



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

OR. 1710.5.2018

LWA.410.007.03.2018
P/18/088

Starostwo Powiatowe w Pułtusk
Kancelaria

2018 -08- 06

PP 00 18184.2018

OR. + RLO

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrów 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

Numer i tytuł kontroli

P/18/088 - Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy

1. Justyna Goszcz, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LWA/79/2018 z dnia 7 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 1-2)

2. Maria Więckowska, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LWA/87/2018 z dnia 14 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Pułtusku², ul. Marii Skłodowskiej-Curie 11, 06-100 Pułtusk

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Edward Marek Wroniewski do 27 listopada 2014 r., Jan Zalewski od 28 listopada 2014 r., Starosta Pułtuski³

(dowód: akta kontroli tom I, str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Starosta Pułtuski realizował zadania związane z rekultywacją terenów objętych własnością nieruchomości gruntowej z naruszeniem obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie. Starosta nie miał też pełnej wiedzy o wszystkich koncesjach obowiązujących na terenie powiatu pułtuskiego.

W okresie objętym kontrolą, ustalając w 24 decyzjach warunki rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, w czterech przypadkach Starosta nieprawidłowo ustalił osobę obowiązującą do rekultywacji, a w trzech decyzjach nieprawidłowo określił termin rekultywacji. Nie wydał także decyzji określających kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji dla 3 złóż kopalni, na które udzielił przedsiębiorcy koncesji, pomimo złożenia przez przedsiębiorcę wniosków o wszczęcie postępowania oraz wydanie decyzji. W 19 przypadkach Starosta nie uzyskał wymaganych opinii odpowiednich organów.

W 5 spośród 20 objętych kontrolą postępowań administracyjnych wszczętych w celu wydania decyzji dotyczących rekultywacji gruntów nie poinformował stron o przekroczeniu terminu załatwienia sprawy i nie wskazał nowego terminu jej

¹ Kontrolą objęto lata 2013-2018 (do zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń z okresów wcześniejszych, jeżeli miały one wpływ na realizowane zadania.

² Zwane dalej: *Starostwem*.

³ Zwany dalej: *Starostą*.

⁴ 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

załatwienia, a w 5 przypadkach, przed wydaniem decyzji, nie poinformował o wynikającej z art. 10 § 1 kpa możliwości zapoznania się z zebranymi dowodami i materiałami. Zbadane decyzje spełniały natomiast wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵.

Starosta nie wywiązywał się z ustawowego obowiązku corocznego przeprowadzania kontroli wykonania przez przedsiębiorców obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych. W latach 2013 – 2018 (I kwartał) nie przeprowadzono ani jednej, takiej kontroli.

Starosta terminowo sporządzał, a następnie przekazywał Marszałkowi Województwa Mazowieckiego sprawozdania dotyczące wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Sprawozdanie za 2015 r. zostało jednak sporządzone niezetelnie, gdyż nie wykazano w nim wszystkich powierzchni zrekultywowanych.

Starosta nie wykorzystywał również wszystkich prawnych możliwości egzekwowania obowiązku przeprowadzenia rekultywacji gruntów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2013-2018 (do dnia zakończenia kontroli) w Starostwie nie obowiązywały uregulowania wewnętrzne dotyczące postępowań w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalni. Na stronach internetowych Starostwa nie zamieszczano informacji o sposobie postępowania i wymaganych dokumentach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania obszarów poeksploatacyjnych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty sprawy związane z ustaleniem osób odpowiedzialnych za wykonanie rekultywacji terenów po eksploatacji kruszywa naturalnego, kierunku i terminu rekultywacji ww. gruntów oraz odbioru wykonania rekultywacji prowadzone były w oparciu o art. 22 ust. 1 pkt 1, 2, 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 147,154,157-159)

Zgodnie z obowiązującymi regulaminami organizacyjnymi Starostwa⁷, do zadań Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska należało m.in. cyt.: „podejmowanie działań w zakresie rekultywacji, gdy z uwagi na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest natychmiastowe jej wykonanie, a także uzgadnianie zakresu, sposobu i terminu zakończenia rekultywacji przeprowadzanej przez podmiot zobowiązany do jej wykonania”.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 7-125)

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz.1257 ze zm., zwany dalej: *kpa*.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1161, zwana dalej: *ustawą agrl*.

⁷ Regulaminy wprowadzone: Uchwałą nr XVII/79/2011 Rady Powiatu w Pultsku z dnia 26 października 2011 r. i Uchwałą nr 212/2016 Zarządu Powiatu w Pultsku z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Pultsku, zmienioną Uchwałą nr 545/2018 z dnia 8 lutego 2018 r.

Za realizację zadań związanych z rekultywacją gruntów w okresie od 21 grudnia 2012 r. do 28 lutego 2018 r. odpowiedzialny był dyrektor Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, a od 1 marca 2018 r. dyrektor Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska oraz samodzielny referent w tym Wydziale. W zakresach czynności tych osób ustalono, że do ich zadań należy m.in.: „przygotowywanie nakazów do stosowania obowiązujących przepisów przy likwidacji zakładu górniczego”. Dyrektor Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska posiadał upoważnienie Starosty do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 126-146,157-159)

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie został zatrudniony geolog powiatowy. Starosta wyjaśnił, że zadania wynikające z art. 156 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁸ wykonywał dyrektor Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 157-160)

1.2. W latach 2008 – 2018 (I kwartał) na obszarze powiatu pułtuskiego znajdowało się 86 miejsc wydobywania kopaliny, z czego w latach 2013 – 2018 dla 48 z nich obowiązywały koncesje zezwalające na wydobywanie kopaliny, a dla 16 miejsc wydobywania kopaliny koncesje wygasły lub zostały wygaszone⁹.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 182-200)

W Starostwie prowadzony był rejestr pn. „Koncesje na wydobywanie lub poszukiwanie kruszywa naturalnego”, który nie obejmował wszystkich miejsc wydobywania kopaliny, ich powierzchni i decyzji o udzieleniu koncesji. Rejestr ten zawierał 59 złóż kopaliny. W trakcie kontroli NIK sporządzono aktualny wykaz zawierający 86 złóż kopaliny¹⁰ na obszarze powiatu pułtuskiego, z obowiązującymi lub wygaszonymi w latach 2008-2018 (I kwartał) koncesjami (w tym dane dotyczące 16 złóż zostały pozyskane przez pracownika Starostwa dla celów kontroli NIK z Systemu Gospodarki i Ochrony Bogactw Mineralnych MIDAS¹¹ prowadzonego przez Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy). Starosta wyjaśnił, że nie zostały mu przekazane decyzje wydane przed 1999 r. przez Wojewodę Ostrołęckiego i Wojewodę Ciechanowskiemu oraz przez Marszałka Województwa Mazowieckiego, dotyczące koncesji udzielanych podmiotom prowadzącym działalność wydobywczą na terenie powiatu pułtuskiego. Starosta wskazał również, że w przepisach prawa powszechnie obowiązującego brak jest przepisu, który nakazywałby staroście prowadzić rejestr koncesji wydanych przez marszałka województwa.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 169-170, 414)

1.3. W okresie 2013-2018 (I kwartał) Starosta wydał lub nadal obowiązywało 31 decyzji, w tym ustalających kierunek, osobę zobowiązaną, termin rekultywacji (24¹²) i uznających rekultywację za zakończoną (7). W kolejnych latach wydano:

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm., zwana dalej: *ustawą Pgg*.

⁹ Dla pozostałych złóż koncesje nie wygasły ani nie zostały wygaszone.

¹⁰ Łączna powierzchnia wykazanego dla potrzeb kontroli NIK obszaru górniczego dla tych złóż wynosi 190,835 ha, a łączna powierzchnia terenu górniczego to 229,0981 ha. W odniesieniu do 7 złóż Starostwo nie dysponowało danymi w tym zakresie. Ze złóż tych wydobywano przede wszystkim piasek, kruszywo naturalne, piasek ze żwirem, piaski kwarcowo-skaleninowe.

¹¹ System Gospodarki i Ochrony Bogactw Mineralnych MIDAS dostępny pod adresem <http://geoportals.gov.pl/portal/page/portal/midas> i zawiera m.in. informacje o złożach, obszarach i terenach górniczych oraz związanych z nimi koncesjach.

¹² W tym 14 decyzji (dla 15 złóż) w sprawie ustalenia kierunku, terminu i osoby zobowiązanej do rekultywacji wydano w okresie objętym kontrolą, a 10 decyzji (dla 10 złóż) przed tym okresem.

w 2008 r. – 1 decyzję, w 2009 r. – 6 decyzji, w 2010 r. – 2 decyzje, w 2011 r. - nie wydano decyzji, w 2012 r. – 2 decyzje, w 2013 r. – 3 decyzje, w 2014 r. – 3 decyzje, w 2015 r. – 3 decyzje, w 2016 r. – 4 decyzje, w 2017 r. – 7 decyzji, w I kwartale 2018 r. – nie wydano decyzji. Decyzjami rekultywacyjnymi wydanymi lub nadal obowiązującymi w latach 2013-2018 (I kwartał) objęto łącznie 25 miejsc wydobywania kopaliny. W okresie tym wydano łącznie 13 decyzji zmieniających w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobywaniu kopaliny¹³, z czego jedną decyzję w 2013 r., cztery decyzje w 2014 r., jedną decyzję w 2015 r., trzy decyzje w 2016 r. i cztery w 2017 r. Nie wydawano decyzji dotyczących rekultywacji częściowej. W okresie objętym kontrolą, przedsiębiorcy złożyli 30 informacji o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, opracowanych na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy ogrl. W związku z tymi informacjami Starosta nie wydał decyzji zmieniających, gdyż zawiadomienia te nie zawierały informacji mających wpływ na kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 201-205, 231-232, 244-248)

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy ogrl osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. W czterech decyzjach¹⁴ o ustaleniu kierunku, terminu i osoby zobowiązanej do rekultywacji Starosta nałożył obowiązek rekultywacji na osoby, które nie posiadały koncesji na wydobywanie kopaliny, nie spowodowały utraty albo ograniczenia wartości użytkowej gruntów, a także nie były następcami prawnymi przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 207-215, 233-243, tom II, str. 30-53, 57-62)

W 3 decyzjach określających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, Starosta określił terminy rekultywacji z naruszeniem art. 20 ust. 4 ustawy ogrl, zgodnie z którym rekultywację kończy się w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej¹⁵.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 207-215, tom II, str. 26-27, 63-64, 92-93)

Starosta nie wydał decyzji określających kierunek i termin rekultywacji dla 3 złóż kopaliny¹⁶, na które udzielił przedsiębiorcy koncesji w latach 2004, 2006 i 2007, pomimo złożenia przez przedsiębiorcę wniosków o wydanie takich decyzji¹⁷, wszczęcia postępowania oraz uzyskania opinii właściwych organów. W odniesieniu do złoża Murowanka II, w dniu 21 listopada 2014 r. Starosta wydał decyzję o uznaniu rekultywacji za zakończoną.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 182-200, 201-205, 207-215, 233-243, 402-408, tom II str. 1-16)

¹³ Decyzje te dotyczyły złóż: – Dzierżenin (działki: 23/1, 77/1 i 77/2) w zakresie wydłużenia terminu rekultywacji i w zakresie wykorzystania odpadów (8 decyzji), w zakresie rozszerzenia obszaru rekultywacji (1 decyzja); Łubienica V Pole B/2 – w zakresie wydłużenia terminu rekultywacji, Łubienica IV Pole B/2 – w zakresie wydłużenia terminu rekultywacji i wykorzystania odpadów spoza wyrobiska (2 decyzje), Łubienica Superunki – w zakresie wykorzystania odpadów spoza wyrobiska i zmiany (wydłużenia) terminu zakończenia rekultywacji (4 decyzje).

¹⁴ Decyzje: RLO.6018.5/09 z 21 lipca 2009 r. oraz decyzje zmieniające, RLO.6018.4/09 z 21 lipca 2009 r. oraz decyzje zmieniające, RLO.6522.24.2015 z 6 czerwca 2015 r. oraz decyzja zmieniająca, RLO.6522.25.2015 z 10 czerwca 2015 r.

¹⁵ W decyzji RLO.6522.21.2014 z dnia 16 lipca 2014 r. (złóż Trzepowo V), dotyczącej gruntów, dla których termin ważności koncesji upłynął 31 grudnia 2006 r., ustalono termin rekultywacji na „najpóźniej do 5 lat po upływie ważności koncesji”. co oznaczało, że według tej decyzji z 2014 r. rekultywacja powinna zostać zakończona do 31 grudnia 2011 r. W decyzjach RLO.6018-2/07/08 z 3 czerwca 2008 r. (złóż Trzepowo IV/1) oraz RLO.6018-5/08/09 z dnia 26 marca 2009 r. (złóż Dzierżenin XV/1 pole E) termin rekultywacji określono na „do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej, po dokonaniu rozliczenia złoża i uzyskaniu decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji”.

¹⁶ Złóż: Murowanka II, Trzepowo VII i Dzierżenin XVII pole C.

¹⁷ Wnioski z 2007 i 2009 r.

1.4. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy ogrl, Starosta wydaje decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po zasięgnięciu opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego – w odniesieniu do działalności górniczej i po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Decyzje Starosty w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji powinny zostać wydane po zasięgnięciu opinii dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora parku narodowego. Opinie wydawane są w formie postanowienia¹⁸.

Starosta nie uzyskał wymaganych opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego przed wydaniem 3 z 31 decyzji wydanych w latach 2013-2017¹⁹ i opinii wójta lub burmistrza przed wydaniem 3 z 31 decyzji²⁰. Dla 2 z tych decyzji Starosta zastosował art. 9 ust 2 ustawy Pgg przewidujący możliwość uzyskania tzw. milczącej zgody organu współdziałającego, pomimo że ww. opinie były wydawane na podstawie ustawy ogrl, a nie ustawy Pgg. W okresie objętym kontrolą Starosta Pultuski nie uzyskał wymaganych opinii dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych dla 13 z 20 decyzji rekultywacyjnych dotyczących gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji²¹.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 207-215)

Kierunek i termin rekultywacji był określany przez Starostę na podstawie wniosków przedsiębiorców o ustalenie kierunku i terminu rekultywacji oraz opinii właściwych organów. Do wniosków załączane były m.in. mapy projektowanego zagospodarowania terenu, mapy ewidencji gruntów, plan rekultywacji terenu po zakończeniu eksploatacji złoża lub decyzje koncesyjne. Przed wydaniem decyzji ustalających kierunek rekultywacji przedsiębiorcy nie przedstawiali Staroście szczegółowej dokumentacji rekultywacji wyrobiska.

W złożonych wyjaśnieniach Starosta wskazał, że realizację zadań z zakresu rekultywacji gruntów utrudniały niejednoznaczne uregulowania prawne dotyczące nakazu tworzenia dokumentacji rekultywacji. Przepisy ustawy ogrl nakazują staroście sprawdzanie zgodności wykonywanych zabiegów rekultywacyjnych z dokumentacją rekultywacji, nie precyzują jednak, co dokładnie powinno wchodzić w skład dokumentacji rekultywacji. W ocenie Starosty zasady przeprowadzania procesu rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, na które koncesje wydaje Starosta powinny zostać jednoznacznie sformułowane i ujednoczone w przepisach prawa.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 167-168, 233-243)

Odnosząc się do wyjaśnienia Starosty NIK zwraca uwagę, że zgodnie z wymogami § 162 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego²², w przypadkach koncesji udzielonych przez starostę, dokumentacja ta

¹⁸ Art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁹ RLO.6018-4/09 z dnia 21 lipca 2009 r., RLO.6018-5/09 z dnia 21 lipca 2009 r. oraz RLO.6522.42.2016 z dnia 3 lutego 2017 r.

²⁰ RLO.6522.24.2015 z dnia 6 czerwca 2015 r., RLO.6522.19.2016 z dnia 1 lipca 2016 r., RLO.6522.4.2016 z dnia 22 lutego 2016 r.

²¹ Decyzje: RLO.6522.70.2013 z 2013-10-24, nazwa złoża: Łubienica VII/2 i Łubienica VIII/2, RLO.6522.71.2013 z 2013-10-24, nazwa złoża: Łubienica IX-2, RLO.6522.19.2014 z 2014-06-29 i RLO.6522.18.2016 z 2016-06-22, nazwa złoża: Łubienica V Pole A, RLO.6522.38.2014 z 2015-01-12, nazwa złoża: Trzepowo II pole A/2, RLO.6522.24.2015 z 2015-06-06 i RLO.6522.19.2016 z 2016-07-01, nazwa złoża: Trzepowo IX, RLO.6522.25.2015 z 2015-06-10, nazwa złoża: Dzierżenin XII, RLO.6522.48.2016 z 2017-02-15, nazwa złoża: Karniewek, RLO.6522.13.2014 z 2014-05-19, nazwa złoża: Wólka Zaleska, RLO.6018.2/07/08 z 2008-06-03, nazwa złoża: Trzepowo IV/1, RLO.6522.21.2012 z 2012-09-14, nazwa złoża: Poniaty Cibory, RLO.6522.12.2012 z dnia 29 czerwca 2012 r., nazwa złoża Poniaty Cibory.

²² Dz.U. poz.1008.

była wymagana dla rekultywacji wykonywanych z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego.

W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 10 decyzji ustalających kierunek rekultywacji z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego (lub decyzji zmieniających)²³ dla trzech przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 233-243)

Starosta nie wydawał decyzji określających stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ogrl. Starosta wyjaśnił, decyzje te nie były wydawane, ponieważ po konsultacjach telefonicznych z Okręgowym Urzędem Górniczym w Warszawie przyjęto, że rozmiar ograniczenia wartości użytkowej gruntów ustalany był w dodatkach do dokumentacji geologicznej sporządzanych w związku z rozliczeniem złoża. W dodatkach tych określano mierzalną zmianę stanu lub funkcji gruntu po eksploatacji ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio przez działalność prowadzoną przez przedsiębiorcę.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 207-215, 306)

Przed wydaniem decyzji uznającej rekultywację za zakończoną, Starosta sprawdzał spełnienie warunków określonych we wcześniej wydanych decyzjach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Poprawność, sposób i zgodność wykonania rekultywacji z ustalonym wcześniej kierunkiem rekultywacji sprawdzano poprzez dokonywanie komisyjnego odbioru prac zrealizowanych na gruncie.

Wszystkie postępowania administracyjne dotyczące ustalenia kierunku, terminu i osoby zobowiązanej do rekultywacji oraz uznania rekultywacji za zakończoną Starosta wszczynał na żądanie strony, na podstawie art. 61 § 1 kpa.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 168, 233-243)

1.5. Wszystkie objęte badaniem 20 decyzji w sprawach rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin²⁴ spełniały wymagania określone w art. 107 § 1 kpa.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 216-224, 249-252)

Starosta nie poinformował stron o przekroczeniu terminu załatwienia sprawy i nie wskazał nowego terminu jej załatwienia w 5²⁵ postępowaniach administracyjnych, a w 5²⁶ przypadkach, przed wydaniem decyzji, nie poinformował o wynikającej z art. 10 § 1 kpa możliwości zapoznania się z zebranymi dowodami i materiałami w ramach postępowań prowadzonych w latach 2013-2017.

²³ Dotyczyło to decyzji o nr nr: RLO.6018-5/09 z 27.01.2009 r. (złoże Dzierżenin, działka 23/1, odpady o kodzie: 170504), RLO.6522.5.2012 z 27.02.2012 r. (złoże Dzierżenin, działka 23/1, odpady o kodzie: 200202), RLO.6018-4/09 z 27.01.2009 r. (złoże Dzierżenin, działki 77/1 i 77/2, odpady o kodzie: 150504), RLO.6522.6.2012 z 27.02.2012 r., (złoże Dzierżenin, działki 77/1 i 77/2, odpady o kodach: 170504 i 200202), RLO.6522.5.2017 z 27.02.2017 r. (złoże Dzierżenin, działki 77/1 i 77/2, odpady o kodach: 170504, 170503 i 170506), nr RLO.6522.25.2015 z 10.06.2015 r., dot. złoża Dzierżenin XII, działka 10/4, odpady o kodach: 170504, 170506 i 200202;

RLO.6522.42.2016 z 03.02.2017 r. (złoże Lubienica IV, Pole B/2, działka 140/1, odpady o kodach: 170504, 170506 i 200202), RLO.6522.36.2017 z 05.09.2017 r. (złoże Lubienica VIII/2, działki 134 i 135/5, odpady o kodach: 170504, 170506 i 200202), RLO.6522.22.2011 z 16.01.2012 r. (złoże Lubienica Superunki, działki 135/1, 135/3, 135/4, odpady o kodach: 170504, 170506 i 200202);

RLO.6522.24.2017 z 17.07.2017 r. (złoże Dzierżenin XXVI, działka 58/2, odpady o kodach: 170504, 170506 i 200202)

²⁴ W tym 7 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną i 13 decyzji w sprawie ustalenia kierunku, terminu i osoby zobowiązanej do rekultywacji.

²⁵ RLO.6522.70.2013 z 24.10.2013 r., RLO.6522.4.2016 z 22.02.2016 r., RLO.6522.38.2014 z 12.01.2015 r., RLO.6522.19.2016 z 21.07.2016 r., RLO.6522.5.2.2014 z 27.04.2014 r.

²⁶ RLO.6522.70.2013 z 24.10.2013 r., RLO.6522.5.2.2014 z 27.04.2014 r., RLO.6522.71.2013 z 24.10.2013 r., RLO.6522.21.2014 z 16.07.2014 r., RLO.6522.13.2014 z 19.05.2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 216-224)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W czterech decyzjach²⁷ o ustaleniu kierunku, terminu i osoby zobowiązanej do rekultywacji Starosta nałożył obowiązek rekultywacji na osoby, które nie posiadały koncesji na wydobycie kopalin na działkach objętych decyzją, nie spowodowały utraty albo ograniczenia wartości użytkowej gruntów i nie były następcami prawnymi przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 207-215,233-243, tom II, str. 30-53,57-62)

Starosta wyjaśnił, że przy wydawaniu decyzji ustalających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji dla podmiotów, które nie spowodowały utraty albo ograniczenia wartości użytkowej gruntów, kierował się troską o ochronę środowiska, uznając za priorytet wykonanie rekultywacji i przywrócenie wartości użytkowej gruntu.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 314-319)

W ocenie NIK prawny obowiązek rekultywacji i zagospodarowania gruntów przechodzi ze sprawcy degradacji/dewastacji gruntów na inny podmiot tylko w przypadku przejęcia działalności sprawcy szkody przez nowy podmiot, nie przenosi natomiast publicznoprawnych obowiązków rekultywacji i zagospodarowania sama umowa cywilnoprawna (sprzedaż, dzierżawa lub darowizna) zdegradowanego gruntu. Tym samym, ten kto nabył lub dzierżawi zdegradowane grunty nie staje się przez to „osobą obowiązującą do rekultywacji gruntów” w rozumieniu art. 22 ust. 1 ustawy ogrl.

2. W 3 decyzjach określających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji²⁸, Starosta określił terminy rekultywacji z naruszeniem art. 20 ust. 4 ustawy ogrl, zgodnie z którym rekultywację kończy się w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej. Terminy rekultywacji były uzależniane od daty upływu ważności koncesji, dokonania rozliczenia złoża lub uzyskania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 207-215, tom II, str. 26-27,63-64,92-93)

Starosta wyjaśnił, że ustalając termin wykonania rekultywacji przychylił się do terminów określanych we wnioskach przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 314-319)

²⁷ Decyzje: RLO.6018.5/09 z 21 lipca 2009 r. oraz decyzje zmieniające, RLO.6018.4/09 z 21 lipca 2009 r. oraz decyzje zmieniające, - RLO.6522.24.2015 z 6 czerwca 2015 r. oraz decyzją zmieniającą, RLO.6522.25.2015 z 10 czerwca 2015 r. Decyzje RLO.6018-5/09 i RLO.6018-4/09 z 2009 r. zostały wydane przedsiębiorcy, który kupił działki z istniejącymi wyrobiskami (jedna z działek była objęta koncesją wygaszoną w 2003 r., na pozostałych eksploatację kruszywa prowadził w latach dziewięćdziesiątych przedsiębiorca, który zmarł w 2006 r.). Decyzja nr RLO.6522.24.2015 z 6 lipca 2015 r. została wydana właścicielowi gruntu, który wystąpił o ustalenie kierunku i terminu rekultywacji, ponieważ dotychczasowy dzierżawca działki, który posiadał koncesję na wydobycie, nie wywiązał się z obowiązku rekultywacji. Decyzja nr RLO.6522.25.2015 z 10 czerwca 2015 r. została wydana osobie, która otrzymała działkę w drodze darowizny, a koncesja na wydobycie, wygaszona w 2015 r., została udzielona innemu podmiotowi.

²⁸ W decyzji RLO.6522.21.2014 z dnia 16 lipca 2014 r., dotyczącej gruntów, dla których termin ważności koncesji upłynął 31 grudnia 2006 r., ustalono termin rekultywacji na „5 lat od upływu ważności koncesji”. co oznaczało, że według tej decyzji z 2014 r. rekultywacja powinna zostać zakończona do 31 grudnia 2011 r. W decyzjach RLO.6018-2/07/08 z 3 czerwca 2008 r. oraz RLO.6018-5/08/09 z dnia 26 marca 2009 r. termin rekultywacji określono na „do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej, po dokonaniu rozliczenia złoża i uzyskaniu decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji”.

3. Starosta nie wydał, na podstawie art. 104 § 1 kpa, decyzji administracyjnych dotyczących ustalenia kierunku, terminu i osoby obowiązanej do rekultywacji gruntów na których wydobywano kopaliny na podstawie udzielonych wcześniej koncesji²⁹, pomimo wszczęcia postępowania administracyjnego w tych sprawach, w tym uzyskania opinii właściwych organów, co stanowiło naruszenie zasady niezwłocznego załatwiania spraw, określonej w art. 35 § 1 kpa i wskazuje na nieuzasadnioną zwłokę w działalności organu.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 182-200, 201-205, 207-215, 233-243, 402-408, tom II str. 1-16)

Starosta wyjaśnił, że omyłkowo nie wydał takich decyzji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 302-306, 314-319)

4. Starosta nie uzyskał wymaganych opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego przed wydaniem 3 z 31 decyzji wydanych w latach 2013-2017³⁰ i opinii wójta lub burmistrza przed wydaniem 3 z 31 decyzji³¹. Dla 2 z tych decyzji Starosta zastosował art. 9 ust 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Pgg, przewidujący możliwość uzyskania tzw. milczącej zgody organu współdziałającego. W okresie objętym kontrolą Starosta Pułtuski nie uzyskał wymaganych opinii dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych dla 13 z 20 decyzji rekultywacyjnych dotyczących gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji³², co stanowiło naruszenie art. 22 ust.2 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 207-215)

Starosta wyjaśnił, że nie występował o opinię Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych ze względu na niewielką planowaną powierzchnię leśną rekultywowanych terenów, głównie przeznaczoną do zakrzaczenia i umocnienia skarp. W sytuacji niezajęcia przez wójta stanowiska w wyznaczonym terminie Starosta przyjął, że wójt aprobeje przedstawione warunki i uznał możliwość zastosowania art. 9 ust 2 ustawy Pgg do decyzji wydawanych w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, ponieważ rekultywacja jest następstwem działań podejmowanych na podstawie koncesji na wydobycie kopaliny oraz późniejszej likwidacji zakładu górniczego na podstawie art. 129 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 tej ustawy. Starosta wyjaśnił, że omyłkowo nie wystąpiono o uzgodnienie do właściwego okręgowego urzędu górniczego.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 302-306, 351)

Zdaniem NIK, art. 9 ust 2 ustawy Pgg nie ma zastosowania do decyzji wydawanych w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów na podstawie ustawy ogrl.

5. W 5 postępowaniach administracyjnych, w których doszło do przekroczenia terminu załatwienia sprawy (od 4 do 73 dni), Starosta nie poinformował stron

²⁹ Koncesji udzielono w latach 2004, 2006, 2007 i dotyczyły one złóż: Murowanka II, Trzepowo VII i Dzierżenin XVII pole C.

³⁰ RLO.6018-4/09 z dnia 21 lipca 2009 r., RLO.6018-5/09 z dnia 21 lipca 2009 r. oraz RLO.6522.42.2016 z dnia 3 lutego 2017 r.

³¹ RLO.6522.24.2015 z dnia 6 czerwca 2015 r., RLO.6522.19.2016 z dnia 1 lipca 2016 r., RLO.6522.4.2016 z dnia 22 lutego 2016 r.

³² Decyzje: RLO.6522.70.2013 z 2013-10-24, nazwa złoża: Łubienica VII/2 i Łubienica VIII/2, RLO.6522.71.2013 z 2013-10-24, nazwa złoża: Łubienica IX-2, RLO.6522.19.2014 z 2014-06-29 i RLO.6522.18.2016 z 2016-06-22, nazwa złoża: Łubienica V Pole A, RLO.6522.38.2014 z 2015-01-12, nazwa złoża: Trzepowo II pole A/2, RLO.6522.24.2015 z 2015-06-06 i RLO.6522.19.2016 z 2016-07-01, nazwa złoża: Trzepowo IX, RLO.6522.25.2015 z 2015-06-10, nazwa złoża: Dzierżenin XII, RLO.6522.48.2016 z 2017-02-15, nazwa złoża: Karniewek, RLO.6522.13.2014 z 2014-05-19, nazwa złoża: Wólka Zaleska, RLO.6018.2/07/08 z 2008-06-03, nazwa złoża: Trzepowo IV/1, RLO.6522.21.2012 z 2012-09-14, nazwa złoża: Poniaty Cibory, RLO.6522.12.2012 z dnia 29 czerwca 2012 r., nazwa złoża Poniaty Cibory.

o przekroczeniu terminu, przyczynach zwłoki oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 kpa.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 216-224)

Starosta wyjaśnił, że nie jest obecnie w stanie ustalić przyczyny niepoinformowania stron.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 409-411)

6. W 5³³ przypadkach Starosta nie przekazał stronom informacji o zakończeniu postępowania administracyjnego, a przed wydaniem decyzji, nie poinformował o wynikającej z art. 10 § 1 kpa możliwości zapoznania się z zebranymi dowodami i materiałami.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 216-224, 409-411)

Starosta wyjaśnił, że nie jest w stanie obecnie ustalić przyczyn niepoinformowania stron o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy (w 4 przypadkach), a w jednym przypadku było to przeoczenie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 341-344, 409-411)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Starosta ustalając w 24 decyzjach warunki rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni w czterech przypadkach nieprawidłowo ustalił osobę obowiązującą do rekultywacji, w trzech decyzjach nieprawidłowo określił termin rekultywacji. W 19 przypadkach Starosta nie uzyskał wymaganych opinii odpowiednich organów. Starosta nie wydał decyzji określających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji dla 3 złóż kopalni, na które udzielił przedsiębiorcy koncesji, pomimo złożenia przez przedsiębiorcę wniosków o wydanie takich decyzji, wszczęcia postępowania oraz uzyskania opinii odpowiednich organów

W 20 objętych kontrolą postępowaniach administracyjnych dotyczących rekultywacji gruntów, w 5 postępowaniach Starosta nie poinformował stron o przekroczeniu terminu załatwienia sprawy oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy, a w 5 przypadkach nie poinformował o wynikającej z art. 10 § 1 kpa możliwości zapoznania się z zebranymi dowodami i materiałami. Zbadane decyzje spełniały wymagania określone w art. 107 § 1 kpa.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013-2017 Starosta nie przeprowadzał kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, o których mowa 27 ust. 1 pkt 2 ustawy ogrl. Zgodnie z art. 27 ust. 3 ww. ustawy kontrola powinna polegać na sprawdzeniu, co najmniej raz w roku, zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej³⁴.

³³ RLO.6522.70.2013 z 24.10.2013 r., RLO.6522.5.2.2014 z 27.04.2014 r., RLO.6522.71.2013 z 24.10.2013 r., RLO.6522.21.2014 z 16.07.2014 r., RLO.6522.13.2014 z 19.05.2014 r.

³⁴ Przed wydaniem w okresie objętym kontrolą 7 decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną Starosta przeprowadził komisyjne odbiory rekultywacji potwierdzone protokołami oględzin rekultywacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 167-168, 225-230, 415, tom II, str. 10)

2.2. Na wniosek kontrolerów NIK, pracownik Starostwa przeprowadził kontrolę czterech wytypowanych przez kontrolerów wyrobisk, dla których Starosta wydał decyzje ustalające kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, a rekultywacja nie została jeszcze uznana za zakończoną.

W wyniku oględzin czynności kontrolnych prowadzonych przez pracownika Starostwa ustalono, że pracownik przeprowadzający kontrolę posiadał dokumentację danej sprawy prowadzonej przez Starostwo, sporządzał protokół z przeprowadzanych czynności i wykonywał dokumentację fotograficzną. W trakcie kontroli pracownik ustalał orientacyjnie granice wyrobiska, sprawdzał oznakowanie kontrolowanych terenów tablicami ostrzegawczymi. Pracownik informował przedsiębiorców o konieczności złożenia wniosków o odbiór rekultywacji oraz o możliwym nałożeniu kar administracyjnych w sytuacji niewykonania rekultywacji w określonym terminie. Pracownik Starostwa nie wykorzystywał żadnego sprzętu w celu ustalenia granic obszaru objętego rekultywacją i nie dokonywał pomiarów, nie zwracał się do przedsiębiorców o umożliwienie wglądu do dokumentacji rekultywacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 263-295)

2.3. W latach 2013-2018 (I kwartał) otrzymane przez Starostę zawiadomienia o powstałych w ubiegłym roku zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji dotyczyły 8 z 24 miejsc wydobywania kopalin, dla których określono kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 231-232, 244-248)

2.4. Starosta sporządzał sprawozdania dotyczące wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 33 pkt 3 i 4 ustawy ogrl. Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy ogrl w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów (RRW-11) za lata 2013-2017 były przekazywane w terminie określonym w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej za lata 2013-2017³⁵ do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 352-401)

Sprawozdania za lata 2013-2014 oraz 2016-2017 były zgodne z danymi zawartymi w wydanych w tym okresie decyzjach o uznaniu rekultywacji za zakończoną, natomiast dane zamieszczone w sprawozdaniu RRW-11 za 2015 r. były niezgodne ze znajdującą się w Starostwie dokumentacją rekultywacji i zagospodarowania gruntów, gdyż nie wykazano w nim powierzchni zrekultywowanej o wielkości 1,7748 ha – gruntu objętego decyzją o uznaniu rekultywacji za zakończoną wydaną 12 stycznia 2015 r.³⁶

(dowód: akta kontroli tom I, str. 201-206, 352-401)

³⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1391; Dz. U. z 2013 r. poz. 1159; Dz. U. z 2014 r. poz. 1330; Dz. U. z 2015 r. poz. 1304; Dz. U. z 2016 r. poz. 1426

³⁶ Złoże Trzепowo II pole A2, decyzja RLO.6522.38.2014.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013-2017 Starosta nie przeprowadzał kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogrl.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 225-230)

Starosta wyjaśnił, że nie dokonywał kontroli zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji gruntów w związku z brakiem jednoznacznych przepisów w zakresie wytycznych dotyczących sporządzania dokumentacji rekultywacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 167-168)

Zdaniem NIK brak jednoznacznych przepisów, na które wskazuje Starosta w wyjaśnieniu, nie zwalnia z obowiązku przeprowadzania kontroli na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogrl.

2. Sprawozdanie RRW-11 za 2015 zostało sporządzone nierzetelnie, gdyż dane w nim zawarte nie były zgodne ze znajdującą się w Starostwie dokumentacją rekultywacji i zagospodarowania gruntów, gdyż nie wykazano w nim powierzchni zrekultywowanej o wielkości 1,7748 ha – gruntu objętego decyzją o uznaniu rekultywacji za zakończoną wydaną 12 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 206,352-401)

Starosta wyjaśnił, że powierzchnia ta nie została wykazana w sprawozdaniu za 2015 r. z powodu przeoczenia.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 345-346)

Ocena cząstkowa

Starosta nie wywiązywał się z ustawowego obowiązku corocznego przeprowadzania kontroli wykonania przez przedsiębiorców obowiązków rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych. Starosta sporządził i przekazał Marszałkowi Województwa Mazowieckiego sprawozdania za lata 2013-2017 dotyczące wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów, jednak sprawozdanie za 2015 r. zostało opracowane nierzetelnie, gdyż nie wykazano w nim powierzchni zrekultywowanej objętej decyzją o uznaniu rekultywacji za zakończoną.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, termin rekultywacji określony decyzjami administracyjnymi Starosty upłynął w odniesieniu do 8 miejsc wydobywania kopalni na obszarze powiatu pułtuskiego³⁷. Do końca I kwartału 2018 r. uznano rekultywację za zakończoną w stosunku do 7 miejsc wydobywania kopalni.

W okresie 2013-2018 (I kwartał) rekultywacja miejsc po wydobywaniu kopalni na obszarze powiatu pułtuskiego została zakończona w terminie określonym

³⁷ W 2 przypadkach wydano decyzję o uznaniu rekultywacji za zakończoną w okresie objętym kontrolą, lecz przed upływem terminu określonego w decyzji, który kończył się po okresie objętym kontrolą.

w decyzji administracyjnej w przypadku 4 miejsc wydobywania³⁸ o łącznej powierzchni gruntów 16,29 ha.

Dla 3 miejsc wydobywania kopalin o łącznej powierzchni 4,03 ha³⁹ decyzje o uznaniu rekultywacji za zakończoną zostały wydane (od 1 roku i 4 m-cy do 2 lat i 10 m-cy) po upływie terminu określonego w decyzji administracyjnej dotyczącej ustalenia kierunku, terminu i osoby zobowiązanej do rekultywacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 174-177, 201-205, 207-215)

3.2. Dla 3 miejsc wydobywania kopalin o łącznej powierzchni 3,25 ha⁴⁰, Starosta nie wydał decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną, pomimo upływu terminów rekultywacji wyznaczonych przez Starostę w decyzjach administracyjnych dotyczących ustalenia kierunku, terminu i osoby zobowiązanej do rekultywacji. W żadnym przypadku Starosta nie odmówił wydania decyzji uznających rekultywację za zakończoną.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 174-175, 201-205, 233-243)

Starosta wyjaśnił, że o przyczynach opóźnień w rekultywacji gruntów był informowany przez przedsiębiorców w ramach składanych przez nich wniosków o wydłużenie terminu rekultywacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 171-173)

3.3. Starosta nie dysponował wiedzą o przypadkach dalszego prowadzenia działalności przemysłowej na obszarach wydobywania kopalin, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje. W latach 2013-2018 (I kwartał) Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie nie wydał z urzędu żadnych nakazów likwidacji zakładów górniczych działających na terenie powiatu pułtuskiego, eksploatujących kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 171-173, 296-301)

3.4. Starosta Pułtuski nie naliczał podwyższonej opłaty rocznej na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy ogrl oraz nie ustalił w drodze decyzji obowiązku corocznego wpłacania na wyodrębniony rachunek bankowy zarządu województwa lub na Fundusz Leśny równowartości opłaty rocznej zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy ogrl osobom zobowiązanym do rekultywacji, które nie zakończyły rekultywacji gruntów w terminie.

Starosta wyjaśnił, że grunty wyłączone z produkcji, które podlegały obowiązkowi rekultywacji na terenie powiatu były gruntami klas IV-VI pochodzenia mineralnego, do których nie znajduje zastosowania art. 28 ust. 3 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 171-173, 347-351)

³⁸ Złoże: Łubienica V (decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.18.2016 z 22 czerwca 2016 r.; decyzja dotyczyła części działek objętych koncesją), Trzepowo II pole A/2 (decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.38.2014 z 12 stycznia 2015 r.), Poniaty Cibory III (decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.46.2016 z 11 maja 2017 r.), Poniaty Cibory IV (decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.45.2016 z 11 maja 2017 r.).

³⁹ Złoże: Trzepowo V (termin rekultywacji 31 grudnia 2011 r., decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.32.2014 z 21 listopada 2014 r.), Trzepowo IX (termin rekultywacji 31 maja 2016 r., decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.19.2016 z 1 lipca 2016 r.), Dzierżenin XV/1 pole E (termin rekultywacji 28 maja 2014 r., decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.4.2016 z 22 lutego 2016 r.). W przypadku złoża Łubienica Superunki (termin rekultywacji do dnia 31 grudnia 2016 r., decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną nr RLO.6522.5.2018 została wydana 13 kwietnia 2018 r. czyli w II kwartale 2018 r. – po okresie objętym kontrolą).

⁴⁰ Złoże: Dzierżenin XII (decyzja o ustaleniu kierunku rekultywacji RLO.6522.25.2015 z 10 czerwca 2015 r.; termin rekultywacji 31 maja 2017 r.), Trzepowo IV/1 (decyzja o ustaleniu kierunku rekultywacji RLO.6018-2/07/08 z 3 czerwca 2008 r.; termin rekultywacji 15 września 2015 r.), Łubienica II Pole W (decyzja o ustaleniu kierunku i terminu rekultywacji RLO.6018-2/09 z 18 maja 2009 r.; termin rekultywacji 31 grudnia 2010 r.).

3.5. Starosta nie dysponował wiedzą o nielegalnym wydobyciu kopalin na obszarze powiatu pultuskiego. Zgodnie z informacją Starosty, w okresie objętym kontrolą nie zaszły okoliczności, w których musiałby podejmować działania w celu ustalenia sprawców nielegalnego wydobycia. Starosta nie był informowany przez organy nadzoru górniczego o przypadkach nielegalnego wydobycia kopalin na terenie powiatu pultuskiego.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 171-173)

3.6. W związku z brakiem informacji o nielegalnym wydobyciu kopalin, Starosta nie występował do Marszałka Województwa Mazowieckiego o środki z budżetu województwa w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów na cele rolne, ani do budżetu państwa o środki w celu rekultywacji gruntów przeznaczonych do zalesienia.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 171-173, 347-351)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dla 3 miejsc wydobycia kopalin o łącznej powierzchni 3,25 ha⁴¹, do dnia zakończenia kontroli nie zostały wydane decyzje o uznaniu rekultywacji za zakończoną, pomimo upływu terminów rekultywacji wyznaczonych przez Starostę w decyzjach administracyjnych dotyczących ustalenia kierunku, terminu i osoby zobowiązanej do rekultywacji. Dla 3 miejsc wydobycia kopalin, o łącznej powierzchni 4,03 ha⁴², decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną została wydana (od 1 roku i 4 m-cy do 2 lat i 10 m-cy) po upływie terminu określonego w decyzji administracyjnej dotyczącej ustalenia kierunku, terminu i osoby zobowiązanej do rekultywacji. W tych przypadkach niewywiązania się przedsiębiorców z obowiązku rekultywacji gruntów w wyznaczonym terminie, Starosta nie prowadził postępowań na podstawie art. 30 ustawy ogrl i nie stosował przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴³.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 174-175, 314-319, 347-351)

Starosta wyjaśnił, że postępowanie egzekucyjne wymagałoby zaangażowania dodatkowych środków finansowych oraz wyznaczenia wykwalifikowanej osoby do prowadzenia postępowań egzekucyjnych, co wykracza poza zwykłe zadania powierzone Wydziałowi Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 347-351)

Odnosząc się do wyjaśnienia Starosty NIK zwraca uwagę, że organizacja przeprowadzania postępowań egzekucyjnych w tym zakresie należy do kompetencji starosty.

⁴¹ Złoże: Dzierżenin XII (decyzja o ustaleniu kierunku rekultywacji RLO.6522.25.2015 z 10 czerwca 2015 r.; termin rekultywacji 31 maja 2017 r.), Trzepowo IV/1 (decyzja o ustaleniu kierunku rekultywacji RLO.6018-2/07/08 z 3 czerwca 2008 r.; termin rekultywacji 15 września 2015 r.), Lubienica II Pole W (decyzja o ustaleniu kierunku i terminu rekultywacji RLO.6018-2/09 z 18 maja 2009 r.; termin rekultywacji 31 grudnia 2010 r.).

⁴² Złoże: Trzepowo V (termin rekultywacji 31 grudnia 2011 r., decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.32.2014 z 21 listopada 2014 r.), Trzepowo IX (termin rekultywacji 31 maja 2016 r., decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.19.2016 z 1 lipca 2016 r.), Dzierżenin XV/1 pole E (termin rekultywacji 28 maja 2014 r., decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną RLO.6522.4.2016 z 22 lutego 2016 r.), W przypadku złoża Lubienica Superunki (termin rekultywacji do dnia 31 grudnia 2016 r., decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną nr RLO.6522.5.2018 została wydana 13 kwietnia 2018 r. czyli w II kwartale 2018 r. – po okresie objętym kontrolą.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.

W latach 2013-2018 (do dnia zakończenia kontroli) Starosta nie wykorzystywał wszystkich prawnych możliwości egzekwowania obowiązku przeprowadzenia rekultywacji gruntów.

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 Kontroli⁴⁴, wnosi o:

1. Nakładanie obowiązku przeprowadzania rekultywacji gruntów na osoby, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy ogrl.
2. Określanie terminu rekultywacji zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl.
3. Wydawanie decyzji w sprawach rekultywacji po zasięgnięciu opinii organów, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl.
4. Zalatwianie spraw bez zbędnej zwłoki.
5. Informowanie stron postępowania administracyjnego o przekroczeniu terminu i przyczynach zwłoki w zalatwieniu sprawy oraz o nowym terminie jej zalatwienia, stosownie do art. 36 § 1 kpa, a także informowanie, przed wydaniem decyzji, o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia co do zebranych materiałów i dowodów, zgodnie z 10 § 1 kpa.
6. Przeprowadzanie corocznych kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, stosownie do art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogrl.
7. Sporządzanie rzetelnych sprawozdań z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów.
8. Podejmowanie skutecznych działań w celu wyegzekwowania zakończenia rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni w terminach ustalonych w decyzjach w sprawie ich 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.

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.

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

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 02 sierpnia 2018 r.

Kontroler
Justyna Goszcz
Główny specjalista kontroli państwowej

J. Goszcz
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

Andrzej Panasiuk