



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.013.01.2016

P/16/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/089 Rekultywacja i zagospodarowanie terenów pogórnich byłego wyrobiska Piaseczno – Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji.
Okres objęty kontrolą	Od 2010 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania wcześniejsze, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Mirosław Woźniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/34/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. 2. Marzena Baradziej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/34/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sandomierzu, ul. A. Mickiewicza 34, 27-600 Sandomierz (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Masternak, Starosta Powiatu Sandomierskiego (dalej: Starosta) – od 6 grudnia 2006 r. [dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	<p>Po rozpatrzeniu wniosku Kopalni Siarki „Machów” w Tarnobrzegu z dnia 28 września 2004 r., Starosta wydał w dniu 5 kwietnia 2005 r. na podstawie art. 5, art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych² decyzję GN.I.7437-26/06/05, ustalającą wodno-leśno-rolny kierunek rekultywacji o charakterze rekreacyjnym terenów po byłej Kopalni Siarki „Piaseczno”. Przed wydaniem decyzji Starosta uzyskał opinie dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach, dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu oraz wójta gminy Łonów i burmistrza miasta i gminy Koprzywnica, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 22 ust. 2 ww. ustawy. Decyzja stała się ostateczna z dniem 28 kwietnia 2005 r. i podlegała wykonaniu w terminie pięciu lat od jej uprawomocnienia się.</p> <p>Dopiero po ponad siedmiu miesiącach od otrzymania wniosku Kopalni Siarki „Machów” S.A. w likwidacji (dalej: Kopalnia), Starosta wydał w dniu 6 grudnia 2010 r. decyzję nr GN.III-6018/1/2010, zmieniającą termin zakończenia prac rekultywacyjnych do 31 grudnia 2013 r. Starosta nie dopełnił jednak obowiązku określonego w art. 36 § 1 k.p.a. i nie zawiadomił Kopalni o niezalądzeniu sprawy w terminach przewidzianych w art. 35 ust. 3 k.p.a., nie podał przyczyn zwłoki oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy. W związku z kolejnymi wnioskami złożonymi przez Kopalnię, Starosta dwukrotnie, bez zbędnej zwłoki, wydał decyzje o zmianie terminu wykonania tych prac, tj. do końca 2015 r. oraz do końca 2020 r.</p> <p>Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK, rekultywacja terenów po byłej Kopalni Siarki „Piaseczno” nie została zakończona.</p> <p>Zbadane decyzje w sprawie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz udzielenia pozwolenia na budowę na terenach znajdujących się w obszarze oddziaływania</p>
--------------	--

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy 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 się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 909, ze zm.

leja depresji³ wyrobiska Piaseczno wydano zgodnie z przepisami ustaw o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴. Postępowania administracyjne prowadzono jednak bez zachowania należytej staranności i z naruszeniem przepisów k.p.a., a funkcjonujące mechanizmy kontroli zarządczej w procesie wydawania decyzji administracyjnych okazały się niewystarczające.

Starosta nie kontrolował powstałych w poprzednim roku zmian w zakresie gruntów podlegających rekultywacji prowadzonej przez Kopalnię na terenie wyrobiska pokopalnianego w Piasecznie. Ograniczono się jedynie do sprawdzenia pod względem formalnym corocznych zawiadomień o takich zmianach przekazanych Staroście przez Kopalnię.

Uwagi NIK dotyczą nieuwzględnienia w *Powiatowym Planie Reagowania Kryzysowego* (dalej: PPRK) z 2009 r. i *Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego* (dalej: PPZK) z 2011 r. oraz w *Programie Ochrony Środowiska* (dalej również *Program*), zagrożeń związanych z terenem wyrobiska Piaseczno.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie przez Starostę decyzji administracyjnych w sprawie kierunku rekultywacji terenów pogórnich wyrobiska Piaseczno

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał regulamin organizacyjny (dalej: Regulamin), stanowiący załącznik do uchwały nr XXXIII/297/2010 Rady Powiatu w Sandomierzu z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Sandomierzu⁵.

Zgodnie z § 8 Regulaminu, w skład Starostwa wchodzi m.in. następujące komórki organizacyjne realizujące zadania powiatu sandomierskiego z zakresu objętego niniejszą kontrolą:

- Wydział Organizacyjny, Spraw Obywatelskich i Ochrony Zdrowia, w ramach którego funkcjonuje Referat Zarządzania Kryzysowego, Spraw Obronnych i Ochrony Zdrowia – realizuje zadania związane m.in. z opracowywaniem i aktualizowaniem PPZK (§ 19 ust. 4 pkt 13 lit. c), ze współpracą z gminami i instytucjami w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować duże straty (§ 19 ust. 4 pkt 14 lit. b);
- Wydział Architektury, Budownictwa i Inwestycji – realizuje zadania związane m.in. z udzielaniem pozwoleń na budowę oraz wydawaniem decyzji o wygaśnięciu pozwolenia na budowę (§ 21 ust. 3 pkt 6 i 15);
- Wydział Rolnictwa i Ochrony Środowiska – realizuje zadania związane m.in. z opracowywaniem i aktualizacją powiatowego programu ochrony środowiska (§ 22 ust. 3 pkt 8), sprawowaniem kontroli przestrzegania i stosowania przepisów z zakresu ochrony środowiska w zakresie objętym właściwością organu (§ 22 ust. 3 pkt 18), udzielaniem, ograniczaniem lub cofaniem pozwoleń wodno-prawnych (§ 22 ust. 3 pkt 21);
- Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości – realizuje zadania związane m.in. z prowadzeniem ewidencji gruntów, budynków i lokali (§ 23 ust. 3 pkt 6 lit. a-g), prowadzeniem spraw związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (§ 23 ust. 4 pkt 14). [dowód: akta kontroli str. 6-73]

³ Tj. 18 zidentyfikowanych miejscowości zagrożonych powodzią i podtopieniem: Bogoria, Chodków Nowy, Chodków Stary, Gagolin, Kępa Nagnajowska, Krowia Góra, Łązek, Piaseczno, Przewłoka, Skrzypaczowice, Koprzywnica, Krzcin, Łukowiec, Ciszycza, Błonie, Kamieniec, Świątzyce, Sokolniki.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.

⁵ W okresie objętym kontrolą w *Regulaminie* wprowadzono zmiany następującymi uchwałami Rady Powiatu zmieniającymi uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa: nr XL/341/2010 z 11 sierpnia 2010 r., nr III/19/2010 z 29 grudnia 2010 r., nr XVII/107/2012 z 29 marca 2012 r., nr XLI/256/2014 z 19 lutego 2014 r. i nr IV/22/2015 z 28 stycznia 2015 r.

1.2. W dniu 5 kwietnia 2005 r. Starosta Powiatu Sandomierskiego Mieczysław Sawa wydał na podstawie art. 5, art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych decyzję GN.I.7437-26/06/05 o ustaleniu wodno-leśno-rolnego kierunku rekultywacji o charakterze rekreacyjnym terenów po byłej Kopalni Siarki „Piaseczno”, po rozpatrzeniu wniosku Kopalni Siarki „Machów” w Tarnobrzegu⁶ z dnia 28 września 2004 r. W uzasadnieniu decyzji Starosta stwierdził, że wnioskowany kierunek rekultywacji został pozytywnie zaopiniowany przez: Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach (postanowienie nr GUG/003/526/0005/05/423/TK z 28 lutego 2005 r.), Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w Radomiu (pismo nr ZL-215/5/05 z 21 marca 2005 r.), wójta gminy Łoniów (postanowienie nr R.6020-1/05 z 10 lutego 2005 r.) oraz burmistrza miasta i gminy Koprzywnica (postanowienie nr 1/05 z 21 lutego 2005 r.). Przed wydaniem ww. decyzji z 5 kwietnia 2005 r. w sprawie o ustalenie wodno-leśno-rolnego kierunku rekultywacji o charakterze rekreacyjnym wyrobiska końcowego byłej Kopalni Siarki „Piaseczno”, Starosta nie zwracał się do Świętokrzyskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach (dalej: SZMiUW) o zajęcie stanowiska w sprawie objętej tą decyzją. [dowód: akta kontroli str. 74-100]

W decyzji orzeczono o:

1. ustaleniu dla wyrobiska końcowego byłej Kopalni Siarki „Piaseczno” wodnego kierunku rekultywacji o charakterze rekreacyjnym;
2. ustaleniu dla części zwałowiska wewnętrznego i obrzeży zadrzewieniowo-łąkowego kierunku rekultywacji o charakterze rekreacyjnym na terenie wsi w gminie Łoniów: Chodków Nowy, Chodków Stary, Piaseczno, Przewłoka oraz wsi Krzcin na terenie gminy Koprzywnica – o ogólnej powierzchni około 210 ha;
3. zobowiązaniu Kopalni Siarki „Machów” w Tarnobrzegu do opracowania projektu technicznego rekultywacji byłej Kopalni Siarki „Piaseczno” dla ustalonego w pkt 1 i 2 decyzji kierunku rekultywacji;
4. zobowiązaniu Kopalni Siarki „Machów” w Tarnobrzegu do wykonania rekultywacji byłej Kopalni Siarki „Piaseczno” w terminie pięciu lat od uprawomocnienia się decyzji.

Decyzja zawierała pouczenie o prawie wniesienia przez ww. strony odwołania do świętokrzyskiego wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w Kielcach (dalej: WINGiK). Wobec niewniesienia przez strony odwołania od niniejszej decyzji, z dniem 28 kwietnia 2005 r. decyzja stała się ostateczna i podlegała wykonaniu. [dowód: akta kontroli str. 74-100]

1.3. W dniu 22 grudnia 2009 r. Kopalnia zawiadomiła⁷ Starostę o zakończeniu rekultywacji w kierunku wodnym o charakterze rekreacyjnym, części wyrobiska o powierzchni 82,01 ha po byłej Kopalni Siarki „Piaseczno”. W związku z powyższym Kopalnia zwróciła się z prośbą do Starosty o wydanie decyzji uznającej rekultywację tych gruntów za zakończoną. Do pisma załączono wykaz działek objętych rekultywacją, w tym: działka nr 84/19 (powierzchnia wody – 36,24 ha) w obrębie Piaseczno, 44 działki (7,84 ha) w obrębie Chodków Nowy, 72 działki (34,98 ha) w obrębie Przewłoka oraz działka nr 1054 (2,95 ha) w obrębie Krzcin.

W dniu 23 lutego 2010 r. przedstawiciele Starosty wraz z przedstawicielami Urzędu Miasta i Gminy w Koprzywnicy, Urzędu Gminy w Łoniowie oraz Kopalni wzięli udział w spotkaniu, którego celem było dokonanie oceny wykonanych prac rekultywacyjnych.

W związku z prośbą Kopalni, Starosta zwrócił się w dniu 11 marca 2010 r. do urzędów gmin w Łoniowie i Koprzywnicy z prośbą o wydanie opinii w sprawie uznania za zakończoną rekultywację ww. gruntów (w kierunku wodnym o charakterze rekreacyjnym). [dowód: akta kontroli str. 101-110, 132]

Starosta wyjaśnił, że w związku ze złożeniem przez Kopalnię w dniu 27 kwietnia 2010 r. wniosku o przedłużenie terminu wykonania prac rekultywacyjnych, pracownik Starostwa zajmujący się sprawą potraktował ten fakt jako wycofanie przez Kopalnię zawiadomienia z dnia 22 grudnia 2009 r. o zakończeniu rekultywacji, i nie podejmował dalszych czynności w tej sprawie. [dowód: akta kontroli str. 129-132]

⁶ W uzasadnieniu wniosku Kopalnia Siarki „Machów” przedłożyła m.in. opracowanie pt. „Ocena stanu zaawansowania prac likwidacyjnych”. Prof. J. Klich – VI 2004 r.

⁷ Pismo znak: NM/4127/2009 z 22 grudnia 2009 r.

1.3.1. Pismem z dnia 13 września 2010 r. burmistrz miasta i gminy w Koprzywnicy poinformował Starostę, m.in., że *dopiero po osiągnięciu poziomu napętniania zbiornika do poziomu rzędnej +138 m n.p.m. (...) i przystąpieniu do zabezpieczenia terenów wokół wyrobiska (wykonaniu systemu odwodnieniowo-drenażowego i kanalizacji sanitarnej) będzie można mówić o zakończeniu pierwszego etapu rekultywacji. (...) Przedstawiając powyższe, w obecnej chwili Urząd Miasta i Gminy w Koprzywnicy nie może pozytywnie zaopiniować faktu zakończenia rekultywacji części wyrobiska po byłej kopalni siarki „Piaseczno”. (...) Pozytywna opinia Urząd może wyrazić po wykonaniu pierwszego etapu rekultywacji.* [dowód: akta kontroli str. 111-114]

1.3.2. Pismem z dnia 26 stycznia 2011 r. wójt gminy Łoniów poinformował Starostę, że (...) *w chwili obecnej przy częściowej rekultywacji nie wyda opinii, lecz po zakończeniu całości prac rekultywacyjnych.* [dowód: akta kontroli str. 115-117]

1.4. W latach 2010-2015, w związku z wnioskami złożonymi przez Kopalnię o przedłużenie terminu wykonania prac rekultywacyjnych na terenach byłej Kopalni Siarki „Piaseczno”, Starosta trzykrotnie wydał decyzje o zmianie terminu wykonania tych prac, tj. do 31 grudnia 2013 r., do końca 2015 r. oraz do końca 2020 r.

1.4.1. W uzasadnieniach wydanych decyzji podniesiono, że Kopalnia we wnioskach wskazała następujące powody uzasadniające zmianę terminu zakończenia prac rekultywacyjnych:

- *otrzymanie mniejszych środków budżetowych, które pozwoliły prowadzić jedynie podstawowe roboty górnicze związane z likwidacją wyrobiska – decyzja nr GN.III-6018/1/2010 z 6 grudnia 2010 r.;*
- *wstrzymanie prac rekultywacyjnych w związku z katastrofalnym osuwiskiem, jakie miało miejsce w dniu 11 maja 2011 r. na terenie południowo-zachodniej części wyrobiska, co spowodowało konieczność opracowania nowej dokumentacji rekultywacyjnej – decyzja nr GN.III-6018/2/2013 z 2 września 2013 r.;*
- *wystąpienie zjawisk, które prowadzić mogą do utraty stateczności niektórych odcinków zboczy, w związku z czym konieczne jest przeprowadzenie prac, które powinny być skojarzone z wykonaniem drenażu wglębnego zgodnie z opracowaną aktualizacją projektu rekultywacji – decyzja nr GN.III-6018/1/2015 z 10 grudnia 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 118-126]*

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, rekultywacja terenów byłej Kopalni Siarki „Piaseczno” nie została zakończona. [dowód: akta kontroli str. 118-126]

Starosta wyjaśnił, że ewentualna zmiana kierunku rekultywacji wyrobiska była wielokrotnie podnoszona na spotkaniach z przedstawicielami urzędów gmin w Łoniowie i Koprzywnicy. Wymagałoby to jednak wprowadzenia przez te gminy zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego, które to plany przewidują dla terenu wyrobiska funkcje rekreacyjną. Dotychczas gminy takich zmian nie wprowadziły. [dowód: akta kontroli str. 683]

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na wydaniu przez Starostę decyzji nr GN.III-6018/1/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r. o zmianie do 31 grudnia 2013 r. terminu zakończenia prac rekultywacyjnych, po ponad siedmiu miesiącach od daty złożenia wniosku w tej sprawie przez Kopalnię (pismem z 23 kwietnia 2010 r.), tj. po upływie terminów dla załatwienia sprawy przewidzianych w art. 35 § 3 k.p.a. (nie później niż w ciągu miesiąca w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i nie później niż w ciągu dwóch miesięcy dla sprawy szczególnie skomplikowanej). Pomimo niezłatwienia sprawy w terminie, Starosta nie zawiadomił o tym Kopalni, nie podał przyczyn zwłoki i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy, przez co nie dopełnił obowiązku określonego w art. 36 § 1 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 127-128]

Starosta wyjaśnił, że wydanie decyzji w dniu 6 grudnia 2010 r., tj. po ponad siedmiu miesiącach od daty wpływu wniosku Kopalni (27 kwietnia 2010 r.) było spowodowane (...) *przeoczeniem przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za prowadzenie spraw związanych z ochroną gruntów rolnych, obowiązku pisemnego powiadomienia strony o niezłatwieniu sprawy w terminie określonym art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.*

*Kodeks postępowania administracyjnego*⁸, podania przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. [dowód: akta kontroli str. 133]

Uwaga dotycząca badanej działalności

Starosta nie nawiązał współpracy ze SZMiUW w związku z wydaniem decyzji nr GN.I.7437-26/06/05 z 5 kwietnia 2005 r. w sprawie ustalenia wodno-leśno-rolnego kierunku rekultywacji o charakterze rekreacyjnym wyrobiska końcowego byłej Kopalni Siarki „Piaseczno”⁹. [dowód: akta kontroli str. 74-100]

Starosta wyjaśnił m.in., że przed wydaniem decyzji nie zwracano się do SZMiUW o zajęcie stanowiska, gdyż jego zdaniem (...) *byłoby to zasadne, gdyby jakkolwiek przepis nakładał na organ administracji takowy obowiązek. (...) Stosownie do przepisu art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, co oznacza, że są uprawnione tylko i wyłącznie do podejmowania czynności, nakazanych konkretnym przepisem prawa. (...) Wystąpienie przez starostę z wnioskiem o wydanie opinii do organu, który takiej opinii w świetle obowiązujących przepisów wydać nie może, prowadziłyby do przedłużenia czasu trwania postępowania administracyjnego, tym samym powodując naruszenie zasady szybkości i prostoty postępowania wyrażonej przepisem art. 12 § 1 k.p.a. zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.* [dowód: akta kontroli str. 132-133]

Zdaniem NIK, pomimo iż przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰ nie nakładają obowiązku opiniowania spraw rekultywacji i zagospodarowania gruntów przez właściwe terenowo zarządy melioracji i urządzeń wodnych, to mając na uwadze kierunek i charakter wnioskowanej rekultywacji (wodny o charakterze rekreacyjnym), Starosta mógł nawiązać współpracę ze SZMiUW, co mogło mieć znaczenie dla wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy. Zgodnie z art. 7 k.p.a. organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, i z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Ponadto, nie można uznać za zasadny argument, że wystąpienie do SZMiUW o zajęcie stanowiska prowadziłyby do przedłużenia postępowania, gdyż złożenie przez Kopalnię wniosku miało miejsce w dniu 4 października 2004 r., wystąpienie przez Starostę do organów określonych w art. 22 ust. 2 o ochronie gruntów rolnych i leśnych o wyrażenie opinii przez te organy – w dniu 25 stycznia 2005 r., a przesłanie przez te organy opinii – w okresie od 10 lutego do 21 marca 2005 r.

Ocena cząstkowa

W dniu 5 kwietnia 2005 r. na podstawie art. 5, art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Starosta wydał decyzję ustalającą wodno-leśno-rolny kierunek rekultywacji o charakterze rekreacyjnym, terenów po byłej Kopalni Siarki „Piaseczno”, w związku z wnioskiem Kopalni z dnia 28 września 2004 r. Wydanie decyzji Starosta poprzedził zasięgnięciem wymaganych opinii właściwych organów, zgodnie z art. 22 ust. 2 ww. ustawy.

Dopiero po ponad siedmiu miesiącach od daty wpływu wniosku Kopalni i z naruszeniem art. 36 § 1 k.p.a., Starosta wydał w dniu 6 grudnia 2010 r. decyzję, zmieniając termin zakończenia prac rekultywacyjnych do 31 grudnia 2013 r.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK, rekultywacja terenów byłej Kopalni Siarki „Piaseczno” nie została zakończona.

2. Nadzór Starosty nad realizacją decyzji w zakresie rekultywacji wyrobiska Piaseczno

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2012-2016 pracownicy Wieloosobowego Stanowiska ds. Audytu i Kontroli Wewnętrznej Starostwa przeprowadzili 54 zaplanowane kontrole, w tym: w 2012 r. – dwie

⁸ Dz. U. z 2016 poz. 23, ze zm.

⁹ Po rozpatrzeniu wniosku z dnia 28 września 2004 r. Kopalni Siarki „Machów” w Tarnobrzegu o ustalenie wodno-leśno-rolnego kierunku rekultywacji o charakterze rekreacyjnym (wniosek wpłynął do Starosty w dniu 4 października 2004 r.).

¹⁰ Art. 22 ust. 1 i 2 ustawy.

kontrole w wydziałach Starostwa, w 2013 r. – dwie kontrole w wydziałach Starostwa oraz osiem w podległych powiatowych jednostkach organizacyjnych, w 2014 r. – cztery kontrole w wydziałach Starostwa oraz siedem w podległych jednostkach organizacyjnych, w 2015 r. – jedną kontrolę w Starostwie oraz 15 w podległych jednostkach organizacyjnych, w 2016 r. (do 8 września) – 15 w podległych jednostkach organizacyjnych. [dowód: akta kontroli str. 136-155]

Zakres przedmiotowy ww. dziewięciu kontroli przeprowadzonych przez pracowników Wielosobowego Stanowiska ds. Audytu i Kontroli Wewnętrznej Starostwa w komórkach organizacyjnych Starostwa, nie obejmował sprawdzenia czy Referat Gospodarki Nieruchomościami (Referat) w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa realizował w imieniu Starosty obowiązek kontrolowania, co najmniej raz w roku, zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów wykonania obowiązku rekultywacji gruntów. Zgodnie z § 23 ust. 4 pkt 6 Regulaminu, do zadań Referatu należy przeprowadzanie kontroli wykonywania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. [dowód: akta kontroli str. 6-73, 136-155]

2.2. W latach 2006-2016 Kopalnia będąc zobowiązaną do rekultywacji gruntów na terenie wyrobiska końcowego byłej Kopalni Siarki „Piaseczno”, zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zawiadamiała Starostę w terminie do dnia 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Pracownicy Referatu ograniczyli się jedynie do sprawdzenia pod względem formalnym składanych przez Kopalnię ww. corocznych informacji. [dowód: akta kontroli str. 156-199]

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzeprowadzaniu przez Starostę w latach 2010-2016, co najmniej raz w roku, kontroli w zakresie przebiegu i efektów rekultywacji gruntów na terenie wyrobiska końcowego byłej Kopalni Siarki „Piaseczno. Zgodnie z § 23 ust. 4 pkt 6 Regulaminu do zadań Referatu należy m.in. przeprowadzenie kontroli wykonywania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. [dowód: akta kontroli str. 6-73]

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych starosta sprawuje kontrolę stosowania tej ustawy. Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji gruntów polega – stosownie do art. 27 ust. 3 ustawy – na sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości.

Paweł Niedźwiedz, Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że (...) *Referat nie przeprowadzał na terenie wyrobiska pokopalnianego w Piasecznie żadnych kontroli związanych z wykonaniem decyzji Starosty dotyczącej rekultywacji tego wyrobiska*, ograniczał się jedynie do sprawdzenia pod względem formalnym, corocznych informacji o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, składanych przez Kopalnię. [dowód: akta kontroli str. 195]

Starosta wyjaśnił: (...) *co najmniej dwa razy do roku w Urzędzie Gminy w Łoniowie organizowane były i nadal są, wyjazdowe posiedzenia Komisji Rolnictwa Rady Powiatu Sandomierskiego oraz konferencje, przedmiotem których jest kwestia rekultywacji wyrobiska pokopalnianego w Piasecznie. W spotkaniach tych biorą udział między innymi – przedstawiciele samorządu Gminy Łoniów i Gminy Koprzywnica oraz radni Rady Powiatu, członkowie Zarządu Powiatu Sandomierskiego, a także pracownicy Referatu Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Sandomierzu. Obligatoryjnym elementem w/w spotkań jest wizytacja wyrobiska pokopalnianego w Piasecznie, odbywana w celu sprawdzenia postępu prac związanych z rekultywacją wyrobiska. (...) Z czynności wizytacji wyrobiska nie sporządzano dokumentacji pisemnej np. w formie protokołu kontroli lub oględzin. (...) Uznano, że ww. czynności wypełniają znamiona przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów.* [dowód: akta kontroli str. 681-682]

W każdym roku objętym kontrolą Starosta otrzymywał od Kopalni zawiadomienia o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Starosta nie sprawdzał co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów na terenie wyrobiska pokopalnianego w Piasecznie. Pracownicy Referatu ograniczyli się jedynie do sprawdzenia pod względem formalnym składanych przez Kopalnię corocznych informacji o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

3. Wydawanie przez Starostę decyzji zmieniających przeznaczenie gruntów oraz wydawanie pozwoleń na budowę, na terenach leja depresji wyrobiska Piaseczno

3.1. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 17 decyzji w sprawie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej na terenach znajdujących się w obszarze oddziaływania leja depresji wyrobiska Piaseczno. W trzynastu decyzjach wyłączenia gruntów z produkcji rolnej dokonano w związku z budową lub rozbudową budynków mieszkalnych i dróg dojazdowych, w trzech wyłączenie dotyczyło gruntów pod budynkami usługowymi i w jednej pod budynkiem gospodarczym. [dowód: akta kontroli str. 196-198]

Wnioski i załączona do nich dokumentacja (tj. decyzje o warunkach zabudowy, opis techniczny i plan zagospodarowania działki) stanowiły materiał dowodowy będący podstawą do wydania decyzji w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej. Decyzje zostały wydane przed uzyskaniem przez inwestora pozwolenia na budowę, stosownie do art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W przypadku przeznaczenia gruntu na cele budownictwa mieszkalnego (o pow. poniżej 0,0500 ha), wnioskodawcę zwalniano z należności i opłat rocznych na podstawie art. 12a pkt 1 ww. ustawy. W pozostałych przypadkach zobowiązano do uiszczenia obliczonej należności. [dowód: akta kontroli str. 199-204]

Analizą objęto także dokumentację dotyczącą działki nr 84/15 położonej w Piasecznie o pow. 56,3040 ha, dla której decyzją znak G-I-6012/23/93 z 25 maja 1993 r. kierownik Urzędu Rejonowego w Sandomierzu postanowił o zmianie użytków gruntów (oznaczonych jako użytki kopalniane) na nieużytki (na całej powierzchni działki). Na obszarze tym dotychczas nie przeprowadzono rekultywacji terenu. [dowód: akta kontroli str. 257-277]

W okresie objętym kontrolą, w kwestii prawidłowości prowadzonego w 1993 r. postępowania w sprawie zmiany klasyfikacji gruntów na ww. działce, Starosta reprezentujący Skarb Państwa, prezentował rozbieżne stanowisko. W 2012 r., w odpowiedzi na pismo wójta gminy Łonów dotyczące rekultywacji ww. działki oraz jego wniosku o przeprowadzenie weryfikacji danych ewidencyjnych po katastrofie z 11 maja 2011 r., Starosta wszczął z urzędu postępowanie w sprawie aktualizacji użytków i klas gruntów działek oznaczonych po ich podziale numerami 84/29 i 84/30 (uprzednio 84/15). Ww. postępowanie wszczęto na podstawie operatu klasyfikacyjnego przyjętego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Postępowanie prowadzono z naruszeniem przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, poprzez połączenie sprawy gleboznawczej klasyfikacji gruntów ze sprawą wprowadzenia zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków; k.p.a., poprzez niezapewnienie stronie postępowania czynnego udziału na każdym jego etapie oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹¹, poprzez zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania po upływie półtora miesiąca od przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych. W oparciu o zebrany materiał dowodowy, Starosta wydał decyzję, która z uwagi na powyższe, została uchylona przez organ drugiej instancji, a postępowanie zostało w całości umorzone. W piśmie z 15 lipca 2013 r. znak GN.I.6620.7.2013 do WINGiK, Starosta stwierdził, iż decyzja w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów z 1993 r. została wydana zgodnie z wówczas obowiązującymi przepisami i nie ma podstaw do stwierdzenia jej nieważności. [dowód: akta kontroli str. 278-339, 399-428, 429-452]

¹¹ Dz. U. poz. 1246.

Ostatecznie, na wniosek wójta gminy Łoniów, Starosta pismem z dnia 6 sierpnia 2015 r. (GN.II.SP.684.22.2015) wystąpił do organu drugiej instancji o stwierdzenie jej nieważności. W uzasadnieniu Starosta wskazał, że wydanie decyzji zalegalizowało akt zaniechania obowiązku przeprowadzenia rekultywacji terenów górniczych związanych z eksploatacją złóż siarki. We wniosku Starosta podnosił, że *do momentu uznania rekultywacji za zakończoną oznaczenie użytku (...) nie mogło być zmienione*. Ponadto, Starosta wskazał, że decyzja z 1993 r. została oparta na niewłaściwej podstawie prawnej¹² oraz zawierała rażące i ewidentne błędy w klasyfikacji gruntów¹³.

Akta tego postępowania zawierały wyłącznie trzy dokumenty: decyzję z 25 maja 1993 r., protokół oraz mapę z aktualizacją użytku w terenie z maja 1993 r. W protokole, który nie został opatrzonej datą i który został podpisany wyłącznie przez sporządzającego go gleboznawcę, zawarto następujące stwierdzenie: *Aktualnie jest to teren nie użytkowany na którym znajduje się nieczynna hałda piasku – zgodnie z wytycznymi do prac aktualizacji użytków należy oznaczyć go jako N – nieużytek. Zmiana dotyczy całej powierzchni działki nr 84/15 tj. 56,30 ha*. Tymczasem w decyzji znalazł się następujący zapis: *Jest to teren zdewastowany, nie użytkowany (nieczynne hałdy, wyrobiska, zapadliska), który zgodnie z § 19 pkt 3 należy zakwalifikować do nieużytków*, który nie znajdował odzwierciedlenia w protokole. [dowód: akta kontroli str. 257-339, 429-435]

WINGiK decyzją z 16 października 2015 r. odmówił stwierdzenia nieważności tej decyzji, a następnie Główny Geodeta Kraju (dalej: GGK) decyzją z 22 stycznia 2016 r. utrzymał w mocy decyzję WINGiK wskazując, że w ramach postępowania w trybie nadzwyczajnym nie jest możliwe zweryfikowanie prawidłowości ustaleń poczynionych w 1993 r. na ówczesnej działce 84/15. W uzasadnieniu wskazał, że wątpliwości co do części tych ustaleń, nawet gdy są uprawdopodobnione ustaleniami stanu faktycznego, nie mogą być traktowane w kategorii rażącego naruszenia prawa i nie są wystarczające do stwierdzenia nieważności decyzji. Wskazanie błędnej podstawy prawnej w ocenie GGK również nie stanowi uchybienia o charakterze rażącego naruszenia prawa. [dowód: akta kontroli str. 340-398, 429-435]

Od decyzji tej Starosta nie odwołał się do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jak wyjaśnił, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r.¹⁴, art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od decyzji nastąpił znaczny wpływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mając powyższe na względzie uznano, że wniesienie skargi do WSA nie rozstrzygnie o problemie a sprawę należy załatwić poprzez dokonanie aktualizacji danych ewidencyjnych dawnej działki nr 84/15 położonej w Piasecznie. Aktualizacja wykonana zostanie w ramach projektu *Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II* przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii. [dowód: akta kontroli str. 454-455, 458, 466-467]

Nierozwiązaną pozostaje kwestia przeprowadzenia rekultywacji terenu dawnej działki 84/15. Starosta, pismem z 13 lutego 2012 r., w związku z pytaniem wójta gminy Łoniów o rekultywację tego terenu wystąpił do wieczystego jej użytkownika, firmy Pilkington Sp. z o.o. z wnioskiem o pilne określenie sposobu zagospodarowania hałdy piasków szklarskich, na które nie otrzymał odpowiedzi. Do czasu zakończenia kontroli Starosta nie podejmował działań w celu uzyskania odpowiedzi w tym zakresie, poprzestając, jak wynika ze złożonych wyjaśnień, na domniemaniu poczynionych pomiędzy ww. firmą a Kopalnią

¹² Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz.U. Nr 19, poz. 97, ze zm.) nie mogły w tym przypadku znaleźć zastosowania, gdyż na podstawie ww. decyzji zmianie uległo oznaczenie użytków gruntowych, uregulowane w zarządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z 20 lutego 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów (M.P. Nr 11 poz. 98).

¹³ Starosta podnosił, że nie są znane przesłanki jakimi kierował się organ administracji uznając, że cały obszar przedmiotowej działki należy uznać za nieużytek, skoro na jej terenie znajdowały się i nadal znajdują hałdy piasków szklarskich ok. 22 ha, zbiornik wodny o pow. 6 ha, budynki i budowle, drogi dojazdowe i place manewrowe po Zakładzie Uszlachetniania Piasków Szklarskich.

¹⁴ Dz. U. poz. 702.

Siarki Machów ustaleń. Skierowany wniosek stał się bowiem, jak wyjaśnił Starosta, początkiem rozmów między ww. podmiotami. Ponadto Starosta wyjaśnił, że *ma bardzo ograniczone możliwości w zakresie dysponowania gruntami oddanymi w wieczyste użytkowanie i składowanymi na tych gruntach piaskami szklarskimi, które stanowią własność użytkownika wieczystego. Może jedynie wystąpić z wnioskiem o ich udostępnienie z przeznaczeniem na realizację celu publicznego, co też uczynił.* [dowód: akta kontroli str. 454-455, 459, 473, 680]

3.2. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 228 pozwoleń na budowę na działkach położonych w obszarze oddziaływania leja depresji wyrobiska Piaseczno¹⁵, z tego:

- 29 decyzji wydano osobom prawnym (w tym gminom Łoniów i Koprzywnica);
- 116 decyzji dotyczyło budowy nowych obiektów mieszkalnych i/lub towarzyszących;
- 58 pozwoleń na rozbudowę, nadbudowę budynku mieszkalnego mieszkalnych i/lub obiektów towarzyszących;
- 12 decyzji dotyczących infrastruktury;
- 13 innych pozwoleń (rozbiórka, zmiana lokalizacji, dachu, itp.). dowód: akta kontroli str. 474-480]

Analiza 50 postępowań¹⁶ wykazała, że w żadnej z decyzji nie zawierano zapisów dotyczących warunków lub ewentualnych zagrożeń związanych z faktem, iż działka znajduje się na terenie tzw. leja depresyjnego. W decyzjach o warunkach zabudowy, w sytuacji, gdy ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wynikało, że teren jest narażony na zalanie wodami powodziowymi, a przeprowadzona analiza wskazywała na taką konieczność, inwestor uzyskiwał uzgodnienie inwestycji z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Krakowie. [dowód: akta kontroli str. 481-501]

Roman Zbojak, Naczelnik Wydziału Architektury, Budownictwa i Inwestycji wyjaśnił, że urząd związany jest decyzją o warunkach zabudowy, a te takich informacji nie zawierały. Ponadto, *tutejszy urząd nie posiadał wystarczającej wiedzy o zasięgu przedmiotowego zjawiska.* [dowód: akta kontroli str. 532-535]

Składane przez inwestorów wnioski o pozwolenie na budowę spełniały wymogi określone w art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego. Zostały one złożone według wzorów określonych w obowiązujących w poszczególnych latach przepisach¹⁷. Do wniosków o pozwolenie załączono wymagane dokumenty, a inwestorzy uzyskali wymagane uzgodnienia, pozwolenia lub opinie innych organów. Wszystkie projekty budowlane zawierały projekt zagospodarowania działki lub terenu obejmujący opis techniczny, szkic projektu zagospodarowania, mapę sytuacyjną oraz informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Projekty sporządzone zostały przez osoby posiadające uprawnienia budowlane. Osoby te złożyły oświadczenia o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, o których mowa w art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego. W każdym z postępowań, wydano pozwolenie zgodne z wzorem określonym w przepisach i przesłano je wójtowi gminy Łoniów lub burmistrzowi miasta i gminy Koprzywnica oraz organowi nadzoru budowlanego. Wszystkie projekty budowlane odpowiadały ustaleniom zawartym w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. We wszystkich objętych badaniem postępowaniach, decyzje wydano w terminie do jednego miesiąca od dnia złożenia wniosku. W procesie wydawania decyzji stwierdzono jednak m.in.

¹⁵ 59 na terenie gminy Koprzywnica i 169 na obszarze gminy Łoniów.

¹⁶ Dobranych celowo spośród pozwoleń na budowę nowych lub rozbudowę obiektów mieszkalnych i/lub gospodarczych na terenach położonych najbliższej byłego wyrobiska Piaseczno.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 120 poz. 1127, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego (Dz. U. poz. 1146, ze zm.).

naruszenia przepisów k.p.a., co szczegółowo omówiono w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. [dowód: akta kontroli str. 481-501]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na prowadzeniu zbadanych postępowań administracyjnych w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę z naruszeniem art. 10 § 1, art. 66a § 1-3 k.p.a., a także bez zachowania należytej staranności. Mianowicie:

- stronom nie zapewniono czynnego udziału w postępowaniu, nie respektując wyznaczonego terminu zapoznania się z aktami, złożenia wniosków i zastrzeżeń lub w ogóle go nie wyznaczając (dwa postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, tj. 4% badanych oraz 17 postępowań w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, tj. 100% badanych). Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., *organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań*. Roman Zbojak, Naczelnik Wydziału Architektury, Budownictwa i Inwestycji w Starostwie wyjaśnił, że nieprawidłowość była wynikiem niedopatrzenia. Irena Gronek, Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości wyjaśniła, że powyższe mogło być związane z prośbą wnioskodawcy o szybkie wydanie decyzji w celu przedłożenia jej do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę. [dowód: akta kontroli str. 5, 79, 88, 198-256, 481-515, 518, 534-535]
- nie podjęto próby doręczenia wydanej decyzji w sytuacji gdy inwestor się po nią nie zgłosił oraz błędnie określono datę uprawomocnienia się decyzji w sprawie pozwolenia na budowę (2% badanych spraw). Roman Zbojak, Naczelnik Wydziału Architektury, Budownictwa i Inwestycji wyjaśnił, że inwestor zobligowany był do odbioru decyzji w siedzibie Starostwa, zaś błędna data uprawomocnienia była wynikiem pomyłki. [dowód: akta kontroli str. 481-515, 534-535]
- akta sprawy czterech postępowań nie zawierały zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji lub zawiadomienia o wszczęciu postępowania (cztery zawiadomienia o wszczęciu postępowania i cztery decyzje w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntów spod produkcji rolnej, tj. 29% badanych). Irena Gronek, Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa wyjaśniła, że było to efektem niedopatrzenia. [dowód: akta kontroli str. 199-256, 518-519]
- w postępowaniach, w których prowadzenie metryki było obowiązkowe (tj. od 7 marca 2012 r.) nie prowadzono metryki sprawy, naruszając 66a § 1 k.p.a. lub prowadzono ją w sposób niezgodny z 66a § 2 i 3 k.p.a. Naczelnicy ww. wydziałów wyjaśnili, że było to efektem niedopatrzenia oraz nadmiaru obowiązków i stopnia skomplikowania spraw. [dowód: akta kontroli str. 199-256, 518-519, 534-535]
- w jednej decyzji błędnie wpisano datę jej wydania - poprzedzającą złożenie wniosku o jej wydanie o około trzy miesiące. Irena Gronek wyjaśniła, że decyzja wydana została prawidłowo a błędną datę wpisano omyłkowo. [dowód: akta kontroli str. 88, 199-204, 518-519]

Naczelnicy nadzorujący pracę ww. wydziałów wyjaśnili ponadto, że ww. nieprawidłowości zostały omówione z pracownikami i zalecono zwiększenie nadzoru nad stażystami pomagającymi w kompletowaniu akt oraz konieczność bezwzględnego przestrzegania przepisów k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 518-531, 534-535]

Powyższe wskazuje na niewystarczający nadzór nad pracownikami upoważnionymi do wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym oraz nieprawidłowo funkcjonujące mechanizmy kontroli zarządczej w procesie wydawania decyzji przez organ administracji. Starosta wyjaśnił, że pracownicy zostali pouczeni o obowiązku dołożenia należytej staranności przy załatwianiu interesantów, wniosków, zgłoszeń, spraw oraz o obowiązkach wynikających z k.p.a. i zostali zobowiązani do przestrzegania tych przepisów [dowód: akta kontroli str. 536-537]

Ocena
częstkowa

Decyzje w sprawie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz udzielenia pozwolenia na budowę na terenach znajdujących się w obszarze oddziaływania leja depresji wyrobiska Piaseczno w okresie objętym kontrolą wydano zgodnie z przepisami ustaw o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz Prawo budowlane. Badane postępowania administracyjne prowadzono jednak z naruszeniem przepisów k.p.a. oraz bez zachowania należytej staranności.

4. Działania podejmowane przez Starostę w celu zapewnienia bezpieczeństwa dla terenów oddziaływania leja depresji wyrobiska Piaseczno

Opis stanu
faktycznego

4.1. Na podstawie informacji przedłożonej przez Pawła Niedźwiedzia, Sekretarza Powiatu Sandomierskiego ustalono, że w latach 2010-2015, co najmniej raz w roku z inicjatywy Starosty odbywały się spotkania związane z rekultywacją i zagospodarowaniem terenów pogórnicznych byłego wyrobiska Piaseczno – Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji. W spotkaniach tych uczestniczyli zazwyczaj przedstawiciele: rad i urzędów gmin Koprzywnicy i Łoniowa, Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji, firmy SIGMA, która wykonała projekt prac zabezpieczających wyrobisko Piaseczno i Świętokrzyskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach. W spotkaniach brali także (sporadycznie) udział przedstawiciele Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach i Zarządu Województwa Świętokrzyskiego. W lutym 2014 r. Starosta zorganizował spotkanie poświęcone problemom rekultywacji wyrobiska Piaseczno z udziałem posła na Sejm RP i wiceministra gospodarki. Ponadto, co najmniej raz w kwartale, problematyka rekultywacji wyrobiska Piaseczno była tematem obrad Komisji Rolnictwa Rady Powiatu Sandomierskiego. W obradach Komisji uczestniczył każdorazowo przedstawiciel Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji.

Sekretarz Powiatu wyjaśnił: (...) *zapewne jednym z efektów tych spotkań organizowanych przez Starostę oraz wniosków z obrad Komisji Rady Powiatu było uwzględnienie w pracy Rady Ministrów RP problematyki związanej z rekultywacją wyrobiska Piaseczno, w projekcie wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 30 sierpnia 2013 r. o dotacji przeznaczonej dla niektórych podmiotów (Dz.U. poz. 1160, ze zm.). Projekt zmian w ustawie (art. 1 pkt 5) zakłada, że Kopalnia Siarki Machów S.A. w likwidacji w Tarnobrzegu mogłaby korzystać z dotacji na finansowanie działań wykonywanych po zakończeniu prac likwidacyjnych przy wyrobisku górnym Piaseczno (art. 3 ust. 1 pkt 3). Z tego co mi wiadomo projekt zmian został przekazany przez Radę Ministrów RP w dniu 14 lipca 2016 r. Marszałkowi Sejmu RP i oczekuje na skierowanie go pod obrady Sejmu¹⁸.*

Poza ww. spotkaniami i obradami Komisji, Starosta prowadził bieżącą korespondencję z urzędami gmin Łoniów i Koprzywnica w związku z wpływaniem kolejnych wniosków Kopalni o przedłużenie terminu zakończenia rekultywacji wyrobiska Piaseczno. [dowód: akta kontroli str. 529-550]

W latach 2010-2016 Referat Zarządzania Kryzysowego, Spraw Obronnych i Ochrony Zdrowia w Wydziale Organizacyjnym, Spraw Obywatelskich i Ochrony Zdrowia Starostwa, nie prowadził w imieniu Starosty, żadnej korespondencji z gminami powiatu sandomierskiego, dotyczącej wyrobiska Piaseczno. [dowód: akta kontroli str. 601]

4.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące plany w zakresie zarządzania na wypadek wystąpienia na terenie powiatu sandomierskiego sytuacji kryzysowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁹:

- PPRK wprowadzony przez Starostę zarządzeniem nr 30/2009 z 2 lipca 2009 r. w sprawie wprowadzenia do użytku PPRK oraz organizacyjnego przygotowania działań reagowania kryzysowego. PPRK zatwierdziła wojewoda świętokrzyski w dniu 10 lipca 2009 r. [dowód: akta kontroli str. 602-616];

¹⁸ Druk sejmowy nr VIII.722 z 14 lipca 2016 r. – zmiana ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1166, ze zm.

- PPZK, zatwierdzony przez wojewodę świętokrzyskiego w dniu 14 grudnia 2011 r. [dowód: akta kontroli str. 617-646]

W dniach 19 grudnia 2013 r. i 3 grudnia 2015 r. Starosta zaakceptował stanowisko wyrażone przez Remigiusza Łukawskiego, specjalistę ds. zarządzania kryzysowego w Starostwie, który w notatkach służbowych wskazał, że w kolejnych latach 2012-2013 i 2014-2015 nie wystąpiły zdarzenia powodujące konieczność wprowadzenia aktualizacji ww. PPZK wprowadzonego w 2011 r. [dowód: akta kontroli str. 647-648]

4.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Program Ochrony Środowiska*, o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰, uchwalony zgodnie art. 18 ust. 1 tej ustawy w dniu 24 marca 2010 r. przez Radę Powiatu w Sandomierzu wraz z *Planem Gospodarki Odpadami dla Powiatu Sandomierskiego na lata 2009-2012 z uwzględnieniem lat 2013-2016*. [dowód: akta kontroli str. 649-673]

W *Programie* wskazano²¹ na możliwość wystąpienia potencjalnych zagrożeń na terenie powiatu sandomierskiego, wśród których nie wymieniono zagrożeń związanych z terenem wyrobiska Piaseczno.

W zakresie dotyczącym możliwości wystąpienia powodzi wskazano na zagrożenie związane z rzeką Wisłą i jej dopływami. [dowód: akta kontroli str. 673]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zarówno w PPRK z 2009 r. i PPZK z 2011 r. w rozdziale opisującym charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, nie wskazano zagrożeń związanych z terenem wyrobiska Piaseczno. W charakterystyce wskazano możliwość zagrożenia wystąpienia powodzi w dolinach rzek Wisły, Koprzywianki i Opatówki, przede wszystkim w czasie wiosennych roztopów (marzec-kwiecień) oraz na przełomie czerwca i lipca. Oceniono, że wielkość zagrożenia powodziowego uzależniona jest głównie od stanu wód w ww. rzekach oraz warunków atmosferycznych. [dowód: akta kontroli str. 623-625, 607-608]

Starosta wyjaśnił m.in.: (...) *Katastrofa, która miała miejsce na terenie wyrobiska pokopalnianego w Piasecznie w maju 2011 r. była (...) zdarzeniem nagłym niespodziewanym, niemożliwym do przewidzenia. (...) Podobnego rodzaju katastrofa nigdy nie miała miejsca na terenie sąsiednich powiatów czy też województw, w związku z powyższym na dzień sporządzenia PPRK jak również PPZK, nie było uzasadnionych podstaw aby w treści ww. dokumentów ujmować zagrożenia związane z osuwaniem się skarpy wyrobisk pokopalnianych.*

(...) *Natomiast jeśli chodzi o wystąpienie ewentualnych podtopień związanych z wysokim stanem wody w wyrobisku pokopalnianym, uprzejmie informuję, że zgodnie z decyzją Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 29 grudnia 2006 r. Znak: ŚR.II.6811-68/06, Kopalnia Siarki „Machów” w Tarnobrzegu utrzymywała wysokość napełnienia wyrobiska byłej Kopalni Siarki "Piaseczno" do rzędnej 138 m n.p.m. W świetle specjalistycznych ekspertyz sporządzonych na zlecenie Kopalni Siarki „Machów” S.A., w likwidacji wskazany wyżej poziom wody jest poziomem bezpiecznym. Poziomem, który nie powoduje występowania podtopień czy też innego rodzaju naruszeń stosunków wodnych na terenach sąsiadujących z wyrobiskiem stwarzających zagrożenie dla ludzi i mienia, a także poziomem, który zapobiega wydostawaniu się zasiarczonych wód trzeciorzędowych na powierzchnię.* [dowód: akta kontroli str. 129-135]

NIK nie podziela ww. stanowiska Starosty, o braku podstaw do opisanego w PPRK z 2009 r. i PPZK z 2011 r. charakterystyki zagrożeń związanych z terenem wyrobiska Piaseczno oraz oceny ryzyka ich wystąpienia. Zarówno katastrofa jaka miała miejsce w maju 2011 r.²² jak i konieczność utrzymywania odpowiedniej wysokości poziomu wody w wyrobisku, świadczą o istnieniu możliwych zagrożeń i w związku z tym

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.

²¹ Rozdział 2.10. *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*.

²² Podczas wykonywania prac przy formowaniu brzegów wyrobiska pokopalnianego doszło do osunięcia się skarpy, w wyniku czego jeden z pracujących tam operatorów maszyny (spychacza) poniósł śmierć na miejscu.

charakterystyka tych zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia powinny zostać zamieszczone w powiatowym planie zarządzania kryzysowego, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

2. W rozdziale 2.10. *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska Programu Ochrony Środowiska* nie wskazano na możliwość wystąpienia potencjalnych zagrożeń związanych z terenem wyrobiska Piaseczno. [dowód: akta kontroli str. 673]

Starosta nie wyjaśnił powodów niewskazania w ww. rozdziale *Programu* możliwości wystąpienia potencjalnych zagrożeń na terenie powiatu sandomierskiego, związanych z terenem wyrobiska Piaseczno. Natomiast wyjaśnił m.in.: (...) *Program zawiera ogólne zalecenia dotyczące zagospodarowania terenów pogórnicych. (...) Program jest dokumentem planistycznym będącym pomocą przy planowaniu zadań dla samorządów, nie stanowi prawa miejscowego. (...) Projekt Programu wraz z Planem Gospodarki Odpadami został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, Burmistrzów Miast, Miast i Gmin, Wójtów Gmin z terenu powiatu sandomierskiego.* [dowód: akta kontroli str. 129-135]

Mając na uwadze powyższe, zdaniem NIK zachodzi potrzeba rozważenia aktualizacji *PPZK z 2011 r.* oraz *Programu* w celu uwzględnienia w charakterystyce zagrożeń oraz ocenie ryzyka ich wystąpienia, oprócz innych zagrożeń wymienionych w ww. dokumentach, także zagrożeń związanych z terenem wyrobiska Piaseczno.

Ocena
częstkowa

Starosta wykazywał inicjatywę i co najmniej raz w roku organizował spotkania związane z rekultywacją i zagospodarowaniem terenów pogórnicych byłego wyrobiska Piaseczno – Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji. W spotkaniach tych uczestniczyli zazwyczaj przedstawiciele: rad i urzędów gmin Koprzywnicy i Łoniowa, Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji, Świętokrzyskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach. W spotkaniach sporadycznie brali także udział m.in. przedstawiciele Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach, Zarządu Województwa Świętokrzyskiego. Ponadto, co najmniej raz w kwartale, problematyka rekultywacji wyrobiska Piaseczno była tematem obrad Komisji Rolnictwa Rady Powiatu Sandomierskiego.

Uwagi NIK dotyczą nieuwzględnienia w *PPRK z 2009 r.* i *PPZK z 2011 r.* oraz w *Programie* zagrożeń związanych z terenem wyrobiska Piaseczno.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, wnioskuje o:

1. Wzmocnienie nadzoru i zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w procesie wydawania decyzji administracyjnych.
2. Przeprowadzanie, co najmniej raz w roku, udokumentowanych kontroli przebiegu i efektów rekultywacji gruntów na terenie wyrobiska końcowego byłej Kopalni Siarki „Piaseczno”, na podstawie art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

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 Kielcach.

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Kielce, dnia grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontrolerzy:
Miroslaw Woźniak
Doradca ekonomiczny

.....
Marzena Baradziej
starszy inspektor kp.
.....