



Współdziałanie organów nadzoru górniczego i organów administracji szczebla powiatowego w zakresie rekultywacji terenów po działalności górniczej



mgr inż. Lidia Król

Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku
ul. Biała 1, 80-435 Gdańsk

PODSTAWA PRAWNA

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2015 poz. 196 ze zm.)

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2015 poz. 909)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2013 poz. 1232 ze zm.)

pozostałe w materiałach szkoleniowych

Ochrona wszystkich elementów przyrodniczych środowiska jest obowiązkiem konstytucyjnym (art. 86 konstytucji RP).

W zakresie ochrony złóż kopalin, gleb i gruntów, w związku z wydobywaniem kopalin, obowiązek ten spoczywa na przedsiębiorcy górniczym.

Przedmiotem rekultywacji są grunty zdegradowane i zdewastowane.

Przepisy wskazują, że eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny.

Podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsiębrać środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze.

(art. 126. Poś)

Przedmiotem rekultywacji są
grunty zdegradowane i zdewastowane.

Przepisy wskazują, że eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobywania i zagospodarowania kopaliny.

Przez rekultywację gruntów rozumie się nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg.

art. 4 pkt 18 Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Do zrekultywowania gruntów na własny koszt zobowiązana jest osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów.

art. 20 ust. 1 ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

W myśl obowiązujących przepisów w stosunku do działalności przemysłowej (w tym także górniczej) prowadzący ją jest zobligowany planować, projektować i realizować rekultywację oraz zagospodarowanie gruntów na wszystkich jej etapach.

art. 20 ust. 3 ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Ponadto prowadzący działalność winien prowadzić rekultywację sukcesywnie w okresie nie dłuższym niż 5 lat od zakończenia działalności.

art. 20 ust. 4 ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Obowiązek rekultywacji i zagospodarowania gruntów ustalany jest w formie decyzji administracyjnych, które określają:

- 1) stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców;
- 2) osobę obowiązaną do rekultywacji gruntów;
- 3) kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów;
- 4) uznanie rekultywacji za zakończoną.

art. 22 ust. 1 ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Powyższy przepis wskazuje, że nie ma jednej decyzji w sprawie rekultywacji, lecz jest to ciąg decyzji zawierających powyższe elementy.

Kolejność wydawanych decyzji winna być zgodna z kolejnością określoną w przepisach.

Niestety, w praktyce dość często organy wydają decyzje określające osobę obowiązana, kierunek i termin pomijając decyzję w sprawie określenia stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, pomimo, że taka konieczność wynika wprost z cyt. ustawy.

Inną przyjętą praktyką, dość często stosowaną przez organy administracji powiatowej, jest wydawanie decyzji w której łącznie określa się stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, osobę obowiązana, kierunek i termin rekultywacji.

Powyższe umożliwia przedsiębiorcy odpowiednie zaplanowanie robót objętych warunkami koncesji lub planem ruchu zakładu górniczego.

Usprawnia również proces kontroli i nadzoru nad późniejszym sposobem prowadzenia prac w zakresie działalności górniczej.

Kolejną wydawaną decyzją w sprawie rekultywacji jest uznanie rekultywacji za zakończoną.

art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Definicja (rekultywacji) na pierwszy plan wysuwa cel rekultywacji, który powinien zostać osiągnięty, nie zaś działania które mają do tego celu doprowadzić.

W świetle tej definicji o zakończeniu rekultywacji można mówić wówczas, gdy gruntom nadano lub przywrócono wartości użytkowe.

(II OSK 1388/05 - Wyrok NSA).

Ocena, czy w konkretnym wypadku nastąpiła - czy też nie nastąpiła - rekultywacja gruntu, nie może być uzależniona od zakresu wykonanych robót rekultywacyjnych.

Jedynym kryterium przy tej ocenie może być okoliczność, czy w wyniku odpowiednich zabiegów gruntu nadano lub przywrócono wartości użytkowe.

(II OSK 1388/05 - Wyrok NSA).

Obowiązek rekultywacji terenu spoczywa na stronie
aż do czasu jej zakończenia, tj. 5 lat od zakończenia
działalności przemysłowej.

art. 20 ust. 4 ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Sankcje za niezakończenie rekultywacji w wyznaczonym terminie.

W przypadku niezakończenia rekultywacji w wyznaczonym terminie nadal istnieje obowiązek prowadzenia rekultywacji z tym, że od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona do dnia zakończenia rekultywacji strona obowiązana jest do ponoszenia rocznej opłaty podwyższonej.

art. 28 ust. 3 ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

W przypadku likwidacji zakładu górniczego, w całości lub w części, przedsiębiorca jest przedsięwziąć niezbędne środki w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji gruntów i zagospodarowywania terenów po działalności górniczej, przy zastosowaniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

art. 129 ust. 1 i 2 ustawy prawo geologiczne i górnicze

Rozporządzenie w sprawie planów ruchu wprowadza takie zapisy w planach ruchu, które umożliwiają planowanie i prowadzenie rekultywacji częściowej nie tylko w ramach planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego, ale również w ramach bieżącego planu ruchu.

Przy prowadzeniu działalności przez przedsiębiorcę górniczego, na każdym jej etapie – planowania, eksploatacji czy likwidacji – konieczne jest sporządzanie odpowiedniej dokumentacji zawierającej elementy rekultywacji.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami – przed rozpoczęciem działalności górniczej – przedsiębiorca uzyskuje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach planowanej inwestycji, w której określony jest preferowany kierunek rekultywacji.

Ponadto jest on wskazywany w zapisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazanie możliwości i kierunków rekultywacji terenów poeksploatacyjnych powinno nastąpić już na etapie dokumentacji geologicznej, stanowiącej podstawę do ubiegania się przez przedsiębiorcę o udzielenie koncesji na wydobywanie oraz projektowania zakładu górniczego.

Przewidywany sposób likwidacji zakładu górniczego, ochrony pozostawionych zasobów w złożu po zakończeniu eksploatacji oraz przewidywanego sposobu rekultywacji gruntów po działalności górniczej określa się w projekcie zagospodarowania złoża.

(§ 2 ust. 2 pkt. 12) rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż

Zgodnie z ustawą Prawo geologiczne i górnicze w razie ubiegania się o koncesję na wydobywanie kopalin u ministra właściwego do spraw środowiska lub marszałka województwa do wniosku należy dołączyć projekt zagospodarowania złoża.

Niestety wymóg ten nie dotyczy wniosków koncesyjnych składanych do starosty - przepisów o projekcie zagospodarowania złoża nie stosuje się do wydobywania z tzw. „małych złóż”, tj. złóż o powierzchni do 2 ha, przy rocznym wydobyciu do 20 tys. m³, eksploatowanych bez użycia materiałów wybuchowych.

Przy planowaniu takiej działalności przedsiębiorca winien już we wniosku o udzielenie koncesji określić przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego oraz prognozowany sposób likwidacji zakładu górniczego, uwzględniający m.in. rekultywację gruntów po działalności górniczej.

Jednym z podstawowych dokumentów zawierających wytyczne dla projektowania i realizacji robót rekultywacyjnych dotyczących wyrobisk odkrywkowych i zwałowisk oraz innych terenów kopalnianych, jest norma PN-G-07800:2002 Górnictwo odkrywkowe - Rekultywacja - Ogólne wytyczne projektowania.

Na podstawie zapisów powyższej normy oraz § 162. rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu sporządza się dokumentację rekultywacji, w której określa się kierunek, zakres, sposób i termin wykonania rekultywacji.

Inie dotyczy koncesji udzielonych przez starostę z wyjątkiem rekultywacji wykonywanej z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego/.

Rekultywację gruntów w granicach zakładu górniczego prowadzi się w miarę, jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia ruchu zakładu górniczego.

Rekultywację w granicach udokumentowanego złoża poprzedza się dokonaniem obmiaru wyeksploatowanej części tego złoża.

§ 162. ust. 1, 2 rozp.

Odpowiednio zakres dokumentacji rekultywacji (kierunek, zakres, sposób i termin wykonania rekultywacji) dla robót geologicznych i do wykonywania otworów wiertniczych w ruchu zakładów górniczych oraz dla otworowych zakładów górniczych, został określony w § 176. rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi.

Kolejnym dokumentem, zawierającym rozwiązania dotyczące rekultywacji, opracowywanym przez przedsiębiorcę górniczego, jest plan ruchu zakładu górniczego.

Plan ten powinien zawierać m.in. elementy ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem zamierzeń w zakresie rekultywacji gruntów po działalności górniczej.

Natomiast w przypadku likwidacji zakładu górniczego, sposób postępowania m.in. w zakresie rekultywacji określa planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego.

Szczegółowy zakres zapisów obu typów planu ruchu określa rozporządzenie w sprawie planów ruchu zakładów górniczych

Na każdy etapie działalności górniczej powstają dokumenty zawierające treści związane z rekultywacją.

W większości przypadków dokumenty te wymagają weryfikacji przez współdziałające ze sobą organy.

(tabela w materiałach i w artykule)

Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii wójta gminy, na terenie której znajdują się te grunty, ponadto w odniesieniu do działalności górniczej wymagana jest także opinia dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego, zaś w przypadku gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji opinię wyraża dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektor parku narodowego.

W przypadku powiązania rekultywacji leśnej z działalnością górniczą konieczne jest natomiast uzyskanie przez starostę opinii wszystkich trzech organów.

(art. 22, ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych)

Oznacza to, iż organ uprawniony do wydania decyzji w sprawie rekultywacji winien jest zwrócić się do właściwego organu o wyrażenie opinii.

Opinia taka jest natomiast wydawana na podstawie przepisów art. 106 kpa, regulującego sposób współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji – zgodnie z § 1 art. 106 kpa jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ.

Wystąpienie przez starostę o zajęcie stanowiska rozpoczyna procedurę współdziałania organów przy wydaniu decyzji w sprawie rekultywacji.

W myśl zapisów art. 106 § 5 kpa zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia.

Na takie postanowienie służy stronie zażalenie.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 listopada 2011 roku sygn. II SA/Łd 1043/11 *organ współdziałający uczestniczy jedynie w czynnościach postępowania administracyjnego, biorąc udział w załatwieniu sprawy przez wyrażenie stanowiska, w zakresie swej właściwości.*

Nie jest więc organem prowadzącym postępowanie w samodzielnej, odrębnej sprawie administracyjnej.

Postępowanie przed organem współdziałającym ma w istocie charakter pomocniczego stadium postępowania w sprawie załatwianej przez inny organ, w niniejszej sprawie przez Starostę [...] w drodze decyzji administracyjnej.

Jak wynika z przytoczonej normy prawnej, w ramach współdziałania organ wyraża opinię lub uzgodnienie. Rozróżnienie to jest o tyle ważne, iż uzgodnienie, w przeciwieństwie do opinii jest formą o znaczeniu stanowczym, bowiem wiąże organ decydujący w postępowaniu głównym.

Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może przesądzić o treści decyzji, która wydawana jest po uzgodnieniu przez organ decydujący.

Stanowisko takie jest szeroko podzielane tak przez doktrynę, jak i judykaturę i nie budzi już wątpliwości, brak mocy wiążącej opinii organu w ramach współdziałania.

A skoro tak to opinia taka nie musi być zbieżna z poglądem organu, który wystąpił o jej wydanie, ani wnioskiem strony postępowania.

Tym bardziej, iż (...) decyzja w sprawie rekultywacji jest wydawana w ramach tzw. uznania administracyjnego.

Uznanie administracyjne oznacza natomiast, iż organ nie jest związany opiniami organu współdziałającego.

Treść decyzji w sprawie rekultywacji należy do wyłącznej kompetencji starosty, który w pełni i samodzielnie akceptuje (bądź nie) przedstawiony sposób rekultywacji - burmistrz (odpowiednio dyrektor oug) ma natomiast jedynie kompetencję do zajęcia stanowiska w sprawie, w formie niewiążącej opinii.

W efekcie końcowym może zostać wydana zarówno decyzja wskazująca kierunek rekultywacji tożsamy ze wskazywanym przez stronę lub też zupełnie odmiennym, jeżeli tylko dane rozstrzygnięcie znajduje oparcie w materiale sprawy.

Kryteria opinii organu opiniującego nie muszą opierać się na tych samych przesłankach, co podstawa prawna decyzji rekultywacyjnej.

Inne rozumienie tego przepisu prowadziłoby do sytuacji, że organ opiniujący nie wiążąco - przesądzałby o treści przyszłej decyzji.

W praktyce współdziałanie organów nadzoru górniczego z organami administracji szczebla powiatowego polega na zajmowaniu stanowiska (wyrażaniu opinii) przez dyrektorów okręgowych urzędów górniczych w odpowiedzi na wystąpienie starosty w związku z wnioskiem przedsiębiorcy górniczego w przedmiotowej sprawie.

W przypadku decyzji określających stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców; osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów; kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów, przyjętą, dobrą praktyką jest przesyłanie do dyrektorów okręgowych urzędów górniczych projektu rozstrzygnięcia (projektu decyzji w sprawie rekultywacji) wraz z kopią wniosku przedsiębiorcy.

Jest to niezbędne w przypadku wątpliwości co do przedmiotu opinii.

Niestety zdarza się, że starostwa dość często występują do organów nadzoru górniczego np. o zaopiniowanie „warunków rekultywacji” nie precyzując (np. poprzez przesłanie projektu rozstrzygnięcia i kopii wniosku przedsiębiorcy wraz załączonymi dokumentami) czy przedmiotem opinii jest tylko kierunek, czy tylko osoba, czy termin, czy też stopień utraty wartości użytkowej gruntu, a może wszystkie te elementy.

Zdarza się również przesyłanie niespójnych dokumentów np. pisma w sprawie zaopiniowania jedynie kierunku oraz projektu rozstrzygnięcia proponującego stanowisko w sprawie kierunku, terminu, osoby, stopnia utraty wartości użytkowej, a często i sposobu rekultywacji.

Takie wystąpienie o stanowisko do organu nadzoru górniczego powoduje wyrażenie stanowiska nie zawsze zgodnego z oczekiwaniem przedsiębiorcy – strony postępowania.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 20 listopada 1997r. VSA 2699/96 ONSA 1998, Nr 4, poz. 123, *jeżeli przepis prawa materialnego uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska w formie opinii przez inny organ, to opinia ta nie może dotyczyć dowolnych spraw związanych z przedmiotem rozstrzygnięcia, lecz tylko tych aspektów, które wiążą się z zadaniami organu opiniującego.*

Współdziałanie organów nadzoru górniczego i administracji powiatowej występuje również w przypadku zakończenia działalności górniczej.

Jednym z elementów likwidacji zakładu górniczego jest rekultywacja.

Starostowie występują do dyrektorów okręgowych urzędów górniczych z pismem o opinię w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną.

Wystąpienie takie często poprzedzone jest oględzinami przeprowadzonymi przez upoważnionego pracownika administracji powiatowej.

Dobłą praktyką jest dołączanie kopii protokołu wraz z dokumentacją zdjęciową do pisma o opinię.

Przesłane ustalenia są weryfikowane z zapisami zatwierdzonych planów ruchu zakładów górniczych lub zakładów wykonujących roboty geologiczne (w przypadku rekultywacji części gruntów) lub planów ruchu likwidowanych zakładów górniczych oraz zapisami ustaleń pokontrolnych organów nadzoru górniczego.

Zgodnie ze stanowiskiem NSA brak decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji gruntów, zatwierdzeniu jej dokumentacji oraz ustaleniu terminu wykonania rekultywacji i zagospodarowania gruntów nie wyłącza dopuszczalności wydania decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną, jeżeli w świetle materiału dowodowego sprawy nie ma wątpliwości, że rekultywacja rzeczywiście została przeprowadzona.

Zgodnie z definicją rekultywacji zasadny wydaje się pogląd, że o zakończonej rekultywacji można mówić wówczas, gdy gruntom nadano lub przywrócono wartości użytkowe.

Takie stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 października 1989 r., sygn. akt II SA 892/89, ONSA 1989/2/86, stwierdzając, że jedynym kryterium oceny, czy w konkretnym wypadku nastąpiła rekultywacja gruntów, może być okoliczność, czy w wyniku odpowiednich zabiegów gruntom nadano lub przywrócono wartości użytkowe.

PODSUMOWANIE

Rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej.

Przedsiębiorca górniczy w każdej fazie swojej działalności (planowania, eksploatacji czy likwidacji) opracowuje dokumentacje zawierające elementy rekultywacji.

Dokumentacje te są weryfikowane przez różne organy, w tym starostów i dyrektorów okręgowych urzędów górniczych.

W zakresie rekultywacji wydawane są decyzje, które są wynikiem współdziałania organów.

Poprawne współdziałanie zależy od jakości opracowywanych i przesyłanych dokumentów.

Efektem takiego współdziałania
jest przywrócenie przez przedsiębiorcę wartości
użytkowych gruntom zdewastowanym
i zdegradowanym w wyniku działalności górniczej.

Dziękuję za uwagę

Zapraszam do udziału
w konsultacjach