



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.007.03.2018
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

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 Szczecinie
Kontrolerzy	1. Agata Prochotta-Milek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/87/2018 z dnia 9.05.2018 r. 2. Małgorzata Wejwer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/98/2018 z dnia 24.05.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Myśliborzu, ul. Spokojna 13, 74-300 Myślibórz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Patkowska, Starosta Myśliborski od 22.01.2016 r. ² Poprzednio funkcję Starosty pełnili: Arkadiusz Mazepa od 2.12.2010 r. do 1.12.2014 r., Arkadiusz Janowicz w okresie od 1.12.2014 r. do 22.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Starosta realizował rzetelnie obowiązki, dotyczące rekultywacji terenów po eksploatacji kopalin. W okresie objętym kontrolą⁴, Starosta wydał łącznie siedem decyzji 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 decyzji określającej warunki rekultywacji prawidłowo określił osobę obowiązana, kierunek i termin wykonania rekultywacji. Decyzje uznające rekultywację za zakończoną były wydane w sześciu przypadkach po przeprowadzeniu lustracji gruntów. Kontrole obowiązku wykonywania rekultywacji gruntów były przeprowadzone także w formie analiz map satelitarnych dostępnych na stronie internetowej www.geoportal.pl. W ramach dobrych praktyk, Starosta powiadamiał organy opiniujące o terminie wszczęcia kontroli w formie lustracji gruntów. Przedstawiciele tych organów uczestniczyli w pięciu kontrolach (z sześciu). 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 przypadku powzięcia informacji o nielegalnym wydobyciu kopalin Starosta podejmował działania dotyczące ustalenia sprawy.

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.

W latach 2013–2015 Starosta nie przeprowadził kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów jednego miejsca wydobycia kopalin (Golin), dla którego wydano decyzje ustalające kierunek rekultywacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Starostwa⁶, zadania związane z ochroną gruntów rolnych i leśnych w zakresie rekultywacji przypisane zostały do 28.02.2015 r. Wydziałowi Środowiska, od 1.03.2015 r. Wydziałowi Budownictwa i Ochrony Środowiska. W latach 2013-2018 jeden pracownik⁷ zatrudniony na stanowisku pracy ds. gospodarki odpadami, lasami i rekultywacji gruntów realizował zadania związane z rekultywacją i zagospodarowaniem gruntów. Zadania te obejmowały m.in. wydawanie decyzji nakładającej na osobę powodującą utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów obowiązek ich rekultywacji, przeprowadzanie kontroli wykonywania przepisów ustawy o ochronie gruntów w zakresie rekultywacji, wydawanie 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.

Stanowisko ds. gospodarki odpadami, lasami i rekultywacji gruntów podlegało służbowo bezpośrednio naczelnikowi w Wydziale Środowiska, a w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska bezpośredni nadzór sprawował zastępca naczelnika. Zastępca naczelnika w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska był jednocześnie zatrudniony na stanowisku geologa powiatowego⁸. Do zadań geologa powiatowego należało prowadzenie całości spraw 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 górnicze⁹.

Na stronie internetowej powiatu myśliborskiego www.eboi.powiatmysliborski.pl zostały zamieszczone informacje o sposobie postępowania przy załatwianiu następujących spraw wraz z formularzami stosownych wniosków i wykazem wymaganych dokumentów: 1) wydania decyzji określającej kierunek rekultywacji/ termin wykonania rekultywacji/ osobę obowiązującą do wykonania rekultywacji; 2) wydania decyzji uznającej rekultywację gruntów za zakończoną; 3) wydania decyzji określającej stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 4-79)

1.2. W latach 2008-2018 (I kwartał) na obszarze powiatu myśliborskiego znajdowało się łącznie 15 miejsc wydobycia kopalin¹⁰ objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, o których mowa w art. 10 ust. 3 Prawa górniczego.

Według stanu na 15.06.2018 r.:

⁶ Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w Myśliborzu, stanowiący załącznik do: 1) uchwały Nr V/54/2011 Rady Powiatu w Myśliborzu z 31.03.2011 r. ze zm.; 2) uchwały nr 107/34/2016 Zarządu Powiatu w Myśliborzu z 12.07.2016 r.; 3) uchwały Nr 211/722/2017 Zarządu Powiatu w Myśliborzu z 6.11.2017 r.

⁷ Według stanu na 28.02.2015 r. w Wydziale Środowiska było zatrudnionych pięć osób (w tym jedna przebywała na urlopie wychowawczym; według stanu na 12.06.2018 r. w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska było zatrudnionych dziewięć osób (w tym jedna przebywała na urlopie macierzyńskim).

⁸ Do dnia 6.03.2016 r. osoba była zatrudniona jako inspektor (na stanowisku pracy ds. gospodarki wodnej, rybactwa, łowiectwa oraz geologii) i jednocześnie jako geolog powiatowy w Wydziale Środowiska.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm., dalej: Prawo górnicze.

¹⁰ Liczba ta wynika z obowiązujących koncesji na wydobycie kopalin.

- aktualne koncesje na wydobycie kopalin przedsiębiorcy posiadali w pięciu miejscach o łącznej powierzchni: złóż 213,36 ha; obszarów górniczych 233,73 ha; terenów górniczych 336,76 ha¹¹;
- koncesje wygasły lub zostały wygaszone przez właściwy organ w 10 miejscach o łącznej powierzchni: złóż 156,39 ha; obszarów górniczych 197,21 ha, terenów górniczych 218,72 ha¹².

(dowód: akta kontroli str. 80-88)

1.3. W badanym okresie Starosta wydał łącznie siedem decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wydobyciu kopalin, z tego: w 2013 r. - jedną, w 2014 r. - pięć, w 2015 r. - jedną. Decyzjami tymi objęto pięć miejsc wydobycia kruszyw naturalnych (żwir, piasek) o łącznej powierzchni 119,97 ha, tj. Krzynka II o powierzchni 59,59 ha, Kaleńsko-Pole Zachodnie I-A o powierzchni 5,29 ha, Kaleńsko-Pole Zachodnie II o powierzchni 1,73 ha, Kaleńsko-Pole II o powierzchni 2,46 ha, Chlewice o powierzchni 50,9 ha.

Z siedmiu wydanych decyzji:

- w sześciu decyzjach¹³ Starosta uznał rekultywację za zakończoną dla pięciu miejsc wydobycia o łącznej powierzchni gruntów 95,19 ha; w tym trzy decyzje dla dwóch miejsc wydobycia dotyczyły częściowych odbiorów rekultywacji złóż o łącznej powierzchni gruntów 85,71 ha;
- w jednej decyzji¹⁴ Starosta ustalił kierunek, termin rekultywacji i osobę obowiązującą do jej przeprowadzenia na łącznej powierzchni gruntów 5,29 ha.

(dowód: akta kontroli str. 89-92)

W badanym okresie Starosta nie wydał decyzji zmieniających ustaleń w sprawach rekultywacji, w tym w związku z informacjami o zmianach gruntów podlegających rekultywacji przedkładanymi przez przedsiębiorców na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów. Starosta nie wydał także decyzji określającej stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu.

(dowód: akta kontroli str. 89-92)

Starosta w jednej decyzji określającej warunki rekultywacji, ustalił kierunek rekultywacji na podstawie projektu przedłożonego przez przedsiębiorcę, dotyczącego rekultywacji terenów poeksploatacyjnych złoża Kaleńsko-Pole Zachodnie I-A oraz postanowienia uchwały Nr XLVIII/293/2010 Rady Gminy Boleszkowice z 29.10.2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Boleszkowice.

¹¹ 1) Chlewice (gmina Boleszkowice, obręb Kaleńsko, powierzchnia złoża 40,5 ha, obszar górniczy 56,76 ha, teren górniczy 123,32 ha); 2) Golin (gmina Nowogródek Pomorski, obręb Karsko, powierzchnia złoża 28,41 ha, obszar górniczy 28,41 ha, teren górniczy 43,5 ha); 3) Namysłin-Wielopole (gmina Boleszkowice, obręb Namysłin, powierzchnia złoża 46,26 ha, obszar górniczy 46,26 ha, teren górniczy 65,26 ha); 4) Chłopowo (gmina Myślibórz, obręb Chłopowo, powierzchnia złoża 81,19 ha, obszar górniczy: Pole I - 25,14 ha, Pole II - 17,58 ha, Pole III - 38,53 ha, teren górniczy 83,63 ha); 5) Płonno-1 (gmina Barlinek, obręb Płonno, powierzchnia złoża 17 ha, obszar górniczy 21,05 ha, teren górniczy 21,05 ha).

¹² 1) Krzynka II (gmina Barlinek, obręb Płonno, powierzchnia złoża 29,75 ha, obszar górniczy 54,3 ha, teren górniczy 54,3 ha); 2) Głazów (gmina Myślibórz, obręb Głazów, powierzchnia złoża 2 ha, obszar górniczy 2 ha, teren górniczy 3,87 ha); 3) Nowogródek Pomorski (gmina Nowogródek Pomorski, obręb Nowogródek Pomorski, powierzchnia złoża 5,84 ha, obszar górniczy 6,15 ha, teren górniczy 6,64 ha); 4) Namysłin E (gmina Boleszkowice, obręb Namysłin, powierzchnia złoża 44,9 ha, obszar górniczy 49,28 ha, teren górniczy 65,28 ha); 5) Renice (gmina Myślibórz, obręb Renice, powierzchnia złoża 2,05 ha, obszar górniczy 2,05 ha, teren górniczy 2,05 ha); 6) Trzcinna Koliber (gmina Nowogródek Pomorski, obręb Świętki, powierzchnia złoża 2,21 ha, obszar górniczy 3,67 ha, teren górniczy 3,67 ha); 7) Kaleńsko-Pole Zachodnie I (gmina Boleszkowice, obręb Kaleńsko, powierzchnia złoża 4,3 ha, obszar górniczy 4,42 ha, teren górniczy 7,57 ha); 8) Kaleńsko-Pole Zachodnie II (gmina Boleszkowice, obręb Kaleńsko, powierzchnia złoża 1,23 ha, obszar górniczy 1,23 ha, teren górniczy 1,23 ha); 9) Kaleńsko-Pole I i II (gmina Boleszkowice, obręb Kaleńsko, obręb Namysłin, powierzchnia złoża 62,3 ha, obszar górniczy 72,3 ha, teren górniczy 72,3 ha); 10) Otanów (gmina Myślibórz, obręb Otanów, powierzchnia złoża 1,81 ha, obszar górniczy 1,81 ha, teren górniczy 1,81 ha).

¹³ Decyzje dotyczyły: częściowej rekultywacji wyrobiska Krzynka II na powierzchni odpowiednio 41,95 ha i 17,64 ha; całkowitej rekultywacji wyrobiska Kaleńsko - Pole Zachodnie I-A na powierzchni 5,29 ha, całkowitej rekultywacji wyrobiska Kaleńsko - Pole Zachodnie II na powierzchni 1,73 ha, całkowitej rekultywacji wyrobiska Kaleńsko - Pole II na powierzchni 2,46 ha częściowej rekultywacji wyrobiska Chlewice na powierzchni 26,12 ha.

¹⁴ Decyzja dotyczyła wyrobiska Kaleńsko-Pole Zachodnie I-A.

(dowód: akta kontroli str.105-124,155-156)

Stwierdzono jeden przypadek niewydania decyzji ustalającej kierunek rekultywacji po wygaśnięciu koncesji na eksploatację złoża Kaleńsko-Pole II. Koncesja była ważna do 25.06.2008 r. Starosta wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy o udzielonej 26.06.1998 r. koncesji przez Wojewodę Gorzowskiego. Informację nt. złoża pozyskał dopiero 4.08.2014 r. od Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu, który wnioskował o podjęcie działań w sprawie rekultywacji gruntów po działalności górniczej nieistniejącej już spółki. Starosta 29.08.2014 r. wezwał do złożenia wyjaśnień i dokumentów przedsiębiorcę, który prowadził rekultywację ww. wyrobiska na podstawie zawartej 21.12.2012 r. ugody sądowej¹⁵ z Wójtem Gminy Boleszkowice. Wójt Gminy Boleszkowice 20.10.2014 r. złożył wniosek o uznanie rekultywacji gruntów wyrobiska Kaleńsko-Pole II za zakończoną. Decyzja organu koncesyjnego o wygaszeniu koncesji wpłynęła do Starostwa w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 136-156,696, 698)

1.4. Wydanie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów we wszystkich (siedmiu) przypadkach było poprzedzone uzyskaniem (w terminie od 15 do 87 dni) opinii wymaganych w art. 22 ust 2 ustawy o ochronie gruntów, jedna¹⁶ z tych opinii nie była wydana w formie postanowienia.

(dowód: akta kontroli str. 93-98, 111-115, 123-124, 130-131, 147-148, 155, 163-169, 179-189, 211-212, 223, 228-232, 239-242, 250-252, 259-260, 262, 452, 454, 458, 464)

Po analizie wydanych w latach 2013–2018 (I kwartał) przez Starostę sześciu decyzji uznających rekultywację za zakończoną ustalono m.in., że:

- w pięciu przypadkach przed wydaniem decyzji sprawdzono spełnienie warunków określonych we wcześniej wydanych decyzjach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów i nie stwierdzono rozbieżności, za wyjątkiem jednego przypadku, opisanego w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia, w którym rekultywację przeprowadziła osoba niepowodująca utraty albo ograniczenia wartości użytkowej gruntów;
- w przypadku trzech miejsc wydobywania (Kaleńsko-Pole Zachodnie I-A, Kaleńsko-Pole Zachodnie II, Krzynka II) wydano cztery decyzje przed upływem pięciu lat od wygaśnięcia lub wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin i uznano rekultywację gruntów za zakończoną w wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 89-92, 117-122, 125-128, 132-135, 149-152, 155-156, 213-220, 233-237, 243-249, 253-258, 261-263, 344-349, 458-463)

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

- sześć postępowań wszczęto na wniosek osób, które uzyskały koncesję na wydobywanie kopalin na terenie powiatu myśliborskiego;
- we wszystkich przypadkach zawiadomiono strony postępowania o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, stosownie do art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷;
- we wszystkich przypadkach poinformowano strony postępowania o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i przed wydaniem

¹⁵ Na podstawie ugody sądowej spółka eksploatująca złoża kruszywa naturalnego na sąsiednich gruntach zobowiązała się przeprowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych po upadłej firmie. Dokładny zakres rekultywacji wyznaczony zostanie w oparciu o operat geodezyjny wykonany na koszt spółki, a Gmina Boleszkowice wyraża zgodę na dysponowanie nieruchomością dla przeprowadzenia rekultywacji bez dodatkowych opłat z tytułu korzystania nieruchomości. Strony określiły wartość rekultywacji na kwotę 15 000 zł i termin do końca 2013 r.

¹⁶ Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych opinię pozytywną w sprawie wyrobiska Krzynka II zawarł w piśmie ZS-215-5/12 z 28.04.2014 r.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm., dalej: Kpa.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

decyzji zapewniono im możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, zgodnie z art. 10 § 1 Kpa;

- wszystkie postępowania zakończono w terminie od 56 do 206 dni od daty ich wszczęcia,
- we wszystkich przypadkach decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 95-98, 155-156, 262-263, 458-464)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą Starosta w sposób prawidłowy określił w decyzji warunki rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni oraz rzetelnie prowadził siedem postępowań administracyjnych, tj. we wszystkich przypadkach uzyskał opinie, o których mowa w art. 22 ust 2 ustawy o ochronie gruntów; we wszystkich przypadkach zachował terminy załatwiania spraw i procedury wynikające z Kpa.

W jednym przypadku rekultywacja gruntów została przeprowadzona przez osobę niepowodującą utraty albo ograniczenia wartości użytkowej gruntów bez decyzji Starosty ustalającej warunki rekultywacji.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych

2.1. W badanym okresie przeprowadzono łącznie 12 kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, w tym sześć kontroli w terenie w formie lustracji gruntów i sześć kontroli na miejscu w formie analiz dostępnych map satelitarnych w stosunku do niezakończonych rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 99-101, 674, 678-679)

Pracownicy Starostwa przeprowadzili kontrole u przedsiębiorców, w formie lustracji pięciu miejsc wydobywania kopalni, na podstawie rocznych upoważnień wydanych przez Starostę. Stosownie do ustawy z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸, Starosta każdorazowo zawiadamiał przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli i wskazywał jej zakres przedmiotowy.

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 99-101, 611-620)

W badanym okresie do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, w wyniku których wystąpiłaby konieczność przeprowadzenia kontroli jej wykonania.

W okresie objętym kontrolą, do Starostwa wpłynął jeden wniosek w zakresie rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni. Wniosek dotyczył podjęcia działań w sprawie złoża Kaleńsko-Pole II, opisanych w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia. Starosta 22.12.2014 r. wydał decyzję uznającą rekultywację gruntów tego wyrobiska za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 674, 678, 683-685, 718-721)

W pięciu kontrolach w terenie (z sześciu) w lustracjach wyrobisk brali udział przedstawiciele innych organów:

- w kontroli terenu wyrobiska Krzynka II brał udział przedstawiciel Burmistrza w Barlinku;
- w kontrolach terenów wyrobisk Kaleńsko-Pole Zachodnie I-A, Kaleńsko-Pole Zachodnie II, Kaleńsko-Pole II brał udział Wójt Gminy Boleszkowice;
- w kontroli terenu wyrobiska Chlewice brał udział przedstawiciel Wójta Gminy Boleszkowice.

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., obecnie obowiązuje ustawa z dnia 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

(dowód: akta kontroli str. 611, 617-622)

Kontrolami w formie lustracji objęto wszystkie wyrobiska, dla których Starosta określił kierunek i termin rekultywacji: w przypadku czterech wyrobisk (Kaleńsko-Pole Zachodnie I-A, Kaleńsko-Pole Zachodnie II, Kaleńsko-Pole II, Krzynka II) przeprowadzono kontrole przed wydaniem decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną, w przypadku dwóch wyrobisk (Krzynka II, Chlewice) przed wydaniem decyzji uznających częściową rekultywację za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 89-92, 99-101, 155, 262, 459)

Starostwo posiadało dane odnoszące się do powierzchni złóż objętych prowadzonymi rekultywacjami. Kontrole przeprowadzone w formie lustracji gruntów dotyczyły gruntów o łącznej powierzchni: w 2013 r. - 41,95 ha, w 2014 r. - 27,12 ha, w 2015 r. - 26,12 ha. Ustalenia kontroli były dokumentowane protokołami z lustracji gruntów, do których załącznikami były zdjęcia zrekultywowanego terenu, wykonane podczas oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 611-622)

Ustalenia z sześciu kontroli przeprowadzonych w formie analiz map były udokumentowane w formie wydrukowanych ze strony internetowej www.geoportal.pl map satelitarnych z naniesionymi odręcznymi adnotacjami pracownika dokonującego kontroli. Przeglądy map satelitarnych były dokonywane w marcu każdego roku w latach 2016-2018. Mapy były analizowane pod względem zachodzących zmian w wyrobiskach w stosunku do roku poprzedniego i były porównywane z zapisami w dokumentacji rekultywacji. Na ich podstawie oceniono, że w latach 2015-2017 nie zaszły istotne zmiany na gruntach złóż Chlewice i Golin. Natomiast w marcu 2018 r. stwierdzono, że na gruntach tych złóż zaszły istotne zmiany i wobec powyższego wezwano przedsiębiorców do złożenia informacji o zmianach. Informacje od przedsiębiorców o zmianach na gruntach potwierdziły dokonane przez pracownika Starostwa ustalenia kontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 678-679, 686-696, 699-700)

Starosta nie otrzymywał od przedsiębiorców, przed rozpoczęciem przez nich rekultywacji gruntów, obmiarów wyeksploatowanych części złóż, o których mowa w § 162 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8.04.2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywczego zakładu górniczego¹⁹. Starosta wyjaśnił, że w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, weryfikował powierzchnię wnioskowaną do uznania za zrekultywowaną na podstawie operatu ewidencyjnego zasobów złoża kruszywa naturalnego, sporządzonego na podstawie obmiaru wyrobiska (wyeksploatowanej części złoża), mapy powykonawczej pomiaru wykonanej rekultywacji na części złoża podpisanej przez uprawnionego geodetę. Ponadto, Starosta występując do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu o wydanie opinii, przekazywał dokumentację złożoną przez przedsiębiorców. W swoich opiniach Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu nie zgłaszał uwag i nie miał zastrzeżeń do powierzchni gruntów przeznaczonych do rekultywacji oraz których rekultywację uznawano za zakończoną. Stąd też Starosta oceniał, że obmiary wyrobisk, a tym samym powierzchnie gruntów objęte wnioskami przedsiębiorców były właściwe.

(dowód: akta kontroli str. 674, 679)

Pracownicy Starostwa dysponowali dokumentacją rekultywacji gruntów w przypadku pięciu wyrobisk (Krzynka II, Kaleńsko-Pole Zachodnie I-A, Kaleńsko-Pole Zachodnie II, Chlewice, Golin). Przedsiębiorcy okazywali dokumentację rekultywacji

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1008.

pracownikom Starostwa w trakcie przeprowadzonych w terenie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 156, 263, 460, 674, 679)

We wszystkich kontrolach stwierdzono, że rekultywacja gruntów była prowadzona zgodnie z decyzją ustalającą kierunek rekultywacji oraz z dokumentacją rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 156, 263, 460, 611-622)

W badanym okresie nie planowano i nie zrealizowano rekultywacji gruntów z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego.

(dowód: akta kontroli str. 674, 679)

W wyniku oględzin²⁰ czynności kontrolnych przeprowadzonych przez pracowników Starostwa w zakresie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji²¹ dwóch miejsc wydobywania, dla których Starosta wydał decyzje ustalające jej kierunek (Chlewice - gmina Boleszkowice, obręb Kaleńsko i Golin - gmina Nowogródek Pomorski, obręb Karsko), ustalono m.in. że:

- dokonano identyfikacji obszaru objętego kontrolą wykorzystując przedłożone przez przedsiębiorców mapy (poglądową i topograficzną), mapę satelitarną ze strony internetowej www.geoport.gov.pl, oraz aplikację wykorzystującą wbudowany w urządzenie mobilne GPS²²;
- ustalono obszar zbędny dla prowadzenia działalności przemysłowej i planowany termin zakończenia częściowej ich rekultywacji w oparciu o oświadczenia przedsiębiorców oraz mapę ruchu zakładu górniczego na lata 2013-2018 w przypadku złoża Chlewice i mapę topograficzną w przypadku złoża Golin;
- sprawdzano zgodność wykonywanych zabiegów z posiadaną dokumentacją rekultywacji, którą przedsiębiorcy okazali w trakcie kontroli;
- wykonywano zdjęcia terenu objętego kontrolą oraz sporządzono protokoły kontroli, które zostały podpisane przez wszystkich uczestników.

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

- Chlewice - na części obszaru wyrobiska rozpoczęto rekultywację w kierunku rolnym, co było niezgodne z decyzją wydaną przez Starostę (w decyzji ustalono wodny kierunek rekultywacji gruntów).

Przedsiębiorca oświadczył, że wystąpi o zmianę decyzji ustalającej kierunek rekultywacji, a przedstawiciele gminy Boleszkowice wskazali, że gmina zaopiniuje pozytywnie kierunek rolny. W protokole kontroli zawarto zalecenie pokontrolne o konieczności wystąpienia do Starosty z wnioskiem o zmianę wydanej decyzji określającej kierunek rekultywacji.

- Golin - na obszarze gruntu w północno-wschodniej części działki prowadzone były prace wydobywcze kruszywa i nie przeprowadzono prac rekultywacyjnych; stwierdzono w przedłożonej przez przedsiębiorcę dokumentacji niezgodności w obmiarze wyrobiska.

W protokole kontroli zawarto zalecenie pokontrolne o konieczności wyjaśnienia stwierdzonych rozbieżności w powierzchni eksploatacyjnej wyrobiska.

(dowód: akta kontroli str. 277-387, 548-610)

2.4. W obowiązujących w badanym okresie pięciu decyzjach ustalających warunki rekultywacji, dotyczących pięciu miejsc wydobywania, Starosta zobowiązał do jej

²⁰ Oględziny przeprowadzono 26.06.2018 r. i 28.06.2018 r.

²¹ 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.

²² System nawigacji satelitarnej (Global Positioning System) w telefonie komórkowym dawał możliwość wskazania kierunku poruszania się, aktualnego położenia na mapie satelitarnej (www.google.pl/maps) i posiadał funkcję kompasu.

przeprowadzenia łącznie trzy osoby, z których dwie 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 poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Starostwo posiadało wszystkie wymagane w badanych latach informacje dotyczące ww. zmian, złożone przez dwie osoby z trzech obszarów wydobywania, tj. Krzynka II, Kaleńsko-Pole Zachodnie I-A, Kaleńsko-Pole II. W badanym okresie Starostwo nie otrzymało jednak wszystkich informacji o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie rekultywacji gruntów od dwóch osób obowiązanych do jej przeprowadzenia w trzech miejscach wydobywania. Informacji tych nie złożyły: w 2014 r. dwie osoby z trzech miejsc (Kaleńsko-Pole Zachodnie II, Chlewice, Golin), w 2015 r. jedna osoba z jednego miejsca (Golin), w latach 2016 – 2017 dwie osoby z dwóch miejsc (Chlewice, Golin). Starostwo wysłało 27.04.2018 r. (po przeprowadzeniu kontroli w formie analiz map satelitarnych) do dwóch osób, które nie złożyły ww. informacji w wymaganym terminie pisma przypominające. Uzyskano odpowiedzi od każdej z tych osób, dotyczące dwóch miejsc wydobywania, objętych decyzjami ustalającymi kierunek rekultywacji (Chlewice, Golin).

(dowód: akta kontroli str. 102-104, 622-627, 678-679, 686-696, 699-700)

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 rolniczej, 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 myśliborskiego. 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. 628-631)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W latach 2013–2015 Starostwo nie przeprowadziło kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów jednego miejsca wydobywania kopalin (Golin), dla którego wydano decyzje ustalające kierunek rekultywacji. Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów kontrola wykonania obowiązku rekultywacji gruntów polega na sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 99-101, 618-622)

Starosta wyjaśnił, że *Stanowisko ds. gospodarki odpadami, lasami i rekultywacji gruntów obciążone było w latach 2013-2015 prowadzeniem spraw wynikających z różnych ustaw, w tym m.in. ustawy o odpadach, o lasach, Prawo ochrony środowiska, Prawo wodne oraz aktów wykonawczych. (...)*

W ocenie Starosty Myśliborskiego nie było zagrożenia niewywiązaniem się z obowiązku rekultywacji przez osobę zobowiązaną do jej przeprowadzenia, gdyż:
1) *Termin ważności koncesji udzielonej na wydobywanie kopalin ze złoża „Golin”*

określony był wówczas do dnia 31.07.2017 r., a okres kolejnych pięciu lat obowiązał przedsiębiorcę do zakończenia rekultywacji tj. do dnia 31.07.2022 r.; 2) W 2012 r. przeprowadzono kontrolę wykonania obowiązku rekultywacji gruntów na obszarze złoża „Golin” w formie lustracji gruntów, przed wydaniem decyzji o uznaniu rekultywacji części gruntów za zakończoną. Dokonano wówczas częściowego odbioru gruntów na znacznej części ww. złoża objętego koncesją (ponad 50% powierzchni); 3) Przedsiębiorca na pozostałym terenie dopiero rozpoczął wydobywanie kopaliny ze złoża; 4) W latach 2013-2015 analizowano corocznie mapy satelitarne obszaru złoża „Golin” pod względem zachodzących istotnych zmian w wyrobisku, jednakże działania te nie były dokumentowane. W związku z wydanym na początku 2016 r. poleceniem służbowym Zastępcy Naczelnika Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska, zaczęto dokumentować kontrole wykonania obowiązku rekultywacji poprzez naniesienie stosownych adnotacji na wydrukowane mapy satelitarne. (dowód: akta kontroli str. 696, 698-699)

Ocena cząstkowa

Starosta rzetelnie wywiązywał się z obowiązku przeprowadzania kontroli wykonania rekultywacji przed wydaniem decyzji uznających rekultywację za zakończoną.

W ramach dobrych praktyk, Starosta powiadamiał o terminach przeprowadzanych lustracji gruntów Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Szczecinie, Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie oraz wójta gminy, na terenie której było zlokalizowane złożo. 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 badanym okresie Starosta nie w pełni wywiązał się z obowiązku zapewnienia corocznej kontroli nad wykonaniem rekultywacji gruntów. Stwierdzono, że złożo Golin (spośród pięciu objętych decyzjami ustalającymi kierunek rekultywacji) w latach 2013-2015 nie było kontrolowane zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, tj. co najmniej raz w roku.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie eksploatację kopalin zakończono w czterech miejscach wydobywania (Krzynka II, Kaleńsko-Pole Zachodnie I-A, Kaleńsko-Pole Zachodnie II, Kaleńsko-Pole II). Rekultywacja trzech miejsc wydobywania została przeprowadzona w wyznaczonym terminie. Wyjątek stanowiło wyrobisko Kaleńsko-Pole II, które zostało zrehabilitowane bez decyzji Starosty ustalającej warunki rekultywacji. Decyzję o uznaniu rekultywacji gruntów tego złoża o łącznej powierzchni 2,46 ha (z tego 2,26 ha w kierunku wodnym, 0,11 ha w kierunku rolnym i 0,09 ha zabezpieczenie przeciwoerozyjne) wydano w 2014 r. tj. rok po upływie terminu zakończenia działalności przemysłowej (koncesja wygasła w 2008 r.).

W badanym okresie uznano rekultywację za zakończoną w pięciu przypadkach, tj. w ww. czterech miejscach i w Chlewicach, gdzie przeprowadzono częściową rekultywację. Na obszarze powiatu w wyznaczonym terminie zrehabilitowano grunty o łącznej powierzchni 95,19 ha.

(dowód: akta kontroli str. 149-152, 155-156, 262-263, 458-464)

3.2. Na terenie powiatu myśliborskiego nie występują miejsca po wydobywaniu kopalin, w których 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. 89-92, 155-156, 262-263, 458-464)

3.3. Starosta nie stwierdził prowadzenia działalności przemysłowej na obszarach wydobywania kopalin, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje na wydobywanie kopalin 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.

(dowód: akta kontroli str.668, 670-671)

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 myśliborskiego i wydobywających kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

(dowód: akta kontroli str. 713, 715)

3.4. Starosta nie stwierdził przypadków: niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej, niewykonania rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz niewykonania obowiązku rekultywacji gruntów, dla których należałoby skorzystać z art. 30 ww. ustawy i przepisów art. 119 §1 i art. 127 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²³.

(dowód: akta kontroli str. 668-669,671)

3.5. W okresie objętym kontrolą Starosta dysponował wiedzą o dwóch przypadkach nielegalnego wydobywania kopalin na obszarze powiatu myśliborskiego. W 2013 r. osoba fizyczna złożyła do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego pisemną skargę, dotyczącą nielegalnego wydobywania torfu na działce zlokalizowanej w gminie Myślibórz, obręb Renice, której była właścicielem. Skarga zgodnie z kompetencjami podlegała załatwieniu przez Starostę i została przekazana do załatwienia według właściwości. W 2014 r. w trakcie oględzin prowadzonych w ramach procedowanej sprawy administracyjnej, dwóch pracowników Starostwa z Wydziału Środowiska stwierdziło w trzech miejscach na innej nieruchomości (niepoddanej oględzinom), nielegalne wydobywanie piasku. Nieruchomość ta była zlokalizowana w gminie Barlinek w obrębie Krzynka i stanowiła własność Skarbu Państwa.

Starosta wyjaśnił, że w przypadku nielegalnego wydobywania torfu, skarżący wskazał w swojej skardze potencjalnego sprawcę. Jednakże w oparciu o ustalenia zawarte: w protokole z wizji w terenie, w wyniku informacji zebranych w toku postępowania wyjaśniającego od skarżącego, w wyjaśnieniach od wskazanego przez skarżącego potencjalnego sprawcy, Starosta stwierdził brak wydobywania kopaliny na ww. nieruchomości. W przypadku sprawy nielegalnego wydobywania piasku, pracownicy Wydziału Środowiska nie ustalili, kto był sprawcą nielegalnego wydobywania kopaliny. Wobec powyższego Starosta pisemnie zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Myśliborzu o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 176 ustawy Prawo górnicze w związku z ujawnionym nielegalnym wydobywaniem kopaliny celem ustalenia winnych popełnienia ww. wykroczenia. Policja przekazała do Sądu Rejonowego w Myśliborzu wnioski o ukaranie przeciwko osobie fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 632-667)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie był informowany przez organy nadzoru górniczego o przypadkach nielegalnego wydobywania kopalin na terenie powiatu myśliborskiego.

(dowód: akta kontroli str. 632, 634)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

Starosta sprawy rekultywacji gruntów po wydobyciu kopalin prowadził na bieżąco. Na obszarze powiatu nie stwierdzono miejsca wydobycia, w którym zakończyłaby się eksploatacja kopalin i upłynął termin jego rekultywacji. W przypadku powzięcia informacji o nielegalnym wydobyciu kopalin Starosta podejmował działania dotyczące ustalenia sprawcy.

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 Kontroli²⁴, wnosi o prowadzenie z wymaganą częstotliwością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin, dla których ustalono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosi się 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.

Szczecin, dnia 20 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Małgorzata Wejwer
Starszy inspektor k.p.

.....
podpis

.....
podpis

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.