) Starosta przedłużał lub

¹³ Dz.U. poz. 1008.

¹⁴ Dz.U. z 2017 poz. 1257 ze zm., dalej kpa.

ustalił termin przeprowadzenia rekultywacji ponad określony w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl maksymalny, pięcioletni termin liczony od zaprzestania działalności przemysłowej¹⁵. Działanie takie Starosta uzasadnił koniecznością umożliwienia osobom zobowiązanym do przeprowadzenia rekultywacji wykonania tych prac, w sposób zgodny z ustalonym kierunkiem. Stwierdził, że nieprzedłużenie terminu rekultywacji spowodowałoby brak możliwości uzyskania decyzji na odzysk odpadów oraz legalnego zakończenia prac rekultywacyjnych. Ponadto, w przypadku złoża Mokre, przyczyną przedłużenia terminu zakończenia rekultywacji było również rozpatrywanie przez SKO sprawy związanej z odwołaniem od decyzji dotyczącej kierunku rekultywacji. Starosta uznał, że we wszystkich wymienionych przypadkach interes publiczny oraz interesy przedsiębiorcy są spójne, zaś wydanie przedmiotowych decyzji było konieczne, aby móc przeprowadzić rekultywację oraz przywrócić wartość użytkową gruntów, zgodnie z zapisami prawa miejscowego.

Zdaniem NIK, określony w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl termin zakończenia prac rekultywacyjnych wynosi maksymalnie do pięciu lat liczonych od zaprzestania działalności przemysłowej. Zatem wydawane na podstawie kpa decyzje administracyjne nie mogą pozostawać w oderwaniu od ustawowego terminu zakończenia rekultywacji, określonego w przywołanym przepisie ustawy ogrl.

2. Spośród 20 wybranych postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalni wydanych, w 2 przypadkach przekroczone termin załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 35 kpa (o 38 dni i o 1 dzień). Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła, że przyczyną przekroczenia terminu załatwienia spraw był bardzo skomplikowany charakter prowadzonego postępowania. Podczas prowadzenia kontroli na terenie rekultywowanym stwierdzono, że prace rekultywacyjne nie zostały zakończone. Przedsiębiorca zobowiązał się dokonać stosownych poprawek w terenie i poinformować o ich wykonaniu Starostę, przy czym termin wykonania prac uzależniony był od warunków atmosferycznych, w tym możliwości wjechania na teren ciężkim sprzętem. Ponadto, w trakcie toczącego się postępowania, została zmieniona numeracja działek ewidencyjnych. W drugim przypadku przekroczenie terminu związane było z terminem dostarczenia do Starostwa opinii dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie oraz koniecznością dochowania terminów ustawowych dotyczących skutecznego doręczenia korespondencji, a także zachowania terminu określonego w zawiadomieniu na zapoznanie się z aktami sprawy, przed wydaniem decyzji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str.221-223,386-387)

Ocena częściowa

Starosta wykonywał obowiązek wydawania decyzji w sprawach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania terenów po eksploatacji kopalni, przedłużając jednak termin przeprowadzenia rekultywacji gruntów ponad maksymalny okres określony w ustawie ogrl. Wydane decyzje spełniały wymagania określone w art. 107 § 1 kpa, zaś postępowania administracyjne prowadzone były z zachowaniem obowiązujących procedur – a jedynie w dwóch przypadkach stwierdzono przekroczenie terminu załatwienia sprawy.

¹⁵ Dotyczyło to terenów następujących terenów poeksploatacyjnych: Radzymin, Radzymin – dz. Nr 4, Mokre oraz działki nr 32/7 obr. 05 w Radzyminie

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2013 - 2018 (I kwartał) przeprowadzono ogółem 106 kontroli wykonania rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, dla których ustalono kierunek rekultywacji. W dwóch miejscach przeprowadzono kontrole corocznie¹⁶, w pozostałych 35 miejscach kontrole nie były przeprowadzane z taką częstotliwością. W trakcie czynności kontrolnych dokonywano oględzin terenu poddanemu rekultywacji. W protokołach z przeprowadzonych kontroli znajdowały się adnotacje dotyczące posiadanych przez przedsiębiorcę dokumentów dotyczących rekultywacji danego terenu oraz zamieszczano opisy odnoszące się do stanu rekultywowanego terenu, rodzaju prowadzonych prac oraz stwierdzonych uchybień.

W 12 przypadkach kontrole przeprowadzono w wyniku skarg i wniosków, które wpłynęły do Starostwa¹⁷. W dwóch miejscach dokonano odwiertów kontrolnych w materiale użytym do rekultywacji, ze względu na uzasadnione podejrzenie prowadzenia rekultywacji za pomocą niedozwolonych odpadów¹⁸. W kontrolach z wykonaniem odwiertów brali udział przedstawiciele innych organów – przedstawiciele urzędów gmin na terenie, których prowadzono kontrole rekultywacji i przedstawiciele WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str.275-283)

2. Kontrolami wykonania obowiązku rekultywacji objęto ogółem 37 spośród 38 wyrobisk dla których określono kierunek i termin rekultywacji. W odniesieniu do jednego z nich¹⁹ nie przeprowadzono ani jednej kontroli. Przed rozpoczęciem kontroli we wszystkich przypadkach, w których rekultywacja prowadzona była po wygaszeniu koncesji²⁰, pracownicy Starostwa dysponowali danymi o powierzchni złoża objętej rekultywacją, znajdującymi się w dokumentacji rozliczeniowej złoża lub obmiarów złoża, przedkładanej przez przedsiębiorców przed rozpoczęciem kontroli. Wyniki przeprowadzonych kontroli potwierdziły, że prace rekultywacyjne były prowadzone zgodnie z decyzją ustalającą kierunek rekultywacji. Ustalono również, że w 22 miejscach prowadzono rekultywację niezgodnie z harmonogramem, niezgodnie z wydaną decyzją lub niezgodnie z wydaną decyzją na odzysk/przetwarzanie odpadów, albo bez takiej decyzji. O przypadkach składowania odpadów bez uzyskania decyzji na ich przetwarzanie, informowani byli burmistrzowie oraz marszałek województwa - w celu podjęcia działań zgodnie z kompetencją (nakazanie usunięcia odpadów lub naliczenie opłaty podwyższonej za składowanie odpadów). Spośród 37 miejsc skontrolowanych, dla których określono kierunek rekultywacji, w 32 rekultywacja powinna być prowadzona przez zasypanie wyrobisk z użyciem odpadów. Dla pozostałych 5 miejsc kierunek rekultywacji były wodny lub rolno-wodny i nie planowano rekultywacji z użyciem odpadów.

(dowód: akta kontroli str.275-283)

¹⁶ W zależności od stwierdzonych uchybień w wybranych miejscach kontrole były przeprowadzane kilka razy w roku.

¹⁷ Dotyczyły one 7 miejsc eksploatacji. W odniesieniu do jednego podmiotu obowiązującego do rekultywacji przeprowadzono po 3 kontrole w dwóch różnych miejscach, w stosunku do jednego podmiotu były to 2 kontrole tego samego terenu. Skargi dotyczyły m.in. uciążliwości zapachowych, zwożenia odpadów bez wymaganych zezwoleń, nadmiernego hałasu.

¹⁸ Wierceń dokonano w dwóch miejscach – na złożach Zawady i Mokre. W obu przypadkach stwierdzono zakopane odpady zmieszane, niedopuszczone do wypełnienia wyrobisk. Sprawy dotyczące zanieczyszczenia terenu zostały skierowane do WIOŚ i RDOŚ.

¹⁹ Wyrobisko Różewo-Marianów.

²⁰ Łącznie 28 koncesji.

3. Starosta wyjaśnił, że nie ustalał obszarów zbędnych dla prowadzenia działalności przemysłowej, w stosunku do których przedsiębiorca nie wystąpił z wnioskiem o ustalenie kierunku rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 387)

Do przeprowadzenia oględzin czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników Starostwa, dotyczących realizacji obowiązków rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych, wytypowano cztery wyrobiska, dla których został określony kierunek rekultywacji, a rekultywacja nie została uznana za zakończoną. Były to po dwa złoża, w których wydobywanie było prowadzone na podstawie koncesji wydanych przez Starostę (Sitki oraz Guzowatka 102/1) oraz Marszałka Województwa Mazowieckiego (Różewo-Marianów, Marki-Rutkowski).

W toku przeprowadzonych oględzin:

- pracownicy Starostwa przedłożyli upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, okazali przedsiębiorcy legitymację służbową oraz pouczyli go o prawach i obowiązkach dotyczących kontroli, wynikających z ustawy Prawo przedsiębiorców (z potwierdzeniem podpisem na stosownym oświadczeniu) oraz pouczyli o prawie odmowy odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania;
- dokonali oględzin w terenie, które polegały na przeprowadzeniu identyfikacji obszaru objętego obowiązkiem rekultywacji poprzez porównanie z mapą sytuacyjno - wysokościową z dokumentacji rozliczającej złoża kopaliny oraz na sprawdzeniu dokumentacji rekultywacji,
- w identyfikacji obszaru rekultywacji pracownicy dodatkowo korzystali z aplikacji „Geoportal Mobile” w telefonie komórkowym (smartfonie) umożliwiającej szczegółową lokalizację i identyfikację działki według numeracji ewidencyjnej;
- w toku prowadzonych czynności kontrolujących stwierdzili, że rekultywacja:
 - a) na terenie po eksploatacji złoża Sitki prowadzona jest zgodnie z posiadaną przez przedsiębiorcę dokumentacją rekultywacji, kierunek rekultywacji dla tego terenu jest rolny ze zbiornikiem wodnym, a prace rekultywacyjne wykonywane są terminowo (zgodnie z harmonogramem). Stwierdzono, że prowadzona jest faza podstawowa rekultywacji, tj. właściwe kształtowanie skarp wyrobiska i terenu rekultywowanego, przy jednoczesnej eksploatacji kruszywa. Nachylenie skarp na terenie suchym zostało ukształtowane przy użyciu sprzętu i zmienione w wyniku działania czynników atmosferycznych, a w części zawodnionej istniejącego wyrobiska, nachylenie skarp kształtowało się samoistnie w wyniku działania środowiska wodnego. Kąty nachylenia określano na podstawie obserwacji podczas kontroli;
 - b) na terenie po eksploatacji ze złóż: „Guzowatka – dz.102/1”, „Różewo-Marianów” oraz „Marki- Rutkowski” prace rekultywacyjne wykonywano zgodnie z ustalonym kierunkiem rekultywacji, ale nie zostały one jeszcze zakończone. Termin ustawowy rekultywacji minął. Na terenach tych porasta intensywnie roślinność trawiasta, krzewy i drzewa - samosiejki.
- ustalenia kontroli udokumentowano, m.in. wykonując zdjęcia za pomocą aparatu fotograficznego;

- ustalenia wpisano do protokołu kontroli i poinformowano o możliwości wniesienia do niego uwag i zastrzeżeń;
- protokoły po odczytaniu podpisano.

(dowód: akta kontroli str.293-334)

2. W związku przekazaniem w 2013 r. jedynie przez 3 spośród 32 podmiotów obowiązanych zawiadomień o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, w dniu 20 lutego 2014 r. Starosta przesłał pismo przypominające o ustawowym obowiązku zawiadomienia o powstałych zmianach dotyczących rekultywacji gruntów. W 2014 r. do Starostwa wpłynęło 11 zawiadomień o zmianach dokonanych w 2013 r. W kolejnych latach, w przypadku braku złożenia zawiadomień w terminie ustawowym, przypominano przedsiębiorcom o tym obowiązku telefonicznie. Za 2017 r. zawiadomienia złożyło 15 osób/podmiotów obowiązanych. Wszystkie zawiadomienia przekazane zostały po terminie określonym w art. 22 ust. 3 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli str.288-292)

3. W okresie objętym kontrolą Starostwo sporządzało sprawozdania z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów RRW-11 - w odniesieniu do każdej gminy wchodzącej w skład powiatu, jak też dla powiatu łącznie.

(dowód: akta kontroli str.37,65,93,121,149)

Sprawozdania te były sporządzone zgodnie z danymi²¹ zawartymi w decyzjach uznających rekultywację za zakończoną. Przekazywano je do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, z zachowaniem wymaganych terminów.

(dowód: akta kontroli str.38,66,94,122,150,192)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Spośród 38 miejsc w odniesieniu do których wydano decyzje w sprawie rekultywacji gruntów, kontrolami objęto 37 miejsc, zaś w odniesieniu do 35 miejsc nie prowadzono kontroli corocznie, co było niezgodne z postanowieniami art. 27 ust. 3 ustawy ogrl.

Składając wyjaśnienia na tę okoliczność, Starosta stwierdził, że:

- na części terenów przedsiębiorcy okresowo nie prowadzili prac rekultywacyjnych (z powodów finansowych lub trudności z pozyskiwaniem właściwych odpadów) lub trwale zaniechali prowadzenia prac;
- w niektórych miejscach konieczne było przeprowadzenie w trakcie roku kilku kontroli prowadzonej rekultywacji, co dotyczyło gruntów na których stwierdzono wykonywanie prac rekultywacyjnych w sposób niezgodny z postanowieniami wydanych decyzji lub bez posiadania decyzji (na odzysk odpadów);
- w celu wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie prowadzonej rekultywacji starano się przeprowadzać kontrole w trakcie wykonywania prac przez przedsiębiorców (czynności te wykonywane były sezonowo i zależnie od pogody, głównie w okresie letnim od kwietnia do października). Biorąc dodatkowo pod uwagę okres urlopowy, a także niedobory kadrowe, nie było możliwe skontrolowanie wszystkich miejsc corocznie.

²¹ Dotyczy powierzchni gruntów zrekultywowanych.

(dowód: akta kontroli str. 275-283, 377)

Ocena cząstkowa

Starosta nie wywiązywał się z ustawowego obowiązku przeprowadzania co najmniej raz w roku kontroli wykonania rekultywacji na obszarze każdego wyrobiska podlegającego rekultywacji. Starostwo rzetelnie sporządziło i terminowo składało sprawozdania RRW-11 za lata 2013-2017 dotyczące wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni.

1. W okresie objętym kontrolą wydano 12 decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną oraz 1 decyzję nieuznającą rekultywacji za zakończoną.

Na dzień 31 marca 2018 r., w wyniku decyzji o zakończeniu rekultywacji na obszarze powiatu wołomińskiego, łączna powierzchnia gruntów uznanych za zrehabilitowane wyniosła 23,77 ha (w 12 miejscach). Decyzję odmawiającą uznania rekultywacji za zakończoną wydano w odniesieniu do 1 miejsca. W 9 miejscach, o łącznej powierzchni 15,13 ha, prace rekultywacyjne wykonano w terminie, a w 4 miejscach prace rekultywacyjne zostały zakończone po ustalonym terminie (na łącznej powierzchni 8,64 ha)²².

(dowód: akta kontroli str.192 -195, 212)

Starosta wyjaśnił m.in., że powodem takiego stanu rzeczy była długotrwałość procesu prowadzenia rekultywacji, zaś jej prawidłowe wykonanie było zależne od wielu czynników, m.in. dostępności materiału do rekultywacji, ekonomicznej sytuacji przedsiębiorcy oraz sytuacji losowych. We wszystkich tych przypadkach uznano, że najskuteczniejszym sposobem doprowadzenia terenu do stanu właściwego – tj. do przywrócenia wartości użytkowej gruntom zgodnie z zapisami planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego, będzie nadzorowanie prowadzonych prac i czuwanie nad prawidłowym ich wykonaniem.

W 9 miejscach nie wydano decyzji uznających rekultywację za zakończoną. Powierzchnia terenów i obszarów górniczych, na których powinno uznać się rekultywację za zakończoną, wyniosła odpowiednio minimum 16,12 ha i 26,71 ha (w odniesieniu do 2 miejsc, w koncesji nie określono powierzchni terenu objętego koncesją - brak jest też takiej informacji w rejestrze obszarów górniczych). Spośród 9 miejsc, w 3 z nich prace rekultywacyjne zostały przeprowadzone w terminie, natomiast przedsiębiorcy nie złożyli wniosku o uznanie rekultywacji za zakończoną. W 4 miejscach przedsiębiorcy nie zakończyli prac rekultywacyjnych i nie wystąpili z wnioskiem o uznanie rekultywacji za zakończoną, a w 2 przypadkach wyrobiska zostały zasypane odpadami o kodach niedopuszczonych do rekultywacji. W jednym przypadku Starosta odmówił wydania decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną. Przyczyną wydania takiej decyzji²³ było niezakończenie prac rekultywacyjnych w momencie składania wniosku oraz negatywne opinie dyrektora OUG w Warszawie i Burmistrza Miasta Kobyłka o uznaniu rekultywacji za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str.32-36,179-190,194-200, 212-213,231-234, 387-388)

²² To jest: Słupno-Wawrzynów I, Marki-Wesoła, Marki-Wesoła 57, Radzymin.

²³ Decyzja Nr 172/16 z dnia 04 marca 2016 r. dotycząca wyrobiska Kobyłka – Maciołki DM

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków, w których przyczyną niewykonania lub niezakończenia rekultywacji w terminie była działalność przemysłowa nie związana z działalnością wydobywczą.

(dowód: akta kontroli str.191)

3. Starostwo nie posiadało informacji na temat prowadzenia działalności przemysłowej na obszarach, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje na wydobycie kopalin. Starosta nie dysponował również informacjami o zakładach górniczych, które zostały zlikwidowane w części lub w całości na podstawie decyzji dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego. Dyrektor OUG w Warszawie poinformował, że w okresie objętym kontrolą nie wydawał z urzędu żadnych nakazów likwidacji zakładów górniczych działających na terenie powiatu wołomińskiego, eksploatujących kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

(dowód: akta kontroli str. 191, 389-390)

4. W latach 2013-2018 (I kwartał), w sytuacji niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności, Starosta nie naliczał osobom zobowiązanym podwyższonej opłaty rocznej z uwagi na fakt, iż wydobycie kopalin odbywało się na gruntach wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego o klasach IVa – VI.

W związku z niewywiązaniem się z obowiązku rekultywacji gruntów w wyznaczonym terminie, Starosta wyjaśnił, że podejmowane działania w celu wyegzekwowania tego obowiązku polegały na bieżącym monitorowaniu i przypominaniu przedsiębiorcom, drogą telefoniczną, o ciążyącym na nich obowiązku w zakresie rekultywacji gruntów po zakończeniu eksploatacji kopalin. Starostwo nie podejmowało w stosunku do podmiotów obowiązanych działań w oparciu o przepis art. 30 ustawy ogrl umożliwiający, w przypadku niewykonania obowiązków dotyczących rekultywacji, zastosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji o obowiązku corocznego wpłacania na wyodrębniony rachunek bankowy zarządu województwa lub na Fundusz Leśny równowartości opłaty rocznej, o której mowa w art. 28 ust.4 ustawy ogrl z powodu podanego powyżej.

(dowód: akta kontroli str. 191,212-213)

5. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 11 informacji, dotyczących nielegalnego wydobycia kopalin na obszarze Powiatu Wołomińskiego. Informacje pochodziły od m.in. od osób fizycznych, urzędów gmin, straży miejskich, policji, lasów państwowych. Dotyczyło to wydobycia kopalin na terenach działek znajdujących się w gminach: Tłuszcz- 1, Dąbrówka – 3, Poświętne – 2, Wołomin – 2, Klembów – 1, Radzymin – 2 sprawy. Do 2015 r. 5 spraw było rozprytywanych w Starostwie. W celu ustalenia sprawców dokonywano kontroli w terenie, ustalano właścicieli działek, wzywano ich oraz świadków do składania wyjaśnień odnośnie prowadzonego wydobycia (podstawy, okres wydobycia, ilość, osoby zlecające wydobycie itp.). Uzyskane ustalenia i informacje stanowiły podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie wydobycia kopaliny bez koncesji i wydania decyzji naliczającej opłatę podwyższoną. Od 2015 r. 6 spraw z tego zakresu zostało przekazane do rozpatrzenia według właściwości do Dyrektora OUG w Warszawie. Ponadto, określone zgłoszenia przekazywano według właściwości do Marszałka województwa mazowieckiego i urzędów gmin. Kierowano również wnioski na Policję.

Starosta nie był informowany o nielegalnym wydobyciu przez organy nadzoru górniczego.

(dowód: akta kontroli str.191,271-274)

6. Starosta Wołomiński nie występował do Marszałka Województwa Mazowieckiego o uzyskanie środków z budżetu województwa w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów na cele rolne, ani o uzyskanie środków z budżetu państwa w odniesieniu do rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia, gdyż nie występowały okoliczności, które uzasadniałyby takie działanie.

(dowód: akta kontroli str.191)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W sytuacji niewywiązywania się przedsiębiorców z obowiązku przeprowadzenia rekultywacji w sposób i w terminie określonym w wydanych decyzjach administracyjnych, nie wykorzystywano instrumentów prawnych, o których mowa w art. 30 ustawy ogrl.

Ocena cząstkowa

W latach 2013-2018 (I kwartał) Starosta podejmował działania w celu wyegzekwowania terminowego i zgodnego z ustalonym kierunkiem rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, nie korzystając jednak ze wszystkich, możliwych instrumentów prawnych mogących wpłynąć na wywiązanie się przedsiębiorców z nałożonych na nich obowiązków w zakresie rekultywacji gruntów. Starosta podejmował działania w przypadku posiadania informacji o nielegalnym wydobyciu w celu ustalenia sprawców nielegalnego wydobycia.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Określenie terminu wykonania rekultywacji zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl.
2. Zapewnienie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach związanych z przeprowadzaniem rekultywacji w terminach określonych w art. 35 kpa.
3. Coroczne przeprowadzanie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, stosownie do wymogów określonych w art. art. 27 ust. 3 ustawy ogrl.
4. Podejmowanie działań w celu wyegzekwowania zakończenia rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni w terminach ustalonych w decyzjach w sprawie rekultywacji i zagospodarowania, z wykorzystaniem prawnych możliwości określonych w art. 30 ustawy ogrl.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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 , dnia sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Wojciech Wojciechowski
Doradca ekonomiczny

.....
podpis