



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.03.2018

P/18/088

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź

T + 48 42 239 32 00, F + 48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/088 – Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Ryszard Lewiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/77/2018 z dnia 09 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wieluniu
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Stępień Starosta Wieluński od dnia 1 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów rzetelnie określały warunki rekultywacji. W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że 45% decyzji, które zostały skontrolowane, wydanych zostało po terminie określonym w kodeksie postępowania administracyjnego, a stron postępowania nie informowano o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. W Starostwie nie wywiązywano się z obowiązku przeprowadzenia, co najmniej raz w roku kontroli wyrobisk, dla których wydano decyzje określające kierunek rekultywacji (w czasie prowadzenia przez przedsiębiorców rekultywacji). Kontrole były przeprowadzane wyłącznie w związku ze złożeniem wniosków o uznanie rekultywacji za zakończoną. Starosta nie podejmował przewidzianych prawem działań wobec przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z obowiązku rekultywacji w wyznaczonym terminie, w tym zaniechał naliczenia stosownej opłaty podwyższonej.

Działania Starostwa w zakresie rekultywacji gruntów ograniczały się do wydawania decyzji określających kierunek, termin i osobę obowiązaną do przeprowadzenia rekultywacji lub decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną, przy czym przed wydaniem decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną przeprowadzane były oględziny terenu objętego rekultywacją.

Dodatkowo kontrola wykazała, że sprawozdania z realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów sporządzane były nierzetelnie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Określenie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

1. W Starostwie zadania związane z rekultywacją terenów po eksploatacji kopalin realizował Wydział Rolnictwa i Ochrony Środowiska. W ww. wydziale zatrudnionych

¹ W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

było 7 osób², przy czym zakres czynności tylko jednej z nich obejmował: wydawanie decyzji określających kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów; przyjmowanie dokumentacji geologicznej; zatwierdzanie projektów prac geologicznych; udzielanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych. Pracownica ta nie posiadała uprawnień geologa. Jak wyjaśnił Starosta, od 2013 r., po wypowiedzeniu pracy przez geologa, obowiązki związane z realizacją zadań z zakresu rekultywacji zostały powierzone pracownicy, która ukończyła studia podyplomowe z zakresu geologii. Starosta wskazał także, iż trudne sprawy konsultowane są telefonicznie, na zasadzie koleżeńskej (bez wynagrodzenia), z byłym pracownikiem Starostwa posiadającym uprawnienia geologa.

(dowód: akta kontroli str. 4-73, 76-104, 386-389)

W Starostwie nie opracowano i nie wdrożono uregulowań wewnętrznych z zakresu rekultywacji gruntów³.

(dowód: akta kontroli str. 386-389)

2. Na terenie powiatu wieluńskiego w okresie od 2013 r. do 2018 r. (I kwartał) obowiązywało 57 koncesji na wydobywanie kopalin, z czego 29 koncesji wydał Starosta i 28 wydał Marszałek Województwa. Łączna powierzchnia gruntów objętych koncesjami wynosiła 399,06 ha, z czego: dla trzech upłynął termin ważności, 31 zostało wygaszonych i 23 koncesje nadal obowiązują.

(dowód: akta kontroli str. 450-459)

3. Posiadająca aktualne upoważnienie Starosty Zastępczyni Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska wydała łącznie 42 decyzje w sprawach rekultywacji gruntów poeksploatacyjnych, przy czym na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2) i 3) z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴ 22 decyzje⁵ obejmujące swym zakresem osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntu, kierunek rekultywacji i termin jej przeprowadzenia, o łącznej powierzchni gruntów objętych tymi decyzjami 115,57 ha, przy czym w roku 2013 – cztery decyzje i w kolejnych latach (do 2017 r.) odpowiednio: pięć, cztery, sześć i trzy decyzje. Decyzje te dotyczyły 22 złóż kopalin. W roku 2018 (I kwartał) nie wydano takiej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 105-240, 255-279, 450-473)

Na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wydano dla 14 złóż kopalin 14 decyzji⁶ uznających rekultywację za zakończoną, o łącznej powierzchni gruntów objętych tymi decyzjami 67,67 ha, przy czym od 2013 r. do 2015 r. wydano po jednej rocznie decyzji, w roku 2016 wydano ich sześć i w 2017 r. pięć. W roku 2018 (I kwartał) nie wydano żadnej decyzji.

Ponadto wydano 3 decyzje⁷ określające osobę obowiązującą i kierunek rekultywacji (bez wskazania terminu jej przeprowadzenia), 2 decyzje⁸ określające termin

² Wg stanu na dzień 17.05.2018 r.

³ Na stronie internetowej Starostwa nie zamieszczono żadnej informacji dotyczącej rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, dalej „ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych”.

⁵ RS.6122.10.2013 z 8.11.2013 r., RS.6122.3.2014 z 20.05.2014 r., RS.6122.4.2014 r. z 30.05.2014 r., RS.6122.5.2014 z 30.05.2014 r., RS.6122.6.2014 z 16.10.2014 r., RS.6122.7.2014 z 13.10.2014 r., RS.6122.6.2015 z 29.10.2015 r., RS.6122.7.2015 z 26.10.2015 r., RS.6122.8.2015 z 15.12.2015 r., RS.6122.9.2015 z 21.12.2015 r., RS.6122.10.2015 z 22.01.2016 r., RS.6122.11.2015 z 16.03.2016 r., RS.6122.1.2016 z 30.03.2016 r., RS.6122.2.2016 z 05.04.2016 r., RS.6122.4.2016 z 27.06.2016 r., RS.6122.5.2016 z 01.07.2016 r., RS.6122.1.2017 z 21.04.2017 r., RS.6122.2.2017 z 13.06.2017 r., RS.6122.3.2017 z 17.08.2017 r., RS.6122.8.2012/2013, RS.6122.7.2012/2013 z 09.01.2013 r., RS.6122.9.2012/2013 z 14.01.2013 r.

⁶ RS.6122.11.2013 z 07.11.2013 r., RS.6122.8.2014 z 13.11.2014 r., RS.6122.1.2015 z 03.09.2015 r., RS.6122.5.2015 z 27.04.2016 r., RS.6122.8.2016 z 01.09.2016 r., RS.6122.9.2016 z 06.07.2016 r., RS.6122.11.2016 z 04.11.2016 r., RS.6122.12.2016 z 07.11.2016 r., RS.6122.13.2016 z 28.10.2016 r., RS.6122.15.2016 z 12.01.2017 r., RS.6122.4.2017 z 16.08.2017 r., RS.6122.5.2017 z 17.08.2017 r., RS.6122.7.2017 z 26.09.2017 r., RS.6122.9.2017 z 12.12.2017 r.

⁷ GN.6018-1/7/04 z 07.08.2006 r., GN.6018-1/1/04/07 z 15.02.2007 r., RS.6122.2.2011 z 21.10.2011 r.

⁸ GN.6018-1/7/04/07 z 30.07.2007 r., RS.6122.2.2011 z 19.03.2012 r.

rekultywacji (osoby obowiązane i kierunek rekultywacji były określone we wcześniej wydanych decyzjach), jedną decyzję⁹ określającą osobę i termin przeprowadzenia rekultywacji. Powyższych 6 decyzji wydano dla 4 złóż.

W przypadku dwóch postępowań¹⁰ odmówiono wydania decyzji ustalających kierunek rekultywacji z powodu negatywnych opinii wójtów gmin w tym zakresie. Powodem wydania negatywnych opinii w obu przypadkach była niezgodność proponowanego kierunku rekultywacji z planem ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy.

W jednym przypadku¹¹ odmówiono wydania decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną z uwagi na stwierdzenie podczas oględzin, iż teren poddany rekultywacji w kierunku rolnym nie jest zrekultywowany w sposób prawidłowy i zgodny z zakresem prac rekultywacyjnych.

W dwóch przypadkach¹² umorzono postępowanie o wydanie decyzji określających kierunek i termin rekultywacji z powodu wycofania przez przedsiębiorców złożonych wniosków, w jednym przypadku¹³ wniosek o ustalenie kierunku rekultywacji został wycofany, w jednym¹⁴ - wniosek o ustalenie kierunku rekultywacji pozostał bez rozpoznania z uwagi na brak uzupełnienia wniosku w terminie, w jednym¹⁵ - postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji określającej kierunek i termin rekultywacji zostało zawieszone i jeden¹⁶ wniosek o ustalenie kierunku rekultywacji był w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 105-279, 450-473)

4. Wydanie wszystkich decyzji w zakresie rekultywacji gruntów poeksploatacyjnych było poprzedzone złożeniem przez przedsiębiorcę wniosku oraz uzyskaniem przez Starostwo od Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach oraz od wójtów/burmistrzów gmin opinii, o których jest mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a w przypadku, gdy wnioskowano o ustalenie leśnego kierunku rekultywacji, także opinii Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi. Do ww. wniosków przedsiębiorcy załączali: proponowany kierunek rekultywacji, opis planowanych prac rekultywacyjnych lub dokumentację rekultywacji, potwierdzenie wniesienia stosownej opłaty, mapy geologiczne. W decyzjach tych prawidłowo ustalono osobę obowiązującą do przeprowadzenia rekultywacji.

Przed wydaniem decyzji uznającej rekultywację za zakończoną pracownicy Starostwa dokonywali oględzin zrekultywowanego terenu. W przypadku, gdy rekultywacja nie została wykonana zgodnie z warunkami zawartymi w decyzjach określających kierunek i termin zakończenia rekultywacji, w protokole oględzin były wskazywane prace, które osoba zobowiązana musi wykonać, aby uzyskać decyzję o uznaniu rekultywacji za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 150-224, 460-473)

5. Jedenaście z dwudziestu skontrolowanych postępowań administracyjnych, których rezultatem było wydanie 14 decyzji uznających rekultywację za zakończoną oraz 6 decyzji określających osoby obowiązane do rekultywacji gruntów, kierunek rekultywacji i termin jej przeprowadzenia zostało przeprowadzonych zgodnie

⁹ RS.6122.6.2012 z 23.11.2012 r.

¹⁰ RS.6122.2.2015 z 25.03.2015 r., RS.6122.10.2016 z 05.10.2016 r.

¹¹ RS.6122.1.2014 z 10.06.2014 r.

¹² RS.6122.3.2015 z 09.04.2015 r., RS.6122.4.2015 z 10.07.2015 r.

¹³ RS.6122.8.2017 z 19.09.2017 r.

¹⁴ RS.6122.6.2017 z 30.08.2017 r.

¹⁵ RS.6122.3.2016 z 28.04.2016 r.

¹⁶ RS.6122.1.2018 z 13.03.2018 r.

z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (dalej: Kpa).

(dowód: akta kontroli str. 460-473)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w ww. zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dziewięciu (z 20 skontrolowanych) postępowaniach administracyjnych dotyczących wydania decyzji w sprawach rekultywacji gruntów przekroczony został 30 dniowy termin załatwienia sprawy (o od siedmiu do 29 dni), a strony postępowania nie zostały powiadomione o przyczynach opóźnień i nowym terminie załatwienia sprawy.

Taki sposób postępowania był niezgodny z art. 35 § 1 i § 3 Kpa, który stanowi, iż organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Zgodnie z art. 36 § 1 Kpa o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(dowód: akta kontroli str. 438-442)

Starosta wyjaśnił, iż każdorazowo w wymienionych sprawach podejmował czynności administracyjne w ustawowym terminie, jednak nie było możliwe zakończenie ich w ciągu 30 dni, gdyż występowało o uzupełnienie wniosków, ponadto ustawowy czas oczekiwania na opinie organów współdziałających to 14 dni, od dnia otrzymania przez te organy pisma z prośbą o opinie. W każdym przypadku postępowań o zakończenie rekultywacji, w każdej sprawie przeprowadzone były oględziny, o których zawiadamiając strony należy brać pod uwagę art. 44 Kpa. Wyżej wymienione okoliczności, niezależnie od urzędu, determinowały zakończenie spraw.

(dowód: akta kontroli str. 438-442)

NIK wskazuje, iż ustalenie ilości dni opóźnienia w wydawaniu ww. decyzji zostało poczynione na podstawie dat wpływu oraz dat dostarczenia poszczególnych dokumentów rozpatrywanych w postępowaniach oraz z uwzględnieniem okresów oczekiwania na otrzymanie opinii od Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach, Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi, wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Ponadto, przedłużenie terminu załatwienia sprawy wymagało - zgodnie z art. 36 Kpa - poinformowania o tym stron, wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy.

Ocena częściowa

Starosta w wydawanych decyzjach w sprawach rekultywacji gruntów prawidłowo określał termin i osoby obowiązane do rekultywacji gruntów, kierunki rekultywacji oraz uznanie rekultywacji za zakończoną. W dziewięciu postępowaniach administracyjnych w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobyciu kopalin (45% skontrolowanych postępowań administracyjnych), Starostwo nie dochowało ustawowego terminu wydania decyzji administracyjnych, a strony postępowania nie zostały powiadomione o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2013 – 2018 (I kwartał) dla 28 złóż obowiązywały decyzje określające osobę obowiązującą do rekultywacji, kierunek i termin jej zakończenia. Pracownicy Starostwa przeprowadzili 16 oględzin wykonania obowiązku rekultywacji gruntów obejmujących 15 wyrobisk poeksploatacyjnych, przy czym dwoje oględzin przeprowadzono dla jednego wyrobiska. W ww. oględzinach uczestniczyli - oprócz pracowników Starostwa – w przypadku pięciu oględzin przedsiębiorcy i właściciele gruntów, a w 11 przypadkach tylko przedsiębiorcy. Kontrole były przeprowadzane w toku postępowań dotyczących wydania decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną. W związku z ww. oględzinami wydano 14 decyzji uznających, rekultywację za zakończoną. Dla jednego wyrobiska wydano decyzję odmawiającą uznania rekultywacji za zakończoną. Przyczyną odmowy był brak wykonania wszystkich prac rekultywacyjnych określonych w decyzji określającej osobę obowiązującą do przeprowadzenia rekultywacji, kierunek i termin jej zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 150-254, 450-459)

Jak wyjaśnił Starosta, w czasie ww. oględzin przeprowadzana była wizja lokalna w terenie, porównywany był stan faktyczny z zapisami w decyzjach ustalających kierunek i termin rekultywacji oraz we wniosku o zakończeniu rekultywacji. Pracownicy Starostwa korzystali z wypisów z rejestru gruntów dostępnego w urzędzie i wizualnie oceniali wykonanie rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 390-437)

2. W latach 2013 - 2018 pracownicy Starostwa nie objęli kontrolami żadnego z wyrobisk kopalin, dla którego obowiązywała decyzja określająca osobę obowiązującą do przeprowadzenia rekultywacji, kierunek i termin jej zakończenia. Oględziny wyrobisk były przeprowadzane jedynie w związku z wydawaniem decyzji uznających rekultywację za zakończoną. Powierzchnia wyrobisk, dla których wydano decyzje określające osoby obowiązane do przeprowadzenia rekultywacji, kierunki i terminy rekultywacji wynosiła 115,57 ha. Przedsiębiorcy w czterech przypadkach do wniosków o wydanie decyzji określającej kierunek rekultywacji załączyli dokumentację rekultywacji gruntów. W 14 protokołach z oględzin przeprowadzonych przez pracowników Starostwa, w związku z wnioskami o uznanie rekultywacji za zakończoną, nie było wzmianki o przedstawieniu im podczas oględzin dokumentacji rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 150-224, 450-473)

3. W wyniku oględzin wykonywanych przez pracowników Starostwa podczas kontroli obowiązku wykonania rekultywacji przeprowadzonej na czterech złożach¹⁸ ustalono, że Starostwo powiadomiło przedsiębiorców z wyprzedzeniem dwutygodniowym o miejscu i terminie przeprowadzenia kontroli oraz wskazało podstawę prawną przeprowadzenia kontroli. Z kontroli pracownicy Starostwa sporządzili protokoły kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 339-366)

Czynności kontrolne przeprowadzane przez pracowników Starostwa, w ramach ww. czterech kontroli, polegały na oglądaniu wyrobiska z jego krawędzi oraz wejściu do wyrobiska m.in. w celu identyfikacji rodzaju i rozmiaru widocznych z daleka śmieci znajdujących się w wyrobiskach. Jeden z pracowników Starostwa wykonał fotografie wyrobisk. Pracownicy Starostwa nie podejmowali działań nakierowanych na identyfikację granic obszaru objętego rekultywacją. Istnienie tych granic było identyfikowane z istnieniem krawędzi wyrobiska oraz warstwy zgarniętego humusu

¹⁸ Kontrole przeprowadzono na złożach: Kraszkowice V, Masłowice IV, Nietuszyna, Ostrówek V.

ziemnego zgromadzonego przy krawędzi wyrobiska. W przypadku dwóch wyrobisk rekultywacja nie została w ogóle rozpoczęta. W przypadku jednego z wyrobisk, podzielonego na dwa pola A i B, rekultywacja w przypadku pola A została rozpoczęta i polegała na umieszczeniu w nim odpadów R5, natomiast w przypadku pola B rekultywacja nie została rozpoczęta. Na zboczu wyrobiska pola A widoczne były elementy żelbetowe oraz w dole wyrobiska korzenie drzew. W czwartym wyrobisku proces rekultywacji polegający na umieszczeniu w wyrobisku odpadów R5 został rozpoczęty i nie zakończony. Dno wyrobiska zostało porośnięte samoistnie roślinnością, utworzyło się oczko wodne, wokół wyrobiska był zgromadzony humus. Z wyjaśnień pracowników Starostwa, przedsiębiorcy oraz właściciela gruntu, obecnych podczas kontroli wynikało, iż prowadzenie wydobywania kopalin związane było z dostarczaniem piasku na budowę obwodnicy Wielunia i drogi ekspresowej S8 przebiegającej w niedużej odległości od Wielunia. W przypadku dwóch wyrobisk stwierdzono występowanie niedużych ilości śmieci. W trakcie kontroli w żadnym z kontrolowanych wyrobisk nie była prowadzona rekultywacja, nie było również żadnych maszyn, urządzeń ani materiałów wskazujących, że rekultywacja była prowadzona i chwilowo ją zawieszono. Dna wyrobisk porośnięte były roślinnością trawiastą i samosiejkami drzew. Innych czynności kontrolnych, poza wyżej opisanymi pracownicy Starostwa nie dokonywali. Pracownicy Starostwa podczas przeprowadzania kontroli posiadali następujące dokumenty: decyzje określające osobę obowiązującą do przeprowadzenia rekultywacji, kierunek i termin przeprowadzenia rekultywacji, wniosek przedsiębiorcy o wydanie ww. decyzji wraz z załącznikami, w tym mapę obszaru górniczego, decyzje wygaszającą koncesję na wydobywanie kopalin oraz dokumentację przeprowadzenia rekultywacji. Nie dysponowali natomiast urządzeniami umożliwiającymi im określenie granic obszaru wyrobiska oraz terenu podlegającego rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 339-366)

4. W latach 2013 - 2018 (I kwartał) do Starostwa nie wpłynęło żadne zawiadomienie o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Starosta wyjaśnił, iż pracownicy Starostwa nie podejmowali działań w celu sprawdzenia, czy zaistniały u przedsiębiorców zobowiązanych do przeprowadzenia rekultywacji zmiany w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, które powodowałyby konieczność przekazania ww. zawiadomień. Wskazał równocześnie, że przepis art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nakłada obowiązek corocznego zawiadamiania na zobowiązanych do rekultywacji, a niewykonanie tego obowiązku nie jest zagrożone sankcją. W wyniku kontroli nie odnotowano przypadków pozyskania przez Starostwo w latach 2013-2017 informacji o zmianach w gruntach podlegających rekultywacji z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 438-445)

5. Starosta na podstawie art. 33 pkt 3) i 4) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych sporządzał za lata od 2013 r. do 2017 r. sprawozdania z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów wg wzoru RRW-11 i przysyłał je do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi w obowiązujących terminach. Informacje zawarte w tych sprawozdaniach nie były zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 280-338)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wbrew wymogom określonym w art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, pracownicy Starostwa nie przeprowadzali co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów. Taka sytuacja dotyczyła 22 wyrobisk, dla których zostały wydane decyzje określające kierunek, termin i osoby obowiązane do przeprowadzenia rekultywacji gruntów.

Starosta wyjaśnił, iż „1/2 etatu dla zadań dotyczących geologii i rekultywacji nie pozwala na realizację w pełni wszystkich punktów zapisanych w ustawie, a rekultywacja w większości przypadków polegała na wyprofilowaniu skarp, uporządkowaniu terenu górniczego i obsianiu go trawą i ten zakres czynności sprawdzany był przed wydaniem decyzji o zakończeniu rekultywacji. Brak dokumentacji rekultywacji (wnioskodawcy jej nie przedkładają) oraz ograniczona ilość etatu nie pozwala na realizację kontroli w trakcie rekultywacji. Kontrola przed wydaniem decyzji o zakończeniu wystarcza do podjęcia decyzji”.

(dowód: akta kontroli str. 390-437)

Zdaniem NIK powyższe wskazuje na niedostateczną kontrolę Starostwa nad wywiązywaniem się przez przedsiębiorców z obowiązku rekultywacji i nad prawidłowością przebiegu tego procesu. Brak regularnej kontroli nad prowadzoną przez przedsiębiorców rekultywacją może przyczyniać się do nieprawidłowych przekształceń środowiskowych i zagrażać bezpieczeństwu osób. Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych celem kontroli jest bowiem sprawdzenie zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości.

2. W Starostwie nierzetelnie sporządzano sprawozdania RRW-11 z realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż i torfów. Pomimo iż w poszczególnych latach kontrolowanego okresu na terenie powiatu wieluńskiego znajdowały się grunty, dla których w drodze decyzji ustalono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji, czy uznano rekultywację za zakończoną, w sprawozdaniu RRW-11 nie wykazywano żadnych danych odnośnie wielkości obszarów i położenia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 280-338)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: WGKKiGN) wyjaśnił, iż od dnia 1 stycznia 2010 r. zagadnienia z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów przeszły do kompetencji Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Leśnej, przy czym obowiązek sporządzania sprawozdania RRW-11 pozostał w kompetencji wydziału WGKKiGN. W związku z tym, iż wydział WGKKiGN nie posiadał informacji o postępowaniach prowadzonych przez Wydział Rolnictwa i Gospodarki Leśnej oraz wydanych decyzjach z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, nie wypełniał rubryk działu 2 sprawozdania RRW-11, tj. nie zamieszczał w nich informacji dotyczącej powierzchni gruntów zdewastowanych, zdegradowanych oraz powierzchni gruntów zrehabilitowanych i zagospodarowanych.

(dowód: akta kontroli str. 438-445)

Ocena częściowa

W Starostwie nie wywiązywano się z obowiązku przeprowadzania corocznej kontroli wykonania obowiązku rekultywacji. Kontrole były przeprowadzane tylko podczas rozpatrywania wniosków przedsiębiorców złożonych w celu uznania rekultywacji za zakończoną. Pracownicy Starostwa skontrolowali 14 wyrobisk poeksploatacyjnych kopalin, a 22, dla których określono kierunek rekultywacji,

pozostały nieskontrolowane. Sprawozdania w zakresie wielkości obszarów i położenia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu (RRW-11) były sporządzane niezgodnie ze stanem faktycznym. Powodem takiego stanu był brak przepływu informacji pomiędzy Wydziałami Starostwa.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

1. W okresie od 2013 r. do 2018 r. (I kwartał) na obszarze powiatu wieluńskiego dla jednego miejsca wydobywania kopaliny upłynęło ponad 5 lat (tzn. 7 lat¹⁹) od dnia wygaszenia koncesji na wydobywanie kopaliny i dla jednego miejsca wydobywania kopaliny upłynęło ponad 5 lat (tzn. 5 lat i 9 miesięcy) od upływu daty ważności koncesji²⁰. W przypadku jednego wyrobiska, dla którego wygaszono koncesję na wydobywanie kopaliny upoważniona pracownica wydała decyzję uznającą rekultywację za zakończoną²¹ po upływie 5 lat i 11 miesięcy od wydania decyzji wygaszającej koncesję²².

(dowód: akta kontroli str. 372-375, 446-449)

Upoważniona przez Starostę pracownica wydała dla 14 złóż kopalin 14 decyzji uznających rekultywację gruntów poeksploatacyjnych za zakończoną. Łączna powierzchnia zrehabilitowanych gruntów wynosiła 67,67 ha.

(dowód: akta kontroli str. 150-224, 390-437, 450-473)

2. W przypadku 14 złóż kopalin o łącznej powierzchni 67,67 ha, dla których Starosta wydał 14 decyzji określających termin zakończenia rekultywacji, rekultywację zakończono w wyznaczonych tymi decyzjami terminach. W pozostałych 28 przypadkach określony w decyzji termin zakończenia rekultywacji nie upłynął. Starosta w jednym przypadku²³ po przeprowadzeniu kontroli wykonania rekultywacji odmówił uznania rekultywacji za zakończoną, z powodu nie zrehabilitowania w sposób prawidłowy terenu w kierunku rolnym, przy czym termin przeprowadzenia rekultywacji nie upłynął. W uzasadnieniu decyzji odmownej wskazał także na brak przedstawienia przez osobę obowiązującą do rekultywacji pozwolenia wodnoprawnego.

(dowód: akta kontroli str. 105-224)

3. Starostwo nie posiadało informacji czy na obszarach wydobywania kopaliny, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje nadal była prowadzona działalność przemysłowa i nie podejmowało działań w celu pozyskania m.in. informacji o dacie zakończenia prowadzenia działalności przemysłowej. Starosta wyjaśnił, iż nie podejmowano działań w celu określenia ewentualnego prowadzenia działalności przemysłowej innej niż wydobywanie kopaliny, gdyż Starosta wydaje decyzje uprawniające do wydobywania kopaliny i na ich podstawie i w zakresie, który one obejmują, może kontrolować przedsiębiorcę.

Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach poinformował, iż w okresie od 2013 r. do 2018 r. (I kwartał) wydał na podstawie art. 129 ust. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze²⁴ na terenie powiatu wieluńskiego

¹⁹ Złoże Krzyworzeka, koncesja wygaszona decyzją z dnia 11.03.2011 r.

²⁰ Złoże Ostrówek, dla którego termin koncesji upłynął z dniem 30.09.2012 r.

²¹ Decyzja RS.6122.1.2015 r. z dnia 3.09.2015 r.

²² Decyzja nr RO-V-MK-7513-64/09 z dnia 9.11.2009 r. Marszałka Województwa Łódzkiego wygaszająca koncesję ze złoża „Zalęcze”.

²³ Decyzja RS.6122.1.2014 z 10.06.2014 r.

²⁴ Dz. U z 2017 r. poz. 2126, ze zm.

jedną decyzję²⁵ o obowiązku likwidacji zakładu górniczego „Krzyworzeka” (do 11 marca 2016 r.). W przedmiotowej sprawie nie wszczął postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 129 ust. 8 ww. ustawy.

W Starostwie nie posiadano wiedzy o powyższym fakcie.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 438-445)

4. W okresie od 2013 r. do 2018 r. (I kwartał) Starosta nie naliczał podwyższonej opłaty rocznej i jak wyjaśnił, nie robiono tego z uwagi na brak wytycznych, jak prawidłowo realizować dyspozycję art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W wyniku niniejszej kontroli zidentyfikowano jedno wyrobisko, dla którego Starosta nie naliczył opłaty podwyższonej, pomimo iż wystąpiły przesłanki jej naliczenia.

Dla jednego wyrobiska Starosta wydał decyzję o uznaniu rekultywacji za zakończoną po upływie 5 lat od wygaszenia przez Marszałka Województwa Łódzkiego koncesji na wydobywanie kopaliny²⁶. Dla kolejnego wyrobiska upłynęło 5 lat od zakończenia wydobywania kopaliny. Nieprawidłowość zaprezentowano w części *Ustalone nieprawidłowości pkt 2*. Dla ww. dwóch wyrobisk Starosta nie naliczył podwyższonej opłaty rocznej, ponieważ grunty, na których prowadzona była działalność wydobywcza, zaliczone zostały do klasy bonitacyjnej gruntów nie objętych obowiązkiem naliczania podwyższonej opłaty rocznej.

(dowód: akta kontroli str. 438-445)

5. Od 2013 r. do 2018 r. (I kwartał) nie zostały ujawnione ani też zgłoszone do Starostwa przypadki nielegalnego wydobywania kopalin.

(dowód: akta kontroli str. 438-445)

6. Na terenie powiatu wieluńskiego nie znajdowały się grunty, które utraciły lub zmniejszyły wartość użytkową wskutek działalności nieustalonych osób. W związku z powyższym Starosta nie występował o uzyskanie środków w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 438-445)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomimo upływu ponad siedmiu lat od wygaszenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Krzyworzeka” i niewywiązania się przez przedsiębiorcę z obowiązku rekultywacji, do czasu zakończenia kontroli NIK w Starostwie nie naliczono podwyższonej opłaty, o której mowa w art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów i leśnych - z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Koncesja na wydobywanie kruszywa ze złoża została wygaszona w dniu 11 marca 2011 r.²⁷, a złoże to znajdowało się w części na gruntach ornych klasy RIIB.

(dowód: akta kontroli str. 372-375, 438-445)

W dniu 03.01.2014 r. Starostwo otrzymało z Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach informację, iż Marszałek Województwa Łódzkiego decyzją z dnia 11.03.2011 r. wygasił koncesję na wydobywanie kopaliny z ww. złoża surowca ilastego. W decyzji tej dotychczasowy Przedsiębiorca został zobowiązany do przeprowadzenia rekultywacji. Do Starostwa w dniu 18.07.2016 r. wpłynął wniosek o ustalenie kierunku rekultywacji dla gruntów poeksploatacyjnych. W dniu 05.10.2016 r. upoważniony przez Starostę pracownik odmówił wydania decyzji ustalającej kierunek i termin przeprowadzenia rekultywacji. Powodem odmowy była negatywna opinia Wójta Gminy Mokrsko, wydana z uwagi na niezgodność

²⁵ Decyzja z dnia 29.05.2014 r.

²⁶ Decyzja Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 9 listopada 2009 r. stwierdzająca wygaśnięcie koncesji dla złoża „Załęcze”.

²⁷ Koncesja wydana była na okres do 30.06.2027 r.

zaproponowanego kierunku rekultywacji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Mokrsko. Do dnia dzisiejszego nie wydano decyzji o ustaleniu kierunku i terminu zakończenia rekultywacji oraz nie wydano decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną.

Starosta wyjaśnił, iż odstąpiono od naliczenia podwyższonej opłaty rocznej z uwagi na brak wytycznych, jak prawidłowo, bez narażania na bezpodstawne koszty naliczyć zobowiązania.

W ocenie NIK Starostwo zaniechało podjęcia stosownych działań celem ustalenia podwyższonej opłaty. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych opłatę roczną stosuje się od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona. W tych okolicznościach już w 2016 r. Starosta zobowiązany był naliczyć i egzekwować podwyższoną opłatę.

(dowód: akta kontroli str. 225-227, 438-445)

2. W przypadku jednego wyrobiska poeksploatacyjnego, dla którego ważność koncesji upłynęła z dniem 30.09.2012 r., Starosta nie podjął żadnych działań mających na celu wyegzekwowanie zakończenia rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 266-270)

Starosta wyjaśnił m.in., iż brak podjęcia działań wynikał z faktu, „*ż sprawa ta została przeoczona w ramach zmiany organizacji pracy i wpisie sprawy do innej teczki /.../. Wydział wystąpi do zobowiązanego o pilne wypowiedzenie się co do zakończenia rekultywacji*”.

(dowód: akta kontroli str. 446-449)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 30 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w przypadkach niewykonywania obowiązków określonych w ustawie stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ocena częściowa

W wyniku kontroli stwierdzono przypadki zaniechania naliczenia opłaty podwyższonej, pomimo wystąpienia przesłanek uzasadniających jej naliczenie, a także braku podjęcia określonych prawem działań w odniesieniu do przedsiębiorcy, który nie wywiązał się terminowo z wykonania obowiązku rekultywacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Prowadzenie z wymaganą częstotliwością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, dla których ustalono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji.
2. Zamieszczanie w sprawozdaniach RRW-11 informacji w zakresie wielkości obszarów i położenia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów.
3. Niezwłoczne podejmowanie działań w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się podmiotu w wymaganym terminie z obowiązku rekultywacji gruntów.

²⁸ Decyzje o ustaleniu kierunku rekultywacji wydane zostały przedsiębiorcy w dniach 07.08.2016 r. i 30.07.2007 r.

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524

4. W przypadkach braku możliwości terminowego załatwienia sprawy informowanie stron postępowania administracyjnego o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy i nowym terminie jej załatwienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

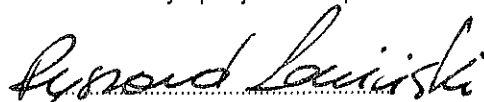
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Łódź, dnia 31 lipca 2018 r.

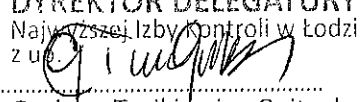
Kontroler
Ryszard Lewiński
Główny specjalista k. p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z u.s.


Podpis
Grażyna Tomaszewicz-Gnitecka
wicedyrektor

27.07.2018 r.
