



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI
Artur Chojecki

IGR-XI.431.6.2016

Olsztyn, 18 listopada 2016 r.

Szanowny Pan
Andrzej Ciolek
Starosta Goldapski
ul. Krótka 1
19-500 Goldap

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Goldapi, 19-500 Goldap, ul. Krótka 1, NIP: 847-14-62-135, REGON: 511433976, miejsce kontroli - siedziba jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

1. Pan **Andrzej Ciolek** - Starosta, powołany na stanowisko w dniu 21 grudnia 2010 r. (kierownik jednostki kontrolowanej),
2. Pani **Krystyna Dąbkowska** - Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości, zatrudniona na podstawie umowy o pracę od dnia 1 stycznia 1999 r., Naczelnik Wydziału od dnia 1 stycznia 2005 r.,
3. Pani **Karolina Andrzejczek** - Samodzielny Referent w Wydziale Geodezji i Nieruchomości, zatrudniona na podstawie umowy o pracę od 7 stycznia 2009 r., realizuje zadania wynikające z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
4. Pani **Agnieszka Fornalska** - Inspektor w Wydziale Geodezji i Nieruchomości, zatrudniona na podstawie umowy o pracę od 7 kwietnia 2003 r., od 9 maja 2016 r. realizuje zadania wynikające z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
5. Pani **Małgorzata Lenarczyk** - Naczelnik Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska, zatrudniona na podstawie umowy o pracę od dnia 1 sierpnia 2007 r.,
6. Pan **Łukasz Kacprzyk** - Inspektor w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska, zatrudniony na podstawie umowy o pracę od dnia 21 maja 2001 r., od dnia 8 maja 2011 r., realizuje zadania wynikające z ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Infrastruktury, Geodezji i Rolnictwa Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

- Anna Czerwińska - inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa nr 30/15 wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do

- kontroli nr **FK-VI.0030.776.2016** z dnia 29 sierpnia 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko - Mazurskiego (akta kontroli 10),
- Barbara Mitros - inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa nr 15/16 wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr **FK-VI.0030.777.2016** z dnia 29 sierpnia 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko - Mazurskiego, (akta kontroli, str. 11).

Termin kontroli: 19 września 2016 roku.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 7/2016.

Zakres kontroli:

- przedmiot kontroli: sprawdzenie sposobu wykorzystania uwag i wykonania zaleceń pokontrolnych z kontroli problemowej przeprowadzonej w dniu 27 maja 2013 r., zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z 10 września 2013 r., znak: IGR-XI.431.4.2013,
 - okres objęty kontrolą: od dnia 12 września 2013 r. (tj. od dnia przyjęcia przez Starostę do realizacji zaleceń pokontrolnych) do dnia rozpoczęcia kontroli.
- Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.), w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.), zwanej dalej „OGRiL” oraz art. 156 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r., poz. 1131) zwanej dalej „Pgg”.

Na podstawie ustaleń kontroli, działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Bieżąca kontrola była kontrolą sprawdzającą sposób wykorzystania uwag i wykonania zaleceń z kontroli problemowej przeprowadzonej w dniu 27 maja 2013 r. w zakresie prawidłowości wydawania przez Starostę decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów rolnych, realizowanych na podstawie ustawy „OGRiL” oraz weryfikacji przedkładanych przez przedsiębiorców informacji o wielkości wydobywania kopaliny i dowodów potwierdzających wniesienie opłaty eksploatacyjnej, a w przypadku niedopełnienia przez przedsiębiorcę tego obowiązku w wyznaczonym ustawą „Pgg” terminie, wydania decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej.

W wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z 10 września 2013 r., znak: IGR-XI.431.4.2013, zalecono:

1. Wydawanie decyzji w sprawach rekultywacji gruntów zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy „OGRiL”,
2. Egzekwowanie do przedsiębiorców, którzy otrzymali koncesje na wydobywanie kopaliny pospolitych i dla których ustalony został kierunek rekultywacji gruntów, obowiązku przedkładania informacji, w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji (art. 22 ust. 3 ustawy „OGRiL”),

3. Przeprowadzanie kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, polegającej na sprawdzeniu, co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej (art. 27 ust. 3 ustawy „OGRiL”),
4. Egzekwowanie od przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na wydobywanie kopaliny ze złoża, obowiązku przedkładania kopii dowodów dokonanych wpłat i pisemnej informacji o rodzaju i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 137 ust. 3 ustawy „Pgg”).

Starosta, pismem z 26 września 2013 r., znak: S.1710.2.2013 przekazał informację, że:

- 1) pouczył pracownika o właściwym trybie przeprowadzania postępowania dotyczącego wydawania kolejnych decyzji w sprawie ustalenia kierunku i terminu rekultywacji, ze szczególnym zwróceniem uwagi na obowiązek posiadania opinii zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- 2) pismem z dnia 17 września 2013 r. zobowiązał przedsiębiorców, którym ustalono kierunek rekultywacji, do przedłożenia w terminie 7 dni, zbiorczej informacji za ubiegłe lata, o przeprowadzonych zabiegach rekultywacyjnych. Jednocześnie przedsiębiorcy zostali pouczeni, iż bez odrębnego pisma są zobowiązani do przedłożenia, do dnia 28 lutego każdego roku, informacji o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, zgodnie z art. 22 ust. 3 ww. ustawy,
- 3) zarządził przeprowadzenie czynności kontrolnych, o czym poinformował zainteresowanych przedsiębiorców pismem z 19 września 2013 r. Czynności kontrolne zostały zaplanowane na 1 października 2013 r.
Kontrola będzie obejmowała następujący zakres:
 - a) prawidłowość wykonania obowiązku rekultywacji gruntów poeksploatacyjnych,
 - b) zgodność wykonanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji gruntów poeksploatacyjnych, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej,
- 4) w zakresie egzekwowania od przedsiębiorców obowiązku przedkładania kopii dowodów dokonywanych wpłat i pisemnej informacji o rodzaju i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym, pisemnie wezwał przedsiębiorców, którzy zalegali z powyższymi informacjami do uzupełnienia braków:
 - a) w dniu 24 czerwca 2013 r. do niezwłocznego przedstawienia zaległych informacji, dotyczących opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę ze złoża i począwszy od I kwartału 2011 roku. Wezwanie zostało ponowione 16 września 2013 r. Jeżeli powtórne wezwanie nie odniesie skutku, zostanie przeprowadzona kontrola żwirowni w celu ustalenia ilości wydobytej kopaliny i ewentualnego wydania decyzji określającej wysokość należnej opłaty, zgodnie z art. 138 ustawy Prawo geologiczne i górnicze,
 - b) w dniu 16 września 2013 r. do niezwłocznego przedstawienia zaległych informacji dotyczących opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę ze złoża

Przedsiębiorców poinformowano o ich obowiązkach i pouczono, że dalsze naruszanie wymagań ustawy i niewypełnianie warunków określonych w koncesji skutkować może cofnięciem koncesji bez odszkodowania.

Przedmiotem badania realizacji poszczególnych zaleceń pokontrolnych było:

Ad. 1. Sprawdzenie, czy decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, wydawane są zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy „OGRiL”.

W kontrolowanym okresie Starosta wydał:

- 1 decyzję określającą osobę obowiązaną do rekultywacji gruntów oraz kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów,
- 1 decyzję zmieniającą kierunek rekultywacji gruntów z leśnego na rolny,
- 3 decyzje, dotyczące uznania rekultywacji za zakończoną (akta kontroli 15-49).

Stwierdzono, że Starosta wykonał zalecenia pokontrolne Wojewody. Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, wydane zostały zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy „OGRiL”.

Pomimo ciężącego obowiązku Starosta nie wydawał, w kontrolowanym okresie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, określających stopień utraty wartości użytkowej gruntów.

Należy podkreślić, że przepis art. 22 ust. 1 ww. ustawy wskazuje, że nie ma jednej decyzji w sprawie rekultywacji, lecz jest ciąg decyzji zawierających elementy, określone w art. 22 ust. 1 ustawy „OGRiL”. Określenie w decyzji, dotyczącej rekultywacji stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów jest konieczne i wynika wprost z treści cytowanego art. 22 ust. 1 ww. ustawy. Ustawodawca użył tu zwrotu, iż decyzje określają wymienione enumeratywnie w tym przepisie elementy, co oznacza, że nie pozostawił organowi w tym zakresie marginesu dowolności i uznaniowości.

Brak decyzji dotyczących określenia stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów stanowi nieprawidłowość, co skutkuje naruszeniem zapisu art. 22 ust. 1 ustawy „OGRiL” (akta kontroli, str. 27-49).

Ad. 2. Sprawdzenie, czy organ egzekwował od osób zobowiązanych do przekazywania w terminie do 28 lutego każdego roku, informacji o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

W wyniku wystosowanych zaleceń pokontrolnych w powyższym zakresie, Starosta poinformował przedsiębiorców pismem z 17 września 2013 r. o obowiązku wynikającym z art. 22 ust. 3 ustawy „OGRiL” i konieczności przedłożenia zaległych informacji w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Z analizy dokumentacji wynika, że brakujące informacje za lata ubiegłe w powyższej sprawie zostały przesłane przez zobowiązanych przedsiębiorców.

Stwierdzono, że Starosta wykonał zalecenia pokontrolne Wojewody.

Ponadto podkreślić należy, że w kontrolowanym okresie Starosta Gołdapski, w przypadkach braku przedłożenia przez zobowiązanych przedsiębiorców stosownych informacji w ustawowym terminie, Starosta podejmował każdorazowo działania wysyłając pisma, informujące przedsiębiorców o obowiązku przedkładania do 28 lutego każdego roku stosownych informacji o powstałych corocznie zmianach w zakresie ochrony gruntów rolnych podlegających rekultywacji (akta kontroli, str. 50-73).

Ad. 3 Sprawdzenie, czy Starosta przeprowadzał cykliczne, tj. co najmniej raz w roku, kontrole wykonania rekultywacji gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej (art. 27 ust. 3 ustawy „OGRiL” .

W 2013 roku Starosta przeprowadził 2 kontrole dotyczące rekultywacji gruntów, w roku 2014 - 4 kontrole, natomiast w 2015 r. 2 kontrole rekultywacji.

Stwierdzono, że nie przeprowadzono cyklicznych kontroli wykonania rekultywacji gruntów u wszystkich przedsiębiorców, dla których został ustalony kierunek rekultywacji gruntów (akta kontroli, str. 74-113).

Zatem uznaje się, że Starosta nie wykonał zalecenia w zakresie przeprowadzania cyklicznych kontroli, tj. co najmniej raz w roku, ponieważ kontrolą nie objął wszystkich podmiotów zobowiązanych do wykonania rekultywacji gruntów.

Brak cyklicznych kontroli wykonania obowiązku rekultywacji stanowi uchybienie, co wynika z nieprzestrzegania przez Starostę zapisów ustawy „OGRiL” i skutkuje naruszeniem przepisu art. 27 ust. 3 ww. ustawy.

Podkreślić należy, że w przypadku jednego przedsiębiorcy, któremu wygaszono koncesję 22 lutego 2010 r. (decyzja stała się ostateczna 18 marca 2010 r.) Starosta wydał decyzję o uznaniu rekultywacji za zakończoną w dniu 19 czerwca 2015 r., na podstawie przeprowadzonej 12 czerwca 2015 r. kontroli wykonania zakończenia rekultywacji, a więc z naruszeniem art. 27 ust. 3 tj., tym samym nie zachowując ustawowego terminu obowiązku wyegzekwowania zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej.

Starosta nie dopełnił obowiązku kontroli zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej w przypadku przedsiębiorcy, któremu wygaszono koncesję w 2010 r., co stanowi uchybienie i narusza przepis art. 27 ust. 3 ustawy „OGRiL”.

Ad. 4. Sprawdzenie, czy Starosta egzekwował od przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na wydobywanie kopaliny ze złoża, obowiązku przedkładania kopii dowodów wpłat i pisemnej informacji o rodzaju i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym.

Na podstawie analizy przedstawionej dokumentacji stwierdzono, że Starosta w latach objętych kontrolą wyegzekwował od 6 spośród 7 przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na wydobywanie kopaliny ze złoża, obowiązek przedkładania kopii dowodów wpłat i pisemnej informacji o rodzaju i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym.

Podkreślić jednak należy, że niewystarczająco weryfikował ww. informacje w przypadku przedsiębiorcy, który prowadzi wydobywanie z dwóch złóż. Z informacji przedłożonych za II półrocze 2013 roku wynika, że przedsiębiorca błędnie przyjął stawkę opłaty eksploatacyjnej w wysokości 0,51 zł za tonę, zamiast obowiązującej w tym okresie stawki 0,53 zł za tonę. Ten sam przedsiębiorca przyjął również niewłaściwe stawki do wyliczenia należności za wydobytą kopalinę, w informacjach przedłożonych za I półrocze 2014 roku w wysokości 0,51 zł za tonę, zamiast obowiązującej w tym okresie stawki opłaty eksploatacyjnej w wysokości 0,55 zł za tonę.

Zgodnie z art. 138 ustawy „Pgg” w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał wpłaty opłaty w terminie albo dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, organ koncesyjny określa, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy.

Ustalono, że Starosta wydał w powyższych przypadkach decyzje określające wysokości należnych opłat, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczyła. Przedsiębiorca uzupełnił braki dokonując należnych wpłat na rachunki urzędu gminy i NFOŚiGW oraz przesłał kserokopie dowodów wpłat do Starostwa (akta kontroli, str. 116-153).

W wyniku weryfikacji dokumentacji przedłożonej podczas kontroli stwierdzono, że Starosta w przypadku braku przedłożenia przez przedsiębiorcę, informacji za II półrocze 2013 r. o wielkości wydobytej kopaliny pisemnie wezwał go do złożenia ww. informacji.

W związku z brakiem informacji od ww. przedsiębiorcy za lata 2014 i 2015, Starosta nie podejmował żadnych działań i nie wzywał przedsiębiorcy do złożenia stosownych informacji. W dniu 31 sierpnia 2016 r., organ wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego (piasku) ze złoża. Przeprowadzona kontrola w terenie w dniu 9 września br., wykazała brak prowadzenia eksploatacji złoża. Ponadto w dniu 14 września 2016 r., w drodze postanowienia Starosta Gołdapski nałożył na przedsiębiorcę obowiązek przedłożenia zaległych informacji dotyczących opłaty eksploatacyjnej oraz poinformowanie Starosty, czy działalność została trwale zakończona, bądź określenie przez przedsiębiorcę daty jej ponownego podjęcia oraz prawidłowego zabezpieczenia i oznakowania terenu zakładu górniczego (akta kontroli 114-115).

Zatem uznaje się, że Starosta nie wykonał zalecenia w ww. zakresie, ponieważ w latach 2014 i 2015 nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania od zobowiązanego przedsiębiorcy informacji o ilości wydobytej kopaliny, co należy uznać za uchybienie naruszające przepis art. 22 ust. 3 ustawy „OGRiL”.

Na podstawie ustaleń, kontrolerzy stwierdzają, iż zalecenia pokontrolne Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 10 września 2013 r., dotyczące realizacji przez Starostę zadań, wynikających z ustawy zostały:

- zrealizowane w zakresie wydawania decyzji w sprawach rekultywacji gruntów zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy „OGRiL”,
- zrealizowane w zakresie egzekwowania od osób zobowiązanych do przekazywania w terminie do 28 lutego każdego roku, informacji o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji,
- niezrealizowane w zakresie, przeprowadzania cyklicznych kontroli wykonania rekultywacji gruntów, a także w przypadku nie dopełnienia obowiązku kontroli zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej przedsiębiorcy, któremu wygaszono koncesję,
- zrealizowane w 2013 r. w zakresie egzekwowania od przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na wydobywanie kopaliny ze złoża, obowiązku przedkładania kopii dowodów dokonanych wpłat i pisemnej informacji o rodzaju i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 137 ust. 3 ustawy „Pgg”),
- niezrealizowane w latach 2014 - 2015 w zakresie egzekwowania od 1 przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, obowiązku przedkładania kopii dowodów dokonanych wpłat i pisemnej informacji o rodzaju i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 137 ust. 3 ustawy „Pgg”).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia wnoszę o przeprowadzanie cyklicznych kontroli wykonania rekultywacji gruntów.

W związku z podjętymi przez Starostę działaniami w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego (piasku) ze złoża kontrolujący odstępają od wydania zaleceń w zakresie wygezekwowania od 1 przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, obowiązku przedkładania kopii dowodów dokonanych wpłat i pisemnej informacji o rodzaju i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 137 ust. 3 ustawy „Pgg”). Nadmienić należy, że przeprowadzona przez Starostę kontrola w terenie wykazała brak prowadzenia eksploatacji złoża. Ponadto Starosta Gołdapski w dniu 14 września 2016 r., a więc przed rozpoczęciem kontroli sprawdzającej nałożył na przedsiębiorcę obowiązek przedłożenia zaległych informacji dotyczących opłaty eksploatacyjnej oraz poinformowanie Starosty, czy działalność została trwale zakończona, bądź określenie przez przedsiębiorcę daty jej ponownego podjęcia oraz prawidłowego zabezpieczenia i oznakowania terenu zakładu górniczego.

Proszę Pana Starostę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego, nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Aleksander Głogowski

(pieczęć i podpis Wojewody Warmińsko-Mazurskiego)