



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.007.01.2018
P/18/088

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/088 – Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Leszek Chwał, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/81/2018 z dnia 20.04.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Gryfinie, ul. Sprzymierzonych 4, 74-100 Gryfino ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojciech Konarski, Starosta Gryfiński od 4.12.2006 r. ² (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁴, Starosta wydał łącznie 23 decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Przed ich wydaniem, we wszystkich przypadkach uzyskał opinie, o których mowa w art. 22 ust 2 ustawy z dnia 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵. W decyzjach prawidłowo określił osobę obowiązana, kierunek i termin wykonania rekultywacji. Decyzje uznające rekultywację za zakończoną były wydane we wszystkich sześciu przypadkach po przeprowadzeniu lustracji gruntów. Starosta rzetelnie wywiązywał się z obowiązku składania sprawozdań dotyczących wielkości obszarów i położenia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu oraz wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów.

W latach 2013–2015 Starosta nie dopełnił obowiązku corocznej kontroli wykonania rekultywacji gruntów dla 6 miejsc wydobycia kopalin, dla których wydano decyzje ustalające kierunek rekultywacji.

Starosta nie podjął działań dla jednego ze złóż (Moryń 2), pomimo upływu ważności wydanej uprzednio przez Starostę koncesji, a następnie, naruszając przepis art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów, wydał decyzje ustalające m.in. termin zakończenia rekultywacji gruntów na tym złożu, wykraczający poza dopuszczalny pięcioletni okres od zakończenia działalności.

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ 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.

⁴ Lata 2013-2018 (I kwartał) z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeżeli miało to wpływ na realizowane zadania.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, dalej: ustawa o ochronie gruntów lub uogr.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa⁶, zadaniami związanymi z rekultywacją gruntów rolnych i leśnych zajmował się Wydział Nieruchomości i Nadzoru Właścicielskiego⁷. W okresie objętym kontrolą sprawami związanymi z rekultywacją gruntów zajmował się jeden pracownik. Zadania te obejmowały m.in. przygotowanie decyzji nakładających na osobę (przedsiębiorcę) powodującą utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów obowiązek ich rekultywacji, przygotowanie decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji, przeprowadzanie kontroli wykonywania przepisów ustawy o ochronie gruntów w zakresie rekultywacji, przygotowanie decyzji uznającej rekultywację za zakończoną, prowadzenie sprawozdawczości z zakresu opłat rocznych, wielkości obszarów i położenia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu, wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Decyzje podpisywał, z upoważnienia Starosty naczelnik lub zastępca naczelnika Wydziału Nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 75)

Obowiązki geologa powiatowego zostały powierzone, w drodze umowy – zlecenia osobie prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie geologii. Do zadań geologa powiatowego należało m.in. prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem uprawnień Skarbu Państwa w odniesieniu do złóż, dla których Starosta jest organem koncesyjnym oraz przygotowywanie projektów pism, decyzji i postanowień oraz dokonywanie kontroli w zakresie kompetencji Starosty wynikających z ustawy z dnia 9.06.2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁸. Geolog powiatowy nie wykonywał zadań z zakresu rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 77-85)

Starostwo nie wdrożyło uregulowań wewnętrznych, które ustalałyby zasady dotyczące postępowań w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalin. Na stronie internetowej powiatu gryfińskiego www.bjp.gryfino.powiatm.pl zostały zamieszczone informacje o sposobie postępowania przy załatwianiu następujących spraw wraz z formularzami stosownych wniosków i wykazem wymaganych dokumentów: 1) Udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych na powierzchni do 2 ha i wydobyciu do 20.000 m³ rocznie; 2) wydania decyzji określającej kierunek rekultywacji/ termin wykonania rekultywacji/ osobę obowiązującą do wykonania rekultywacji; 3) wydania decyzji uznającej rekultywację gruntów za zakończoną; 4) wydania decyzji określającej stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 81-93)

1.2. W latach 2008-2018 (I kwartał) na obszarze powiatu gryfińskiego znajdowały się łącznie 23 miejsca wydobycia kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, o których mowa w art. 10 ust. 3 Prawa górniczego, w tym 22 miejsca wydobycia piasku lub żwiru i jedno miejsce wydobycia kredy jeziornej. Poza

⁶ Załącznik do uchwały nr 126/2015 Zarządu Powiatu w Gryfinie z dnia 1.10.2015 r.

⁷ Dalej: Wydział Nieruchomości.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm., dalej: Prawo górnicze.

miejscami wchodzącymi w skład kopalni Bielinek, Golice i Ognica, na pozostałych złożach nie prowadzi się działalności – także w przypadkach, kiedy koncesje na wydobycie kopalni nie wygasły lub nie zostały wygaszone.

(dowód: akta kontroli str. 95-108)

1.3. W badanym okresie Starosta wydał łącznie 23 decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobyciu kopalni, z tego: w 2013 r. - dziesięć, w 2014 r. - trzy, w 2015 r. – trzy, w 2016 r – cztery, w 2017 r. – jedną i w 2018 r. - dwie. Decyzjami tymi objęto siedem miejsc wydobycia kruszyw naturalnych (żwir, piasek) o łącznej powierzchni 133,77 ha tj. Ognica o powierzchni 12,44 ha, Chełm o powierzchni 36,41 ha, Stare Objezierze o powierzchni 33,4 ha, Przyjezierze II (działki nr 907/2 i nr 1029) o powierzchni 13,88 ha, Przyjezierze II (działki nr 791/16 i nr 791/4) o powierzchni 5,65 ha, Radostów – Golice o powierzchni 29,9 ha, i Glinna o powierzchni 2,09 ha.

Z 23 wydanych decyzji:

- 16 decyzjami uznano rekultywację za zakończoną dla pięciu miejsc wydobycia o łącznej powierzchni gruntów 125,88 ha. Wszystkie decyzje uznające rekultywację za zakończoną dotyczyły częściowych odbiorów rekultywacji gruntów. W dwóch miejscach wydobycia (Ognica i Radostów-Golice) nadal prowadzona jest, przez tego samego przedsiębiorcę, działalność górnicza.
- Czterema decyzjami⁹ ustalono kierunek, termin rekultywacji i osobę obowiązującą do jej przeprowadzenia.
- Jedną decyzją zmieniono kierunek rekultywacji¹⁰.
- Dwiema decyzjami¹¹ zmieniono kierunek rekultywacji i przesunięto datę jej zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 109-115)

W jednym przypadku, Starosta wydał decyzję o ustaleniu kierunku rekultywacji na podstawie opracowania przygotowanego, na zlecenie Starostwa, przez zewnętrznego eksperta¹². W pozostałych przypadkach przedsiębiorcy przedłożyli projekty rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str.117)

Stwierdzono jeden przypadek niewydania decyzji ustalającej kierunek rekultywacji po wygaśnięciu koncesji na wydobywanie złoża kredy jeziornej ze złoża Strzeszów – Pole A. Koncesja, udzielona 8.01. 2003 r., ważna do 1.02.2013 r. została, decyzją Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, wygaszona 15.11.2013 r. W trakcie kontroli NIK ustalono, że w okresie obowiązywania koncesji przedsiębiorca nie podjął działalności górniczej. W dniu 16.03.2016 r. Marszałek udzielił przedsiębiorcy nowej koncesji na eksploatację ww. złoża. Nowa koncesja obowiązuje do 31.12.2035 r.

(dowód: akta kontroli str. 131-133)

W sprawie złoża Glinna, dla którego Starosta wydał decyzję o ustaleniu kierunku rekultywacji ustalono, że koncesja na eksploatację złoża Glinna położonego na obszarze działki nr 79/7 w obrębie Glinna gm. Stare Czarnowo, wydana została przez Starostę w dniu 17.11.2008 r. Termin obowiązywania koncesji ustalono na okres do 4.02.2018 r. Powierzchnia terenu górniczego wynosiła 1,96 ha.

⁹ Decyzje z: 31.05.2013 r. dotycząca złoża Chełm Gómy, z 11.06.2013 r. dotycząca złoża Glinna, 25.09.2013 r. dotycząca złoża Przyjezierze II działka 907/2 i złoża Przyjezierze II działka 1029.

¹⁰ Decyzja dotycząca złoża Chełm Gómy z 14.03.2013 r.

¹¹ Decyzje z: 17.01.2017 r. dotyczące złoża Przyjezierze II działek 791/16 i 791/4.

¹² Dotyczy złoża Glinna.

Koncesja została, na wniosek przedsiębiorcy, wygaszona decyzją Starosty z dnia 23.03.2011 r.

W dniu 23.11.2011 r. przedsiębiorca zwrócił się do Starosty Gryfińskiego o wydanie decyzji określającej kierunek i termin rekultywacji gruntów dla terenów poeksploatacyjnych złoża piasku Glinna, wnosząc o ustalenie rolnego kierunku rekultywacji. Projekt rekultywacji zakładał użycie do wypełnienia wyrobiska odpadu – popiołów dymnicowych z elektrowni Dolna Odra oraz przykrycie ich zgromadzonym nadkładem w trakcie eksploatacji kopalni. Do wniosku dołączono m.in. dwa operaty ekspertyzy glebowej sporządzone przez niezależnych ekspertów potwierdzające, że grunty nie nadają się w 100% do wykorzystania rolniczego bez rekultywacji oraz, że sposób rekultywacji zgodny z projektem pozwoli na przywrócenie wartości gruntu i jego wykorzystanie rolnicze. Ponadto przedsiębiorca dostarczył „Podstawową charakterystykę odpadu” sporządzoną na zlecenie Zespołu Elektrowni Dolna Odra – podmiotu odpowiedzialnego za gospodarowanie odpadami.

W dniu 30.11.2011 r. Starostwo Powiatowe wystąpiło do Okręgowego Urzędu Górniczego i do Wójta Gminy Stare Czarnowo z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie ustalenia rolnego kierunku rekultywacji. Pozytywne opinie zostały wydane w formie postanowień odpowiednio 6.12.2011 r. i 8.12.2011 r.

Pismem z 5.12.2011 r. o wszczęciu postępowania poinformowany został właściciel nieruchomości, który 26.09.2005 r. zawarł z przedsiębiorcą umowę dzierżawy na okres 10 lat.

W dniu 27.03.2012 r. Starosta wydał decyzję ustalającą rolny kierunek rekultywacji przedmiotowego terenu z wykorzystaniem mieszaniny popiołowo żuźlowej z elektrowni Dolna Odra. Na decyzję tę 12.04.2012 r., właściciel terenu wniósł odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie, które decyzją z 31.07.2012 r. uchyliło decyzję Starosty i poleciło skierować sprawę do ponownego rozpatrzenia. Na zlecenie Starosty, została wykonana ekspertyza dotycząca kierunku rekultywacji wyrobiska położonego na terenie działki 79/9, obręb Glinna. W konkluzji ww. ekspertyzy stwierdzono, że najkorzystniejszym sposobem zagospodarowania terenu będzie połączenie kierunku rolnego w obrębie terenu niezalanego z kierunkiem wodnym w obrębie zbiornika powstałego w miejscu byłego wyrobiska. W dniu 11.06.2013 r. Starosta wydał decyzję określającą osobę obowiązującą do przeprowadzenia rekultywacji, wodno- leśny kierunek rekultywacji oraz termin jej przeprowadzenia – 24.03.2016 r. Do czasu kontroli NIK rekultywacja nie została zakończona. Starosta wzywał przedsiębiorcę do przekazania informacji o powstałych zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji pismami z 17.11.2015 r. i 5.04.2016 r. W dniu 8.08.2016 r. działając w oparciu o art. 15 ustawy z dnia 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³ Starosta upomniał przedsiębiorcę i nakazał mu wykonanie obowiązków wynikających z decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji. W odpowiedzi przedsiębiorca niemożność przeprowadzenia prac rekultywacyjnych tłumaczył m.in. złym stanem zdrowia, trwającym sporem sądowym z właścicielem działki, który uniemożliwia wstęp na jej teren oraz koniecznością uzyskania zgody na usunięcie z działki tamy zbudowanej przez bobry, która uniemożliwia odpływ wody z wyrobiska. Przeprowadzone w dniu 28.04.2016 r., przez pracowników Starostwa Powiatowego oględziny potwierdziły występowanie w obrębie wyrobiska żeremi bobrów oraz tamy zbudowanej przez te zwierzęta. W dniu 1.03.2017 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał decyzję, w której zezwolił na zniszczenie tamy bobra europejskiego oraz chwytanie i przemieszczanie osobników bobra występujących na przedmiotowej działce.

(dowód: akta kontroli str. 117-129, 135-152)

¹³ Dz.U.z 2012 r., poz.1015 z późn.zm.

1.4. Wydanie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów we wszystkich 23 przypadkach było poprzedzone uzyskaniem (w terminie od 13 do 113 dni) wymaganych opinii w art. 22 ust 2 ustawy o ochronie gruntów. W przedmiotowych decyzjach prawidłowo ustalono osoby obowiązane oraz, w przypadku 21 decyzji prawidłowo określono terminy zakończenia rekultywacji. W przypadku dwóch decyzji dotyczących złoża Moryń 2, nowy termin zakończenia rekultywacji przekraczał pięcioletni okres, o którym mowa w art. 20 ust. 4 uogrl.

(dowód: akta kontroli str.153-155, 165-167)

Po analizie wydanych w latach 2013–2018 (I kwartał) przez Starostę 16 decyzji uznających rekultywację za zakończoną ustalono m.in., że przed wydaniem decyzji sprawdzono spełnienie, m.in. każdorazowo przez przeprowadzenie oględzin, wymogów określonych we wcześniej wydanych decyzjach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów i nie stwierdzono rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 169-189)

1.5. Analiza dokumentacji 23 postępowań administracyjnych, dotyczących wydania decyzji w sprawie rekultywacji gruntów wykazała m.in., że:

- wszystkie postępowania wszczęto na wniosek osób, które uzyskały koncesję na wydobycie kopalin na terenie powiatu gryfińskiego;
- we wszystkich przypadkach zawiadomiono strony postępowania, stosownie do art. 10 par. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴, były informowane o możliwości ustosunkowania się do zgromadzonego materiału.
- strony postępowania były informowane o przesłaniu materiałów, w celu zaopiniowania, do podmiotów o których mowa w art. 22 uogr.,
- we wszystkich przypadkach decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str.157-163)

Ustalone
nieprawidłowości

Analiza dokumentacji postępowań administracyjnych w sprawie wydawania decyzji w sprawach rekultywacji gruntów, na których prowadzono lub zakończono wydobywanie kopalin wykazała, że w 12 (na 23) przypadkach wynikający z art. 36 Kpa termin załatwienia sprawy został przekroczony od 6 do 181 dni¹⁵. Starostwo nie informowało stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, stosownie do art. 36 Kpa;

Pracownik Wydziału Nieruchomości, do którego obowiązków należało przygotowanie przedmiotowych decyzji wyjaśnił, że stwierdzone opóźnienia wynikały z przedłużających się procedur uzyskania stosownych opinii innych organów, co z kolei powodowało konieczność wielokrotnego powracania do danej sprawy. W przypadku największego opóźnienia - 181 dni (uznanie rekultywacji za zakończoną) na jednej z działek złoża Chełm Górny, wg. wyjaśnień przyczyną było długotrwałe zwolnienie lekarskie.

(dowód: akta kontroli str. 191)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Starosta w sposób prawidłowy określił w decyzji warunki rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin. We wszystkich przypadkach uzyskał opinie, o których mowa w art. 22 ust 2 ustawy o ochronie gruntów. Nie we wszystkich przypadkach zachował terminy załatwienia spraw i procedury wynikające z Kpa.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, dalej: Kpa.

¹⁵ Po odliczeniu czasu na uzyskanie opinii innych organów.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie przeprowadzono łącznie 17 kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni w terenie w formie lustracji gruntów. W przypadku, kiedy wszczęte było postępowanie w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną, nie przeprowadzano lustracji do czasu zgłoszenia przez przedsiębiorcę gotowości do przeprowadzenia oględzin. W przypadku oględzin na działkach na których zakończono rekultywację przedsiębiorcy, we wszystkich przypadkach dostarczali aktualne obmiary geodezyjne zrekultywowanych gruntów wraz z mapami.

(dowód: akta kontroli str.195-197)

Pracownicy Starostwa przeprowadzili kontrole u przedsiębiorców, w formie lustracji siedmiu miejsc wydobywania kopalni, na podstawie rocznych upoważnień wydanych przez Starostę. Stosownie do ustawy z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁶, Starosta każdorazowo zawiadamiał przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli i wskazywał jej zakres przedmiotowy. Zawiadomienia wysyłano także do Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu.

Kontrolami w formie lustracji objęto wszystkie 6 wyrobisk, dla których Starosta określił kierunek i termin rekultywacji, przed wydaniem decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną. Jedną lustrację przeprowadzono także na złożu Glinna, dla którego Starosta, decyzją z 11.06. 2013 r. ustalił kierunek, osobę obowiązującą i termin zakończenia rekultywacji (24.03.2016 r.) Lustrację tę przeprowadzono w 2015 r. W pozostałych latach, od 2014 do czasu kontroli NIK na złożu Glinna nie przeprowadzano kontroli w terenie. Ustalenia kontroli były dokumentowane protokołami z lustracji gruntów, do których załącznikami były zdjęcia zrekultywowanego terenu, wykonane podczas oględzin. We wszystkich kontrolach poprzedzających uznanie rekultywacji za zakończoną stwierdzono, że rekultywacja gruntów była prowadzona zgodnie z decyzją ustalającą kierunek rekultywacji oraz z dokumentacją rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 169-189)

W badanym okresie planowano ale nie zrealizowano rekultywacji gruntów z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego – sprawa opisana jest w pkt 1.3 – złożo Glinna.

(dowód: akta kontroli str. 117-129, 135-152)

W wyniku oględzin¹⁷ czynności kontrolnych przeprowadzonych przez pracowników Starostwa w zakresie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji¹⁸ Miejsca wydobywania, dla którego 18.10.2008 r. Starosta wydał decyzję ustalającą m.in. jej kierunek (rolny), na złożu Ognica, gdzie nadal funkcjonuje zakład górniczy – koncesja ważna do 31.12.2020 r, ustalono m.in. że:

- dokonano identyfikacji obszaru objętego kontrolą wykorzystując przedłożone przez przedsiębiorcę i posiadane przez pracowników Starostwa mapy,
- uzyskano od przedstawiciela przedsiębiorcy informację, jakiego rodzaju prace przeprowadzono od uznania częściowej rekultywacji na terenie objętym decyzją w sprawie rekultywacji, planów w stosunku do terenów, na których nadal

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., obecnie obowiązuje ustawa z dnia 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

¹⁷ Oględziny przeprowadzono 18.07.2018 r.

¹⁸ Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, polega na sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych i ich terminowości.

prowadzona jest działalność górnicza oraz terminów, kiedy kolejne tereny zostaną uznane za zbędne dla działalności przemysłowej,

- przedstawiciel przedsiębiorcy wskazał miejsce gromadzenia nadkładu, który zostanie wykorzystany w procesie rekultywacji, poinformował także o planowanym wystąpieniu z wnioskiem o przedłużenie ważności obowiązywania koncesji na eksploatację złoża,
- wykonywano zdjęcia terenu objętego kontrolą za pomocą aparatu fotograficznego oraz sporządzono protokoły kontroli, które zostały podpisane przez wszystkich uczestników,
- pracownicy Starostwa nie dysponowali sprzętem ułatwiającym ustalenie obszaru podlegającego rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 199-226)

2.4. W obowiązujących w badanym okresie w pięciu decyzjach ustalających warunki rekultywacji, dotyczących czterech miejsc wydobywania, Starosta zobowiązał do jej przeprowadzenia dwie osoby, które były zobowiązane, zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, do składania w terminie do 28 lutego każdego roku informacji o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Starostwo posiadało wszystkie wymagane w badanych latach informacje dotyczące ww. zmian, złożone przez jedną osobę z dwóch obszarów wydobywania – Ognica i Radostów-Golice. W badanym okresie Starostwo nie otrzymało żadnych informacji o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie rekultywacji gruntów od jednej osoby obowiązanej do jej przeprowadzenia na złożu Glinna – przypadek opisany w pkt. 1.3.

(dowód: akta kontroli str. 227-229)

2.5. W latach objętych kontrolą, stosownie do art. 33 ustawy o ochronie gruntów, za każdy rok Starostwo sporządzało i przekazywało terminowo do Urzędu Marszałkowskiego w Szczecinie sprawozdania z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów RRW-11. Sprawozdania te zawierały informacje o wielkości i położeniu gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji oraz wynikach przeprowadzonych rekultywacji. Sprawozdania były sporządzane osobno dla danej gminy i zbiorczo dla powiatu gryfińskiego. Informacje o wielkości gruntów wymagających rekultywacji były przedstawiane w podziale na grunty ogółem, zdewastowane, zdegradowane i na których zakończono działalność przemysłową. Informacje o wynikach przeprowadzonych rekultywacji w ciągu roku przedstawiano w podziale na grunty zrekultywowane, zagospodarowane i sklasyfikowane pod względem gleboznawczym ze wskazaniem wielkości gruntów przypadających na cele rolne i leśne. Informacje dotyczące powierzchni terenów zrekultywowanych były zgodne z danymi wynikającymi z wydanych decyzji uznających rekultywację za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 231-275)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą, Starosta nie przeprowadził z wymaganą częstotliwością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji 6 (spośród 7) złóż dla których ustalono m.in. kierunek i termin rekultywacji. Dotyczyło to złóż: Chełm Górny I, Ognica, Glinna, Moryń Zachód, Golice i Moryń Wschód.

Na złożu Chełm Górny nie przeprowadzono lustracji w 2014 r., na złożu Ognica w latach 2014, 2015 i 2017, na złożu Glinna w latach 2013, 2014, 2015 i 2017, na złożu Radostów-Golice w latach 2013, 2015 i 2017 Obszary, na których prowadzona

jest rekultywacja gruntów, zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów powinny być objęte, co najmniej raz w roku, kontrolą wykonania obowiązku rekultywacji.

Pracownik Starostwa odpowiedzialny za sprawy związane z rekultywacji gruntów wyjaśnił, że: *Kontroli wykonywania obowiązku rekultywacji gruntów wynikających z zapisu ustawowego nie dokonywano w przypadku, kiedy przedsiębiorca nie składał informacji o powstałych w poprzednim roku zmianach (...) Stan taki był potwierdzany poprzez przeglądarkę internetową „Geoportal”, poprzez którą dokonywano weryfikacji z mapą poglądową z roku ubiegłego. Brak zmian powodował odstępianie od wyjazdów w teren i dokonywania kontroli.*

(dowód: akta kontroli str. 191)

Ocena cząstkowa

W badanym okresie Starosta nie w pełni wywiązał się z obowiązku zapewnienia corocznej kontroli wykonania rekultywacji gruntów. Dla obszarów, dla których ustalono m.in kierunek rekultywacji kontrola jej realizacji powinna być przeprowadzana corocznie, wywiązywał się natomiast z obowiązku przeprowadzania kontroli wykonania rekultywacji przed wydaniem decyzji uznających rekultywację za zakończoną.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie eksploatację kopalni zakończono w czterech miejscach wydobywania (Chełm Górny, Glinna, Stare Objezierze, Przyjezierze II i Moryń 2). Rekultywacja gruntów zlokalizowanych w ww. miejscach została przeprowadzona w wyznaczonym terminie wyznaczonym przez Starostę z wyjątkiem złoża Glinna.

(dowód: akta kontroli str. 109-115)

3.2. Na terenie powiatu gryfińskiego występuje jedno miejsce po wydobywaniu kopalni, w którym nie zakończono rekultywacji gruntów w wyznaczonym przez Starostę terminie. Nie stwierdzono przypadku, aby Starosta odmówił wydania decyzji uznającej rekultywację za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 117-121)

3.3. Starosta nie stwierdził prowadzenia działalności przemysłowej na obszarach wydobywania kopalni, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje na wydobywanie kopalni ze złóż. Starosta nie dysponował informacjami o zakładach górniczych, które w okresie objętym kontrolą byłyby zlikwidowane w całości lub w części na podstawie decyzji Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu, stosownie do art. 129 ust. 6-7 ustawy Prawo górnicze. Z uzyskanej w trakcie kontroli NIK informacji Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu wynikało, że nie wydano w badanym okresie z urzędu nakazów likwidacji zakładów górniczych działających na terenie powiatu gryfińskiego i wydobywających kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

(dowód: akta kontroli str. 191, 277-286)

3.4. W badanym okresie, Starosta poza upomnieniem nie podjął działań wynikających z art. 30 uogr i przepisów art. 119 §1 i art. 127 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 287-293)

3.5. W okresie objętym kontrolą Starosta nie był informowany przez organy nadzoru górniczego, władze gmin i obywateli o przypadkach nielegalnego wydobywania kopalni

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

na terenie powiatu gryfińskiego. W związku z powyższym nie było przesłanek, aby Starosta występował do marszałka województwa o uzyskanie środków z budżetu województwa w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów na cele rolne (art. 22c ust. 1 pkt 1), a w przypadku rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia – ze środków pochodzących z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 191)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Starosta, pomimo wygaśnięcia w 2012 r. ważności koncesji dla dwóch działek położonych na złożu Moryń 2 nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania od przedsiębiorcy przeprowadzenia rekultywacji gruntów przed upływem pięcioletniego okresu od czasu zaprzestania działalności. Decyzja Starosty ustalająca nowy kierunek i nowy termin zakończenia rekultywacji została wydana w 2018 r. Termin rekultywacji został ustalony na 31.12.2018 r., czyli na rok po upływie terminu zakończenia rekultywacji wynikającego z uogr. Wydając decyzję ustalającą m.in. termin zakończenia rekultywacji przekraczający pięcioletni okres po zakończeniu działalności, Starosta naruszył przepis art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów.

Pismem z dnia 22.06.2017 r. Dyrektor OUG w Poznaniu poinformował Starostę Gryfińskiego, że w wyniku kontroli przeprowadzonej przez pracownika OUG stwierdzono, że tereny poeksploatacyjne złoża Moryń 2 wymagają rekultywacji. Złoże Moryń 2 było eksploatowane na podstawie koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego udzielonej decyzją Starosty Gryfińskiego z dnia 5.10.2007 r. z terminem ważności do 31.12.2012 r. Dla obszaru złoża Moryń, decyzją Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Dębnie z dnia 5.09.1973 r. ustalony został leśny kierunek rekultywacji. Kierunek ten został utrzymany przez decyzję Starosty Gryfińskiego z 16.09.2008 r.

W dniu 28.06.2017 r. Starosta Gryfiński wystąpił do przedsiębiorcy o udzielenie informacji dotyczących obowiązku wykonania rekultywacji na działkach obejmujących teren poeksploatacyjny złoża Moryń 2. W odpowiedzi, pismem z dnia 17.07.2017 przedsiębiorca poinformował, że „firma podejmie wszelkie działania celem dokonania rekultywacji zgodnie z terminami określonymi w przepisach”. Pismem z dnia 1.12.2017 r. przedsiębiorca wystąpił do Starosty o zmianę kierunku rekultywacji na rolny oraz o wydłużenie terminu jej zakończenia do 31.12.2018 r. W uzasadnieniu podał, że utrzymanie leśnego kierunku rekultywacji jest ze względów ekonomicznych niemożliwy do zrealizowania przez spółkę. Poinformował także, że konieczność m.in. wykonania nowej dokumentacji uniemożliwia zakończenie rekultywacji do końca 2017 r.

W dniu 12.12.2017 r. Starostwo Powiatowe wystąpiło do Okręgowego Urzędu Górniczego, do Burmistrza Morynia i z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie ustalenia rolnego kierunku rekultywacji oraz przesunięcia terminu jej zakończenia. Z analogicznym wnioskiem 8.12.2017 r. wystapiono także do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych. Pozytywne opinie zostały wydane w formie postanowień odpowiednio w dniach 21.12.2017 r. i 28.12.2017 r. i 18.12.2017 r.

Odrębnymi, dla obu działek, decyzjami z 17.01.2018 r. Starosta Gryfiński, powołując się m.in. na przepis art. 155 oraz 104 i 107 Kpa ustalił rolny kierunek rekultywacji, osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów oraz ustalił 31.12.2018 r. jako termin zakończenia rekultywacji. Decyzje zostały przesłane do wiadomości OUG, Burmistrzowi Morynia oraz RDLP w Szczecinie.

Z dokumentacji znajdującej się w Starostwie wynika, że złoże Moryń 2 było eksploatowane od połowy lat 70. Początkowo eksploatację prowadziło przedsiębiorstwo państwowe a po jego upadłości działki na których zlokalizowane

było to złożo wielokrotnie zmieniali właściciele. Kolejni właściciele byli informowani o konieczności rekultywacji a na działkach przeprowadzano kontrole. Obecny właściciel nabył teren w 2005 r. i przejął zobowiązania wynikające z koncesji na wydobycie kruszywa – koncesja została zmieniona poprzez wpisanie go jako podmiotu uprawnionego do eksploatacji złoża i zobowiązanego do rekultywacji terenu.

(dowód: akta kontroli str. 114, 295-296)

Pracownik Wydziału Nieruchomości brak aktywności Starostwa w zakresie działań przedsiębiorcy na gruntach, dla których upłynęła ważność koncesji wyjaśnił, że: (...) *W omawianym przypadku decyzja ustalająca leśny kierunek rekultywacji dla działki nr 791/1, w obrębie Przyjezierze II, gmina Moryń, wydana była w roku 1973 przez Powiatową Radę Narodową w Dębnie (...) inwestorzy (...) zostali zobowiązani do wykonania rekultywacji w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia eksploatacji.*

(...) Na przestrzeni kolejnych lat zmieniali się kolejni właściciele ww. gruntu, a zbywanie odbywało się bez zawiadamiania Starosty o tym fakcie. Dlatego też uznano, że jeśli na przestrzeni minionych lat nie była prowadzona eksploatacja, a kolejni właściciele nie informowali o jakichkolwiek podjętych działaniach w kierunku wydobywania kopalin, zaniechano dokonywania oględzin.(...) Obecnie zgodnie z wnioskiem inwestora z dnia 1 grudnia 2017r., (w okresie nie przekraczającym 5 lat od zaprzestania działalności - przyjmując okres ważności koncesji), dokonano zmiany decyzji z 1973r., poprzez wydłużenie okresu zakończenia prac rekultywacyjnych do 31 grudnia 2018r. i zmianę kierunku rekultywacji z leśnego na rolny.

(dowód: akta kontroli str. 193)

Ocena cząstkowa

Rekultywacje gruntów zdegradowanych przez działalność górniczą realizowane były w terminach określonych w stosownych decyzjach Starosty. Na obszarze powiatu nie stwierdzono miejsca wydobycia, w którym zakończyłaby się eksploatacja kopalin i upłynął termin jego rekultywacji – z wyjątkiem złoża Glinna. Starosta nie podjął działań dla jednego ze złóż (Moryń 2), pomimo upływu ważności wydanej uprzednio przez Starostę koncesji, a następnie, naruszając przepis art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów, wydał decyzje ustalające m.in. termin zakończenia rekultywacji gruntów na tym złożu, wykraczający poza dopuszczalny pięcioletni okres od zakończenia działalności.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Prowadzenie przynajmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, dla których ustalono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji.
2. Niezwłoczne podejmowanie działań w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się podmiotu w wymaganym terminie z obowiązku rekultywacji gruntów.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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.

Szczecin, dnia 31 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Leszek Chwat doradca techniczny

.....
podpis

.....
podpis