

83P



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.006.01.2018  
P/18/088

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku  
ul. Waly Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05  
lgd@nik.gov.pl

032

## 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 Gdańsku
Kontroler	Rafał Malcharek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/95/2018 z 21 maja 2018 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kartuzach (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janina Kwiecień, Starosta Kartuski od 24 lutego 2000 r. (dalej: „Starosta”).  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą<sup>2</sup> Starosta podejmował działania w zakresie rekultywacji gruntów, wydając dwa rodzaje decyzji: kierunkowe<sup>3</sup> i w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną. Przed wydaniem decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną sprawdzano spełnienie wymogów określonych we wcześniej wydanych decyzjach kierunkowych, a do udziału w oględzinach wykonanych rekultywacji zapraszano przedstawicieli urzędów gmin, lasów państwowych, urzędów górniczych, co NIK uznaje jako dobrą praktykę postępowania w sprawach rekultywacji.

Stwierzone nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji kierunkowych polegały na przekazaniu dwoma decyzjami praw i obowiązków wynikających z pierwotnie wydanych decyzji, podmiotowi niespełniającemu wymogów określonych w art. 20 ust. 1 ustawy ogrl<sup>4</sup> oraz ustaleniu w trzech decyzjach stopnia ograniczenia wartości użytkowej gruntów na podstawie jednej (a nie dwóch, jak to wynika z art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 28 ust. 5 ww. ustawy) opinii rzeczoznawcy.

Stwierdzono ponadto nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach rekultywacji gruntów, polegające m.in. na niezrealizowaniu w 23 objętych badaniem postępowaniach wynikającego z art. 10 § 1 Kpa<sup>5</sup> obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a w 14 z nich – niezachowaniu terminów załatwiania spraw, o którym mowa w art. 35 § 3 tej ustawy.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie zapewnił realizacji w pełnym zakresie wynikającego z art. 27 ust. 3 ustawy ogrl wymogu przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, dla których ustalono

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Kontrolą objęto lata 2013-2018 (do zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń z okresów wcześniejszych, jeżeli miały one wpływ na realizowane zadania.

<sup>3</sup> Decyzje określające osobę zobowiązaną do rekultywacji, kierunek i termin jej wykonania oraz stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).

kierunek, termin i osobę zobowiązaną do jej wykonania. W latach 2013-2017 spośród 64 wyrobisk objętych decyzjami kierunkowymi 38 nie objęto żadną kontrolą Starosty, a na pozostałych 26 kontrole te nie były prowadzone z wymaganą częstotliwością.

Starosta, zgodnie z wymogiem art. 33 pkt 3 i 4 ustawy ogrl prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji, jednak sprawozdania w zakresie rekultywacji były sporządzone nierzetelnie, a za lata 2013-2014 nieterminowo przekazywane do właściwego organu.

Przed wydaniem decyzji uznających rekultywację za zakończoną Starosta weryfikował sposób wykonania rekultywacji. Starosta nie wykorzystywał jednak w pełnym zakresie ustawowych uprawnień umożliwiających egzekwowanie wykonania obowiązków rekultywacji gruntów. W przypadkach, w których rekultywacji nie zakończono w terminie, Starosta podjął działania w celu wyegzekwowania obowiązku rekultywacji dopiero w trakcie kontroli NIK, po przeprowadzeniu kontroli doraźnych na jej zlecenie.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Określanie warunków rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Starostwie w okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw dotyczących rekultywacji gruntów na podstawie ustawy ogrl należało do zakresu działania Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa (dalej: „Wydział Środowiska”). Od stycznia 2013 r. do lutego 2018 r. sprawy te prowadził jeden pracownik Wydziału Środowiska, za wyjątkiem czynności w terenie (kontroli i oględzin), które przeprowadzało dwóch pracowników. Od marca 2018 r. ww. sprawy prowadzi dwóch pracowników. Na stronie internetowej Starostwa<sup>6</sup> w zakładce „Poradnik interesanta (jak to załatwić?)” zamieszczono informacje o sposobie postępowania i wymaganych dokumentach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania obszarów poeksploatacyjnych<sup>7</sup>. Nie wprowadzono dodatkowych wewnętrznych procedur w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 732)

Starosta nie wykonywał zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. W Starostwie zatrudniona była geolog, która – w zakresie objętym kontrolą – w latach 2013-2018 brała udział w kontrolach zakładów górniczych pod kątem geologii i rekultywacji, a od maja 2016 r. do marca 2018 r. przygotowywała decyzje związane z rekultywacją terenów poeksploatacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 703)

1.2. W kontrolowanym okresie na obszarze Powiatu znajdowało się 78 miejsc wydobywania kopalni (26 – objętych koncesjami zezwalającymi na wydobycie kopalni w całym ww. okresie, 23 – objęte koncesjami wydanymi w tym okresie i obowiązującymi do zakończenia kontroli, 21 – objętych koncesjami wydanymi przed kontrolowanym okresem, które wygasły lub zostały w ww. okresie wygaszone oraz osiem – objętych koncesjami wygaszonymi przed 2013 r.). Łączna

<sup>6</sup> <http://spow.kartuzy.ibip.pl/public/>

<sup>7</sup> W tym: wniosek do pobrania, wymagane dokumenty (wniosek o wydanie decyzji ze wskazaniem terenu przeznaczonego do rekultywacji, kierunku i planowanego terminu jej wykonania, opinie dwóch niezależnych rzeczoznawców w sprawie ograniczenia wartości użytkowej gruntów, projekt rekultywacji, tj. opis projektowanych prac ziemnych), wysokość opłaty skarbowej i nr konta Starostwa dla jej uiszczenia, miejsce złożenia dokumentów, termin załatwienia sprawy, dane kontaktowe jednostki odpowiedzialnej Starostwa (Wydział Środowiska) oraz informacje o podstawie prawnej procedowania (art. 20, 22, 28 ustawy ogrl) i o trybie odwoławczym przysługującym od decyzji.

835

powierzchnia eksploatowanego obszaru górniczego wynosiła 20.250,6842 ha, a terenu górniczego – 20.314,0553 ha. Z 77 złóż wydobywano piaski i żwiry, a z jednego – torf.

(dowód: akta kontroli str. 16-20)

1.3. W Starostwie przyjęto praktykę wydawania dwóch decyzji w sprawach rekultywacji gruntów:

- w decyzjach kierunkowych, wydawanych na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy ogrl, określano osobę zobowiązaną do rekultywacji, kierunek i termin jej wykonania oraz stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalany na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5 ustawy ogrl;
- w decyzjach wydawanych na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy ogrl, orzekano w sprawie uznania rekultywacji gruntów za zakończoną.

(dowód: akta kontroli str. 55-215)

W latach 2013-2018 (I kwartał) Starosta wydał:

- 17 decyzji kierunkowych (jedną w 2013 r., dwie w 2014 r., osiem w 2015 r., pięć w 2017 r. i jedną w 2018 r.);
- osiem decyzji zmieniających decyzje kierunkowe: trzy w 2014 r. (zmieniały decyzje wydane przed 2013 r.), trzy w 2015 r. (dwie zmieniały decyzje wydane przed 2013 r., a jedna – wydaną w 2014 r.), jedną w 2017 r. (zmieniała decyzję wydaną przed 2013 r.) i jedną w I kwartale 2018 r. (zmieniała decyzję wydaną przed 2013 r.).

Ww. 25 decyzjami objęto 17 miejsc wydobywania kopaliny (złóż).

Ponadto w kontrolowanym okresie obowiązywało 45 decyzji kierunkowych wydanych przed 2013 r., w tym 10 zmieniających poprzednio wydane decyzje.

Łącznie wszystkimi ww. decyzjami objęto 64 miejsca wydobywania kopaliny.

W latach 2013-2018 (I kwartał) Starosta wydał dziewięć decyzji (dotyczących dziesięciu złóż), którymi uznał rekultywację za zakończoną (po dwie w 2013 r., w 2015 r. i w 2016 r. oraz trzy w 2017 r.)<sup>8</sup>, w tym w czterech decyzjach (dotyczących pięciu złóż) dokonał częściowego odbioru prac rekultywacyjnych (rekultywację uznano za zakończoną w zakresie części nieruchomości objętej decyzją kierunkową<sup>9</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 21-25, 55-215, 700-707, 725, 746)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał:

- decyzji zmieniających decyzję kierunkową w związku z zawiadomieniami o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, przedkładanymi przez przedsiębiorców na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy ogrl;
- decyzji kierunkowych ustalających termin wykonania rekultywacji inny, niż określony art. 20 ust. 4 ustawy ogrl.

W każdym przypadku wygaśnięcia lub wygaszenia koncesji Starosta wydawał decyzję kierunkową.

(dowód: akta kontroli str. 21-25, 37-42, 55-215, 703-705)

<sup>8</sup> Decyzje: nr R.6025-3/2003 z 6 czerwca 2013 r. (złóżo „Borowiec – pole A”), R.6025-1/2014 z 12 listopada 2013 r. („Żuromino II”), R.6025-3/2004 z 15 kwietnia 2015 r. („Kielcino II”), R.6025-2/2007/MK z 10.07.2015 („Skrzeszewo II”), R.6025-1/2004 z 5 stycznia 2016 r. („Żuromino II”), R.6025-39/08 z 13 czerwca 2016 r. („Kobyszewo I”), R.6122.124.2011.EM, R.6122.125.2011.EM i R.6122.23.2015.JM z 16 stycznia 2017 r. („Łączyno”, Łączyno VI” i „Łączyno VII”), R.EM.6025-84/10 z 18 lipca 2017 r. („Warzenko”), R.6122.6.2015.EM z 31 sierpnia 2017 r. („Gapowo I”).

<sup>9</sup> Decyzje nr: R.6025-3/2003 z 6 czerwca 2013 r. (dot. złoża „Borowiec – pole A”), R.6025-1/2014 z 12 listopada 2013 r. („Żuromino II”), R.6122.124.2011.EM, R.6122.125.2011.EM i R.6122.23.2015.JM z 16 stycznia 2017 r. („Łączyno”, Łączyno VI” i „Łączyno VII”) i R.6122.6.2015.EM z 31 sierpnia 2017 r. („Gapowo I”).

1.4. Badanie prawidłowości 26 decyzji wydanych przez Starostę w kontrolowanym okresie (17 kierunkowych i dziewięciu w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną), wykazało że:

- w przypadku decyzji kierunkowych:
  - stosowano praktykę ich wydawania na początkowym etapie eksploatacji złoża lub przed jej rozpoczęciem. Obowiązek wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji kierunkowej wpisywano w treść wydanej przez Starostę decyzji przyznającej koncesję. W przypadku, gdy prowadzący działalność górnictwem nie wystąpił z ww. wnioskiem, pracownicy Starostwa, w ramach okresowego sprawdzania posiadanej dokumentacji geologicznej, wzywali go do złożenia wniosku;
  - wszystkie decyzje zostały wydane na wniosek zainteresowanych;
  - ich wydanie było poprzedzone uzyskaniem od właściwych organów opinii, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl;
  - kierunek rekultywacji ustalano na podstawie treści wniosku, opinii rzeczoznawców, o których mowa w art. 28 ust. 5 ww. ustawy, sposobu zagospodarowania okolicy, funkcji terenu przed rozpoczęcia eksploatacji oraz jego warunków glebowych (poziom wód gruntowych, grubość nadkładu nad złożem, bonitację gleby);
  - określano stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, na podstawie załączonych do wniosków opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5 ustawy ogrl. Koszty sporządzenia opinii ponosili wnioskodawcy. W trzech decyzjach z 12 października 2017 r. stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalono na podstawie jednej opinii rzeczoznawcy (z treści ww. decyzji wynika, że zakończenie rekultywacji nastąpi m.in. w oparciu o kolejną – drugą – niezależną opinię rzeczoznawcy);
  - przedsiębiorcy, którzy uzyskali decyzje kierunkowe umożliwiające wykorzystanie odpadów, nie przedstawiali Staroście szczegółowej dokumentacji rekultywacji wyrobiska, o której mowa w § 162 ust. 3-6 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górnictwa<sup>10</sup>. Starosta nie prowadził kontroli wyrobisk w trakcie których mógłby żądać ww. dokumentacji;
  - termin wykonania rekultywacji określano na pięć lat od zakończenia eksploatacji złoża i w decyzji na podstawie danych z koncesji wskazywano termin maksymalny (pięć lat od wygaśnięcia ważności koncesji). Termin ten zmieniono w jednym przypadku, gdy przedsiębiorca uzyskał przedłużenie ważności koncesji<sup>11</sup>;
- w przypadku decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną:
  - wszystkie decyzje zostały wydane na wniosek zainteresowanych;
  - w każdym przypadku sprawdzono spełnienie warunków określonych we wcześniej wydanych decyzjach kierunkowych;
  - przeprowadzano oględziny zrekultywowanej powierzchni, w wyniku których (w dwóch przypadkach – na podstawie powtórnych oględzin) potwierdzano prawidłowość przeprowadzonych prac rekultywacyjnych i ich zgodność z decyzją kierunkową;
  - ich wydanie było poprzedzone uzyskaniem opinii od właściwych organów, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl, za wyjątkiem jednego przypadku,

<sup>10</sup> Dz. U. , poz. 1008.

<sup>11</sup> Decyzję nr R.6025-5/2006/MK z 19 lipca 2006 r. zmieniono decyzją nr R.6025-11/2000 z 13 marca 2018 r. Przedłużono termin zakończenia rekultywacji w wyniku zmiany okresu prowadzenia eksploatacji (zmiana terminu ważności koncesji).

836

gdzie decyzję wydano mimo nieotrzymania opinii Dyrektora Urzędu Górniczego w Gdańsku (rekultywacja w kierunku rolnym).

(dowód: akta kontroli str. 14-20, 26-30, 48-215, 706, 714-717, 726-727)

Ponadto na podstawie art. 67 § 2 pkt 3 Kpa pracownicy Starostwa przeprowadzili 17 oględzin dziesięciu wyrobisk w sprawach, których przedmiotem były zmiana decyzji kierunkowej lub uznanie rekultywacji za zakończoną (trzy w 2013 r., jedno w 2014 r., trzy w 2015 r., sześć w 2016 r. i cztery w 2017 r.).

Do udziału w oględzinach przeprowadzanych w sprawach, których przedmiotem było uznanie rekultywacji za zakończoną zapraszano przedstawicieli Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku, Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku, zarządów gmin lub Województwa Pomorskiego, co – zdaniem NIK – należy uznać za dobrą praktykę.

(dowód: akta kontroli str. 221-273, 382-393, 397-398, 714)

**1.5.** Badanie 23 postępowań administracyjnych, w wyniku których Starosta wydał w kontrolowanym okresie 17 decyzji kierunkowych i sześć decyzji uznających rekultywację za zakończoną wykazało, że:

- decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa;
- 11 postępowań przeprowadzono z zachowaniem terminów, o których mowa w art. 35 § 3 Kpa. W pozostałych 14 postępowaniach ww. terminów nie zachowano;
- w żadnym z ww. 14 postępowań nie wykonano obowiązków informacyjnych, określonych w art. 36 § 1 Kpa;
- w żadnym z 23 postępowań nie zrealizowano wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

(dowód: akta kontroli str. 31-36)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Starosta niezgodnie z wymogiem art. 20 ust. 1 ustawy ogłr przekazał dwiema decyzjami<sup>12</sup> prawa i obowiązki wynikające z pierwotnie wydanych decyzji kierunkowych dotyczących dwóch wyrobisk na inny podmiot, nieposiadający koncesji na wydobycie kopalin na przedmiotowych złożach (niepowodujący utraty wartości użytkowej gruntów), ani niebędący następcą prawnym zobowiązanego (przekazanie praw i obowiązków wynikało z umowy kupna-sprzedaży gruntu oraz z obopólnej zgody przedsiębiorców, potwierdzonej notarialnie).

(dowód: akta kontroli str. 147-168)

Wprawdzie:

- z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektora Wydziału Środowiska wynika, że wobec dopuszczenia przepisami art. 20 ust. 6 ustawy ogłr zmiany osoby zobowiązanej do rekultywacji Starosta uznał, że obopólna zgoda dwóch podmiotów (dotychczas zobowiązanego do rekultywacji i godzącego się na przejście obowiązku jej wykonania) jest do zmiany podmiotu zobowiązanego do rekultywacji wystarczająca;
- w wyniku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Wydziału Środowiska 3 lipca 2018 r. stwierdzono, że podmiot, na który przeniesiono obowiązek rekultywacji wyrobiska prowadzi prace zgodnie z decyzją kierunkową, a ich zaawansowanie oceniono na 90% (termin rekultywacji upływa 29 lipca 2019 r.);

<sup>12</sup> Decyzją nr R.EM.6025-61/10 z 16 grudnia 2014 r. zmieniono w powyższym zakresie decyzję nr R.EM.6025-61/10 z 9 grudnia 2010 r., a decyzją nr R.6122.79.2012.EM z 24 listopada 2015 r. – decyzję nr R.6122.79.2012.EM z 19 września 2012 r.

837

to jednak w ocenie NIK samo uzyskanie tytułu prawnego do nieruchomości przez osobę, która nie spowodowała utraty albo ograniczenia wartości użytkowej gruntów, nie stanowi wystarczającej przesłanki do wydania, na podstawie art. 20 ust. 6 ustawy ogrl, decyzji o przekazaniu praw i obowiązków wynikających z wcześniej wydanych decyzji, nawet jeżeli osoba taka wyraziła wolę przejęcia praw i obowiązków z nich wynikających<sup>13</sup>. W trybie ww. przepisu, istnieje możliwość przekazania praw i obowiązków, jedynie na następcę prawnego zobowiązanego lub na osoby, które powodowały w przeszłości lub będą powodowały w przyszłości utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów (m.in. podmioty na które przeniesiono koncesje<sup>14</sup>). Do osób takich nie można zaliczyć podmiotów, które uzyskały jedynie tytuł prawny do nieruchomości, nawet jeżeli wyrażą zgodę na przejęcie obowiązków wynikających z decyzji kierunkowej. Ponadto NIK zauważa, że jedna z ww. decyzji<sup>15</sup> została wydana mimo negatywnej opinii Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 697, 700-703, 723-724, 728-729)

2. W trzech decyzjach kierunkowych z 12 października 2017 r.<sup>16</sup> stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalano na podstawie jednej opinii rzeczoznawcy. Było to niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 28 ust. 5 ustawy ogrl, z których to przepisów wynika, że powinien on zostać ustalony na podstawie dwóch odrębnych opinii (z treści ww. decyzji wynika, że zakończenie rekultywacji nastąpi m.in. w oparciu o kolejną – drugą – niezależną opinię rzeczoznawcy).

(dowód: akta kontroli str. 130-138)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektor Wydziału Środowiska wynika, że nastąpiło to na skutek problemów z interpretacją przepisów art. 22 ust. 1 ustawy ogrl (przyjęto, że stopień ograniczenia wartości użytkowej gruntów należałoby ustalać dwukrotnie: na początku prowadzenia działalności górniczej i po zgłoszeniu przez zobowiązanego zakończenia rekultywacji – w celu ustalenia, czy rekultywowany grunt całkowicie odzyskał wartość użytkową).

(dowód: akta kontroli str. 743-744)

Zdaniem NIK skoro w ww. decyzjach określono stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, to – zgodnie z ww. przepisami – należało tego dokonać na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców, gdyż żaden przepis ustawy ogrl nie przewiduje od tej zasady wyjątków.

3. Jedna decyzja<sup>17</sup> w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną została wydana bez uzyskania opinii Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku, o którą Starostwo – zgodnie z art. 22 ust. 2 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy ogrl – wystąpiło w dniu 26 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 194-197)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektor Wydziału Środowiska wynika m.in., że zdecydowano się na wydanie decyzji mimo braku opinii ww. organu, gdyż projekt decyzji podlegał opiniowaniu, a nie uzgodnieniu, a także z powodu wydłużania się czasu trwania postępowania i braku narzędzi prawnych,

<sup>13</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 17 listopada 2004 r. (sygn. akt II SA/GI 4116/03) wskazał, że „(...) od obowiązku tego osoba zobowiązana do rekultywacji nie może się uwolnić, jest to obowiązek bezwzględny, którego nie można przenieść na inny podmiot, bez przeniesienia praw do inwestycji. Określenie w decyzji osoby zobowiązanej do rekultywacji nie może być arbitralne, lecz winno korelować z przepisem art. 20 ust. 1 ustawy. O tym czy doszło do zmiany osoby zobowiązanej należy zatem stwierdzić w oparciu o ustalenia dotyczące zakresu ewentualnego następstwa prawnego między podmiotami, z odniesieniem się ewentualnie także do treści zbytego prawa użytkowania wieczystego i jego społeczno-gospodarczego przeznaczenia”.

<sup>14</sup> Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.).

<sup>15</sup> z 24 listopada 2015 r.

<sup>16</sup> Nr R.6122.14.2017.BO (dot. złoża „Żakowo V”), R.6122.19.2017 („Żakowo VI”) i R.6122.20.2017.BO („Żakowo VII”).

<sup>17</sup> z 13 czerwca 2016 r. dotycząca złoża „Kobysewo I”

838

dających możliwość jej wyegzekwowania (potraktowano brak stanowiska w ww. sprawie jako brak uwag ww. organu).

(dowód: akta kontroli str. 722, 726-727)

NIK zauważa, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Istotnie, w niektórych aktach prawnych przewidziano instytucję milczącej zgody organu, jednak możliwość jej stosowania wynika wprost z obowiązującego prawa. W ustawie ogrl, w tym w szczególności w jej art. 22 ust. 2 wprowadzającym wymóg uzyskania opinii przed wydaniem decyzji w sprawach, o których mowa w art. 22 ust. 1 tego aktu prawnego, nie przewidziano tej instytucji. Brak podstaw prawnych do zastosowania jej zatem w ww. sprawach. Zgodnie z art. 106 § 1 Kpa jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Stosownie do art. 106 § 5 Kpa opinia ta powinna być wyrażona w formie postanowienia.

4. W żadnym z objętych badaniem 23 postępowań (przeprowadzonych przed wydaniem w kontrolowanym okresie 17 decyzji kierunkowych i sześciu decyzji uznających rekultywację za zakończoną) nie zrealizowano wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku umożliwienia stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Ponadto:

- w 14 postępowaniach nie zachowano terminów załatwiania spraw, o których mowa w przepisach art. 35 § 3 Kpa (w 10 opóźnienia wyniosły od sześciu do 26 dni w stosunku do miesięcznego terminu, a w czterech szczególnie skomplikowanych – od 42 do 75 dni w stosunku do dwumiesięcznego terminu na ich załatwienie, określonego w ww. przepisach);
- w żadnym z ww. 14 postępowań nie wykonano obowiązków informacyjnych, określonych w art. 36 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 31-36, 76-215)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektor Wydziału Środowiska wynika, że:

- niezachowanie terminu załatwiania spraw oraz niewykonanie obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 36 § 1 Kpa było spowodowane sytuacją kadrową w Wydziale Środowiska oraz specyfiką Powiatu, który (z racji położenia w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji Trójmiejskiej) cechuje intensywny rozwój zabudowy, co pociąga za sobą niezwykle dużą i rosnącą liczbę postępowań prowadzonych m.in. przez ten Wydział (rocznie kilka tysięcy postępowań różnego rodzaju i o różnym stopniu skomplikowania, kilka tysięcy zaświadczeń i intensywne prace w terenie). Relacja liczba spraw do liczby osób zatrudnionych powoduje, że jeden pracownik obciążony jest wieloma zadaniami, w realizacji których posługiwać się musi kilkoma ustawami, pilnować terminowości postępowań, egzekwować obowiązki wynikające z przepisów i wydanych decyzji oraz reagować na skargi mieszkańców<sup>18</sup>;
- Starosta informował strony o wszystkich podejmowanych w postępowaniu działaniach, a w przypadku postępowań dotyczących wydania decyzji kierunkowych Starosta przekazywał stronom z informacją o przesłaniu projektu decyzji do zaopiniowania – kopię ww. projektu. Z kolei organy opiniujące przesyłały stronom egzemplarze postanowień opiniujących ww. projekty. Tak więc Strony na bieżąco miały pełny obraz tego, w jaki sposób prowadzone jest postępowanie i jak zaplanowano rekultywację terenu poeksploatacyjnego. Z ww.

<sup>18</sup> NIK stwierdziła podjęcie przez Starostę szeregu działań organizacyjnych, mających usprawnić pracę Wydziału Środowiska (m.in. wyodrębnienie Referatu Ochrony Gruntów Rolnych i Leśnych, zatrudnienie nowego pracownika, stworzeniu miejsca obsługi petentów, a następnie sekretariatu), jednak działania te nie doprowadziły do wyeliminowania nieprawidłowości w ww. zakresie.



powodów wyznaczenie stronom dodatkowego czasu na wypowiedzenie się w sprawie byłoby niepotrzebnym przedłużaniem postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 217-402, 711, 718-720, 740-742)

Przyczyny odstąpienia od obowiązku określonego w art. 10 § 1 Kpa zostały przez ustawodawcę wskazane w art. 10 § 2 tego aktu prawnego. Zgodnie z tym przepisem są nimi przypadki, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie wyjątków.

#### Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą Starosta podejmował działania związane z rekultywacją gruntów po eksploatacji kopalni, wydając, na wniosek strony, dwa rodzaje decyzji: kierunkowe i w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną. Przed wydaniem decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną sprawdzano spełnienie wymogów określonych we wcześniej wydanych decyzjach kierunkowych, a do udziału w oględzinach wykonanych rekultywacji zapraszano przedstawicieli urzędów gmin, lasów państwowych, urzędów górniczych, co NIK uznaje jako dobrą praktykę postępowania w sprawach rekultywacji.

Stwierdzone nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji kierunkowych polegały na przekazaniu dwoma decyzjami praw i obowiązków wynikających z pierwotnie wydanych decyzji, podmiotowi niespełniającemu wymogów określonych w art. 20 ust. 1 ustawy ogrl oraz ustaleniu w trzech decyzjach stopnia ograniczenia wartości użytkowej gruntów na podstawie jednej (a nie dwóch, jak to wynika z art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 28 ust. 5 ww. ustawy) opinii rzeczoznawcy.

Stwierdzono ponadto nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach rekultywacji gruntów, polegające m.in. na niezrealizowaniu w 23 objętych badaniem postępowaniach wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a w 14 z nich – niezachowaniu terminów załatwiania spraw, o którym mowa w art. 35 § 3 tej ustawy.

## 2. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych.

#### Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013-2017 spośród 64 miejsc eksploatacji kopalni objętych decyzjami kierunkowymi pracownicy Starostwa przeprowadzili 25 kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni (21 w 2015 r. i cztery w 2016 r.) w 24 złożach. Ponadto Starostwo przeprowadziło 17 oględzin dziesięciu wyrobisk w sprawach, których przedmiotem były zmiana decyzji kierunkowej lub uznanie rekultywacji za zakończoną (opisane w punkcie 1.4 wystąpienia).

Kontrolami, o których mowa w art. 27 ust. 3 ustawy ogrl objęto 21 wyrobisk w 2015 r. i cztery – w 2016 r. Kontrolami tymi nie objęto: w 2013 r. – 46, w 2014 r. – 48, w 2015 r. – 37, w 2016 r. – 53 i w 2017 r. – 63 wyrobisk.

Wszystkie ww. kontrole przeprowadzono na podstawie sporządzonego w Wydziale Środowiska planu kontroli rekultywacji (w kontrolowanym okresie nie wpłynęły do Starostwa skargi lub wnioski dotyczące rekultywacji gruntów), a w ich ramach dokonano m.in.: oględzin wyrobisk (w terenie) i analizy map i zdjęć satelitarnych zamieszczonych na stronie internetowej [www.geoportal.gov.pl](http://www.geoportal.gov.pl). Przedsiębiorcy byli zawiadamiani o kontrolach zgodnie z art. 79 ust. 1 i 6 z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. – ustawa uchylona 30 kwietnia 2018 r.



W kontrolach nie brali udziału przedstawiciele innych organów.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 216-593)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektor Wydziału Środowiska, wynika m.in., że angażowanie innych organów w ww. kontrole nie miało uzasadnienia. Pracownicy Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku również przeprowadzali kontrole wyrobisk, zatem dublowanie ich obecności u jednego przedsiębiorcy generowałoby niepotrzebne koszty i angażowało kolejnych urzędników do podwójnej pracy – ponieważ zazwyczaj podczas kontroli stwierdzano fakt nierozpoczęcia prac rekultywacyjnych, uznano, że obecność przedstawicieli innych organów była zbędna.

(dowód: akta kontroli str. 714)

**2.2.** Starostwo posiadało dane o powierzchni złóż objętych prowadzoną rekultywacją. Powierzchnię tę, określoną w koncesji, wskazywano w decyzjach kierunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 48-146)

Zgodnie z § 162 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego rekultywację w granicach udokumentowanego złoża poprzedza się dokonaniem obmiaru wyeksploatowanej części tego złoża. Starostwo posiadało ww. obmiary, wykonane przed rozpoczęciem rekultywacji. Na dziewięć spraw, w których wydano decyzję o uznaniu rekultywacji za zakończoną Starostwo posiadało pięć informacji z ww. obmiarów.

Starostwo nie dysponowało dokumentacją rekultywacji gruntów, o której mowa w § 162 ust. 3-5 ww. rozporządzenia i dokumentacja ta nie była im okazywana w trakcie kontroli.

Z § 162 ust. 3-6 ww. rozporządzenia wynika, że rekultywację gruntów prowadzi się w sposób określony w dokumentacji rekultywacji, zatwierdzonej przez kierownika ruchu zakładu górniczego. W przypadku koncesji udzielonej przez starostę ww. wymóg dotyczy wyłącznie rekultywacji wykonywanej z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego.

Na 64 wyrobiska, dla których Starosta określił kierunek i termin rekultywacji, ww. wymogi obowiązywały w 13 przypadkach, tj. w sześciu w których organem wydającym koncesję był Marszałek Województwa Pomorskiego i w siedmiu przypadkach, w których w decyzji określającej warunki rekultywacji dopuszczono wykorzystanie odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego.

W latach 2013-2017 pracownicy Starostwa nie przeprowadzili kontroli w żadnym z ww. 13 wyrobisk (w tym w siedmiu, w których w decyzjach kierunkowych dopuszczono wykorzystanie odpadów).

(dowód: akta kontroli str. 37-172, 217-402, 703-705, 745, 769-770)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty, przez Dyrektor Wydziału Środowiska wynika m.in., że sam fakt dopuszczenia w decyzji Starosty odpadów do rekultywacji nie pozwalał przedsiębiorcy na ich wykorzystanie z uwagi na wymagania przepisów o odpadach, których przedsiębiorcy nie spełniali (nie uzyskali decyzji Marszałka Województwa Pomorskiego na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do wypełniania wyrobiska). Starosta wiedząc o tej sytuacji nie miał powodu, aby kłaść nacisk na kontrolowanie kilku obszarów poeksploatacyjnych, na których dopuszczono możliwość wykorzystania odpadów do rekultywacji i przyjął inny system sporządzania harmonogramu kontroli, kierując się

891

ekonomią (tj. tak rozpisywano wyjazdy, aby w jednym dniu skontrolować przedsiębiorców w jednej miejscowości lub okolicy).

(dowód: akta kontroli str. 713)

W wyniku przeprowadzonych 25 kontroli Starosta nie stwierdził przypadków, w których rekultywacja byłaby prowadzona niezgodnie z kierunkiem rekultywacji. Stwierdzone uchybienia dotyczyły m.in. nieumieszczenia tablic informacyjnych z nazwą zakładu, tablic informacyjno-ostrzegawczych o głębokich wykopach i zakazie wstępu dla osób nieuprawnionych, niewyznaczenia i nieoznakowania w terenie punktów załamania granicy obszaru górniczego, niesporządzenia dokumentacji rekultywacyjnej (planu rekultywacji) oraz niezłożenia podania w Wydziale Geodezji Starostwa o zmianę klasyfikacji gruntu rolnego lub leśnego na użytek kopalny.

W związku z ww. uchybieniami wydano 13 zarządzeń pokontrolnych, które zostały wykonane przez przedsiębiorców w zakresie: oznakowania terenu tablicami informacyjno-ostrzegawczymi i zakazującymi wstępu – we wszystkich (dwóch) przypadkach, wyznaczenia i oznakowania na stałe w terenie punktów załamania obszaru górniczego – w jednym z pięciu przypadków, sporządzenia dokumentacji rekultywacyjnej (planu rekultywacji) – w jednym z 10 przypadków, wnioskowania o zmianę klasyfikacji gruntu – w jednym z 13 przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 217-454)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektora Wydziału Środowiska wynika m.in., że sprawdzenie wykonania zarządzeń, z uwagi na nawał pracy, również tej niezwiązanej z rekultywacją gruntów, następowało zazwyczaj przed kolejną kontrolą danego zakładu górniczego. Wówczas, na etapie przygotowania do kontroli pracownicy, przy braku informacji od podmiotu kontrolowanego, weryfikowali to, co sami mogli sprawdzić (np. fakt wprowadzenia zmian do zapisów ewidencji gruntów). Szybsze sprawdzenie wykonania zarządzeń (tych wymagających powtórnego wyjazdu w teren i wymagających analizy danych ewidencyjnych), w przypadku braku informacji od podmiotu kontrolowanego, z uwagi na ilość zadań realizowanych przez osoby odpowiedzialne w Wydziale Środowiska za geologię i rekultywację nie było w okresie objętym kontrolą możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 538-539)

**2.3.** W trakcie kontroli NIK zleciła<sup>20</sup> Staroście przeprowadzenie na wskazanych wyrobiskach<sup>21</sup> czterech kontroli doraźnych, obejmujących swoim zakresem zgodność wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji gruntów (kontrolę, o których mowa w art. 27 ust. 3 ustawy ogrl). W wyniku przeprowadzenia ww. kontroli pracownicy Starostwa stwierdzili, że:

- na wyrobisku po złożu „Kosowo I”, na którym termin rekultywacji minął 7 listopada 2017 r. prace rekultywacyjne nie zakończono. W związku z powyższym w upomnieniu przedegzekucyjnym Starosta wezwał zobowiązanego do zakończenia rekultywacji do 28 września 2018 r. uprzedzając, że w razie niewykonania obowiązku w ww. terminie, zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne;
- na wyrobisku po złożu „Bukowa Góra II”, na którym termin rekultywacji minął 1 stycznia 2017 r. prace rekultywacyjne przeprowadzono prawidłowo i zakończono. W związku z powyższym projekt decyzji orzekającej o uznaniu rekultywacji za zakończoną przesłano Wójtowi Gminy Sulęczyño i Dyrektorowi

<sup>20</sup> Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.) – dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>21</sup> Złóża: „Pałubice” (obręb geodezyjny Pałubice, nr działki geodezyjnej 29/8), „Kosowo IA” (Kosowo, dz. nr 172/10 i 174/5), „Bukowa Góra II” (Bukowa Góra, dz. Nr 74) i „Kamienica Szlachecka II” (Kamienica Szlachecka, dz. nr 53, 54/8 i 50/1).

852

Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku, celem zaopiniowania na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy ogrl;

- na wyrobisku po złożu „Kamienica Szlachecka II”, na którym termin rekultywacji upłynął 15 grudnia 2014 r. rekultywacja nie została przeprowadzona prawidłowo (m.in. nie zlikwidowano wyrobiska, nie złagodzono skarp, nie wyrównano dna wyrobiska, nie przywrócono warstwy orno-próchnicznej gleby, a rzeźba terenu nie nawiązuje do rzeźby terenów przyległych, ponadto na terenie wyrobiska zdeponowano odpady gruzu, na których wykorzystanie zobowiązany nie posiadał zgody). W związku z powyższym w upomnieniu przedegzekucyjnym Starosta wezwał zobowiązanego do zakończenia rekultywacji do 28 września 2018 r. uprzedzając, że w razie niewykonania obowiązku w ww. terminie, zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne;
- na wyrobisku po złożu „Pałubice”, na którym termin rekultywacji upłynie 31 grudnia 2019 r. rekultywacja nie została zakończona. Pouczono przedsiębiorcę (w trakcie kontroli i zarządzeniem pokontrolnym) o konieczności natychmiastowego zaprzestania spychania mas ziemnych spoza obszaru górniczego (w kierunku środka wyrobiska).

(dowód: akta kontroli str. 455-593, 747-756, 760-768)

W wyniku oględzin sposobu przeprowadzenia ww. czynności kontrolnych stwierdzono, że pracownicy Starostwa:

- przedkładali upoważnienie do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy, który był właściwie zawiadamiany o kontroli (stawili się dwaj z czterech przedsiębiorców);
- dokonywali wizji lokalnej, polegającej na obejściu terenu pozyskiwania kopalin w celu ustalenia, czy wykonano prace rekultywacyjne;
- sporządzili protokół z przeprowadzonej kontroli, który przed podpisaniem odczytali przedsiębiorcy;
- informowali przedsiębiorcę, że zgodnie z przepisami rekultywację należy zakończyć w terminie do pięciu lat od zaprzestania działalności przemysłowej i o konieczności wystąpienia z wnioskiem o uznanie rekultywacji za zakończoną;
- dysponowali samochodem służbowym (terenowym) i aparatem fotograficznym (cyfrowym), za pomocą którego dokumentowali w formie zdjęć stan wyrobiska. Do orientacji w terenie wykorzystali dostępne mapy na geoportalu (rządowej bazie danych geodezyjnych). Nie korzystali z urządzeń pomiarowych.

(dowód: akta kontroli str. 747-756)

**2.4.** W kontrolowanym okresie do Starostwa wpłynęło 25 informacji o powstałych w poprzednim roku zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji (art. 22 ust. 3 ustawy ogrl). Spośród 12 przypadków prowadzenia prac rekultywacyjnych (stwierdzonych w wyniku oględzin pracowników Starostwa) w dwóch przedsiębiorcy złożyli zawiadomienia zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy ogrl. Starosta, po upływie terminu przewidzianego na dostarczenie informacji (28 lutego), po ustaleniu liczby informacji, jakie mogłyby wpłynąć do Starostwa, wysłał przedsiębiorcom wezwania, mające przypomnieć o ciążyącym na nim obowiązku, jednak nie wszczynał postępowań egzekucyjnych w przypadku niedostarczenia ww. informacji.

(dowód: akta kontroli str. 37-47, 217-593)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektora Wydziału Środowiska wynika m.in., że z uwagi na braki kadrowe (obciążenie pracowników zbyt wieloma zadaniami, problemy z zapewnieniem zastępstwa dla nieobecnych pracowników), a także fakt, iż przedsiębiorcy prowadzący eksploatację złóż o powierzchni nieprzekraczającej 2 ha zazwyczaj nie rozpoczynali rekultywacji przed wygaszeniem koncesji (co oznacza, że nie występowały zmiany w gruntach

podlegających rekultywacji), Starostwo ograniczyło się do ww. wezwań i informowania przedsiębiorców o ww. obowiązku podczas kontroli lub oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 714)

2.5. Starosta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 33 pkt 3 i 4 ustawy ogrl prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji. Sporządzone za lata 2013-2017 „Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. 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” Starostwo przesyłało do Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 594-674)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013-2017 Starosta nie zapewnił realizacji w pełnym zakresie wynikającego z art. 27 ust. 3 w zw. z art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy ogrl obowiązku przeprowadzania co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, dla których ustalono kierunek, termin i osobę zobowiązaną do jej wykonania. Kontrolami takimi nie objęto w 2013 r. 46 wyrobisk, w 2014 r. – 48 wyrobisk, w 2015 r. – 37 wyrobisk, w 2016 r. – 53 wyrobisk i w 2017 r. – 63 wyrobisk. W ogóle nie przeprowadzono kontroli 38 złóż.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 216-454)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektor Wydziału Środowiska wynika, że było to spowodowane m.in.:

- poważnymi brakami kadrowymi – sprawy związane z rekultywacją gruntów zdewastowanych i zdegradowanych w wyniku działalności górniczej do roku 2016 prowadziła jedna osoba, do obowiązków której należało ponadto prowadzenie wielu innych spraw. Z uwagi na ilość i różnorodność pracy, pracownik nie był w stanie przeprowadzić większej liczby kontroli, gdyż również inne obowiązki służbowe wymagały pracy terenowej. Ponadto w latach 2013-2014 i 2016-2017 prowadzenie kontroli było praktycznie niemożliwe, gdyż w pierwszym okresie pracownik był zaangażowany do sporządzenia uproszczonych planów urządzenia lasu dla ponad 9 000 ha lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, a w drugim przebywał na zwolnieniu lekarskim, a potem urlopie macierzyńskim. W jego zastępstwie kwestiami rekultywacji zajmował się pracownik, który prowadząc również swoje dotychczasowe sprawy, w okresie od maja 2016 r. do marca 2018 r. nie miał możliwości przeprowadzania kontroli rekultywacji. Ponadto kontrolę przeprowadzają zazwyczaj dwie osoby, co angażuje czas kolejnego pracownika;
- wiedzą o sposobie realizacji obowiązku rekultywacji przez przedsiębiorców – zazwyczaj, z uwagi na niewielką powierzchnię wyrobisk poeksploatacyjnych (do 2 ha), prace związane z ich rekultywacją rozpoczynały się po zakończeniu eksploatacji, roczne kontrole polegały zatem głównie na potwierdzeniu faktu nierozpoczęcia rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 708, 712-713)

Dyrektor Wydziału Środowiska powołał w 2018 r. dwa dwuosobowe zespoły pracowników kontrolujących, które, zgodnie z rozpisaniem harmonogramem, powinny skontrolować w bieżącym roku wszystkie tereny poeksploatacyjne.

<sup>22</sup> Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku na podstawie Uchwały Nr 724/XXXIV/13 z dnia 28 października 2013 r. przejęło do zakresu swoich obowiązków zadania z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów przypisane Marszałkowi Województwa Pomorskiego ustawą ogrl.

849

(dowód: akta kontroli str. 713)

Dodatkowo NIK zauważa, że przepisy art. 27 ust. 3 ustawy ogrl nie przewidują odstępstw od określonego w nich obowiązku przeprowadzania ww. kontroli co najmniej raz w roku.

2. Sprawozdania RRW-11 za lata 2013-2017 w zakresie Działu 2 „Grunty podlegające rekultywacji i zagospodarowaniu” były sporządzone nierzetelnie. Nie odpowiadały stanowi faktycznemu ustalonemu na podstawie decyzji w sprawach uznania rekultywacji za zakończoną (w latach 2013-2017 zrekultywowano – odpowiednio – 0,9900 ha, 0 ha, 7,7700 ha, 72,1175 ha i 7,2900 ha, podczas gdy w ww. sprawozdaniach podano – odpowiednio – 21,1600 ha, 5,3100 ha, 57,0600 ha, 24,5200 ha i 1,7700 ha).

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektor Wydziału Środowiska wynika, że w objętym kontrolą okresie sprawozdania były sporządzane błędnie (w zakresie wielkości obszarów pokopalnianych zawierają błędy rzędu kilku hektarów). Z uwagi na upływ czasu trudno wyjaśnić rozbieżności między sprawozdaniami z poszczególnych lat i opisać przyjęte metody liczenia. Sprawozdania wykonywało zamiennie kilka osób, nie było jednego wykazu, zawierającego informacje o gruntach wymagających rekultywacji i tych już przeprowadzonych. Ponadto pracownicy stosowali najprawdopodobniej różne metody zliczania. Z analizy danych statystycznych zawartych w ww. sprawozdaniach wynika, że sumowane były powierzchnie z decyzji wydanych w roku objętym sprawozdaniem lub w roku następnym (w przypadku wszczęcia postępowania pod koniec ubiegłego roku i wydania decyzji na początku nowego roku), doliczano niesłusznie powierzchnie niestanowiące obszarów pogórnicznych. Część pracowników brała również najprawdopodobniej pod uwagę informacje roczne, co mogło powodować dublowanie się danych. W chwili obecnej, z uwagi na sporządzone i na bieżąco uzupełniane rejestry, problemy opisane powyżej zostaną wyeliminowane.

(dowód: akta kontroli str. 21-25, 734-738)

Ponadto ww. sprawozdania za lata 2013 i 2014 r. zostały przekazane do właściwego organu, po upływie (odpowiednio) 16 i 7 dni w stosunku do terminów określonych w załącznikach do rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 9 listopada 2012 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2013<sup>23</sup> i z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 646-674)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektor Wydziału Środowiska wynika, że z uwagi na fakt, iż pracownik przygotowujący i wysyłający ww. sprawozdania nie pracuje już w Starostwie, zweryfikowanie przyczyny zwłoki w ich przekazaniu nie jest możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 734-738)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Starosta nie zapewnił realizacji w pełnym zakresie wynikającego z art. 27 ust. 3 ustawy ogrl wymogu przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, dla których ustalono kierunek, termin i osobę zobowiązaną do jej wykonania. W latach 2013-2017 spośród 64 wyrobisk objętych decyzjami kierunkowymi 38 nie objęto żadną kontrolą Starosty, a na pozostałych 26 kontrole te nie były prowadzone z wymaganą częstotliwością.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1391, ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1159, ze zm.

945

Starosta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 33 pkt 3 i 4 ustawy ogrl prowadził sprawozdawczość dotyczącą wielkości obszarów i położenia gruntów podlegających rekultywacji, jednak sprawozdania w zakresie rekultywacji były sporządzone nierzetelnie, a za lata 2013-2014 nieterminowo przekazywane do właściwego organu.

### 3. Egzekwowanie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni.

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą upłynął termin rekultywacji, określony w decyzjach kierunkowych<sup>25</sup> dla siedmiu wyrobisk<sup>26</sup>, z tego w przypadku wyrobiska:

- „Kielpino II” i Skrzyszewo II rekultywację zakończono terminowo (w ciągu pięciu lat od upływu ważności koncesji)<sup>27</sup>;
- „Kobysewo I” rekultywację zakończono z przekroczeniem pięcioletniego terminu, wynikającego z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl o trzy lata i dwa miesiące<sup>28</sup>;
- „Warzenko” rekultywację zakończono z przekroczeniem pięcioletniego terminu, wynikającego z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl o dwa lata i sześć miesięcy<sup>29</sup>;
- "Kamienica Szlachecka II" rekultywacji nie zakończono, mimo że termin na jej zakończenie upłynął 15 grudnia 2014 r. (wyrobisko objęte kontrolą zleconą przez NIK);
- "Kosowo IA" rekultywacji nie zakończono, mimo że termin na jej zakończenie upłynął 7 listopada 2017 r. (wyrobisko objęte kontrolą zleconą przez NIK);
- „Bukowa Góra II” termin rekultywacji upłynął 1 stycznia 2017 r. Wyrobisko objęte kontrolą zleconą przez NIK, która wykazała, że rekultywację zakończono.

(dowód: akta kontroli str. 16-20, 37-42, 173-215, 746, 769-772)

Ponadto w przypadku wyrobiska „Żuromino II” rekultywację zakończono 5 stycznia 2016 r.<sup>30</sup>, tj. przed upływem pięcioletniego terminu, wynikającego z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl<sup>31</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 14-20, 37-42, 190-193)

Łączna powierzchnia gruntów na obszarze Powiatu, których rekultywacja:

- została uznana za zakończoną w ustalonym terminie wyniosła 83,07 ha, (osiem miejsc wydobywania<sup>32</sup>), w tym na pięciu miejscach – zakończona na części nieruchomości (6,28 ha)<sup>33</sup>;
- została zakończona po upływie terminu wyniosła 5,0975 ha (dwa miejsca wydobywania<sup>34</sup>);
- nie została zrehabilitowana pomimo istniejącego obowiązku i upływu terminu wyniosła 7,5264 ha (trzy miejsca wydobywania<sup>35</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 16-20, 37-42, 173-215, 746)

3.2. Starosta w okresie objętym kontrolą nie wydał decyzji odmawiających wydania decyzji uznającej rekultywację za zakończoną. W protokołach oględzin stwierdzano braki uniemożliwiające uznanie rekultywacji za zakończoną. W takich przypadkach

<sup>25</sup> Upływ pięciu lat na przeprowadzenie rekultywacji liczono od zakończenia eksploatacji (rozumianej jako wydobywanie kopalni), tj. od daty ważności koncesji.

<sup>26</sup> Ponadto na dwóch złożach („Tuchlino” i „Niesiołowice I”), dla których upłynął termin rekultywacji, nie prowadzono wydobywania kopalni.

<sup>27</sup> Odpowiednio: decyzja nr R.6025-3/2004 z 15 kwietnia 2015 r. i nr R.6025-2/2007/MK z 10 lipca 2015 r.

<sup>28</sup> Decyzja nr R.MK.6025-39/08 z 13 czerwca 2016 r.

<sup>29</sup> Decyzja znak R.EM.6025-84/10 z 18 lipca 2017 r.

<sup>30</sup> Nr R.6025-1/2004 z 5 stycznia 2016 r. („Żuromino II”).

<sup>31</sup> Ważność koncesji upływa 31 grudnia 2018 r.

<sup>32</sup> Złoża: „Gapowo I”, „Łączyno VII”, „Żuromino II”, „Łączyno”, „Łączyno VI”, „Skrzyszewo II”, „Borowiec Pole 1A” i „Kielpino II” (piasek).

<sup>33</sup> Złoża: „Gapowo I”, „Łączyno VII”, „Łączyno”, „Łączyno VI” i „Borowiec Pole 1A” („Żuromino II” odebrano najpierw częściowo decyzją nr R.6025-1/2014 z 12 listopada 2013 r., a następnie, decyzją nr R.6025-1/2004 z 5 stycznia 2016 r. całkowicie.

<sup>34</sup> Złoża: „Kobysewo I” i „Warzenko”.

<sup>35</sup> Złoża: „Kamienica Szlachecka II”, „Kosowo IA” i „Bukowa Góra II”.

846

Starosta wydawał decyzję o uznaniu rekultywacji za zakończoną po ustaleniu w terenie (w wyniku kolejnych oględzin), że wyrobisku przywrócono jego wartość użytkową.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 217-402, 717)

Starosta był informowany o przyczynach opóźnień w rekultywacji. Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektora Wydziału Środowiska wynika, że opóźnienia wynikały m.in. z:

- niewystarczającej ilości mas ziemnych niezbędnych do zładzenia skarp i wyrównania dna wyrobiska, co było spowodowane niewielką grubością nadkładu nad złożem. Przedsiębiorcy do czasu uzyskania decyzji Marszałka Województwa Pomorskiego zezwalającej na przetwarzanie odpadów nie mogli ich wykorzystać do rekultywacji. Zatem prace były wstrzymywane do czasu uzyskania stosownych zezwoleń;
- problemów finansowych przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 726)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków, w których przyczynami niezakończenia bądź niewykonania rekultywacji byłaby działalność przemysłowa niezwiązana z działalnością wydobywczą.

(dowód: akta kontroli str. 217-402, 728)

**3.3.** W okresie objętym kontrolą Starosta nie stwierdził prowadzenia działalności przemysłowej na obszarach wydobycia kopalin po wygaszeniu lub wygaśnięciu koncesji. Starosta nie posiadał informacji na temat zakładów górniczych, które w okresie objętym kontrolą zostały zlikwidowane w całości lub w części na podstawie decyzji Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 717)

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 marca 2015 r. Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu, a w okresie od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2018 r. – Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku, nie wydali nakazów likwidacji zakładów górniczych działających na terenie powiatu kartuskiego i eksploatujących kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 666-696)

**3.4.** W przypadku wyrobisk „Kobysewo I”, „Warzenko”, „Kamienica Szlachecka II”, „Kosowo IA” i „Bukowa Góra II”, w których nie zakończono rekultywacji w terminie wynikającym z art. 20 ust. 4 ustawy ogrl, Starosta nie naliczał podmiotom zobowiązanym podwyższonej opłaty rocznej, o której mowa w art. 28 ust. 3 tej ustawy, ponieważ ich klasy bonitacyjne wykluczały naliczanie takich opłat.

(dowód: akta kontroli str. 717-718, 737)

Starosta nie wydłużał terminu zakończenia rekultywacji ponad ustawowo wyznaczony termin 5 lat od zakończenia prowadzenia działalności przemysłowej.

(dowód: akta kontroli str. 725-726)

**3.5.** Z uwagi na zmianę przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2012 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>37</sup> kompetencje Starosty w odniesieniu do nielegalnego wydobywania kopalin przejęły właściwe miejscowo urzędy górnicze. W związku z powyższym, Starosta przekazał wszystkie akta spraw nielegalnego wydobywania z lat 2012-2015 do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku.

<sup>36</sup> Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2017, poz. 2126, ze zm.),



Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektora Wydziału Środowiska wynika, że w latach, w których Starostwo prowadziło sprawy związane z nielegalnym wydobywaniem kopalin pospolitych (do 31 marca 2015 r.) zdarzały się przypadki nielegalnego poboru kruszywa<sup>38</sup>. Informacje wpływały zazwyczaj od anonimowych informatorów lub sąsiadów. Każdorazowo informacja taka była sprawdzana w terenie. Po jej potwierdzeniu Starosta prowadził postępowanie, mające na celu ukaranie sprawcy (sprawę zgłaszano na Policję, naliczano opłatę za nielegalne wydobywanie kopalin). Postępowania związane z rekultywacją tych terenów nie były prowadzone, gdyż sprawcy nielegalnej eksploatacji natychmiast porządkowali teren (próbując zatrzeć ślady działalności) przywracając mu dotychczasową funkcję rolną.

(dowód: akta kontroli str. 718, 769-770)

**3.6.** W kontrolowanym okresie Starosta nie występował:

- do Marszałka Województwa Pomorskiego o uzyskanie środków z budżetu Województwa Pomorskiego w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów na cele rolne (art. 22c ust. 1 pkt 1 ustawy ogrl),
  - o pozyskanie środków z budżetu państwa na rekultywację gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia,
- ponieważ nie stwierdził utraty lub zmniejszenia wartości użytkowej gruntów wskutek działalności nieustalonych osób.

(dowód: akta kontroli str. 718, 725-726)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

Pomimo, iż przedsiębiorcy zobowiązani do rekultywacji pięciu niżej wymienionych złóż nie wywiązali się z obowiązku wykonania rekultywacji w wyznaczonym terminie, Starosta nie podejmował wobec nich działań, o których mowa w art. 30 ustawy ogrl. Dotyczyło to złóż:

- „Kobysewo I” rekultywację zakończono z przekroczeniem ww. terminu o trzy lata i dwa miesiące<sup>39</sup>,
- „Warzenko” – rekultywację zakończono z przekroczeniem ww. terminu o dwa lata i sześć miesięcy<sup>40</sup>,
- „Kamienica Szlachecka II” – rekultywacji nie zakończono, mimo że termin na jej wykonanie upłynął 15 grudnia 2014 r.,
- „Kosowo IA” – rekultywacji nie zakończono, mimo, że termin na jej wykonanie upłynął 7 listopada 2017 r.,
- „Bukowa Góra II” – rekultywacja nie zakończono, mimo że termin na jej wykonanie upłynął 1 stycznia 2017 r. (w trakcie kontroli, w wyniku objęcia złoża kontrolą zleconą przez NIK, ustalono, że rekultywacja została zakończona, trwa proces opiniowania projektu decyzji o zakończeniu rekultywacji).

(dowód: akta kontroli str. 16-25, 37-42, 194-197, 204-208, 455-572)

Z wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Starosty przez Dyrektora Wydziału Środowiska wynika, że:

- przeoczenie ww. terminów rekultywacji było efektem obciążenia ilością i zakresem pracy, a także, występujących do czerwca 2016 r. problemów lokalowych – akta spraw, w tym związanych z rekultywacją, z uwagi na warunki lokalowe, stosunkowo szybko przekazywane były do archiwum zakładowego. Dotyczyło to również tych spraw, gdzie zakończono postępowanie w sprawie wydania decyzji kierunkowej, ale sama rekultywacja nie została zakończona;

<sup>38</sup> W 2013 r. stwierdzono trzy przypadki nielegalnego poboru kruszywa, a w 2014 r. – pięć takich przypadków.

<sup>39</sup> Decyzja znak R.MK.6025-39/08 z 13 czerwca 2016 r.

<sup>40</sup> Decyzja znak R.EM.6025-84/10 z 18 lipca 2017 r.

858

- przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji traktowano jako ostateczność, w sytuacjach gdy brak współpracy z zobowiązanym do rekultywacji uniemożliwia postęp prac i ostateczne ich zakończenie.

(dowód: akta kontroli str. 721-730)

W trakcie kontroli wszczęto postępowania upominawcze m.in. w ww. dwóch sprawach niezakończonych rekultywacji (złoża: „Kosowo IA” i „Kamienica Szlachecka II”).

(dowód: akta kontroli str. 403-593)

#### Ocena cząstkowa

Przed wydaniem decyzji uznających rekultywację za zakończoną Starosta weryfikował sposób wykonania rekultywacji. Starosta nie wykorzystywał jednak w pełnym zakresie ustawowych uprawnień umożliwiających egzekwowanie wykonania obowiązków rekultywacji gruntów. W przypadkach, w których rekultywacji nie zakończono w terminie, Starosta podjął działania w celu wyegzekwowania obowiązku rekultywacji dopiero w trakcie kontroli NIK, po przeprowadzeniu kontroli doraźnych na jej zlecenie.

### IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

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

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków przekazywania praw i obowiązków wynikających z decyzji kierunkowych nieuprawnionym podmiotom.
2. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków ustalania stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów na podstawie opinii jednego rzeczoznawcy oraz przypadków wydania decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną bez uzyskania opinii, o której mowa w art. 22 ust. 2 ustawy ogrl.
3. Podjęcie kolejnych działań w celu zapewnienia terminowego załatwiania spraw, wykonywania obowiązków informacyjnych, określonych w art. 36 § 1 K.p.a., a także umożliwiania stronom wypowiedzenia się, przed wydaniem decyzji administracyjnej, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.
4. Prowadzenie z wymaganą częstotliwością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, dla których ustalono kierunek, termin i osobę zobowiązaną do jej wykonania.
5. Zapewnienie rzetelnego i terminowego sporządzania sprawozdań RRW-11.
6. Kontynuowanie działań w celu wyegzekwowania wykonania rekultywacji na złożach, na których pomimo upływu terminu jej nie zakończono.

### 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 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 Gdańsku.

7839

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 31 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

Kontroler  
Rafał Malcharek  
główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
Podpis

WICEDYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku

  
.....  
Ewa Duszczyńska  
Podpis



850

Gdańsk, dnia 20 lipca 2018 r.

## UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Ewę Duskę - wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli P/18/088 „ Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości” przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Kartuzach.

DYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku

*Ewa Jasnińska-Kluczek*

DYREKTOR BIURO GATURY  
NAPYKNIENIA KONTROLI  
w Warszawie

Instytut Techniczny Krajowy