

OU + Os'



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.006.02.2018
P/18/088

Starostwo Powiatowe w Sztumie	
KANCELARIA OGÓLNA	
wpl. dnia	2018 -07- 19
ilość zał.	5382
podpis	

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/088 – Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku.
Kontroler	Witold Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/78/2018 z 16 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sztumie, ul. Adama Mickiewicza 31, 82-400 Sztum (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starosta Powiatu Sztumskiego Wojciech Cymerys (dalej: „Starosta”). (dowód: akta kontroli str.3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2013-2018² Starosta podejmował działania w zakresie rekultywacji gruntów, wydając dwa rodzaje decyzji: kierunkowe³ i uznające rekultywację za zakończoną. Starosta nie określał jednak do 2015 r. w decyzjach kierunkowych stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ogr⁴, a wydanie jedynie ośmiu z 20 obowiązujących w kontrolowanym okresie decyzji kierunkowych i decyzji uznających rekultywację za zakończoną poprzedził uzyskaniem wymaganych opinii, o których mowa w art. 22 ust. 2 tej ustawy.

Przed wydaniem decyzji uznającej rekultywację za zakończoną w Starostwie sprawdzano spełnienie warunków określonych we wcześniej wydanych decyzjach kierunkowych, a do udziału w odbiorach wykonanych rekultywacji zapraszano przedstawicieli urzędów gmin, lasów państwowych, urzędów górniczych, co NIK uznaje jako dobrą praktykę postępowania w sprawach rekultywacji.

Nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach rekultywacji gruntów (polegające m.in. na niezrealizowaniu w 13 objętych badaniem postępowaniach wynikającego z art. 10 § 1 Kpa⁵ obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a w ośmiu z nich – niezachowaniu miesięcznego terminu załatwiania spraw,

¹ 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 wyjaśnienie.

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

³ Decyzje ustalające osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania, a od 2015 r. – również stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów.

⁴ Ustawa: z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161).

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).

o którym mowa w art. 35 § 3 tej ustawy) nie miały – zdaniem NIK – wpływu na końcowy efekt procesu rekultywacji wyrobisk pokopalnianych.

Starosta nie zapewnił realizacji w pełnym zakresie wynikającego z art. 27 ust. 3 ustawy ogrl wymogu przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, dla których ustalono kierunek, termin i osobę zobowiązaną do jej wykonania – pracownicy Starostwa przeprowadzali kontrole jedynie przed wydaniem decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną. Oględziny wykazały prawidłowe postępowanie pracowników Starostwa w trakcie kontroli postępu prac rekultywacyjnych.

Starosta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 33 pkt 3 i 4 ustawy ogrl prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji, a sprawozdania były sporządzane rzetelnie i przekazywane terminowo do właściwego urzędu marszałkowskiego.

W okresie objętym kontrolą Starosta uznał sześć rekultywacji za zakończone w ustalonym terminie. W jednym przypadku, w którym rekultywacji nie zakończono w terminie, a gruntu nie zrehabilitowano, Starosta nie podjął działań w celu wyegzekwowania obowiązku rekultywacji, nie naliczył też podwyższonej opłaty rocznej z tytułu użytkowania ww. gruntu, wyłączonego z produkcji rolnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie określono w wewnętrznych unormowaniach zasad postępowania przy realizacji zadań związanych z rekultywacją gruntów. Postępowania w tych sprawach prowadzono w oparciu o przepisy ustawy ogrl i Kpa. Do końca 2016 r. ww. zadania realizował pracownik Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami, a od 2017 r. – Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa, pełniący jednocześnie funkcję geologa powiatowego. Na stronie internetowej Starostwa umieszczono informacje o sposobie postępowania i wymaganych dokumentach w sprawach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania obszarów poeksploatacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-16, 50-52)

1.2. W latach 2013-2018 (I kwartał) na terenie powiatu sztumskiego eksploatowano kopaliny w 36 złożach (miejscach): w 14 – na podstawie koncesji wydanych przez Marszałka Województwa Pomorskiego i w 22 – na podstawie koncesji wydanych przez Starostę. Łączna powierzchnia eksploatowanego obszaru górniczego wynosiła 97,46 ha, a terenu górniczego – 112,30 ha. Dla 15 złóż wydano decyzje wygaszające koncesje.

(dowód: akta kontroli str. 53-62)

1.3. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 20 decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobyciu kopalni (kruszywa naturalnego lub piasku) dla 16 miejsc wydobycia:

- w 2013 r.: dwie decyzje ustalające osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji i jedną – zmieniającą osobę zobowiązaną do rekultywacji;

- w 2014 r.: jedną decyzję ustalającą osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji i jedną – uznającą rekultywację za zakończoną;
- w 2015 r.: trzy decyzje ustalające osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji, dwie – uznające rekultywację za zakończoną oraz dwie – zmieniające osoby zobowiązane do rekultywacji;
- w 2017 r.: trzy decyzje określające stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu, osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji, trzy – uznające rekultywację za zakończoną, jedną – zmieniającą katalog materiałów do wykorzystania w rekultywacji i jedną – zmieniającą termin zakończenia rekultywacji⁶ (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku stwierdziło nieważność ww. decyzji, gdyż wydłużyła ona termin zakończenia rekultywacji ponad pięcioletni okres na dokonanie tej czynności, wynikający z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl⁷).

Starosta w wydanych w latach 2013-2015 decyzjach nie określał stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu. Decyzje zmieniające osoby zobowiązane do rekultywacji gruntów były poprzedzane decyzjami przenoszącymi koncesje na wydobycie kruszywa na te osoby.

(dowód: akta kontroli str. 63-68, 87-89, 143, 189-210, 220, 223)

Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wynika, że:

- w kontrolowanym okresie osoby zobowiązane do rekultywacji gruntów nie przedłożyły Staroście zawiadomienia, o którym mowa w art. 22 ust. 3 ustawy ogrl;
- Starosta błędnie określił stronę postępowania w decyzji nr GK.6122.6.2016/2017, dotyczącego uznania rekultywacji za zakończoną, co jednak nie miało wpływu na termin wykonania rekultywacji (błąd skorygowano);
- Starosta we wszystkich decyzjach kierunkowych ustalał termin wykonania rekultywacji na „5 lat od momentu zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej”, przez co rozumiano 5 lat od daty wygaszenia koncesji na wydobycie kopaliny.

(dowód: akta kontroli str. 69-70)

1.4. W Starostwie przyjęto praktykę wydawania dwóch decyzji w sprawach rekultywacji gruntów: decyzji kierunkowych oraz decyzji uznających rekultywację gruntów za zakończoną. Postępowania administracyjne w sprawie wydania tych decyzji wszczynano na wniosek przedsiębiorców. Przy wydawaniu decyzji kierunkowych Starosta brał pod uwagę:

- w zakresie kierunku rekultywacji: zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- w zakresie terminu rekultywacji: zgodność z wymogami ustawy ogrl – 5 lat od momentu zaprzestania prowadzenia działalności przemysłowej,

⁶ Decyzja nr OS.6122.9.2017.AD z 12 września 2017 r., zmieniająca decyzję kierunkową nr GK.6122.11.2014 z 4 kwietnia 2014 r. (złóże Nowa Wieś VI). Dokumentacja dotycząca ww. sprawy w trakcie kontroli NIK znajdowała się w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Gdańsku.

⁷ Decyzją z 28 maja 2018 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku, po rozpoznaniu wniosku przedsiębiorcy o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymało w mocy własną decyzję z 5 marca 2018 r., stwierdzającą nieważność decyzji Starosty nr OS.6122.9.2017.AD z 12 września 2017 r. Strona nie wniosła w ustawowym terminie skargi na ww. decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

- w zakresie podmiotu zobowiązanego: tytuł prawny do nieruchomości przeznaczonej do rekultywacji oraz związek podmiotu z utratą lub ograniczeniem wartości użytkowej gruntu,
- stanowisko organów opiniujących decyzję.

W Starostwie przyjęto praktykę, że koszty sporządzenia opinii dotyczących rozmiaru ograniczenia wartości użytkowej gruntów ponosił wnioskodawca występujący o wydanie decyzji kierunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 94-96)

Starosta wydał osiem decyzji (spośród 20 analizowanych) po uzyskaniu opinii, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl, tj.:

- cztery z 14 obowiązujących w kontrolowanym okresie decyzji kierunkowych⁸ (dziewięć decyzji z lat 2013-2017 i pięć sprzed 2013 r.);
- cztery z sześciu decyzji uznających rekultywację za zakończoną;

Przed wydaniem pozostałych 12 decyzji (10 decyzji kierunkowych i dwóch decyzji uznających rekultywację za zakończoną) ww. opinii nie uzyskano.

Starosta, realizując obowiązek wynikający z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ogrl, określił stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów w pięciu (z 14 obowiązujących w kontrolowanym okresie) decyzjach kierunkowych. W pozostałych dziewięciu decyzjach nie dokonał takiego określenia, nie wydał również odrębnych decyzji określających stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, będących przedmiotem decyzji kierunkowych.

Wszystkie obowiązujące w Starostwie w kontrolowanym okresie decyzje kierunkowe i decyzje uznające rekultywację za zakończoną wydano na wniosek przedsiębiorców. W pięciu przypadkach przedsiębiorcy z wnioskiem o wydanie decyzji kierunkowej przedłożyli Staroście również dokumentację projektową rekultywacji wyrobiska.

(dowód: akta kontroli str. 84-89)

Przed wydaniem decyzji uznającej rekultywację za zakończoną sprawdzano spełnienie warunków określonych w decyzjach kierunkowych.

Dobrą praktyką – zdaniem NIK – było zapraszanie przez Starostę przedstawicieli urzędów gmin, lasów państwowych, urzędów górniczych do udziału w odbiorach wykonanych rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 71-82)

1.5. Poddane badaniu kontrolnemu NIK 14 decyzji w sprawach rekultywacji gruntów (osiem decyzji kierunkowych i sześć uznających rekultywację za zakończoną) spełniało wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 83)

Postępowania administracyjne w sprawach zakończonych ww. decyzjami były prowadzone z zachowaniem terminów tylko w pięciu przypadkach. W pozostałych dziewięciu opóźnienia w załatwieniu sprawy wynosiły od 1 do 119 dni w stosunku do miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa.

W dwóch przypadkach, w których wniosek złożyła jedna ze stron, stronom przekazano informacje o wszczęciu postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 87-89)

⁸ Z wyłączeniem decyzji zmieniających decyzje kierunkowe, opisanych w punkcie 1.3 wystąpienia.

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starosta nie określił stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów w dziewięciu decyzjach kierunkowych⁹, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ogrl (określenia nie dokonano ani w decyzjach kierunkowych, ani nie wydano odrębnych decyzji w ww. przedmiocie).

(dowód: akta kontroli str. 84-89)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że przyczyną tej nieprawidłowości było pomijanie w sprawach z zakresu rekultywacji etapu ustalania stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, wynikające ze stosowania do 2016 r. błędnej interpretacji przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 97-106, 123-134, 138-140)

Decyzje kierunkowe wydane przez Starostę w 2017 r. zawierały określenie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu, którego dotyczyły.

(dowód: akta kontroli str. 84-89)

2. Starosta wydał 10 decyzji kierunkowych¹⁰ oraz dwie decyzje uznające rekultywację za zakończoną¹¹ bez uprzedniego uzyskania wymaganych opinii, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl (Starosta nie wystąpił do właściwych organów o wydanie ww. opinii).

(dowód: akta kontroli str. 84-89)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że przyczyną tej nieprawidłowości było pomijanie w sprawach z zakresu rekultywacji etapu opiniowania decyzji, wynikające ze stosowania do 2016 r. błędnej interpretacji przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 97-106, 123-134, 138-140)

W 2017 r. Starosta wydał decyzje kierunkowe i decyzje uznające rekultywację za zakończoną po uzyskaniu opinii, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli str. 84-89)

3. W żadnym z objętych badaniem 14 postępowań, przeprowadzonych przed wydaniem w kontrolowanym okresie decyzji kierunkowych¹² i decyzji uznających rekultywację za zakończoną¹³ nie zrealizowano wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku umożliwienia stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Ponadto:

⁹ Decyzje nr: GK.6019/6/2006 z 31 sierpnia 2006 r., GK 6019/2/2008/2009 z 27 stycznia 2009 r., GK.6122.1.2011 z 21 czerwca 2011 r., GK.6122.2.2011 z 22 czerwca 2011 r., GK.6122.3.2011 z 11 sierpnia 2011 r., GK.6122.1.2013 z 16 stycznia 2013 r., GK.6122.3.2013 z 13.06.2013 r., GK.3122.9.2014 z 1 kwietnia 2014 r., GK.6122.3.2015 z 19 marca 2015 r.

¹⁰ Decyzje nr: GK.6019/6/2006 z 31 sierpnia 2006 r., GK 6019/2/2008/2009 z 27 stycznia 2009 r., GK.6122.1.2011 z 21 czerwca 2011 r., GK.6122.2.2011 z 22 czerwca 2011 r., GK.6122.3.2011 z 11 sierpnia 2011 r., GK.6122.1.2013 z 16 stycznia 2013 r., GK.6122.3.2013 z 13 czerwca 2013 r., GK.3122.9.2014 z 1 kwietnia 2014 r., GK.6122.3.2015 z 19 marca 2015 r., GK.6122.7.2015 z 24 czerwca 2015 r.

¹¹ Decyzje nr: GK.6122.4.2015 z 14 kwietnia 2015 r., GK.6122.5.2015 z 25 sierpnia 2015 r.

¹² Decyzje nr: GK.6122.1.2013 z 16 stycznia 2013 r., GK.6122.3.2013 z 13 czerwca 2013 r., GK.6122.9.2014 z 1 kwietnia 2014 r., GK.6019/6/2006 z 31.08.2006 r., GK.6122.3.2015 z 19 marca 2015 r., GK.6122.7.2015 z 24 czerwca 2015 r., GK.6122.6.2015 z 22 września 2015 r., OS.6122.10.2017 z 28 grudnia 2017 r.

¹³ Decyzje nr: GK.6122.16.2014 z 2 lipca 2014 r., GK.6122.4.2015 z 14 kwietnia 2015 r., GK.6122.5.2015 z 25 sierpnia 2015 r., GK.6122.5.2016/2017 z 10 marca 2017 r., GK.6122.8.11.2016/2017 z 29 marca 2017 r., OS.6122.6.2017 z 14 lipca 2017 r.

- w przypadku ośmiu postępowań¹⁴ decyzje wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, wynoszącym od 1 do 119 dni;
- w sześciu¹⁵ z ww. ośmiu postępowań nie wykonano obowiązków informacyjnych, określonych w art. 36 § 1 Kpa, a w pozostałych dwóch¹⁶ wprowadzie obowiązki te realizowano, jednak ostateczny termin załatwienia sprawy był późniejszy, niż określony w ostatniej z przekazanych stronom informacji.

(dowód: akta kontroli str. 87-89, 140-141)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że:

- przyczynami wydawania decyzji z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa były: przekładanie terminu kontroli odbioru zrehabilitowanego gruntu, konieczność uzyskania dodatkowych wyjaśnień, przeprowadzenia kolejnych wizji lokalnych, natłok spraw i reorganizacja pracy w Starostwie;
- przed wydaniem decyzji w objętych badaniem postępowaniach nie zachodziła konieczność umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań gdyż w postępowaniach nie zgromadzono dodatkowych materiałów lub dowodów (innych niż dokumenty dołączone do wniosku), a rozstrzygnięcia były zgodne z żądaniami stron. Zdaniem Starosty taka interpretacja przepisów skraca czas prowadzonego postępowania umożliwiając z kolei realizację art. 35 § 1 K.p.a. zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 50-52, 105-106, 123-134, 138-141)

Zdaniem NIK przyczyny odstąpienia od obowiązku określonego w art. 10 § 1 Kpa zostały przez ustawodawcę wskazane art. 10 § 2 tego aktu prawnego. Zgodnie z tym przepisem są nimi przypadki, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie wyjątków.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Starosta podejmował działania w zakresie rekultywacji gruntów, wydając dwa rodzaje decyzji: kierunkowe i uznające rekultywację za zakończoną. Starosta nie określał jednak do 2015 r. w decyzjach kierunkowych stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ogrl, a wydanie jedynie ośmiu z 20 obowiązujących w kontrolowanym okresie decyzji kierunkowych i decyzji uznających rekultywację za zakończoną poprzedził uzyskaniem wymaganych opinii, o których mowa w art. 22 ust. 2 tej ustawy.

Przed wydaniem decyzji uznającej rekultywację za zakończoną w Starostwie sprawdzano spełnienie warunków określonych we wcześniej wydanych decyzjach kierunkowych, a do udziału w odbiorach wykonanych rekultywacji zapraszano przedstawicieli urzędów gmin, lasów państwowych, urzędów górniczych, co NIK uznaje jako dobrą praktykę postępowania w sprawach rekultywacji.

¹⁴ Zakończonych wydaniem decyzji nr: GK.6122.1.2013 z 16 stycznia 2013 r., GK.6122.7.2015 z 24 czerwca 2015 r., GK.6122.16.2014 z 2 lipca 2014 r., GK.6122.4.2015 z 14 kwietnia 2015 r., GK.6122.5.2015 z 25 sierpnia 2015 r., GK.6122.5.2016/2017 z 10 marca 2017 r., GK.6122.6.11.2016/2017 z 29 marca 2017 r., OS.6122.10.2017 z 28 grudnia 2017 r.

¹⁵ Zakończonych wydaniem decyzji nr: GK.6122.1.2013 z 16 stycznia 2013 r., GK.6122.7.2015 z 24 czerwca 2015 r., GK.6122.16.2014 z 2 lipca 2014 r., GK.6122.4.2015 z 14 kwietnia 2015 r., GK.6122.5.2015 z 25 sierpnia 2015 r., OS.6122.10.2017 z 28 grudnia 2017 r.

¹⁶ Zakończonych wydaniem decyzji nr: GK.6122.6.11.2016/2017 z 29 marca 2017 r., GK.6122.5.2016/2017 z 10 marca 2017 r.

Opis stanu
faktycznego

Nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach rekultywacji gruntów (polegające m.in. na niezrealizowaniu w 13 objętych badaniem postępowaniach wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a w ośmiu z nich – niezachowaniu miesięcznego terminu załatwiania spraw, o którym mowa w art. 35 § 3 tej ustawy) nie miały – zdaniem NIK – wpływu na końcowy efekt procesu rekultywacji wyrobisk pokopalnianych.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

2.1. W latach 2013-2017 pracownicy Starostwa przeprowadzili sześć kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów na pięciu złożach. Wszystkie ww. kontrole wykonano przed wydaniem decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną – nie przeprowadzono kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, o której mowa art. 27 ust. 3 ustawy ogrl, przed zgłoszeniem przez zobowiązanego zakończenia prac rekultywacyjnych. Kontrolami nie objęto: w 2013 r. – trzech wyrobisk, w 2014 r. – pięciu wyrobisk, w 2015 r. – czterech wyrobisk, w 2016 r. – sześciu wyrobisk i w 2017 r. – trzech wyrobisk.

(dowód: akta kontroli str. 92-93, 107-134, 138-139)

2.2. W latach 2013-2017 w Starostwie nie przeprowadzono kontroli wyrobisk, dla których Starosta określił kierunek i termin rekultywacji, przed zakończeniem prac rekultywacyjnych (patrz pkt 2.1). Natomiast Starostwo posiadało dla pięciu wyrobisk, dla których wydano decyzje kierunkowe dokumentację dotyczącą projektów rekultywacji od przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 87-89, 92-93)

Starosta nie posiadał w dokumentacji prowadzonych spraw z zakresu rekultywacji gruntów obmiarów wyeksploatowanej części złoża (zgodnie z § 162 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego¹⁷ obowiązek dokonania takich obmiarów ciąży na przedsiębiorcy przed przystąpieniem do rekultywacji).

Z wyjaśnień Starosty wynika, że nie żądano od przedsiębiorcy ww. dokumentacji, gdyż jest ona dostępna w trakcie przeprowadzanych kontroli u przedsiębiorcy. We wniosku o uznanie rekultywacji za zakończoną przedsiębiorca określał powierzchnię zrekultywowanego gruntu w oparciu o powyższe obmiary.

(dowód: akta kontroli str. 135-137)

W kontrolowanym okresie prowadzono jedną rekultywację (na wyrobisku Nowa Wieś VI) z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami¹⁸. Dokumentacja dotycząca tej rekultywacji w trakcie kontroli NIK znajdowała się w organie odwoławczym.

(dowód: akta kontroli str. 112)

¹⁷ Dz. U. poz. 1008.

¹⁸ Dz. U. poz. 796.

2.3. W trakcie kontroli NIK zleciła¹⁹ Staroście przeprowadzenie na wskazanych wyrobiskach²⁰ czterech kontroli doraźnych, obejmujących swoim zakresem zgodność wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji gruntów (kontrolę, o których mowa w art. 27 ust. 3 ustawy ogrl). W wyniku przeprowadzenia ww. kontroli pracownik Starostwa stwierdził, że na trzech wyrobiskach prac rekultywacyjnych nie rozpoczęto, a na jednym (Koślinka) rekultywacji, rozpoczętej w 2015 r. wypełnieniem dna wyrobiska 4 tys. ton PDS-2²¹ nie kontynuowano, mimo że termin na jej zakończenie upłynął 1 stycznia 2016 r.

W wyniku oględzin sposobu przeprowadzenia ww. czynności kontrolnych stwierdzono, że pracownik Starostwa za każdym razem:

- przedkładał upoważnienie do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy, który był właściwie zawiadamiany o kontroli;
- dokonywał wizji lokalnej, polegającej na obejściu terenu pozyskiwania kopalin w celu ustalenia, czy wykonano prace rekultywacyjne. W jej wyniku stwierdzono, że na żadnym z obiektów nie wykonano takich prac;
- żądał przedłożenia dokumentacji rekultywacji dla trzech wyrobisk (dla wyrobiska Koślinka, dokumentację posiadało Starostwo). Dla dwóch wyrobisk ww. dokumentacji nie sporządzono, a w przypadku jednego – przedsiębiorca dokumentacji nie okazał;
- sporządzał protokół z przeprowadzonej kontroli, który przed podpisaniem odczytywał przedsiębiorcy;
- informował przedsiębiorcę, że zgodnie z przepisami rekultywację należy zakończyć w terminie do pięciu lat od zaprzestania działalności przemysłowej oraz o konieczności wystąpienia z wnioskiem o uznanie rekultywacji za zakończoną;
- dysponował samochodem służbowym i cyfrowym aparatem fotograficznym, za pomocą którego dokumentował w formie zdjęć stan wyrobiska;
- do orientacji w terenie wykorzystywał dostępne mapy na geoportalu (rządowej bazie danych geodezyjnych). Nie korzystał z innych instrumentów i urządzeń pomiarowych.

(dowód: akta kontroli str. 147-187)

2.4. W okresie objętym kontrolą żadna z 10 osób zobowiązanych do rekultywacji nie zawiadomiła Starosty o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji (obowiązek składania takich zawiadomień w terminie do dnia 28 lutego roku następnego wynika z art. 22 ust. 3 ustawy ogrl).

(dowód: akta kontroli str. 90-91)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że w decyzjach kierunkowych nakładano na osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów obowiązek powiadamiania organu w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w roku ubiegłym zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji (art. 22 ust. 3 ustawy ogrl). Brak informacji o takich zmianach traktowano jako nieprzystąpienie zobowiązanego do prac rekultywacyjnych w związku z powyższym nie dochodzący wykonania powyższego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 107-134)

¹⁹ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.) – dalej: „ustawa o NIK”.

²⁰ Morany, Koślinka, Stare Miasto (dz. nr 32) i Stare Miasto (dz. nr 32, 34/1 i inne).

²¹ Syntetyczny materiał mineralny.

2.5. Starosta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 33 pkt 3 i 4 ustawy ogrl prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji. Sporządzone za lata 2013-2017 „Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów RRW-11” zawierały wymagane dane, zostały sporządzone rzetelnie i przekazane do właściwego Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego w Gdańsku w wymaganych terminach. W sprawozdaniu RRW-11 za 2017 r. na skutek omyłki pisarskiej w gminie Stary Dzierżoń wpisano błędnie wielkość powierzchni zrekultywowanej (zamiast 4,52 ha wpisano 4,45 ha), co wpłynęło na wykazaną w sprawozdaniu Starosty łączną powierzchnię gruntów zrekultywowanych (8,42 ha zamiast 8,49 ha). Omyłka pisarska została poprawiona i skorygowana w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 17-49, 211-217)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2013-2017 Starosta nie zapewnił realizacji w pełnym zakresie wynikającego z art. 27 ust. 3 w zw. z art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy ogrl obowiązku przeprowadzania co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, dla których ustalono kierunek, termin i osobę zobowiązaną do jej wykonania – pracownicy Starostwa przeprowadzili jedynie sześć kontroli na pięciu wyrobiskach, wszystkie przed wydaniem decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną. Kontrolami, o których mowa w art. 27 ust. 3 ustawy ogrl nie objęto: w 2013 r. – trzech wyrobisk, w 2014 r. – pięciu wyrobisk, w 2015 r. – czterech wyrobisk, w 2016 r. – sześciu wyrobisk i w 2017 r. – trzech wyrobisk.

(dowód: akta kontroli str. 92-93)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że w decyzjach kierunkowych nakładano na osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów obowiązek powiadamiania organu w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w roku ubiegłym zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji (art. 22 ust. 3 ustawy ogrl). Brak informacji o takich zmianach traktowano jako nieprzystąpienie zobowiązanego do prac rekultywacyjnych. Uznawano, że jeśli prac rekultywacyjnych nie wykonano, nie było przesłanek do kontroli wykonania obowiązku rekultywacji. Wykonanie tego obowiązku kontrolowano wtedy, gdy zobowiązany do rekultywacji złożył wniosek o odbiór rekultywacji, w którym informował o zakończeniu prac rekultywacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 107-112)

Zdaniem NIK fakt, że przedsiębiorcy nie zawiadamiali Starosty o powstałych w roku ubiegłym zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji nie zwalniał Starosty z wykonania obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 3 ustawy ogrl. Zawiadomienia ze swojej istoty dotyczą stanów powstałych w roku ubiegłym, a obowiązek ich złożenia obciąża osoby zobowiązane do rekultywacji. Natomiast celem kontroli, o której mowa w art. 27 ust. 3 ustawy ogrl jest ustalenie przez uprawniony organ stanu faktycznego na gruncie objętym obowiązkiem rekultywacji – na moment przeprowadzania czynności organu. Przepisy ustawy ogrl nie zwalniają Starosty z obowiązku przeprowadzania co najmniej raz w roku ww. kontroli w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do rekultywacji nie złożył zawiadomienia o powstałych w ubiegłym roku zmianach na gruncie, a przyjęcie odmiennego założenia doprowadziłoby do sytuacji, w której możliwość realizacji przez organ kontroli określonego w art. 27 ust. 3 w zw. z 26 ust. 2 i art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy

ogrl uprawnienia zostałaby uzależniona od woli (wyrażonej poprzez złożenie lub nie zawiadomienia) podmiotu zobowiązanego do rekultywacji.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie zapewnił realizacji w pełnym zakresie wynikającego z art. 27 ust. 3 ustawy ogrl wymogu przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, dla których ustalono kierunek, termin i osobę zobowiązaną do jej wykonania – pracownicy Starostwa przeprowadzali kontrole jedynie przed wydaniem decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną. Oględziny wykazały prawidłowe postępowanie pracowników Starostwa w trakcie kontroli postępu prac rekultywacyjnych.

Starosta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 33 pkt 3 i 4 ustawy ogrl prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji, a sprawozdania były sporządzone rzetelnie i przekazywane terminowo do właściwego urzędu marszałkowskiego.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał sześć decyzji uznających rekultywację (na obszarze o łącznej powierzchni 12,27 ha) za zakończoną. Wszystkie rekultywacje objęte ww. decyzjami zakończono w wyznaczonym w decyzjach kierunkowych terminie, nieprzekraczającym terminu zakończenia rekultywacji, określonego w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl (5 lat po zaprzestaniu działalności przemysłowej).

(dowód: akta kontroli str. 92-93)

3.2. Starosta w okresie objętym kontrolą nie odmówił wydania decyzji uznającej rekultywację za zakończoną. Starosta nie był informowany o przyczynach opóźnień w rekultywacji. Starosta nie posiadał informacji o tym, czy przedsiębiorcy po wygaśnięciu koncesji na wydobycie kopalin na terenie powiatu sztumskiego na gruntach objętych tymi koncesjami dalej prowadzili działalność przemysłową, o której mowa w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli str. 137, 189-191)

W jednym przypadku (dotyczącym wyrobiska Koślinka) pomimo niezakończenia rekultywacji gruntów w okresie 5 lat po wygaśnięciu koncesji, rozumianej jako zakończenie prowadzenia działalności przemysłowej, Starosta nie podjął działań w celu wyegzekwowania wykonania rekultywacji gruntów zdegradowanych.

(dowód: akta kontroli str. 92-93, 218-219)

3.3. Według wiedzy Starosty, w okresie objętym kontrolą, na terenie powiatu sztumskiego nie prowadzono działalności przemysłowej na obszarach wydobycia kopalin po wygaszeniu lub wygaśnięciu koncesji. Starosta nie posiadał informacji na temat zakładów górniczych, które w okresie objętym kontrolą zostały zlikwidowane w całości lub w części na podstawie decyzji Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 137)

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 marca 2015 r. Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu, a w okresie od 1 kwietnia 2015 r. do 30 kwietnia 2018 r. – Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku, nie wydali nakazów

likwidacji zakładów górniczych działających na terenie powiatu sztumskiego i eksploatujących kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

(dowód: akta kontroli str. 224-226)

3.4. W przypadku wyrobiska Koślinka (sprawa opisana w pkt 3.2 wystąpienia), w którym nie zakończono rekultywacji w terminie wynikającym z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl, Starosta nie naliczył osobom zobowiązanym podwyższonej opłaty rocznej, o której mowa w art. 28 ust. 3 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 87-89, 143)

Starosta nie wydłużał terminu zakończenia rekultywacji ponad ustawowo wyznaczony termin 5 lat od zakończenia prowadzenia działalności przemysłowej, za wyjątkiem decyzji opisanej w punkcie 1.3 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 87-89, 143, 189-210, 223)

3.5. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do Starostwa informacje wskazujące na nielegalne wydobycie kopalin na obszarze powiatu sztumskiego.

(dowód: akta kontroli str. 137)

3.6. W kontrolowanym okresie Starosta nie występował:

- do Marszałka Województwa Pomorskiego o uzyskanie środków z budżetu województwa pomorskiego w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów na cele rolne (art. 22c ust. 1 pkt 1 ustawy ogrl),
 - o pozyskanie środków z budżetu państwa na rekultywację gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia,
- ponieważ nie stwierdził utraty lub zmniejszenia wartości użytkowej gruntów wskutek działalności nieustalonych osób.

(dowód: akta kontroli str. 137)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dla wyrobiska Koślinka położonego w gminie Sztum obręb Koślinka działki nr 66, 67 koncesja na wydobycie kopalin z dniem 1 stycznia 2011 r. straciła swoją ważność²². Starosta 13 czerwca 2013 r. wydał decyzję ustalającą kierunek rekultywacji, a w niej termin zakończenia rekultywacji nie później niż 5 lat od chwili zaprzestania eksploatacji kruszywa. Pomimo, że przedsiębiorca nie wywiązał się z obowiązku rekultywacji gruntów w wyznaczonym terminie Starosta nie podjął działań przewidzianych art. 30 ustawy ogrl w celu wykonania przez przedsiębiorcę ww. obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 54, 68, 140, 218-219, 221-222)

Zgodnie art. 20 ust. 4. ustawy, rekultywację gruntów prowadzi się w miarę jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia działalności przemysłowej oraz kończy się w terminie do 5 lat od zaprzestania tej działalności, który w tym przypadku upłynął 1 stycznia 2016 r.

Natomiast art. 30 ustawy ogrl stanowi, że w przypadkach niewykonywania obowiązków określonych w ustawie stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Starosta wyjaśnił, że przeoczono termin zakończenia rekultywacji. Przeoczenie jest wynikiem zmian personalnych na stanowisku zajmującym się ochroną gruntów

²² Decyzja Starosty nr OS.6522.2.2011 AD wygaszająca koncesję na wydobycie kopalin.

rolnych. Termin zakończenia rekultywacji upłynął 1 stycznia 2016 r. Starosta nie rozpoczął postępowania egzekucyjnego bowiem przedsiębiorca w rozmowach prowadzonych ze Starostą zobowiązał się do zakończenia rekultywacji po uzyskaniu zezwoleń na przetwarzanie odpadów. Przedsiębiorca w projekcie rekultywacji wyrobiska zakładał wypełnianie terenu poprzez wykorzystanie przetworzonych odpadów. W związku z problemami z uzyskaniem stosownych zezwoleń rekultywacja do tej pory nie została zakończona pomimo zaangażowania przedsiębiorcy. Za niewszczęcie postępowania egzekucyjnego odpowiadała Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 142-146)

Zdaniem NIK trudności przedsiębiorcy w uzyskaniu stosownych pozwoleń w związku z obowiązkiem rekultywacji gruntów zdewastowanych nie są dostatecznym powodem do niewszczęcia postępowania egzekucyjnego.

2. W opisanej wyżej sprawie Starosta nie naliczył opłat podwyższonych w związku z niezakończeniem rekultywacji gruntów w terminie 5 lat (tj. od 1 stycznia 2016 r.), od wygaśnięcia koncesji z dniem 1 stycznia 2011 r., rozumianej jako zakończenie działalności przemysłowej. Tym samym doprowadził do zmniejszenia należnych wpłat na rzecz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego łącznie o kwotę 6.140,90 zł, tj. 2.080,12 zł za 2016 r., 2029,42 zł za 2017 r. i 2.031,36 zł za 2018 r.

Osobami odpowiedzialnymi za powyższe były Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami i Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 143-146, 188)

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy ogrl w razie niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w okresie, o którym mowa w art. 20 ust. 4, stosuje się opłatę roczną podwyższoną o 200% od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona.

Starosta wyjaśnił, że nie naliczył opłat podwyższonych zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy ogrl przez przeoczenie tej konieczności. Opłaty za wyłączenie gruntu klasy RIII b, były stale naliczane od 2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 143)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Starosta uznał sześć rekultywacji za zakończone w ustalonym terminie. W jednym przypadku, w którym rekultywacji nie zakończono w terminie, a gruntu nie zrehabilitowano, Starosta nie podjął działań w celu wyegzekwowania obowiązku rekultywacji, nie naliczył też podwyższonej opłaty rocznej z tytułu użytkowania ww. gruntu, wyłączonego z produkcji rolnej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego załatwiania spraw, wykonywania obowiązków informacyjnych, określonych w art. 36 § 1 K.p.a., a przed wydaniem decyzji administracyjnej umożliwiania stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań,
- podjęcie działań w celu wyegzekwowania zakończenia rekultywacji gruntów dla wyrobiska Koślinka oraz naliczenie podwyższonej opłaty rocznej za lata 2016-

2018 z tytułu użytkowania tego wyrobiska, w związku z niezakończeniem na nim rekultywacji w terminie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej,

- prowadzenie z wymaganą częstotliwością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, dla których ustalono kierunek, termin i osobę zobowiązaną do jej wykonania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego

Gdańsk, dnia 17 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Witold Dąbrowski

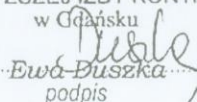
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


.....
Ewa Duszcza
podpis