



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.006.03.2018
P/18/088

Starostwo Powiatowe w Tczewie



564579

BO cep

Data wpływu: 2018-08-06

2018-08-06 09:18:46

24183/2018 (dost. poczta.)

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 | Iwona Miklikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/104/2018 z 6 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Tczewie, 83-110 Tczew, ul. Piaskowa 2 (dalej: „Starostwo”). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Tadeusz Dzwonkowski, Starosta Tczewski (dalej: „Starosta”)¹. (dowód: akta kontroli str. 5-6) |

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³ Starosta podejmował działania związane z rekultywacją gruntów po eksploatacji kopalni wydając na wniosek strony decyzje wynikające z art. 22 ust. 1 ustawy ogrl⁴. W decyzjach tych prawidłowo określano osobę zobowiązaną, kierunek rekultywacji oraz uznawano rekultywację za zakończoną. Poza trzema przypadkami, przed wydaniem decyzji zasięgnięto opinii podmiotów wskazanych w art. 22 ust. 2 ww. ustawy.

Stwierdzono jednak, że w pięciu decyzjach, zmieniających termin zakończenia rekultywacji termin ten określono z naruszeniem art. 20 ust. 4 ustawy ogrl. Ponadto siedem z 22 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną dotyczyło gruntów, w stosunku do których nie wydano wcześniej decyzji określających osobę zobowiązaną do ich rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania, tj. decyzji, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy ogrl. Brak takich decyzji uniemożliwił Staroście prowadzenie kontroli do których, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogrl, był zobowiązany.

Stwierdzono również nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach rekultywacji gruntów, polegające na niezrealizowaniu we wszystkich 20 objętych badaniem sprawach wynikającego z art. 10 § 1 Kpa⁵ obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wywiązał się z obowiązku kontroli wykonania rekultywacji gruntów. Stwierdzono bowiem, że nie były prowadzone w tym zakresie żadne kontrole przez pracowników Starostwa.

Starosta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 33 pkt 3 i 4 ustawy ogrl prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających

¹ Od 1 grudnia 2014 r. do 30 listopada 2014 r. Starostą Tczewskim był Józef Puczyński.

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

³ Kontrolą objęto lata 2013-2018 (do zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń z okresów wcześniejszych, jeżeli miały one wpływ na realizowane zadania.

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.).

rekultywacji. Sprawozdania te sporządzone były jednak nierzetelnie, gdyż nie ujęto w nich wszystkich terenów wymagających rekultywacji.

Starosta nie wykorzystywał w pełnym zakresie ustawowych uprawnień umożliwiających egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów – nie podjął działań w celu wydania decyzji określających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów po wydobyciu kopalin dla dwóch miejsc, mimo że od zakończenia na nich działalności przemysłowej upłynęło ponad osiem lat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

Opis stanu faktycznego

1.1. W Starostwie, w okresie objętym kontrolą, postępowania w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalin prowadzono na podstawie obowiązujących przepisów. Nie opracowano wewnętrznych uregulowań lub zasad postępowania w ww. zakresie, gdyż – jak wyjaśnił Starosta – nie było takiej potrzeby. Nie korzystano z możliwości umieszczenia na stronie internetowej Starostwa informacji o sposobie postępowania i wymaganych dokumentach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania obszarów poeksploatacyjnych.

Zadania związane z rekultywacją i zagospodarowaniem gruntów po eksploatacji kopalin prowadził inspektor w Wydziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa⁶.

Zadania z zakresu administracji geologicznej Starosta wykonywał przy pomocy geologa, z którym zawierano corocznie umowy zlecenia na świadczenie usług poza siedzibą Starostwa w zakresie m.in. oceny zgodności ze sztuką geologiczną wniosków i projektów, dokumentacji i innych opracowań dotyczących geologii, a także udziału w kontrolach i oględzinach z zakresu geologii. Geolog uczestniczył m.in. w odbiorach terenów, na których zakończono rekultywację gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 7-26, 33-34, 292-293, 298)

1.2. Na terenie Powiatu Tczewskiego od 2008 r. eksploatowano kopaliny w 29 miejscach, na podstawie koncesji wydanych przez: Starostę (w 16 miejscach) i Marszałka Województwa Pomorskiego (w 13 miejscach). Do 2013 r. wygaszono koncesje, dotyczące wydobywania kopalin w 11 miejscach. W latach 2013-2018 (I kwartał) eksploatowano kopaliny w 14 miejscach, na łącznej powierzchni obszaru górniczego: 118,1 ha, a terenu górniczego – 135,2 ha (Starostwo nie posiadało ww. danych dla jednego miejsca wydobycia). Ponadto dla czterech miejsc wydano koncesje, jednak nie rozpoczęto na nich eksploatacji kopalin⁷.

Na 31 marca 2018 r. z ww. 14 miejsc, w których w latach 2013-2018 (I kwartał) eksploatowano kopaliny dziewięć objęto decyzjami wygaszającymi koncesje – kopaliny eksploatowano w pięciu miejscach⁸.

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 35-38, 249-252)

⁶ Do jego zadań do 19 czerwca 2016 r. należało, poza prowadzeniem spraw związanych z ochroną gruntów wynikających z ustawy ogrl (w tym w zakresie rekultywacji: „wydawanie decyzji” w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntu, dokonywanie odbioru terenów zrehabilitowanych, udział w kontrolach z zakresu przestrzegania i stosowania przepisów ww. ustawy, przygotowywanie sprawozdań z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych), uzgadnianie projektów decyzji o warunkach zabudowy i decyzji lokalizacji celu publicznego, udzielanie pomocy publicznej De minimis, przygotowywanie materiałów związanych z budżetem powiatu z zakresu ustawy ogrl oraz uczestnictwo w wydawaniu opinii w sprawach gminnych programów ochrony środowiska, przygotowaniu aktualizacji powiatowego programu ochrony przyrody. Od 20 czerwca 2016 r. z zakresu obowiązków inspektora usunięto zagadnienia dotyczące uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy i decyzji lokalizacji celu publicznego.

⁷ Goszyn III pole A obręb Goszyn gmina Tczew; Rakowiec V obręb Rakowiec gmina Gniew; Czarlin I obręb Czarlin gmina Tczew; Gniszewo pole A obręb Gniszewo gmina Tczew.

⁸ Rokittki II obręb Rokittki gmina Tczew, Królów Las (Pole B) obręb Królów Las gmina Morzeszczyn, Gniew II obręb Ciepłe gmina Gniew, Brody obręb Kurszty, gmina Gniew, Opalenie (Pole C i D) obręb Opalenie, gmina Gniew.

1.3. W latach 2013-2018 (I kwartał) Starosta wydał 28 decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntu po wydobyciu kopalin dla 17 miejsc wydobywania (dwie decyzje określające osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania, 22 decyzje w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną i cztery decyzje zmieniających kierunek i termin rekultywacji), z tego:

- w 2013 r.: siedem decyzji (sześć w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną i jedną zmieniającą termin zakończenia rekultywacji);
- w 2014 r.: cztery decyzje (w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną);
- w 2015 r.: jedną decyzję (w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną);
- w 2016 r.: 14 decyzji (10 w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną, jedną określającą osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania i trzy zmieniające kierunek i termin zakończenia rekultywacji);
- w 2017 r.: jedną decyzję (w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną);
- w I kwartale 2018 r.: jedną decyzję (określającą osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania).

Żadnej z ww. czterech decyzji zmieniających kierunek i termin zakończenia rekultywacji nie wydano w związku z zawiadomieniami o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, przekazanymi Staroście przez przedsiębiorcę w realizacji obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 3 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli str. 35-38)

1.4. Badanie prawidłowości wydania 28 decyzji Starosty wykazało, że:

- wszystkie decyzje Starosta wydał na wniosek zainteresowanych;
- do wniosków o wydanie dwóch decyzji określających osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania dołączony był projekt rekultywacji;
- we wszystkich decyzjach Starosta wskazał jako zobowiązanego do wykonania określonych w nich obowiązków, osobę powodującą ograniczenia wartości użytkowej gruntu;
- we wszystkich decyzjach określających osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania Starosta określił stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony – zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ogrl – na podstawie opinii dwóch rzeczoznawców, o których mowa w art. 28 ust. 5 tej ustawy (opłaty za wykonanie opinii ponosił przedsiębiorca);
- dwie decyzje określające osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania, trzy z czterech decyzji zmieniających kierunek lub termin zakończenia rekultywacji, a także 21 z 22 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną Starosta wydał po zasięgnięciu opinii, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl;
- z 22 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną:
 - siedem⁹ dotyczyło gruntów, w stosunku do których nie wydano wcześniej decyzji określających osobę zobowiązaną do ich rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania, tj. decyzji, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ww. ustawy;
 - 10 dotyczyło rekultywacji częściowej;
- przed wydaniem ww. 22 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną sporządzano protokół odbioru zrehabilitowanego terenu, a do wniosku o ich wydanie dołączony był projekt rekultywacji;

⁹ Decyzje nr: WR.6122.1.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.3.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.2.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.4.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.5.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.7.2013 z 9 grudnia 2013 r., WR.6122.1.2015 z 19 maja 2015 r.

- zmian prawomocnych decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów dokonano na wniosek dwóch przedsiębiorców prowadzących wydobywanie w czterech miejscach. Zmiany dotyczyły kierunku zagospodarowania terenu (kierunek rolny – użytki zielone, dodano tereny zadrzewione i zakrzewione) i terminu zakończenia rekultywacji. Oba przedsiębiorcom termin zakończenia rekultywacji przedłużono ponad 5 letni okres, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl: jednemu w trzech miejscach (trzech decyzjami), a drugiemu w jednym miejscu (jedną decyzją) wydobywania kopaliny.

(dowód: akta kontroli str. 35-102)

Ponadto w badanym okresie obowiązywały dwie decyzje wydane przed 2013 r.:

- jedna określająca kierunek, termin i osobę zobowiązaną wydana w 2008 r., bez uprzedniego zasięgnięcia opinii o której mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl,
- jedna zmieniająca termin zakończenia rekultywacji, wydana w 2012 r. Wydanie tej decyzji spowodowało przekroczenie terminu rekultywacji ponad 5 letni okres, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli str. 40, 45)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że w Starostwie w kontrolowanym okresie:

- za datę zaprzestania działalności przemysłowej przyjmowano datę ważności koncesji lub datę jej wygaszenia, jeżeli była ona krótsza;
- wszystkie decyzje w sprawach rekultywacji wydawano na wniosek przedsiębiorcy, który proponował w nim kierunek i termin rekultywacji lub dane te wynikały np. z dołączonego do wniosku projektu rekultywacji. Decyzje wydawano zgodnie z żądaniem strony, jednak każdy projekt decyzji opiniował właściwy wójt lub burmistrz, weryfikując go z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zdaniem Starosty ustawa ogrl nie wskazuje jednoznacznie, jakimi kryteriami należy kierować się przy określeniu kierunku rekultywacji. Wydając rozstrzygnięcia w ww. zakresie, organ powinien wziąć pod uwagę całokształt okoliczności sprawy i po rozważeniu interesów stron zdecydować o kierunku rekultywacji, gdyż decyzja w tym zakresie – z powodu braku dostatecznych kryteriów ustawowych – ma uznaniowy charakter.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 98-102)

1.5. Badanie 20 losowo dobranych postępowań administracyjnych, w wyniku których Starosta wydał w kontrolowanym okresie decyzje w sprawach rekultywacji gruntów wykazało, że przeprowadzono je w terminach wynikających z art. 35 § 3 Kpa (cztery sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego załatwiono w ciągu miesiąca, a pozostałe – uznane za szczególnie skomplikowane – w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania), a wydane w ich wyniku decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa. W żadnym z ww. postępowań nie zrealizowano natomiast wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

(dowód: akta kontroli str. 104-106)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starosta wydał trzy decyzje (jedną – określającą osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania¹⁰, jedną – zmieniającą kierunek i termin zakończenia rekultywacji¹¹ i jedną – w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną¹²) bez uprzedniego uzyskania wymaganych opinii, o których mowa

¹⁰ Decyzja nr WR.6018-312/08 z 28 listopada 2015 r.

¹¹ Decyzja nr WR.6122.6.2015 z 21 marca 2016 r.

¹² Decyzja nr WR.6122.3.2016 z 23 sierpnia 2016 r.

w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl – Starosta nie wystąpił do właściwych organów o wydanie ww. opinii.

(dowód: akta kontroli str. 40-45, 48)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że przyczyną tej nieprawidłowości było przeoczenie pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za przygotowanie ww. decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 98-102)

2. Starosta w pięciu decyzjach¹³ zmieniających termin zakończenia rekultywacji, wydanych dwóm przedsiębiorcom prowadzącym wydobywanie kopaliny w czterech miejscach, określił ten termin z naruszeniem art. 20 ust. 4 ustawy ogrl, z którego wynika, że rekultywacja powinna zostać zakończona w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej na rekultywowanym gruncie. W efekcie wydania ww. decyzji określony nimi termin zakończenia rekultywacji dla poszczególnych miejsc wydobywania kopaliny był dłuższy łącznie o od 24 do 39 miesięcy od wynikającego z ww. przepisu.

(dowód: akta kontroli str. 40-45, 48, 51-89, 91-94)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że przedłużając terminy zakończenia rekultywacji kierował się wnioskami przedsiębiorców, uzasadnionymi problemami z uzyskaniem odpowiednich ilości mas ziemnych do uzupełnienia wyrobisk oraz nadrzędnym celem ustawy ogrl, jakim jest ochrona gruntów, w tym przywrócenie gruntem zdewastowanym lub zdegradowanym utraconych wartości użytkowych.

(dowód: akta kontroli str. 98-102)

Zdaniem NIK z treści art. 20 ust. 4 ustawy ogrl wynika, że jego celem jest doprowadzenie do rekultywacji gruntu w określonym czasie. Niewykonanie rekultywacji w terminie określonym w art. 20 ust. 4 ww. ustawy zobowiązuje starostę do podjęcia działań, mających na celu wyegzekwowanie tego obowiązku. Ponadto NIK zauważa, że organy administracji publicznej są związane przyznanymi im prawem uprawnieniami, co oznacza m.in., że nie mogą przyznawać stronom większych uprawnień, niż wynika to z przepisów.

3. W żadnym z objętych badaniem 20 postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem decyzji w sprawach rekultywacji gruntów, na których prowadzono lub zakończono wydobywanie kopaliny¹⁴, nie zrealizowano wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

(dowód: akta kontroli str. 104-106)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że strona zawsze zgodnie z art. 10 Kpa była informowana o przysługującym jej prawie do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przy załatwianiu ww. spraw kierowano się tezą wyroku WSA w Warszawie z 14 maja 2007 r. (II SA/Wa 491/07), z której wynika, że „Gdy postępowanie w sprawie zostało wszczęte na żądanie strony i rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o znany stronie materiał dowodowy, nie można czynić zarzutu uniemożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów w sytuacji, gdy strona nie występowała z wnioskiem o ich udostępnienie, ani też nie zgłaszała innych żądań w sprawie.”

¹³ Decyzje nr WR.6122.13.2012 z 5 lutego 2013 r., WR.6122.5.1.2015 z 21 marca 2016 r., WR.6122.9.2012 z 19 grudnia 2012 r., WR.6122.5.2015 z 18 kwietnia 2016 r., WR.6122.6.2015 z 21 marca 2016 r.

¹⁴ Decyzje nr WR.6122.1.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.2.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.3.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.4.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.5.2013 z 14 marca 2013 r., WR.6122.7.2013 r. z 9 grudnia 2013 r., WR.60182/11/07 z 23 czerwca 2014 r., WR.6122.1.2014 z 23 czerwca 2014 r., WR.6124.33.2014 z 23 czerwca 2014 r., WR.6122.2.2014 z 23 czerwca 2014 r., WR.6122.1.2015 z 19 maja 2015 r., WR.6122.2.2015 z 19 czerwca 2015 r., WR.6122.2.2016 z 23 sierpnia 2016 r., WR.6124.75.2016 z 2016 r. z 16 sierpnia 2016 r., WR.6124.74.2016 z 16 sierpnia 2016 r., WR.6124.78.2016 z 16 sierpnia 2016 r., WR.6124.77.2016 z 16 sierpnia 2016 r., WR.6124.76.2016 z 16 sierpnia 2016 r., WR.6122.1.2016 z 16 sierpnia 2016 r., WR.6122.6.2016 z 4 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 212-213)

NIK zgadza się w ww. tezę, jednak zauważa, że dotyczy ona sformułowanego przez wnoszącego skargę zarzutu naruszenia przy wydawaniu decyzji przepisów (m.in. art. 10 Kpa), które miało wpływ na wynik sprawy. Również zdaniem NIK naruszenie ww. przepisu we wskazanych w tezie okolicznościach (które odpowiadają stanowi faktycznemu w badanych postępowaniach) nie może być uznane za mające wpływ na wynik sprawy – i NIK takiego zarzutu nie sformułowała. Stwierdzić jednak należy, że naruszenie ww. przepisu nastąpiło, gdyż przyczyny odstąpienia od obowiązku określonego w art. 10 § 1 Kpa zostały przez ustawodawcę wskazane w 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.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Z 22 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną, siedem (wskazanych w punkcie 1.4 wystąpienia) dotyczyło gruntów, w stosunku do których nie wydano wcześniej decyzji określających osobę zobowiązaną do ich rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania, tj. decyzji, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli str. 35-102)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że treść art. 22 ust. 1 ustawy ogrl określa jedynie jakie decyzje w zakresie rekultywacji gruntów powinny zostać wydane. Ww. ustawa nie rozstrzyga, ile tych decyzji ma zostać wydanych, nie wynika z niej również, że takie decyzje wydaje się z urzędu. Brak decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji, terminu jej zakończenia i zagospodarowania gruntów nie stanowi – zdaniem Starosty – przeszkody do uznania rekultywacji za zakończoną, jeśli w świetle materiału dowodowego nie ma wątpliwości, że rekultywację przeprowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 98-102)

NIK zauważa, że decyzje, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy ogrl mogą być wydawane zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu. Wprawdzie ustawodawca nie przesądził o liczbie decyzji, które mogą być wydane na podstawie ww. przepisu, jednak wskazał w nim zakres przedmiotowy, który powinien być nimi objęty. Sytuacja, w której pierwszą i ostatnią decyzją dotyczącą gruntu, na którym prowadzona była eksploatacja kopalni jest decyzja o uznaniu jego rekultywacji za zakończoną świadczy o zrealizowaniu przez przedsiębiorcę celu ww. ustawy, jakim jest zrehabilitowanie gruntu (w sposób, który został ostatecznie przez Starostę przyjęty), jednak bez udziału Starosty, jako organu uprawnionego i zobowiązanego do działań w zakresie uprzedniego ustalenia kierunku i terminu rekultywacji.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Starosta podejmował działania związane z rekultywacją gruntów po eksploatacji kopalni wydając na wniosek strony decyzje wynikające z art. 22 ust. 1 ustawy ogrl. W decyzjach tych prawidłowo określano osobę zobowiązaną, kierunek rekultywacji oraz uznawano rekultywację za zakończoną. Poza trzema przypadkami, przed wydaniem decyzji zasięgnięto opinii podmiotów wskazanych w art. 22 ust. 2 ww. ustawy.

Stwierdzono jednak, że w pięciu decyzjach zmieniających termin zakończenia rekultywacji termin ten określono z naruszeniem art. 20 ust. 4 ustawy ogrl. Ponadto siedem z 22 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną dotyczyło gruntów, w stosunku do których nie wydano wcześniej decyzji określających osobę zobowiązaną do ich rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania, tj. decyzji, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy ogrl. Brak takich decyzji

uniemożliwił Staroście prowadzenie kontroli do których, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogrl, był zobowiązany.

Stwierdzono również nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach rekultywacji gruntów, polegające na niezrealizowaniu we wszystkich 20 objętych badaniem sprawach wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013-2017 pracownicy Starostwa nie przeprowadzili kontroli stosowania przepisów ustawy ogrl, o których mowa w art. 26 i art. 27 tej ustawy (w tym w zakresie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych – art. 27 ust. 3 ustawy ogrl) siedmiu wyrobisk, dla których wydano decyzje ustalające kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji.

W kontrolowanym okresie do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 107-112, 220-221)

2.2. W latach 2013-2017 kontrolami, o których mowa w punkcie 2.1 wystąpienia, nie objęto żadnego z siedmiu wyrobisk, dla których określono kierunek i termin rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 107-112)

Starostwo posiadało dla wszystkich siedmiu wyrobisk, dla których wydano decyzje określające osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania dokumentację dotyczącą projektów rekultywacji, przekazaną przez przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 39-50)

W kontrolowanym okresie wydano jedną decyzję na wykorzystanie odpadów innych niż niebezpieczne, pochodzących spoza zakładu górniczego (o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami¹⁵) z przeznaczeniem do rekultywacji wyeksploatowanego wyrobiska powstałego z wydobycia kopaliny pospolitej – kruszywa naturalnego sposobem odkrywkowym w obrębie Rokitki gmina Tczew.

(dowód: akta kontroli str. 294-296)

2.3. W trakcie kontroli NIK zleciła¹⁶ Staroście przeprowadzenie na wyrobisku¹⁷ kontroli doraźnej, obejmującej swoim zakresem zgodność wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji gruntów (kontrola, o której mowa w art. 27 ust. 3 ustawy ogrl). W wyniku przeprowadzenia ww. kontroli pracownik Starostwa stwierdził, że minął termin zakończenia rekultywacji, wynikający z decyzji Starosty oraz że wykonano większość prac wynikających z projektu rekultywacji.

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

- przedłożył upoważnienie do przeprowadzenia kontroli i okazał legitymację służbową uprawnionemu pełnomocnikowi przedsiębiorcy;

¹⁵ Gleba i ziemia, w tym kamienie inne niż wymienione w kodzie 17 05 03 – załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. z 2015 r, poz. 796).

¹⁶ 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”.

¹⁷ Działki nr 459/32 i 455/29 w Zabagnie, obręb Swarozyn, gmina Tczew o łącznej powierzchni 2,47 ha, dla których koncesja na wydobycie kruszywa naturalnego, wydana przez Starostę 7 października 2010 r. (decyzja nr WR-751/06/08) została przez Starostę wygaszona 22 listopada 2017 r. (decyzja nr WR.6522.1.2017). W decyzji Starosty z 26 lutego 2018 r. nr WR.6122.3.2017 określono rolny kierunek rekultywacji wyrobiska i termin jej zakończenia: do 31 maja 2018 r.

- zażądał przedłożenia dokumentacji rekultywacji wyrobiska (pełnomocnik nie posiadał na miejscu ww. dokumentacji – wyjaśnił, że istniejąca na wyrobisku hałda piasku – ok. 1500 ton zostanie wywieziona w najbliższym czasie);
- dokonał wizji lokalnej, a Geodeta Powiatowy, obecny podczas kontroli, wykonał pomiar obszaru górniczego urządzeniem GPS i potwierdził, że rekultywacja podstawowa (złagodzenie skarp, wyścielenie humusem, obsianie gorczyczą i wysianie nawozu) została przeprowadzona na całym obszarze górniczym;
- ustalenia kontroli dokumentował m.in. wykonując fotografie;
- poinformował pełnomocnika, że ustalony decyzją Starosty termin zakończenia rekultywacji upłynął 31 maja 2018 r., a protokół z kontroli sporządzony zostanie 3 lipca 2018 r. w Starostwie (protokół sporządzono w ustalonym terminie i podpisano przez strony biorące udział w kontroli);
- dysponował samochodem służbowym i aparatem cyfrowym (przyrządami pozwalającymi na dokonanie pomiarów i ustalenie obszaru rekultywowanego dysponował Geodeta Powiatowy, delegowany do wykonania pomiarów).

(dowód: akta kontroli str. 227-244)

2.4. W latach 2013-2017 jeden przedsiębiorca¹⁸ z siedmiu, którym wydano decyzje o kierunku i terminie zakończenia rekultywacji na siedmiu miejscach wydobywania, zawiadamiał każdego roku Starostę zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy ogrl o powstałych w roku ubiegłym zmianach na gruntach podlegających rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 115-117)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że wszyscy przedsiębiorcy, którym wydano decyzję ustalającą kierunek i termin zakończenia rekultywacji byli zobowiązani do przedkładania ww. zawiadomień zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy ogrl, a brak takich zawiadomień uznawano za brak zmian na gruntach objętych ww. decyzjami.

(dowód: akta kontroli str. 220-221)

2.5. Starosta w okresie objętym kontrolą, 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, jednak wykazana w nich w dziale 2 „Grunty podlegające rekultywacji i zagospodarowaniu”, w kolumnie „grunty wymagające rekultywacji – zdegradowane” powierzchnia zdegradowana nie odpowiadała stanowi faktycznemu, ustalonemu na podstawie decyzji o wygaszeniu koncesji. Ww. sprawozdania przekazano terminowo do Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku (jednostki budżetowej Województwa Pomorskiego)¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 103, 118-132)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013-2017 Starosta nie zapewnił realizacji, 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. W ww. okresie nie przeprowadzono w ogóle kontroli, o których mowa w art. 27 ust. 3 ww. ustawy,

¹⁸ Któremu Starosta wydał decyzję określającą kierunek i termin zakończenia rekultywacji nr G7018/16/96 z 25 marca 1996 r. zmienioną decyzją WR.6018/307/07 z 14 maja 2007 r.

¹⁹ Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku na podstawie Uchwały Nr 724/XXXIV/13 z dnia 28 października 2013 r. przejęło do zakresu swoich obowiązków zadania z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów przypisane Marszałkowi Województwa Pomorskiego ustawą ogrl.

w odniesieniu do: pięciu wyrobisk²⁰ w 2013 r., pięciu wyrobisk²¹ w 2014 r., pięciu wyrobisk²² w 2015 r., trzech wyrobisk²³ w 2016 r. i dwóch wyrobisk²⁴ w 2017 r.

Z wyjaśnień Starosty wynika, że ww. kontroli nie prowadzono z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe. Ponadto pracownik merytorycznie odpowiedzialny za zadania dotyczące rekultywacji gruntów nie posiadał specjalistycznego sprzętu i wiedzy do przeprowadzania pomiarów geodezyjnych, a w budżecie Powiatu Tczewskiego nie planowano środków na ten cel – Starosta zamierza wystąpić do Marszałka Województwa Pomorskiego o środki na przeprowadzenie ww. pomiarów.

(dowód: akta kontroli str. 220-221)

2. „Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfu RRW-11” za lata 2103-2017 zostały sporządzone w Starostwie niezgodnie ze stanem faktycznym, gdyż w dziale 2 sprawozdań „Grunty podlegające rekultywacji i zagospodarowaniu”, w kolumnie „grunty wymagające rekultywacji – zdegradowane” nie ujęto w powierzchni zdegradowanej: 21,1899 ha w sprawozdaniu za 2013 r.²⁵, 22,9030 ha w sprawozdaniu za 2014 r.²⁶, 21,7860 ha w sprawozdaniu za 2015 r.²⁷, 21,7860 ha w sprawozdaniu za 2016 r.²⁸ i 20,2370 ha w sprawozdaniu za 2017 r.²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 118-211, 245-248)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że nieujęcie ww. danych spowodowane było brakiem przepływu informacji między pracownikami wewnątrz wydziału merytorycznie odpowiedzialnego za przygotowanie sprawozdań. Powierzchnie gruntów nieujęte w sprawozdaniach dotyczą koncesji wydanych przez Starostę w latach 2006-2011 i przez Marszałka Województwa Pomorskiego w latach 2009-2014.

(dowód: akta kontroli str. 217-219)

²⁰ Będących przedmiotem decyzji nr: WR.6018-307/07 z 3 stycznia 2008 r., G.7019b/1/98 z 30 stycznia 1998 r., G.7011b/1/99 z 14 czerwca 1999 r., G.7018/16/96 z 25 marca 1996 r., WR.6018-312/08 z 28 listopada 2008 r.

²¹ Będących przedmiotem decyzji nr: WR.6018-307/07 z 3 stycznia 2008 r., G.7019b/1/98 z 30 stycznia 1998 r., G.7011b/1/99 z 14 czerwca 1999 r., G.7018/16/96 z 25 marca 1996 r., WR.6018-312/08 z 28 listopada 2008 r.

²² Będących przedmiotem decyzji nr: WR.6018-307/07 z 3 stycznia 2008 r., G.7019b/1/98 z 30 stycznia 1998 r., G.7011b/1/99 z 14 czerwca 1999 r., G.7018/16/96 z 25 marca 1996 r., WR.6018-312/08 z 28 listopada 2008 r.

²³ Będących przedmiotem decyzji nr: G.7018/16/96 z 25 marca 1996 r., WR.6018-312/08 z 28 listopada 2008 r., WR.6122.4.2015 z 23 maja 2016 r.

²⁴ Będących przedmiotem decyzji nr: WR. 6018-312/08 z 28 listopada 2008 r., G7018/16/96 z 25 marca 1996 r.

²⁵ W sprawozdaniu nie ujęto: trzech miejsc wydobywania o powierzchni 4,6568 ha w gminie Gniew (obręb Kursztyn działka 65 – 1,9908 ha, obręb Jeleń działka 151/2 – 1,1170 ha, obręb Kolonia Ostrowicka działka 185 – 1,5490 ha), pięciu miejsc wydobywania o powierzchni 11,0448 ha w gminie Tczew (obręb Małżewo działka 53 – 1,5290 ha, obręb Czarlin działka 7/1 – 1,9996 ha, obręb Zabagno działka 455 – 1,9676 ha, obręb Stanisławie działka 153/8 – 3,0521 ha, obręb Goszyn działka 62/8 – 2,4965 ha), jednego miejsca wydobywania o powierzchni 5,4883 ha w gminie Morzeszczyn (obręb Król Lasów Pole B).

²⁶ W sprawozdaniu nie ujęto: trzech miejsc wydobywania o powierzchni 4,6568 ha w gminie Gniew (obręb Kursztyn działka 65 – 1,9908 ha, obręb Jeleń działka 151/2 – 1,1170 ha, obręb Kolonia Ostrowicka działka 185 – 1,5490 ha), sześciu miejsc wydobywania o powierzchni 12,7579 ha w gminie Tczew (obręb Rokitki III działka 329/4 – 1,7131 ha, obręb Małżewo działka 53 – 1,5290 ha, obręb Czarlin działka 7/1 – 1,9996 ha, obręb Zabagno działka 455 – 1,9676 ha, obręb Stanisławie działka 153/8 – 3,0521 ha, obręb Goszyn działka 62/8 – 2,4965 ha), jednego miejsca wydobywania o powierzchni 5,4883 ha w gminie Morzeszczyn (obręb Król Lasów Pole B).

²⁷ W sprawozdaniu nie ujęto: dwóch miejsc wydobywania o powierzchni 3,5398 ha w gminie Gniew (obręb Kursztyn działka 65 – 1,9908 ha, obręb Kolonia Ostrowicka działka 185 – 1,5490 ha), pięciu miejsc wydobywania o powierzchni 12,7579 ha w gminie Tczew (obręb Rokitki III działka 329/4 – 1,7131 ha, obręb Małżewo działka 53 – 1,5290 ha, obręb Czarlin działka 7/1 – 1,9996 ha, obręb Zabagno działka 455 – 1,9676 ha, obręb Stanisławie działka 153/8 – 3,0521 ha, obręb Goszyn działka 62/8 – 2,4965 ha), jednego miejsca wydobywania o powierzchni 5,4883 ha w gminie Morzeszczyn (obręb Król Lasów Pole B).

²⁸ W sprawozdaniu nie ujęto: dwóch miejsc wydobywania o powierzchni 3,5398 ha w gminie Gniew (obręb Kursztyn działka 65 – 1,9908 ha, obręb Kolonia Ostrowicka działka 185 – 1,5490 ha), pięciu miejsc wydobywania o powierzchni 12,7579 ha w gminie Tczew (obręb Rokitki III działka 329/4 – 1,7131 ha, obręb Małżewo działka 53 – 1,5290 ha, obręb Czarlin działka 7/1 – 1,9996 ha, obręb Zabagno działka 455 – 1,9676 ha, obręb Stanisławie działka 153/8 – 3,0521 ha, obręb Goszyn działka 62/8 – 2,4965 ha), jednego miejsca wydobywania o powierzchni 5,4883 ha w gminie Morzeszczyn (obręb Król Lasów Pole B).

²⁹ W sprawozdaniu nie ujęto: jednego miejsca wydobywania w gminie Gniew (obręb Kursztyn działka 65 – 1,9908 ha), pięciu miejsc wydobywania o powierzchni 12,7579 ha w gminie Tczew (obręb Rokitki III działka 329/4 – 1,7131 ha, obręb Małżewo działka 53 – 1,5290 ha, obręb Czarlin działka 7/1 – 1,9996 ha, obręb Zabagno działka 455 – 1,9676 ha, obręb Stanisławie działka 153/8 – 3,0521 ha, obręb Goszyn działka 62/8 – 2,4965 ha), jednego miejsca wydobywania o powierzchni 5,4883 ha w gminie Morzeszczyn (obręb Król Lasów Pole B).

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wywiązał się z obowiązku kontroli wykonania rekultywacji gruntów. Stwierdzono bowiem, że nie były prowadzone w tym zakresie żadne kontrole przez pracowników Starostwa.

Starosta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 33 pkt 3 i 4 ustawy ogrl prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji. Sprawozdania te sporządzane były jednak nierzetelnie, gdyż nie ujęto w nich wszystkich terenów wymagających rekultywacji.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni

Opis stanu
faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie Starosta wydał:

- decyzje o uznaniu rekultywacji za zakończoną dla pięciu miejsc wydobycia kopalni o łącznej powierzchni zrekultywowanych gruntów 20,09 ha – w stosunku do których wydano wcześniej decyzje określające osobę zobowiązaną do ich rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania. Wszystkie rekultywacje objęte ww. decyzjami zakończono w wyznaczonym w nich terminie, jednak w przypadku rekultywacji czterech miejsc – przekraczającym termin jej zakończenia, określony w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl;
- decyzje o uznaniu rekultywacji za zakończoną dla siedmiu miejsc wydobycia kopalni o łącznej powierzchni zrekultywowanych gruntów 14,8689 ha – w stosunku do których nie wydano wcześniej decyzji określających osobę zobowiązaną do ich rekultywacji oraz kierunek i termin jej wykonania. Wszystkie rekultywacje objęte ww. decyzjami zakończono w terminie nieprzekraczającym terminu ich zakończenia, określonego w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli str. 35-102, 289)

Starosta dla dwóch miejsc wydobycia kopalni³⁰ o powierzchni obszaru górniczego 5,5486 ha i terenu górniczego 7,4792 ha nie wydał decyzji o określeniu osoby zobowiązanej do rekultywacji oraz kierunku i terminu jej wykonania, pomimo upływu terminu rekultywacji określonego w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl (w jednym przypadku 30 października 2014 r., a w drugim 11 maja 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 27-32)

Starosta nie podjął również działań w celu wydania decyzji o określeniu osoby zobowiązanej do rekultywacji oraz kierunku i terminu jej wykonania dla pięciu miejsc wydobycia kopalni³¹ o powierzchni obszaru górniczego 7,2325 ha oraz terenu górniczego 12,2127 ha, dla których nie upłynął termin rekultywacji określony w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl (koncesje zostały wygaszone w 2013 r. – dla trzech, w 2015 r. – dla jednego i w 2016 r. – dla jednego miejsca).

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 35-38, 249-252)

3.2. Starosta w okresie objętym kontrolą w jednym przypadku odmówił wydania decyzji uznającej rekultywację za zakończoną – w związku z pozostawieniem, na działce w Opaleniu w gminie Gniew (o pow. 2,2 ha, po eksploatacji ilów) wzniesienia, które zgodnie z projektem rekultywacji miało być zniwelowane. Decyzję w tej sprawie wydano 6 grudnia 2012 r., a termin wykonania rekultywacji upływał 22 stycznia 2013 r. Ponowny wniosek o odbiór rekultywacji przedsiębiorca złożył 6 czerwca 2016 r. Po dokonaniu odbioru zrekultywowanego terenu 23 sierpnia 2016 r. (po ponad trzech latach od upływu terminu zakończenia rekultywacji, wynikającego z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl) Starosta wydał decyzję o uznaniu rekultywacji za zakończoną.

³⁰ Położonych w gminie Tczew, obręb Goszyn, działka 62/8 i obręb Stanisławie, działka 153/8.

³¹ Obręb Rokitki, gmina Tczew, obręb Małzewo, gmina Tczew, obręb Kursztyn, gmina Gniew, obręb Czarlin gmina Tczew, obręb Królów Las, gmina Morzeszczyn.

(dowód: akta kontroli str. 44, 82, 86)

3.3. Starosta nie posiadał informacji o przypadkach prowadzenia działalności przemysłowej na obszarach wydobywania kopaliny, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje.

Starosta wyjaśnił, że:

- brak takich informacji wynika z faktu, że organy nadzoru górniczego kontrolujące przebieg procesu likwidacji zakładu górniczego oraz organy prowadzące rejestr działalności gospodarczej nie są zobowiązane do informowania Starosty o sposobie użytkowania obszarów, na których zakończono eksploatację;
- nie dysponuje informacjami o zakładach górniczych, które w badanym okresie zostały w części lub w całości zlikwidowane na podstawie decyzji dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego (dalej: „OUG”) – ustawa Prawo geologiczne i górnicze³² nie zobowiązuje organów nadzoru górniczego do informowania starosty o decyzjach zatwierdzających plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego lub jego części, albo zatwierdzających plan ruchu zakładu górniczego w części, w jakiej przewiduje on likwidację zbędnych ze względów technicznych i technologicznych urządzeń, instalacji, obiektów lub wyrobisk tego zakładu;
- jedynymi przekazywanymi z urzędu dokumentami informującymi o zakończeniu eksploatacji są decyzje organów koncesyjnych o wygaśnięciu koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 113-114)

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 OUG w Poznaniu, a w okresie od 1 kwietnia 2015 r. do 30 kwietnia 2018 r. – Dyrektor OUG w Gdańsku, nie wydali nakazów likwidacji zakładów górniczych działających na terenie Powiatu Tczewskiego i eksploatujących kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

(dowód: akta kontroli str. 224-226)

3.4. Na terenie Powiatu Tczewskiego eksploatacja kopaliny objętych prawem własności nieruchomości gruntowej prowadzona była na gruntach niewymagających decyzji o wyłączeniu ich z produkcji użytków rolnych (grunty rolne pochodzenia mineralnego klas IV, IVa, V, VI nie wymagają takich decyzji). Starosta nie naliczał podwyższonej opłaty rocznej ze zdewastowanych gruntów, o której mowa w art. 28 ust. 3 ustawy ogrl, ponieważ ich klasy bonitacyjne wykluczały naliczanie takich opłat.

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

3.5. W kontrolowanym okresie do Starostwa wpłynęło sześć zawiadomień o podejrzeniu wydobywania kopaliny bez koncesji (dwa – od podmiotów prywatnych i po jednym od Dyrektora OUG, Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tczewie, Dyrektora Izby Skarbowej w Gdańsku i Wójta Gminy Tczew). Cztery z ww. zawiadomień niezwłocznie przekazano zgodnie z właściwością do Dyrektora OUG (Starostwo otrzymało informacje o działaniach podjętych przez ww. organ w realizacji trzech zawiadomień – nie otrzymało takiej informacji dotyczącej sprawy ze stycznia 2018 r.). W pozostałych przypadkach w Starostwie podjęto działania wyjaśniające, w wyniku których stwierdzono: niezasadność zawiadomienia lub wydobywanie kruszywa, jednak nie w ramach działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 256-285)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że w kontrolowanym okresie nie ujawniono przypadków wydobywania kopaliny na terenie powiatu tczewskiego przez nieznanych sprawców oraz nie zinwentaryzowano terenów zdegradowanych w wyniku eksploatacji przez nieznane podmioty.

³² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz.2126, ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

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. 222-223)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starosta nie podjął działań w celu wyegzekwowania rekultywacji gruntów, bowiem nie wydał decyzji określających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów po wydobyciu kopalin w dwóch miejscach³³ o powierzchni obszaru górniczego 5,5486 ha i terenu górniczego 7,4792 ha, pomimo upływu terminu zakończenia rekultywacji określonego w art. 20 ust. 4 ustawy ogrl (w jednym przypadku 30 października 2014 r., a w drugim 11 maja 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 35-38, 98-102, 286-288)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że niepodjęcie ww. działań spowodowane było brakiem przepływu informacji między pracownikami wewnątrz wydziału merytorycznie odpowiedzialnego za prowadzenie spraw z zakresu rekultywacji gruntów, a także że podjęcie stosowne działania wobec przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z obowiązku rekultywacji ww. miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 253-255)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zauważa, że dla trzech miejsc wydobywania kopalin³⁴ (o powierzchni obszaru górniczego 3,9904 ha³⁵), dla których w 2018 r. mija termin (odpowiednio: 8 listopada 2018 r., 1 sierpnia 2018 r. i 23 października 2018 r.) zakończenia rekultywacji, wynikający z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl, do zakończenia kontroli NIK Starosta nie wydał decyzji, o których mowa w art. 22 ustawy ogrl.

(dowód: akta kontroli str. 27-32;35-38)

Ocena cząstkowa

Starosta nie wykorzystywał w pełnym zakresie ustawowych uprawnień umożliwiających egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów – nie podjął działań w celu wydania decyzji określających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów po wydobyciu kopalin dla dwóch miejsc, mimo że od zakończenia na nich działalności przemysłowej upłynęło ponad osiem lat.

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:

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków wydawania decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów bez zasięgnięcia opinii właściwych organów.
2. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków określania w decyzjach terminu zakończenia rekultywacji ponad 5 letni okres, liczony od zaprzestania działalności przemysłowej na gruncie.

³³ Położonych w gminie Tczew, obręb Goszyn, działka 62/8 i obręb Stanisławie, działka 153/8.

³⁴ W gminach: Gniew – obręb Kursztyn, Tczew – obręb Czarlin, Morzeszczyn – obręb Królów Las.

³⁵ Brak danych dotyczących powierzchni jednego miejsca wydobywania: gmina Morzeszczyn, obręb Królów Las.

3. Podjęcie działań w celu zapewnienia stronom przed wydaniem decyzji możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.
4. Niezwłoczne podejmowanie działań w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się podmiotu w wymaganym terminie z obowiązku rekultywacji gruntów.
5. Prowadzenie z wymaganą częstotliwością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni.
6. Rzetelne sporządzanie sprawozdań RRW-11.

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 Delegatury NIK w Gdańsku.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

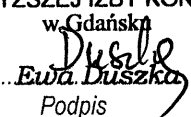
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 21 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Iwona Miklikowska
Główny specjalista kontroli państwowej


Podpis

2 up.
Dyrektor
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Ewa Duszka
Podpis