



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Mieczysław Łuczak

KGP.410.002.03.2017  
P/17/015

TEKST UJEDNOLICONY

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia  
pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
(Uchwała Kolegium NIK Nr 6/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r.)*

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/015 - Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli <sup>1</sup> Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Wioletta Kluczyk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/48/2017 z dnia 8 czerwca 2017 r. Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/47/2017 z dnia 8 czerwca 2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 1 - 4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska, 00-922 Warszawa, ul. Wawelska 52/54
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie od 2 lutego 2010 r. do 18 listopada 2011 r. funkcję Ministra Środowiska pełnił Andrzej Kraszewski, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Marcin Korolec, od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. Maciej Grabowski, od 16 listopada 2015 r. Jan Szyszko.  (dowód: akta kontroli str. 5 - 7)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. oraz działania wykraczające poza ten okres, mające wpływ na kontrolowany obszar.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia<sup>2</sup> długotrwałe zaniechania Ministra Środowiska w zakresie ochrony i gospodarowania złożami kopalni. Minister nie zrealizował kluczowych zadań dotyczących identyfikacji i ochrony złóż kopalni, wynikających z rządowych dokumentów strategicznych, w tym głównie *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*<sup>3</sup>. W efekcie nie wytypowano najistotniejszych dla gospodarki złóż kopalni, w celu zapewnienia ich gospodarczego wykorzystania. Minister od 2016 r. podjął działania zgodne z założeniami tych dokumentów, zmierzające do opracowania polityki surowcowej państwa. Projekt takiego dokumentu do zakończenia kontroli był na etapie uzgodnień międzyresortowych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W działaniach Ministra Środowiska, odpowiedzialnego także za gospodarkę zasobami naturalnymi, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- Nie został opracowany wykaz złóż kopalni, mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* zobowiązywała Ministra Środowiska oraz ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania w 2010 r., w odniesieniu do złóż węgla kamiennego i brunatnego, rozporządze-

<sup>1</sup> Dalej: Najwyższa Izba Kontroli lub NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne 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>3</sup> Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. weszła w życie 14 stycznia 2010 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz.11).

nia w sprawie wykazu złóż tych kopalin o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, a także do identyfikacji krajowych złóż strategicznych gazu ziemnego oraz ich ochrony, przez ujęcie w planach zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup>. Ponadto w 2012 r., w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*<sup>5</sup>, wyznaczono ministrowi właściwemu ds. gospodarki we współpracy z Ministrem Środowiska zadanie opracowania wykazu złóż wszystkich kopalin o strategicznym znaczeniu dla gospodarki, z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania. Pierwsze działania w tym zakresie zostały podjęte w Ministerstwie Środowiska dopiero w III kwartale 2014 r., lecz przedstawiony w ich efekcie, w listopadzie 2015 r. projekt *Białej Księgi Ochrony Złóż Kopalin*, zawierającej wykaz złóż kopalin strategicznych, nie spełniał wymogu prawnej ochrony tych złóż.

- Minister Środowiska nie korzystał z uprawnienia, wynikającego z art. 158 *ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*<sup>6</sup>, do kontroli wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wojewodów obowiązku wynikającego z art. 95 i 96 *pgg*, dotyczącego zapewnienia ochrony złóż kopalin w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (dalej Studium) oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej MPZP). Ministerstwo Środowiska, w ramach opiniowania projektów Studium i MPZP, pozyskiwało wiedzę o sposobie uwzględnienia poszczególnych złóż kopalin jedynie z projektów tych dokumentów, które przedłożono Ministrowi do zapiniowania. Ministerstwo nie miało natomiast wiedzy o ostatecznych ustaleniach przyjętych w Studiach i MPZP, uchwalonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub wprowadzonych w trybie zarządzenia zastępczego wojewody. Tym samym Minister Środowiska nie egzekwował pełnej realizacji obowiązku ochrony złóż kopalin.
- Z powodu braku pełnej wiedzy o sposobie uwzględnienia złóż kopalin w planowaniu przestrzennym, wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego, Minister Środowiska nie podejmował faktycznego monitorowania sposobu zagospodarowania poszczególnych złóż oraz faktycznej ochrony tych, najistotniejszych dla gospodarki złóż. Nie wykorzystywał też narzędzi prawnych do pozyskiwania wiedzy o udokumentowanych złożach kopalin wyłączonych z eksploatacji, które utraciły wartość górnictwem ze względu na działania związane z zagospodarowaniem tych terenów.
- Minister Środowiska, jako organ koncesyjny, naruszył przepisy *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>7</sup> dotyczące długości postępowań o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów (w 10 na 11 zbadanych koncesji) oraz przepisy dotyczące obowiązku powiadamiania o przyczynie zwłoki w postępowaniu, ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (w przypadku 11 koncesji na 25 zbadanych).
- Minister Środowiska ze zwłoką podjął działania mające na celu wprowadzenie do *pgg* obowiązku uzgadniania z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin, koncesji obejmującej zarówno poszukiwanie i rozpoznawanie złóż wę-

<sup>4</sup> Zadania wskazane w Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012, stanowiącym załącznik nr 3 do Polityki energetycznej Polski do 2030 roku.

<sup>5</sup> Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2011 r., weszła w życie 27 kwietnia 2012 r. (MP z 2012 r. poz. 252). Dalej: *KPZK 2030*.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm. Dalej: *pgg*.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, dalej *kpa*.

glowodorów, jak i ich wydobywanie ze złóż<sup>8</sup>. Przepis uprawniający do udzielania *koncesji łącznej* wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.<sup>9</sup>, a projekt zmian proponowanych przez Ministra Środowiska trafił do Rządowego Centrum Legislacji w dniu 15 września 2017 r. W efekcie, w 2017 r. wydano dwie *koncesje łączne* bez uzgodnienia z Ministrem Energii jako właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin, mimo że do zakresu kompetencji Ministra Energii, od dnia 27 listopada 2015 r., należy uzgadnianie koncesji na wydobywanie kopalin, udzielanych przez ministra właściwego do spraw środowiska, dla kopalin objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa.

- Minister Środowiska nie przeprowadzał u przedsiębiorców kontroli realizacji zobowiązań koncesyjnych i wynikających z zawartych umów o ustanowienie użytkowania górnictwa.
- Minister Środowiska nie wykorzystywał możliwości zasięgnięcia informacji o dopełnieniu obowiązku wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodów określonego w art. 96 ust. 1 *pgg*, co w konsekwencji uniemożliwiło mu ewentualne skorzystanie z prawa do nakładania kar na wojewodów (w trybie art. 96 ust. 4 *pgg*), z tytułu niewydawania zarządzeń zastępczych Studium, w przypadku, gdy gmina nie wprowadzi do Studium w terminie udokumentowanego złoża węglowodorów.”

Ponadto NIK zauważa, że obowiązujące przepisy nie dają Ministrowi Środowiska skutecznych instrumentów prawnych, by mógł wywiązać się z obowiązków dotyczących ochrony złóż kopalin oraz racjonalnego gospodarowania ich zasobami i kompleksowym ich wykorzystaniem, co wynikało z art. 28 ust. 1 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*<sup>10</sup> oraz art. 125 *ustawy dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*<sup>11</sup>.

NIK zauważa ponadto, że w latach 2016-2017, Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy<sup>12</sup> nie wykonywał zadania własnego państwowej służby geologicznej, które wynikało z art. 162 ust. 1 pkt 11 *pgg* pt. *Analiza i ocena prawidłowości pobierania próbek z wykonywania robót geologicznych, środowiskowych i hydrogeologicznych oraz gromadzenie informacji o zamierzonym poborze próbek*.

Minister Środowiska, jako organ koncesyjny w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż, prawidłowo wywiązywał się z obowiązków określonych *pgg*, dotyczących udzielania koncesji. Pozytywnie też należy ocenić, podejmowane od 2016 r. działania w zakresie opracowania *Polityki Surowcowej Państwa*<sup>13</sup>, obejmującej m.in. uporządkowanie kwestii wykazu złóż strategicznych kopalin. Aktualnie trwają też prace dotyczące całościowej reformy *pgg*.

---

<sup>8</sup> Tzw. koncesja łączna.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1133).

<sup>10</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 888 ze zm. Dalej: *ustawa o działach*.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 519. Dalej: *poś*.

<sup>12</sup> Dalej: PIG-PIB.

<sup>13</sup> Dalej: PSP.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Realizacja zadań wynikających z dokumentów rządowych dotyczących ochrony złóż kopalin

##### ***Polityka energetyczna Polski do 2030 r.***

Opis stanu faktycznego

*Polityka energetyczna Polski do 2030* roku przewidywała identyfikację krajowych zasobów strategicznych węgla kamiennego i brunatnego. Za konieczne uznano zabezpieczenie dostępu do zasobów strategicznych węgla, poprzez ochronę obszarów ich występowania przed dalszą zabudową infrastrukturalną niezwiązaną z energetyką oraz ujęcie ich w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, MPZP oraz długookresowej strategii rozwoju. Uznano też za konieczne skorelowanie w tych dokumentach planów eksploatacji złóż z planami inwestycyjnymi w innych sektorach, np. infrastruktury drogowej. Dotyczyło to w szczególności złóż węgla kamiennego „Bzie-Dębina”, „Śmiłowice”, „Brzezinka” oraz złóż węgla brunatnego „Legnica”, „Gubin” i złóż satelickich czynnych kopalń.

W *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012*, stanowiącym załącznik do *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*, nałożono na Ministra Środowiska obowiązek zrealizowania w 2010 r. trzech zadań:

- wprowadzenia do *pgg* oraz *ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>14</sup> przepisów umożliwiających objęcie ochroną zasobów strategicznych węgla kamiennego i brunatnego (udokumentowanych i perspektywicznych) oraz wskazanie kryteriów wyboru złóż do ich ochrony,
- wydania w odniesieniu do złóż węgla kamiennego i brunatnego rozporządzenia w sprawie wykazu złóż tych kopalin o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa energetycznego kraju<sup>15</sup>,
- identyfikacji krajowych złóż strategicznych gazu ziemnego oraz ich ochrony przez ujęcie w planach zagospodarowania przestrzennego<sup>16</sup>.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Polityki Surowcowej i Analiz (DSA), Huberta Schwarza<sup>17</sup>, zadanie Ministra Środowiska wyznaczone w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.* zrealizowano wprowadzając w 2011 r. do *pgg* przepisy nakładające obowiązek ujawniania przez jednostki samorządu terytorialnego w dokumentach planistycznych gminy informacji o udokumentowanych złożach kopalin. W przypadku zaniechania tego obowiązku wprowadzono możliwość wydawania przez wojewodów zarządzeń zastępczych (art. 95 i art. 96 *pgg*).

##### ***Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030***

W celu zachowania wartości użytkowych złóż kopalin mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa, w tym zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju w perspektywie do roku 2030 i lat późniejszych, w *KPZK 2030* za konieczne uznano - delimitację<sup>18</sup> obszarów występowania strategicznych złóż kopalin, podjęcie działań dotyczących ich ochrony przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi, a także wprowadzenie ograniczeń co do sposobu gospodarowania na tych terenach. Wskazanie tych obszarów uznano za szczególnie istotne dla terenów występowania złóż, których eksploatacja nie została jeszcze podjęta. W *KPZK 2030* wskazano

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z zm. Dalej: *upzp*.

<sup>15</sup> Zadanie 1 i 2 w ramach Działania 2.3.

<sup>16</sup> Zadanie 3 w ramach Działania 2.14.

<sup>17</sup> Pismo z dnia 17 lipca 2017 r., znak DSA-LO.0911.1.2017.MP

<sup>18</sup> Określenie przestrzennego występowania złóż.

również na potrzebę zdefiniowania rodzajów działań możliwych do prowadzenia na tych terenach, do czasu rozpoczęcia eksploatacji złóż. Wymagało to, zgodnie z KPZK 2030, sporządzenia przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa, z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania. W tym celu, w KPZK 2030 założono powołanie zespołu międzyresortowego. Następnie wojewodowie wspólnie z samorządami, na których terenie znajdują się wskazane złoża, mieli ustalić rodzaj i czas działalności oraz rodzaj zabudowy dopuszczalnej na danym terenie. Wyniki tych ustaleń winny być wprowadzone zarówno do strategii wojewódzkich, jak i do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich kategorii.

W KPZK 2030 nie zostały określone terminy realizacji zadań w niej zawartych. Plan działań służący realizacji KPZK 2030, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 czerwca 2013 r., określał trzy etapy realizacji zadań. Zadania związane z wykazem złóż, delimitacją i ochroną złóż wskazane zostały do realizacji w III etapie.

### **Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. (dalej: Strategia BEiŚ)<sup>19</sup>**

Strategia BEiŚ w części 4. *Główne kierunki interwencji i zadania w obszarze energetyki i środowiska*, Kierunek interwencji 1.1. *Racjonalne i efektywne gospodarowanie zasobami kopalin*, określała następujące działania do wykonania przez Ministra Środowiska:

- pkt 1. *Kontynuowanie rozpoznania występowania surowców energetycznych i stworzenie możliwości ich eksploatacji na terytorium kraju oraz wskazanie złóż strategicznych (...),*
- pkt 4. *Rozpoznanie możliwości wykorzystania energii geotermalnej,*
- pkt 5. *Wykorzystanie podziemnych struktur geologicznych,*
- pkt 6. *Ograniczenie presji wywieranej na środowisko i ludność lokalną podczas prowadzenia prac geologicznych, jak i tych dotyczących eksploatacji i magazynowania kopalin.*

W ramach realizacji pkt. 1, Minister Środowiska nadzorował i opiniował prace PIG-PIB, w tym opiniował prace państwowej służby geologicznej (dalej *psg*) w zakresie aktualizacji stanu wiedzy o złożach węgla brunatnego, waloryzacji obszarów perspektywicznych i prognostycznych węgla kamiennego oraz zastosowania międzynarodowych klasyfikacji i zasad dokumentowania JORC<sup>20</sup> dla polskich złóż węgla kamiennego.

(Dowód: akta kontroli str. 162 – 168, 761 – 861)

Według wyjaśnień Dyrektora DSA<sup>21</sup>, od 2012 r., czyli wejścia w życie *pgg*, zadania administracji geologicznej w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż wód termalnych, odnoszące się do pkt. 4 kierunków interwencji pkt 1.1 Strategii BEiŚ, były realizowane głównie przez marszałków województw. Ponadto, za pośrednictwem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, realizowano przedsięwzięcia dotyczące wykorzystania zasobów geotermalnych. W 2016 r. do ww. Funduszu wpłynęło 30 wniosków o dofinansowanie realizacji inwestycji dotyczących ujęcia wód termalnych. Ministerstwo Środowiska uczestniczyło w przygotowaniu projektów geotermalnych, dla których można ubiegać się o dotacje z tytułu

<sup>19</sup> Przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 58 z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 469). Dalej: Strategia BEiŚ.

<sup>20</sup> The Australasian Code for Reporting of Exploration Results, Mineral Resources and Ore Reserves ('the JORC Code') – międzynarodowa klasyfikacja zasobów kopalin.

<sup>21</sup> Pismo z dnia 17 lipca 2017 r., znak DSA-LO.0911.1.2017.MP.

Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego w zakresie geotermii nisko-, średnio- i wysokotemperaturowej. Na koniec 2016 r. wydanych było 13 koncesji na wydobycie wód termalnych.

W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie nie prowadzono prac dotyczących kierunków interwencji wymienionych w pkt. 5 oraz 6 Strategii BEiŚ. Według sprawozdania z realizacji *Strategii BEiŚ w 2015 r.*<sup>22</sup>, zadanie wymienione w pkt. 5 zostało uznane za należące obecnie do kompetencji Ministra Energii, a ponadto rekomendowano jego usunięcie. Odnośnie zadań z pkt. 6 *Strategii*, w sprawozdaniu stwierdzono, że zadanie *Analiza zasadności tworzenia zachęt dla przedsiębiorców do korzystania z nowoczesnych technologii pozyskiwania surowców energetycznych*, zostało zakończone w 2014 r., w związku z przyjęciem nowelizacji pgg, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.<sup>23</sup>. Natomiast zadanie pt. *Poprawa koordynacji działań między poszczególnymi organami administracji geologicznej i organami nadzoru górniczego* uznano za niecelowe, ze względu na przejęcie przez Ministra Energii nadzoru nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego. W przypadku dwóch pozostałych zadań w ramach pkt. 6 *Strategii* (*Zapobieganie nielegalnej eksploatacji kopalni oraz rozwój działalności informacyjnej w odniesieniu do ludności lokalnej w zakresie prowadzenia prac geologicznych i eksploatacji kopalni*), w sprawozdaniu wskazano jako podmiot zaangażowany w ich realizację Ministerstwo Energii we współpracy z Wyższym Urzędem Górniczym, choć w Strategii BEiŚ, jako instytucję odpowiedzialną i koordynatora tych zadań wskazano Ministerstwo Środowiska. W sprawozdaniu stwierdzono jedynie, że oba zadania mają charakter ciągły, a prace są realizowane odpowiednio od 2015 r. i 2011 r.

(Dowód: akta kontroli str. 167 – 168, 761 – 861)

Minister Środowiska, w III kwartale 2014 r., rozpoczął pracę nad *Białą Księgą Ochrony Złóż Kopalni*, w ramach realizacji zadania wynikającego ze *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko Perspektywa do 2020 r.*<sup>24</sup>. W listopadzie 2015 r. *Białą Księgę* opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa. W dokumencie tym przedstawiono zasady waloryzacji złóż najbardziej wartościowych, zasługujących na ochronę pod kątem przyszłej potencjalnej eksploatacji. *Księga* zawierała także wykaz złóż kopalni strategicznych (energetycznych oraz nieenergetycznych), a także określała ścieżki prawne ochrony tych złóż według trzech kategorii: najwyższej (N), wysokiej (W) i zwykłej (Z). Złoża kluczowe wytypowano na podstawie bazy zasobowej poszczególnych kopalni oraz ich jakości.

Mariusz Orion-Jędrysek, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska - Główny Geolog Kraju<sup>25</sup>, po przeanalizowaniu dokumentu *Biała Księga Ochrony Złóż Kopalni* uznał, że ze względu na niski poziom merytoryczny (m.in. nieaktualne dane, w oparciu o które powstał dokument, brak właściwej waloryzacji złóż) nie jest dokumentem, który można wykorzystać. W dniu 15 stycznia 2016 r. wydał oświadczenie<sup>26</sup>, że prace nad *Białą Księgą Ochrony Złóż Kopalni* nie będą kontynuowane, a rząd powróci do działań z lat 2005-2007 dotyczących budowy kompleksowej polityki geologiczno-

<sup>22</sup> Sprawozdanie zostało opracowane w Ministerstwie Energii w marcu 2017 r., do zakończenia kontroli nie opracowano sprawozdania za 2016 r.

<sup>23</sup> *Ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1133). W ramach postępowań przetargowych na udzielenie koncesji węglowodorowych oceniana jest proponowana technologia prowadzenia prac geologicznych, w celu przyznania pierwszeństwa najlepszym systemom prowadzenia tych prac.

<sup>24</sup> Znajduje się w niej stwierdzenie, że: „do priorytetów w zakresie energetyki należy zidentyfikowanie strategicznych złóż surowców energetycznych i objęcie ich ochroną przed zabudową infrastrukturalną”.

<sup>25</sup> Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DSA Karoliny Kochanowskiej z dnia 6 września 2017 r. znak: DSA-LO.0911.1.2017.MP.

<sup>26</sup> [https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2016\\_01/613b](https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2016_01/613b)

surowcowej Polski, i za około trzy lata wyda nowy dokument w tej sprawie. W Ministerstwie nie ma stosownych analiz lub opracowań dotyczących oceny jakości *Białej Księgi Ochrony Złóż Kopalin*.

W toku prac nad Polityką Surowcową Państwa Minister Środowiska zlecił zespołowi eksperckiemu wykonanie opracowania pt. *Wykaz złóż niezagospodarowanych wymagających szczególnej ochrony*, który uwzględnia wszystkie ważne z punktu widzenia rozwoju gospodarki – złoża kopalin. Składa się on z dwóch części obejmujących złoża kopalin o znaczeniu ogólnokrajowym objętych własnością górnictwem, wymienione w art. 10 ust.1 *pgg* oraz złoża kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, wymienione w art. 10 ust. 3 *pgg*.

W dniu 22 grudnia 2016 r. Główny Geolog Kraju przesłał do wszystkich marszałków województw wykaz udokumentowanych złóż kopalin wymagających szczególnej ochrony, by zostały uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego województw. Z informacji uzyskanych od marszałków 16 województw wynika, że wymienione złoża kopalin są ujęte w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego sześciu województw<sup>27</sup>. W pozostałych województwach, złoża dotychczas nie ujęte w tych planach, zostały uwzględnione w projektach nowych planów zagospodarowania przestrzennego województw.

(dowód: akta kontroli str. 162 – 307, 520 – 525)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Minister Środowiska, od 2010 r. nie zrealizował określonych w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.*, zadań dotyczących wprowadzenia do *pgg* oraz *upzp* przepisów umożliwiających objęcie ochroną zasobów strategicznych węgla kamiennego i brunatnego (udokumentowanych i perspektywicznych) oraz wskazania kryteriów wyboru złóż do ich ochrony, a także wydania rozporządzenia w sprawie wykazu złóż węgla kamiennego i brunatnego o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Nie wykonano też w pełni zadania identyfikacji krajowych złóż strategicznych gazu ziemnego oraz ich ochrony przez ujęcie w planach zagospodarowania przestrzennego. W ocenie NIK, wskazana w wyjaśnieniach Dyrektora DSA nowelizacja przepisów *pgg* z 2011 r. nie mogła stanowić skutecznej ochrony złóż strategicznych, gdyż do *pgg* nie wprowadzono ustawowej delegacji umożliwiającej uregulowanie kluczowej kwestii ochrony złóż strategicznych, czyli wydania rozporządzenia w sprawie wykazu złóż strategicznych.

Również w *KPZK 2030* wskazano na konieczność opracowania wykazu wszystkich złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa, z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania, przy czym obowiązek ten nałożono na ministra właściwego do spraw gospodarki we współpracy z Ministrem Środowiska.

Sporządzenie wykazu złóż kopalin o znaczeniu strategicznym dla państwa podjęto w Ministerstwie Środowiska dopiero w III kwartale 2014 r. i do zakończenia kontroli prace nad tym wykazem nie zostały zakończone. Po podjęciu decyzji o opracowaniu polityki surowcowej przyjęto koncepcję – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DSA – by wykaz złóż strategicznych kopalin powstał po opracowaniu i wdrożeniu *Polityki Surowcowej Państwa*. Po powołaniu w maju 2016 r. Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Surowcowej Państwa<sup>28</sup>, którego przewodniczącym został Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska – Główny Geolog Kraju jako pełnomocnik Rządu do

<sup>27</sup> Wielkopolskie, małopolskie, podlaskie, lubuskie, łódzkie i pomorskie.

<sup>28</sup> Dalej: Międzyresortowy Zespół lub Zespół



Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Opis stanu  
faktycznego

spraw Polityki Surowcowej Państwa<sup>29</sup>, wymienione wyżej kwestie ochrony złóż kopalni strategicznych zostały uwzględnione w pracach nad *Polityka surowcową państwa* (opis prac nad polityką surowcową została przedstawiona w pkt III. 2. Wystąpienia).

Zadania zapisane w pkt. 6<sup>30</sup> kierunków interwencji pkt. 1.1 Strategii BEiŚ *Racjonalne i efektywne gospodarowanie zasobami kopalni*, w sprawozdaniu z realizacji tej Strategii zostały wskazane jako przypisane Ministrowi Energii, we współpracy z Wyższym Urzędem Górniczym. NIK, nie kwestionując takiego podziału kompetencji, w związku ze zmianami w administracji rządowej działów i właściwości poszczególnych ministrów, wskazuje, iż w Strategii BEiŚ jednoznacznie wskazano jako instytucję odpowiedzialną i koordynatora tych zadań Ministerstwo Środowiska, które powinno rozliczyć się z realizacji tych zadań za okres do listopada 2015 r., w sposób umożliwiający identyfikację podjętych działań oraz ich ocenę.

Przez 7 lat nie opracowano wykazu złóż kopalni mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa oraz nie wprowadzono skutecznych mechanizmów zapewniających zachowanie wartości użytkowych takich złóż i ich ochronę przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi.

## 2. Realizacja zadań w zakresie ochrony złóż kopalni, z wykorzystaniem kompetencji dotyczących planowania przestrzennego oraz polityki surowcowej

### Opracowanie *Polityki Surowcowej Państwa*

W zarządzeniu nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu ds. PSP* wskazano jako jedno z zadań Zespołu: opracowanie projektu polityki surowcowej państwa oraz zapewnienie instrumentów realizacji polityki surowcowej państwa. W skład *Międzyresortowego Zespołu* weszli: Pełnomocnik Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa oraz przedstawiciele z każdego ministerstwa w randze sekretarza lub podsekretarza stanu. W przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (z perspektywą do 2030 r.)*<sup>31</sup>, wskazano PSP jako projekt strategiczny, z terminem realizacji w roku 2018.

Do 30 czerwca 2017 r. *Zespół* odbył trzy posiedzenia, których przedmiotem były prace nad projektem PSP. Na posiedzeniu w dniu 19 czerwca 2017 r. *Zespół* omówił projekt PSP i ścieżkę legislacyjną dalszego procedowania. Projekt PSP został przyjęty w trybie obiegowym w dniu 21 czerwca 2017 r. i przesłany w dniu 7 lipca 2017 r. do Ministerstwa Rozwoju, do zaopiniowania. W dniu 2 sierpnia 2017 r. Minister Rozwoju wniósł uwagi do projektu. Zwrócił uwagę, że w celu wprowadzenia właściwej ochrony złóż, w dokumentach planistycznych należy nie tylko wytypować złoża, ale konieczne jest także wyznaczenie za pomocą współrzędnych geograficznych konkretnych obszarów występowania złóż o istotnym znaczeniu dla gospodarki krajowej i regionalnej oraz wskazanie zasad gospodarowania zidentyfikowanym złożem. Do zakończenia kontroli Projekt PSP nie został przesłany do konsultacji międzyresortowych.

(Dowód: akta kontroli str. 308 – 527)

<sup>29</sup> Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (Dz.U. poz. 685).

<sup>30</sup> Zapobieganie nielegalnej eksploatacji kopalni oraz rozwój działalności informacyjnej w odniesieniu do ludności lokalnej w zakresie prowadzenia prac geologicznych i eksploatacji kopalni.

<sup>31</sup> M.P. 2017 poz. 260.

## Ochrona złóż kopalin poprzez uwzględnienie ich w planach zagospodarowania przestrzennego

Kontrola 23 wybranych celowo decyzji dotyczących dokumentacji geologicznych wykazała, że Minister Środowiska niezwłocznie przekazywał organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego (zgodnie z art. 94 ust. 1 pkt 1 *pgg*), decyzje zatwierdzające dokumentacje geologiczne złóż kopalin i dokumentacje geologiczno-inwestycyjne złóż węglowodorów.

Kontrola wybranych losowo 73 wystąpień gmin do Ministra Środowiska, jako właściwego organu administracji geologicznej, o wydanie opinii do projektów Studium lub MPZP zgodnie z art. 11 pkt 6g oraz art. 17 pkt 6 lit. a) *upzp* wykazała, że Minister Środowiska w 33 przypadkach nie przedstawił stanowiska, co w świetle art. 25 ust. 2 *upzp* było równoznaczne z zaopiniowaniem projektów. Przedmiotowe wystąpienia o opinię do projektu Studium lub MPZP, zawierały ujawnienie złóż kopalin oraz wód podziemnych zgodnie z art. 95 ustawy *pgg*. W 40 przypadkach Minister Środowiska negatywnie zaopiniował projekty zmian MPZP lub Studium z uwagi na nieujawnienie złóż kopalin lub wód podziemnych. W związku z tym gminy dokonywały stosownych zmian w projektach zgodnie z obowiązującymi przepisami i występowały o ponowną opinię.

W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie Środowiska (DSA) prowadzono 729 postępowań o uzgodnienie decyzji dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, 5 784 postępowania dotyczące uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy, 122 postępowania dotyczące porozumienia w przedmiocie sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomości położonych na obszarach terenów górniczych (przy braku MPZP), przeprowadzone na podstawie art. 19 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>32</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 308 – 341, 528 – 739)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister Środowiska nie wykorzystywał możliwości zasięgnięcia informacji o dopełnieniu obowiązku wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodów określonego w art. 96 ust. 1 *pgg*, co w konsekwencji uniemożliwiło mu ewentualne skorzystanie z prawa do nakładania kar na wojewodów (w trybie art. 96 ust. 4 *pgg*), z tytułu niewydawania zarządzeń zastępczych Studium, w przypadku, gdy gmina nie wprowadzi do Studium w terminie udokumentowanego złoża węglowodorów. Według Rafała Misztala, Zastępcy Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych (dalej DGK)<sup>33</sup>, Minister Środowiska nie jest organem właściwym do wymierzania kar wojewodom z powodu niewykonywania ich obowiązków - wydania zarządzenia zastępczego, gdyż art. 96 ust. 1 *pgg* dotyczy wydawania zarządzeń zastępczych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, zaś te zadania nie znajdują się w kompetencji Ministra Środowiska. W ocenie Ministra Środowiska organem, który może nałożyć karę za niedopełnienie obowiązku wydania zarządzenia zastępczego, może być wyłącznie minister właściwy do spraw administracji publicznej. Według Zastępcy Dyrektora DGK, od początku funkcjonowania (tj. od 1 stycznia 2012 r.), art. 96 ust. 1 i art. 208 ust. 2 *pgg* budziły wątpliwości organów administracji rządowej, w szczególności w sprawie ustalenia organu wyższego stopnia wobec wojewody, obowiązane do wydania zarządzenia zastępczego, w przypadku bezczynności gminy w sprawie ujawnienia w Studium udokumentowanych

<sup>32</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.

<sup>33</sup> Pismo z dnia 11 sierpnia 2017 r., znak DGK.VI.091-1.2017.JM.

złóż kopalnin, jak również ustalenia właściwego trybu postępowania. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DSA<sup>34</sup>, w ocenie Ministra Środowiska oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, obecne przepisy prawa wymagają nowelizacji, która usunie wątpliwości, co do właściwości poszczególnych organów oraz doprecyzuje tryb postępowania, a także kompetencje poszczególnych organów, umożliwiające skuteczną realizację nałożonych na nie zadań. Obecnie, jak wyjaśniono, Minister Środowiska nie posiada skutecznych narzędzi prawnych do egzekwowania obowiązków ujawniania udokumentowanych złóż kopalnin (w tym węglowodorów) w Studium, wynikających z art. 95 i 96 *pgg* oraz przepisu przejściowego art. 208 *pgg*. Minister w dniu 23 sierpnia 2017 r. wysłał zawiadomienie do Prezesa Rady Ministrów o powołaniu organu pomocniczego - Zespołu do spraw rewizji kompetencji organów administracji geologicznej. Sekretarz Stanu – Pan Mariusz Orion-Jędrysek zaakceptował projekt zarządzenia w przedmiotowej sprawie.

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia wskazują, że Minister Środowiska nie miał wiedzy na temat stanu realizacji obowiązku wydawania przez wojewodów zarządzeń zastępczych w trybie art. 96 ust. 1 *pgg* i dlatego nie wykonywał swojego obowiązku nakładania kar w przypadku niewydania w terminie zarządzenia zastępującego Studium. Zdaniem NIK, organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody, dla omawianego zakresu zadań, jest Minister Środowiska, który wykonuje zadania administracji geologicznej przy pomocy Głównego Geologa Kraju (art. 156 i art. 157 *pgg*), jako właściwy w sprawie minister (stosownie do art. 17 pkt 2 w związku z art. 20 *kpa*). Szczególnie, gdy informacje o wydaniu decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną i geologiczno-inwestycyjną nie są przekazywane do ministra właściwego ds. administracji. Takie stanowisko zostało potwierdzone przez samo Ministerstwo, które wskazało na wątpliwości, co do właściwości organów w tych sprawach<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 967-973, 1244-1246)

### **Nadzór Ministra Środowiska nad PIG-PIB**

Nadzór Ministra Środowiska nad PIG-PIB, jako państwową służbą geologiczną, wynika z art. 163 ust. 3 *pgg*. Minister Środowiska nadzoruje realizację zadań poprzez akceptację sprawozdań rocznych i końcowych z wykonywanych przedsięwzięć, a w przypadku dostrzeżonych nieprawidłowości zgłasza uwagi do przedłożonych mu sprawozdań. Ponadto, w umowach dwustronnych zawieranych przez PIG-PIB i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację przedsięwzięć z zakresu geologii, ujęte są działania nadzorcze Ministra Środowiska.

Zgodnie z art. 162 ust. 1 w związku z art. 163 ust. 1 *pgg*, PIG-PIB pełni państwową służbę geologiczną, wykonując zadania państwa w zakresie geologii. Informacje o zasobach złóż kopalnin są corocznie aktualizowane i publikowane w *Bilansie zasobów złóż kopalnin w Polsce*. Bilans jest sporządzany w terminie do 30 czerwca, po uzyskaniu akceptacji Ministra Środowiska. Bilans za rok 2016 obejmował 13 767 krajowych złóż kopalnin, znajdujących się na terenie 2 121 gmin.

PIG-PIB, wykonujący zadania *psg*, prowadzi bazy danych, gdzie gromadzone są informacje o złożach, ich zasobach, obszarach występowania, prowadzonej eksploatacji, obszarach górniczych itp. Są to m. in.: Centralna Baza Danych Geologicznych, System Gospodarki i Ochrony Bogactw Naturalnych MIDAS, INFOGEO SKARB oraz Surowce Mineralne Polski.

<sup>34</sup> Pismo z dnia 31 sierpnia 2017 r., znak DSA-LO.0911.1.2017.MP.

<sup>35</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora DSA Karoliny Kochanowskiej z dnia 31 sierpnia 2017 r., znak DSA-LO.0911.1.2017.MP

W latach 2009-2011, na zlecenie Ministra Środowiska, PIG-PIB wykonał opracowanie *Bilans perspektywicznych zasobów kopalin Polski wg stanu na 31.XII.2009 r.* W związku z potrzebą aktualizacji tego dokumentu, w planie prac PIG-PIB na rok 2017 i lata następne, w Ministerstwie przewidziano opracowanie nowego *Bilansu perspektywicznych zasobów kopalin Polski*. Termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia został określony na dzień 1 października 2017 r., a data zakończenia na dzień 31 grudnia 2019 r.

Główny Geolog Kraju co roku akceptuje plan prac państwowej służby geologicznej na rok następny oraz sprawuje nad nią nadzór. W planie pracy PIG-PIB na rok 2015 r. zawartych było 11 zadań dotyczących m. in. określenia i aktualizowania zasobów złóż kopalin, a na rok 2016 cztery zadania. Na dzień 30 czerwca 2017 r. wszystkie 14 zadań było w trakcie realizacji.

Minister Środowiska, w *Planie prac państwowej służby geologicznej na rok 2015 i lata następne* zatwierdził zadanie *Identyfikacja surowców kluczowych dla polskiej gospodarki wraz z opracowaniem długookresowego programu eksploracji złóż kopalin w Polsce i określeniem możliwości pozyskania tych surowców z innych źródeł (substytucja, surowce wtórne, odzysk z odpadów)*. W czasie kontroli NIK zadanie było w trakcie realizacji i miało zostać zakończone w IV kwartale 2017 r.

Minister Środowiska wykreślił z planu pracy państwowej służby geologicznej na rok 2017 zadanie *Analiza i ocena prawidłowości pobierania próbek z wykonywania robót geologicznych, środowiskowych i hydrogeologicznych oraz gromadzenie informacji o zamierzonym poborze próbek*. Zadanie to wynika z art. 162 ust. 1 pkt 11 pgg. Termin realizacji zadania obejmował okres od stycznia 2017 r. do grudnia 2020 r. Wartość zadania wynosiła 9 550 tys. zł. Minister uznał, że istnieje możliwość zlecenia wykonania tego zadania w terminie późniejszym, w zakresie zaproponowanym przez Ministerstwo Środowiska.

Według wyjaśnień Piotra Nowaka, Dyrektora DGK<sup>36</sup>, w 2018 r. i w latach następnych w planach pracy psg uruchomione zostanie zadanie pt. - *Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie sprawdzania prawidłowości poboru próbek w wykonaniu robót geologicznych*. Aktualnie doprecyzowywany jest zakres przedsięwzięcia, tak aby jego realizacja przebiegała w ścisłej współpracy PIG-PIB z organami administracji geologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 308 – 341, 740-760, 1357-1364)

W latach 2016-2017 PIG-PIB nie realizował swojego ustawowego zadania pt. - *Analiza i ocena prawidłowości pobierania próbek z wykonywania robót geologicznych, środowiskowych i hydrogeologicznych oraz gromadzenie informacji o zamierzonym poborze próbek*. Jak wyjaśniła Danuta Czerniawska, Dyrektor Departamentu Nadzoru Geologicznego (DNG)<sup>37</sup>, PIG-PIB nie występował do Ministra Środowiska o wydanie odrębnego upoważnienia do kontroli prawidłowości pobrania próbek z wykonywania robót geologicznych. Ponadto wskazała, że planowane wydatki ze środków publicznych, przedstawione przez PIG-PIB nie wynikały „z żadnych analiz dotyczących ilości próbek prawdopodobnie źle pobranych”. NIK, biorąc pod uwagę argumentację Ministra Środowiska dotyczącą oszacowania przez PIG-PIB kosztów tego zadania, wskazuje iż w uwagach do planu pracy psg na rok 2017 i lata następne, zaopiniowanego pod tym względem negatywnie, Minister Środowiska wskazał, że istnieje możliwość „powierzenia zadania do realizacji w terminie póź-

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

<sup>36</sup> Pismo z dnia 21 września 2017 r., znak DGK. VI.091-1.2017.JM

<sup>37</sup> Pismo z dnia 11 września 2017 r., znak DNG-wnsg.0911.6.2017.BB

niejszym, w zakresie zaproponowanym przez Ministerstwo Środowiska”. W opinii NIK, należy zapewnić realizację tego zadania przez PIG-PIB.

(dowód: akta kontroli str. 740-760)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### 3. Wykonywanie zadań organu koncesyjnego

Opis stanu faktycznego

Według danych Ministerstwa (zgodnie z *Bilansem zasobów złóż kopalin* wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.), w Polsce, wśród zasobów, udokumentowanych złóż kopalin było: 350 złóż kopalin stałych<sup>38</sup>, w tym węgiel brunatny –90 złóż, węgiel kamienny –155 złóż. DGK nie posiada danych umożliwiających przedstawienie powierzchni poszczególnych złóż kopalin. Dla udokumentowanych złóż było 96 obszarów o powierzchni całkowitej 2 412,4 km<sup>2</sup>, dla których wydano koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż (w tym: 13 obszarów - węgiel brunatny, 62 obszarów - węgiel kamienny, 21 obszarów –pozostałe kopaliny). Dodatkowo, 90 obszarów o powierzchni 12 163,0 km<sup>2</sup>, objęte było koncesjami na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin (w tym: dwa obszary - węgiel brunatny, 42 obszary - węgiel kamienny, 46 obszarów - pozostałe kopaliny).

Według stanu na dzień 1 maja 2017 r., wśród udokumentowanych złóż były 354 złoża kopalin stałych, w tym węgiel brunatny –91 złóż, węgiel kamienny –157 złóż. Wśród udokumentowanych złóż było 90 obszarów o powierzchni całkowitej 2 394,2 km<sup>2</sup>, dla których wydano koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż (11 obszarów - węgiel brunatny, 58 obszarów – węgiel kamienny, 21 obszarów –pozostałe kopaliny). Dodatkowo, 65 obszarów o powierzchni 8 678,37 km<sup>2</sup>, objęte było koncesjami na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin (w tym: jeden obszar - węgiel brunatny, 28 obszarów –węgiel kamienny, 36 obszarów –pozostałe kopaliny).

W Polsce (zgodnie z *Bilansem zasobów złóż kopalin* wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.) było 386 udokumentowanych złóż węglowodorów<sup>39</sup>, o łącznej powierzchni 1 877,5 km<sup>2</sup> (w tym gaz ziemny –291 złóż i ropa naftowa –85 złóż, o łącznej powierzchni całkowitej 1 619,1 km<sup>2</sup> oraz metan jako kopalina główna w złożu –10 złóż o całkowitej powierzchni 258,3 km<sup>2</sup>). Wśród udokumentowanych złóż było 236 obszarów o powierzchni całkowitej 1 720,7 km<sup>2</sup>, dla których wydano koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż, (w tym: 234 obszary – ropa naftowa i gaz ziemny oraz dwa obszary - metan jako kopalina główna). Dodatkowo, 146 obszarów o powierzchni 96 958,2 km<sup>2</sup>, objęte było koncesjami na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów (w tym: 140 obszarów – ropa naftowa i gaz ziemny oraz sześć obszarów - metan jako kopalina główna).

Według stanu na dzień 31 maja 2017 r., wśród udokumentowanych złóż były 234 obszary o powierzchni całkowitej 1 728,8 km<sup>2</sup>, dla których wydano koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż (w tym: 231 obszarów – ropa naftowa i gaz ziemny oraz trzy obszary - koncesje na metan jako kopalina główna). Dodatkowo, 75 obszarów o powierzchni 42 531 km<sup>2</sup>, objęte było koncesjami na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów (w tym: 67 obszarów – ropa naftowa i gaz ziemny oraz osiem obszarów - metan jako kopalina główna), a 18 obszarów o powierzchni

<sup>38</sup> Dla których organem koncesyjnym jest Minister Środowiska zgodnie z art. 22 ust. 1 pgg, z wyłączeniem węglowodorów

<sup>39</sup> Zgodnie z art. 6 pgg węglowodorami - są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca

12 988,1 km<sup>2</sup>, objęte było koncesjami na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy i gazu ziemnego (17 obszarów – ropa naftowa i gaz ziemny oraz jeden obszar - metan jako kopalina główna).

(dowód: akta kontroli str.867-904, 1145-1152)

W procesie wydawania koncesji, w okresie objętym kontrolą, obowiązywały następujące procedury wewnętrzne dotyczące zasad prowadzenia postępowań koncesyjnych:

- *Zasady dla procedury porównywania wniosków o udzielenie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie węglowodorów złożonych, zgodnie z art. 46 tej ustawy (tzw. „open door”) z dnia 24 lipca 2012 r.;*
- *Procedura dotycząca udzielania koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż kopalin (z wyłączeniem węglowodorów) w trybie „open door” z dnia 16 stycznia 2015 r.;*
- *Zasady postępowania prowadzonego na podstawie art. 28i oraz następnych ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze z dnia 17 lutego 2015 r. (wnioski na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, z wyłączeniem węglowodorów);*
- *Procedura porównywania konkurencyjnych wniosków o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin (z wyłączeniem węglowodorów)” z dnia 8 maja 2014 r.*

Procedury te były wcześniej przedmiotem oceny w przeprowadzonej przez NIK kontroli pt. *Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego (I/16/001)*<sup>40</sup>. W obecnej kontroli nie prowadzono ich oceny.

(dowód: akta kontroli str. 905-960)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DGK<sup>41</sup>, obecna polityka koncesjonowania działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin ze złóż realizowana jest przez kształtowanie przepisów prawa, we współpracy z podmiotami zainteresowanymi w oparciu o dotychczasowe doświadczenia, światowe trendy oraz dobre praktyki. Ma to służyć przejrzystości przepisów, ułatwić ich stosowanie w praktyce i zapewnić przedsiębiorcom równe traktowanie. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DSA<sup>42</sup>, w projekcie PSP wskazano działania niezbędne do prowadzenia skutecznej polityki koncesyjnej, która wymaga wypracowania nowych ram prawnych, wyznaczania konkretnych surowców strategicznych, kluczowych i krytycznych, waloryzacji złóż kopalin, dokonania oceny potencjału oraz weryfikacji użyteczności systemu MIDAS, a także informacji publikowanych corocznie w *Bilansie Zasobów Złóż Kopalin w Polsce*. Strategia zagospodarowania kluczowych złóż kopalin zostanie wypracowana dopiero w ramach prac nad PSP.

(dowód: akta kontroli str. 967-973, 1142)

### **Udzielanie koncesji na kopaliny stałe, z wyłączeniem węglowodorów**

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. DGK prowadził:

- 71 postępowań w sprawie wydania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego, w tym cztery postępowania z urzędu i 67 postępowań na wniosek, (a wśród nich osiem w sprawie wydania koncesji, 33 w sprawie przeniesienia

<sup>40</sup> Kontrolą objęto lata 2008-2016 w zakresie udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie węglowodorów oraz lata 2013-2016 w zakresie udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu łupkowego.

<sup>41</sup> Pismo z dnia 11 sierpnia 2017 r., znak DGK.VI.091-1.2017.JM

<sup>42</sup> Pismo z dnia 18 sierpnia 2017 r., znak DSA-LO.0911.1.2017.MP

koncesji, 13 w sprawie zmiany koncesji, osiem w sprawie wygaśnięcia koncesji oraz pięć postępowań w innych sprawach). Nie wystąpił przypadek odmowy wydania koncesji;

- 72 postępowania w sprawie wydania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie węgla kamiennego, w tym 27 postępowań z urzędu i 45 postępowań na wniosek (a wśród nich osiem w sprawie wydania koncesji, cztery w sprawie przeniesienia koncesji, 28 w sprawie zmiany koncesji, oraz dwa postępowania w innych sprawach). Wystąpiły dwa przypadki odmowy wydania koncesji;
- dwa postępowania w sprawie wydobywania węgla brunatnego oraz dwa postępowania na poszukiwanie i rozpoznawanie węgla brunatnego;
- osiem postępowań na wydobywanie pozostałych kopalin, w tym jedno postępowanie z urzędu i siedem postępowań na wniosek (z czego cztery w sprawie wydania koncesji, jedno w sprawie zmiany koncesji, jedno w sprawie wygaśnięcia koncesji i jedno w innych sprawach. Nie wystąpił przypadek odmowy wydania koncesji);
- 64 postępowań na poszukiwanie i rozpoznawanie pozostałych kopalin, w tym 10 postępowań z urzędu i 54 postępowania na wniosek (a wśród nich 22 postępowania w sprawie wydania koncesji i 32 w sprawie zmiany koncesji). Wystąpił jeden przypadek odmowy wydania koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 873-880, 901-904, 967-874, 1119-1133)

Efektom prowadzonych postępowań było wydanie siedmiu koncesji na wydobywanie węgla kamiennego, trzech koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie węgla kamiennego. Wydano również trzy koncesje na wydobywanie pozostałych kopalin stałych<sup>43</sup> oraz siedem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie pozostałych złóż kopalin stałych<sup>44</sup>. Nie wydano żadnej koncesji dotyczącej węgla brunatnego. Wydano cztery decyzje w sprawie cofnięcia koncesji<sup>45</sup>. Wystąpiły trzy przypadki odmowy udzielenia koncesji<sup>46</sup>, w tym odmowa udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża soli, odmowa udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węgla kamiennego oraz odmowa udzielenia koncesji na rozpoznanie złoża węgla kamiennego. We wszystkich przypadkach jako podstawę<sup>47</sup> odmowy wskazano sprzeczność z interesem publicznym, szczególnie dotyczącym racjonalnej gospodarki złożami kopalin.

Z niewielkimi odstępstwami, dotyczącymi czasu i podjętych działań, wydawanie koncesji odbywało się zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DGK<sup>48</sup>, dokument pt. *Zasady postępowania prowadzonego na podstawie art. 28i oraz następnych ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze z dnia 17 lutego 2015 r.* ma charakter jedynie wewnętrznej instrukcji, a ich niewypełnianie nie wpływa na przebieg postępowania.

Udzielone koncesje zawierały elementy wynikające z przepisów *ppg*. Czas trwania postępowań, objętych badaniem NIK, o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin wynosił ok. 190 dni (w tym 60 dni było terminem wskazanym

<sup>43</sup> Kruszywo naturalne z obszarów morskich RP – 2 koncesje, rudy miedzi – 1 koncesja

<sup>44</sup> Złóża: soli kamiennych – 1 koncesja, gipsów miocenkich – 1 koncesja, rud miedzi – 2 koncesje, rud miedziowo-polimetalicznych – 1 koncesja, rud złota – 1 koncesja oraz poszukiwanie mineralizacji miedziowo-polimetalicznej – 1 koncesja

<sup>45</sup> dwie – dotyczące węgla kamiennego, jedna – rud miedzi i srebra, jedna – soli potasowo-magnezowej

<sup>46</sup> Decyzja znak DGK-VI.4770.17.2016.JT.15 z 29 marca 2017 r., Decyzja znak DGK-VI.4770.44.2016.IK.1 z 6 marca 2017 r., Decyzja DGK-VI.4770-24.2016.TS.7

<sup>47</sup> art. 29 ust. 1 *ppg*

<sup>48</sup> Pismo z dnia 5 września 2017 r., znak DGK.VI.091-1.2017.JM

w ogłoszeniu w BIP na składanie wniosków o udzielenie koncesji, a 14 dni było czasem na opiniowanie wniosków przez jednostki samorządu terytorialnego). W przypadku postępowań o udzielenie koncesji na wydobycie kopaliny, czas trwania postępowań wynosił od 80 dni do 232.

Przedmiotem badania NIK były postępowania w przedmiocie siedmiu koncesji na wydobywanie węgla kamiennego<sup>49</sup>, trzech koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie węgla kamiennego<sup>50</sup> oraz czterech koncesji dotyczących innych kopaliny stałych.

Na podstawie badanej próby stwierdzono, że koncesje udzielone na poszukiwanie i rozpoznawanie kopaliny, były opiniowane przez właściwe organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, a koncesje udzielone na wydobywanie węgla kamiennego były uzgadniane z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopaliny oraz z właściwym organem wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego. Realizowano także procedury określone w art. 28i-28l pgg, dotyczące wniosków o prowadzenie poszukiwania lub rozpoznawania złóż węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennych, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych. Należy zauważyć, że w okresie objętym kontrolą, po zamieszczeniu w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenia o możliwości składania innych wniosków o udzielenie koncesji na wykonywanie takiej samej działalności w przestrzeni objętej złożonym wnioskiem, nie było przypadków złożenia wniosków konkurencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 871-904, 1119-1133, 1242-1243, 1664-1677, 1678-2021)

### **Udzielanie koncesji na węglowodory**

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. DGK prowadził:

- 173 postępowania w sprawie wydania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów, w tym 77 postępowań z urzędu i 96 postępowań na wniosek (z czego 24 w sprawie wydania koncesji, trzy w sprawie przeniesienia koncesji, 59 w sprawie przekształcenia koncesji, osiem w sprawie zmiany koncesji oraz dwa postępowania w innych sprawach). W jednym przypadku organ odmówił wydania koncesji ze względu na zagrożenie dla interesu publicznego z tytułu ochrony środowiska, w tym również racjonalnego gospodarowania kopaliny;
- 13 postępowań w sprawie wydania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobycie węglowodorów (dalej *koncesja łączna*), w tym trzy postępowania z urzędu w sprawie zmiany koncesji i 10 postępowań w wyniku przeprowadzonych przetargów w sprawie wydania koncesji (z tego dwie koncesje wydano, jedna sprawa jest w toku, a siedem postępowań umorzono). Nie wystąpił przypadek odmowy wydania koncesji;
- 52 postępowania na wniosek, w sprawie wydobywania węglowodorów ze złóż, w tym trzy w sprawie wydania koncesji, 42 w sprawie zmiany koncesji, pięć w sprawie wygaśnięcia koncesji oraz dwa w innych sprawach. Nie było przypadku odmowy wydania koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 871-900, 975-980, 983-984)

W wyniku prowadzonych powyższych postępowań, wydano dwie *koncesje łączne*, dwie koncesje na rozpoznawanie złoża węglowodorów (gaz ziemny), 12 koncesji

<sup>49</sup> Dotyczyły złóż: „BYTOM I-1”, „Brzeziny”, „Piekary”, „Jaworzno”, „Chwałowice 1”, „Brzezinka 1”, „Janina”.

<sup>50</sup> Dotyczyły złóż: „Pniówek”, „Jan Kanty-Szczakowa”, „Piast”.



na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz dwie koncesje na wydobycie węglowodorów ze złóż. Odmówiono wydania jednej koncesji ze względu na zagrożenie dla interesu publicznego, z tytułu ochrony środowiska, w tym również racjonalnego gospodarowania kopaliniami. Wydano trzy decyzje w sprawie cofnięcia koncesji. Na podstawie zbadanej próby 11 wydanych koncesji na węglowodory stwierdzono, że były one wydane zgodnie z procedurami określonymi w *pgg*. Koncesje udzielane na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów były opiniowane przez właściwe organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, a koncesje udzielane na wydobycie węglowodorów ze złóż były uzgadniane z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin oraz z właściwymi organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego. Wydane *koncesje łączne* opiniowane były przez właściwe organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, nie były natomiast opiniowane ani uzgadniane przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin. Według wyjaśnień Piotra Nowaka, Dyrektora DGK<sup>51</sup> w ustawie *pgg* nie ma przepisów, które wymagają uzgodnienia/opiniowania z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż czy wydania decyzji inwestycyjnej umożliwiającej przystąpienie do fazy wydobywania. Oznacza to, że wydanie wskazanych aktów administracyjnych przez organ koncesyjny odbywa się bez udziału ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin, tj. Ministra Energii. Dalej Dyrektor DGK wyjaśnił, iż dążąc do zapewnienia spójności systemu koncesjonowania działalności regulowanej ustawą *pgg*, w DGK Ministerstwa Środowiska podjęte zostały prace legislacyjne, które mają ustanowić wymóg współdziałania organu koncesyjnego z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin przy wydawaniu decyzji inwestycyjnej umożliwiającej przystąpienie do fazy wydobywania węglowodorów.

W okresie objętym kontrolą ogłoszonych było 10 postępowań przetargowych na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż. W siedmiu przypadkach nie wpłynęła żadna oferta i organ koncesyjny umorzył postępowanie, w trzech wpłynęło po jednej ofercie (dwie koncesje zostały wydane, jedna sprawa jest w toku<sup>52</sup>).

Czas trwania postępowań, objętych badaniem NIK, o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów trwał od 364 dni do 854 dni (w tym, wskazane w ogłoszeniu, w Dzienniku UE i BIP 90-121 dni było terminem na składanie wniosków o udzielenie koncesji, a 14 dni było czasem na opiniowanie lub uzgadnianie wniosków przez inne organy). W przypadku badanego postępowania o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż czas trwania postępowania wyniósł 168 dni.

(dowód: akta kontroli str. 871, 982, 1278-1285, 2045-2517)

### **Umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego**

Zgodnie z art. 14 *pgg*, ustanowienie użytkowania górniczego może być poprzedzone przetargiem, w szczególności, gdy o jego ustanowienie ubiega się więcej niż jeden podmiot. W okresie objętym kontrolą nie były prowadzone postępowania przetargowe o ustanowienie użytkowania górniczego w związku z tym, że nie było żadnego przypadku, w którym więcej niż jeden podmiot ubiegałby się o ustanowienie użytkowania górniczego dla tego samego obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 967-973)

<sup>51</sup> Pismo z dnia 12 września 2017 r., znak DGK.VI.0912.7.2017.BG

<sup>52</sup> Wg stanu na dzień 6 września 2017 r.

## Monitorowanie przedsiębiorców

Monitorowanie spełniania przez przedsiębiorców warunków i wymogów określonych w udzielonych koncesjach na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż oraz wydobywanie kopalin ze złóż od dnia 31 marca 2015 r. należało do właściwości DGK.

Natomiast monitorowanie zobowiązań wynikających z udzielonych koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów lub wydobywanie węglowodorów ze złóż, do dnia 2 czerwca 2016 r. należało do kompetencji Departamentu Nadzoru Geologicznego (dalej DNG). Od dnia 3 czerwca 2016 r. kompetencje te należą do DGK.

Według wyjaśnień Dyrektora DNG<sup>53</sup>, monitorowanie odbywało się zgodnie z wypracowaną w DNG praktyką, a następnie opracowaną procedurą pt. *Wewnętrzna procedura monitoringu wykonywania przez przedsiębiorców warunków koncesji węglowodorowych (poszukiwanie i rozpoznawanie)* z dnia 9 grudnia 2015 r.

Zastępca Dyrektora DGK<sup>54</sup> nie wskazał procedur obowiązujących w DGK, które dotyczą monitorowania. Wyjaśnił natomiast, że pracownicy monitorują działalność przedsiębiorców w zakresie udzielonych koncesji na podstawie analizy rocznych oraz kwartalnych sprawozdań z działalności objętej koncesją, zawiadomień o rozpoczęciu robót geologicznych (przekazywanych organowi koncesyjnemu), spisów zdawczo-odbiorczych próbek przekazywanych do archiwum próbek geologicznych, informacji pozyskanych z Wyższego Urzędu Górniczego, a także innych informacji i dokumentów składanych przez przedsiębiorców.

Monitorowanie zobowiązań koncesyjnych obejmuje również regularną analizę następujących rejestrów:

- „Rejestr próbek i rdzeni z otworów koncesyjnych przekazanych do Centralnego Archiwum Geologicznego” aktualizowany przez PIG-PIB i przekazywany do MŚ raz na kwartał od 2015 r.;
- „Rejestr wierceń poszukiwawczo-rozpoznawczych za gazem ziemnym i ropą naftową” aktualizowany przez Wyższy Urząd Górniczy i przekazywany do MŚ raz na dwa tygodnie od 2014 r.;
- „Rejestr dokumentacji geologicznych innych przedłożonych do Ministerstwa Środowiska” przygotowywany przez pracownika DGK-IV (Wydział Węglowodorów) i aktualizowany raz na dwa tygodnie od 2015 r.;
- „Rejestr przedłożonych do Ministerstwa Środowiska Dodatków do PRG” przygotowywany przez pracownika DGK-IV (Wydział Węglowodorów) i aktualizowany raz na dwa tygodnie od 2017 r.

Dane z monitorowania zobowiązań koncesyjnych dla węglowodorów zawiera tabela monitoringu sporządzona w Wydziale Węglowodorów DGK, a monitorowanie zobowiązań koncesyjnych dla kopalin jest opisane w protokołach zawierających informacje na temat stanu realizacji prac w ramach poszczególnych koncesji, sporządzane w Wydziale Kopalin Stałych DGK.

Monitorowanie realizacji warunków umów o ustanowienie użytkowania górniczego, z tytułu poprawności i terminowości regulowania wynagrodzenia umownego, należy do Biura Finansowego Ministerstwa (dalej BF). Tam prowadzona jest bieżąca analiza stanu należności z tytułu tych umów. W przypadku stwierdzenia zaległości BF rozpoczyna procedurę zmierzającą do wyegzekwowania należności.

Dochody uzyskane przez Skarb Państwa w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. z tytułu użytkowania górniczego wyniosły 347 852,0 tys. zł.

<sup>53</sup> Pismo z dnia 5 września 2017 r., identyfikator 457029.1188457.906825

<sup>54</sup> Pismo z dnia 11 sierpnia 2017 r., znak DGK.VI.091-1.2017.JM

Zgodnie z art. 37 ustawy *pgg*, w przypadku, gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia.

W przypadku, gdy przedsiębiorca nie wykonał ww. postanowienia organ koncesyjny może, bez odszkodowania cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres.

Według wyjaśnień Dyrektora DGK<sup>55</sup>, organ koncesyjny, w ramach monitorowania udzielonych koncesji<sup>56</sup>, w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów *pgg* i warunków koncesji, w zależności od specyfiki każdego przypadku oraz rodzaju naruszeń albo kieruje do przedsiębiorcy pismo w celu wyjaśnienia danej nieprawidłowości, albo wszczyna postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji, w którym wydaje postanowienie wzywające do usunięcia naruszeń, pod rygorem cofnięcia koncesji. Postępowania w celu cofnięcia koncesji na kopaliny w czterech przypadkach zakończyły się decyzjami cofającymi koncesje (trzy z powodu nieprzystąpienia w terminie do prac, jedna z powodu prowadzenia działalności bez zatwierdzonego Planu Ruchu Zakładu Górniczego), w dwóch przypadkach decyzjami umarzającymi postępowania, a w jednym przypadku decyzją stwierdzającą brak podstaw do cofnięcia koncesji. W przypadku koncesji węglowodorowych wystąpiły trzy sytuacje, w których wydano decyzję w przedmiocie cofnięcia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów ze względu na niewypełnianie warunków koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 967-973, 981, 1094-1118, 1260-1272, 1278-1347, 1357-1535)

Ustalone  
nieprawidłowości

Nieprawidłowości stwierdzone w badanej działalności kontrolowanej jednostki:

1. Działania Ministra Środowiska, mające na celu wprowadzenie w przepisach *pgg* obowiązku uzgadniania z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin udzielanych *koncesji łącznych* - jednocześnie na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz ich wydobywanie - podjęte były zbyt późno. Spowodowało to, że w okresie objętym kontrolą zostały udzielone dwie węglowodorowe *koncesje łączne* (koncesja Nr 2/2017/Ł z dnia 7 marca 2017 r. oraz koncesja Nr 5/2017/Ł z dnia 14 czerwca 2017 r.) bez uzgodnienia z Ministrem Energii jako właściwym ds. gospodarki złożami kopalin.

Możliwość udzielenia takiej *koncesji łącznej* wprowadzono z dniem 1 stycznia 2015 r.<sup>57</sup>. Projekt proponowanych zmian *pgg*, dotyczących uzgadniania takich koncesji z Ministrem Energii, został przekazany przez Ministra Środowiska do Rządowego Centrum Legislacji dopiero w dniu 15 września 2017 r. Przepisy art. 23 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 49g *pgg* nie nakładają obowiązku opiniowania ani uzgadniania z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin węglowodorowych *koncesji łącznych*. Dodatkowo, przepis art. 23 ust. 2a pkt 2 *pgg* nie wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1 *pgg*. Przepisy te są niespójne z wprowadzoną z dniem 27 listopada 2015 r. zmianą *ustawy o działach*<sup>58</sup>. Według wyjaśnień Dyrektora DGK<sup>59</sup>, dążąc do zapewnienia spójności systemu koncesjonowania działalności regulowanej ustawą *pgg*, w DGK Ministerstwa Środowiska podjęto prace legislacyjne, które mają ustanowić wymóg

<sup>55</sup> Pismo z dnia 12 września 2017 r., znak DGK.VI.0912.7.2017.BG.

<sup>56</sup> W badanej próbie koncesji wydanych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. w nie stwierdzono takich przypadków.

<sup>57</sup> Ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1133).

<sup>58</sup> Zgodnie z art. 11a od 27 listopada 2015 r. do ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin należy polityka koncesyjna w zakresie wydobywania paliw kopalnych prowadzona w uzgodnieniu z Ministrem Środowiska.

<sup>59</sup> Pismo z dnia 12 września 2017 r., znak DGK.VI.0912.7.2017.BG.

współdziałania organu koncesyjnego z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin przy wydawaniu decyzji inwestycyjnej, umożliwiającej przystąpienie do fazy wydobywania węglowodorów. Zaproponowano dodanie w art. 23 *pgg* ustępu 1a w brzmieniu: „Wydanie decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1 *pgg* wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin”. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę zapis art. 23 ust. 1 pkt 3 *pgg*, zgodnie z którym udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 *pgg* (w tym węglowodorów) wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin, analogiczne uzgodnienie z Ministrem Energii powinno być wymagane w procesie wydawania *koncesji łącznej*. Proponowana przez Ministerstwo zmiana w postaci wymogu uzgadniania decyzji inwestycyjnej dopiero przed rozpoczęciem prac wydobywczych w ramach udzielonej *koncesji łącznej* ogranicza Ministrowi Energii możliwości skutecznego prowadzenia racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialni byli kolejni dyrektorzy DGK, do których należało inicjowanie i przygotowywanie projektów aktów normatywnych w zakresie właściwości jednostki organizacyjnej Ministerstwa, którą kierują (§ 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa<sup>60</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 871, 1278-1286, 1350-1352)

2. Czas trwania postępowań w sprawie wydania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów wynosił od 364 dni do 854 dni, co przekracza terminy ustawowe określone w art. 35 § 1 i § 3 *kpa*. Jako przykład należy podać długi okres bezczynności organu wydającego koncesje przed pierwszym wezwaniem do usunięcia braków we wniosku dla następujących koncesji:
  - Nr 3/2016/p z dnia 26 kwietnia 2016 r., na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w obszarze „Koło”, której czas procedowania wyniósł 574 dni<sup>61</sup>. Pierwsze wezwanie do usunięcia braków we wniosku z dnia 30 września 2014 r. nastąpiło po upływie 147 dni od daty wpłynięcia wniosku natomiast zawiadomienie o niezakończonym terminie nastąpiło dopiero w dniu 11 listopada 2015 r. ;
  - Nr 3/2016 z dnia 14 marca 2016 r. na wydobywanie metanu z pokładów węgla kamiennego ze złoża „Jankowice-Wschód”, której czas procedowania wyniósł 364 dni<sup>62</sup>. Pierwsze wezwanie do usunięcia braków we wniosku nastąpiło po upływie 177 dni od daty wpłynięcia wniosku przedsiębiorcy w dniu 16 marca 2015 r.,
  - Nr 2/2016 z dnia 8 marca 2016 r. na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża „Batycze”, której czas procedowania wyniósł 433 dni<sup>63</sup>. Pierwsze wezwanie do usunięcia braków nastąpiło po upływie 216 dni od daty wpłynięcia wniosku przedsiębiorcy w dniu 31 grudnia 2014 r.,

<sup>60</sup> Zarządzenia Ministra Środowiska: z dnia 10 czerwca 2014 r. ( Dz. Urz. MŚ poz. 39, ze zm.) i z dnia 3 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. MŚ poz. 41)

<sup>61</sup> W tym termin 14 dni na opiniowanie przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. W tym terminie zawarty jest również termin przesunięcia na styczeń 2016 r. popisania umowy i koncesji, o który wniosł przedsiębiorca pismem z dnia 15 października 2015 r. Następnie w dniu 15 grudnia 2015 r. przedsiębiorca zgłosił gotowość podpisania umowy.

<sup>62</sup> W tym termin 14 dni na uzgadniania przez ministra właściwego do spraw gospodarki kopalinami i organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>63</sup> W tym termin 14 dni na uzgadniania przez ministra właściwego do spraw gospodarki kopalinami i organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego.

- Nr 1/2017/p z dnia 31 stycznia 2017 r. na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w obszarze „Kolo Zachód”, której czas procedowania wyniósł 854 dni<sup>64</sup>. Pierwsze wezwanie do usunięcia braków nastąpiło po upływie 302 dni od daty wpłynięcia wniosku przedsiębiorcy w dniu 30 września 2014 r. Dodatkowo zwrot podpisanej przez przedsiębiorcę umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego nastąpił w dniu 10 października 2016 r., a jej podpisanie przez Ministerstwo nastąpiło w dniu 31 stycznia 2017 r., tj. po upływie 112 dni;

Według wyjaśnień Dyrektora DGK<sup>65</sup>, czas trwania poszczególnych postępowań jest uzależniony od liczby wpływających wniosków, możliwości kadrowych i stopnia skomplikowania sprawy. Ponadto wyjaśnił, że decyzje koncesyjne były wydawane przez organ w najwcześniejszym możliwym terminie od daty wpłynięcia do organu umowy użytkowania górniczego podpisanej przez przedsiębiorcę. W przypadku postępowań objętych badaniem było to okres od dwóch do 14 tygodni. Wynikał on albo z obciążenia pracowników DGK innymi obowiązkami, albo z potrzeby rozstrzygnięcia przez organ wątpliwości co do ostatecznego kształtu decyzji koncesyjnej.

W ocenie NIK, długotrwałe procedowanie świadczyć może o niewłaściwej organizacji pracy w Ministerstwie, na co wskazują zwłaszcza długie okresy bezczynności przed pierwszym wezwaniem do uzupełnienia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1278-1285, 2147-2189, 2229-2242, 2272-2369, 2370-2484)

3. W procesie wydawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz wydobywanie kopalin, a także na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, były naruszane przepisy *kpa*, w tym:

- art. 36 § 1 *kpa*, zgodnie z którym o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Brak zawiadomień o niezłatwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy wystąpił w przypadku: pięciu (spośród 14 badanych) koncesji na kopalinę<sup>66</sup>; sześciu (spośród 11 badanych) koncesji na węglowodory<sup>67</sup>.

Według wyjaśnień Dyrektora DGK<sup>68</sup>, brak pism informujących o przedłużeniu postępowania w sprawie kopalin wynikał z bieżącego informowania stron postępowania drogą telefoniczną o podejmowanych czynnościach. Ponadto organ w trakcie procedowania podejmował czynności w sposób ciągły (bez zbędnej zwłoki i bezczynności). Jednocześnie też Dyrektor DGK<sup>69</sup> wyjaśnił, że wynikający z art. 36 *kpa* obowiązek poinformowania strony o niezłatwieniu sprawy w terminie ma charakter bezwzględny, tj. niezależny od etapu na którym znajduje się zawieszona w organie sprawa administracyjna.

<sup>64</sup> W tym 121 dni wskazane w ogłoszeniu w Dzienniku UE i termin 14 dni na opiniowanie przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>65</sup> Pismo z dnia 12 września 2017 r., znak DGK.VI.0912.7.2017.BG.

<sup>66</sup> Koncesja 2/2015 z 16 kwietnia 2016 r., 4/2017/p z dnia 2 czerwca 2017 r., 8/2016/p z dnia 14 września 2016 r., 11/2015/p z dnia 23 grudnia 2015 r., 9/2015/p z dnia 4 listopada 2015 r.

<sup>67</sup> Koncesja 1/2015/p z dnia 16 lutego 2015 r., 3/2016 z dnia 14 marca 2016 r., 1/2017/p z dnia 31 stycznia 2017 r., 10/2015/p z dnia 17 grudnia 2017 r., 6/2016/p z dnia 30 czerwca 2016 r., 5/2016/p z dnia 9 czerwca 2016 r.

<sup>68</sup> Pismo z dnia 5 września 2017 r., znak DGK.VI.091-1.2017.JM.

<sup>69</sup> Pismo z dnia 12 września 2017 r., znak DGK.VI.0912.7.2017.BG.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 14 §1 i §2 *kpa* wszelkie czynności procesowe powinny być dokonywane w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, albo ich przebieg powinien być utrwalony na piśmie. Dopuszczalne jest załatwienie ustne wyjątkowo, ale treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. W przedstawionej dokumentacji brak było sporządzonych protokołów oraz adnotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1678-1707, 1871-1883, 1921-1955, 1984-2021, 2147-2189, 2229-2271, 2272-2369, 2485-2504, 2505-2517)

- art. 9 w związku z art. 10 *kpa*, zgodnie z którym organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego oraz obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania.

W przypadku koncesji 10/2015/p z dnia 17 grudnia 2015 r. na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża metanu w pokładach węgla kamiennego w rejonie „Żory M”, w dniu 29 czerwca 2015 r. do kancelarii Ministerstwa wpłynęło pismo przedsiębiorcy z zapytaniem na jakim etapie postępowanie znajduje się wniosek. Pismo to pozostało bez odpowiedzi ze strony Ministerstwa.

W trakcie uzgadniania koncesji Nr 2/2016 z dnia 8 marca 2016 r. na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża Batycze, w dniu 27 marca 2015 r. do Ministerstwa wpłynęło pismo przedsiębiorcy z prośbą o informację odnośnie podjętych działań i aktualnego stanu zaawansowania prac mających na celu udzielenie koncesji. Według wyjaśnień Dyrektora DGK<sup>70</sup>, zgodnie z art. 36 § 1 *kpa*, pismem z dnia 16 czerwca 2015 r. poinformowano przedsiębiorcę, że rozpatrzenie złożonego wniosku zostaje wydłużone z uwagi na konieczność wnikliwej analizy materiału dowodowego oraz konieczność przeprowadzenia postępowania dotyczącego oceny, czy przedsiębiorca znajduje się pod kontrolą korporacyjną państwa trzeciego, podmiotu lub obywatela państwa trzeciego, a w przypadku znajdowania się pod taką kontrolą czy kontrola ta może zagrażać bezpieczeństwu państwa.

NIK zauważa, że wniosek przedsiębiorcy o przeprowadzenie powyższego postępowania kwalifikacyjnego w oparciu o przepis przejściowy art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy prawo geologiczne i górnicze<sup>71</sup> w związku z art. 49a ust. 1 *pgg* wpłynął do Ministerstwa w dniu 13 stycznia 2015 r., natomiast Minister Środowiska dopiero pismem z dnia 6 lipca 2015 r.<sup>72</sup> (tj. po upływie 172 dni) przekazał wniosek do opiniowania właściwym organom, podczas gdy zgodnie z art. 49a ust. 10 *pgg* Minister powinien przekazać wniosek niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 1278-1286, 2438-2504)

- Art. 107 § 1 pkt 3 *kpa* w związku z art. 305 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>73</sup> poprzez użycie w koncesji Nr 11/2015/p z dnia 23 grudnia 2015 r. na rozpoznawanie złoża soli kamiennej w obszarze „Białogarda” nieprawidłowej nazwy firmy OGP GAZ-SYSTEM S.A. pomimo,

<sup>70</sup> Pismo z dnia 12 września 2017 r., znak DGK.VI.0912.7.2017.BG

<sup>71</sup> Dz. U. poz. 1133

<sup>72</sup> Znak DGK-IV-4770-97/25455/15/LO

<sup>73</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1577

iż we wniosku przedsiębiorcy i w wypisie z KRS-u została wskazana firma Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A., a użyta w koncesji nazwa nie jest skrótem prawnym tej nazwy. Ponadto w decyzji znak DGK-VI-4770-19/11295/15/RM z dnia 24 marca 2015 r. w sprawie odmowy zmiany koncesji nr 33/2013/p również użyto nieprawidłowej nazwy OGP GAZ-SYSTEM S.A., zarówno w treści decyzji, jak i w jej uzasadnieniu. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DGK<sup>74</sup>, użycie w koncesji skrótu jest oczywistą omyłką pisarską, a jakiegokolwiek trudności co do identyfikacji spółki winna rozwiązać pełna nazwa spółki zamieszczona w uzasadnieniu decyzji o udzieleniu koncesji. NIK zauważa, że oznaczenie strony powinno być podane w decyzji w taki sposób i w takim zakresie, aby umożliwiło jej jednoznaczny identyfikację, a rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Ponowne użycie nieprawidłowego skrótu wskazuje na powtarzalność błędu, a nie na oczywistą omyłkę pisarską.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1243, 1664-1665, 1921-1945)

4. Minister Środowiska nie wykorzystywał swoich uprawnień do prowadzenia kontroli u przedsiębiorców w celu oceny prawidłowości korzystania z udzielonych koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin ze złóż, poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów, wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także wykonywania warunków umów o ustanowienie użytkowania górniczego. Monitorowanie ograniczało się do analizy dokumentów przekazywanych przez przedsiębiorców oraz organy nadzoru górniczego. W ocenie NIK, nie zapewniało to skutecznej, bieżącej weryfikacji prawidłowości realizacji obowiązków wynikających z udzielonych koncesji i umów o ustanowienie użytkowania górniczego.

Według wyjaśnień Dyrektora DGK<sup>75</sup>, zgodnie z przepisami ustawy pgg, kontrola działalności zakładów górniczych w miejscu wykonywanej działalności prowadzona jest przez właściwe organy nadzoru górniczego. Ponadto „terenowy monitoring koncesji” przeprowadzony przez pracowników organu koncesyjnego w dużej mierze pokrywałby się z działaniami prowadzonymi przez organy nadzoru górniczego, co wyklucza jego zasadność. W ramach wzmocnienia monitorowania koncesji, planowane jest uruchomienie zadania w ramach Planu prac państwowej służby geologicznej przewidzianych do realizacji w 2018 r. i latach następnych pn.: *„Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie sprawdzania prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych”*.

(dowód: akta kontroli str. 740-760, 1257-1364, 1536-1617,

1. W trakcie uzgadniania koncesji Nr 4/2016 z dnia 31 maja 2016 r. na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Janina”, zgodnie z art. 23 ust. 2a pkt 1 pgg, Burmistrz Chelmka, Wójt Gminy Oświęcim i Wójt Gminy Babice wydali postanowienia o uzgodnieniu wniosku Tauron Wydobycie S.A. przy uwzględnieniu warunków wskazanych w tym postanowieniu. W uzasadnieniu do koncesji wskazano, iż postanowienia wydane przy uzgadnianiu koncesji zawierały warunki, sposób ich realizacji oraz zapis, iż podstawa prawna do uzgodnienia koncesji nie przewiduje możliwości obwarowania warunkami tego postanowienia i organ koncesyjny nie może ich wprowadzić do treści udzielanej koncesji. Również w trakcie uzgadniania koncesji Nr 3/2017 z dnia 6 kwietnia 2017 r. i Nr 4/2017 z dnia 6 kwietnia 2017 r. Prezydent Miasta Piekary Śląskie wydał posta-

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

<sup>74</sup> Pismo z dnia 5 września 2017 r., znak DGK.VI.091-1.2017.JM

<sup>75</sup> Pismo z dnia 21 września 2017 r., znak DGK.VI.091-1.2017.JM

nowienie o uzgodnieniu wniosków Węglokoks Kraj Sp. z o.o. przy uwzględnieniu warunków wskazanych w ww. postanowieniach. W uzasadnieniach do ww. koncesji wskazano, iż uzgodnienia (także wydane przez Prezydenta Miasta Piekary) były pozytywne. Nie wskazano w tych dokumentach, iż postanowienie Prezydenta Miasta Piekary zawierało wymóg zrealizowania warunków lub adnotację, że nie było podstaw prawnych do ich uwzględnienia. Koncesje te były wydawane przez DGK i funkcjonujący w jego strukturze Wydział Kopalni Stałych. Zdaniem NIK, uzasadnienie koncesji, jeżeli jest sporządzane<sup>76</sup>, powinno zawierać tożsame elementy w podobnych sytuacjach, np. jednolitą informację przy warunkach zawartych w uzgodnieniach organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 740-760, 1761-1838)

2. Koncesja nr 2/2017/Ł z dnia 7 marca 2017 r., wydana na poszukiwanie, rozpoznawanie złóż metanu z pokładów węgla oraz wydobywanie metanu z pokładów węgla na obszarze „Międzyrzecze”, nie zawiera regulacji ani pouczenia przedsiębiorcy o konieczności wystąpienia z wnioskiem o zatwierdzenie decyzji inwestycyjnej oraz postanowień co do jej dalszego przebiegu, w przypadku braku uzgodnienia ze strony osób trzecich tj. organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Według doktryny i orzecznictwa, decyzja organu administracji publicznej nakładająca na stronę obowiązek określonego zachowania powinna wyrażać ten obowiązek precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji, aby nie było wątpliwości, czego on dotyczy i jakie obowiązki zostały nałożone na stronę. Według wyjaśnień Dyrektora DGK<sup>77</sup>, treść koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż określona została w art. 49u oraz art. 49v pgg. Przywołane przepisy szczegółowo, w sposób enumeratywny, wliczają elementy koncesji, i nie ma wśród nich wymogu pouczenia przedsiębiorcy o konieczności uzyskania decyzji inwestycyjnej przed przystąpieniem do fazy wydobywania ani informacji o konsekwencji niezgodnienia przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego decyzji inwestycyjnej. NIK zauważa, że realizacja etapu wydobywania uzależniona jest od wydania przez Ministra decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1 pgg, która wymaga wiążącego uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, zależy więc od zdarzenia przyszłego i niepewnego. W przypadku negatywnego uzgodnienia, nie może być kontynuowane wydobywanie metanu z pokładów węgla, zapisane w koncesji. W tej sytuacji, koncesja powinna zawierać informację dla przedsiębiorcy o takim ryzyku i wskazanie, jakie skutki to wywołuje. Według wyjaśnień Dyrektora DGK<sup>78</sup>, to na przedsiębiorcach będących profesjonalistami prowadzącymi reglamentowaną działalność gospodarczą, ciąży obowiązek znajomości bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, regulujących dany rodzaj działalności i to ich obciąża ryzyko związane z prowadzeniem tej działalności. Zdaniem NIK, zważywszy na fakt, iż przy przekształcaniu koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w *koncesje łączne*, w przypadku pięciu postępowań, organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego wydały negatywne opinie, istnieje znaczne ryzyko dla przedsiębiorców, że uzgodnienie decyzji inwestycyjnej z organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego będzie negatywne i może zablokować podjęcie działalności wydobywczej z tytułu już udzielonej *koncesji łącznej*.

<sup>76</sup> Zgodnie z art. 107 § 4 kpa można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony.

<sup>77</sup> Pismo z dnia 12 września 2017 r., znak DGK.VI.0912.7.2017.BG

<sup>78</sup> Pismo z dnia 12 września 2017 r., znak DGK.VI.0912.7.2017.BG



(dowód: akta kontroli str. 1278-1285, 2081-2146)

3. Zgodnie z § 17 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego Ministra Środowiska<sup>79</sup>, do zadań DSA należy opiniowanie zgodności projektów koncesji z polityką surowcową. W badanej próbie udzielonych koncesji nie stwierdzono dokumentów opiniujących projekty koncesji w zakresie ich zgodności z polityką surowcową. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DSA<sup>80</sup>, nie ma przepisów prawnych nakazujących zasięganie takich opinii. Wprowadzenie tego zadania, w czerwcu 2016 r. do zakresu właściwości nowotworzonego departamentu DSA było elementem koncepcji jego funkcjonowania w docelowej formie, tj. po przyjęciu przez Radę Ministrów polityki surowcowej państwa. Obecnie, ze względu na brak strategicznego dokumentu, zadanie opiniowania koncesji pod względem zgodności z polityką surowcową państwa jest zawieszane do czasu przyjęcia polityki surowcowej państwa.

NIK zauważa, że Regulamin Organizacyjny Ministerstwa, wprowadzony zarządzeniem Ministra Środowiska, precyzuje obowiązki jednostek organizacyjnych Ministerstwa. Z wyjaśnień kontrolowanego organu wynika, że intencją Ministra było powierzenie DSA opiniowania projektów koncesji pod kątem przyjętego dokumentu rządowego *Polityka Surowcowa Państwa*. W ocenie NIK, jeżeli tak było, to powinno to znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w treści Regulaminu Organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 1244-1258)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym zakresie, jako niewystarczającą dla zapewnienia racjonalnego wykorzystania i gospodarowania złóż kopalini.

#### 4. Działania w zakresie zarządzania strategicznymi złożami kopalini

Opis stanu faktycznego

Minister nie pozyskiwał informacji oraz nie ewidencjonował danych dotyczących udokumentowanych złóż, które utraciły wartość górnictw ze względu na takie zagospodarowanie tych terenów, które spowodowało brak możliwości eksploatacji złoża lub nieopłacalność ze względów ekonomicznych. Minister Środowiska, w wąskim zakresie, posiadał wiedzę dotyczącą udokumentowanych złóż kopalini tylko na podstawie własnych rozstrzygnięć przy zatwierdzeniu dokumentacji geologicznych i geologiczno-inwestycyjnych oraz sporządzanego co roku przez PIG-PIB *Bilansu zasobów kopalini*. Ponadto, w toku opiniowania projektów Studium, MPZP oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw uzyskiwał wiedzę na temat planowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zmian zagospodarowania przestrzennego, w tym uniemożliwiających prowadzenie działalności górnictw.

Minister nie monitorował zagospodarowania poszczególnych złóż kopalini ze względu na potencjalną utratę możliwości ich eksploatacji. Według wyjaśnień Dyrektora DSA<sup>81</sup>, Minister Środowiska nie jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad zagospodarowaniem strategicznych złóż w trakcie ich eksploatacji.

Minister Środowiska monitorował stan wykorzystywania poszczególnych złóż węglowodorów. Ostatnia aktualizacja zestawienia stanu zagospodarowania złóż węglowodorów została dokonana wg stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. Udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalini i na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż wymaga opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce

<sup>79</sup> Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. MŚ poz. 41)

<sup>80</sup> Pismo z dnia 31 sierpnia 2017 r., znak DSA-LO.0911.1.2017.MP

<sup>81</sup> Pismo z dnia 2 sierpnia 2017 r. (znak DSA-LO.0911.1.2017.MP).

wykonywania zamierzonej działalności. Organy zajmujące stanowisko w przedmiotowej sprawie analizują, czy planowana działalność nie naruszy przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP, ewentualnie określonego w Studium oraz w odrębnych przepisach. Procedura opiniowania jest przeprowadzana również w postępowaniu dotyczącym przekształcenia lub zmiany koncesji, jeżeli ma związek z przedmiotem opiniowania, np. zwiększenie obszaru objętego poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złóż kopalin.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DSA<sup>82</sup>, zgodnie z obowiązującymi przepisami Minister Środowiska ma ograniczone możliwości ochrony złóż kopalin nieeksploatowanych, ponieważ pomimo istnienia obowiązku ujawnienia w dokumentach planistycznych gmin udokumentowanych złóż kopalin oraz wód podziemnych, gminy mogą przewidzieć na tym obszarze takie zagospodarowanie terenu, jak np. budownictwo mieszkaniowe lub inwestycje liniowe, które w przyszłości utrudni lub uniemożliwi eksploatację kopalin ze złóż położonych na tym terenie. Według cytowanych wyjaśnień Dyrektora DSA, obowiązujące przepisy nie dają Ministrowi Środowiska skutecznych instrumentów prawnych umożliwiających zabezpieczenie interesu państwa w przypadkach konfliktu między potrzebą ochrony złóż stanowiących przedmiot własności górniczej oraz planowanym przez gminy zagospodarowaniem przestrzennym, które obecnie lub w przyszłości mogłoby wykluczyć prowadzenie działalności górniczej. Minister Środowiska powołał Zespół do spraw reformy prawa geologicznego i górniczego. Zespół ten w toku kilkumiesięcznych prac przeprowadził szczegółową analizę obowiązujących przepisów z zakresu geologii i górnictwa. Efektem pracy tego zespołu jest *Koncepcja reformy prawa geologicznego i górniczego z 16 marca 2017 r.*

W Ministerstwie Środowiska, w okresie objętym kontrolą, podjęto prace nad zmianami przepisów *pgg* dotyczących powołania Państwowej Agencji Geologicznej, która przejmie obowiązki państwowej służby geologicznej oraz zostanie wyposażona w dodatkowe zadania i kompetencje. Umożliwią one bardziej efektywną gospodarkę złożami strategicznymi oraz pozwolą na rewizję kompetencji organów administracji geologicznej, które będą prowadzone w ramach prac Zespołu ds. Rewizji Kompetencji Organów Administracji Geologicznej. Zespół ten będzie zajmował się analizą dotyczącą zarówno kompetencji poszczególnych organów administracji geologicznej, jak również dostrzeżonymi sporami kompetencyjnymi, powstałymi na podstawie art. 96 ust. 4 *pgg* (organ właściwy do wymierzenia kary wojewodzie za niewydanie zarządzenia zastępczego). Ponadto planowane jest rozszerzenie prac o analizę kompetencji poszczególnych organów, w szczególności przyznania nowych uprawnień, które umożliwią im skuteczniejszą realizację przypisanych im zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1153-1154, 1187-1205, 1350-1354)

Ustalone nieprawidłowości

Minister Środowiska nie podejmował działań mających na celu pozyskanie informacji o przypadkach wyłączenia złóż kopalin (lub ich części) z eksploatacji ze względu na decyzje jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania przestrzennego. Przy braku takiej wiedzy Minister nie miał możliwości skutecznego wykonywania zadań w zakresie gospodarowania złożami kopalin.

Wiedza o sposobie zagospodarowania udokumentowanych złóż kopalin, którą Minister posiada na podstawie sporządzanego co roku przez PIG-PIB bilansu zasobów kopalin, dotyczy zagospodarowanych obszarów kopalin, na które zostały wydane koncesje na wydobycie kopalin i węgłowodorów, a pochodzi od przedsiębiorców (z tytułu art. 101 ust. 8 *pgg*). Minister Środowiska nie wypracował mechanizmu pozy-

<sup>82</sup> Pisma z dnia 21 sierpnia 2017 r. (znak DSA-LO.0911.1.2017.MP) oraz z dnia 2 sierpnia 2017 r. (znak DSA-LO.0911.1.2017.MP).

skiwania informacji o faktycznym zagospodarowaniu złóż, które nie są eksploatawalne. Dodatkowo, wiedza uzyskana w toku opiniowania projektów Studiów, MPZP oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw nie jest miarodajna, gdyż jak stwierdził Dyrektor DSA<sup>83</sup>, opinia Ministra Środowiska nie ma charakteru wiążącego dla jednostki samorządu terytorialnego i dotyczy wyłącznie ujawnienia w projektach planu lub Studium udokumentowanych złóż kopalin, nie zaś możliwości przeznaczenia nieruchomości na określone cele. Według Dyrektora DSA, Minister Środowiska monitoruje stan wykorzystywania poszczególnych złóż węglowodorów.

NIK uznaje takie działania za niewystarczające, biorąc pod uwagę kompetencje ustawowe Ministra Środowiska w zakresie racjonalnego wykorzystania zasobów środowiska oraz gospodarki zasobami naturalnymi. Monitorowanie stanu wykorzystywania poszczególnych złóż węglowodorów potwierdza potrzebę ewidencjonowania złóż wszystkich kopalin wyłączonych z eksploatacji. Ministerstwo powinno również posiadać wiedzę nie tylko o złożach eksploatowanych, ale również o obszarach złóż kopalin wyłączonych z eksploatacji ze względu na działania gmin związane z zagospodarowaniem przestrzennym. Minister ma zagwarantowane ustawowo uprawnienia władcze w zakresie kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną *ppg* (art. 158 pkt 2), np. w celu szczegółowego określenia stopnia i form ochrony zidentyfikowanych obszarów występowania złóż kopalin, opartych na diagnozie planowanej i potencjalnej działalności wydobywczej. NIK zauważa, że obecnie zadania w zakresie gospodarki złożami poszczególnych kopalin i ich ochrony znajdują się w kompetencjach zarówno Ministra Środowiska, jak i Ministra Energii. W ocenie NIK, wymaga to ujednoczenia kompetencji i wskazania organu, który będzie odgrywał wiodącą rolę w gospodarowaniu i ochronie złóż kopalin.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działalność kontrolowanej jednostki jako niewystarczającą - w zakresie skutecznego zarządzania i ochrony udokumentowanych złóż kopalin (w tym nieeksploatowanych), w szczególności ze względu na brak skutecznych działań zabezpieczających złoża kopalin przed utratą możliwości ich eksploatacji, jak również ze względu na brak skutecznych mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących sposobu zagospodarowania obszarów występowania złóż kopalin.

#### IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Wyniki kontroli wskazują, że obowiązujące przepisy nie dają Ministrowi Środowiska skutecznych instrumentów prawnych, by mógł wywiązać się z obowiązków wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy o działach, wg którego dział środowisko obejmuje sprawy ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów oraz z art. 125 *poś*, wg którego złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin. Wskazuje to na pilną potrzebę ustalenia kompetencji i wprowadzenia zmian legislacyjnych, umożliwiających racjonalną gospodarkę złożami kopalin i ich ochrony

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 Kontroli*<sup>84</sup>, wnosi o:

1. Zapewnienie wykonania zadania, w ramach kształtowanej polityki surowcowej państwa, wytypowania strategicznych złóż kopalin (w tym nieeksploatowanych) oraz wprowadzenia mechanizmów zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji.

<sup>83</sup> Pismo z dnia 2 sierpnia 2017 r., znak DSA-LO.0911.1.2017.MP

<sup>84</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

2. Uzgadnianie z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin, *koncesji łącznej* na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie węglowodorów.
3. Egzekwowanie rzetelnej informacji o realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wojewodów obowiązków ujawniania udokumentowanych złóż kopalin w Studium, wynikających z art. 95 i 96 *pgg* oraz wprowadzanych ograniczeń, co do sposobu gospodarowania na terenach udokumentowanych złóż kopalin, które powinny podlegać ochronie przed możliwością ich wyłączenia z przyszłej eksploatacji.
4. Wykorzystywanie przez Ministra Środowiska możliwości zasięgnięcia informacji o dopełnieniu obowiązku wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodów określonego w art. 96 ust. 1 *pgg* i ewentualne korzystanie z prawa do nakładania kar na wojewodów (w trybie art. 96 ust. 4 *pgg*), z tytułu niewydawania zarządzeń zastępujących Studium, w przypadku gdy gmina nie wprowadzi do Studium w terminie udokumentowanego złoża węglowodorów.
5. Zapewnienie terminowego prowadzenia spraw o udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin, zgodnie terminami określonymi w *kpa*.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania  
NIK o sposobie wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 wniosków 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.

Warszawa, dnia 14 lutego 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
Sławomir Grzelak

(-) Sławomir Grzelak

.....