



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.007.04.2018
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 kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler Krzysztof Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/85/2018 z dnia 26.04.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Wałczu, ul. Dąbrowskiego 17, 78-600 Wałcz.

Kierownik jednostki kontrolowanej Bogdan Wankiewicz, Starosta Wałecki.

(dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W wydanych w latach 2013 – 2018² pięciu decyzjach w sprawach rekultywacji, Starosta rzetelnie określał warunki rekultywacji obszarów po eksploatacji kopalni oraz zasięgał opinii wymaganych przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³. Przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach rekultywacji nie w pełni przestrzegano wymogów ustawy z dnia 16 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁴, w zakresie terminu wydania decyzji, informowania stron o wszczęciu postępowania oraz zapewnienia możliwości udziału na każdym etapie postępowania.

W przypadku pięciu złoż, na których zakończono działalność przemysłową, Starosta nie określił warunków rekultywacji. Przyjęta praktyka wydawania decyzji w sprawach rekultywacji tylko na wniosek strony spowodowała, że nie podjęto z urzędu czterech postępowań i zaniechano wydawania decyzji określających wymagania dotyczące rekultywacji, pomimo zaistnienia przesłanek w tym zakresie.

W badanym okresie nie przeprowadzano, co najmniej raz w roku, kontroli wykonania obowiązku rekultywacji obszarów po eksploatacji kopalni. Nie egzekwowano od przedsiębiorców obowiązku składania Staroście zawiadomień o powstałych w poprzednim roku zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji.

Sprawozdania z wyników rekultywacji gruntów oraz wielkości obszarów i położenia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu sporządzane były terminowo lecz wykazywano w nich nierzetelne dane w zakresie powierzchni, zasobów i eksploatacji torfów.

¹ 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.

² Okres objęty kontrolą: lata 2013 – 2018 (do zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń z okresów wcześniejszych, jeżeli miały one wpływ na realizowane zadania.

³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1161, dalej: „ustawa o ochronie gruntów”.

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm, dalej: „kpa”.

Starosta reagował na zgłoszenia przypadków nielegalnego wydobycia kopalin, prowadził czynności wyjaśniające i zawiadamił Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego⁵ w Poznaniu o stwierdzonych przypadkach przypuszczalnie nielegalnego wydobycia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalin.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywały karty usług opracowane m.in. do prowadzenia postępowań w sprawach: określenia osoby, kierunku i terminu wykonania rekultywacji oraz uznania rekultywacji za zakończoną i wydania decyzji w tej sprawie. Karty usług zawierały informacje o wymaganych dokumentach, wysokości opłaty za wydanie decyzji, terminie załatwienia sprawy, sposobie odwołania oraz podstawę prawną. Karty usług udostępnione były na portalu internetowym BIP Starostwa⁶. W sprawach uznania rekultywacji za zakończoną oraz ustalenia kierunku rekultywacji załączono wzory wniosków. Ponadto w sprawach uznania rekultywacji za zakończoną wymagano załączenia wykazu zmian gruntowych, mapy powykonawczej terenu zrekultywowanego i operatu klasyfikacyjnego, a do wniosku o wydanie decyzji ustalającej kierunek rekultywacji wymagano załączenia projektu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierający opis projektowanych prac rekultywacyjnych ze wskazaniem funkcji pełnionej przez obszar wymagający rekultywacji, termin wykonania rekultywacji, mapę sytuacyjno-wysokościową z zaznaczonym terenem objętym wnioskiem, opinie sporządzone przez dwóch rzeczoznawców określające rozmiar ograniczenia wartości użytkowej gruntów, kserokopię koncesji na wydobywanie kopalin lub decyzji wygaszającej koncesję. Sprawy te należały do właściwości Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami⁷.

(dowód: akta kontroli str. 83-90, 577)

W sprawie określenia wewnętrznych uregulowań dotyczących postępowań w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalin, Starosta wyjaśnił, że *postępowania w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopalin w latach 2013-2018 były prowadzone w oparciu o przepisy ustawy o ochronie gruntów.*

(dowód: akta kontroli str. 95-99)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa⁸, zadania z zakresu ochrony gruntów rolnych należały do zadań Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, w tym przygotowywanie decyzji nakładającej na osobę powodującą utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów obowiązków ich rekultywacji, prowadzenie kontroli wykonywania przepisów ustawy o ochronie gruntów, prowadzenie spraw związanych z nakładaniem podwyższonych opłat za niezakończenie rekultywacji gruntów zdewastowanych w określonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 4-32)

⁵ Dalej: „OUG”.

⁶ Pod adresem: bip.powiatwalecki.pl.

⁷ Dalej: „Wydział Gospodarki Nieruchomościami”.

⁸ Uchwała nr IV/37/2007 Rady Powiatu w Wałczu z 28 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wałczu, zmieniona uchwałą nr XIII/115/2007 Rady Powiatu w Wałczu z 28 grudnia 2007 r., uchwałami Zarządu Powiatu w Wałczu 36/87/2015 z 10 grudnia 2015 r., nr 67/178/2016 z 30 grudnia 2016 r., nr 52/130/2016 z 21 czerwca 2016 r., nr 84/222/2017 z 19 czerwca 2017 r., nr 101/279/2017 z 29 grudnia 2017 r., nr 108/292/2018 z 26 lutego 2018 r.

Prowadzenie całości spraw z zakresu ochrony gruntów rolnych należało do zadań pracownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami na stanowisku ds. gospodarowania nieruchomościami powiatu wałeckiego, gruntami rolnymi oraz ochrony gruntów rolnych⁹, w tym przygotowywanie decyzji ustalających kierunek rekultywacji oraz stwierdzanie zakończenia rekultywacji i zagospodarowania terenu, prowadzenie sprawozdawczości z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

(dowód: akta kontroli str. 4-77)

Zadania w zakresie ustawy prawo geologiczne i górnicze¹⁰ realizowane były przez Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa¹¹. Geolog Powiatowy nie miał przypisanych zadań związanych z rekultywacją gruntów. W złożonych wyjaśnieniach Geolog Powiatowy wyjaśniła, że jej uczestnictwo w realizacji zadań związanych z rekultywacją gruntów polegało na wprowadzeniu do treści wydawanych przez Starostę koncesji na wydobywanie kopalin zapisów dotyczących rekultywacji¹². W decyzjach wygaszających koncesje zamieszczała m.in. zobowiązanie do przystąpienia do rekultywacji w sposób określony decyzją Starosty Wałeckiego. W decyzji wygaszającej koncesje zamieszczała również te same zastrzeżenia i zobowiązania dotyczące rekultywacji, które zostały przytoczone w koncesjach.

(dowód: akta kontroli str. 4-32, 72-81, 91-94)

W decyzjach wygaszających koncesje zawarto zapisy m.in. dotyczące obowiązku złożenia przez przedsiębiorcę wniosku o wydanie decyzji w sprawie ustalenia kierunku rekultywacji. Nie określano jednak terminu, w jakim taki wniosek należało złożyć. W sprawie przyczyn nieokreślenia, w którym momencie osoba zobowiązana powinna wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji rekultywacyjnej Geolog Powiatowy wyjaśniła, *uznana, że osoba zobowiązana wystąpi z wnioskiem niezwłocznie po zakończeniu działalności górniczej. Dodatkowe określenie tego terminu wydawało się zbędne.*

(dowód: akta kontroli str. 91-92)

W okresie objętym kontrolą, na obszarze powiatu znajdowały się 21 miejsc wydobywania, dla których wydane były koncesje, z których cztery wygasły lub zostały wygaszone przed 2013 r.¹³, dwie zostały wygaszone w 2014 r.¹⁴ oraz jedna w 2016 r.¹⁵ Na pozostałych 14 miejscach wydobywania obowiązywały koncesje zezwalające na wydobywanie kopalin.

(dowód: akta kontroli str. 100-105)

W latach 2013 – 2018 Starosta wydał dwie decyzje¹⁶ określające osobę obowiązana do rekultywacji, kierunek i termin rekultywacji oraz jedną¹⁷ decyzję w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną.

⁹ Pracownik zatrudniony na tym stanowisku od 21 lipca 2015 r. znajdował się na długotrwałym zwolnieniu lekarskim a następnie na urlopie macierzyńskim i rodzicielskim. Od 7 września 2015 r. zadania na tym stanowisku realizuje osoba zatrudniona na podstawie umowy zlecenia.

¹⁰ W tym udzielanie, cofanie i wygaszanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji, ustalanie opłaty eksploatacyjnej.

¹¹ Dalej: „Wydział Ochrony Środowiska”.

¹² Tj. zastrzeżeń o możliwości wykorzystania nadkładu do rekultywacji wyrobiska poeksploatacyjnego; zobowiązania do sukcesywnej rekultywacji terenów poeksploatacyjnych i ponoszenia odpowiedzialności za rekultywację, wystąpienie z wnioskiem o ustalenie kierunku rekultywacji; informowania o tym, że koncesja nie zwalnia z obowiązku przestrzegania innych ustaw, zwłaszcza Prawa ochrony środowiska, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prawo wodne oraz ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³ Drzonowo Wałeckie i Mirosławiec II w 2009 r., Golin w 2010 r., Hanki Mirosławiec w 2012 r.

¹⁴ Mirosławiec JS (dz. 312 i 314) oraz Mirosławiec JS (dz. 316 i 318) w 2014 r.

¹⁵ Mielęcin w 2016 r.

¹⁶ 114/2017 z 29.06.2017 r. dla złoża Walcz Drugi (kruszywa mineralne), 1/2018 z 12.01.2018 r. dla złoża Witankowo III.

¹⁷ 67/2016 z 18.08.2016 r. dla złoża Mielęcin (kruszywa mineralne).

W zakresie ustalania kierunków rekultywacji Starosta ustalił:

- decyzją nr 114/2017 z 29.06.2017 r. rolny kierunek rekultywacji i zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych złoża kruszywa naturalnego „Walcz Drugi”, usytuowanych na części działek nr 83/128 o pow. 1,62 ha i 83/181 o pow. 1,66 ha. Termin wykonania rekultywacji technicznej ustalono do 31.12.2021 r. oraz biologicznej do 31.05.2024 r.

- decyzją nr 1/2018 z 12.01.2018 r. rolny kierunek rekultywacji i zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych złoża kruszywa naturalnego „Witankowo III”, usytuowanych na części działki nr 9/11 o pow. 7,52 ha. Termin wykonania rekultywacji ustalono do 31.12.2036 r.

W zakresie uznania rekultywacji za zakończoną, decyzją z 18 sierpnia 2016 r. Starosta orzekł o uznaniu za zakończoną rekultywację o kierunku leśnym gruntów¹⁸, położonych na działkach nr 8130/3 o powierzchni 3,92 ha, 8150/1 o powierzchni 0,3270 ha i 8150/5 o powierzchni 0,7309 ha w obrębie Mielęcina gmina Człopa, na których była prowadzona eksploatacja kruszywa mineralnego ze złoża „Mielęcina”. W okresie objętym kontrolą nie wydano żadnej decyzji zmieniającej postanowienia decyzji w sprawach rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 134-136, 274-275, 312-313, 353-354)

W okresie objętym kontrolą Starosta nakładał obowiązek rekultywacji gruntów na właściwe osoby, tj. powodujące utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Wydanie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów we wszystkich przypadkach było poprzedzone uzyskaniem opinii Dyrektora OUG w Poznaniu, Dyrektora RDLP w Pile oraz Wójta Gminy Walcz¹⁹, wymaganych na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów. Kierunek i termin wykonania rekultywacji Starosta określał na podstawie przedłożonych przez wnioskodawców dokumentacji rekultywacji. Osoby zobowiązane do rekultywacji były ustalane na podstawie wydanych koncesji na wydobywanie i były tożsame z osobami składającymi wnioski o wydanie decyzji w sprawach rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 134-136, 274-275, 312-313, 355-357)

Przed wydaniem decyzji uznającej rekultywację za zakończoną, na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie gruntów sprawdzono spełnienie warunków określonych we wcześniej wydanych decyzjach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Dla terenów poeksploatacyjnych złoża kruszywa naturalnego „Mielęcina” w zakresie leśnego kierunku rekultywacji. Termin wykonania rekultywacji na części terenów poeksploatacyjnych dla działek nr 8130/3 i 8150/1, zgodnie z wnioskiem osoby zobowiązanej, był wcześniejszy²⁰ niż określony w decyzji ustalającej kierunek i termin wykonania rekultywacji²¹.

(dowód: akta kontroli str. 110-113, 134-136, 357)

W obu przypadkach wydania decyzji ustalających kierunek rekultywacji, przedsiębiorcy przedstawili Staroście dokumentację rekultywacji opracowaną zgodnie z wymogami § 162 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia

¹⁸ Decyzja Starosty Waleckiego nr 134/2009 znak GN.OW.6018-37/2009 o ustaleniu leśnego kierunku rekultywacji i zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych złoża kruszywa naturalnego „Mielęcina”, położonych na działkach nr 8130/1, 8130/3, 8130/4, 8150/1 i 8150/2. Termin wykonania rekultywacji dla działek 8130/1 i 8150/2 do 31.12.2012 r., dla działek 8130/3, 8130/4 i 8150/1 do 31.12.2023 r.

¹⁹ Działka 9/11, na której usytuowane jest złożo kruszywa naturalnego „Witankowo III” oraz działki 83/128 i 83/181, na których usytuowane jest złożo „Walcz Drugi” znajdują się w obrębach odpowiednio: Witankowo i Walcz 112 na obszarze Gminy Walcz.

²⁰ 28 lipca 2016 r.

²¹ 31 grudnia 2023 r.

ruchu odkrywkowego zakładu górniczego²². Postępowania administracyjne w sprawie wydania tych decyzji wszczynano na wniosek przedsiębiorców. Zgodnie z wypracowaną w Starostwie praktyką, decyzje dotyczące rekultywacji i zagospodarowania terenu wydawane były po złożeniu wniosku przez osobę zobowiązaną do rekultywacji, o której mowa w art. 20 ust.1 ustawy o ochronie gruntów. Starosta wyjaśnił, że *prowadzenie postępowań na wniosek wpisuje się w obowiązującą praktykę w przedmiotowych sprawach również w innych powiatach (...). Przyjęta praktyka w powyższym zakresie nie była nigdy kwestionowana zarówno przez podmioty zobowiązane do rekultywacji, jak i instytucje kontrolne.*

(dowód: akta kontroli str. 355-357, 176-179)

Badanie trzech decyzji w sprawach rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni wykazało, że z wyjątkiem uzasadnienia prawnego w dwóch decyzjach o ustaleniu kierunku rekultywacji, zawierały one w treści elementy wymagane przepisami art. 107 § 1 Kpa. Obie decyzje o ustaleniu kierunku rekultywacji wydane zostały z zachowaniem terminu określonego w art. 35 § 3 kpa, tj. po 46 i 59 dniach od daty wszczęcia postępowania. Decyzja z 18.08.2016 r. o uznaniu rekultywacji za zakończoną została wydana po 165 dniach od daty wszczęcia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 142-145, 276, 314, 368-369)

W sprawie braku uzasadnienia prawnego w decyzjach o ustaleniu kierunku rekultywacji, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *w przedmiotowych decyzjach została zawarta podstawa prawna oraz uzasadnienie faktyczne wydanych decyzji. (...) W orzecznictwie sądowo administracyjnym wskazuje się, że podstawa prawna decyzji powinna zostać powołana dokładnie, ze wskazaniem mających zastosowanie w tej sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego oraz z podaniem źródeł ich publikacji, co miało miejsce w niniejszych sprawach. Umożliwiło to stronom pełną identyfikację przepisu w kontekście całego obowiązującego aktu prawnego i identyfikację przesłanek, którymi kierował się organ wydając decyzje w żądanym przez strony zakresie. Decyzje zostały wydane zgodnie z żądaniem stron, strony nie wniosły również odwołań od przedmiotowych decyzji w zakresie braku uzasadnienia prawnego.. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 107 § 4 kpa organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony.*

(dowód: akta kontroli str. 370-373)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły dwa wnioski złożone 10.10.2013 r. oraz 9.02.2018 r., o wydanie decyzji ustalającej kierunek rekultywacji po zakończeniu eksploatacji na złożu, odpowiednio „Drzonowo Waleckie” i „Witankowo II”. W obu przypadkach decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kruszywa wydał Starosta Walecki: na złożu „Drzonowo Waleckie” z 25.08.2003 r. i na złożu „Witankowo II” decyzja o udzieleniu koncesji z 13.10.2015 r., przy czym na złożu „Drzonowo Waleckie”, decyzją z 27.07.2009 r. Starosta stwierdził wygaśnięcie koncesji. W związku ze złożeniem ww. wniosków o ustalenie kierunku rekultywacji, działając z upoważnienia Starosty, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami pismami z 18.10.2013 r. oraz 19.02.2018 r. wezwała wnioskodawców do uzupełnienia wniosków i dostarczenia m.in. projektu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierającego opis prac rekultywacyjnych, oznaczenie podmiotu odpowiadającego za rekultywację i zagospodarowanie gruntów, oznaczenie obszaru objętego rekultywacją oraz określenie terminów prowadzenia oraz zakończenia rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 164-173, 297-304)

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 1008, dalej: „rozporządzenie w sprawie ruchu zakładu górniczego”.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *ustawa o ochronie gruntów obliguje osobę zobowiązaną do rekultywacji do tego, aby realizowała rekultywację zgodnie z planem i projektem. Dostarczenie więc projektu lub planu jako dokumentu niezbędnego do wydania decyzji o ustaleniu kierunku i terminu rekultywacji nie wynika wprost z żadnego przepisu ustawy o ochronie gruntów rolnych, ale informacje w nim zawarte są niezbędne do wydania takiej decyzji. Żadna z w/w firm nie odpowiedziała na żądanie starosty, nawet w formie zarzutu o niezgodnych z przepisami prawa żądaniach. Nie wpłynęły też pisma, które uzupełniłyby złożone wnioski o niezbędne do wydania decyzji informacje, pomimo, iż strony zostały poinstruowane, że nieusunięcie braków dokumentacji spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.*

(dowód: akta kontroli str. 374-375)

W przypadku złoża „Miroslawiec II”, przedsiębiorca wystąpił 5.07.2011 r. z wnioskiem o wydanie decyzji ustalającej leśny kierunek rekultywacji. W toku trwającego postępowania, Burmistrz Gminy i Miasta Miroslawiec 20.07.2011 r. negatywnie zaopiniował leśny kierunek rekultywacji motywując to planowaną w przyszłości działalnością inwestycyjną polegającą m.in. na budowie toru motocrossowego. Na wniosek przedsiębiorcy z 15.02.2012 r., postanowieniem z 21.02.2012 r. Starosta zawiesił postępowanie w tej sprawie. Obszar górniczy „Miroslawiec II” obejmował część działek 21/24 i 568 w obrębie Miroslawiec 34 o łącznej powierzchni 1,7 ha²³. Decyzją Marszałka Zachodniopomorskiego z 6.10.2016 r. udzielającą koncesję na wydobycie kruszywa naturalnego ze złoża „Miroslawiec Mł” wyznaczono nowy obszar górniczy o większej niż poprzednio powierzchni 3,7969 ha obejmujący ww. działki 21/24 oraz 568/3 byłego obszaru górniczego „Miroslawiec II”.

(dowód: akta kontroli str. 150-169, 180-250, 383)

W kontrolowanym okresie Starosta nie wydawał decyzji określających stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 353-354)

Starosta wyjaśnił, że *nie wpłynął do tutejszego organu żaden wniosek w sprawie wydania takiej decyzji. Przepis powyższy jest bardzo niejednoznaczny – nie jest wiadomo na jakim etapie i w jakich okolicznościach powinna być wydawana decyzja określająca stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców, zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów. Ustawa o ochronie gruntów nie określa również sposobu powoływania rzeczoznawców, trybu sporządzania opinii i ponoszenia kosztów jej sporządzania. Nie precyzuje ustawa również kwalifikacji, których należy wymagać od rzeczoznawców.*

Ponadto Starosta wyjaśnił, że *przepis art. 22 ust. 1 pkt 1 wraz z art. 28 ust. 5 będzie miał zastosowanie w przypadku zaistniałym w art. 20 ust. 2 i 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W latach 2013- 2018 sytuacja wymieniona w powołanych przepisach nie miała miejsca w powiecie wałeckim.*

(dowód: akta kontroli str. 378-380)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Z naruszeniem dyspozycji art. 35 kpa, decyzję z dnia 18 sierpnia 2016 r. w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną na złożu „Mielęcín”, wydano po

²³ Wg dodatku nr 2 rozliczeniowego do dokumentacji geologicznej złoża kruszywa naturalnego „Miroslawiec II” z września 2010 r., pozostała do eksploatacji powierzchnia wynosiła 4 410 m², a zasoby bilansowe w tej części wynosiły 18 686 ton.

upływie 165 dni od daty wszczęcia postępowania (z wyłączeniem terminów dla dokonania określonych czynności oraz okresu zawieszenia postępowania). Pomimo niezalatwienia sprawy w terminie, Starosta nie zawiadomił o tym strony, nie podał przyczyn zwłoki i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy, przez co nie dopełnił obowiązku określonego w art. 10 § 1 i 36 § 1 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 142-145, 369)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *wydanie decyzji w przedmiocie zakończenia rekultywacji po upływie terminów wynikających z przepisów kpa, wynikało z przyczyn niezależnych od organu. Wnioskodawca nie wykonał wszystkich prac rekultywacyjnych pomimo tego, iż złożył wniosek o zakończenie rekultywacji. Wnioskodawca nie podnosił zarzutu związanego w przekroczeniem terminu na wydanie decyzji administracyjnej, decyzja ta była zgodna z jego wnioskiem i nie wnosił od niej odwołania.*

(dowód: akta kontroli str. 146-149)

2. Decyzją z 6.10.2009 r. Starosta Wałecki ustalił leśny kierunek rekultywacji i zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych złoża kruszywa naturalnego „Mielęcín”, położonych m.in. na działce gruntu nr 8150/2. Termin wykonania rekultywacji dla tej działki został ustalony na 31.12.2012 r.²⁴ W wyniku podziału geodezyjnego z działki 8150/2 powstały działki o nr 8150/4 i 8150/5. Decyzją z 16.06.2011 r. Starosta Wałecki uznał rekultywację za zakończoną m.in. na działce nr 8150/4. Przedsiębiorca zwrócił się 12.09.2012 r. do Starosty o przedłużenie terminu wykonania rekultywacji działki nr 8150/5 o 36 miesięcy, tj. do 31.12.2015 r. Naczelnik Wydziału GN, 17.09.2012 r. wyraziła zgodę, na przedłużenie terminu wykonania rekultywacji na działce nr 8150/5 do dnia 31.12.2015 r.

Zgodnie z zasadą trwałości decyzji wyrażoną w art. 16 § 1 kpa, uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Zgodnie z art. 155 § 1 kpa decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W przedmiotowej sprawie wyrażona zgoda na zmianę terminu przeprowadzenia rekultywacji została wyrażona bez przeprowadzenia postępowania na podstawie art. 155 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 110-115, 358-367)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *w przedmiotowej sprawie Starosta Wałecki podjął decyzję w sprawie przedłużenia terminu na wykonanie rekultywacji zgodnie z żądaniem wnioskodawcy pismem, które zawierało oznaczenie organu, oznaczenie strony, rozstrzygnięcie i podpis osoby upoważnionej. Strona postępowania nie wniosła odwołania, co do formy wyrażenia zgody. Braki formalne w tym piśmie nie wpływały co do zasady na istotę sprawy. Przedłużenie terminu na wykonanie rekultywacji przyczyniło się do ochrony interesu publicznego, leżącego u podstaw ustawowej regulacji ochrony gruntów rolnych i leśnych jako dobra publicznego i umożliwiło zrealizowanie celu rekultywacji.*

(dowód: akta kontroli str. 146-149)

NIK nie podziela stanowiska Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, wyrażonego w powyższym wyjaśnieniu gdyż powyższe pismo Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami z 17 września 2012 r. nie posiadało oznaczenia organu administracji publicznej, o którym mowa w art. 107 § 1 kpa. Brak oznaczenia

²⁴ Termin zakończenia rekultywacji określono na podstawie zapisów Studium zagospodarowania i rekultywacji „Mielęcín.

organu pozbawia dany akt, niezależnie od jego ułomności, charakteru decyzji administracyjnej. Organem właściwym do wydania decyzji w powyższej sprawie był Starosta Wałecki.

3. W decyzjach z 29.06.2017 r. oraz z 12.01.2018 r. dotyczących złóż „Witankowo III” i „Wałcz Drugi”, jako podstawę prawną ich wydania podano m.in. art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie gruntów. Podana podstawa prawna dotyczyła decyzji określającej uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną. Przedmiotem orzekania w tych sprawach było określenie osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów oraz określenie kierunku i terminu wykonania rekultywacji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 274-275, 312-313, 368)

W sprawie przyczyn zastosowania błędnej podstawy prawnej w decyzjach o ustaleniu kierunku rekultywacji, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że w decyzjach (...) *Stojąc na stanowisku, że przedsiębiorca winien złożyć wiosek o wydanie decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną, wskazano podstawę prawną tego zobowiązania, a jest nim art. 22 us.1 pkt 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych.*

(dowód: akta kontroli str. 370-373)

4. Do dnia 29 czerwca 2018 r. w przypadku trzech złóż nie podjęto działań zmierzających do wszczęcia z urzędu na podstawie art. 61 § 1 Kpa postępowań administracyjnych zmierzających do wydania decyzji ustalających kierunek ich rekultywacji pomimo upływu 5 lat od wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopaliny, tj.:

- Złoże „Hanki-Miroslawiec” – Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego decyzją z 8.05.2012 r. stwierdził wygaśnięcie koncesji z uwagi na upływ czasu na jaki została wydana na wydobywanie kopaliny kredy jeziornej, gytii wapiennej i torfu (zakończenie działalności przemysłowej w 2002 r.).
- Złoże „Drzonowo Wałeckie” – Starosta Wałecki decyzją z 27.07.2009 r. na wniosek strony stwierdził wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego na części działki nr 133, Drzonowo Wałeckie (zakończenie działalności przemysłowej w 2009 r.),
- Złoże „Miroslawiec II” – Starosta Wałecki decyzją z 24.07.2009 r. stwierdził z urzędu wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego (zakończenie działalności przemysłowej w 2009 r.),

O braku decyzji ustalających kierunek rekultywacji na ww. złożach Starosta był informowany również przez Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu (pisma z 5.11.2014 r. i 26.06.2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 150-169, 174-175, 222-228)

W sprawie przyczyn niewydania decyzji ustalających kierunek i termin rekultywacji, Starosta wyjaśnił:

- w sprawie złoża „Drzonowo Wałeckie” - *uprawniony do przeprowadzenia rekultywacji pismem z 10.01.2013 r. wystąpił do Starosty o wydanie decyzji określającej kierunek rekultywacji (...) Pismem z 18.10.2013 r. Starosta wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych złożonego wniosku. (...) W zakreślonym terminie wnioskodawca nie uzupełnił braków formalnych wniosku w związku z czym wniosek pozostał bez rozpoznania.*

Decyzje dotyczące rekultywacji i zagospodarowania terenu zgodnie z przyjętą praktyką wydawane są po złożeniu wniosku przez osobę zobowiązaną do rekultywacji, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów. Ponadto Starosta wyjaśnił, że podziela pogląd wyrażony w bieżącym orzecznictwie sądowo administracyjnym, że wydając decyzje dotyczące rekultywacji gruntów, organy administracji przede wszystkim chronią interes publiczny, leżący u podstaw

ustawowej regulacji ochrony gruntów rolnych i leśnych jako dobro publiczne, jednakże zapisy ustawy o ochronie gruntów rolnych nie wskazują wprost obowiązku wszczęcia przez starostę postępowania z urzędu w przypadku, gdy zobowiązany nie realizuje obowiązku rekultywacji.

- w sprawie złoża „Hanki Mirosławiec” - osoba zobowiązana do przeprowadzenia rekultywacji nie wystąpiła do Starosty zarówno z wnioskiem o ustalenie rekultywacji, jak również z wnioskiem o wydanie decyzji dotyczącej zakończenia rekultywacji.

- w sprawie złoża „Mirosławiec II” - postępowania w sprawie o wydanie decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji są inicjowane na wniosek inwestora. W tej sprawie to inwestor winien wystąpić o podjęcie zawieszono postępowania. Inwestor został pouczony o konsekwencjach niepodjęcia postępowania w okresie trzech lat od zawieszenia postępowania. Po upływie trzech lat żądanie wszczęcia postępowania uznano za wycofane. Do dnia dzisiejszego inwestor nie wystąpił z kolejnym wnioskiem o ustalenie kierunku rekultywacji ani też z wnioskiem o uznanie rekultywacji za zakończoną. (...)

(dowód: akta kontroli str. 95-99, 176-179, 220-221)

5. Do dnia 29 czerwca 2018 r. w przypadku dwóch złóż nie podjęto działań zmierzających do wszczęcia z urzędu na podstawie art. 61 § 1 Kpa postępowań administracyjnych zmierzających do wydania decyzji ustalających kierunek ich rekultywacji pomimo wygaszenia koncesji na wydobywanie kopaliny, tj.:

- złożo „Mirosławiec JS” dz. 312 i 314 - Starosta Wałecki decyzją z 12.02.2014 r. stwierdził na wniosek strony wygaśnięcie koncesji na wydobywanie torfu (zakończenie działalności przemysłowej w 2013 r.),

- złożo „Mirosławiec JS” dz. 316 i 318 - Starosta Wałecki decyzją z 12.02.2014 r. stwierdził na wniosek strony wygaśnięcie koncesji na wydobywanie torfu (zakończenie działalności przemysłowej w 2013 r.).

Dyrektor OUG w Poznaniu informował Starostę (pismo z 27.10.2014 r.), że obszary górnicze „Mirosławiec JS” i „Mirosławiec JS 1”, po wygaszeniu koncesji, zostały zniesione, zasoby złóż rozliczone dodatkami do właściwych dokumentacji geologicznych, a Starosta nie wydał dotychczas żadnych decyzji w sprawie rekultywacji terenów po górniczych złóż „Mirosławiec JS” i „Mirosławiec JS 1”.

(dowód: akta kontroli str. 180-219, 493-496)

W sprawie przyczyn nieegzekwowania obowiązku rekultywacji terenów położonych na działkach nr 312, 314, 316 i 318 w obrębie złóż „Mirosławiec JS” i „Mirosławiec JS1” Starosta wyjaśnił, że *decyzje dotyczące rekultywacji i zagospodarowania terenu zgodnie z przyjętą praktyką wydawane były po złożeniu wniosku przez osobę zobowiązaną do rekultywacji, o której mowa w art. 20 ust.1 ustawy o ochronie gruntów rolnych. (...) Przyjęta praktyka w powyższym zakresie nie była nigdy kwestionowana zarówno przez podmioty zobowiązane do rekultywacji, jak i instytucje kontrolne w związku z czym Starosta Wałecki nie wydał z urzędu decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów na złożach Mirosławiec JS położonych na działkach nr 312, 314, 316 i 318 w obrębie Mirosławiec 34.*

(dowód: akta kontroli str. 251-253)

Ocena cząstkowa

Starosta w wydawanych decyzjach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów po eksploatacji kopaliny rzetelnie określał warunki rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych. Decyzje były wydawane po zasięgnięciu wymaganych opinii. Nie podejmowano jednak z urzędu postępowań i zaniechano wydawania decyzji określających wymagania dotyczące rekultywacji, pomimo zaistnienia przesłanek w tym zakresie, w sytuacji gdy osoba obowiązana do rekultywacji gruntu nie złożyła wniosku w tej sprawie.

2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2013 – 2017 przeprowadzono łącznie dwie kontrole wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni. Kontrole te przeprowadzone zostały na wniosek osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów położonych na obszarze złoża „Mielęcín”, w związku z ubieganiem się o wydanie decyzji uznającej rekultywację za zakończoną. Kontrole te polegały na przeprowadzeniu oględzin wyrobiska w terenie, udokumentowanych protokołem wizji terenowej. Oprócz przedstawicieli Starostwa, w kontrolach tych brali udział przedstawiciele innych organów, tj. podczas wizji terenowej z 28 lipca 2016 r. udział wzięli przedstawiciel RDLP w Pile, przedstawiciel Nadleśnictwa Tuczo oraz dwie osoby reprezentujące Gminę Człopa, a podczas wizji z 16 czerwca 2014 r. udział wzięli przedstawiciele Nadleśnictwa Człopa.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 127-128, 384)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy decyzje, w których Starosta określił kierunek rekultywacji:

- decyzja²⁵ z 6.10.2009 r. dla złoża Mielęcín z terminem zakończenia rekultywacji dla działek nr 8130/1 i 8150/2 do dnia 31 grudnia 2012 r. oraz dla działek nr 8130/3, 8130/4, 8150/1 do dnia 31 grudnia 2023 r. Łączna powierzchnia rekultywacji wynosiła 4,9779 ha²⁶,

- decyzja²⁷ z 29.06.2017 r. dla złoża Walcz Drugi z terminem zakończenia rekultywacji do 31 maja 2024 r. Łączna powierzchnia rekultywacji na złożu Walcz Drugi wynosiła 3,2800 ha²⁸.

- decyzja²⁹ z 12.01.2018 r. dla złoża Witankowo III z terminem zakończenia rekultywacji do 31 grudnia 2036 r. Powierzchnia objęta prowadzoną rekultywacją dla złoża „Witankowo III” wynosiła 7,5200 ha³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 274-275, 312-313, 353-354)

W odniesieniu do wyrobiska w Mielęcínie w toku prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji uznającej zakończenie rekultywacji i zagospodarowania gruntu dokonano w 2014 i 2016 r. sprawdzenia zakończenia prac rekultywacyjnych w formie wizji terenowej działek o numerach 8130/3, 8150/1 i 8150/5 położonych w obrębie Mielęcín, gmina Człopa, które zostały udokumentowane w formie protokołów wizji terenowej. Wydział Gospodarki Nieruchomościami posiadał dokumentację rekultywacji dla złoża „Mielęcín” opracowaną w lipcu 2009 r.³¹

Podczas sprawdzenia zakończenia prac rekultywacyjnych na złożu „Mielęcín” w dniu 16.06.2014 r. ustalono, że osoba zobowiązana nie wykonała zabiegów wymaganych

²⁵ Znak GN.OW.6018-37/2009 o ustaleniu leśnego kierunku rekultywacji i zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych złoża kruszywa naturalnego „Mielęcín”, położonych na działkach nr 8130/1, 8130/3, 8130/4, 8150/1 i 8150/2 w terminie dla działek nr 8130/1 i 8150/2 do dnia 31 grudnia 2012 r. oraz dla działek nr 8130/3, 8130/4, 8150/1 do dnia 31 grudnia 2023 r.

²⁶ Powierzchnia podana w decyzji w decyzji nr 67/2016 z 18.08.2016 r. o uznaniu rekultywacji na działkach gruntu nr 8130/3 (3,92 ha), 8150/1 (0,3270 ha) i 8150/5 (0,7309 ha) w obrębie Mielęcín za zakończoną - powierzchnia ewidencyjna działek jak w wypisie z rejestru gruntów.

²⁷ Znak GN.6122.1.2017 o ustaleniu rolnego kierunku rekultywacji i zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych złoża kruszywa naturalnego „Walcz Drugi”, usytuowanych na części działek nr 83/128 i 83/181, położonych w obrębie Walcz 112, gmina Walcz.

²⁸ Dane o powierzchni objętej rekultywacją pochodzą z dokumentacji rekultywacji Studium Uwarunkowań i Kierunków zagospodarowania Przestrzennego Gminy Walcz.

²⁹ Znak GN.6122.3.2017.RM o ustaleniu rolnego kierunku rekultywacji i zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych złoża kruszywa naturalnego „Witankowo III”, usytuowanego na części działki nr 9/11, położonej w obrębie Witankowo, gmina Walcz.

³⁰ Dane o powierzchni objętej rekultywacją pochodzą z dokumentacji rekultywacji terenów poeksploatacyjnych kopalni kruszywa naturalnego „Witankowo III”, stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji.

³¹ Studium zagospodarowania i rekultywacji nieruchomości gruntowych w obrębie złoża kruszywa naturalnego „Mielęcín” – lipiec 2009 r.

w koncepcji rekultywacji obejmującej wzbogacenie gruntu w składniki pokarmowe roślin³², prowadzenie uprawy próchniczo twórczej i inicjującej procesy glebotwórcze³³ oraz zabiegów fitomelioracyjnych³⁴. Na wniosek strony z 31.07.2014 r., postanowieniem z 2.09.2014 r., Starosta zawiesił postępowanie prowadzone w sprawie wydania decyzji uznającej zakończenie rekultywacji i zagospodarowania gruntu na działkach o numerach 8130/3, 8150/1 i 8150/5 położonych w obrębie Mielęcina, gmina Człopa. Podczas kolejnego sprawdzenia w dniu 28.07.2016 r. stwierdzono, że rekultywacja gruntów w obrębie złoża Mielęcina, na działkach gruntu 8130/3, 8150/1 i 8150/5 została przeprowadzona zgodnie z decyzją ustalającą kierunek rekultywacji³⁵ oraz dokumentacją rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 110-136)

W żadnym z analizowanych przypadków Starosta nie dysponował wynikami obmiarów wyeksploatowanej części złoża, o których mowa w § 162 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ruchu zakładu górniczego. Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *Starosta Wałecki przed rozpoczęciem rekultywacji złóż „Witankowo III”, „Wałcz Drugi” oraz „Mielęcina” nie otrzymał wyników obmiaru wyeksploatowanych części złóż, sporządzonych na podstawie § 162 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ruchu zakładu górniczego. Przepis powyższy nie obowiązuje przedsiębiorców do przekazywania wyników obmiaru Staroście Wałeckiemu, nakazuje jedynie zobowiązanemu do rekultywacji, przed jej rozpoczęciem do wykonania takich obmiarów. Przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych również nie nakładają na starostę obowiązku posiadania i zbierania takich informacji.*

(dowód: akta kontroli str. 385-388)

Pracownicy dysponowali dokumentacją rekultywacji opracowaną dla złoża „Witankowo III” oraz „Wałcz Drugi”, dla których w okresie objętym kontrolą wydano decyzje ustalające kierunek rekultywacji. Dokumentacja ta zawierała wymagane elementy określone w § 162 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ruchu zakładu górniczego. W jednym przypadku, na obszarze złoża „Witankowo III” planowano prowadzenie rekultywacji poprzez zasypywanie wyeksploatowanej części wyrobiska odpadami innymi niż niebezpieczne., przy czym po zakończeniu rekultywacji i całkowitym zasypaniu wyrobiska odpadami, obszar wyrobiska miał być wyrównany i obsiany roślinnością.

(dowód: akta kontroli str. 358-367, 395-398)

Pracownicy Starostwa nie ustalali obszarów zbędnych dla prowadzenia działalności przemysłowej, w stosunku do których przedsiębiorcy nie wystąpili z wnioskiem o ustalenie kierunku rekultywacji. Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *ustawa o ochronie gruntów nie nakłada na Starostę obowiązku ustalania obszarów zbędnych dla prowadzenia działalności przemysłowej. Przyjęta została praktyka prowadzenia na wniosek postępowań w sprawach rekultywacji i zagospodarowania terenu.*

(dowód: akta kontroli str. 390-393)

W dniu 12.06.2018 r. przeprowadzono oględziny czynności przeprowadzanych przez pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, podczas kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów na terenie złoża kruszyw naturalnych

³² Poprzez racjonalne nawożenie mineralne NPK, z możliwością nawiezienia warstwy gleby torfowej z siedliska wskazanego przez Nadleśnictwo Tuczo.

³³ Roślinność motylkowa (łubin żółty, mieszanka łubinu żółtego z innymi roślinami strączkowo-zbożowymi), dla zwiększenia zasobności gruntu w materię organiczną, a tym samym zwiększenie jego zdolności sorpcyjnych i retencyjnych

³⁴ Aktywizujące biologiczny obieg składników pokarmowych.

³⁵ Decyzja Starosty Wałeckiego nr 134/2009 z dnia 6 października 2009 r.

„Walcz Drugi”. Podczas oględzin pracownicy Starostwa przedłożyli przedsiębiorcy, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wydane przez Starostę Wałeckiego. Następnie dokonali wizji w terenie, która polegała na orientacyjnej identyfikacji obszaru objętego obowiązkiem rekultywacji poprzez porównanie z mapą dołączoną przez przedsiębiorcę do posiadanego przez Starostwo Projektu rekultywacji. W toku kontroli, pracownicy Starostwa w celu ustalenia granic obszaru objętego rekultywacją nie wykorzystywali żadnego sprzętu i nie dokonywali żadnych pomiarów. Przyjęli oświadczenie od przedsiębiorcy o wykonaniu w 2017 r. czynności geodezyjnego wyznaczenia granic zakładu i terenu górniczego. Sprawdzenie zgodności prowadzonych prac rekultywacyjnych z ustalonym przez Starostę kierunkiem oraz dokumentacją rekultywacji, dokonano na podstawie oświadczenia osoby zobowiązanej oraz wizji w terenie stwierdzając, że dno wyrobiska zostało wyrównane. Na podstawie wizji w terenie pracownicy Starostwa stwierdzili, że rozpoczęto prace z zakresu przewidzianego do wykonania w I półroczu 2018 r., polegające na rozpoczęciu rozplantowania mas nadkładowych na dnie wyrobiska górniczego w trakcie zwałowania wewnętrznego wraz z mechanicznym zagęszczeniem gruntu. W sprawie sposobu zagęszczania gruntu przyjęto oświadczenie od przedsiębiorcy. Pracownicy Starostwa udokumentowali ustalenia kontroli w formie pisemnego protokołu kontroli sprawdzenia zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji. Ponadto sporządzono fotografie obszaru kopalni. W toku kontroli pracownicy Starostwa ustalili, że całość obszaru kopalni stała się zbędna do prowadzenia działalności przemysłowej. Przedsiębiorca oświadczył, że wiosną 2018 r. zakończono działalność wydobywczą i przygotowany jest obmiar złoża oraz dodatek rozliczeniowy do dokumentacji geologicznej złoża „Walcz Drugi”.

(dowód: akta kontroli str. 403-406)

W okresie objętym kontrolą, dwóch przedsiębiorców którym Starosta wydał decyzje 6.10.2009 r. i 29.06.2017 r. o ustaleniu kierunku rekultywacji, odpowiednio na złożu „Mielęcin” i „Walcz Drugi”, zobowiązanych było na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, do zawiadamiania Starosty w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji. Pomimo tego, że w treści decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji przedsiębiorcy zostali zobowiązani do składania takich zawiadomień, nie wywiązywali się z tego obowiązku, a pracownicy Starostwa nie egzekwowali tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 274-275, 389)

W sprawie przyczyn nieegzekwowania obowiązku składania powyższych informacji, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *w stosunku do pierwszego z podmiotów (...) podmiot ten już w dniu 12 września 2012 r. wnioskuje o przedłużenie terminu na wykonanie rekultywacji na działce nr 8150/5 informował Starostę Wałeckiego, iż rekultywacja techniczna rozpocznie się dopiero jesienią roku 2012, natomiast w dniu 15 maja 2014 r. podmiot ten zwrócił się z wnioskiem o odbiór w terenie prac rekultywacyjnych. (...) organ miał wiedzę o zachodzących zmianach na nieruchomościach oznaczonych numerami działek 813/3, 8150/1, 8150/5, a działania podejmowane przez (P..) zmierzały do ostatecznego wykonania rekultywacji. (...)*

W odniesieniu do osoby zobowiązanej na złożu „Walcz Drugi”, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami nie podała przyczyn nieegzekwowania obowiązku zawiadamiania Starosty o zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji. W ramach wyjaśnień Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami potwierdziła, że *drugi z wymienionych podmiotów (...) nie wykonał obowiązku zawiadomienia Starosty Wałeckiego do dnia 28 lutego 2018 r.*

o zmianach powstałych w roku 2017 na terenie gruntów podlegających rekultywacji.
(...).

(dowód: akta kontroli str. 390-393)

W trakcie kontroli NIK, w dniu 22.05.2018 r., Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wystosował pismo do przedsiębiorcy, prowadzącego działalność wydobywczą na złożu „Walcz Drugi”, w którym wezwał go do realizacji obowiązku powiadamiania Starosty w zakresie określonym w art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów. W odpowiedzi³⁶ przedsiębiorca podał informację, że w 2017 r. nie zreultywował żadnych gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 400-401)

Sprawozdania z 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 sporządzane za lata 2013-2017, przekazywane były do Urzędu Marszałkowskiego w Szczecinie w wymaganych terminach³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 418)

W dziale 1³⁸ sprawozdań RRW-11, zestawiono wyniki zapisów zawartych w decyzjach administracyjnych dotyczących powierzchni gruntów rolnych wyłączonych z produkcji rolniczej za poszczególne lata. W latach 2013 – 2017 wyłączono z produkcji rolniczej łącznie 12,37 ha, odpowiednio w latach 6,54 ha, 0,07 ha, 3,26 ha, 0,94 ha i 1,56 ha. W powyższym okresie nie było wyłączeń z powodu prowadzenia działalności przemysłowej polegającej na wydobyciu kopalini. W dziale 2³⁹ sprawozdań RRW-11 zestawiono wynik zapisów zawartych w decyzjach administracyjnych dotyczących gruntów podlegających rekultywacji. W latach 2013 – 2017 rekultywacji podlegało odpowiednio w latach 68,06 ha, 68,06 ha, 68,06 ha, 63,08 ha i 66,36 ha, w tym w zakresie kopalnictwa rud metali oraz pozostałego górnictwa i kopalnictwa odpowiednio w latach 38,42 ha, 38,42 ha, 38,42 ha, 33,44 ha, i 36,72 ha. W zakresie kopalnictwa wykazano w latach grunty, na których zakończono działalność przemysłową, odpowiednio w latach 6,93 ha, 6,93 ha, 6,93 ha, 0 i 0. Grunty zreultywowane i zagospodarowane wykazano tylko w sprawozdaniu za 2016 r., gdzie w zakresie kopalnictwa wykazano 4,98 ha gruntów zreultywowanych oraz 4,98 ha gruntów zagospodarowanych.

(dowód: akta kontroli str. 419-458)

Pracownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *dane dotyczące 6,93 ha gruntów w wierszu 3, na których zakończono działalność przemysłową wprowadzone były w 2001 r. Nie pamięta i nie posiada dokumentów źródłowych, na podstawie których dokonano tego wpisu.*

(dowód: akta kontroli str. 459-460)

W sprawie sposobu wypełnienia danych o gruntach zreultywowanych, pracownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *wprowadzone były na podstawie decyzji uznających rekultywację za zakończoną w 2016 r. i dotyczyły decyzji nr 67/2016 z 18.08.2016 r., którą uznano za zreultywowane 4,98 ha gruntów (...). W 2016 r. o 4,98 ha zmniejszono powierzchnię gruntów wymagających rekultywacji i w kolumnie grunty zreultywowane w ciągu roku wykazano 4,98 ha. (...)W 2017 r. zwiększono powierzchnię zdewastowanych*

³⁶ 4.06.2018 r.

³⁷ Za 2017 r. do 9 marca 2018 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1426 ze zm.), za 2016 r. do 10 marca 2017 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1304 ze zm.), za 2015 r. do 11 marca 2016 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1330, ze zm.), za 2014 r. do 10 marca 2015 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1159 ze zm.), za 2013 r. do 10 marca 2014 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1391 ze zm.).

³⁸ Dział. Grunty rolne wyłączone z produkcji rolniczej (w ha).

³⁹ Grunty podlegające rekultywacji i zagospodarowaniu (w ha).

gruntów wymagających rekultywacji o 3,28 ha, tj. o powierzchnię gruntów objętych decyzją o ustaleniu kierunku rekultywacji nr 114/2017 z 21.06.2017 r. na złożu „Wałcz Drugi”.

(dowód: akta kontroli str. 459-460)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy Starostwa nie prowadzili kontroli wykonania obowiązku rekultywacji z wymaganą częstotliwością. Pomimo wydania decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji nr 134/2009 z 6.10.2009 r. na złożu Mielęcín, do momentu uznania rekultywacji za zakończoną⁴⁰, nie przeprowadzono, co najmniej raz w roku, kontroli wykonania obowiązku rekultywacji. Przeprowadzone w 2014 i 2016 r. kontrole w formie wizji terenowej realizowane były na wniosek osoby zobowiązanej do rekultywacji w związku ze zgłoszeniem zakończenia robót rekultywacyjnych. Również na złożu Wałcz Drugi, od dnia wydania decyzji o kierunku rekultywacji nr 114/2017 z 29.06.2017 r., do dnia 5 czerwca 2018 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli wykonania obowiązku rekultywacji. 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.

(dowód: akta kontroli str. 384)

W sprawie przyczyn nieprzeprowadzania co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *na złożu Mielęcín nie wykonano kontroli w latach 2013 i 2015 z powodu niewystarczającej obsady kadrowej. Ze względu na fakt, że na złożu Wałcz Drugi decyzja o ustaleniu kierunku rekultywacji została wydana w 2017 r. przeprowadzenie kontroli zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji gruntów planuje się w 2018 r.*

(dowód: akta kontroli str. 390-393)

2. Starosta nie podjął działań w celu wyegzekwowania od dwóch przedsiębiorców, którym wydał decyzje 6.10.2009 r. i 29.06.2017 r. o ustaleniu kierunku rekultywacji, odpowiednio na złożu „Mielęcín” i „Wałcz Drugi”, zobowiązanych na podstawie art. 22 ust 3 do składania w terminie do 28 lutego każdego roku zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Zgodnie z art. 30 ustawy o ochronie gruntów, w przypadkach niewykonywania obowiązków określonych w ustawie stosuje się przepisy i postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Starosta nie korzystał z powyższej możliwości.

W sprawie przyczyn nie korzystania z art. 30 ustawy o ochronie gruntów w celu egzekwowania od przedsiębiorców ww. obowiązków, Naczelnik Wydziału GN wyjaśniła, że: *(...) Przedsiębiorca eksploatujący złożo „Mielęcín” nie wywiązywał się z obowiązku składania zawiadomień w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji ale wykonał rekultywację, w konsekwencji starosta wydał decyzję o zakończeniu rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów. W przypadku przedsiębiorcy eksploatującego złożo „Wałcz Drugi” Starosta wyegzekwuje coroczne składanie w/w zawiadomień.*

(dowód: akta kontroli str. 415-417)

3. W ramach realizacji obowiązku sporządzania sprawozdań RRW-11 z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia

⁴⁰ Decyzja nr 67/2016 znak GN.6122.1.2016.RM z 18 sierpnia 2016 r. o uznaniu rekultywacji o kierunku leśnym gruntów położonych na działkach nr 8130/3, 8150/1 i 8150/5 w obrębie Mielęcín Gmina Człopa za zakończoną 28 lipca 2016 r.

gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów, składanych za lata 2013, 2014, 2015, 2016 i 2017 nie przekazywano wymaganych danych określonych w dziale trzecim tego sprawozdania, dotyczących powierzchni, zasobów i eksploatacji złóż torfów. Analizowane sprawozdania, w każdym z badanych lat nie zawierały żadnych danych w tym zakresie. W kontrolowanym okresie na terenie powiatu znajdowały się złoża torfu „Hanki-Mirosławiec” na obszarze 55,88 ha, „Mirosławiec JS” 3,15 ha (dz. 312, 314, 316 i 318) oraz „Kołatnik” 19,22 ha, na których odbywała się eksploatacja. Sporządzanie sprawozdań z zakresu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należało do zadań Wydziału Gospodarki Nieruchomościami. Zadania w tym zakresie powierzono pracownikowi zatrudnionemu na podstawie umów zleceń za okres od 7 września do 31 października 2018 r. Wykonujący w latach 2013 – 2015 powyższe obowiązki pracownik zatrudniony w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami na stanowisku geodety, od 31 lipca 2015 r. był nieobecny w pracy.

Odpowiedzialny za sporządzanie sprawozdań RRW-11, pracownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że *Wydział Gospodarki Nieruchomościami nie otrzymuje i nie posiada danych dotyczących zasobów oraz eksploatacji złóż torfów.*

(dowód: akta kontroli str. 459-460)

W sprawie przyczyn niewypełnienia danych w dziale trzecim, sprawozdań RRW-11, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *mapy glebowe znajdujące się w zasobie geodezyjnym nie określają powierzchni i zasobów torfów. Z map glebowo-rolniczych wynika jedynie zasięg konturów gleb, a mapy te nie posiadają aneksów, o których mowa w objaśnieniu do formularza RRW-11 (pkt 2 c). Bank danych o torfowiskach Instytutu Melioracji i Użytków Rolnych w Falentach, o którym mowa w objaśnieniu do sprawozdania udostępnia dane województwom. (...). Również objaśnienie do sprawozdania nie wskazuje, w jaki sposób należy wypełnić pola w przypadku braku danych.*

(dowód: akta kontroli str. 461-462)

Ocena cząstkowa

W badanym okresie pracownicy Starostwa nie wywiązali się z obowiązku zapewnienia kontroli wykonania rekultywacji obszarów po eksploatacji kopalni, nie egzekwowali od osób obowiązanych do rekultywacji gruntów składania informacji o zmianach w rekultywacji gruntów oraz nierzetelnie sporządzali sprawozdania dotyczące wyników rekultywacji gruntów oraz wielkości obszarów i położenia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu w zakresie danych określonych w dziale trzecim.

3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2008-2017, dla siedmiu miejsc wydobycia, zakończono eksploatację kopalni i wydane zostały decyzje wygaszające koncesje, w tym dwie przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego⁴¹ oraz pięć przez Starostę Wałeckiego⁴². Dla czterech z nich: „Hanki Mirosławiec”, „Drzonowo Wałeckie”, „Mirosławiec II” i „Golin” upłynął termin 5 lat od zakończenia eksploatacji. W jednym przypadku, złoża „Golin”, decyzją z 28.06.2011 r. Starosta uznał rekultywację za zakończoną. W pozostałych trzech przypadkach, Starosta nie wydał decyzji ustalającej kierunek rekultywacji.

⁴¹ Decyzja z 22.08.2016 r. na złożu „Mielęcín” i z 8.05.2012 r. na złożu „Hanki Mirosławiec”.

⁴² Decyzje: z 27.07.2009 r. na złożu „Drzonowo Wałeckie”, z 12.02.2014 r. na złożu „Mirosławiec JS”, z 24.07.2009 r. na złożu „Mirosławiec II”, z 15.01.2010 r. na złożu „Golin” i z 12.02.2014 r. na złożu „Mirosławiec JS 1”.

Ponadto decyzjami Starosty Wałeckiego z 18.08.2016 r. oraz z 16.06.2011 r. za zakończoną uznano rekultywację gruntu na złożu „Mielęcín”.

Łączna powierzchnia gruntów na obszarze powiatu, których rekultywacja w okresie objętym kontrolą została uznana za zakończoną w ustalonym terminie wyniosła 4,2470 ha⁴³. Na obszarze o powierzchni 0,7309 ha⁴⁴ zakończono rekultywację po upływie tego terminu. Powyższe obszary nie były objęte kontrolami wykonania obowiązku rekultywacji na podstawie art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów, co zostało opisane w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego NIK⁴⁵. Pomimo upływu 5 lat od zakończenia eksploatacji nie wykonano rekultywacji na obszarze o łącznej powierzchni 3,63 ha⁴⁶. W 2015 r. Dyrektor OUG w Poznaniu, poinformował⁴⁷ Starostę, że teren po działalności górniczej na złożu „Hanki-Miroslawiec”⁴⁸, tj. skarpy istniejących wyrobisk (zbiorników wodnych) uległy samoczynnemu złagodzeniu i porosły trawami. Teren po działalności górniczej wokół zbiorników wodnych porośnięty był także trawami i w opinii Dyrektora OUG nadawał się do wydania decyzji uznającej zakończenie rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 102-104, 394, 471-478)

W jednym przypadku, złoża „Mielęcín”⁴⁹, nie wykonano w terminie do 31 grudnia 2012 r.⁵⁰ rekultywacji na działce gruntu 8150/5 o powierzchni 0,7309 ha. Rekultywacja tej działki została uznana za zakończoną dopiero 28 lipca 2016 r. na podstawie decyzji 67/2016 z 18 sierpnia 2016 r. Złoże to było objęte koncesją obowiązującą od 1998 r., która została wygaszona przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 106-136)

W sprawie przyczyn nie wyegzekwowania od osoby obowiązanej do rekultywacji obowiązku rekultywacji w terminie do 31 grudnia 2012 r. gruntów poeksploatacyjnych na działce nr 8150/5, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *w przedmiotowej sprawie (osoba zobowiązana) zwróciła się z wnioskiem o przedłużenie terminu wykonania rekultywacji w związku z czym nie wyegzekwowano obowiązku zagospodarowania gruntów poeksploatacyjnych w terminie do dnia 31 grudnia 2012 r. Pismo w sprawie przedłużenia terminu rekultywacji wpłynęło w dniu 12 września 2012 r. do tutejszego organu, a więc przed ustalonym terminem wynikającym z decyzji nr 134/2009 Starosty Wałeckiego z dnia 6.10.2009 r.*

(dowód: akta kontroli str. 146-149)

W ramach postępowania w sprawie wydania decyzji uznającej rekultywację za zakończoną na złożu „Mielęcín”, opisanym w pkt. 2 na str. 10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, po stwierdzeniu w dniu 16.06.2014 r. niewykonania zabiegów wymaganych w projekcie rekultywacji na złożu „Mielęcín” na działkach 8130/3, 8150/1 i 8150/5, na wniosek strony zawieszono postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji uznającej rekultywację za zakończoną, na okres dwóch lat. Jako przyczynę zawieszenia postępowania podano negatywną

⁴³ Działki 8130/3 o pow. 3,92 ha i 8150/1 o pow. 0,3270 ha w obrębie Mielęcín.

⁴⁴ Działka gruntu nr 8150/2 o pow. 0,7309 ha w obrębie Mielęcín.

⁴⁵ Str. 11 – 12.

⁴⁶ 1,93 ha na złożu „Drzonowo Wałeckie” oraz 1,70 ha na złożu „Miroslawiec II”.

⁴⁷ Pismo z dnia 22 czerwca 2015 r.

⁴⁸ Koncesja na wydobycie kredy jeziornej, gytii wapiennej i torfu obejmowała obszar o powierzchni 55,88 ha. Pracownicy Starostwa nie posiadali informacji o wielkości obszaru podlegającego rekultywacji.

⁴⁹ Wydobycie prowadzono na podstawie koncesji nr OS-IX/7515-K/17/96/97 wydanej 21 lutego 1997 r. przez Wojewodę Piłskiego, następnie zmienionej decyzją DOŚ.III-WP/7515/16/06/07 Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z 21 marca 2007 r. oraz koncesji nr 1/98 znak OS-IX-1/7515-K/19/97/98 z dnia 26 lutego 1998 r. Wojewody Piłskiego.

⁵⁰ Termin 31 grudnia 2012 r., ustalony decyzją Starosty Wałeckiego nr 134/2009 z 6 października 2009 r.

opinię przedstawiciela Nadleśnictwa Tuczo w zakresie wykonanych robót rekultywacyjnych oraz konieczność skutecznego wykonania robót i uzyskania ich akceptacji po przeprowadzeniu wizji terenowej z udziałem wszystkich stron prowadzonego postępowania. Po wznowieniu postępowania 13.05.2016 r. i przeprowadzeniu ponownej wizji lokalnej uznano 28.07.2016 r. rekultywację za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 110-136)

Starostwo nie posiadało informacji czy i w ilu przypadkach na obszarach wydobywania kopalin, dla których wygasły lub zostały wygaszone koncesje, nadal prowadzona była działalność przemysłowa. Starosta wyjaśnił, że *nie wpłynęły informacje z jakichkolwiek źródeł o przypadkach wydobywania kopalin ze złóż, dla których koncesje zostały wygaszone (...).*

(dowód: akta kontroli str. 465-467)

Starosta nie otrzymywał informacji o zakładach górniczych, które w okresie objętym kontrolą zostały zlikwidowane w całości lub w części na podstawie decyzji dyrektora OUG⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 468)

W informacji udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵² Dyrektor OUG poinformował, że w okresie objętym kontrolą przekazywał do Starostwa pisemne informacje zawierające wyniki kontroli limitowanych przeprowadzonych w likwidowanych zakładach górniczych, przekazywanych w celu wykorzystania w zakresie swoich kompetencji wynikających z ustawy o ochronie gruntów:

- pismem z 22.06.2015 r. (data wpływu do Starostwa 26.06.2015 r.) Dyrektor OUG poinformował Starostę o przeprowadzeniu kontroli w zakładzie górniczym „Hanki Mirosławiec” w maju 2015 r., w wyniku której ustalono m.in., że w decyzji Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z 8.05.2012 r. stwierdzającej wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kopaliny, zobowiązano przedsiębiorcę do przystąpienia do rekultywacji gruntów i zagospodarowania terenów po działalności górniczej. Dyrektor OUG stwierdził, że przedsiębiorca nie posiadał decyzji określającej kierunek rekultywacji, a podczas oględzin stwierdzono, że teren po działalności górniczej kwalifikuje się do wydania decyzji uznającej zakończenie rekultywacji;

- pismem z 22.06.2015 r. (data wpływu do Starostwa 26.06.2015 r.) Dyrektor OUG poinformował Starostę o przeprowadzeniu kontroli w zakładzie górniczym „Drzonowo Waleckie” w likwidacji w maju 2015 r. Wydobywanie kopaliny zaprzestano z dniem 1 kwietnia 2009 r. Dyrektor OUG poinformował, że przedsiębiorca nie posiadał decyzji określającej kierunek rekultywacji dla terenów po działalności górniczej oraz, że przedsiębiorca nie przystąpił do rekultywacji terenu po działalności górniczej;

- pismem z 27.10.2014 r. (data wpływu do Starostwa 5.11.2014 r.) Dyrektor OUG poinformował Starostę m.in., że obszary górnicze „Mirosławiec JS” i „Mirosławiec JS 1”, po wygaszeniu koncesji, zostały zniesione a zasoby złóż rozliczone dodatkami do właściwych dokumentacji geologicznych. W powyższym piśmie Dyrektor OUG stwierdził, że Starosta Walecki nie wydał dotychczas żadnych decyzji w sprawie rekultywacji działek nr 312, 314, 316 i 318 w miejscowości Mirosławiec, tj. terenów po górniczych złóż „Mirosławiec JS” i „Mirosławiec JS 1”.

(dowód: akta kontroli str. 469-513)

W sprawie podejmowanych działań po otrzymaniu powyższych informacji od Dyrektora OUG Starosta wyjaśnił, że *nie podejmowano szczególnych działań*

⁵¹ Mowa o decyzjach wydanych na podstawie art. 129 ust. 6-8 prawa górniczego i geologicznego.

⁵² Dz.U. z 2017 r., poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

w związku z informacjami otrzymanymi od Dyrektora OUG w Poznaniu.(...) wyżej wskazani koncesjodawcy zostali poinformowani o konieczności przeprowadzenia rekultywacji. Co więcej na obowiązek ten wskazywano nie tylko w samych koncesjach, ale został on potwierdzony w pozostałej dokumentacji.

Decyzje dotyczące ustalania kierunków i terminów wykonania rekultywacji zgodnie z przyjętą praktyką wydawane są po złożeniu wniosku przez osobę zobowiązaną do rekultywacji, o której mowa w art. 20 ust.1 ustawy o ochronie gruntów rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 378-382)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji określających stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów i nie miał podstaw do naliczania osobom obowiązanych do rekultywacji podwyższonej opłaty rocznej, na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów. Nie ustalał również w drodze decyzji obowiązku corocznego wpłacania na wydodrębiony rachunek bankowy zarządu województwa równowartości opłaty rocznej w takiej części w jakiej nastąpiło ograniczenie wartości użytkowej gruntów, o którym mowa w art. 28 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 464)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie korzystał z art. 30 ustawy o ochronie gruntów i nie stosował przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,⁵³ w tym wykonania zastępczego oraz nałożenia grzywny w celu przymuszenia. Przesłanki do stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zostały opisane na str. 15 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w związku z niewywiązywaniem się przedsiębiorców z obowiązku składania w terminie do 28 lutego każdego roku zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 463)

W okresie objętym kontrolą do Starosty wpłynęły trzy zgłoszenia o nielegalnym wydobywaniu kopaliny:

- jedno zgłoszenie Wójta Gminy Wałcz (w 2018 r.) dotyczące wydobywania kruszywa naturalnego w obrębie Świętosław w Gminie Wałcz bez wymaganej koncesji. Geolog Powiatowy zawiadomił o powyższym Dyrektora OUG w Poznaniu⁵⁴, który do dnia zakończenia kontroli NIK, nie przekazał informacji o podjętych czynnościach przez OUG ani o rozstrzygnięciu w tej sprawie;

- dwa zgłoszenia od osób fizycznych (w 2013 i 2015 r.), tj. w sprawie przypuszczalnie nielegalnego wydobywania kopaliny na działce nr 106/9 w obrębie Dęboleka, gm. Wałcz⁵⁵ oraz w sprawie nielegalnego wydobywania kopaliny z działki nr 368 w miejscowości Hanki, gmina Mirosławiec⁵⁶. W obu przypadkach pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska przeprowadzili postępowania wyjaśniające, w wyniku których ustalono, że w pierwszym przypadku właściciel gruntu prowadził prace niwelacyjne w terenie⁵⁷, a w drugim przypadku, wezwany do złożenia wyjaśnień właściciel gruntu po przeprowadzeniu w terenie oględzin nie stwierdził śladów wydobywania kopaliny.

W kontrolowanym okresie wpłynęło do Starosty jedno zgłoszenie osoby fizycznej o przekroczeniu granic zakładu górniczego przy eksploatacji złoża „Różewo” przez podmiot posiadający koncesję na wydobywanie kopaliny wydaną przez Starostę

⁵³ (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.).

⁵⁴ Pismo z 16 kwietnia 2018 r.,

⁵⁵ Zgłoszenie z maja 2015 r.

⁵⁶ Zgłoszenie z 18 czerwca 2013 r.

⁵⁷ Poinformowany o sprawie Dyrektor OUG, potwierdził fakt wykonywania robót niwelacyjnych i porządkowych, nie stwierdzając śladów wydobywania kopaliny.

Wałeckiego z 17 sierpnia 2012 r. O powyższej sprawie Starostwa powiadomił Dyrektora OUG. Kontrola przeprowadzona przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska oraz przez OUG nie potwierdziła naruszenia granic obszaru górniczego prowadzona eksploatacją.

(dowód: akta kontroli str. 514-573)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie stwierdził przypadków nielegalnego wydobycia, nie wystąpiły więc przesłanki uzasadniające występowanie do marszałka województwa o uzyskanie środków z budżetu województwa w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów na cele rolne ani w celu rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia – ze środków pochodzących z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 465-467)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przyjęcie w Starostwie zasady podejmowania postępowań administracyjnych w sprawach rekultywacji tylko na wniosek strony nie daje możliwości skutecznego egzekwowania obowiązków wykonania rekultywacji terenów poeksploatacyjnych. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorców, którzy z takim wnioskiem nie występują, a spełnione zostały przesłanki do wydania stosownych decyzji, tym bardziej, że informacje przekazywane przez Dyrektora OUG w Poznaniu wyraźnie wskazywały na konieczność wydania decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji dla złoża „Hanki-Miroslawiec”, „Drzonowo Wałeckie”, „Miroslawiec II” i „Miroslawiec JS”.

Ocena cząstkowa

W kontrolowanym okresie stwierdzono jeden przypadek niezakończenia rekultywacji w wyznaczonym terminie. Starosta wydał decyzję uznającą rekultywację po faktycznym jej wykonaniu. Osoba obowiązana wniosła o przesunięcie terminu rekultywacji, w związku z czym Starosta nie podejmował wobec niej innych działań. W reakcji na zgłoszenia przypadków nielegalnego wydobycia kopalin Starosta rzetelnie podejmował działania zmierzające do ich wyjaśnienia. Prowadził w tym celu niezbędne czynności wyjaśniające i zawiadamiał Dyrektora OUG w Poznaniu o stwierdzonych przypadkach przypuszczalnie nielegalnego wydobycia.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Przestrzeganie wymogów określonych w Kodeksu postępowania administracyjnego podczas prowadzenia postępowań administracyjnych przy wydawaniu decyzji w sprawach rekultywacji.
2. Rzetelne sporządzanie sprawozdań RRW-11 w zakresie powierzchni, zasobów i eksploatacji złóż torfów.
3. Prowadzenie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji z wymaganą częstotliwością, tj. co najmniej raz w roku.
4. Podejmowanie działań w celu wyegzekwowania od przedsiębiorców obowiązków w zakresie prowadzenia rekultywacji oraz składania informacji o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.
5. Korzystanie w uzasadnionych przypadkach z możliwości wszczynania z urzędu postępowań administracyjnych zmierzających do wydania decyzji dotyczących rekultywacji gruntów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia 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 31 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Krzysztof Szczepaniak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis