



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.01.2018
P/18/088

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie
Kontroler	Izabela Kowalska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/44/2018 z 19 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Działdowie, ul. Kościuszki 3, 13-20 Działdowo (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Janicki – Starosta Działdowski (dalej: „Starosta”).

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

W okresie objętym kontrolą² Starosta, podejmował działania związane z rekultywacją gruntów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej³. Realizując postanowienia art. 22 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴ (dalej: „ustawa ogrl”) wydawał decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Określał w nich osobę obowiązującą, kierunek i termin wykonania rekultywacji, a także stopień utraty lub ograniczenia wartości użytkowej gruntów oraz uznawał rekultywację za zakończoną. W każdym przypadku przed wydaniem decyzji, zasięgnięto wymaganych opinii.

Stwierdzono jednocześnie nieprawidłowości, które dotyczyły w szczególności:

- niewywiązania się z obowiązku przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli wykonania rekultywacji gruntów na 53% obszarów objętych obowiązkiem jej wykonania,
- przeprowadzania kontroli wykonania obowiązków rekultywacji gruntów przez pracowników Starostwa, którym nie udzielono wymaganego prawem upoważnienia,
- niepodjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania wykonania obowiązku rekultywacji gruntów na terenie dwóch złóż,
- nieinformowania stron przed wydaniem decyzji, w przypadku 18 postępowań (spośród 20), o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w celu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co było niezgodne z art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: „Kpa”),
- odstąpienia w przypadku dwóch decyzji od zawarcia w nich uzasadnienia faktycznego mimo, że nie uwzględniały one w całości żądania strony,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę w formie opisowej.

² Lata 2013 – 2018 (I kwartał).

³ Dotyczy kruszyw naturalnych (żwir, piasek itp.), kredy jeziornej i surowców ilastych.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

- nierzetelnego sporządzenia rocznych sprawozdań RRW-11 za 2014 r., 2016 r. oraz 2017 r. w zakresie danych o powierzchni gruntów zrehabilitowanych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Starostwa⁶, zadania w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów przypisano Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami (dalej: „Wydział GN”)⁷. W latach 2013-2017 zatrudnionych było w nim od pięciu do sześciu pracowników, z tego jeden pracownik był odpowiedzialny m.in. za prowadzenie spraw związanych z rekultywacją i zagospodarowaniem gruntów. Natomiast zadania w zakresie udzielania koncesji na wydobycie kopalni zostały przypisane Wydziałowi Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa (dalej: „Wydział ROŚ”). W badanym okresie w Wydziale zatrudnionych było dwóch pracowników, w tym jeden był odpowiedzialny m.in. za prowadzenie nadzoru nad przestrzeganiem warunków określonych w koncesji dla przedsiębiorców eksploatujących kruszywo naturalne. Powyższe zadania były realizowane na podstawie zakresów czynności łącznie przez pięć osób⁸.

Do zadań Naczelników obu Wydziałów należało m.in. zapewnienie prawidłowego i terminowego wykonywania zadań objętych zakresem działania ww. Wydziałów.

(dowód: akta kontroli str. 3-28)

1.2. W badanym okresie, według danych Starostwa, na obszarze powiatu działdowskiego znajdowały się łącznie 50 miejsc wydobycia kopalni objętych prawem własności gruntowej⁹, dla których wydano koncesje na ich wydobycie, o łącznej powierzchni obszarów górniczych 652,89 ha oraz 651,58 ha terenów górniczych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 29-37)

1.3. W latach 2013-2017 Starosta realizując obowiązek, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy ogrl, wydał łącznie 36 decyzji w sprawach rekultywacji gruntów dla 40 miejsc wydobycia kopalni, z tego:

- 18 ustalających kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji dla 18 miejsc wydobycia,
- 14 uznających rekultywację za zakończoną dla 17 miejsc,
- 4 ustalające stopień utraty lub ograniczenia wartości gruntu dla pięciu miejsc wydobycia.

W decyzjach ustalających kierunek rekultywacji Starosta zobowiązywał przedsiębiorców do sporządzenia dwóch opinii określających stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, które należy złożyć do wniosku o uznanie rekultywacji za zakończoną oraz do sporządzenia dokumentacji rekultywacji.

W badanym okresie Starosta wydał trzy decyzje, którymi zmienił termin wykonania rekultywacji i po jednej decyzji zmieniając nimi odpowiednio kierunek rekultywacji oraz termin i kierunek rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 38-53)

⁶ Przyjęty uchwałą nr 128/16 Zarządu Powiatu Działdowskiego z dnia 30 marca 2016 r.

⁷ W Starostwie nie było odrębnych uregulowań wewnętrznych (procedury, wytyczne, zasady) dotyczących postępowań w sprawach rekultywacji gruntów. Nie skorzystano również z możliwości zamieszczenia na stronie internetowej Starostwa informacji o sposobie postępowania i wymaganych dokumentach dotyczących rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych.

⁸ W latach 2013-2017, w Wydziale GN, przez jednego pracownika, który odszedł z dniem 31.12.2017 r., na emeryturę, w okresie od 1 października 2013 r. do 16 listopada 2014 r. przez pracownika zatrudnionego na zastępstwo, od 1 marca 2018 r. do dnia kontroli NIK przez jednego pracownika. W Wydziale ROŚ w latach 2013-2017 (do 28 lutego) przez jednego pracownika, który awansował na stanowisko Naczelnika Wydziału ROŚ, od 1 kwietnia 2017 r. do dnia kontroli przez jednego pracownika.

⁹ Z tego w 23 miejscach przedsiębiorcy posiadali aktualne koncesje na wydobycie, natomiast dla 27 z nich koncesje wygasły lub zostały wygaszone.

¹⁰ Dane szacunkowe, nie uwzględniające złóż, dla których Starostwo nie posiadało tego rodzaju danych.

1.4. Analiza dokumentacji postępowań administracyjnych związanych z wydaniem wszystkich 36 decyzji w sprawie rekultywacji gruntów wykazała m.in., że:

- we wszystkich przypadkach postępowania administracyjne wszczęto na wniosek stron,
- wydanie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów było każdorazowo poprzedzone uzyskaniem wymaganych opinii wskazanych w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl,
- prawidłowo ustalono osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów,
- określenie kierunku i terminu rekultywacji następowało na podstawie dokumentacji złożonej przez stronę, tj. m.in. mapy sytuacyjno-wysokościowej projektowanego zagospodarowania terenu z naniesionymi granicami ustanowionego obszaru górniczego lub mapy ewidencji gruntów, na których naniesiono teren objęty wnioskiem o uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną ze wskazaniem obszarów projektowanych kierunków zagospodarowania,
- decyzje uznające rekultywację za zakończoną wydano po przeprowadzeniu oględzin zrekultywowanego obszaru.

Od IV kwartału 2016 r., Starosta wydawał odrębne decyzje określające stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów. W okresie wcześniejszym określenie stopnia ograniczenia określano w decyzjach o zakończeniu rekultywacji. Dowodami w tych sprawach były m.in. dwie odrębne opinie rzeczoznawców. Przedsiębiorców do sporządzenia tych opinii na swój koszt, zobowiązywał Starosta w decyzji ustalającej kierunek i termin rekultywacji.

Naczelnik GN wyjaśnił, że przedsiębiorcy pokrywali koszty ww. opinii rzeczoznawców, ponieważ zgodnie z art. 20 ust. 1 i ust. 3 ustawy ogrl, to osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt, a rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej. Elementem zaś procesu rekultywacji gruntów jest ustalenie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 54-68)

1.5. Analiza dokumentacji 20 postępowań administracyjnych (wszystkich 14 decyzji, w których uznano rekultywację za zakończoną oraz 6 decyzji ustalających kierunek rekultywacji), wykazała, że:

- 19 postępowań zakończono w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa,
- w 18 przypadkach decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa¹¹,
- w dwóch przypadkach, przed wydaniem decyzji umożliwiono stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, zgodnie z art. 10 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 69-73)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 18 postępowaniach nie były w pełni przestrzegane wymogi Kpa, ponieważ nie poinformowano stron przed wydaniem decyzji, o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w celu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co było niezgodne z art. 10 § 1 Kpa.

¹¹ Decyzje zawierały m.in.: oznaczenie organu administracji publicznej; datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny.

Naczelnik GN wyjaśnił, że w tych przypadkach przedsiębiorcy prowadzący wydobywanie kopalin, uczestniczyli w dokonywanych czynnościach dowodowych, zatem odstąpiono przed wydaniem decyzji od zawiadomienia o zebranych materiałach dowodowych i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.

NIK zauważa jednak, że zgodnie z art. 10 § 2 Kpa, organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

(dowód: akta kontroli str. 60-63, 69-73)

2. W przypadku dwóch decyzji¹² zmieniających termin wykonania rekultywacji odstąpiono od zawarcia w nich uzasadnienia faktycznego mimo, że nie uwzględniały one w całości żądania strony. Było to niezgodne z art. 107 § 4 Kpa.

Naczelnik GN wyjaśnił, że wynikało to z błędnego przeliczenia pięcioletnich okresów do zakończenia rekultywacji. W wyniku czego pracownik przygotowujący projekt decyzji uznał, że terminy te są zgodne ze złożonymi wnioskami.

(dowód: akta kontroli str. 44-53, 60-63)

3. W jednym przypadku mimo, że nie załatwiono sprawy w terminie nie zawiadomiono o tym stronie, a także o nowym terminie jej załatwienia, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 Kpa. Decyzję¹³ wydano bowiem siedem dni po upływie dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania.

Naczelnik GN wyjaśnił, że w przypadku tej decyzji nie zawiadomiono strony o nowym terminie załatwienia sprawy przez przeoczenie upływu ustawowego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 60-63, 69-73)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie ogrl, Starosta wydawał decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. Wskazywano w nich osobę obowiązującą, kierunek i termin wykonania rekultywacji, a także stopień utraty lub ograniczenia wartości użytkowej gruntów oraz uznawano rekultywację za zakończoną.

Stwierdzono jednak, że w przypadku 18 postępowań nie w pełni przestrzegane były wymogi Kpa dotyczące prowadzenia postępowania administracyjnego oraz wydawania decyzji administracyjnych.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

2.1. W okresie objętym kontrolą, pracownicy Starostwa przeprowadzili 60 kontroli dotyczących wykonania obowiązków rekultywacji gruntów w miejscach wydobywania kopalin. Kontrolom poddano 27 miejsc wydobywania (spośród 32, dla których określono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji). I tak w 2015 r. kontrolą objęto 22 miejsca wydobywania o łącznej powierzchni 220,58 ha, w 2016 r. – 20 obszarów wydobywania (odpowiednio 193,15 ha), a w 2017 r. – 18 miejsc (119,08 ha).

Wszystkie działania kontrolne dotyczące obowiązku rekultywacji prowadzono w formie oględzin w terenie. W przypadku każdej kontroli o zamiarze jej przeprowadzenia informowano wójta właściwej gminy oraz Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie (dalej: „Dyrektora OUG”). Poza dwoma kontrolami złożyła Rumian (w 2016 r. i 2017 r.), w których uczestniczył przedstawiciel Gminy Rybno, przedstawiciele ww. jednostek nie brali udziału w kontrolach.

Opis stanu
faktycznego

¹² Gn.6122.29.2015 z dnia 28 lipca 2015 r., Gn.6122.52.2016 z 18 października 2016 r.

¹³ Gn.6122.18.2013 z 8 sierpnia 2013 r.

W badanym okresie nie planowano i nie prowadzono rekultywacji gruntów przy zastosowaniu odpadów.

Stwierdzono, że dokumentacja rekultywacji dołączana była przez przedsiębiorcę przy wniosku o uznanie rekultywacji za zakończoną oraz sporadycznie w trakcie kontroli rocznych¹⁴. Analiza protokołów kontroli wykazała, że w przypadku sześciu złóż rekultywacja była prowadzona zgodnie z dokumentacją, co jednoznacznie wskazali kontrolujący pracownicy Starostwa. W pozostałych przypadkach nie prowadzono jeszcze rekultywacji (6) lub podjęto prace polegające m.in. na wyrównaniu terenu, usypaniu skarp, zalesieniu (15). W protokołach nie zawarto jednak informacji czy rekultywacja prowadzona była zgodnie z dokumentacją. Dokumentację dotyczącą obmiaru wyeksploatowanej części złoża, wskazaną w § 162 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego¹⁵, przedsiębiorcy przedstawiali na etapie składania wniosku o uznanie rekultywacji za zakończoną.

Naczelnik GN wyjaśnił, że w sytuacji, w której przedsiębiorca w trakcie kontroli nie przedkładał dokumentacji rekultywacji gruntów, określano jedynie faktyczny zakres rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 74-115)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie pięć złóż¹⁶ (spośród ww. 32) nie było objętych w ogóle kontrolą w zakresie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów. W latach 2013-2017 nie przeprowadzono z częstotliwością określoną w art. 27 ust. 3 ustawy ogrl, tj. co najmniej raz w roku, kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów w 56 miejscach wydobywania kopalin, dla których Starosta w drodze decyzji ustalił kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji. W 2013 r. oraz w 2014 r. nie przeprowadzono takiej kontroli w odniesieniu do 20 złóż, w 2015 r. – pięciu złóż, w 2016 r. do ośmiu, a w 2017 r. – trzech.

Naczelnik GN wyjaśnił, że w 2013 i 2014 nie przeprowadzono kontroli ponieważ odpowiedzialny za to pracownik przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, a następnie świadczeniu rehabilitacyjnym. W tym czasie na zastępstwo przyjęto niedoświadczonego pracownika. W latach 2015-2017 nieprzeprowadzenie kontroli niektórych złóż wynikało z niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 64-66, 74-76)

2. Kontrole rekultywacji gruntów były przeprowadzane przez pracowników Starostwa, nieposiadających stosownych upoważnień, o których mowa w art. 79a ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷. Przepisy te stanowią, że m.in. czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

Naczelnik GN wyjaśnił, że w Starostwie przyjęto, że pracownicy przeprowadzający kontrole rekultywacji gruntów okazywali przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej dowód osobisty i wystawioną przez urząd delegację, wskazującą cel oględzin.

¹⁴ Na podstawie protokołów kontroli ustalono sześć takich przypadków.

¹⁵ Dz.U. poz. 1008.

¹⁶ Filice IV, Dźwierznia III-Pole W, Grzybiny IV, Grzybiny III, Mławka.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. - uchylony z dniem 30 kwietnia 2018 r.

Opis stanu
faktycznego

Zdaniem NIK, taki sposób postępowania nie spełniał wymogów określonych w powołanej wyżej ustawie. Obecnie kwestie te reguluje art. 49 ust. 1 i ust. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 80-82, 116-118)

2.2. W wyniku oględzin czynności prowadzonych przez pracowników Starostwa w zakresie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji czterech miejsc wydobywania, dla których Starosta wydał decyzje ustalające jej kierunek¹⁹, ustalono m.in. że:

- dokonywano identyfikacji obszaru objętego kontrolą, wykorzystując w tym celu nawigację GPS telefonii komórkowej, pracownicy nie dysponowali urządzeniami pomiarowymi umożliwiającymi ustalenie rzeczywistych granic terenów objętych rekultywacją, w tym granic złóż lub powierzchni zbiornika wodnego,
- w przypadku dwóch miejsc wydobywania²⁰, pracownicy posiadali projekty dokumentacji rekultywacji przedsiębiorcy o sposobie jej przeprowadzenia,
- we wszystkich przypadkach wykonywano fotografie terenu objętego kontrolą za pomocą aparatu komórkowego oraz sporządzono protokół z kontroli,
- wysokość skarp i nasypów mierzono za pomocą taśmy mierniczej.

W toku oględzin pracownicy Starostwa ustalili m.in., że na terenie miejsc wydobywania:

- Gnojno-Petrykozy I (działki nr 67/5, 68/2, 69/2, 70/2, 71/2, 72/2, 73/4, 74/3, 75/2, 76/2, 77/2, 81/3, 83/5, 716/2, gmina Działdowo) grunt o powierzchni 8,12 ha nie został zrehabilitowany.
- Gralewo II (działka nr 29/5, gmina Płońnica) teren o powierzchni 2,00 ha nie został zrehabilitowany.
- Rywociny I (działki nr 116/1, 116/2, gmina Działdowo) grunt o łącznej powierzchni 8,36 ha nie został zrehabilitowany.
- Rywociny II (działka nr 115, gmina Działdowo) teren o powierzchni 1,04 ha nie został zrehabilitowany.

(dowód: akta kontroli str. 119-185)

2.3. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące obowiązku rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 79)

2.4. Analiza dokumentacji dotyczącej obowiązku (wynikającego z art. 22 ust. 3 ustawy ogr) zawiadomienia przez przedsiębiorców w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji wykazała, że w badanym okresie zawiadomienia takie złożyło łącznie 17 przedsiębiorców (spośród 20 prowadzących eksploatację kopalni) dla 31 miejsc wydobywania. I tak, w 2013 r. zawiadomienia dotyczyły 22 miejsc (spośród 26, dla których ustalono kierunek, termin i osobę obowiązanej do rekultywacji), w 2014 r. – 9 miejsc (spośród 26), w 2015 r. – 23 miejsc (spośród 26), w 2016 r. – 19 (26), w 2017 r. – 23 (29), a w 2018 r. – 20 (28).

W przypadku niezłożenia przez przedsiębiorcę zawiadomienia, Starosta w każdym przypadku wysyłał pismo wzywające do jego złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 186-191)

2.5. W latach 2013-2018 Starostwo przekazywało sprawozdania roczne RRW-11 do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie w terminach wyznaczonych w obowiązujących rozporządzeniach Rady Ministrów

¹⁸ Dz. U. poz. 646

¹⁹ Gnojno-Petrykozy I, Gralewo II, Rywociny I, Rywociny II.

²⁰ Rywociny I, Rywociny II

w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej. Za 2013 r. i 2015 r. prawidłowo również prowadziło sprawozdawczość z zakresu rekultywacji gruntów, o której mowa w art. 33 ustawy ogrl. Sprawozdania te zawierały m.in. informacje o wielkości gruntów zdewastowanych i zdegradowanych w wyniku wydobywania kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, podlegających rekultywacji oraz o wynikach ich rekultywacji. Informacje dotyczące powierzchni takich gruntów były zgodne z danymi wynikającymi z decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną, wydanymi w ww. okresie przez Starostę.

(dowód: akta kontroli str. 192-204)

Ustalone
nieprawidłowości

W sprawozdaniach rocznych RRW-11 za 2014 r., 2016 r. i 2017 r., w dziale 2, nierzetelnie wskazano powierzchnię gruntów zrehabilitowanych w ciągu roku. Podano w nich bowiem odpowiednio powierzchnię: 15,97 ha, 26,92 ha, 11,91 ha, mimo że z wydanych decyzji, w których uznano rekultywację za zakończoną w tych latach, wynikało, iż powierzchnie te wynoszą: 2,34 ha, 16,23 ha, 73,61 ha. Zgodnie z objaśnieniami do formularza RRW-11, sprawozdanie to stanowi wynik zapisów zawartych w decyzjach administracyjnych dotyczących gruntów podlegających rekultywacji i zagospodarowania.

Naczelnik GN wyjaśnił, że wynikało to z mylnie przyjętych danych, np. za 2014 r. błędnie doliczono powierzchnie gruntów zrehabilitowanych z postępowań wszczętych w 2014 r. ale zakończonych w 2015 r., natomiast za 2016 r. przyjęto wszystkie rozpoczęte w 2016 r. sprawy łącznie z zakończonymi w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 116-118, 193-204)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą Starosta nie w pełni wywiązał się z obowiązku kontroli wykonania rekultywacji gruntów. Stwierdzono bowiem, że 53% złóż nie było kontrolowanych z wymaganą częstotliwością, tj. co najmniej raz w roku, a pięć złóż nie było w ogóle objęte kontrolą. Ponadto pracownicy Starostwa dokonywali kontroli bez upoważnień wymaganych ustawą o swobodzie działalności gospodarczej. Ponadto nierzetelnie sporządzone zostały trzy sprawozdania RRW-11 w części dotyczącej powierzchni gruntów zrehabilitowanych.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2013-2018 (I kwartał) na terenie Powiatu znajdowało się 12 miejsc wydobywania kopalin, dla których upłynął termin przeprowadzenia rekultywacji gruntów. Powierzchnia obszarów górniczych tych miejsc wynosiła 495,07 ha, a terenów górniczych 124,66 ha²¹. Starosta wydał decyzje o uznaniu rekultywacji za zakończoną dla ośmiu wyrobisk o łącznej powierzchni obszarów górniczych 473,72 ha oraz terenów górniczych 100,32 ha.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy wydania decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 205-207)

Ustalone
nieprawidłowości

W dwóch przypadkach dotyczących złóża Gnojno-Petrykozy I, Gralewo II, o ogólnej powierzchni 10,12 ha²², w odniesieniu do których Starosta wydał decyzje²³, określające kierunek, termin i osobę zobowiązaną do wykonania rekultywacji, do dnia kontroli NIK nie podjęto działań w celu wyegzekwowania obowiązku wykonania rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, mimo że zaprzestanie działalności przemysłowej nastąpiło odpowiednio 31 grudnia 2008 r. oraz 31 grudnia 2012 r.

²¹ Dane szacunkowe, nie uwzględniające złóż, dla których Starostwo nie posiadało tego rodzaju danych.

²² Grunty te nie podlegały podwyższonej opłacie rocznej za zdewastowanie gruntów, o której mowa w art. 28 ust. 3 ustawy ogrl, ponieważ ich klasy bonitacyjne nie stanowiły podstaw do jej naliczania.

²³ Gn.6018.252.2007 z dnia 4 stycznia 2008 r., Gn.6018-58/2010 z 19 kwietnia 2010 r.

Naczelnik GN wyjaśnił, że nie podjęto działań w stosunku do złóż Gnojno-Petrykozy I i Gralewo II, ponieważ w 2015 r. została ogłoszona upadłość spółki zobowiązanej do rekultywacji. Zaznaczył jednak, że planowane jest wyegzekwowanie rekultywacji tych gruntów.

NIK nie podziela zdania Naczelnika GN, należy zauważyć bowiem, że od ogłoszenia upadłości spółki zobowiązanej do wykonania rekultywacji, minęły trzy lata, i organ w tym okresie nie podjął czynności zmierzających do wyegzekwowania wykonania rekultywacji. Zdaniem NIK, można było podjąć działania określone w art. 30 ustawy ogrl stanowiącym, że w przypadkach niewykonywania obowiązków określonych w ustawie stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w art. 61 § 1 Kpa, który uprawnia do wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 208-215, 224, 228-229)

Opis stanu faktycznego

3.2. W badanym okresie Starosta nie naliczał podwyższonej opłaty rocznej za zdewastowanie gruntów, o której mowa w art. 28 ust. 3 ustawy ogrl, ponieważ ich klasy bonitacyjne nie stanowiły podstaw do jej naliczania.

Starostwo nie odnotowało przypadków prowadzenia działalności przemysłowej na obszarach wydobywania kopaliny, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje.

Z informacji uzyskanej od Dyrektora OUG wynika, że organ ten nie wydawał z urzędu nakazów likwidacji zakładów górniczych działających na terenie powiatu działdowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 216-223)

3.3. W okresie objętym kontrolą kontrolowana jednostka uzyskała informacje o siedmiu przypadkach wydobywania kruszywa bez wymaganej przepisami prawa koncesji²⁴. W każdym przypadku pracownicy Starostwa dokonali oględzin miejsc prowadzenia takiego wydobywania. W sześciu przypadkach nie stwierdzono nielegalnego wydobywania. W jednym²⁵ natomiast stwierdzono wyrobisko poeksploatacyjne ze śladami świeżego wydobywania. Starostwo powiadomiło Policję o nielegalnym wydobywaniu piasku i żwiru. W efekcie dalszych działań Prokurator Prokuratury Rejonowej w Działdowie umorzył postępowanie.

W badanym okresie Starosta nie występował o środki z budżetu państwa oraz z budżetu województwa w związku z brakiem nielegalnego wydobywania.

(dowód: akta kontroli str. 225-227)

Ocena cząstkowa

Nie wykorzystano ustawowych uprawnień umożliwiających egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów. Nie podjęto bowiem, w przypadkach dwóch złóż, działań mimo upływu pięciu lat od zaprzestania prowadzenia na nich działalności przemysłowej.

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 Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Prowadzenie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopaliny, dla których ustalono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji z wymaganą prawem częstotliwością.

²⁴ Informacje zostały przekazane przez Straż Gminną w Działdowie, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Olsztynie, dwukrotnie od Welskiego Parku Krajobrazowego, trzykrotnie z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

²⁵ Działka nr 340, obręb Rumian

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

2. Niezwłoczne podejmowanie działań wobec podmiotu, który nie wywiązał się w wymaganym terminie z obowiązku wykonania rekultywacji gruntów.
3. Informowanie stron postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w celu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, a także zamieszczanie w decyzjach uzasadnienia faktycznego, w przypadku gdy nie uwzględnia ona w pełni żądania strony.
4. Rzetelnie sporządzanie sprawozdań RRW-11 w zakresie powierzchni gruntów zrehabilitowanych w danym okresie.
5. Wydawanie upoważnień pracownikom, którzy przeprowadzają kontrolę w zakresie rekultywacji gruntów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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.

Olsztyn, dnia 18 lipca 2018 r.

Kontroler
Izabela Kowalska
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
z up. p.o. Wicedyrektor
Józef Bogdański