



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.410.004.01.2022

Tekst jednolity*

Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 23/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 21 lutego 2024 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie.

P/22/041 Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministerstwo Klimatu i Środowiska¹, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska² od 26 października 2021 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili: - Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska³ od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. – Minister Klimatu⁴; - Michał Woś – Minister Środowiska, od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.⁵; - Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.⁶; - Jan Szyszko, Minister Środowiska – od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. Funkcję Głównego Geologa Kraju (GGK) pełnili: - Piotr Dziadzio – od 6 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu, od 1 sierpnia 2019 r. do 14 listopada 2019 r. w Ministerstwie Środowiska⁷; - Mariusz Orion Jędrysek – od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r. w Ministerstwie Środowiska⁸. (akta kontroli str. 462-468)
Zakres przedmiotowy kontroli	Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż. Działania w zakresie stanowienia i stosowania przepisu umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 4 sierpnia 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska

¹ W okresie objętym kontrolą działania nią objęte realizowało kolejno: Ministerstwo Środowiska (do 14 listopada 2019 r. oraz od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r.), Ministerstwo Klimatu (od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r.), Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października 2020 r.), dalej: *Ministerstwo*.

² Dalej: *Minister* lub *Minister Klimatu i Środowiska* (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów – M. P. 2021 poz. 976).

³ Dalej: *Minister* [...]^(*) lub *Minister* (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów – M. P. poz. 896).

⁴ Dalej: *Minister* [...]^(*) lub *Minister* (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów – M. P. poz. 1092).

⁵ Dalej: *Minister* [...]^(*) lub *Minister* (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.26.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów – M. P. poz. 895).

⁶ Dalej: *Minister* [...]^(*) lub *Minister*.

⁷ Dalej: *GGK* [...]^(*)

⁸ Dalej: *GGK* [...]^(*)

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

Kontrolerzy

- Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/31/2022 z 12 maja 2022 r.
- Agnieszka Kołakowska, p.o. wicedyrektor Departamentu Środowiska, upoważnienie do kontroli nr KSI/62/2023 z 21 lipca 2023 r.
- Andrzej Szymczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/30/2022 z 12 maja 2022 r.
- Michał Dudek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr KSI/29/2022 z 12 maja 2022 r. i KSI/63/2023 z 21 lipca 2023 r.
- Maria Kowalska, doradca techniczny, upoważnienia do kontroli: nr KSI/34/2022 z 16 maja 2022 r., nr KSI/1/2023 z 3 stycznia 2023 r. i nr KSI/64/2023 z 1 sierpnia 2023 r.
- Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/35/2022 z 3 czerwca 2022 r.
- Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/47/2022 z 29 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-10, 4045-4046, 4093-4096, 4160-4161)

II. Ocena ogólna¹⁰ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie działania ministra właściwego ds. środowiska związane z udzielaniem, w latach 2018-2022 (do 7 października), koncesji¹¹ na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów, monitorowaniem warunków ich realizacji, a także opracowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (z 12 grudnia 2017 r.)¹².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Szczegółowym badaniem objęto łącznie 32 postępowania administracyjne¹³ zakończone wydaniem (od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu, cofnięciu, wygaszeniu: koncesji na wydobywanie kopalin stałych, koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż¹⁴, koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż¹⁵, a także dotyczące postępowań kwalifikacyjnych¹⁶. Badanie wykazało, że 21 postępowań administracyjnych dotyczących udzielenia: koncesji na wydobywanie kopalin stałych¹⁷, koncesji łącznych, koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż¹⁸, a także postępowań kwalifikacyjnych¹⁹ oraz postępowań w przedmiocie zmiany, przeniesienia w części i cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych²⁰ przeprowadzono z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, w tym Pgg, ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²¹, ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²². Nieprawidłowości te polegały na:

- udzieleniu 2 koncesji bez przeprowadzenia procesu uzgodnień z właściwymi organami (co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 1 Pgg) oraz 2 koncesji na podstawie niekompletnych wniosków (co było niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 1 Pgg, w związku z art. 24 ust. 2 Pgg oraz z art. 24 ust. 1 pkt 5 Pgg);
- nieokreśleniu w 3 koncesjach na wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także w 5 koncesjach łącznych, szczególnych warunków wykonywania zamierzonej

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹¹ Postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu, cofnięciu, wygaszeniu: koncesji na wydobywanie kopalin stałych, koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

¹² Dalej: projekt ustawy o zmianie Pgg.

¹³ Zbadana próba 32 postępowań uwzględnia: 2 postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych; po 1 postępowaniu w przedmiocie zmiany, przeniesienia w części, cofnięcia oraz wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych (tj. łącznie 4 postępowania); 9 postępowań o udzielenie koncesji łącznej i koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, 7 postępowań kwalifikacyjnych; 6 postępowań w przedmiocie przeniesienia, cofnięcia, wygaszenia, zmiany koncesji łącznej oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także 2 postępowania w przedmiocie wydłużenia terminu obowiązywania koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* i 2 postępowania w przedmiocie częściowego wygaszenia koncesji nr 65/94.

¹⁴ Dalej: koncesje łączne.

¹⁵ Postępowania zakończone udzieleniem koncesji łącznych i koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż uwzględniają również wydanie decyzji inwestycyjnych.

¹⁶ W celu oceny zdolności zainteresowanego podmiotu do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż minister właściwy ds. środowiska przeprowadza postępowanie kwalifikacyjne (art. 49a ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze – Dz. U. z 2023 r. poz. 633, ze zm., dalej: *Pgg*).

¹⁷ Szczegółową kontrolą objęto 2 (z 12) postępowań zakończonych wydaniem decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych, tj. 16,7% postępowań o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych prowadzonych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.

¹⁸ Szczegółową kontrolą objęto 9 (z 30) postępowań koncesyjnych zakończonych udzieleniem koncesji lub wydaniem decyzji inwestycyjnej, tj. 30% wszystkich postępowań prowadzonych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.

¹⁹ Szczegółową kontrolą objęto 4 (z 18) postępowań kwalifikacyjnych oraz 2 (z 7) ponownych postępowań kwalifikacyjnych, tj. odpowiednio 22,2% oraz 28,6% postępowań zakończonych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. oraz jedno postępowanie kwalifikacyjne prowadzone w ww. okresie.

²⁰ Kontrolą objęto 3 losowo wybrane postępowania spośród 56 postępowań (z czego 1 dotyczyło przeniesienia koncesji w części, 2 cofnięcia, 12 wygaszenia, a 41 zmiany koncesji).

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: *k.p.a.*

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm., dalej: *u.ios*.

działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego, mimo że wymóg taki wynikał z art. 49u ust. 1 pkt 6 Pgg;

- prowadzeniu postępowań w sposób przewlekły, niezawiadamianiu stron o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie oraz o przyczynach zwłoki, niewskazywaniu nowego terminu zakończenia sprawy oraz pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (co stanowiło naruszenie art. 35 § 1 i 3, art. 36 § 1 i 2 k.p.a.), niezawiadamianiu strony o wszczęciu postępowania administracyjnego (co było niezgodne z art. 61 § 4 k.p.a.), niewydaniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w związku ze złożonym wnioskiem o zmianę koncesji (co było niezgodne z art. 61a § 1 k.p.a.), niezawieszeniu postępowania w sprawie cofnięcia koncesji (czym naruszono art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.) – dotyczy łącznie 17 postępowań.

Szczegółowym badaniem objęto również 2 postępowania o wydłużenie oraz 2 postępowania o wygaśnięcie w części koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów*. Badanie to wykazało nieprawidłowości polegające m.in. na:

- wydaniu 2 decyzji wydłużających obowiązywanie koncesji do 30 kwietnia 2026 r., a następnie do 27 kwietnia 2044 r., na podstawie niekompletnych wniosków oraz z uwzględnieniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która była nieostateczna i zakładała eksploatację złoża węgla brunatnego *Turów* przez 24 lata (do 21 stycznia 2044 r.), tj. w okresie innym niż wskazany w decyzjach wydłużających tę koncesję;
- wydaniu 2 decyzji wydłużających obowiązywanie koncesji z naruszeniem przepisów Pgg (m.in. art. 24 ust. 1 pkt 2 i pkt 6 Pgg, art. 23 ust. 1 pkt 2 Pgg, art. 41 ust. 3 Pgg) oraz k.p.a. (m.in. art. 36 § 1 k.p.a.);
- wydaniu 2 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji w części, pomimo braku podstawy prawnej do ich wydania;
- niezawiadomieniu o niezakończeniu sprawy w terminie, w trakcie postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji stwierdzającej wygaśnięcie w części koncesji, w formie publicznego obwieszczenia;
- przekazaniu Republice Czeskiej treści decyzji, wydłużającej termin obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r., dopiero po upływie blisko 5 miesięcy od sformułowania przez Republikę Czeską prośby o jej udostępnienie.

NIK ocenia negatywnie dopuszczenie przez Ministra [...]**) do przekazania pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie Pgg. Przedmiotowy projekt ustawy zawierał m.in. przepisy²³ niezgodne z prawem Unii Europejskiej (UE)²⁴. Zasadnicze wątpliwości co do zgodności z prawem UE omawianego projektu zgłaszał (na etapie jego opracowywania) m.in. Departament Prawny Ministerstwa²⁵. Na niezgodność z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy o oś przepisu wprowadzonego do porządku prawnego – umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – wskazała Komisja Europejska (KE), w uzasadnionej opinii²⁶. Także Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)

²³ Art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k uios.

²⁴ Art. 4 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko – Dz. Urz. UE L 26, z 28.01.2012, s. 1., dalej: *dyrektywa o oś*, (w związku z pkt 19 i pkt 24 załącznika I do niej) oraz art. 4 ust. 2 dyrektywy o oś (w związku z pkt 2 lit. a-b i pkt 13 lit. a załącznika II do niej).

²⁵ Dalej: *DP*.

²⁶ Uzasadniona opinia KE (2020/6001 C(2020) 0928 final) z 17 grudnia 2020 r. skierowana do Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej (RP) na podstawie art. 259 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w związku ze sporem między państwami dotyczącym zarzucanego naruszenia prawa UE przez RP w związku z przedłużeniem i rozszerzeniem koncesji na działalność wydobywczą w kopalni *Turów*.

w opinii wydanej w sprawie zawisłej przed TSUE (w sprawie toczącej się z powództwa Republiki Czeskiej przeciw RP²⁷) wskazał, że przepis art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k uios stanowił naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ooś. Przedmiotowy projekt ustawy został przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, i obrady Rady Ministrów, bez wymaganej (zgodnie z § 2 pkt 2 zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska²⁸) akceptacji Ministra. W okresie obowiązywania art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k uios organ koncesyjny wydał 25 decyzji o przedłużeniu koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża lub węgla brunatnego, bez poprzedzających ich ostatecznych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

NIK ocenia negatywnie wydanie decyzji, o których wyżej mowa, w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit j-k uios. Organ koncesyjny nie zastosował przy wydaniu tych decyzji zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym. Tym samym nie zastosował ww. przepisów dyrektywy ooś, które jednoznacznie wskazywały, że przedsięwzięcia takie jak te, dla których zostały wydane przedmiotowe decyzje zmieniające koncesje, mają podlegać ocenie oddziaływania na środowisko. Należy przy tym zauważyć, że organ koncesyjny uznał niezgodność art. 72 ust. 2 pkt 2 lit j-l uios z prawem UE występując o jego usunięcie z obrotu prawnego.

Wyłączenie, na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l uios, konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skutkowało nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną Pgg, na co wskazano już w uzasadnieniu ustawy wprowadzającej ten przepis²⁹. Przedsiębiorcy, na wniosek których przedłużono (w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k uios) termin obowiązywania 25 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża i węgla brunatnego byli zwolnieni z wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w sytuacji gdy obowiązek ten dotyczył przedsiębiorców ubiegających się o koncesję na wydobywanie kopalin innych niż węgiel kamienny, węgiel brunatny i siarka rodzima. Organ koncesyjny, wydłużając (w związku z art. 72 ust 2 pkt 2 lit. j-l uios) termin obowiązywania 4 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, dokonał również innych zmian mających wpływ na zakres koncesji, mimo że przepis ten umożliwiał wyłącznie wydłużenie terminu obowiązywania koncesji, bez dokonywania zmian mających wpływ na ich zakres.

NIK ocenia negatywnie działania organu koncesyjnego w zakresie monitorowania warunków udzielonych koncesji w latach 2018-2022, do zakończenia kontroli. Ustanowione w Ministerstwie mechanizmy monitorowania realizacji zobowiązań koncesyjnych nie zapewniły zidentyfikowania nieprawidłowości w zakresie danych wykazanych przez 2 przedsiębiorców w informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny. Nie występowało również do przedsiębiorców o przedstawienie dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz informacji o sposobie wykorzystania tych wpłat. Minister nie planował i nie przeprowadzał w latach 2018-2022 kontroli wypełnienia przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji.

²⁷ Opinia Rzecznika Generalnego TSUE z 3 lutego 2022 r. w sprawie C-121/21 zawisłej przed TSUE Republika Czeska przeciwko RP. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 259 TFUE – Przedłużenie terminu obowiązywania koncesji na prowadzenie działalności kopalni *Turów* w Polsce w pobliżu granicy czeskiej – Zastrzeżenie między Republiką Czeską a RP spór dotyczący oddziaływania na środowisko w Republice Czeskiej – Dyrektywa 2011/92/UE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne (OOŚ) – Sprzeczność z prawem UE prawa krajowego, decyzji OOŚ i koncesji na prowadzenie działalności.

²⁸ Dz. Urz. MŚ z 2018 r. poz. 22, dalej: *zarządzenie MŚ ws. podziału kompetencji w kierownictwie MŚ*.

²⁹ W uzasadnieniu proponowanych zmian w uios wskazano m.in. że wprowadzenie wskazanej preferencji, dzięki którym możliwe będzie przedłużenie obowiązywania wymienionych koncesji, ma żywotne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego państwa, opartego w przeważającym stopniu na węglu pozyskiwanym z krajowych zakładów górniczych. *Zatem interes w postaci bezpieczeństwa państwa, którego bardzo istotnym elementem jest bezpieczeństwo energetyczne państwa, ma oczywiście większą wartość niż ewentualne nierówne traktowanie przedsiębiorców wykonujących działalność określoną ustawą Pgg.*

Było to niezgodne z art. 158 pkt 2 Pgg, który stanowi, że do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych. Organ koncesyjny, nie przeprowadzając kontroli przez ponad 5 lat, pozbawił się w tym okresie informacji, czy podmiot który uzyskał koncesję, prowadził działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami. Dopiero pod koniec pierwszego kwartału 2023 r. rozpoczęto przeprowadzanie kontroli wypełnienia przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji i do dnia zakończenia kontroli NIK przeprowadzono ich 5. Stwierdzono również, że organ koncesyjny nie przekazał 4 z 13 informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji do właściwego organu nadzoru górniczego³⁰, a także nie rozpatrzył 1 z 7 skarg/wniosków w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a.

Minister nie zapewnił odpowiedniego przygotowania kadr i struktury organizacyjnej urzędu do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji oraz opracowywaniem projektów aktów prawnych. W latach 2018-2022 (do 7 października) nie zatrudniono wystarczającej liczby pracowników oraz nie powstrzymano nadmiernej fluktuacji kadr. Na konieczność opracowania i wdrożenia mechanizmów zapobiegających odejściom i rotacji pracowników oraz zapewnienia zmian organizacyjnych i kadrowych, w celu prowadzenia spraw terminowo i zgodnie z k.p.a., wskazał w 2018 r. audyt wewnętrzny. Niniejsza kontrola potwierdziła problemy kadrowo-organizacyjne oraz ich wpływ na powstanie opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości w postępowaniach koncesyjnych (polegających przede wszystkim na udzielaniu koncesji z naruszeniem przepisów Pgg oraz k.p.a.). Tym samym działania Ministra mające na celu wdrożenie zaleceń audytu były nieskuteczne i nie zachowano standardu określonego w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³¹, polegającego na dostosowaniu struktury organizacyjnej jednostki do jej aktualnych celów i zadań (pkt 3 części II. *Standardy kontroli zarządczej*, lit. A. *Środowisko wewnętrzne*).

Ponadto dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych³² nie przedstawił sprawozdania z jednostkowego planu działalności departamentu i częściowego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2018, co było niezgodne z pkt 5.3.3.5 oraz pkt 5.3.2.1 *Księgi kontroli zarządczej* w Ministerstwie, stanowiącej załącznik do (obowiązującego wówczas) zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Środowiska³³.

Stwierdzone nieprawidłowości były wynikiem niewystarczającej skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym ustalenia nieefektywnych i nieadekwatnych mechanizmów kontroli w obszarze udzielania koncesji i monitorowania warunków ich realizacji oraz opracowywania projektów aktów prawnych. Minister nie zapewnił zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, co stanowiło naruszenie art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴.

W okresie od 5 czerwca 2019 r. do 31 lipca 2019 r. (tj. przez blisko 2 miesiące) oraz od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. (tj. przez blisko 7 miesięcy), najpierw

³⁰ Zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt. 2 Pgg. organem właściwym w sprawach działalności bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych jest organ nadzoru górniczego.

³¹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84, dalej: *komunikat nr 23 MF*.

³² Dalej: *DGK*.

³³ Dz. Urz. MŚ poz. 78.

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

Minister [...]**) (do 31 lipca 2019 r.), a później Minister [...]**) (do 5 października), wykonywali zadania administracji geologicznej samodzielnie, tj. bez pomocy GGK – niepowołanego przez Prezesa Rady Ministrów (dot. okresu z 2019 r.) lub powołanego w Ministerstwie Klimatu (dot. okresu z 2020 r.), tj. w urzędzie, który nie obsługiwał ministra właściwego ds. środowiska³⁵.

OBSZAR

1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji

Opis stanu faktycznego

Minister właściwy ds. środowiska realizował zadania administracji geologicznej przy pomocy:

- GGK [...]**) – sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r. oraz

- GGK [...]**) – sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska od 1 sierpnia 2019 r. do 15 lutego 2020 r. (przy czym 15 listopada 2019 r. nastąpiła zmiana nazwy urzędu obsługującego ministra właściwego ds. środowiska na Ministerstwo Klimatu); sekretarza stanu w Ministerstwie Klimatu od 16 lutego 2020 r. do 20 marca 2020 r. i od 6 do 19 października 2020 r. (od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu nie obsługiwało ministra właściwego ds. środowiska, a od 6 do 19 października 2020 r. minister ten obsługiwany był przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska³⁶) oraz podsekretarza stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska od 20 października 2020 r.

Od 5 czerwca 2019 r. do 31 lipca 2019 r. oraz od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. stanowisko GGK w Ministerstwie Środowiska było nieobsadzone; w tym czasie zadania administracji geologicznej samodzielnie realizował Minister Środowiska – właściwy ds. środowiska.

(akta kontroli str. 455-458, 462-475, 529-536, 673-675, 1818-1823)

GGK [...]**) wyjaśnił m.in., że: [...] *Od 16 lutego 2020 r. do 19 października 2020 r. byłem jednym z członków kierownictwa Ministerstwa Klimatu – powołanym na stanowisko sekretarza stanu – Głównego Geologa Kraju w Ministerstwie Klimatu. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska [...] Ministerstwo Klimatu nie było urzędem obsługującym Ministra Środowiska; po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska [...] nie byłem sekretarzem lub podsekretarzem stanu w Ministerstwie Środowiska, jako urząd obsługującym Ministra Środowiska (to jest: ministra właściwego do spraw środowiska).*

Na mocy zmian przepisów prawa w zakresie zmian kompetencji i zadań ministrów właściwych do działu administracji rządowej „środowisko” nie mogłem zgodnie z art. 156 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze wykonywać zadań administracji geologicznej – jako pełniący funkcję Głównego

³⁵ Stosownie do § 1 oraz § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 497) z dniem 21 marca 2020 r. utworzono Ministerstwo Środowiska. W świetle § 1 ust. 2 oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 494) od 21 marca 2020 r. Minister Środowiska kierował działem administracji rządowej – środowisko.

³⁶ Stosownie do § 1 ust. 1-2 pkt 2 oraz § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1734) z dniem 6 października 2020 r. włączono do dotychczasowego Ministerstwa Klimatu komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu – środowisko oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu z dotychczasowego Ministerstwa Środowiska, tworząc Ministerstwo Klimatu i Środowiska. W świetle § 1 ust. 2 pkt 4 oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. z 2021 r., poz. 941) od 6 października 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska kieruje działem administracji rządowej – środowisko.

Geologa Kraju, na stanowisku sekretarza w Ministerstwie Klimatu, jako urzędzie nieobsługującym ministra (właściwego do spraw środowiska). [...].

(akta kontroli str. 1818-1823)

*Minister [...]**) w wyjaśnieniach podał m.in., że: [...] kwestia funkcjonowania i prawidłowej realizacji zadań przez Głównego Geologa Kraju [...] obarczona była komplikacjami. [...] Do czasu zniesienia Ministerstwa Środowiska („poprzedniego”) w marcu 2020 roku funkcję Głównego Geologa Kraju oraz pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa pełnił pan [...]**), pozostając w randze Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska. Równocześnie z powołaniem mnie na urząd Ministra Środowiska, pan [...]**) został odwołany z funkcji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska i powołany na stanowisko Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu. Należy jednak podkreślić, że odwołanie odnosiło się wyłącznie do funkcji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, a nie dotyczyło odwołania go z funkcji Głównego Geologa Kraju [...] Mając na uwadze zarysowany wyżej problem, wystąpiłem do Prezesa Rady Ministrów [...] o odwołanie Pana [...]**) z funkcji Głównego Geologa Kraju [...], ewentualnie o jednoznaczne wyjaśnienie, czy zaistniała sytuacja nie rodzi żadnych prawnych wątpliwości co do ewentualnego wakatu na tym stanowisku. Zgodnie z oceną prawną tej kwestii, jaką przyjęto w Ministerstwie Środowiska, niedopuszczalnym było wystąpienie z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o powołanie nowego Głównego Geologa Kraju [...] bez odwołania z funkcji osoby dotychczas ją pełniącej, przez uprawniony organ, tj. Prezesa Rady Ministrów. Stosowny wniosek do Premiera skierowałem w początkach funkcjonowania „nowego” Ministerstwa Środowiska, jednakże szczegółowe informacje w tym zakresie (kopia pisma) pozostają w dyspozycji Ministerstwa Klimatu i Środowiska, względnie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do chwili zakończenia pełnienia funkcji Ministra Środowiska nie uzyskałem odpowiedzi na moje wystąpienie. Powyższa sytuacja skłoniła mnie do podjęcia doraźnych działań, które do czasu skutecznego powołania Głównego Geologa Kraju, miały zapewnić należyte wykonywanie zadań w ramach Ministerstwa Środowiska. W maju 2020 roku upoważniłem imiennie ówczesnego dyrektora Departamentu Ochrony Złóż i Polityki Surowcowej do koordynowania pracy pozostałych dwóch komórek „geologicznych” w Ministerstwie, tj. Departamentu Nadzoru Geologicznego oraz Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych. Zabieg ten miał na celu zapewnienie harmonijnej współpracy wskazanych komórek, oraz usprawnienie funkcji nadzorczych Ministra Środowiska nad zadaniami realizowanymi przez departamenty [...] Z kolei w dniu 6 sierpnia 2020 roku wydałem zarządzenie Ministra Środowiska w sprawie powołania pełnomocnika Ministra Środowiska do spraw geologii oraz polityki surowcowej państwa – głównego geologa w Ministerstwie Środowiska. Następnie powołałem [...] dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych na pełnomocnika [...] Głównymi celami wydania wskazanego zarządzenia oraz ustanowienia opisanej funkcji była pełna koordynacja realizacji zadań Ministra Środowiska jako organu administracji geologicznej, oraz zadań dotyczących polityki surowcowej państwa, w obliczu braku odpowiedzi KPRM na moje wystąpienie i powstałych w związku z tym wątpliwości [...].*

(akta kontroli str. 462-468, 519-521, 3514-3525)

*GGK [...]**) oraz GGK [...]**) posiadali wykształcenie geologiczne.*

(akta kontroli str. 482-497)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa³⁷ udzielanie koncesji i ustanawianie użytkowania górniczego oraz monitorowanie wydanych koncesji i pomoc przy monitorowaniu zobowiązań wynikających z zawartych przez Ministra umów o ustanowieniu użytkowania górniczego należały do zakresu działania DGK.

W ramach DGK (zgodnie z regulaminami wewnętrznymi DGK³⁸) zadania z zakresu udzielania koncesji należały do: Wydziału Koncesji Geologicznych I (do 31 grudnia 2021 r. Wydział Węglowodorów) – właściwego w zakresie m.in. prowadzenia spraw związanych z udzielaniem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż; Wydziału Koncesji Geologicznych II (do 31 grudnia 2021 r. Wydział Kopalin Stałych) – właściwego w zakresie m.in. prowadzenia spraw dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin, niezastrzeżonych do właściwości Wydziału Koncesji Geologicznych I. We właściwości rzeczowej ww. wydziałów uwzględniono m.in. prowadzenie spraw związanych z udzielaniem koncesji (a także zmianą, przeniesieniem, wygaśnięciem i cofnięciem koncesji), monitorowanie wydanych koncesji i pomoc przy monitorowaniu realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów o ustanowieniu użytkowania górniczego, w tym prowadzenie spraw związanych z umarzaniem, odraczaniem terminów lub rozkładaniem na raty spłat należności wynikających z tych umów.

(akta kontroli str. 2357- 2400)

Średnioroczne zatrudnienie oraz średnioroczna liczba wakatów w wydziałach zajmujących się wydawaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji wyniosły: w 2018 r. – 22 osoby, z tego 11 osób zatrudnionych było przez cały rok, pozostało 7 wakatów; w 2019 r. – 19 osób, z tego 10 osób świadczyło pracę przez cały rok, pozostały 2 wakaty; w 2020 r. – 18 osób, z tego 13 osób zatrudnionych było przez cały rok, pozostały 3 wakaty; w 2021 r. – 22 osoby, z tego 13 osób świadczyło pracę przez cały rok, pozostało 8 wakatów; w 2022 r. (do 7 października) – 19 osób, z tego 15 osób świadczyło pracę przez cały rok, pozostały 3 wakaty. Pracownicy wykonujący czynności związane z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji posiadali wykształcenie geologiczne lub prawnicze. W opisach stanowisk tych osób uwzględniono czynności związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji, co potwierdzono na próbie 21 opisów stanowisk (wybranych losowo do badania).

Pracownicy wydziałów zajmujących się wydawaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji uczestniczyli w szkoleniach m.in. z zakresu wydawania decyzji administracyjnych, metodyki rozpoznawania i dokumentowania złóż kopalin oraz geologicznej obsługi kopalń, przeciwdziałania korupcji³⁹, a także uczestniczyli

³⁷ Tj. § 14 pkt 1 i pkt 2 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klimatu i Środowiska z 2020 r. poz. 10). W uprzednio obowiązujących regulaminach organizacyjnych zadania te zdefiniowano w następujący sposób: udzielanie koncesji i ustanawianie użytkowania górniczego; monitorowanie wydanych koncesji i zobowiązań wynikających z zawartych przez Ministra umów o ustanowieniu użytkowania górniczego (§ 17 pkt. 1 i 2 zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 5 maja 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Środowiska (Dz. Urz. Min. Środowiska z 2020 r. poz. 4); § 11 pkt. 1 i 2 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. Min. Środowiska z 2016 r. poz. 41).

³⁸ Wewnętrzny regulamin organizacyjny DGK z 29 grudnia 2021 r. (obowiązujący od 29 grudnia 2021 r.) oraz uprzednio obowiązujące: wewnętrzny regulamin organizacyjny DGK z 20 lipca 2016 r. (obowiązujący do 4 października 2020 r.); wewnętrzny regulamin organizacyjny DGK z 5 października 2020 r. (obowiązujący od 5 października 2020 r. do 1 marca 2021 r.); wewnętrzny regulamin organizacyjny DGK z 2 marca 2021 r. (obowiązujący od 2 marca 2021 r. do 28 grudnia 2021 r.).

³⁹ W Ministerstwie obowiązywała *Polityka przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Klimatu* z 21 lipca 2020 r. W ramach tego dokumentu opracowano m.in. *Poradnik antykorupcyjny dla pracowników Ministerstwa Klimatu oraz Poradnik w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów*.

w konferencji pt. *Szkoła eksploatacji podziemnej oraz aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi*.

(akta kontroli str. 470-481, 498-501, 503-511, 513-516, 748-753, 3801-3946)

W 2018 r. ogłoszono 7 naborów na stanowiska pracy w wydziałach zajmujących się wydawaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji, z czego 4 nabory zakończyły się zatrudnieniem 4 pracowników; w 2019 r. ogłoszono 2 nabory, w wyniku których nie zatrudniono nowych pracowników; w 2020 r. nie przeprowadzono naborów; w 2021 r. ogłoszono 13 naborów, z których 4 zakończyły się zatrudnieniem 4 pracowników; w 2022 r. (do 21 września) w wyniku 4 naborów zakwalifikowano do pracy 2 osoby. Główną przyczyną nierozstrzygnięcia naborów była rezygnacja osób zakwalifikowanych do pracy oraz niespełnienie wymogów formalnych przez kandydatów. W celu ograniczenia zjawiska odchodzenia dotychczasowych pracowników oraz pozyskania nowych pracowników dokonano regulacji wynagrodzeń w DGK.

(akta kontroli: 3741-3749, 4071-4075)

GGK [...]**) kierował do dyrektora generalnego Ministerstwa pisma (z 10 maja 2018 r. oraz z 15 czerwca 2018 r.), w których wnioskował o podjęcie działań zmierzających do przeglądu polityki kadrowej Ministerstwa oraz zwiększenia wynagrodzeń pracowników DGK w związku z *dramatyczną sytuacją kadrową* w tym departamencie, a w szczególności w Wydziale Węglowodorów i Wydziale Kopalni Stałych, która jego zdaniem stwarzała sytuację krytycznego zagrożenia niewykonywania zadań administracji rządowej przez ten departament. W związku z powyższym zwracał się do dyrektora generalnego o *niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do przeglądu prowadzonej przez Ministerstwo polityki kadrowej oraz wysokości wynagrodzeń w DGK [...]* (w tym ich średniej wysokości na tle innych departamentów oraz innych resortów; przegląd i zwiększenie mnożnika kwoty bazowej pracowników departamentów geologicznych [...], służącego do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego do poziomu odzwierciedlającego jakość wykonywanej przez nich pracy, doświadczenie oraz osobiste zaangażowanie w realizowane zadania; podjęcie wszelkich możliwych działań w celu zatrzymania procesu odchodzenia najlepszych pracowników z uwagi na niskie, nieodzwierciedlające wysokich oczekiwań Ministerstwa Środowiska z jednej strony, oraz z drugiej strony dużej odpowiedzialności z tytułu prowadzonych postępowań administracyjnych oraz innych bieżących działań, w które pracownicy są zaangażowani [...]). Ponadto w piśmie z 15 czerwca 2018 r. GGK odniósł się do zapowiedzianej redukcji 5 etatów w DGK wskazując, że w poprzednich latach zredukowano już kadrę geologiczną o 18 etatów (przekazanie do Ministerstwa Energii).

(akta kontroli str. 2275-2278)

W 2018 r. (od 5 czerwca do 30 września) przeprowadzono audyt wewnętrzny pn. *Przejrzystość podziału zadań (w tym określonych w dokumentach strategicznych) pomiędzy komórkami geologicznymi MŚ. Wykorzystanie zaleceń pokontrolnych NIK*. Celem audytu była ocena przejrzystości podziału zadań pomiędzy komórki organizacyjne ministerstwa właściwe w zakresie geologii oraz wykorzystanie zaleceń pokontrolnych NIK sformułowanych po 2 kontrolach (dotyczących *Udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów w latach 2008-2016 oraz Gospodarki złożami strategicznych surowców kopalnych w latach 2015-2017*)⁴⁰ oraz kontroli wykonania budżetu

⁴⁰ NIK oceniła negatywnie realizację zadań przez kolejnych Ministrów Środowiska w zbadanych obszarach m.in. z uwagi na: długotrwałe zaniechania w zakresie ochrony i gospodarowania złożami kopalni; brak ostatecznych i zatwierdzonych wyników, które mogłyby stać się podstawą do prowadzenia realistycznej polityki surowcowej i gospodarczej; brak spójnej polityki koncesyjnej; prowadzenie postępowań koncesyjnych z naruszeniem m.in. przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

państwa w części 41 za 2017 r. W wyniku audytu zidentyfikowano m.in. następujące słabości związane z realizacją postępowań koncesyjnych: przeprowadzanie postępowań koncesyjnych z naruszeniem przepisów k.p.a. (zarówno w odniesieniu do terminów załatwienia sprawy, jak i podejmowanych działań); brak bieżącego monitoringu spraw; ryzyko kolejnych sporów arbitrażowych z uwagi na zaniechania po stronie Ministerstwa (wskazano na koszty z tytułu arbitrażu w wysokości 680 tys. zł); fluktuacja kadr skutkująca mniejszą efektywnością realizacji zadań; brak dochodów za użytkowanie górnicze w związku z niewydawaniem koncesji w terminie⁴¹. Zalecenia audytu dotyczyły m.in.: opracowania i wdrożenia mechanizmów zapobiegających odejściom i rotacji pracowników; zapewnienia zmian organizacyjnych i kadrowych w celu terminowego prowadzenia spraw oraz zgodnie z k.p.a.; realizacji obowiązku informowania strony postępowania o wyznaczeniu nowego terminu na załatwienie sprawy.

Po zakończeniu audytu Minister [...]**) wystąpił do GGK [...]**) (pismem z 18 stycznia 2019 r.) m.in. o przedstawienie prowadzonych postępowań koncesyjnych; zapewnienie współpracy podległych komórek organizacyjnych z Biurem Ministra w zakresie bieżącego monitoringu terminowości postępowań; przeprowadzenie analizy zapisów regulaminów organizacyjnych i zaproponowanie zmian dotyczących struktury organizacyjnej oraz podziału zadań w podległych departamentach. W odpowiedzi (pismo z 14 lutego 2019 r.) GGK [...]**) wskazał, że wielokrotnie informował i prosił o wsparcie w związku z *dramatycznym* spadkiem liczby doświadczonych pracowników w komórkach geologicznych z powodu odejść z pracy; za demotywujące uznał, że pracownicy m.in. DGK otrzymują o ok. 10% niższe wynagrodzenie w stosunku do pozostałych pracowników Ministerstwa; podkreślił, że uzupełnianie braków kadrowych młodymi pracownikami skutkuje brakiem tzw. *pamięci administracyjnej* i ciągłości w interpretacji przepisów. GGK [...]**) poinformował również m.in., że trwają prace nad regulaminem DGK, nie ma potrzeby aktualizacji regulaminu organizacyjnego Departamentu Nadzoru Geologicznego (ostatnią zmianę przeprowadzono w lipcu 2018 r.) oraz przedłożył informację o stanie zaawansowania 31 prowadzonych postępowań koncesyjnych (wg stanu na 14 lutego 2019 r.).

(akta kontroli str. 606-661, 665-667, 3085-3100)

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu w odpowiedzi na pytanie o sposób realizacji zaleceń sformułowanych w wyniku przeprowadzonego zadania audytowego wyjaśniła m.in., że: *Minister Środowiska monitorował realizację zadań dotyczących koncesji, natomiast w mojej opinii dzisiejsza struktura 3 audytowanych komórek wskazuje na przyjęcie przez kierownictwo propozycji audytorów [...]. Adresatem wyników zadania doradczego jest zamawiające je kierownictwo.*

Minister [...]**), który zlecił przeprowadzenie zadania audytowego, odnosząc się do działań w zakresie usunięcia słabości organizacyjnych wskazanych w zaleceniach, po przeprowadzonym zadaniu audytowym, zeznał m.in., że: [...] *bardzo możliwe, że były przeprowadzane rozmowy – prawdopodobnie w związku z brakiem działań naprawczych była decyzja kadrowa – o rezygnacji z funkcji Głównego Geologa Kraju [...].*

(akta kontroli str. 3547-3554, 4113-4416)

Dyrektor DGK, zgodnie z obowiązującymi księgami kontroli zarządczej⁴², zobowiązany był do opracowania rocznego jednostkowego planu działalności

⁴¹ W sprawozdaniu z zadania audytowego (zadania doradczego) wyliczono, że gdyby w 2018 r. udzielono/przekształcono koncesje poszukiwawczo-rozpoznawcze na węglowodory dla dotychczas nierozpatrzonej wniosków, roczny dochód z tytułu użytkowania górniczego szacunkowo wzrósłby o ok. 3 mln zł.

⁴² Ustanowione zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Środowiska (Dz. Urz. Ministra Środowiska poz. 78); zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Klimatu (Dz. Urz. Ministra Klimatu poz. 1); zarządzeniem Ministra Klimatu

departamentu, sporządzenia sprawozdania z jego wykonania; prowadzenia rejestru ryzyk oraz złożenia rocznego częściowego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Dyrektor DGK nie złożył sprawozdania z jednostkowego planu działalności oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2018 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej DGK za 2019 r., 2020 r. oraz 2021 r. wskazano, że kontrola zarządcza funkcjonowała *wystarczająco z zastrzeżeniami*. We wszystkich oświadczeniach stwierdzono zastrzeżenia polegające na potrzebie wzmocnienia kadrowego wybranych komórek departamentu oraz potrzebie wzmocnienia systemu motywacji pracowników i wskazywano planowane działania w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym m.in. zwiększenie zatrudnienia, podjęcie działań zmierzających do zmiany warunków zatrudnienia (wynagradzania) i zapewnienie możliwości podniesienia kwalifikacji. W oświadczeniu za 2021 r., odnosząc się do sytuacji organizacyjno-kadrowej w Wydziale Węglowodorów, dyrektor DGK stwierdziła m.in., że: [...] *najliczniejsze spektrum regulaminowych zadań Wydziału Węglowodorów spośród wszystkich komórek w DGK, charakteryzuje się wysokim stopniem zróżnicowania i skomplikowania, zwłaszcza w kontekście obowiązującego kaskadowego stanu prawnego (jednoczesne funkcjonowanie nowego systemu koncesji łącznych ze starym systemem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż)*. [...]. *Skomplikowane otoczenie prawno-organizacyjne powoduje, że proces wdrażania się w obowiązki służbowe pracowników i osiągania biegłości w realizacji zadań jest bardzo długi i czasochłonny [...]. Notoryczne przeciążenie zadaniami i presją czasu w przypadku licznych terminowych postępowań administracyjnych [...], obniża motywację i satysfakcję zawodową, prowadząc do wypalenia zawodowego, czego efektem była wysoka rotacja w 2021 r. Odeszło z Wydziału 2 doświadczonych pracowników i 2 nowych pracowników. W świetle powyższego, najważniejszym celem organizacyjnym w Wydziale jest ograniczenie rotacji, co bezpośrednio wpływa na efektywność i jakość realizowanych zadań.*

(akta kontroli str. 720-721, 729-736)

GGK [...]**) w odpowiedzi na pytania m.in. o rodzaj czynności oraz częstotliwość ich wykonywania w ramach nadzorowania (zgodnie z § 8 pkt 2 lit. a zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁴³) prac DGK wyjaśnił m.in. że nadzór ten realizował poprzez cykliczne spotkania z kadrą zarządzającą DGK. Podał m.in., że: *Na spotkaniach tych poruszana była również kwestia trudności w realizacji postępowań koncesyjnych oraz w monitorowaniu warunków udzielonych koncesji. Niezależnie od spotkań z kadrą zarządzającą DGK, w przypadkach szczególnie trudnych, przeprowadzałem także dodatkowe spotkania z naczelnikami wydziałów koncesyjnych oraz jeśli wymagała tego sprawa, z pracownikami delegowanymi do merytorycznego prowadzenia danego postępowania. [...] jako minister nadzorujący DGK byłem zaangażowany, na każdym z etapów praktycznego zastosowania mechanizmów kontroli zarządczej (narzędzi), to jest na etapie: planowania, analizy ryzyka oraz monitorowania i oceny. Jednocześnie informuję, iż braki kadrowe w DGK, w tym braki kadrowe w wydziałach koncesyjnych tej komórki, były na przestrzeni ostatnich lat sukcesywnie, w miarę możliwości uzupełniane. Ponadto pragnę dodać, iż w okresie pełnienia funkcji Głównego Geologa Kraju, przekazywałem i przekazuję na bieżąco*

i Środowiska z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Ministra Klimatu i Środowiska z 2021 r. poz. 19).

⁴³ Dz. Urz. Ministerstwa z 2022 r. poz. 71.

ustnie Minister Klimatu i Środowiska informacje o istotnych problemach w realizacji zadań podległych mi departamentów, w tym o trudnościach w procedowaniu postępowań koncesyjnych przez DGK.

(akta kontroli str. 4055-4075)

Działania Ministra na rzecz odpowiedniego przygotowania kadr i struktury organizacyjnej urzędu do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji oraz opracowywaniem projektów aktów prawnych były nieskuteczne (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W jednostkowym rocznym planie działalności DGK na lata: 2018, 2019 i 2020 zdefiniowano m.in. cel szczegółowy pn. *Zapewnienie przedsiębiorcom możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż oraz nadzór nad gospodarką zasobami złóż*. Miernikiem realizacji celu w 2018 r. oraz w 2019 r. była *liczba wydanych decyzji w zakresie prowadzenia działalności określonej w Pgg (koncesje, decyzje zmieniające, przekształcenia, kwalifikacje, decyzje zatwierdzające dodatki do projektów robót geologicznych) w stosunku do liczby złożonych wniosków i przeprowadzonych postępowań przetargowych (%)*. Osiągnięcie miernika zaplanowano na poziomie odpowiednio 70% i 80%. W 2020 r. miernikiem realizacji celu pn. *Zapewnienie przedsiębiorcom możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz nadzór nad gospodarką zasobami złóż* był *stosunek liczby wydanych decyzji do liczby złożonych wniosków i przeprowadzonych postępowań przetargowych (%)*, którego osiągnięcie zaplanowano na poziomie 80%. W jednostkowym rocznym planie działalności DGK na lata 2021 i 2022 zdefiniowano natomiast cel operacyjny pn. *Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych – koncesjonowanie działalności górniczej*. Miernikiem realizacji tego celu był *odsetek wydanych koncesji na działalność określoną w Pgg oraz przeprowadzonych postępowań przetargowych (w %, miernik liczony narastająco)*, którego osiągnięcie zaplanowano na poziomie 61% w 2021 r. i 50% w 2022 r. Zgodnie ze sprawozdaniami z realizacji jednostkowego rocznego planu działalności mierniki osiągnięto na poziomach: 79% w 2019 r., 56% w 2020 r.⁴⁴ i 70% w 2021 r. We wszystkich jednostkowych planach działalności DGK wskazywano ryzyka realizacji założonych celów i odnoszono się do nich w sprawozdaniach z realizacji planów. Corocznie wskazywano na ryzyko braku dostatecznych zasobów kadrowych, ponadto w latach 2018-2019 wskazano na zagrożenie korupcją i działania defraudacyjne pracownika, a w latach 2020-2022 na niezadowalającą jakość opracowań dokumentów/materiałów, zawłości formalno-prawne, zmiany na stanowiskach funkcyjnych. Zmaterializowanie zdefiniowanych ryzyk stwierdzono w 2019 r. i w 2020 r. W 2021 r. wskazano na zmaterializowanie ryzyka polegającego na niewystarczających zasobach ludzkich.

(akta kontroli str. 730-736)

W planie działalności Ministra na rok 2018 oraz sprawozdaniu z jego wykonania nie odniesiono się bezpośrednio do zadań związanych z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji. W planie działalności Ministra na rok 2019 w ramach zadań służących realizacji celu pn. *Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska* zdefiniowano m.in. zadanie pn. *Zapewnienie przedsiębiorcom możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania,*

⁴⁴ Niezrealizowanie zaplanowanego miernika wyjaśniono m.in. koniecznością stosowania nowych przepisów wprowadzanych w związku z sytuacją pandemii, błędami w składanych wnioskach wymagającymi wzywania przedsiębiorców do licznych uzupełnień i składania wyjaśnień, skomplikowanym charakterem spraw.

rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż oraz nadzór nad gospodarką zasobami złóż. Miernikiem realizacji tego zadania była liczba przygotowanych programów wykonawczych oraz projektów aktów normatywnych w ramach Polityki Surowcowej Państwa, który zaplanowano na poziomie 8 szt. W sprawozdaniu z działalności za 2019 r. wskazano na osiągnięcie 100% zaplanowanego miernika oraz m.in. wskazano, że udzielano koncesji (nowe koncesje, zmiany oraz przekształcenia koncesji), prowadzono postępowania przetargowe oraz prowadzono procedury *open door*⁴⁵, przygotowano nowelizację Pgg oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. W planie działalności ministra właściwego ds. środowiska na rok 2020 i 2021 w ramach celu pn. *Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska* zdefiniowano m.in. zadanie pn. *Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych: koncesjonowanie działalności górniczej*, którego miernikiem realizacji był *odsetek wydanych koncesji na działalność określoną Pgg oraz przeprowadzonych postępowań przetargowych (%)*. Miernik ten ustalono na poziomie 68% w 2020 r. i 2021 r. (wykonano na poziomie 57% w 2020 r. i 77% w 2021 r.). W planie działalności na rok 2022 nie zaplanowano zadań bezpośrednio odnoszących się do udzielania koncesji i monitorowania warunków ich realizacji.

(akta kontroli str. 583c-603, 719-722, 729-736)

Dyrektor generalny Ministerstwa wyjaśniła m.in., że: [...] *plan działalności Ministra obejmuje tylko priorytetowe działania dla resortu. Natomiast jednostkowe plany działalności poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa zawierają również cele i zadania, które nie są ujęte w planie działalności Ministra.*

(akta kontroli str. 716-719, 723, 726)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Działania Ministra na rzecz odpowiedniego przygotowania kadr i struktury organizacyjnej urzędu do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji oraz opracowywaniem projektów aktów prawnych były nieskuteczne.

Liczba etatów przypisanych do wydziałów zajmujących się wydawaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji wynosiła od 19⁴⁶ do 22⁴⁷. Ustalono, że średnioroczne zatrudnienie w wydziałach zajmujących się wydawaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji wynosiło od 18 osób (w 2020 r.) do 22 osób (w 2021 r.), jednak przez cały rok pracę świadczyło od 50% (w 2018 r.) do 79% (w 2022 r. do 7 października) zatrudnionych pracowników. Średnioroczna liczba wakatów wahała się od 2 (w 2019 r.) do 8 (w 2021 r.). W okresie objętym kontrolą (wg stanu na 21 czerwca 2022 r.) w wydziałach tych zatrudnienie podjęło 14 osób, tj. od 1 (zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r.) do 5 osób (zarówno w 2018 r., jak i w 2021 r.), a zakończyło 15 osób, tj. od 1 (w 2019 r.) do 6 osób (w 2021 r.). W okresie objętym kontrolą, w przypadku 4 osób, okres zatrudnienia w wydziałach zajmujących się wydawaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji wyniósł od 9 miesięcy do 3 lat, 2 miesięcy i 19 dni. Z powyższych danych wynika, że w latach 2018-2022 (do 7 października) nie zatrudniono wystarczającej liczby pracowników oraz występowało zjawisko znacznej fluktuacji kadr. Na konieczność opracowania i wdrożenia mechanizmów zapobiegających odejściom i rotacji pracowników oraz zapewnienia zmian organizacyjnych i kadrowych w celu prowadzenia spraw terminowo i zgodnie z k.p.a. wskazał audyt wewnętrzny przeprowadzony w 2018 r.

⁴⁵ Postępowanie przeprowadzone na podstawie art. 49ea Pgg.

⁴⁶ Według stanów: na 1 stycznia 2019 r., na 1 stycznia 2020 r., na 1 stycznia 2021 r.

⁴⁷ Według stanu na 1 stycznia 2022 r.

Niniejsza kontrola wykazała, że na powstanie opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości w procedowaniu postępowań koncesyjnych (polegających m.in. na udzielaniu koncesji z naruszeniem przepisów Pgg oraz k.p.a.) miały również wpływ problemy kadrowo-organizacyjne. Naczelnik Wydziału Węglowodorów, a także pełniący obowiązki naczelnika tego wydziału, były dyrektor DGK oraz GGK [...]**) wskazywali w wyjaśnieniach na permanentne obciążenie dużą liczbą spraw o znacznym zróżnicowaniu, wynikające z jednej strony, z bardzo szerokiego zakresu zadań należących do kompetencji ww. wydziału, z drugiej zaś – z problemów kadrowych związanych m.in. z dużą rotacją pracowników. Wyjaśnili, że podejmowali działania mające na celu ograniczenie braków kadrowych. Dyrektor DGK w odpowiedzi na pytanie kontrolera dotyczące działań podejmowanych przez kierownictwo DGK w celu przeciwdziałania skutkom braków kadrowych, w tym dotyczących opóźnień i naruszeń przepisów prawa w postępowaniach koncesyjnych, wyjaśniła, że działania te zostały opisane w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata: 2019, 2020 i 2021.

(akta kontroli str. 470-481, 498-501, 503-511, 606-661, 3747- 3749, 3801-3946)

Minister [...]**) zeznał m.in., że: *Problemy związane z zatrudnieniem przekazywałem dyrektorowi generalnemu, wskazywaliśmy te ryzyka, ale mieliśmy określoną liczbę etatów i budżet. O problemie z liczbą pracowników informowałem go i mam nadzieję, że to właśnie dyrektor generalny występował o zwiększenie liczby etatów i dodatkowe środki na wynagrodzenia. Co do wewnętrznego przesuwania pracowników lub ich delegowania – ja się tym nie zajmowałem, więc trudno odnieść mi się do kwestii funkcjonowania tego mechanizmu.* GGK [...]**) zeznał, m.in., że: *Ciągle mnie naciskano (głównie dyrektor generalny [...]), bym ograniczył stan zatrudnienia, a dodatkowo pracownicy zajmujący się kwestią koncesji byli najniżej w całym Ministerstwie wynagradzani. Szczegóły są w moich licznych pismach (ok. przynajmniej 5 pism) kierowanych do dyrektora generalnego, a także w pismach do Pani [...] – w kwestii niewłaściwego prowadzenia audytu. Było jeszcze w mojej ocenie kluczowe pismo z dnia mojego odwołania (4 czerwca 2019 r.) do Ministra Środowiska, w którym pisałem o problemach związanych m.in. z funkcjonowaniem departamentów geologiczno-surowcowych.*

(akta kontroli str. 4113-4122)

Minister Klimatu i Środowiska, odpowiadając na pytanie o działania podejmowane w odpowiedzi na zgłaszane (w pismach kierowanych do dyrektora generalnego Ministerstwa oraz w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej DGK) problemy kadrowo-organizacyjne utrudniające prowadzenie postępowań koncesyjnych wyjaśniła m.in., że: [...] *w okresie objętym kontrolą, przed powołaniem mnie na urząd ministra prowadzono działania mające na celu powstrzymanie fluktuacji kadry, w tym m.in. wdrożono programy rozwojowe oraz wprowadzono regulacje wynagrodzeń. W celu usprawnienia działalności departamentów geologicznych został zmieniony m.in. Regulamin Organizacyjny DGK gdzie zmieniono strukturę organizacyjną oraz częściowo zmieniono kompetencje Wydziałów. [...] W wydziałach realizujących zadania w obszarach objętych kontrolą były na przestrzeni ostatnich lat sukcesywnie, w miarę możliwości, uzupełniane braki kadrowe. W kierowanym przeze mnie Ministerstwie kierownictwo analizuje przyczyny fluktuacji kadry i stara się wdrażać mechanizmy zapobiegające fluktuacji zagrażającej funkcjonowaniu jednostki zarówno wskazane powyżej pozafinansowe jak i uwzględniające oczekiwania finansowe [...] Warto podkreślić m.in. zmienioną na przestrzeni okresu objętego kontrolą strukturę organizacyjną departamentów nadzorowanych przez GGK. [...] W trakcie trwania stanu epidemicznego DGK przeprowadził bardzo dużą zmianę w zakresie monitorowania udzielonych koncesji na kopaliny. Przygotowano obszerne i bardzo szczegółowe zestawienia*

monitoringowe koncesji. W wyniku prowadzonego monitoringu koncesji i podjętych działań koncesjodawcy, niewywiązujący się z przestrzegania warunków koncesji, w części zrzekli się koncesji, czego nie notowano w poprzednich okresach objętych kontrolą. W trakcie ostatnich dwóch lat znacznie przyspieszył proces prowadzenia postępowań koncesyjnych [...].

(akta kontroli str. 4076-4083)

Z powyższego wynika, że co prawda Minister podejmował działania w celu zapewnienia przygotowania kadr i struktury organizacyjnej urzędu do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji oraz opracowywaniem projektów aktów prawnych, to jednak nie okazały się one wystarczające, bowiem szczegółowe badanie 32 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem (od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu, cofnięciu, wygaszeniu: koncesji na wydobywanie kopalin stałych, koncesji łącznych, koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także dotyczące postępowań kwalifikacyjnych, wykazało, że 21 z tych postępowań przeprowadzono z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w załączniku do komunikatu nr 23 MF polegającego na dostosowaniu struktury organizacyjnej jednostki do aktualnych celów i zadań (pkt 3 części II. *Standardy kontroli zarządczej*, lit. A. *Środowisko wewnętrzne*).

2. Dyrektor DGK nie złożył częściowego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2018 oraz sprawozdania z realizacji jednostkowego planu działalności za rok 2018. Było to niezgodne z pkt 5.3.3.5 oraz pkt 5.3.2.1. *Księgi kontroli zarządczej* w Ministerstwie, stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Środowiska.

Zgodnie z pkt 5.3.3.5. *Księgi kontroli zarządczej* w Ministerstwie właściciele ryzyk w ramach podległych im obszarów składają częściowe oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, w których wskazują zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej oraz ryzyka zmaterializowane, a następnie przekazują je do osoby na Stanowisku ds. Koordynacji kontroli zarządczej w terminie do końca lutego każdego roku. Zgodnie z pkt 5.3.2.1. tej księgi każda komórka organizacyjna MŚ składa sprawozdania okresowe ze swojej działalności: półroczne oraz roczne sprawozdanie z wykonania JPD⁴⁸ – zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 6 do niniejszej Księgi.

(akta kontroli str. 729-736, 816-821)

Były dyrektor DGK wyjaśnił, że nie wie i nie potrafi sobie przypomnieć dlaczego częściowe oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2018 oraz sprawozdanie z realizacji jednostkowego planu działalności za rok 2018 nie zostały złożone.

(akta kontroli str. 2345)

Zgodnie z pkt 5.3.2.3 *Księgi kontroli zarządczej* w Ministerstwie roczne sprawozdanie z wykonania jednostkowego rocznego planu działalności odzwierciedla najistotniejsze zagadnienia związane z działalnością danej komórki organizacyjnej oraz pozwala na: dokonanie obiektywnej oceny pracy tej komórki; uzyskanie wiedzy o realnych problemach i zagrożeniach występujących w obszarze jej działalności, a także uzyskanie wiedzy o sposobie i stopniu zaawansowania realizacji wniosków, jakie wynikały ze sprawozdania złożonego za poprzedni okres sprawozdawczy. Niezłożenie przez dyrektora DGK sprawozdania z realizacji

⁴⁸ Jednostkowy plan działalności.

jednostkowego planu działalności za rok 2018 uniemożliwiło zarówno ocenę pracy DGK, jak i pozyskanie ww. informacji. Brak częściowego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2018 uniemożliwił pozyskanie informacji o stanie funkcjonowania kontroli zarządczej w DGK, w 2018 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister nie zapewnił odpowiedniego przygotowania kadr i struktury organizacyjnej urzędu do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji oraz opracowywaniem projektów aktów prawnych. W jednostkowych rocznych planach działalności DGK odnoszono się do zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji, wskazując, że największym ryzykiem w ich realizacji są problemy kadrowo-organizacyjne. Wystąpienie tych ryzyk potwierdzono w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej. Na konieczność opracowania i wdrożenia mechanizmów zapobiegających odejściom i rotacji pracowników oraz zapewnienia zmian organizacyjnych i kadrowych w celu załatwiania spraw terminowo i zgodnie z k.p.a. wskazał także audyt wewnętrzny przeprowadzony w 2018 r. Minister podejmował działania w celu zwiększenia obsady kadrowej w wydziałach zajmujących się udzielaniem koncesji (na kopaliny stałe i węglowodory) oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji, jednak działania te były niewystarczające. Niniejsza kontrola wykazała, że w latach 2018-2022 (do 7 października) nie zatrudniono wystarczającej liczby pracowników oraz występowało zjawisko znacznej fluktuacji kadr, a problemy kadrowo-organizacyjne miały wpływ na powstanie stwierdzonych i opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości w postępowaniach koncesyjnych (polegających m.in. na udzielaniu koncesji z naruszeniem przepisów Pgg oraz k.p.a.). W Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w załączniku do komunikatu nr 23 MF, polegającego na dostosowaniu struktury organizacyjnej jednostki do aktualnych celów i zadań (pkt 3 części II. *Standardy kontroli zarządczej*, lit. A. *Środowisko wewnętrzne*). Ponadto dyrektor DGK nie przedstawił sprawozdania z jednostkowego planu działalności departamentu i częściowego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2018, co było niezgodne z pkt 5.3.3.5 oraz pkt 5.3.2.1 *Księgi kontroli zarządczej* w Ministerstwie, stanowiącej załącznik do (obowiązującego wówczas) zarządzenia Ministra Środowiska w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Środowiska. W okresie od 5 czerwca 2019 r. do 31 lipca 2019 r. (tj. przez blisko 2 miesiące) oraz od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. (tj. przez blisko 7 miesięcy), najpierw Minister [...]** (do 31 lipca 2019 r.), a później Minister [...]** (do 5 października), wykonywali zadania administracji geologicznej samodzielnie, tj. bez pomocy GGK – niepowołanego przez Prezesa Rady Ministrów (dot. okresu z 2019 r.) lub powołanego w Ministerstwie Klimatu (dot. okresu z 2020 r.), tj. w urzędzie, który nie obsługiwał ministra właściwego ds. środowiska.

OBSZAR

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Opis stanu faktycznego

W Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa⁴⁹, według stanu na 29 czerwca 2022 r., nie zamieszczono informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Informacje te zamieszczono w BIP w trakcie kontroli NIK (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 757-761, 1947-1951)

W latach 2018-2022, w Wydziale Koncesji Geologicznych II wykorzystywano, jako narzędzie pomocnicze, schemat prowadzenia postępowań o udzielenie koncesji

⁴⁹ Dalej: BIP.

wydobywczym. Schemat określał ogólną, podstawową ścieżkę prowadzenia postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str. 543-544)

Na 1 stycznia 2018 r. obowiązywało 91 koncesji na wydobywanie kopalin stałych, z czego na wydobywanie węgla kamiennego – 57, węgla brunatnego – 11, pozostałych kopalin – 23⁵⁰. Na 31 marca 2022 r. obowiązywało 85 koncesji na wydobywanie kopalin stałych, z czego na wydobywanie węgla kamiennego – 55, węgla brunatnego – 9, pozostałych kopalin – 21⁵¹.

(akta kontroli str. 309)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) do Ministra wpłynęły łącznie 24 wnioski o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych, z czego 22 dotyczyły węgla kamiennego⁵² (w 2018 r. wpłynęło 11 wniosków, w 2019 r. – 8, a w 2020 r. – 3), 1 – węgla brunatnego (wniosek złożony w 2018 r.) oraz 1 – soli kamiennej i soli potasowo-magnezowych (wniosek złożony w 2018 r.). Na podstawie złożonych wniosków udzielono 12 koncesji, z czego 11 na wydobywanie węgla kamiennego (w 2018 r. – 3, w 2019 r. – 6, w 2020 r. – 2), oraz 1 na wydobywanie soli kamiennej i soli potasowo-magnezowych. Organ koncesyjny nie wydał decyzji o odmowie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str. 332-334, 337-339)

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. organ koncesyjny:

- wydał łącznie 41 decyzji o zmianie koncesji na wydobywanie kopalin stałych, z czego 35 dotyczyło węgla kamiennego⁵³, 3 – węgla brunatnego⁵⁴, 2 – cynku i ołowiu oraz 1 – siarki rodzimej⁵⁵;
- wydał 12 decyzji o wygaszeniu koncesji⁵⁶, z czego 7 dotyczyło węgla kamiennego, 2 – węgla brunatnego oraz 3 – pozostałych kopalin (cynku i ołowiu);
- wydał 2 postanowienia wzywające do usunięcia naruszeń warunków koncesji⁵⁷;
- zawiesił (postanowieniem z 30 listopada 2020 r.) postępowanie o przeniesienie w części koncesji nr 115/94 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Makoszowy*;
- nie wydał decyzji o przeniesieniu prawa do koncesji na inny podmiot i nie cofnął żadnej koncesji.

(akta kontroli str. 309, 337-339, 737, 860-870)

Szczegółowej analizie poddano 2 postępowania dotyczące udzielenia koncesji: dla złoża *Brzezinka 3* (koncesja nr 6/2020 na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej, udzielona 19 listopada 2020 r. dla nowoprojektowanego zakładu górniczego) oraz *Kłodawa 1* (koncesja nr 5/2018 na wydobywanie soli kamiennej i soli potasowo-kamiennej, udzielona 14 grudnia 2018 r. dla istniejącego zakładu górniczego).

⁵⁰ Z czego: 7 – rudy miedzi, 4 – sól kamienna, 3 – cynk i ołów, 3 – kruszywa naturalne, 2 – siarka rodzima, 2 – gips oraz 2 – gips i anhydryt.

⁵¹ Z czego: 7 – rudy miedzi, 4 – sól kamienna, 4 – kruszywa naturalne, 2 – siarka rodzima, 2 – gips oraz 2 – gips i anhydryt.

⁵² Wnioski na wydobywanie węgla kamiennego oraz wnioski na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej (dalej: węgla kamiennego).

⁵³ W 2018 r. – 7 decyzji, w 2019 r. – 5 decyzji, w 2020 r. – 15 decyzji, w 2021 r. – 6 decyzji oraz 2 decyzje w 2022 r.

⁵⁴ 2 decyzje w 2020 r. oraz 1 w 2021 r.

⁵⁵ Wszystkie decyzje wydane w 2019 r.

⁵⁶ W tym 5 w części.

⁵⁷ Postanowienie z 19 maja 2021 r. w sprawie koncesji nr 1/2018 na wydobywanie węgla kamiennego oraz postanowienie z 10 sierpnia 2021 r. w sprawie koncesji nr 8/2008 na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej.

W obu przypadkach we wniosku o udzielenie koncesji, jako właściciela przestrzeni objętej koncesją, wskazano Skarb Państwa. W postępowaniu dotyczącym złoża *Brzezinka 3* wnioskodawca przedłożył wypis z ewidencji gruntów i budynków dla działek ewidencyjnych, przez które ma nastąpić udostępnienie złoża, oraz umowę dzierżawy powyższych działek.

W obu postępowaniach organ koncesyjny nie wezwał wnioskodawców do wykazania prawa własności do działek ewidencyjnych, na których znajdować się miały części naziemne zakładów górniczych niezbędne do eksploatacji złoża, a dodatkowo w przypadku postępowania o udzielenie koncesji dla złoża *Kłodawa 1* – nie wezwał wnioskodawcy do wykazania prawa własności dla działek ewidencyjnych, przez które następowało udostępnienie złoża (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Dla złoża *Kłodawa 1* wnioskodawca dysponował prawem do przestrzeni, w granicach której wykonywana będzie działalność do 31 marca 2019 r. W przypadku złoża *Brzezinka 3* przedsiębiorca złożył wniosek do Ministra o ustanowienie użytkowania górniczego.

(akta kontroli str. 1009-1012, 1207-1219, 1649)

We wniosku koncesyjnym dla złoża *Kłodawa 1* określono czas, na jaki koncesja ma być udzielona (33 lata) oraz wskazano termin rozpoczęcia działalności (od 1 kwietnia 2019 r.). W przypadku złoża *Brzezinka 3* wnioskowano o udzielenie koncesji na 35 lat i określono termin rozpoczęcia działalności na 5 lat od dnia uzyskania prawomocnej koncesji.

(akta kontroli str. 1091, 1234, 1656)

Do wniosku o udzielenie koncesji dla złoża *Kłodawa 1* załączono wykaz środków technicznych, jakimi dysponuje wnioskodawca, skrócone sprawozdanie finansowe spółki za rok 2017, zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS, zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach oraz opinię bankową. W przypadku wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża *Brzezinka 3* wnioskodawca złożył oświadczenie o dysponowaniu dostępem do odpowiednich środków finansowych i technicznych, aby zapewnić prawidłową realizację działalności; przedstawił m.in. bilanse funduszu inwestycyjnego oraz wchodzących w jego skład spółek za rok 2018, z których ma być finansowana działalność. Ponadto załączył opinie bankowe, dwa listy intencyjne banków dotyczące współfinansowania projektu oraz promesę o możliwości pozyskania finansowania dla całości działalności.

(akta kontroli str. 1009-1012, 1226, 1656, 1659-1667)

Do obu wniosków koncesyjnych załączono prawomocną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wskazano sposoby przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko. Ponadto we wnioskach określono: firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adres; numer KRS oraz NIP; rodzaj i zakres wykonywania zamierzonej działalności; dołączono załączniki graficzne zgodne z wymaganiami dla map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju, umowę na korzystanie za wynagrodzeniem z informacji geologicznej dotyczącej wnioskowanego złoża, załączniki graficzne z naniesionym terenem i obszarem górniczym, opinię okręgowego urzędu górniczego do projektu zagospodarowania złoża oraz wszystkie elementy wskazane w art. 26 Pgg. Wnioski zostały sporządzone w oparciu o aktualne dane.

(akta kontroli str. 1009-1012, 1659-1667)

W przypadku postępowania o udzielenie koncesji dla złoża *Kłodawa 1* organ koncesyjny nie zawiadomił strony postępowania o wszczęciu postępowania

administracyjnego oraz nie poinformował o niewydaniu koncesji w terminie. W przypadku postępowania o udzielenie koncesji dla złoża *Brzezinka 3* organ koncesyjny zawiadomił o wszczęciu postępowania po upływie 41 dni od dnia wpływu wniosku. Pierwsze zawiadomienie stron postępowania o niewydaniu koncesji w terminie nastąpiło po upływie 311 dni od daty wpływu wniosku. Ponadto w ww. postępowaniu m.in. dwukrotnie⁵⁸ wzywano wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie terminu rozpoczęcia działalności, pomimo uwzględnienia tej informacji we wniosku (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W ramach ww. postępowań Minister wystąpił oraz uzyskał pozytywne uzgodnienia projektu koncesji ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalin⁵⁹ oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności⁶⁰.

(akta kontroli str. 1070-1074, 1112, 1117, 1236-1238, 1247-1248, 1602-1607)

Decyzje koncesyjne dla złoża *Kłodawa 1* oraz złoża *Brzezinka 3* zawierały oznaczenie organu koncesyjnego (w pierwszym przypadku Ministra Środowiska, w drugim Ministra Klimatu i Środowiska), datę wydania (odpowiednio 14 grudnia 2018 r. oraz 19 listopada 2020 r.), podstawy prawne wydania decyzji (art. 21 ust. 1 pkt 2, art. 22 ust. 1 pkt. 2, art. 30, art. 32 ust. 1-4 Pgg oraz art. 104 k.p.a.⁶¹), rozstrzygnięcie oraz oznaczenie podmiotu, któremu udzielono koncesję. Obie decyzje koncesyjne zostały podpisane z upoważnienia Ministra przez GGK. Ww. decyzje zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wystąpienia w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji o ponowne rozpatrzenie decyzji przez Ministra. Dodatkowo pouczenie wskazywało możliwość wniesienia skargi na decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (w ciągu 30 dni od otrzymania decyzji) oraz o kosztach związanych z wniesieniem skargi (w obydwu przypadkach 1,0 tys. zł), a także o prawie pomocy, o którym mowa w art. 243 k.p.a. Decyzje zawierały pouczenie o możliwości złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do zwrócenia się o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz informację o uprawomocnieniu się decyzji w chwili otrzymania ww. oświadczenia przez organ koncesyjny.

Obie decyzje zawierały oznaczenie przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana działalność poprzez wskazanie współrzędnych geograficznych (x i y) punktów załamania obszaru i terenu górniczego oraz podanie układu odniesienia (w przypadku złoża *Kłodawa 1* w układzie 1992, a w przypadku złoża *Brzezinka 3* w układzie 2000). W ww. decyzjach określono, że sposób eksploatacji złoża będzie odbywać się zgodnie z załączonymi do wniosków projektami zagospodarowania złoża oraz warunkami określonymi w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach. W decyzjach wskazano czas obowiązywania koncesji oraz rozpoczęcia działalności, zgodnie ze złożonymi wnioskami. Ponadto w decyzjach wskazano, iż koncesja nie narusza praw właścicieli gruntowych i nie zwalnia z obowiązku przestrzegania wymagań określonych przepisami. Koncesja dla złoża *Kłodawa 1* określiła minimalny wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych na 16%. Koncesja dla złoża *Brzezinka 3* określiła średni wskaźnik wykorzystania zasobów złoża na 0,29 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

⁵⁸ Pismem z 5 grudnia 2019 r. oraz pismem z 3 sierpnia 2020 r.

⁵⁹ W przypadku postępowania *Kłodawa 1* postanowienie o uzgodnieniu z 1 listopada 2018 r. wydał Minister Energii; w przypadku postępowania *Brzezinka 3* postanowienie o uzgodnieniu z 14 września 2020 r. wydał Minister Aktywów Państwowych.

⁶⁰ W przypadku postępowania *Kłodawa 1* postanowienie o uzgodnieniu z 19 października 2018 r. Burmistrza Kłodawy oraz z 18 października 2018 r. Wójta Gminy Olszówka; w przypadku postępowania *Brzezinka 3* postanowienie o uzgodnieniu z 17 września 2020 r. Prezydenta Miasta Mysłowice.

⁶¹ W przypadku koncesji *Kłodawa 1* wskazano art. 104 k.p.a. i nast., a w przypadku *Brzezinki 3* wskazano art. 104 § 1 k.p.a.

W obu przypadkach decyzje odnosiły się do zawartej w dniu wydania decyzji umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego, w których określono m.in. opłaty z tytułu umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego w celu wydobywania kopaliny ze złoża, składającą się z części stałej i zmiennej.

W uzasadnieniu koncesji dla złoża *Kłodawa 1* wskazano, iż organ koncesyjny zawiadomił wnioskodawcę o wszczęciu postępowania, pomimo że faktycznie do takiego zawiadomienia nie doszło (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W pozostałym zakresie treść decyzji była zgodna z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania.

(akta kontroli str. 1039-1051, 1624-1632)

Projekt zagospodarowania złoża *Brzezinka 3* zakładał średnią cenę zbytu Mg surowca na poziomie 400 zł, natomiast jednostkowy koszt produkcji węgla 201-385 zł/Mg. Naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych w zakresie przyjętych w kalkulacjach założeń wyjaśniła m.in.: [...] *założony przez wnioskodawcę koszt produkcji węgla był realistyczny i nie odbiegał od kosztów innych spółek. Jeśli chodzi o cenę zbytu, to była ona zbliżona do innych stawek z innych przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny. Ceny zbytu były porównywane z obwieszczeniem ministra ds. gospodarki złożami i w tamtym okresie nie odbiegał od tych zamieszczonych przez ministra.*

Obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r.⁶² ogłoszono *Politykę energetyczną Polski do 2040 r.*⁶³. Wśród kluczowych elementów PEP2040 uwzględniono m.in.: redukcję wykorzystania węgla w gospodarce, która następować będzie w sposób zapewniający sprawiedliwą transformację; udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej w 2030 r. nieprzekraczający 56%; odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r., na obszarach wiejskich do 2040 r.; przy utrzymaniu możliwości wykorzystania paliwa bezdymnego do 2040 r.

Dodatkowo w zakresie powyższych założeń PEP2040 naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych wyjaśniła m.in.: *W momencie wydawania koncesji [dla złoża „Brzezinka 3” – przypis kontrolera] nie mieliśmy wiedzy na temat Funduszu Sprawiedliwej Transformacji tworzonego w Ministerstwie Funduszy Europejskich (procedowany z naszym udziałem parę miesięcy po wydaniu koncesji).* [...].

(akta kontroli str. 764, 765)

Szczegółowym badaniem objęto 1 postępowanie w sprawie przeniesienia w części koncesji⁶⁴ nr 115/94 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Makoszowy*. Według stanu na 11 lipca 2022 r. postępowanie było zawieszone – na podstawie postanowienia o zawieszeniu postępowania administracyjnego wydanego po 494 dniach od daty wpływu wniosku⁶⁵ do organu koncesyjnego. Wniosek o przeniesienie w części ww. koncesji zawierał wszystkie elementy wskazane w art. 24 ust. 1 Pgg. Strony postępowania zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania pismem z 13 sierpnia 2019 r. Od 15 sierpnia 2019 r. do 7 października 2019 r. DGK pozyskał 5 opinii prawnych⁶⁶ w zakresie możliwości przeniesienia koncesji w części oraz zwrotu pomocy publicznej związanej z likwidacją kopalni *Makoszowy*, z których 4

⁶² M. P. poz. 264. 38 oraz obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11) – nieaktualne z dniem 10 marca 2021 r.

⁶³ Dalej: *PEP2040*.

⁶⁴ W badanym okresie, tj. od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r., prowadzono 1 takie postępowanie.

⁶⁵ Wniosek wpłynął 25 lipca 2019 r.

⁶⁶ Opinia z 15 sierpnia 2019 r. prof. [...]***, opinia z 11 września 2019 r. dyrektora Departamentu Prawnego, opinia prawna z 20 września 2019 r. radcy prawnego zatrudnionego w DGK, opinia z 16 września 2019 r. radcy prawnego zatrudnionego w DGK, opinia z 7 października 2019 r. prof. [...]***.

dopuszczaly możliwość przeniesienia koncesji w części. W dokumentacji sprawy znajdowała się również pozytywna opinia prawna w ww. zakresie, sporządzona przez kancelarię prawną na zlecenie wnioskodawcy⁶⁷. Pomiędzy 11 grudnia 2019 r. a 28 stycznia 2020 r. nastąpiła wymiana korespondencji pomiędzy GGK [...]**), sekretarzem stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pismem z 28 stycznia 2020 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował GGK [...]**) o negatywnym stanowisku KE w zakresie przeniesienia w części koncesji *Makoszowy*, które naruszałoby wymóg zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla określony w decyzji Rady z 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla⁶⁸. Pomiędzy 28 lutego 2020 r. a 15 czerwca 2020 r. organ koncesyjny poinformował strony 4 razy o przedłużeniu terminu na wydanie decyzji o przeniesieniu w części koncesji nr 115/94⁶⁹, w tym 1 raz po upływie terminu wskazanego w poprzednim zawiadomieniu (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wnioskodawca, pismem z 7 października 2020 r., poinformował Ministra m.in., że: *[...] mając na uwadze podpisane w dniu 25 września 2020 r. „Porozumienia pomiędzy przedstawicielami Rządu, a Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjno-Strajkowym Regionu Śląsko-Dąbrowskiego”, [...] Spółka będzie kontynuowała działania, również w Ministerstwie Aktywów Państwowych, celem określenia możliwości przeniesienia przedmiotowej koncesji nr 115/94 [...] oraz [...] zawniósł o zawieszenie postępowania administracyjnego w przedmiocie przeniesienia w części ww. koncesji [...] Ww. porozumienie w pkt 6 załącznika nr 1 wskazywało, że wnioskodawca zakończy eksploatację do 2029 r., oraz że zweryfikowana zostanie możliwość pozyskania koncesji z partii „Makoszowy”.*

(akta kontroli str. 858-942)

Szczegółowym badaniem objęto 1 postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji⁷⁰ nr 1/2018 – *Heddi II* na wydobywanie węgla kamiennego. Postanowieniem z 19 maja 2021 r. GGK [...]**) wezwał przedsiębiorcę do usunięcia naruszenia poprzez przystąpienie do wydobywania kopaliny ze złoża *Heddi II* w terminie 60 dni od dnia doręczenia ww. pisma. 27 lipca 2021 r. przedsiębiorcy przekazano zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu. Pismem z 18 września 2021 r. przedsiębiorca złożył wniosek o zmianę koncesji w zakresie wydłużenia terminu rozpoczęcia wydobywania o 9 miesięcy, w stosunku do którego Minister nie zajął stanowiska (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Pismem z 17 stycznia 2022 r. dyrektor DGK wystąpił do Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, w sprawie wykupu działki 223/10, przez którą miało nastąpić udostępnienie złoża, wskazując m.in., że *[...] rozstrzygnięcie sprawy wykupu opisanego działki ma kluczowe znaczenie dla dalszych działań organu koncesyjnego, które nie mogą zostać podjęte bez uprzedniego wyjaśnienia kwestii własności opisanego nieruchomości*. Pomimo skierowania ww. wniosku do sądu organ koncesyjny do 11 lipca 2022 r. nie zawiesił postępowania administracyjnego oraz nie wydał rozstrzygnięcia w sprawie cofnięcia koncesji nr 1/2018 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1678-1811)

⁶⁷ Opinia prawna z 17 kwietnia 2019 r.

⁶⁸ Dz. Urz. UE L 336 z 21 grudnia 2010 r.

⁶⁹ Pismo z 28 lutego 2020 r. z terminem rozpatrzenia do 31 maja 2020 r., pismo z 16 czerwca 2020 r. z terminem rozpatrzenia do 15 sierpnia 2020 r., pismo z 14 sierpnia 2020 r. z terminem rozpatrzenia do 15 września 2020 r., pismo z 15 września 2020 r. z terminem rozpatrzenia do 15 października 2020 r.

⁷⁰ W badanym okresie, tj. od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r., prowadzono 2 takie postępowania.

Szczegółowym badaniem objęto 1 postępowanie zakończone wydaniem decyzji o wygaszeniu koncesji⁷¹ nr 8/2003 na wydobywanie rud cynku i ołowiu ze złoża *Olkusz*. Decyzja o wygaszeniu koncesji została wydana 15 stycznia 2021 r., tj. po upływie 30 dni od daty wpływu wniosku do organu koncesyjnego. Organ koncesyjny wydał decyzję po wcześniejszym zawiadomieniu strony o wszczęciu i zakończeniu postępowania administracyjnego. Organ koncesyjny decyzją (wydaną na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 Pgg) stwierdził wygaśnięcie koncesji w wyniku zrzeczenia się jej z dniem 1 stycznia 2021 r. Decyzja zawierała wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a.

(akta kontroli str. 822-857)

Szczegółowym badaniem objęto 1 postępowanie zakończone wydaniem decyzji w sprawie zmiany koncesji⁷² nr 116/94 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Łaziska i Bolesław Śmiały*. Organ koncesyjny wydał decyzję w sprawie zmiany koncesji po upływie 281 dni od daty wpływu wniosku. Wniosek o zmianę ww. koncesji dotyczył wydłużenia okresu obowiązywania koncesji z 31 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2040 r. i zawierał elementy wskazane w art. 24 ust. 1 Pgg poza: wypisem z ewidencji gruntów i budynków wskazującym właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 2 Pgg; wykazem obszarów objętych formami ochrony przyrody (w związku z brakiem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 5 Pgg (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Organ koncesyjny zawiadomił wnioskodawcę o wszczęciu postępowania po upływie 135 dni od dnia wpływu wniosku do Ministerstwa. Minister wystąpił do Ministra Aktywów Państwowych o uzgodnienie, oraz do wójtów i burmistrzów właściwych ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności projektu decyzji koncesyjnej – o opinie, 26 lutego 2020 r., tj. po upływie 167 dni od dnia wpływu wniosku. Po uzyskaniu pozytywnego uzgodnienia, oraz opinii, Minister wydał (27 kwietnia 2020 r.) zawiadomienie o zakończeniu postępowania administracyjnego, a następnie – decyzję o zmianie koncesji (19 czerwca 2020 r.). W trakcie postępowania administracyjnego nie poinformowano wnioskodawcy o niewydaniu koncesji w terminie (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 943-1008)

W zakresie monitoringu terminowości oraz realizacji obowiązków związanych z wydawaniem koncesji – pomiędzy 1 stycznia 2018 r. a 31 lipca 2020 r. – były zastępca dyrektora DGK, nadzorujący pracę wydziału zajmującego się udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych, wyjaśnił: *Monitoring był bieżący. Pracownicy sporządzali regularnie aktualne zestawienia po zmianie, która nastąpiła w postępowaniu i na moją prośbę przekazywali takie zestawienie. Zestawienie dla wszystkich postępowań było dostępne na wspólnym dysku. Tabela była zahaslowana i aktualizowana regularnie.*

Zestawienie tabelaryczne stanu zaawansowania postępowań koncesyjnych zawierało datę wpływu, nazwę wnioskodawcy, nazwę złoża którego dotyczył wniosek, przedmiot wniosku, stan postępowania, referenta odpowiedzialnego za procedowanie oraz uwagi.

(akta kontroli str. 798-815)

⁷¹ Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wydano 12 takich decyzji.

⁷² Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wydano 41 takich decyzji.

W zakresie sprawowania nadzoru oraz monitoringu terminowości spraw o udzielenie, zmianę, cofnięcie i wygaszenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych GGK [...]**), wyjaśnił m.in.: [...] *realizowałem poprzez cykliczne spotkania z kadrą zarządzającą DGK. Na spotkaniach tych poruszana była kwestia ilości i rodzaju prowadzonych postępowań wraz z ujawnionymi problemami z nimi związanymi. W przypadku szczególnie trudnych spraw przeprowadzałem także dodatkowe spotkania z naczelnikiem WK-II oraz jeśli wymagała tego sprawa z pracownikiem delegowanym do merytorycznego prowadzenia postępowania. W odniesieniu do okresu, w którym nie sprawowałem nadzoru nad działaniami podejmowanymi w obszarze koncesji dotyczących kopalin stałych, po powtórnym objęciu nadzoru nad przedmiotową tematyką, sprawozdano mi stan postępowań wszczętych oraz toczących się w okresie od 20 marca 2020 r. do 19 października 2020 r., po czym kontynuowałem ich nadzór zgodnie z przedstawionym powyżej schematem działania.*

(akta kontroli str. 1818-1829)

Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła, że ze spotkań z GGK nie sporządzano notatek.

(akta kontroli str. 1947-1951)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Szczegółowe badanie 6 postępowań administracyjnych dotyczących wydobywania kopalin stałych wykazało, że 5 z nich⁷³ przeprowadzono z naruszeniem przepisów k.p.a. w związku z:

1.1 Niezawiadomieniem strony o wszczęciu postępowania administracyjnego dotyczącego udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża Kłodawa 1.

Było to niezgodne z art. 61 § 4 k.p.a., który stanowi, że o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Prowadzący postępowanie główny specjalista w Wydziale Koncesji Geologicznych II DGK wyjaśnił m.in.: [...] *Uznałem za zbędne wysłanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, ponieważ pełnomocnik konsultował się ze mną na bieżąco. Na początku pracy przekazano mi informację, że w przypadku gdy stroną postępowania jest jedna strona nie ma potrzeby wysyłania powyższego zawiadomienia. Zawiadomienia takie wysyłałem w przypadku gdy stroną był jeden podmiot, gdy wnioskodawca nie kontaktował się w sprawie prowadzonego postępowania.*

Były zastępca dyrektora DGK wyjaśnił: *Nie wiem dlaczego nie było zawiadomienia o wszczęciu postępowania.*

(akta kontroli str. 744, 798-815)

1.2 Niezawiadomieniem stron 4 postępowań administracyjnych o niezakończaniu sprawy w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a. stanowiącym, że organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaaglenia.

W przypadku postępowania dotyczącego udzielenia koncesji ze złoża Kłodawa 1 stwierdzono, że koncesja została udzielona 14 grudnia 2018 r., tj. po 231 dniach od dnia wpływu wniosku do Ministerstwa. Organ koncesyjny nie poinformował strony postępowania o niewydaniu decyzji w terminie.

(akta kontroli str. 1583-1677)

⁷³ Dotyczy 2 postępowań o udzielenie koncesji oraz po 1 postępowaniu o przeniesienie, wygaszenie i zmianę koncesji.

Prowadzący postępowanie główny specjalista w Wydziale Koncesji Geologicznych II DGK wyjaśnił m.in.: *Nie przygotowałem zawiadomienia o niezatawieniu sprawy w terminie, [...]. Sam również nie wyszedłem z taką inicjatywą, ponieważ uznałem, że postępowanie nie przeciągało się. Pełnomocnik konsultował się na bieżąco i był informowany o postępach, dlatego uznałem, że nie ma potrzeby wydawać zawiadomienia o przedłużającym się postępowaniu. [...].*

(akta kontroli str. 744)

W postępowaniu o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża *Brzezinka 3* organ koncesyjny nie poinformował strony postępowania o niewydaniu decyzji w terminie w okresach: od wpływu wniosku 30 września 2019 r. do 5 sierpnia 2020 r. (310 dni) oraz od 1 października 2020 r. do 19 listopada 2020 r. (49 dni).

(akta kontroli str. 1009-1248)

Prowadząca postępowanie naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych II DGK wyjaśniła m.in.: *Nie przygotowałam takich zawiadomień. [...].*

(akta kontroli str. 762)

W postępowaniu o zmianę koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża *Łaziska i Bolesław Śmiały* organ koncesyjny nie poinformował strony postępowania o niewydaniu decyzji w terminie. Koncesja została udzielona 19 czerwca 2020 r., tj. po upływie 281 dni od dnia wpływu wniosku.

(akta kontroli str. 943-1008)

Prowadzący postępowanie główny specjalista w Wydziale Koncesji Geologicznych II DGK wyjaśnił: *Zawiadomienia takie nie były przygotowane z powodu natłoku pracy.*

(akta kontroli str. 779)

Na przedłużenie postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża *Brzezinka 3* wpływ miało również dwukrotne wzywanie wnioskodawcy do przedłożenia informacji o terminie rozpoczęcia działalności, mimo przedłożenia powyższej informacji we wniosku. Pismami z 5 grudnia 2019 r. oraz z 3 sierpnia 2020 r. organ koncesyjny wezwał wnioskodawcę do zajęcia stanowiska w sprawie m.in. uszczegółowienia terminu rozpoczęcia działalności. Zarówno w jednym, jak i w drugim wyjaśnieniu wnioskodawcy wskazany został termin znajdujący się we wniosku, a więc 4 lata od uzyskania prawomocnej decyzji koncesyjnej. Ostatecznie w decyzji o udzieleniu koncesji organ koncesyjny wskazał ten sam termin, jaki określono we wniosku.

(akta kontroli str. 1009-1248)

W postępowaniu o przeniesienie w części koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża *Makoszowy* organ koncesyjny nie poinformował strony postępowania o niewydaniu decyzji w terminie w okresach: od wpływu wniosku 25 lipca 2019 r. do 28 lutego 2020 r. (218 dni), od 1 czerwca 2020 r. do 15 czerwca 2020 r. (15 dni od terminu wskazanego w zawiadomieniu⁷⁴) oraz od 16 października 2020 r. do 30 listopada 2020 r. (45 dni od terminu wskazanego w zawiadomieniu⁷⁵).

(akta kontroli str. 858-942)

Prowadząca postępowanie naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych II DGK wyjaśniła m.in.: [...] *Opóźnienia w realizacji obowiązków służbowych, jakie zostały odnotowane w przedmiotowym postępowaniu spowodowane były utrudnieniami wynikającymi przede wszystkim z procesu reorganizacji Ministerstwa Klimatu poprzez wydzielenie Ministerstwa Środowiska, a także początkiem pandemii Covid – 19 i związaną z nią pracą zdalną. [...]. oraz Zawiadomienie o przedłużeniu terminu*

⁷⁴ Zawiadomienie z 28 lutego 2020 r., w którym wskazano termin wydania decyzji do 31 maja 2020 r.

⁷⁵ Zawiadomienie z 15 września 2020 r., w którym wskazano termin wydania decyzji do 15 października 2020 r.

rozpoznania sprawy z 16 czerwca 2020 r. sporządzone było w tym terminie z uwagi na fakt, iż w tym czasie prowadziłam jeszcze 27 innych postępowań, a także wykonywałam inne polecenia kierownictwa związane z postępowaniami arbitrażowymi będącymi we właściwości merytorycznej wydziału oraz zajmowałam się obsługą wydziału.

(akta kontroli str. 1815-1816)

Były zastępca dyrektora BGK w sprawie niepoinformowania stron postępowania o niewydaniu decyzji w terminie, w postępowaniach o: udzielenie koncesji nr 5/2018 – Kłodawa 1, udzielenie koncesji nr 6/2020 – Brzezinka 3, zmianę koncesji nr 116/94 – Łaziska i Bolesław Śmiały, przeniesienie w części koncesji nr 115/94 – Makoszowy, wyjaśnił: *W wymienionych postępowaniach był bieżący kontakt z przedsiębiorcami i gdyby w ich ocenie byłby to zbyt długi okres, złożyliby ponaglenia w przedmiotowych sprawach. Ponadto duża ilość spraw oraz niewielka liczba pracowników miały wpływ na dłuższe rozpatrzenie spraw.*

(akta kontroli str. 798-815)

1.3 Niewydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w związku ze złożonym wnioskiem o zmianę koncesji nr 1/2018, co było niezgodne z art. 61a § 1 k.p.a.

Pismem z 19 maja 2021 r. GGK wezwał koncesjonariusza do usunięcia w ciągu 60 dni od dnia doręczenia postanowienia naruszeń koncesji nr 1/2018 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Heddi II, w zakresie terminu rozpoczęcia działalności. 15 maja 2021 r. upłynął termin wyznaczony w koncesji na rozpoczęcie działalności. 20 września 2021 r., tj. po upływie wyznaczonego w koncesji terminu na rozpoczęcie działalności, koncesjonariusz złożył w Ministerstwie wniosek o zmianę koncesji w zakresie wydłużenia terminu rozpoczęcia działalności o 9 miesięcy.

(akta kontroli str. 1716-1723, 1806-1809)

Zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a. gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis art. 61 § 5 stosuje się odpowiednio.

GGK [...]**) wyjaśnił: *Niezajęcie stanowiska w sprawie wniosku złożonego w dniu 18 września 2021 r. o zmianę koncesji nr 1/2018 wynikało z faktu, iż w momencie wpływu wniosku o zmianę koncesji w trakcie procedowania było postępowanie o naruszenie zapisów zawartych w koncesji nr 1/2018. W związku z faktem, iż naruszenie zapisów koncesji ewidentnie nastąpiło, a przedmiot wniosku o zmianę koncesji dotyczył właśnie tego naruszenia, oceniono, iż procedowanie wniosku było bezprzedmiotowe, ponieważ termin rozpoczęcia działalności ujętej w koncesji nr 1/2018 upłynął.*

(akta kontroli str. 1828)

To, że organ koncesyjny w momencie złożenia wniosku o zmianę koncesji prowadził postępowanie w związku ze stwierdzonym naruszeniem warunków koncesji, nie zwalniało organu z obowiązku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania o zmianę koncesji.

1.4 Niezawieszeniem postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia koncesji nr 1/2018 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Heddi II, mimo że rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależało od uprzedniego rozstrzygnięcia przez sąd kwestii dotyczącej własności nieruchomości.

Było to niezgodne z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie w przypadku, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

27 lipca 2021 r. organ koncesyjny zawiadomił przedsiębiorcę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia koncesji nr 1/2018. Pismem z 17 stycznia 2022 r. dyrektor DGK poinformował Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, że prowadzona sprawa związana z wykupem działki nr 223/10 stanowi zagadnienie dla prowadzonego przez organ postępowania w sprawie cofnięcia koncesji. Dodatkowo w ww. piśmie dyrektor DGK wskazała m.in., że: [...] *W wyniku postanowienia Sądu Okręgowego w Świdnicy z 21 września 2021 r. o zawieszeniu postępowania w sprawie wykupu powyższej nieruchomości, niemożliwym dla organu koncesyjnego stało się prawidłowe określenie stron. Równocześnie nieustalenie stanu faktycznego własności powyższej działki uniemożliwia pełną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego. Z racji na duży stopień skomplikowania niniejszego postępowania w sprawie naruszenia zapisów koncesji nr 1/2018, rozstrzygnięcie sprawy wykupu opisaney działki ma kluczowe znaczenie dla dalszych działań organu koncesyjnego, które nie mogą zostać podjęte bez uprzedniego wyjaśnienia kwestii własności opisywanej nieruchomości.*

(akta kontroli str. 1678-1680, 1762-1764)

GGK [...]**) wyjaśnił: *Brak postanowienia w przedmiocie zawieszenia postępowania wszczętego w dniu 17 lipca 2021 r. wynika z realizacji innych pilniejszych zadań związanych z funkcjonowaniem WK-II. Niemniej jednak powzięto decyzję o zasadności wydania takiego postanowienia i doręczenia go przedsiębiorcy. Charakter sprawy powoduje, iż powstałe opóźnienie nie rzutuje na możliwe rozstrzygnięcie postępowania. Zostanie to wykonane niezwłocznie w najbliższym możliwym terminie.*

(akta kontroli str. 1828)

Brak zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia koncesji nr 1/2018, w przypadku gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez sąd, należy uznać za niezgodny z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

2. W BIP nie zamieszczono szczegółowej informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

Stanowiło to naruszenie art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁷⁶, zgodnie z którym organ koncesyjny zamieszcza w BIP, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ, szczegółową informację o wszelkich warunkach uzyskania koncesji. Informację tę umieszczono w BIP 6 lipca 2022 r. (data wytworzenia), tj. w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 757-761)

GGK [...]**) oraz zastępca dyrektora DGK wyjaśniła, że: *W zakresie postawionego zagadnienia, przyjęto, iż wystarczającą formą udostępnienia informacji na temat warunków uzyskania koncesji jest publikowanie stosownej informacji na stronie <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/411>. Po przeprowadzeniu dodatkowej analizy stosownych przepisów odnoszących się do publikowania tego typu informacji, zamieszczono również stosowne materiały pod adresem <https://bip.mos.gov.pl/koncesje-geologiczne/warunki-uzyskaniakoncesji-na-wydobywanie-kopalin-ze-zloz/> na stronie BIP MKiŚ.*

(akta kontroli str. 782-785, 1955-1961)

⁷⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm., dalej: Prawo przedsiębiorców.

3 Organ koncesyjny wydał decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie ze złoża *Kłodawa 1* i *Brzezinka 3* oraz decyzję o zmianie koncesji ze złoża *Łaziska i Bolesław Śmiały* na podstawie niekompletnych wniosków:

3.1 Do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie ze złoża *Kłodawa 1* oraz do wniosku o zmianę koncesji na wydobywanie ze złoża *Łaziska i Bolesław Śmiały* nie dołączono wypisów z ewidencji gruntów i budynków, jako dowodu na potwierdzenie właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków. W przypadku postępowania o udzielenie koncesji dla złoża *Brzezinka 3*, wnioskodawca przedłożył wypis z ewidencji dla 3 działek, przez które następować ma udostępnienie złoża (0,4090 ha) oraz umowę ich dzierżawy. Wnioskodawca nie przedłożył wypisów z ewidencji dla działek ewidencyjnych o powierzchni ok. 10 ha, wskazanych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na których miał być wybudowany zakład górniczy, w tym naziemna część zakładu niezbędna do faktycznej eksploatacji złoża. Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24 ust. 2 Pgg. Organ koncesyjny nie wezwał do uzupełnienia żadnego z 3 ww. wniosków.

(akta kontroli str. 1009-1012, 1207-1219)

W zakresie niewzewzania wnioskodawcy do przedłożenia wypisów z ewidencji gruntów i budynków w postępowaniu na udzielenie koncesji *Kłodawa 1* prowadzący postępowanie główny specjalista w Wydziale Koncesji Geologicznych II DGK wyjaśnił m.in.: [...] *Nie znalazłem podstaw do tego żeby wezwać wnioskodawcę do przedłożenia dokumentacji ewidencyjnej w zakresie powierzchniowej infrastruktury udostępniającej. Takie działanie wynikało z praktyki.*

(akta kontroli str. 745)

W zakresie niewzewzania wnioskodawcy do przedłożenia wypisów z ewidencji gruntów i budynków celem ustalenia stron postępowania w postępowaniu na udzielenie koncesji ze złoża *Brzezinka 3* prowadząca postępowanie naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych II DGK wyjaśniła m.in.: [...] *Przy postępowaniu koncesyjnym nie bierzemy tych samych stron postępowania co przy wydaniu decyzji środowiskowych. Właściciele działek, na których planowana jest budowa zakładu górniczego, ze względu na potrzebę uzyskania pozwolenia budowlanego nie byli brani pod uwagę jako strony postępowania. Przyznam się, że nie analizowaliśmy zagadnienia związanego z włączeniem jako strony postępowania właścicieli działek przeznaczonych pod zakład górniczy przy udzielaniu koncesji „Brzezinka 3”.*

(akta kontroli str. 763)

W zakresie niewzewzania wnioskodawcy do przedłożenia wypisów z ewidencji gruntów i budynków w postępowaniu o zmianę koncesji ze złoża *Łaziska i Bolesław Śmiały* prowadzący postępowanie główny specjalista w Wydziale Koncesji Geologicznych II DGK wyjaśnił: *W tym przypadku również przyjęto założenia z art. 34 ust. 1a pgg, kierując się analogiczną logiką oraz faktem, iż w przypadku zaistnienia do tej pory nieujawnionych (do chwili wydania decyzji) kwestii problematycznych związanych z własnością gruntów, na której znajduje się zabudowa zakładu górniczego, kwestia ta będzie przedmiotem wyjaśnień na etapie w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego, który jest niezbędny do prowadzenia działalności objętej koncesją.*

Należy dodać, iż kwestie tego typu, nie były sygnalizowane ani przez organy współdziałające (samorząd), ani przez właściwy miejscowo urząd górniczy opiniujący stosowne projekty planów zagospodarowania złoża. Co więcej organowi

koncesyjnemu w przypadku zakładu górniczego „Bolesław Śmiały” nie jest znany historycznie przypadek tego typu.

(akta kontroli str. 780)

Były zastępca dyrektora DGK wyjaśnił: W przypadku zmiany albo przedłużenia koncesji (dla zakładów już istniejących) nie sędzę, żeby wnioskodawca nie posiadał tytułu własności do nieruchomości. Wydaje mi się że w stosunku do „Brzezinki 3” mogło zabraknąć kompleksowej analizy, pracownika merytorycznie prowadzącego postępowanie, zwłaszcza jeśli chodzi o stan właścicielski nieruchomości niezbędnych do funkcjonowania zakładu górniczego.

(akta kontroli str. 802)

Wymóg przedłożenia organowi koncesyjnemu informacji o właścicielach (użytkownikach wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, wynika z art. 24 ust. 1 pkt 1 Pgg, a sposobem jego realizacji – zgodnie z art. 24 ust. 2 Pgg – jest przedłożenie przez wnioskodawcę wypisów z ewidencji gruntów i budynków. Nie jest możliwe realizowanie postanowień koncesji bez posiadania prawa własności (użytkowania wieczystego) do działek ewidencyjnych, przez które następuje udostępnianie złoża, oraz na których znajdują się części naziemne zakładu górniczego niezbędne do prowadzenia eksploatacji złoża. Gruntowne zbadanie powyższej kwestii jest szczególnie ważne w przypadku nowoprojektowanego zakładu górniczego (Brzezinka 3). Ponadto w trakcie obowiązywania koncesji dla zakładów już istniejących mogły nastąpić zmiany właścielskie, w tym np. roszczenia. Dodatkowo właściwe ustalenie w ww. zakresie ma wpływ na prawidłowe ustalenie stron postępowania administracyjnego. Niewezwanie wnioskodawców w ww. postępowaniach do uzupełnienia wniosków o wypisy z ewidencji gruntów i budynków dla działek ewidencyjnych, przez które następuje udostępnienie złoża, oraz na których znajduje się (miała znajdować się) naziemna część zakładu górniczego niezbędna do eksploatacji złoża, oraz zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania jest postępowaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z art. 64 § 2 k.p.a. w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 i art. 24 ust. 2 Pgg.

3.2 We wniosku o zmianę koncesji na wydobywanie ze złoża *Bolesław Śmiały i Łaziska* nie określono wykazu obszarów objętych formami ochrony przyrody co było niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 5 Pgg, w przypadku postępowania dla zmiany koncesji.

Na str. 12 wniosku wskazano m.in.: *W zasięgu oddziaływania projektowanej w granicach OG „Łaziska II” eksploatacji a także w jego sąsiedztwie obszarów Natura 2000, nie ma także parków narodowych i krajobrazowych [...] i dalej: Na obszarze złoża znajduje się kilka pomników przyrody ożywionej i nieożywionej. Obszar złóż „Łaziska” i „Bolesław Śmiały” znajduje się poza zasięgiem strefy (otuliny) Parku Krajobrazowego Cysterskie Kompozycje Krajobrazowe Rud Wielkich (PKCKKRW).*

(akta kontroli str. 955)

Z informacji znajdujących się na stronie <https://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/> wynika, że na obszarze górniczym objętym przedmiotową koncesją znajduje się 15 pomników przyrody oraz fragment Parku Krajobrazowego Cysterskie Kompozycje Krajobrazowe Rud Wielkich (południe miejscowości Orzesze).

Zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie.

Główny specjalista w Wydziale Koncesji Geologicznych II DGK, prowadzący ww. postępowanie wyjaśnił m.in.: *Wezwanie o którym mowa (wezwanie do uzupełnienia wniosku – przypis kontrolera), nie zostało przygotowane ze względu na fakt, że przedstawione przez przedsiębiorcę informacje zostały uznane za wystarczające [...].*

(akta kontroli str. 1830-1834)

Stosownie do art. 24 ust. 1 pkt 5 Pgg wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody stanowi jeden z elementów, który należy określić we wniosku. Dodatkowo należy zauważyć, że ustawodawca nie przewiduje możliwości odstąpienia od tego wymogu ze względu na niewielki obszar/procent obszarowej formy ochrony przyrody (który znajduje się w obszarze górniczym) lub brak wpływu planowanej działalności na występujące obiekty i obszary ochrony przyrody. Nie można przyjąć, że wnioskodawca wypełnił obowiązek wynikający z art. 24 ust. 1 pkt 5 Pgg w przypadku pominięcia przez niego informacji o występowaniu parku krajobrazowego oraz wskazaniu, że na obszarze złoża występuje *kilka pomników przyrody* (nieokreślona liczba, ani miejsce występowania). Opisane wyżej postępowanie było niezgodne z art. 64 § 2 k.p.a. w związku z art. 24 ust. 1 pkt 5 Pgg.

4. W 2 decyzjach koncesyjnych (z 6 objętych szczegółowym badaniem) wskazano niewłaściwe lub nieprawdziwe informacje. I tak w decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie ze złoża:

4.1 *Brzezinka 3* – wskazano średni stopień wykorzystania złoża. Było to niezgodne z art. 32 ust. 4 pkt 1 Pgg stanowiącym, że organ koncesyjny w decyzji może określić minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża.

Prowadząca postępowanie naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych II DGK wyjaśniła: *Powinien być wpisany minimalny.*

(akta kontroli str. 763)

GGK [...]**) wyjaśnił: *W decyzji o udzieleniu koncesji nr 6/2020 doszło do omyłki pisarskiej. Ujawniona omyłka zostanie usunięta niezwłocznie zgodnie z art. 113 ust. 1 k.p.a.*

(akta kontroli str. 1826)

4.2 *Kłodawa 1* – wskazano na zawiadomienie wnioskodawcy o wszczęciu postępowania, mimo że faktycznie czynność ta nie została wykonana.

Prowadzący postępowanie główny specjalista w Wydziale Koncesji Geologicznych II wyjaśnił: *Należy to uznać za omyłkę pisarską wynikającą ze stosowania przytoczonego zapisu w innych tego typu decyzjach.*

(akta kontroli str. 745)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Ministra w zakresie prowadzenia postępowań koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych w latach 2018-2022 (do 7 października). Powyższa ocena wynika z nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów Pgg oraz k.p.a. w 5 z 6 poddanych szczegółowej analizie postępowań o udzielenie, zmianę, przeniesienie w części i cofnięcie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in.: niezawiadomienia strony o wszczęciu postępowania (w 1 postępowaniu), niepoinformowania strony 4 postępowań o niezakończeniu sprawy w terminie, niewydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (w 1 postępowaniu), niezawieszenia 1 postępowania mimo oczekiwania organu koncesyjnego na rozstrzygnięcie sądu. Dodatkowo w 2 z 6 zbadanych postępowaniach o udzielenie koncesji organ koncesyjny nie wezwał do uzupełnienia wniosków, mimo występujących w nich braków, a w wydanych na podstawie tych wniosków decyzjach koncesyjnych

wskazano informacje nieprawidłowe lub niezgodne ze stanem faktycznym. Na negatywną ocenę zasługuje również niezamieszczenie do 6 lipca 2022 r. szczegółowej informacji o warunkach uzyskania koncesji w BIP organu koncesyjnego. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niewystarczającą skuteczność systemu kontroli zarządczej, w tym na funkcjonowanie nieskutecznych mechanizmów kontroli. Minister nie zapewnił zgodności działalności w obszarze udzielania, zmiany, przeniesienia w części oraz cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych z przepisami Pgg oraz k.p.a. Organ koncesyjny prawidłowo przeprowadził postępowanie w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie rud cynku i ołowiu ze złoża *Olkusz*, a w ramach 2 zbadanych postępowań o udzielenie koncesji (ze złóż *Kłodawa 1* i *Brzezinka 3*) minister właściwy ds. środowiska uzyskał od ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalin oraz od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności pozytywne uzgodnienia projektu koncesji.

OBSZAR

3. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż

Opis stanu faktycznego

W BIP zamieszczono informację o warunkach uzyskania koncesji łącznych oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

(akta kontroli str. 3287-3311)

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. obowiązywało 40 koncesji łącznych⁷⁷ oraz 222 koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż⁷⁸. Według stanu na 31 marca 2022 r. obowiązywały 53 koncesje łączne⁷⁹ oraz 196 koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż⁸⁰. Na 1 stycznia 2018 r. do obowiązujących w tym czasie koncesji łącznych nie wydano żadnej decyzji inwestycyjnej, natomiast na 31 marca 2022 r. obowiązywało 5 decyzji inwestycyjnych na eksploatację złóż dotyczących 6 koncesji łącznych⁸¹. Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. organ koncesyjny prowadził 221 postępowań koncesyjnych dotyczących koncesji łącznych⁸², 243 postępowania dotyczące koncesji na wydobywanie węglowodorów⁸³ oraz 5 postępowań o wydanie decyzji inwestycyjnej, w wyniku których:

- udzielił 12 koncesji łącznych⁸⁴ oraz 13 koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż⁸⁵;
- odmówił udzielenia koncesji 3 podmiotom uczestniczącym w postępowaniach

⁷⁷ Z tego koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie: ropy naftowej i gazu ziemnego – 37, metanu współwystępującego w złożach węgla kamiennego – 2 oraz gazu ziemnego – 1.

⁷⁸ Z tego koncesji na wydobywanie: gazu ziemnego – 156, ropy naftowej i gazu ziemnego – 48, ropy naftowej – 14, ropy naftowej, gazu ziemnego i siarki współwystępującej – 2 oraz wydobywanie metanu współwystępującego w złożach węgla kamiennego – 2.

⁷⁹ Z tego koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie: ropy naftowej i gazu ziemnego – 52 oraz metanu współwystępującego w złożach węgla kamiennego – 1.

⁸⁰ Z tego koncesji na wydobywanie: gazu ziemnego – 139, ropy naftowej i gazu ziemnego – 43, ropy naftowej – 9, ropy naftowej, gazu ziemnego i siarki współwystępującej – 1 oraz metanu współwystępującego w złożach węgla kamiennego – 4.

⁸¹ Liczba decyzji inwestycyjnych nie odpowiada liczbie koncesji łącznych, gdyż w 1 przypadku decyzja inwestycyjna dotyczyła 2 koncesji (decyzja inwestycyjna z 22 stycznia 2021 r. na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Kramarzówka* dotyczyła 2 koncesji łącznych: nr 20/97/L *Skopów-Komarnice* oraz nr 21/2001/L *Zalesie-Jodłówka-Skopów*).

⁸² Z tego: m.in. w zakresie zmiany koncesji – 112 postępowań, przeniesienia koncesji – 31, cofnięcia koncesji – 1, wygaśnięcia koncesji – 19.

⁸³ Z tego m.in. w zakresie zmiany koncesji – 104, przeniesienia koncesji – 74, wygaśnięcia koncesji – 50.

⁸⁴ Z tego 8 postępowań w trybie przetargowym i 4 na wniossek (tryb *open door*). Wszystkie koncesje łączne dotyczyły złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

⁸⁵ Wszystkich udzielono na wniossek. Z tego 10 koncesji udzielono na wydobywanie gazu ziemnego, 2 – na wydobywanie metanu ze złóż węgla kamiennego oraz 1 – na wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego.

- o udzielenie koncesji łącznej⁸⁶, których oferty nie uzyskały najwyższej oceny;
- wydał 5 decyzji inwestycyjnych (wszystkie dotyczyły koncesji łącznych udzielonych przed 1 stycznia 2018 r.);
- wydał 84 decyzje o zmianie koncesji łącznej, 17 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji łącznej, 9 decyzji o przeniesieniu koncesji łącznej na inny podmiot, 1 decyzję w sprawie cofnięcia takiej koncesji;
- wydał 47 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji na wydobywanie węglowodorów oraz 2 decyzje o zmianie takiej koncesji.

Nie było przypadków wydania decyzji o cofnięciu koncesji na wydobywanie węglowodorów, ani decyzji o przeniesieniu takiej koncesji na inny podmiot.

(akta kontroli str. 310-328, 356-383, 2129-2142)

Zgodnie z art. 49c ust. 6 Pgg minister właściwy ds. środowiska utworzył i udostępnił w BIP wykaz podmiotów kwalifikowanych. W wykazie tym, dla każdego wpisanego do niego podmiotu, uwzględniono wszystkie dane wymagane przepisami art. 49c ust. 4 Pgg. Według stanu na 31 marca 2022 r. w wykazie znajdowały się 24 podmioty, a według stanu na 30 czerwca 2022 r. było 27 takich podmiotów. Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do wykazu wpisano 17 z 18 podmiotów, które uzyskały w tym okresie pozytywną ocenę w postępowaniu kwalifikacyjnym – wpisów do wykazu dokonano niezwłocznie po tym, gdy decyzje o uzyskaniu pozytywnej oceny stały się ostateczne (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Minister, zgodnie z art. 49c ust. 5 pkt 2 Pgg, wykreślił z wykazu 2 podmioty, w związku z utratą ważności, wydanej na okres 5 lat, decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny w postępowaniu kwalifikacyjnym. W wyniku ponownego postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzanego w związku ze zbliżającym się końcem pięcioletniego okresu ważności kwalifikacji lub zmianą danych podmiotu, pozytywną ocenę uzyskało 7 podmiotów⁸⁷. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. spośród 18 podmiotów kwalifikowanych 4 ubiegały się o udzielenie koncesji.

Analiza 5 postępowań kwalifikacyjnych mających na celu ocenę zdolności zainteresowanego podmiotu do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż (przeprowadzonych na podstawie art. 49a ust. 1 Pgg) oraz 2 ponownych postępowań kwalifikacyjnych (przeprowadzonych na podstawie art. 49b Pgg) wykazała, że postępowania te, z wyjątkiem 1 ponownego postępowania, przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w Pgg (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Łączny czas trwania ww. postępowań, od daty wpływu wniosku⁸⁸ do daty wydania decyzji, wyniósł średnio 253 dni (od 69 dni, w przypadku postępowania prowadzonego na wniosek złożony w 2022 r., do 679 dni, w przypadku postępowania prowadzonego na wniosek złożony w 2018 r.) i w poszczególnych latach systematycznie spadał (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2123a-2124, 2258-2265)

Szczegółowym badaniem objęto 6 postępowań koncesyjnych przeprowadzonych na wniosek, z tego: 3 postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie węglowodorów

⁸⁶ Z tego 2 podmiotom uczestniczącym w postępowaniach przetargowych i 1 uczestniczącemu w postępowaniu *open door*.

⁸⁷ Wg stanu na 30 czerwca 2022 r. było 9 takich podmiotów.

⁸⁸ W przypadku jednego ponownego postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego z urzędu – od daty powzięcia informacji o zmianie danych podmiotu.

ze złożeń zakończonych udzieleniem koncesji (dot. złożeń: *Dzików Stary, Połęcko i Miłosław*), 1 postępowanie o wydanie decyzji inwestycyjnej zakończone wydaniem takiej decyzji (dot. złoża *Gryżyna*) oraz 2 postępowania o udzielenie koncesji łącznej, z tego 1 zakończone umorzeniem postępowania (dot. złoża *Maćkowice*) i 1 – zakończone odmową udzielenia koncesji. Organ koncesyjny udzielając koncesji na wydobywanie węglowodorów i wydając decyzję inwestycyjną spełnił wszystkie wymagania określone dla tego typu postępowań w Pgg. Odmowa udzielenia koncesji na wniosek (w trybie *open door*) nastąpiła na podstawie przesłanek wskazanych w Pgg⁸⁹, natomiast umorzenie postępowania koncesyjnego prowadzonego na wniosek zainteresowanego podmiotu nastąpiło z powodu wycofania wniosku przez wnioskodawcę⁹⁰. Łączny czas trwania ww. postępowań zakończonych udzieleniem koncesji (od daty wpływu wniosku do daty udzielenia koncesji)⁹¹ wyniósł średnio 310 dni - od 229 dni dla wniosku złożonego w 2020 r. do 470 dni dla wniosku złożonego w 2018 r. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3350-3370)

Szczegółowe badanie spraw dotyczących: przeniesienia (1 sprawa dot. złoża *Karmin*), cofnięcia (1 sprawa dot. złoża *Uników*), wygaśnięcia (2 sprawy – dot. złoża *Brzeźnica i Koszalin-Polanów*) lub zmiany (2 sprawy – dot. złoża *Sierpowo i Jeniniec*) koncesji łącznej / koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złożeń, wykazało, że decyzje w tych sprawach wydano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (art. 49zd ust. 1-3, art. 49ze ust. 3, art. 49zf ust. 1 i art. 49zg Pgg).

(akta kontroli str. 3371-3382, 3473-3487)

W latach 2018-2022 Minister, zgodnie z art. 49f ust. 1 Pgg, corocznie, w terminie do 30 czerwca, ogłaszał w BIP informację o przestrzeniach (w tym ich granicach), dla których w następnym roku planowane było wszczęcie postępowania przetargowego.

(akta kontroli str. 2298-2318)

Z postępowań o udzielenie koncesji przeprowadzonych w trybie przetargowym do szczegółowej analizy wybrano 6, z tego: 5 zakończonych udzieleniem koncesji⁹² (dot. obszaru *Koszalin-Polanów, Szamotuły-Poznań Północ, Żarnowiec, Wejherowo i Błazowa*) oraz 1 zakończone umorzeniem postępowania (dot. obszaru *Chełmno*). W ramach każdego z postępowań pozyskano opinię, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 Pgg (tj. opinię wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności). Wystąpiły 2 przypadki niezgodnienia z organami administracji morskiej projektów koncesji, których obszar obejmował pas nadbrzeżny (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Postępowania przetargowe przeprowadzono zgodnie z przepisami Pgg oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy⁹³. Organ koncesyjny udzielił koncesji niezwłocznie po otrzymaniu protokołu z przetargu, tj. po zakończeniu postępowania wyjaśniającego i otrzymaniu podpisanej umowy o ustanowienie użytkowania górniczego. Wystąpiły przypadki prowadzenia przez organ koncesyjny postępowań w sposób przewlekły, a także przypadki niezawiadomienia stron o przyczynach

⁸⁹ Zgodnie z art. 49ee ust. 1 pkt 2 organ koncesyjny odmówił udzielenia koncesji podmiotowi, którego wniosek uzyskał niższą ocenę w wyniku porównania z innym wnioskiem będącym przedmiotem tego postępowania.

⁹⁰ Tj. na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

⁹¹ Czas ten obejmuje m.in. okresy, które zgodnie z art. 35 § 5 k.p.a. nie wliczają się do terminów załatwienia spraw administracyjnych, tj. m.in. terminy dokonania określonych czynności, okresy zawieszenia postępowania oraz okresy opóźnień spowodowane z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

⁹² Z tego w 4 przetargach uczestniczyło po 1 podmiocie (dot. obszaru *Szamotuły-Poznań Północ, Żarnowiec, Wejherowo i Błazowa*), a w 1 przetargu, dot. obszaru *Koszalin-Polanów*, uczestniczyły 2 podmioty (podmiotowi, który nie został zwycięzcą przetargu odmówiono udzielenia koncesji).

⁹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie przetargu na udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (Dz. U. poz. 1171).

niezałatwienia sprawy w terminie oraz wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Umorzenie postępowania przetargowego i odmowa udzielenia koncesji nastąpiły zgodnie z przepisami Pgg⁹⁴.

(akta kontroli str. 3383-3402, 3424-3455)

W przypadku wszystkich koncesji łącznych i koncesji na wydobywanie węglowodorów (objętych szczegółowym badaniem) z koncesjonariuszami zawarto umowę o ustanowienie użytkowania górniczego. Koncesji łącznych udzielono na 10 lat (dla obszarów: *Koszalin-Polanów, Szamotuły-Poznań Północ i Żarnowiec*) lub 30 lat (dla obszarów: *Wejherowo i Błazowa*), natomiast koncesji na wydobywanie węglowodorów udzielono na okresy: 10, 12 i 19 lat (odpowiednio dla złóż *Połęcko, Miłostaw i Dzików Stary*). Ww. koncesje spełniały wszystkie wymogi określone w Pgg, z wyjątkiem wymogu zawartego w art. 49u ust. 1 pkt 6 Pgg (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Do żadnej z koncesji łącznych nie wydano decyzji inwestycyjnej z uwagi na niezakończenie fazy rozpoznawczo-poszukiwawczej. W koncesjach nie ustanowiono zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją, o którym mowa w art. 49x ust. 2 Pgg, gdyż – jak wyjaśniła naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych I – warunek ustanowienia takiego zabezpieczenia jest warunkiem dodatkowym, który może zostać ustanowiony, jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju (w przypadku powyższych koncesji nie zaistniały przesłanki przemawiające za takim rozwiązaniem⁹⁵).

(akta kontroli str. 2155-2165, 3350-3366, 3383-3402, 3424-3455)

W okresie objętym kontrolą w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. środowiska nie ustalono procedur wewnętrznych określających zasady prowadzenia postępowań koncesyjnych dotyczących koncesji łącznych, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

Dyrektor DGK wyjaśniła m.in., że: [...] *procedury postępowania w zakresie rozpatrywania wniosków opierają się na obowiązujących przepisach prawa [...] Tworzenie dodatkowych zasad postępowania w zakresie rozpatrywania wniosków, sprowadzałoby się do powtarzania przepisów prawa.*

(akta kontroli str. 2123a-2123g)

Jako mechanizm bieżącej kontroli przebiegu postępowań o udzielenie koncesji łącznych, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, wykorzystywane było w DGK zestawienie pt. *Bieżący stan spraw*, prowadzone indywidualnie przez każdego pracownika. Jak wyjaśniła naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych I zestawienie jest aktualizowane na bieżąco w cyklu cotygodniowym, co umożliwia śledzenie stanu zaawansowania spraw, pozwala również monitorować obciążenie pracą poszczególnych pracowników, jak również wyznaczać priorytety w realizacji zleconych zadań, biorąc pod uwagę m.in. terminy obowiązywania koncesji i datę wpływu wniosku. Dodatkowo do celów szczegółowej weryfikacji postępowań

⁹⁴ Zaistniała przesłanka do umorzenia postępowania określona w art. 49r pkt 2 pgg, gdyż jedyna oferta złożona w przetargu nie spełniała wymagań określonych w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 49h ust. 2 pgg. Natomiast zgodnie z art. 49ee organ koncesyjny odmówił udzielenia koncesji podmiotowi uczestniczącemu w przetargu, który nie został jego zwycięzcą.

⁹⁵ Naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych I, wyjaśniając szczegółowo przyczyny takiej praktyki stwierdziła, że wykonywanie działalności objętej koncesją, zgodnie z warunkami określonymi odpowiednio w koncesjach, dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złóż, decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć, a także zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach regulujących prowadzenie ruchu zakładu górniczego, nie zagraża interesowi państwa, interesowi publicznemu związanemu w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju, wobec czego nie było uzasadnienia do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń.

administracyjnych służy platforma EZD, na której znajduje się dokumentacja spraw w wersji elektronicznej i historia obiegu dokumentów.

(akta kontroli str. 2155-2165, 3456-3461)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Organ koncesyjny prowadził postępowania koncesyjne i kwalifikacyjne⁹⁶ w sposób przewlekły, a także nie zawiadamiał stron o przyczynach niezakończono sprawy w terminie, o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 35 § 1 i § 3 oraz art. 36 § 1 i § 2 k.p.a. I tak spośród postępowań koncesyjnych i kwalifikacyjnych objętych szczegółowym badaniem (łącznie 22 postępowania⁹⁷):

1.1 W 3 postępowaniach kwalifikacyjnych oraz w 1 ponownym postępowaniu kwalifikacyjnym czas od wpływu wniosku do organu koncesyjnego do nadania do wnioskodawcy wezwania do uzupełnienia wniosku wyniósł od 69 do 391 dni⁹⁸.

(akta kontroli str. 3403-3417, 3421-3455)

1.2 W 2 postępowaniach o udzielenie koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, zakończonych udzieleniem koncesji, czas od wpływu wniosku do organu koncesyjnego do nadania do wnioskodawcy wezwania do uzupełnienia wniosku wyniósł 335 dni⁹⁹ i 106 dni¹⁰⁰, a w 1 z takich postępowań od daty przekazania uzupełnionego wniosku przez wnioskodawcę do nadania do wnioskodawcy zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego upłynęło 45 dni¹⁰¹.

(akta kontroli str. 3350-3367, 3424-3455)

1.3 W 1 postępowaniu o wydanie decyzji inwestycyjnej od wpływu wniosku do organu koncesyjnego do dnia nadania do wnioskodawcy zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego upłynęło 101 dni¹⁰².

(akta kontroli str. 3368-3370, 3424-3455)

1.4 W 4 postępowaniach przetargowych na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż drugie posiedzenie komisji przetargowej odbyło się po upływie od 125 do 170 dni od pierwszego posiedzenia¹⁰³.

(akta kontroli str. 3383-3402, 3424-3455)

Stosownie do art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, przy czym zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W myśl art. 36 § 1 k.p.a. o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek, zgodnie z art. 36 § 2 k.p.a., ciąży na

⁹⁶ Dotyczy to również ponownych postępowań kwalifikacyjnych.

⁹⁷ Zbadana próba uwzględnia: 9 postępowań o udzielenie koncesji łącznej i koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, 7 postępowań kwalifikacyjnych, 6 postępowań w przedmiocie przeniesienia, cofnięcia, wygaszenia, zmiany koncesji łącznej oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

⁹⁸ 391 dni w postępowaniu dotyczącym [...] ⁹⁹; 85 dni w ponownym postępowaniu dotyczącym [...] ¹⁰⁰; 75 dni w postępowaniu dotyczącym [...] ¹⁰¹; 69 dni w postępowaniu dotyczącym [...] ¹⁰².

⁹⁹ Dotyczy złoża *Dzików Stary*.

¹⁰⁰ Dotyczy złoża *Połęcko*.

¹⁰¹ Dotyczy złoża *Mikoława*.

¹⁰² Dotyczy złoża *Gryżyna*.

¹⁰³ 170 dni w postępowaniu dotyczącym obszaru *Chełmno*; 139 dni w postępowaniu dotyczącym obszaru *Żarnowiec*; 134 dni w postępowaniu dotyczącym obszaru *Koszalin-Polanów*; 125 dni w postępowaniu dotyczącym obszaru *Szamotoły-Poznań Północ*.

organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Naczelnik Wydziału Węglowodorów, pełniący obowiązki naczelnika Wydziału Węglowodorów (w okresie nieobecności naczelnika Wydziału), były dyrektor DGK, GGK [...]**), GGK [...])** oraz Minister Klimatu i Środowiska, wyjaśniając przyczyny opóźnień w prowadzonych postępowaniach, wskazywali na permanentne obciążenie dużą liczbą spraw o znacznym zróżnicowaniu, wynikającą z jednej strony z bardzo szerokiego zakresu zadań należących do kompetencji tego wydziału, z drugiej zaś problemów kadrowych związanych m.in. z dużą rotacją pracowników. Wyjaśnili także, że podejmowali działania mające na celu ograniczenie braków kadrowych, co znajduje potwierdzenie w dokumentacji uzyskanej w trakcie kontroli¹⁰⁴.

Ponadto Minister Klimatu i Środowiska oraz GGK [...])** w wyjaśnieniach argumentowali m.in., że: *[...] w sytuacji, w której organ administracji publicznej nie może – w myśl regulacji dotyczących terminów załatwienia sprawy – dochować jednocześnie wymogu wnikliwości i szybkości postępowania, zobowiązany jest bezwzględnie do dochowania przede wszystkim zasady prawdy materialnej, tj. wnikliwego rozpatrzenia sprawy i dojścia do prawdy obiektywnej, choćby nawet kosztem przedłużenia postępowania*. Stwierdzili ponadto, że: *przewodzenie pod presją czasu bardzo dużej ilości postępowań administracyjnych, a także innych priorytetowych spraw [...], a także rotacja pracowników wydziałów koncesyjnych [...], wymagało przeprowadzenia oceny ryzyka i wybierania priorytetów co do rozpatrywanych wniosków, kosztem pisemnych zawiadomień o nowym terminie załatwienia sprawy [...]*.

(akta kontroli str. 2227-2257, 2266-2288, 3254-3263, 3085-3100, 4055-4092)

NIK nie kwestionuje podnoszonej przez składających powyższe wyjaśnienia złożoności omawianych postępowań, konieczności ich wnikliwego prowadzenia, ani możliwości ich przedłużania w oparciu o przepisy k.p.a. Należy jednak zauważyć, że konieczność wybierania priorytetów co do rozpatrywanych wniosków (a więc prowadzenia czynności w jednych postępowaniach kosztem odsuwania w czasie podejmowania czynności w innych postępowaniach) wynikała przede wszystkim z presji czasu w sytuacji piętrzących się zadań, co było spowodowane brakami kadrowymi występującymi w całym okresie objętym kontrolą. Z takich samych przyczyn wynikała też rezygnacja organu z pisemnego zawiadamiania stron o nowym terminie załatwienia sprawy. Świadczy to jednoznacznie o niedostosowaniu struktury organizacyjnej Ministerstwa do realizacji zadań w zakresie udzielania koncesji.

Jednocześnie należy zauważyć, że Minister Klimatu i Środowiska i GGK [...])** w złożonych wyjaśnieniach wskazali jedynie przyczyny niezawiadamiania stron o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, natomiast nie odnieśli się do nieprawidłowości polegającej na zawiadamianiu stron o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie oraz braku pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

Dyrektor DGK w odpowiedzi na pytanie kontrolera dotyczące działań podejmowanych przez kierownictwo DGK w celu przeciwdziałania skutkom braków kadrowych, w tym dotyczących opóźnień i naruszeń przepisów prawa w postępowaniach koncesyjnych, wyjaśniła, że działania te zostały opisane w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata: 2019, 2020 i 2021.

¹⁰⁴ W tym m.in. pismo GGK z 15 czerwca 2018 r. do dyrektora generalnego w Ministerstwie dot. polityki kadrowej w Ministerstwie odnośnie do DGK (doręczone do Sekretariatu Dyrektora Generalnego 18 czerwca 2018 r.).

Należy zauważyć, że były dyrektor DGK w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej DGK za 2019 r., wskazując na potrzebę wzmocnienia kadrowego wybranych komórek departamentu, nie odniósł się do potrzeb kadrowych w Wydziale Węglowodorów, pomimo uwzględnienia w rejestrze ryzyk na 2019 r. ryzyka dotyczącego postępowań koncesyjnych prowadzonych w Wydziale Węglowodorów DGK, wynikającego z braków kadrowych. Analiza taka znalazła się natomiast w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej DGK za lata: 2020 i 2021. I tak np. w oświadczeniu za 2021 r., odnosząc się do sytuacji organizacyjno-kadrowej w Wydziale Węglowodorów, dyrektor DGK stwierdziła m.in., że: [...] *najliczniejsze spektrum regulaminowych zadań Wydziału Węglowodorów spośród wszystkich komórek w DGK, charakteryzuje się wysokim stopniem zróżnicowania i skomplikowania, zwłaszcza w kontekście obowiązującego kaskadowego stanu prawnego (jednoczesne funkcjonowanie nowego systemu koncesji łącznych ze starym systemem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż). [...] Skomplikowane otoczenie prawno-organizacyjne powoduje, że proces wdrażania się w obowiązki służbowe pracowników i osiągnięcia biegłości w realizacji zadań jest bardzo długi i czasochłonny [...]. Notoryczne przeciążenie zadaniami i presją czasu w przypadku licznych terminowych postępowań administracyjnych [...], obniża motywację i satysfakcję zawodową, prowadząc do wypalenia zawodowego, czego efektem była wysoka rotacja w 2021 r. Odeszło z Wydziału 2 doświadczonych pracowników i 2 nowych pracowników. W świetle powyższego, najważniejszym celem organizacyjnym w Wydziale jest ograniczenie rotacji, co bezpośrednio wpływa na efektywność i jakość realizowanych zadań.*

Wśród ryzyk w zakresie udzielania koncesji i przeprowadzania postępowań przetargowych, zmierzających do zrealizowania w okresie objętym kontrolą¹⁰⁵, kierownictwo DGK wymieniło: brak dostatecznych zasobów kadrowych / niewystarczające zasoby kadrowe; niezadowalającą jakość opracowań, dokumentów i materiałów¹⁰⁶; zmiany na stanowiskach osób kierowniczych oraz przeszkody/zawilości formalnoprawne. Działania podjęte w celu ograniczenia powyższych ryzyk¹⁰⁷ polegały na: obsadzeniu wolnych etatów, motywacyjnym systemie wynagrodzeń, reorganizacji DGK, zwiększeniu liczby etatów, rozliczaniu nadgodzin w pilnych zadaniach, organizowaniu spotkań roboczych z przedsiębiorcami w celu wypracowania dobrych praktyk, stosowaniu pisemnych wyjaśnień w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych, opracowaniu projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (zaawansowany proces legislacyjny). Jako planowane działanie wskazano organizowanie naboru pracowników w celu obsadzenia wolnych etatów.

(akta kontroli str. 604-605d, 730-736, 3658-3668)

Minister [...]**, w odpowiedzi na pytanie o podejmowanie przez niego działań przeciwdziałających ryzyku opóźnień i błędów w prowadzonych postępowaniach koncesyjnych i kwalifikacyjnych, stanowiących odpowiedź na braki kadrowe, zeznał: *Przede wszystkim były to rozmowy mobilizujące Głównego Geologa Kraju do sprawnego wykonywania zadań w zakresie wydawania koncesji. Nie pamiętam dokładnie, co im mówiłem, na pewno zwracałem uwagę na sprawność działania pracowników.*

GGK [...]** zeznał z kolei, .in..., że: *Nadzór (Ministra nad pracą GGK [...]**) – przyp. kontrolera) był formalny, w ogóle niewiele było kontaktów. Nie przypominam*

¹⁰⁵ Ryzyka te zostały wymienione w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2019-2021 oraz sprawozdaniach z realizacji jednostkowego planu działalności DGK za lata 2019-2021 i I kw. 2022 r.

¹⁰⁶ Dot. dokumentów zewnętrznych otrzymywanych, np. wniosków składanych przedsiębiorców.

¹⁰⁷ Działania te zostały wymienione w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2019-2021 oraz sprawozdaniach z realizacji jednostkowego planu działalności DGK za lata 2019-2021 i I kw. 2022 r.

sobie rozmów w kwestii koncesji. [...]. Minister [...]**), zeznał również m.in., że: *te sprawy braku kadry i zwiększenia liczby etatów wiążą się z budżetem Ministerstwa i planowaniem tego budżetu. Ja zwracałem uwagę, że tempo załatwiania spraw jest zbyt wolne i otrzymywałem informację, że jest mało etatów i środków na wynagrodzenia. Proces wydawania koncesji geologicznych jest procesem wyizolowanym od reszty Ministerstwa. Sprawy te leżą w gestii Głównego Geologa Kraju, który na sprawach koncesji najlepiej powinien się znać. Ja na geologii się nie znam oczekiwałem tylko sprawnego działania tej części zadań Ministerstwa.*

GGK [...]**), odnosząc się do realizacji wniosku pokontrolnego NIK o wprowadzenie rozwiązań m.in. organizacyjnych i kadrowych gwarantujących prawidłowe i rzetelne procedowanie wniosków przedsiębiorców w sprawach udzielenia, zmiany, przeniesienia koncesji¹⁰⁸ zeznał m.in., że: [...] *to było przede wszystkim przygotowanie ustawy o powołaniu Polskiej Agencji Geologicznej, poza tym zmiany ustaw pozwalające na zastosowanie uproszczonego trybu przedłużania koncesji. GGK [...]**) zeznał również, że do czasu kiedy byłem Głównym Geologiem Kraju procedowanie projektu ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej oraz projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie PSP (Polityki Surowcowej Państwa – przyp. kontrolera) nie przeszło całej ścieżki legislacyjnej. Wg mojej wiedzy potem zaprzestano procedować na etapie prac końcowych, z chwilą mojego odejścia z Rządu w dniu 4 czerwca 2019 r.*

(akta kontroli str. 4113-4122)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła, że w trakcie spotkań i kontaktów roboczych z GGK, w ramach sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań administracji geologicznej informowana była m.in. o trudnościach w realizacji postępowań koncesyjnych prowadzonych przez DGK. Ponadto wskazała m.in., że: *GGK omawiał ze mną sprawy dotyczące złożonego charakteru prowadzonych postępowań koncesyjnych jak i innych spraw dotyczących m.in. nadzoru nad realizacją zobowiązań koncesyjnych przez przedsiębiorców. GGK przekazywał m.in. informacje o planowanych kontrolach; informował mnie w trakcie kontaktów roboczych na bieżąco, m.in. o wynikach swoich analiz dotyczących możliwych zmian mających na celu efektywniejsze wykorzystanie zasobów kadrowych [...].*

(akta kontroli str. 4081-4092)

Pomimo wdrożenia w DGK mechanizmów bieżącej kontroli przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji łącznych, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, wobec występującego zjawiska permanentnej rotacji na stanowiskach pracy w wydziałach odpowiedzialnych za prowadzenie tych postępowań, mechanizmy te nie zapewniły istotnej poprawy efektywności działań w tym zakresie.

2. Organ koncesyjny udzielił 2 koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż na obszarach: Żarnowiec i Koszalin-Polanów bez uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 1 Pgg.

Zgodnie z pkt 2 sekcji III pt. *Przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana działalność* publicznych zaproszeń do składania ofert w przetargach na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż na obszarach: Żarnowiec i Koszalin-Polanów z 8 maja 2018 r.¹⁰⁹, granica obszarów przetargowych przebiegała częściowo wzdłuż linii brzegowej Morza Bałtyckiego. Minister w wyniku

¹⁰⁸ Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym z 25 września 2013 r. do Ministra Środowiska po kontroli P/12/186 *Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu łupkowego.*

¹⁰⁹ Dz. Urz. UE 2018/C poz. 163/04 i 163/86.

ww. postępowań udzielił koncesji łącznej dla obszaru *Żarnowiec* 19 czerwca 2019 r., a dla obszaru *Koszalin-Polanów* 3 grudnia 2020 r.

W myśl art. 8 ust. 1 Pgg decyzje, które dotyczą morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego. Tymczasem art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹¹⁰ stanowi, że pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do linii brzegu morskiego, co oznacza, że oba obszary przetargowe leżały częściowo w pasie nadbrzeżnym Morza Bałtyckiego.

(akta kontroli str. 3383-3386, 3390-3393, 3424-3455)

Jak wyjaśnili: pełniący obowiązki naczelnika Wydziału Węglowodorów, GGK [...]**¹¹¹ oraz Minister Klimatu i Środowiska, intencją organu koncesyjnego było udzielenie koncesji wyłącznie w obszarze lądowym, wobec czego obszary przetargowe *Żarnowiec* oraz *Koszalin-Polanów* nie obejmują pasa nadbrzeżnego i w związku z tym nie było konieczne dokonanie uzgodnień z dyrektorem właściwego urzędu morskiego. Stwierdzili także, że oczywistym jest, że w przypadku koncesji na działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania węglowodorów, które dotyczą morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego, organ koncesyjny każdorazowo uzgadnia projekty rozstrzygnięć z dyrektorem właściwego urzędu morskiego.

GGK [...]**¹¹² oraz Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnili ponadto, że w momencie wszczęcia postępowań przetargowych (2018 r.) nie istniała możliwość weryfikacji granic pasa nadbrzeżnego, gdyż System Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej, zapewniający dostęp do danych przestrzennych gromadzonych przez administrację morską, nie był jeszcze dostępny w latach 2018-2020.

(akta kontroli str. 3254-3258, 4055-4092)

Argument na rzecz odstąpienia od obowiązku uzgodnienia, wskazujący że intencją organu było udzielenie koncesji wyłącznie w obszarze lądowym, jest bezzasadny, gdyż zgodnie z definicją ustawową pas nadbrzeżny stanowi obszar lądowy, znajdujący się w zarządzie administracji morskiej. Należy więc uznać, że organ koncesyjny był w tych przypadkach zobowiązany do dokonania stosownych uzgodnień z administracją morską, a ich brak stanowi naruszenie art. 8 ust. 1 Pgg. Brak możliwości weryfikacji granic pasa nadbrzeżnego nie stanowi przesłanki umożliwiającej odstąpienie od obowiązku uzgodnienia, gdyż obowiązek ten wynikał wprost z faktu przebiegu granicy obszarów przetargowych wzdłuż linii brzegowej Morza Bałtyckiego.

3. Prace nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego podjęto w terminie uniemożliwiającym jego przyjęcie przez Radę Ministrów przed upływem terminu, w którym dotychczasowe rozporządzenie w tej sprawie straciło moc.

Z dniem 29 sierpnia 2020 r. straciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego¹¹¹, a kolejne rozporządzenie w tej sprawie¹¹² weszło w życie z dniem 14 stycznia 2021 r. W związku z tym od 30 sierpnia 2020 r. do 13 stycznia

¹¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 457 ze zm.

¹¹¹ Dz. U. poz. 708, ze zm. Uchylone z dniem 30 sierpnia 2020 r.

¹¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 73).

2021 r. nie obowiązywał żaden akt normatywny w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego, wynikający z delegacji ustawowej zawartej w art. 49a ust. 18 Pgg¹¹³.

Zastępca dyrektora DP, pismem z 26 czerwca 2019 r.¹¹⁴ skierowanym do dyrektora DGK, poinformował m.in. o potrzebie przyspieszenia prac nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego, które powinno zostać wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w Pgg, w związku ze zbliżającym się terminem utraty mocy tego aktu prawnego. Prace nad projektem nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego rozpoczęły się w DGK (w Wydziale Węglowodorów) w lutym 2020 r., a przekazanie projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania nastąpiło 27 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 2289-2296, 3312-3343)

Dyrektor DGK w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn opóźnienia procesu legislacyjnego dot. wzmiankowanego aktu normatywnego wskazał na problemy kadrowe w połączeniu ze znaczącą ilością i wagą spraw prowadzonych w DGK, w tym w Wydziale Węglowodorów, m.in. problemy z obsadzeniem stanowiska radcy prawnego. W odpowiedzi na pytanie o przyczynę wskazania komórki odpowiedzialnej za przygotowanie projektu dopiero po 7 miesiącach od monitu Departamentu Prawnego, dyrektor DGK wyjaśnił, że *dla niego oczywistym było, że za to zadanie odpowiadał Wydział Węglowodorów, który merytorycznie odpowiadał za sprawy postępowań kwalifikacyjnych, a ponadto, że w tak dużym departamencie nie ma możliwości prowadzenia wszystkich spraw za pomocą pisemnych poleceń służbowych.*

(akta kontroli str. 3270-3274, 3344-3345)

Brak ciągłości obowiązywania przepisów wykonawczych w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego skutkowało, w przypadku wniosków złożonych między 30 sierpnia 2020 r. a 13 stycznia 2021 r. (2 przypadki), niemożnością ich rozpatrywania przez organ koncesyjny do czasu wejścia w życie nowego aktu normatywnego, a także koniecznością złożenia przez zainteresowane podmioty nowych wniosków, wypełnionych zgodnie z przepisami, które weszły w życie 14 stycznia 2020 r.

4. W 3 koncesjach na wydobywanie węglowodorów ze złóż¹¹⁵, a także w 5 koncesjach łącznych¹¹⁶, wybranych do szczegółowego badania, nie zostały określone szczególne warunki wykonywania zamierzonej działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, pomimo że wymóg taki wynikał z art. 49u ust. 1 pkt 6 Pgg.

(akta kontroli str. 3350-3367, 3383-3400, 3424-3455)

Dyrektor DGK wyjaśniła m.in., że *wszystkie koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż, określają szczególne warunki wykonywania zamierzonej działalności, w szczególności m.in. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. W koncesjach*

¹¹³ Rozporządzenie z dnia 20 kwietnia 2015 r. zostało uchylone przez art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 49a ust. 18 Pgg zachowywały moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, które nastąpiło 29 sierpnia 2018 r.

¹¹⁴ Znak: DP-WL.0220.55.2019.MK

¹¹⁵ 3/2018 (Dzików Stary), 4/2020 (Połęczko) oraz 2/2021 (Miłostaw).

¹¹⁶ 3/2019/Ł (Szamotuły-Poznań-Północ), 5/2019/Ł (Żarnowiec), 9/2019/Ł (Wejherowo), 11/2019/Ł (Białowa) oraz 1/2020/Ł (Koszalin-Polanów).

wskazywane jest wyrażnie, że nie naruszają one praw właścicieli nieruchomości gruntowych i nie zwalniają od konieczności przestrzegania dalszych wymagań określonych przepisami. Zapis ten¹¹⁷ nie stanowi katalogu zamkniętego, wobec czego uwzględnia również obowiązek przestrzegania określonych wymagań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego [...]. Zgodnie z dotychczasową praktyką organu koncesyjnego w decyzjach koncesyjnych, czy to wydobywczych, czy łącznych, nie są powielane warunki wynikające z innych obowiązujących przepisów, a określone w koncesjach warunki wykonania zamierzonej działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego przyjęto za wystarczające.

(akta kontroli str. 3264-3268)

Były dyrektor DGK wyjaśnił m.in., że: jest kilka dokumentów, w tym dokumentacja geologiczno-inwestycyjna i plan ruchu zakładu górniczego, doprecyzowujących warunki prowadzenia działalności objętej koncesją, m.in. dot. wykonywania zamierzonej działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego [...]. W koncesji nie jest zasadne określenie wymagań dotyczących bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego, gdyż ma to miejsce, w odpowiednim stopniu szczegółowości we wspomnianych dokumentach.

(akta kontroli str. 2266-2270)

NIK nie podziela powyższej argumentacji kierownictwa DGK. Ustawodawca w art. 49u ust. 1 pkt 6 Pgg wymienił enumeratywnie, jako jeden z wymogów określenia szczególnych warunków wykonywania zamierzonej działalności, wymóg określenia warunków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego, poprzedzając go sformulowaniem w szczególności, podczas gdy w zapisach koncesji przywołanych wyżej brak jest jakiegokolwiek odniesienia do kwestii bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego. Ponadto należy zauważyć, że analogiczny wymóg dotyczący określenia szczególnych warunków wykonywania zamierzonej działalności w zakresie ochrony środowiska został w koncesjach na wydobywanie węglowodorów spełniony poprzez odwołanie do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, natomiast w przypadku zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego nie sformulowano podobnego zapisu – odwołującego się do dokumentów określających szczegółowo kwestie z tego zakresu, takich jak np. dokumentacja geologiczno-inwestycyjna.

(akta kontroli str. 3424-3455)

5. Minister zaktualizował wykaz podmiotów kwalifikowanych o wpis dotyczący [...]*) w Jastrzębiu-Zdroju i zamieścił zaktualizowany wykaz w BIP dopiero po blisko 2 latach od dnia, w którym decyzja o uzyskaniu przez ten podmiot pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego stała się ostateczna. Postępowanie takie było nierzetelne.

Organ koncesyjny wydał (19 czerwca 2020 r.) decyzję o uzyskaniu przez [...]*) pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego. Decyzja stała się ostateczna 24 lipca 2020 r., natomiast publikacja przez Ministerstwo w BIP wykazu podmiotów kwalifikowanych, zawierającego wpis dot. [...]*) nastąpiła 12 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 2258-2265, 3250-3253)

Zgodnie z art. 49c ust. 5 pkt 1 i ust. 6 Pgg, minister właściwy ds. środowiska dokonuje wpisów do wykazu podmiotów kwalifikowanych na podstawie ostatecznych decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania

¹¹⁷ Pełne brzmienie zapisu: Niniejsza koncesja nie narusza praw właścicieli nieruchomości gruntowych i nie zwalnia od konieczności przestrzegania dalszych wymagań określonych przepisami, zwłaszcza Prawa geologicznego i górniczego, dotyczących zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gruntów rolnych i leśnych, przyrody, wód i odpadów. (przypis kontrolera NIK).

kwalifikacyjnego i udostępnia wykaz podmiotów kwalifikowanych w BIP na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu.

Naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych II wyjaśniła, że przeoczenie to wynikało z przejęcia obowiązków związanych z prowadzeniem postępowań dotyczących złóż metanu występujących w pokładach węgla od pracownika odchodzącego z pracy w DGK. Ponadto stwierdziła, że pracownikowi, który przejął prowadzenie sprawy ZOK Sp. z o.o., nie zostało wówczas zapewnione przeszkolenie w zakresie ww. przepisów z uwagi na zaangażowanie jego bezpośredniego przełożonego w realizację innego priorytetowego zadania.

(akta kontroli str. 3243-3249)

6. Minister nie dotrzymał określonego w art. 49b ust. 3 Pgg 30-dniowego terminu wszczęcia postępowania kwalifikacyjnego z urzędu, dotyczącego UOS Energy Sp. z o. o. w Warszawie.

Pierwsze powiadomienie o zmianie danych ww. spółki (dot. ustanowienia prokury łącznej) wpłynęło do Ministerstwa 19 grudnia 2019 r., a drugie takie powiadomienie (dot. powołania wiceprezesa zarządu spółki) – 14 maja 2020 r. Zawiadomienie o wszczęciu ponownego postępowania kwalifikacyjnego z urzędu nadano do UOS Energy Sp. z o.o. 18 sierpnia 2020 r., tj. po upływie 242 dni od daty wpływu pierwszej informacji o zmianie danych spółki i 96 dni od daty wpływu drugiej takiej informacji.

(akta kontroli str. 2258-2265, 3418-3420)

Zgodnie z art. 49b ust. 3 Pgg, w przypadku powzięcia przez ministra właściwego do spraw środowiska wiadomości o zmianie danych, o których mowa w art. 49a ust. 7 pkt 1-5 Pgg, podmiotu, na rzecz którego została wydana decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego, minister ten wszczyna z urzędu, w terminie 30 dni od dnia powzięcia wiadomości o zmianie danych, ponowne postępowanie kwalifikacyjne wobec tego podmiotu w zakresie ujawnionych zmian, chyba że w ocenie organu zmiany nie spowodują, że podmiot przestanie spełniać warunki, o których mowa w art. 49a ust. 11 Pgg¹¹⁸.

Naczelnik Wydziału Węglowodorów wyjaśniła, że: *opóźnienie we wszczęciu postępowania kwalifikacyjnego z urzędu wynikało z przeciążenia Wydziału innymi pilnymi zadaniami; dodatkowo w marcu 2020 r., właśnie z uwagi na zbyt duże obciążenie obowiązkami służbowymi i nieadekwatne wynagrodzenie, odszedł z pracy w Wydziale radca prawny merytorycznie odpowiedzialny za ww. postępowanie; przedmiotowa sprawa została przekazana innemu pracownikowi Wydziału i wszczęta w najkrótszym możliwym terminie.*

(akta kontroli str. 2249-2257)

¹¹⁸ W przedmiotowej sprawie, ze względu na charakter zmian danych spółki (zmiany składu osobowego jej władz) nie była spełniona przesłanka pozwalająca organowi odstąpić od przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie sposób prowadzenia przez Ministra postępowań administracyjnych dotyczących udzielania koncesji łącznych i koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż. Ocenę tę uzasadniają stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegające na prowadzeniu przedmiotowych postępowań z naruszeniem przepisów Pgg oraz k.p.a.¹¹⁹.

Organ koncesyjny prowadził w sposób przewlekły 7 z 9 objętych kontrolą postępowań koncesyjnych zakończonych udzieleniem koncesji lub wydaniem decyzji inwestycyjnej oraz 4 z 7 objętych kontrolą postępowań kwalifikacyjnych zakończonych pozytywną oceną¹²⁰; nie zawiadamiał także stron o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu na załatwienie sprawy, nie pouczył również o prawie do wniesienia ponaglenia. Postępowanie takie stanowiło naruszenie art. 35 § 1 i § 3 oraz art. 36 § 1 i § 2 k.p.a. Organ koncesyjny udzielił 2 koncesji łącznych bez uzgodnienia z organami administracji morskiej, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 1 Pgg. W żadnej z 8 objętych kontrolą koncesji (tj. 3 koncesji na wydobywanie węglowodorów i 5 koncesji łącznych) nie zostały określone szczególne warunki wykonywania zamierzonej działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego, mimo że wymóg taki wynikał z art. 49u ust. 1 pkt 6 Pgg.

Prace nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego podjęto w terminie uniemożliwiającym jego przyjęcie przez Radę Ministrów przed upływem terminu, w którym dotychczasowe rozporządzenie w tej sprawie straciło moc.

Za nierzetelne należy uznać zaktualizowanie wykazu podmiotów kwalifikowanych i zamieszczenie w BIP aktualnego wykazu dopiero po blisko 2 latach od dnia, w którym decyzja o uzyskaniu przez podmiot pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego stała się ostateczna. Ponadto Minister nie dotrzymał określonego w art. 49b ust. 3 Pgg trzydziestodniowego terminu na wszczęcie postępowania kwalifikacyjnego z urzędu. NIK zauważa, że łączny czas trwania postępowań zakończonych udzieleniem koncesji (od daty wpływu wniosku do daty udzielenia koncesji) uległ skróceniu ze średnio 470 dni w 2018 r. do średnio 229 dni dla wniosku złożonego w 2020 r. Nie wyeliminowano jednak przypadków prowadzenia postępowań o udzielenie koncesji łącznej oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż z naruszeniem przepisów Pgg i k.p.a., na które wpływ miało zjawisko permanentnej rotacji na stanowiskach pracy w wydziałach odpowiedzialnych za prowadzenie tych postępowań. Organ koncesyjny udzielając koncesji na wydobywanie węglowodorów i wydając decyzję inwestycyjną spełnił wszystkie wymogi określone dla tego typu postępowań w Pgg. Odmowa udzielenia koncesji na wniosek (w trybie *open door*) nastąpiła na podstawie przesłanek wskazanych w Pgg. Szczegółowe badanie postępowań o przeniesienie (1 postępowanie), cofnięcie (1 postępowanie), wygaszenie (2 postępowania), zmianę (2 postępowania) koncesji łącznej/koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż wykazało, że decyzje w tych sprawach wydano zgodnie z obowiązującymi przepisami Pgg.

W latach 2018-2022 Minister, zgodnie z art. 49f ust. 1 Pgg, corocznie, w terminie do 30 czerwca, ogłaszał w BIP informację o przestrzeniach (w tym ich granicach), dla których w następnym roku planowane było wszczęcie postępowania przetargowego.

¹¹⁹ Szczegółową kontrolą objęto 9 z 30 postępowań koncesyjnych zakończonych udzieleniem koncesji lub wydaniem decyzji inwestycyjnej; 5 z 18 postępowań kwalifikacyjnych oraz 2 z 7 ponownych postępowań kwalifikacyjnych, tj. odpowiednio: 30%, 27,8% oraz 28,8% wszystkich prowadzonych postępowań.

¹²⁰ Szczegółową kontrolą objęto 5 postępowań kwalifikacyjnych oraz 2 ponowne postępowania kwalifikacyjne.

4. Działania w zakresie stanowienia i stosowania przepisu umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Opis stanu faktycznego

GGK [...]**) wydał DGK polecenie opracowania projektu ustawy o zmianie Pgg w odrębnym trybie, polegającym m.in. [...] *na opracowaniu oceny skutków regulacji oraz odstąpieniu od jej opiniowania przez Zespół do spraw testów regulacyjnych i Oceny Skutków Regulacji; odstąpieniu od przedstawienia do zatwierdzenia przez kierownictwo resortu projektu wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów; odstąpieniu od przedstawienia projektu ustawy do zatwierdzenia przez kierownictwo resortu oraz odstąpieniu od uzgadniania projektu ustawy wewnątrzresortowo.*

(akta kontroli str. 2062)

Możliwość opracowania projektu ustawy o zmianie Pgg w trybie odrębnym wynikała z § 2 ust. 3 załącznika nr 1 (pn. *Procedura przygotowywania i uzgadniania projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych*) do regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska¹²¹. Sposób postępowania z projektami dokumentów rządowych został uregulowany w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów¹²². Zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów projektem dokumentu rządowego jest projekt ustawy. O odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego Prezes Rady Ministrów decyduje, wyrażając zgodę na umieszczenie projektu dokumentu rządowego w porządku obrad Rady Ministrów (§ 100 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Projekt ustawy o zmianie Pgg został umieszczony w porządku obrad Rady Ministrów, co wskazuje na zastosowanie odrębnego trybu postępowania.

GGK [...]**) wyjaśnił m.in., że: [...] *zastosowanie trybu odrębnego mogło być spowodowane pilnością przeprowadzenia prac legislacyjnych, wynikającą z wieloletnich zaniedbań poprzedniego rządu, co mogłoby spowodować kryzys branży górniczej.*

(akta kontroli str. 199-301, 2062-2070; 2079-2113, 2123, 3085-3100, 3490-3513)

Opracowany przez DGK projekt ustawy o zmianie Pgg zawierał przepis¹²³, zgodnie z którym nie istniałby obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w przypadku zmiany koncesji na wydobywanie węgla kamiennego i węgla brunatnego, udzielonych przed dniem wejścia w życie uios, w tym również zmian koncesji uzyskanych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹²⁴, jeżeli zmiana koncesji dotyczyła wyłącznie wydłużenia terminu jej obowiązywania i była uzasadniona racjonalną gospodarką złożem. Projekt ustawy o zmianie Pgg uwzględniał również

¹²¹ Dz. Urz. Ministra Środowiska poz. 41.

¹²² M. P. z 2022 r. poz. 348, dalej: *Regulamin pracy Rady Ministrów*.

¹²³ Projekt ustawy o zmianie Pgg (z 12 grudnia 2017 r.). W projekcie tym dodano ust. 3-8 po ust. 2 w art. 155 uios.

¹²⁴ Dz. U. z 2005 r. poz. 1947 ze zm. Uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r.

zastąpienie procedury uzgodnienia zmian tych koncesji z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) procedurą opiniowania takich zmian przez te organy¹²⁵.

W trakcie prac legislacyjnych rozpatrzono stanowiska podmiotów, które z własnej inicjatywy złożyły uwagi do ww. projektu ustawy. GKG [...]**) zainicjował spotkanie z podmiotami zainteresowanymi rozwiązaniami legislacyjnymi proponowanymi w projekcie ustawy (tj. z podmiotami reprezentującymi spółki i stowarzyszenia branży energetycznej i wydobywczej oraz organizacje pracodawców tych branż). Projekt ustawy o zmianie Pgg, po przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych, został przekazany pod obrady Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów¹²⁶.

(akta kontroli str. 203-300X, 1284-1360, 3488-3489, 4020-4021)

Przed przekazaniem projektu ustawy o zmianie Pgg pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów, DP zwrócił uwagę na wątpliwości co do zgodności przepisu umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z prawem UE¹²⁷ i zalecił DGK uzgodnienie zmian tych przepisów z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (GDOŚ)¹²⁸.

Ówczesny zastępca dyrektora DGK, opiekun merytoryczny projektu ustawy o zmianie Pgg, wyjaśnił, że w związku z wątpliwościami DP przeprowadzono uzgodnienia z GDOŚ, po których *nastąpiła zmiana art. 72 uios*. Do wskazanego przepisu, w ust. 2 pkt 2, dodano przepisy lit. j-k¹²⁹. DP nie zgłaszał już dalszych uwag do projektu ustawy o zmianie Pgg.

(akta kontroli str. 193-198, 203-300X, 1417-1420)

Projekt ustawy o zmianie Pgg został przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów¹³⁰ i obrady Rady Ministrów¹³¹ przez GKG [...]**), mimo że zgodnie z § 2 pkt 2 zarządzenia MŚ ws. podziału kompetencji w kierownictwie MŚ projekty ustaw kierowane przez Ministra Środowiska pod obrady Rady Ministrów lub jej organów akceptuje Minister (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Projekt ustawy o zmianie Pgg przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów zawierał zmianę przepisu art. 72 ust. 2 pkt 2 uios, polegającą na dodaniu lit j-k. Zmiana ta umożliwiała jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża i węgla brunatnego (w przypadku węgla brunatnego przewidziano ograniczenie czasowe do 6 lat), bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy wydłużenie koncesji było uzasadnione racjonalną gospodarką złożem, oraz bez rozszerzenia zakresu takiej koncesji. Zgodnie z uzasadnioną opinią KE z 17 grudnia 2020 r.¹³² oraz z opinią Rzecznika Generalnego TSUE z 3 lutego 2022 r.¹³³,

¹²⁵ Przez dodanie w art. 205 Pgg ust. 5.

¹²⁶ Projekt ustawy o zmianie Pgg rozpatrywany był przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów 30 stycznia 2018 r.

¹²⁷ W szczególności z dyrektywą Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne oraz z zastępującą ją dyrektywą oos.

¹²⁸ Pismo dyrektora DP skierowane do ówczesnego zastępcy dyrektora DGK, znak DP-ZPUE.0230.7.13.2017.MK z 15 lutego 2018 r.

¹²⁹ Zmiana przepisu art. 72 ust. 2 pkt 2 uios, polegająca na dodaniu lit j-k umożliwiała jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża i węgla brunatnego (w przypadku węgla brunatnego przewidziano ograniczenie czasowe do 6 lat), bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy wydłużenie koncesji było uzasadnione racjonalną gospodarką złożem oraz bez rozszerzenia zakresu takiej koncesji.

¹³⁰ Pismem znak DP-ZPUE.0230.7.15.2017.MK z 27 lutego 2018 r.

¹³¹ Pismem znak DP-ZPUE.0230.7.25.2017.MK z 25 kwietnia 2018 r.

¹³² Uzasadniona opinia KE (2020/6001 C(2020) 0928 final) skierowana do Republiki Czeskiej i RP na podstawie art. 259 TFUE w związku ze sporem między państwami dotyczącym zarzucanego naruszenia prawa UE przez RP w związku z przedłużeniem i rozszerzeniem koncesji na działalność wydobywczą w kopalni *Turów*.

¹³³ Opinia Rzecznika Generalnego TSUE z 3 lutego 2022 r. w sprawie C-121/21 zawisłej przed TSUE Republika Czeska przeciwko RP. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 259 TFUE – Przedłużenie terminu obowiązywania koncesji na prowadzenie działalności kopalni *Turów* w Polsce w pobliżu granicy czeskiej – Zaistniały między republiką Czeską a RP spór dotyczący oddziaływania na środowisko w Republice Czeskiej – Dyrektywa

stanowiąc w art. 72 ust. 2 ustawy ooś, że jednokrotne przedłużenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego o sześć lat nie podlega ocenie oddziaływania na środowisko, Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ooś (szczegółowy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Projekt ustawy o zmianie Pgg (przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów) uwzględniał również zmianę art. 205 Pgg, polegającą na dodaniu ust. 5 zmieniającego formę zajęcia stanowiska przez właściwego, ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) odnośnie do zmiany koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża lub węgla brunatnego (jeżeli dotyczy wyłącznie wydłużenia terminu jej obowiązywania i jest uzasadniona racjonalną gospodarką złożem) z uzgodnienia na opinię. Projekt ustawy o zmianie Pgg zawierający ww. przepisy nie podlegał ponownym uzgodnieniom międzyresortowym, konsultacjom publicznym i opiniowaniu.

(akta kontroli str. 1249-1283, 2046-2047, 2079-2113)

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie Pgg (przekazanego pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów) wskazano m.in., że: [...] *wprowadzane nią przepisy mogły powodować ewentualne nierówne traktowanie przedsiębiorców wykonujących działalność określoną ustawą – Prawo geologiczne i górnicze. Celem wprowadzenia tych przepisów jest zachowanie ciągłości prowadzenia wydobywania węgla kamiennego i brunatnego przy jednoczesnym braku zmiany zakresu koncesji.* Zmianę art. 205 ust. 5 Pgg uzasadniono *zapewnieniem uproszczenia i przyspieszenia pozyskiwania decyzji przedłużających terminy obowiązywania koncesji.* W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie Pgg wskazano również, że *zaproponowana zmiana wychodzi naprzeciw postulatowi przedsiębiorców i dotyczy tych, realnie zagrożonych, iż nie zostaną im przedłużone koncesje.*

(akta kontroli str. 193-198, 3101-3225)

W trakcie procesu legislacyjnego Minister Spraw Zagranicznych (MSZ) wydał 7 opinii o zgodności projektu ustawy o zmianie Pgg z prawem UE¹³⁴. W każdej z nich wskazano m.in., że: *projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.* W Ministerstwie nie zlecano ekspertyz dotyczących badania zgodności projektu ustawy o zmianie Pgg z prawem UE, polegając na opiniach MSZ w tym zakresie. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie Pgg, który GGK [...]**) przekazał pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, wskazano m.in., że: *projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.*

(akta kontroli str. 199-300X, 798-815, 1417-1420, 1874-1878, 2071-2078, 3101-3166)

W trakcie prac nad projektem ustawy o zmianie Pgg¹³⁵ dokonano zmiany art. 72 ust. 2 pkt 2 uios¹³⁶ poprzez dodanie przepisu lit. l, który rozszerzał katalog kopalin o siarkę rodzimą wydobywaną metodą otworową. W projektowanym art. 205 ust. 5 Pgg uwzględniono również siarkę rodzimą wydobywaną metodą otworową jako kopalinę, dla której jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wymagałoby opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zamiast uzgodnienia.

2011/92/UE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne (OOŚ) – Sprzeczność z prawem UE prawa krajowego, decyzji OOŚ i koncesji na prowadzenie działalności.

¹³⁴ DPUE.920.1462.2017/2/ag/dl, DPUE.920.1462.2017/5/ag, DPUE.920.1462.2017/8/ag, DPUE.920.1462.2017/13/ag, DPUE.920.1462.2017/17/ag, DPUE.920.1462.2017/19/ag, DPUE.920.1462.2017/21/ag.

¹³⁵ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2551>.

¹³⁶ Dodanie przepisów lit. j-k.

Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw¹³⁷ weszła w życie z dniem 29 sierpnia 2018 r. i zawierała art. 3 ust. 1, zgodnie z którym w art. 72, w ust. 2, w pkt 2 uios dodano lit. j-l, na podstawie których możliwe było jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego, węgla brunatnego oraz siarki rodzimej wydobywanej metodą otworową, bez wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, było możliwe wyłącznie gdy wydłużenie koncesji było uzasadnione racjonalną gospodarką złożem oraz bez rozszerzania zakresu koncesji. W przypadku węgla brunatnego wydłużenie koncesji możliwe było do 6 lat, dla węgla kamiennego i siarki rodzimej przepis nie wprowadzał ograniczenia czasowego. Ustawa zpgg wprowadzała również ustęp 5. w art. 205 Pgg, zgodnie z którym powyższa zmiana koncesji była opiniowana przez właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

W związku z wprowadzoną, na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k uios, możliwością wydłużenia terminu obowiązywania decyzji koncesyjnej na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża i węgla brunatnego – bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – do organu koncesyjnego wpłynęły 22 wnioski (złożone przez 4 przedsiębiorców) o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, na okres od 1 roku do 24 lat, oraz 3 wnioski (złożone przez 2 przedsiębiorców) o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego na okres 6 lat. Organ koncesyjny wydał 25 decyzji¹³⁸, zgodnych z przedmiotem wniosków (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

¹³⁷ Dz. U. poz. 1563, ze zm., dalej: *ustawa zpgg*. Ustawa ta zawierała art. 3 ust. 1 – umożliwiający jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

¹³⁸ Decyzja znak DGK-VI.4771.2.2020.MK.5 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 163/94 z 27 lipca 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Ziemowit*; decyzja znak DGK-VI.4771.12.2020.IK.6 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję 135/94 z dnia 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Murcki*; decyzja znak DGK-VI.4770.50.2019.MN.9 z 27 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 165/94 z 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża *Pątnów IV*; decyzja znak DGK-VI.4771.7.2020.IK.5 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 122/94 z 12 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Pokój*; decyzja znak DGK-VI.4771.11.2020.IK.7 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 136/94 z 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Staszic*; decyzja znak DGK-VI.4771.9.2020.MK.6 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 134/94 z 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Wesoła*; decyzja znak DGK-VI.4771.36.2019.MK.5 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 131/94 z 22 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Wieczorek*; decyzja znak DGK-VI.4771.10.2020.IK.8 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 161/94 z 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Zabrze-Bielszowice*; decyzja znak DGK-VI.4770.49.2019.MN.8 z 14 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 22/98 z 4 grudnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża *Drzewce*; decyzja znak DGK-VI.4771.6.2020.MK.5 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 18/98 z 9 października 1998 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Halemba II*; decyzja znak DGK-VI.4771.5.2020.MK.5 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 125/94 z 18 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Halemba*; decyzja znak DGK-VI.4771.23.2020.IK.7 z 29 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 115/94 z 27 lipca 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Makoszowy*; decyzja znak DGK-VI.4771.31.2019.MK.5 z 19 czerwca 2019 r. zmieniająca koncesję nr 116/94 z 27 lipca 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Bolesław Śmiały*; decyzja znak DGK-VI.4771.30.2019.MK.6 z 17 grudnia 2019 r. zmieniająca koncesję nr 60/94 z 21 kwietnia 1994 r. udzieloną na rzecz [...] na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Knurów*; decyzja znak DGK-VI.4775.24.2020.MK.6 z 3 grudnia 2020 r. zmieniająca koncesję nr 4/2010 z 13 maja 2010 r. udzieloną na rzecz [...] na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Piast*; decyzja znak DGK-6.761.11.2021.MK.6 z 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 7/2012 z 14 grudnia 2012 r. udzieloną na rzecz [...] na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Imielin Południe*; decyzja znak DGK-VI.4771.19.2019.MK.11 z 25 lutego 2020 r. zmieniająca koncesję nr 59/94 z 21 kwietnia 1994 r. udzieloną na rzecz [...] (obecnie [...]) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Sośnica*; decyzja znak DGK-6.761.10.2021.MK.6 z 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 5/2016 z 13 września 2016 r. udzieloną na rzecz [...] w Katowicach na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Chwałowice I*; decyzja znak DGK-6.761.9.2021.MK.6 z 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 6/2018 z 21 grudnia 2018 r. udzieloną na rzecz [...] na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Jankowice*; decyzja znak DGK-6.761.12.2021.MK.6 z 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 7/2018 z 21 grudnia 2018 r. udzieloną na rzecz [...]

W żadnej z 25 decyzji zmieniających koncesje nie wskazano, że zmiana nastąpiła bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k uios.

GGK [...]**) wyjaśnił m.in., że to: *wynikało z przyjętej praktyki organu koncesyjnego, a wskazanie w tych decyzjach [...] art. 205 ust. 5 implikuje, iż postępowania były prowadzone w trybie art. 72 ust. 2 pkt. 2 lit. j-k uios.*

(akta kontroli str. 184-192)

W art. 24 Pgg określono podstawowe wymagania co do wniosku koncesyjnego, a także zawarto przepis (w art. 24 ust. 1 Pgg), że wniosek musi spełniać warunki przewidziane przepisami z zakresu ochrony środowiska.

W odniesieniu do sposobu weryfikacji spełnienia przez wnioskodawcę wymagań przewidzianych tymi przepisami zastępca dyrektora DGK wyjaśniła m.in., że: *[...] W przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko organ koncesyjny weryfikuje, czy do wniosku została dołączona decyzja środowiskowa, a także czy jest zgodna z działalnością wynikającą z wniosku, a w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000 – organ koncesyjny może nałożyć obowiązek wystąpienia do właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska dokumentów wymaganych przez art. 96 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w celu rozstrzygnięcia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania objętego wnioskiem przedsięwzięcia na obszary Natura 2000.*

(akta kontroli str. 2208-2215)

W odniesieniu do sposobu weryfikacji spełnienia przez wnioskodawcę wymagań przewidzianych przepisami z zakresu ochrony środowiska (o których mowa w art. 24 ust. 1 Pgg), w sytuacji postępowań koncesyjnych, prowadzonych bez konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. z zastosowaniem trybu art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k uios, dyrektor DGK wyjaśniła m.in., że: *[...] weryfikacja wniosków przedsiębiorców (bez załączonych do nich decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) pod kątem spełnienia wymagań przewidzianych przepisami z zakresu ochrony środowiska, sprowadzała się do analizy przez organ koncesyjny przedstawionych w nich sposobów przeciwdziałania ujemnym wpływom działalności na środowisko oraz informacji dotyczących wpływu działalności na środowisko zawartych w załączonych do wniosków projektach zagospodarowania złóż. Z kolei GGK [...]**) wyjaśnił m.in., że: *wiele spraw związanych z koncesjonowaniem było prowadzonych w ciałach doradczych Ministra, co miało wpływ na tempo i jakość ich załatwiania.**

(akta kontroli str. 3085-3100, 3514-3523, 3555-3560, 3570-3573)

GGK [...]**) w kwestii dokonywania – przed wydaniem 25 decyzji wydłużających termin obowiązywania koncesji – analizy mających na celu zbadanie czy wydłużenie koncesji uzasadnione było racjonalną gospodarką złożem wyjaśnił m.in., że *przy wydawaniu decyzji zmieniających koncesje kierował się przesłankami racjonalnej gospodarki złożem. Ponadto wskazał, że przerwanie prowadzenia eksploatacji*

na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Marcel I*; decyzja znak DGK-6.761.8.2021.MK.6 z 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 8/2018 z 21 grudnia 2018 r. udzieloną na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Rydułtowy I*; decyzja znak DGK-VI.4771.1.2019.MK.8 z 8 listopada 2019 r. zmieniająca koncesję nr 128/94 z 22 sierpnia 1994 r. udzieloną na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Wujek*; decyzja znak DGK-VI.4771.31.2018.MK.15 z 20 grudnia 2019 r. zmieniająca koncesję nr 162/94 z 26 sierpnia 1994 r. udzieloną na rzecz [...]*), na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Silesia*; decyzja znak DGK-VI.4770.14.2019.MN.10 z 28 lutego 2020 r. zmieniająca koncesję nr 69/94 z 18 maja 1994 r., na rzecz [...]*) w Turku (aktualna nazwa: [...]*), na wydobywanie węgla brunatnego i kopaliny towarzyszącej ze złoża węgla brunatnego *Adamów*; decyzja znak DGK-VI.4771.41.2018.MK.6 z 21 grudnia 2018 r. zmieniająca koncesję nr 13/94 z 21 marca 1994 r. udzieloną na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Budryk*.

kopalń odkrywkowych węgla brunatnego prowadziłyby do ich likwidacji, co stwarza zagrożenie dla środowiska naturalnego ze względu na migracje kwaśnych wód zanieczyszczonych siarczanami.

(akta kontroli str. 184-192)

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 27 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiskowo¹³⁹ wydobywanie kopalin ze złoża (metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha oraz metodą podziemną o wydobyciu kopalin nie mniejszym niż 100 000 m³ na rok) zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W art. 71 ust. 2 pkt 1 uios wskazano, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach miał zastosowanie również przed wydaniem wskazanych 25 decyzji o wydłużeniu terminu obowiązywania koncesji.

W przypadku 3 decyzji dotyczących wydłużenia terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża¹⁴⁰ przedsiębiorcy złożyli ponownie wnioski o zmianę koncesji w celu dopisania do treści koncesji warunku prowadzenia działalności zgodnie z uzyskaną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁴¹. Z analizy informacji przedłożonych przez DGK wynika, że w przypadku 15 koncesji wydłużonych w trybie art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k uios (tj. bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) przedsiębiorcy (wg stanu na 7 października 2022 r.) nie złożyli wniosków o wszczęcie postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; opracowywali raporty środowiskowe; a w przypadku 6 koncesji (jak wynika z danych DGK) przedsiębiorcy nie planowali złożyć wniosku o wszczęcie takiego postępowania.

Do organu koncesyjnego nie wpłynął (do 20 lipca 2021 r., tj. do dnia uchylecia art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. l uios) żaden wniosek o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie siarki rodzimej (wydobywanej metodą otworową).

(akta kontroli str. 77-84, 1844-1846)

W przypadku 4 (z 25) decyzji koncesyjnych oprócz jednokrotnego wydłużenia terminu obowiązywania koncesji, organ koncesyjny dokonał również zmian mających wpływ na zakres koncesji (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 77-84)

W Ministerstwie opracowano (4 maja 2021 r.) projekt ustawy o zmianie uios¹⁴², uchylający m.in. art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l uios. Przepisy te uchylono z dniem 20 lipca 2021 r.¹⁴³ m.in. z uwagi na brak uzasadnienia, aby przepisy pozwalające na jednokrotne przedłużanie koncesji na wydobywanie wybranych kopalin pozostawały nadal w obrocie prawnym¹⁴⁴. Naczelnik w DGK, opiekun merytoryczny projektu

¹³⁹ Dz. U. poz. 1839, ze zm.

¹⁴⁰ Decyzja znak DGK-VI.4771.6.2020.MK.5 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 18/98 z 9 października 1998 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopalin towarzyszącej ze złoża *Halemba II*; decyzja znak DGK-VI.4771.5.2020.MK.5 z 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 125/94 z 18 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopalin towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Halemba*; decyzja znak DGK-VI.4771.30.2019.MK.6 z 17 grudnia 2019 r. zmieniająca koncesję nr 60/94 z 21 kwietnia 1994 r. udzieloną na rzecz [...] na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Knurów*.

¹⁴¹ Według stanu na 27 lipca 2022 r. organ koncesyjny wydał 2 decyzje zmieniające koncesje w tym zakresie, a w przypadku 1 koncesji postępowanie były w toku.

¹⁴² Nr UD209 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, dalej: *projekt ustawy zuoos*.

¹⁴³ Dz. U. poz. 1211.

¹⁴⁴ W uzasadnieniu projektu ustawy zuoos wskazano m.in., że: Obecnie brak ratio legis, aby w obrocie prawnym funkcjonowały przepisy pozwalające na jednokrotne wydłużanie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie ww. kopalin bez uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Uchylenie lit. j-l z art. 72 ust. 2 pkt 2 ustawy oos ma także na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących ich potencjalnej niezgodności z przepisami dyrektywy oos.

ustawy zuoos wyjaśnił m.in., że wynikało to z faktu, że na moment uchYLENIA tych przepisów, wszyscy przedsiębiorcy, którzy zamierzali z nich skorzystać, zrobili to. Uzasadnienie projektu ustawy zuoos wskazywało też, że wykreślenie tych przepisów ma także na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących ich potencjalnej niezgodności z przepisami dyrektywy ooś. Propozycja uchYLENIA ww. przepisów powstała w DP, w związku z uzasadnioną opinią KE z 17 grudnia 2020 r. Dyrektor DGK oraz naczelnik w tym departamencie, opiekunowie merytoryczni projektu ustawy zuoos, wyjaśnili, że przy projektowaniu jej przepisów wzięli pod uwagę treść uzasadnionej opinii Komisji Europejskiej. GGK [...]**) zeznał m.in., że zidentyfikowaliśmy problem niezgodności z prawem UE, tj. dyrektywą (ooś – przyp. kontrolera) i celem wyeliminowania niezgodności i wyeliminowania składania wniosków przez przedsiębiorców w tym trybie nasza inicjatywa była taka żeby to zmienić.

(akta kontroli str. 1404-1408, 1411-1413, 1879-1885, 2325-2334, 4130-4135)

29 października 2019 r. do organu koncesyjnego wpłynął wniosek¹⁴⁵ o zmianę koncesji nr 65/94 z 27 kwietnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów*¹⁴⁶, której termin obowiązywania określono do 30 kwietnia 2020 r. Przedmiotem wniosku (złożonego na podstawie art. 34 ust 1 i 1a Pgg, oraz w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k uios) było jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji o 6 lat, tj. do 30 kwietnia 2026 r. We wniosku wskazano, że wnioskowana zmiana związana jest z racjonalną gospodarką złożem i dotyczy wyłącznie terminu obowiązywania koncesji. Przedsiębiorca uzupełnił wniosek (24 stycznia 2020 r.) o decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (RDOŚ) ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na kontynuacji eksploatacji złoża węgla brunatnego *Turów*, realizowanego w gminie Bogatynia¹⁴⁷. RDOŚ nadał dśu rygor natychmiastowej wykonalności¹⁴⁸, a następnie ją sprostował¹⁴⁹ (sprostowanie nie dotyczyło rygoru natychmiastowej wykonalności). Uzasadniając nadanie dśu rygoru natychmiastowej wykonalności RDOŚ powołał się na art. 108 § 1 i 2 k.p.a., wskazując m.in., że umożliwi to uzyskanie koncesji i tym samym realizację przedsięwzięcia określonego w decyzji. Decyzją z 20 marca 2020 r.¹⁵⁰ GGK [...]**) (z up. Ministra) wydłużył termin obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. W uzasadnieniu tej decyzji przywołał m.in. wyjaśnienia wnioskodawcy, że w związku z uzyskaniem wykonalnej dśu, w sprawie nie znajduje zastosowania art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k uios.

(akta kontroli str. 1509-1538)

Kolejny wniosek o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* do 27 kwietnia 2044 r. wpłynął do organu koncesyjnego 17 listopada 2021 r.¹⁵¹ Do wniosku załączono tę samą dśu, która została uwzględniona w postępowaniu o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. Uzasadniając wnioskowaną zmianę wnioskodawca wskazał, że jest ona podyktowana racjonalną gospodarką złożem i wyeksploatowaniem maksymalnej ilości zasobów złoża *Turów*¹⁵². Decyzją z 28 kwietnia 2021 r.¹⁵³ GGK [...]**) (z up. Ministra) wydłużył

¹⁴⁵ Z 24 października 2019 r.

¹⁴⁶ Tj. koncesji udzielonej decyzją Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 27 kwietnia 1994 r. znak: BkK/MS-673/94. Decyzję tę zmieniono decyzją (znak BkK/PK/555/96) z 21 marca 1996 r. ustanawiającą teren górniczy *Turoszów -Bogatynia I* o powierzchni 73 942 133 m²; decyzją znak DGiKGe-4771-26/42449/10/KO z 1 września 2010 r. przenoszącą koncesję na rzecz [...]*) (aktualna nazwa [...]*).

¹⁴⁷ Decyzja z 21 stycznia 2020 r. znak: WOOŚ.4235.1.2015.53, dalej: dśu.

¹⁴⁸ Postanowienie z 23 stycznia 2020 r. znak WOOŚ.4235.1.2015.55.

¹⁴⁹ Postanowienie z 12 lutego 2020 r. znak: WOOŚ.4235.1.2015.59.

¹⁵⁰ Znak:DGK-VI.4770.35.2019.MN.19.

¹⁵¹ Wniosek z 16 listopada 2020 r. znak GW.0701/2020.48.

¹⁵² We wniosku nie powoływano się na art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k uios.

termin obowiązywania koncesji do 27 kwietnia 2044 r. oraz wprowadził do koncesji pkt 9, wskazujący, że wydobywanie kopalin będzie prowadzone zgodnie z dśu, sprostowaną postanowieniem RDOŚ z 12 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 1539-1580)

W trakcie prowadzonych postępowań o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. oraz do 27 kwietnia 2044 r. organ koncesyjny zwracał się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosków. Mimo to decyzje wydłużające termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* zostały wydane na podstawie niekompletnych wniosków (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Stwierdzono, że decyzję z 20 marca 2020 r. oraz decyzję z 28 kwietnia 2021 r. wydano pomimo braku uzgodnienia ze wszystkimi organami określonymi w Pgg, a postępowania administracyjne przeprowadzono z naruszeniem przepisów k.p.a. i Pgg (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Ponadto w obu postępowaniach o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji organ koncesyjny uwzględnił dśu, mimo że posiadał informacje o braku waloru ostateczności tej decyzji (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1509-1580, 1983)

Decyzje (z 20 marca 2020 r. oraz z 28 kwietnia 2021 r.) wydłużały termin obowiązywania koncesji odpowiednio o: 6 lat (do 30 kwietnia 2026 r.) oraz 17 lat, 11 miesięcy i 27 dni (do 27 kwietnia 2044 r.). Zgodnie z dśu planowane przedsięwzięcie polegało na kontynuacji wydobywania pozostałej części złoża węgla brunatnego *Turów* położonej w obrębie granic istniejącego obszaru górniczego; zakładany czas eksploatacji to 24 lata – do 21 stycznia 2044 r. Oznacza to, że termin obowiązywania koncesji wskazany w ww. decyzjach był niezgodny z czasem eksploatacji złoża węgla brunatnego *Turów* określonym w dśu (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1509-1538)

W odniesieniu do dokonania przez organ koncesyjny analizy przesłanek wskazanych w art. 29 ust 1 Pgg, tj. oceny interesu publicznego, jako przesłanki ewentualnej odmowy wydłużenia terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów*, zarówno do 30 kwietnia 2026 r., jak i do 27 kwietnia 2044 r.

GGK [...]**) wyjaśnił, że organ koncesyjny uznał, że kontynuacja wydobywania węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża *Turów* jest zgodna z zasadą racjonalnego gospodarowania złożami kopalin. Ponadto podał, że wnioskowana zmiana pozwala na kontynuację wydobywania kopalin, a w konsekwencji na dalsze funkcjonowanie elektrowni, która będzie zapewniała ok. 7% krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną, co jednocześnie oznacza, że przedmiotowa zmiana koncesji odpowiada interesowi publicznemu.

(akta kontroli str. 1507-1508, 1897-1911)

Liczba stron w postępowaniach administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji wydłużających termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* do 30 kwietnia 2026 r. i do 27 kwietnia 2044 r. była większa niż 20. Organ koncesyjny zawiadamiał o wszystkich decyzjach i innych czynnościach podejmowanych w tych postępowaniach administracyjnych, w drodze obwieszczeń zamieszczanych w BIP,

oraz przesyłając obwieszczenia Burmistrzowi Miasta i Gminy w Bogatyni do zamieszczenia w sposób zwyczajowo przyjęty w tej miejscowości, z wyjątkiem 4 czynności (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 23-64, 1509-1580)

Działania organu koncesyjnego w zakresie wydłużenia terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* do 30 kwietnia 2026 r. i do 27 kwietnia 2044 r. nie były objęte kontrolą wewnętrzną, ani kontrolą zewnętrzną.

(akta kontroli str. 112-120, 1402-1403)

Treść decyzji wydłużającej udzielenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* do 27 kwietnia 2044 r., zgodnie z art. 72 ust. 6 uios, została udostępniona na okres 14 dni w BIP. Decyzję wydłużającą do 30 kwietnia 2026 r. udzielenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* przekazano Republice Czeskiej dopiero po prawie 5 miesiącach od sformułowania przez Republikę Czeską prośby o jej udostępnienie i po ponownym przekazaniu przez Republikę Czeską prośby o jej udostępnienie (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 23-64, 94-103)

W okresie objętym kontrolą przedsiębiorca złożył również 2 wnioski o zrzeczenie się w części koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów*. I tak:

- przedmiotem wniosku z 2 października 2019 r. było zrzeczenie się koncesji w części dotyczącej obszaru górniczego *Turoszów-Bogatynia* o powierzchni 35 057 835 m² i zmniejszenie ww. obszaru górniczego o powierzchni 66 075 608 m² do powierzchni 31 017 773 m²;
- przedmiotem wniosku z 17 lutego 2020 r. było zrzeczenie się koncesji w części dotyczącej obszaru górniczego *Turoszów-Bogatynia* o powierzchni 3 075 m² i zmniejszenie ww. obszaru górniczego o powierzchni 31 017 773 m² do powierzchni 31 014 698 m².

Organ koncesyjny, na podstawie ww. wniosków przedsiębiorcy, wydał decyzje (decyzję z 20 stycznia 2020 r. znak DGK-VI.4771.32.2019.MN.14 oraz decyzję z 16 marca 2020 r. znak DGK-VI.4771.8.2020.IK.2) zgodne z przedmiotem wniosków, mimo braku podstawy prawnej do wydania takich decyzji (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1856-1873)

17 kwietnia 2020 r.¹⁵⁴ do Ministerstwa wpłynęło pismo Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej, w którym wskazano m.in., że: [...] *pomimo faktu, że wielokrotnie zwracaliśmy się do strony polskiej o niepodejmowanie dalszych działań [...] do czasu spełnienia zobowiązań Dyrektywy OOS i Konwencji Espoo, Ministerstwo Środowiska [Republiki Czeskiej – przyp. kontrolera] otrzymało informację, iż polskie Ministerstwo Klimatu w dniu 20.03.2020 r. zakończyło postępowanie w sprawie przedłużenia koncesji na działalność wydobywczą na okres lat 6, wydając decyzję o działalności wydobywczej i faktycznie zezwoliło na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia [wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* – przyp. kontrolera] [...] Niniejszym aktem prawnym strona polska naruszyła prawo UE, w szczególności art. 7 Dyrektywy OOS i art. 3 ust. 7 Konwencji Espoo, nie dostarczając stronie czeskiej, wielokrotnie wymaganych, niezbędnych informacji zgodnie z Konwencją Espoo i Dyrektywą OOS.*

¹⁵⁴ Data wpływu do Ministerstwa pisma przedstawiciela Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej z 31 marca 2020 r. znak MZP/2020/710/1631.

W związku z tym Ministerstwo Środowiska Republiki Czeskiej sformułowało wobec RP żądania polegające m.in. na: przekazaniu treści tej decyzji. Decyzja ta została udostępniona Ministerstwu Środowiska Republiki Czeskiej dopiero 5 miesięcy po jej wydaniu¹⁵⁵, mimo że zwróciło się ono o jej udostępnienie po 11 dniach od jej wydania (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 23-46, 143-146)

30 września 2020 r. Republika Czeska wniosła do KE skargę w trybie art. 259 TFUE¹⁵⁶, zarzucając RP m.in., że ta uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy m.in. dyrektywy ooś oraz bezpośrednio na mocy Traktatu o Unii Europejskiej¹⁵⁷ *ze względu na to, że ogłosiła natychmiastową skuteczność decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na kontynuacji eksploatacji odkrywkowej złoża węgla brunatnego Turów, w tym rozszerzenia i przedłużenia działalności wydobywczej w kopalni Turów do 2044 r., uniemożliwiając tym samym skuteczną ochronę prawną przed tą decyzją, z naruszeniem dyrektywy 2011/92 (pkt 4, część I. Przedmiot i streszczenie skargi).*

(akta kontroli str. 96-103)

GGK [...]** przekazał KE (pismem z 30 października 2020 r.¹⁵⁸) stanowisko RP wobec skargi Republiki Czeskiej, odnosząc się do wszystkich zarzutów Republiki Czeskiej. W stanowisku odrzucono zarzuty Republiki Czeskiej oraz wniesiono o stwierdzenie braku naruszenia prawa UE przez RP.

(akta kontroli str. 96-103)

17 grudnia 2020 r. KE wydała, na podstawie art. 259 TFUE, uzasadnioną opinię¹⁵⁹, w której stwierdziła m.in., że RP:

- naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ooś, stanowiąc w art. 72 ust. 2 uios, że jednokrotne przedłużenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego o 6 lat nie podlega ocenie oddziaływania na środowisko;
- naruszyła art. 9 ust. 1 dyrektywy ooś, nie podając do wiadomości publicznej dokumentów dotyczących obowiązującej (na dzień złożenia skargi) koncesji na wydobywanie węgla brunatnego w kopalni *Turów* (w tym jej warunków i uzasadnienia decyzji koncesyjnej);
- naruszyła art. 9 ust. 2 dyrektywy ooś, art. 7 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji, dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG¹⁶⁰, oraz zasadę lojalnej współpracy (o której mowa w art. 4 ust. 3 TFUE), przekazując Republice Czeskiej jedynie część informacji (na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy ooś) i to dopiero 5 miesięcy po wydaniu koncesji;
- naruszyła zasadę lojalnej współpracy (o której mowa w art. 4 ust. 3 TFUE), w związku z art. 3 ust. 1 ww. dyrektywy 2003/4/WE, nie odpowiadając na wnioski władz czeskich o udzielenie informacji o środowisku i jego ochronie.

26 lutego 2021 r. Republika Czeska wniosła do TSUE, na podstawie art. 259 TFUE, skargę przeciwko RP o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z przedłużeniem i rozszerzeniem koncesji na działalność

¹⁵⁵ Pismem z 28 sierpnia 2020 r. znak DWM-WDR.076.32.2020.EL, w odpowiedzi na ponowne żądanie przedstawiciela Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej z 7 lipca 2020 r. znak MZP/2020/710/2562.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

¹⁵⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.

¹⁵⁸ Pismo znak DP-W2.0723.1.2020.KBK.

¹⁵⁹ Opinia ta (znak 2020/6001 C(2020) 0928 final) była skierowana do Republiki Czeskiej i RP w związku ze sporem międzypaństwowym dotyczącym zarzucanego naruszenia prawa UE przez RP w związku z przedłużeniem i rozszerzeniem koncesji na działalność wydobywczą w kopalni *Turów*, pkt 22, w którym: *Komisja stwierdza, że art. 72 ust. 2 ustawy ooś stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92.*

¹⁶⁰ Dz. Urz. UE 2003, L 41, z 14.02.2003, s. 26; wyd. spec. 15/07, s. 375.

wydobywczą w kopalni *Turów*. W skardze (pkt 174, VI. *Wniosek o rozpoznanie sprawy w pierwszej kolejności*) Republika Czeska wskazała, że złożyła równolegle wniosek do TSUE o zastosowanie środka tymczasowego. Tego samego dnia (26 lutego 2021 r.) do TSUE wpłynął wniosek, w którym Republika Czeska zaproponowała nakazanie RP niezwłoczne wstrzymanie działalności wydobywczej w kopalni *Turów* do czasu wydania wyroku kończącego postępowania w przedmiocie skargi wniesionej przez Republikę Czeską przeciwko RP, dotyczącej naruszenia prawa UE w związku z wydłużeniem terminu obowiązywania i rozszerzeniem koncesji na działalność wydobywczą w kopalni *Turów* (pkt V tiret pierwsze wniosku).

(akta kontroli str. 96-103)

21 maja 2021 r. wiceprezes TSUE wydała postanowienie, w którym nakazała RP zaprzestanie – natychmiast i do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-121/21 – wydobywania węgla brunatnego w kopalni *Turów*.

Rada Ministrów, uchwałą nr 77/2021 z 15 czerwca 2021 r. w sprawie współpracy na rzecz zakończenia sporu z Republiką Czeską dotyczącego Kopalni Węgla Brunatnego *Turów* zobowiązała m.in. Ministra Klimatu i Środowiska do podjęcia wzmożonej współpracy i wszelkich możliwych działań w celu zakończenia sporu z Republiką Czeską.

29 czerwca 2021 r. strona polska wniosła do prezesa i członków TSUE o uchylenie postanowienia wiceprezes TSUE z 21 maja 2021 r. (Czechy/Polska, C-121/21 R, EU:C:2021:420). Uzasadnienie wniosku wskazywało, że wstrzymanie wydobywania węgla brunatnego w kopalni *Turów* w sposób konieczny pociągnie za sobą wstrzymanie funkcjonowania Elektrowni *Turów* (ze względu na przeszkody technologiczne i logistyczne oraz wymagania środowiskowe nie jest możliwe spalanie w Elektrowni *Turów* innego węgla brunatnego niż pochodzący z kopalni *Turów*), a jej trwałe wyłączenie (bez możliwości jej ponownego włączenia) uniemożliwi dostawy energii cieplnej i wody pitnej na obszarze miasta i gminy Bogatynia oraz miasta Zgorzelec (powodując bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców tego obszaru), spowoduje realne zagrożenie dla bezpieczeństwa systemu elektroenergetycznego, a także poważne szkody środowiskowe (w tym doprowadzi do powstania osuwisk stwarzających ryzyko katastrofy ekologicznej o ogromnej skali), i nie jest w stanie zapobiec obniżaniu się poziomu lustra wód podziemnych na terytorium Czech.

Kolejnym postanowieniem (z 20 września 2021 r., doręczonym w tym samym dniu) wiceprezes TSUE oddaliła wniosek strony polskiej zmierzający do uchylenia postanowienia wiceprezes TSUE z 21 maja 2021 r. oraz zobowiązała RP do zapłaty na rzecz KE okresowej kary pieniężnej w wysokości 500 tys. euro dziennie, poczynwszy od dnia doręczenia RP niniejszego postanowienia aż do chwili, w której RP zastosuje się do treści postanowienia wiceprezes TSUE z 21 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 96-103)

Negocjacje umowy z przedstawicielami Republiki Czeskiej rozpoczęły się spotkaniem w Pradze (17-18 czerwca 2020 r.). Łącznie odbyło się 17 rund negocjacyjnych zakończonych spotkaniem w Warszawie (18 stycznia 2022 r.). We wszystkich rundach negocjacyjnych wziął udział przedstawiciel Ministerstwa. Negocjacje zakończyły się podpisaniem (3 lutego 2022 r. w Pradze) umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej

wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego *Turów* w RP¹⁶¹, która weszła w życie z dniem jej podpisania¹⁶².

(akta kontroli str.147-150)

Rada Ministrów – w drodze uchwały nr 17/2022 z 2 lutego 2022 r. w sprawie związania RP umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego *Turów* w RP, w drodze podpisania – powierzyła ministrowi właściwemu ds. środowiska wykonanie Umowy z zastrzeżeniem zobowiązania określonego w § 3 uchwały, zgodnie z którym zobowiązano ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, jako wykonującego prawa z akcji należących do Skarbu Państwa PGE Polskiej Grupy Energetycznej Spółka Akcyjna w Warszawie, do podjęcia działań zmierzających do zagwarantowania prawidłowej realizacji Umowy w zakresie, w jakim Umowa przewiduje udział grupy kapitałowej PGE Polskiej Grupy Energetycznej Spółka Akcyjna w Warszawie.

Zgodnie z opinią Rzecznika Generalnego TSUE¹⁶³ (przedstawioną 3 lutego 2022 r.) przepis art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k uios stanowił naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy oos. Republika Czeska i RP poinformowały TSUE (4 lutego 2022 r.) o podpisaniu Umowy oraz zrzeczeniu się wszelkich roszczeń w sprawie C-121/21. Tego samego dnia Prezes TSUE wydała postanowienie, zgodnie z którym m.in. sprawa C-121/21 została wykreślona z rejestru TSUE.

(akta kontroli str. 92-103, 138-146)

Zgodnie z art. 10 ust. 1 Umowy ustanowiono pełnomocnika strony polskiej – radcę generalnego w Departamencie Spraw Międzynarodowych Ministerstwa, pełnomocnika do spraw międzynarodowej współpracy klimatycznej i energetycznej. W art. 2 Umowy wskazano przesłanki wycofania skargi w sprawie C-121/21, zgodnie z którymi strona polska reprezentowana przez ministra właściwego ds. środowiska przeleje (w terminie 10 dni roboczych od wejścia w życie Umowy) na rzecz Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej kwotę równoważną 10 mln euro oraz na rzecz Kraju Libereckiego kwotę równoważną 25 mln euro.

Zgodnie z art. 3 ust. 11 i 12 Umowy strona polska będzie informować stronę czeską, za pośrednictwem pełnomocników, o wszczęciu postępowań lub innych zmianach w postępowaniach, w tym o decyzjach organów administracyjnych i sądów, w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania stosownej informacji. Ponadto strona polska informuje stronę czeską o wszczęciu postępowania w sprawie zmiany prawomocnej koncesji lub o wszczęciu postępowania o wydanie nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub koncesji, o uchwaleniu wszelkich zmian w obowiązującej koncesji lub o wydaniu nowej koncesji lub nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach związanej z jakąkolwiek działalnością w kopalni *Turów*, nie później niż w ciągu 10 dni roboczych od zaistnienia takich okoliczności.

W ramach realizacji powyższych zobowiązań Umowy pełnomocnik strony polskiej przekazywał pełnomocnikowi strony czeskiej czterokrotnie w 2022 r. (1 kwietnia, 5 maja, 31 maja i 9 czerwca) informacje dotyczące postępowań administracyjnych związanych z eksploatacją kopalni odkrywkowej węgla brunatnego *Turów*.

(akta kontroli str. 143-146, 151-157)

¹⁶¹ Dalej: *Umowa*.

¹⁶² Na podstawie art. 14 ust. 1 Umowy.

¹⁶³ Sprawa C-121/21: Republika Czeska przeciwko RP: Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 259 TFUE – Przedłużenie terminu obowiązywania koncesji na prowadzenie działalności kopalni *Turów* w Polsce w pobliżu granicy czeskiej – Zaistniały między Republiką Czeską a RP spór dotyczący oddziaływania na środowisko w Republice Czeskiej – Dyrektywa 2011/92/UE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne (OOS) – Sprzeczność z prawem UE prawa krajowego, decyzji OOS i koncesji na prowadzenie działalności.

8 lutego 2022 r. strona polska zwróciła się do TSUE o uchylenie postanowień wiceprezes TSUE z 21 maja 2021 r. i z 20 września 2021 r. W postanowieniu z 19 maja 2022 r. (wydanym po rozpatrzeniu wniosku strony polskiej) wiceprezes TSUE umorzył postępowanie w sprawie wniosku zmierzającego do uchylenia postanowienia wiceprezes TSUE z 21 maja 2021 r. (w zakresie w jakim wniosek ten dotyczy skutków tego postanowienia po 4 lutego 2022 r.), odrzucił wniosek w pozostałym zakresie oraz odrzucił wniosek zmierzający do uchylenia postanowienia wiceprezes TSUE z 20 września 2021 r.

(akta kontroli str. 96-103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister [...]**) dopuścił do przekazania pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie Pgg zawierającego m.in. przepisy¹⁶⁴ niezgodne z prawem UE¹⁶⁵.

Przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie Pgg zawierał m.in. przepis¹⁶⁶, który został uznany przez KE oraz Rzecznika Generalnego TSUE za niezgodny z prawem UE. Wprowadzona ustawą zpgg zmiana w art. 72 ust. 2 pkt 2 uios, polegająca na ustanowieniu możliwości jednokrotnego wydłużenia terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego do 6 lat, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy wydłużenie koncesji było uzasadnione racjonalną gospodarką złożem, oraz bez rozszerzenia zakresu takiej koncesji, została uznana za niezgodną z prawem UE. Na niezgodność przytoczonego przepisu z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ooś wskazała KE (w uzasadnionej opinii) oraz Rzecznik Generalny TSUE (w opinii wydanej w sprawie toczącej się z powództwa Republiki Czeskiej przeciw RP). Na potencjalną niezgodność wskazano również w uzasadnieniu do projektu ustawy zuoos. Wątpliwości co do zgodności przepisów, umożliwiających wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego i węgla brunatnego do 6 lat, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z prawem UE były również zgłaszane przez DP w trakcie prac nad projektem ustawy o zmianie Pgg.

(akta kontroli str. 94-103, 203-300X, 2325-2334)

Wyłączenie, na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l uios, konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skutkowało nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną Pgg. Przedsiębiorcy, na wniosek których przedłużono termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża i węgla brunatnego, byli zwolnieni z wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacji gdy przedsiębiorców ubiegających się o koncesję na wydobywanie innych kopalin (tj. innych niż węgiel kamienny, węgiel brunatny i siarka rodzima) obowiązek ten dotyczył.

Zastępca dyrektora DGK, opiekun merytoryczny projektu ustawy o zmianie Pgg, odnosząc się do zmiany art. 72 ust. 2 pkt 2 uios w postaci dodania przepisów lit. j-l, wyjaśnił m.in., że brak zgłaszania przez MSZ niezgodności tego przepisu z prawem UE nie budził jego obaw co do zakwestionowania przez KE tego przepisu.

(akta kontroli str. 798-815)

¹⁶⁴ Art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k uios.

¹⁶⁵ Art. 4 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko – Dz. Urz. UE L 26, z 28.01.2012, s. 1., dalej: *dyrektywa ooś*, (w związku z pkt 19 i pkt 24 załącznika I do niej) oraz art. 4 ust. 2 dyrektywy ooś (w związku z pkt 2 lit. a-b i pkt 13 lit. a załącznika II do niej).

¹⁶⁶ Art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k uios.

Dyrektor DP wyjaśniła m.in., że projekt ustawy o zmianie Pgg był wynikiem m.in. uwag DP. Wyjaśniła również, że *analiza ww. przepisów w zakresie zgodności z prawem UE była prowadzona przede wszystkim przez Ministra Spraw Zagranicznych*. W swoich wyjaśnieniach wskazała także, że: *Departament Prawny zwraca uwagę przy analizie formalno-prawnej na projekt pod kątem jego zgodności z prawem UE, jeśli ma odnośnik dotyczący wdrażania prawa Unii Europejskiej. W tym przypadku, z tego co pamiętam, projekt ustawy nie miał odnośnika, że wdraża prawo europejskie*. Dyrektor DP wyjaśniła także, że DP wyraził konieczność skonsultowania projektu ustawy o zmianie Pgg z GDOŚ z uwagi na doświadczenie tego urzędu we wdrażaniu dyrektywy ooś. Wyjaśniła również, że DP nie zgłaszał dalszych uwag do projektu ustawy o zmianie Pgg po otrzymaniu informacji z DGK o uzgodnieniu brzmienia ww. przepisu z GDOŚ, z uwagi na jego pilność.

(akta kontroli str. 1417-1420)

Dyrektor DP, w wyjaśnieniach dotyczących opracowania projektu przepisów powodujących nierówne traktowanie przedsiębiorców wykonujących działalność określoną Pgg, prezentowała stanowisko, zgodnie z którym projekt ustawy o zmianie Pgg przewidywał ograniczenia zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że: *ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw*.

(akta kontroli str.199-300X, 1417-1420, 2114-2118)

Zastępca dyrektora DGK wyjaśnił, że istotą rozwiązania, przedstawionego w omawianym przepisie, było jedynie umożliwienie przedsiębiorcom prowadzącym już taką działalność jej dokończenie.

(akta kontroli str. 2119-2122)

GGK [...]**) wyjaśnił m.in., że w sprawach dotyczących natury prawnej nie działał bez konsultacji i akceptacji DP; wskazał, że przekazywanie dokumentów na zewnątrz odbywało się przy czynnym i bezpośrednim zaangażowaniu i udziale DP. GGK [...]**) wyjaśnił także, że każdy dokument dotyczący proponowanych przez resort rozwiązań prawnych musiał być zatwierdzony przez DP pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. Z tego względu założył, że projekt ustawy o zmianie Pgg został przygotowany zgodnie ze wszystkimi wymaganiami. W wyjaśnieniach wskazał również, że opinie MSZ o zgodności tego projektu z prawem UE są, w jego opinii, jedynymi wiążącymi.

(akta kontroli str. 3085-3100)

Minister [...]**) zeznał m.in., że: *Nie pamiętam chronologii zdarzeń przy procedowaniu projektu tej ustawy. Proces legislacyjny rozpoczyna się od wpisania do wykazu prac legislacyjnych, przez zespół w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – być może na tym etapie były jakieś wątpliwości. Te pytania powinny być skierowane do Głównego Geologa Kraju, praktyka jest taka że na posiedzenie zespołu programowania prac rządu idzie ta osoba w randze wiceministra, która jest inicjatorem zmian. W tym przypadku to był wiceminister Główny Geolog Kraju. Nie pamiętam, czy zmiana ustawy to była wyłącznie inicjatywa Głównego Geologa Kraju, ja tylko mówiłem, że jeżeli są przeszkody legislacyjne to trzeba je usuwać. Ponadto Minister [...]**) zeznał m.in., że: [...] na pewno w sposób ogólny mówiłem, że jeżeli są przeszkody legislacyjne w utrzymaniu właściwego (sprawnego) tempa wydawania decyzji koncesyjnych to trzeba je usunąć.*

GGK [...]**), w kwestii podnoszonych przez niego zaniedbań poprzedniego rządu, zeznał m.in., że: *Właśnie na tym polegały zaniedbania, że nie przygotowano*

z pewnym wyprzedzeniem wniosków o przedłużenie koncesji. Takie wnioski powinny być przygotowywane przynajmniej na 8-10 lat wcześniej przed terminem wygaśnięcia koncesji. Główny Geolog Kraju nie ma nadzoru nad pracami zmierzającymi do przygotowania wniosków. [...]. Tymczasem w praktyce zastany stan w 2016 r. nie dawał już żadnego pola manewru. Jedynie uproszczenie procedury przedłużenia koncesji dawało szanse na przetrwanie Polski - działałem w stanie najwyższej konieczności.

(akta kontroli str. 4113-4122)

Ponadto w odpowiedzi na pytanie o sposób, w jaki Minister, jako organ administracji geologicznej, sprawował nadzór nad wykonywaniem zadań administracji geologicznej przez GGK [...]**) i dlaczego w ramach tego nadzoru nie zapobiegł przekazaniu pod obrady Rady Ministrów oraz jej organów projektu ustawy o zmianie Pgg zawierającego przepis, który został uznany za niezgodny z prawem UE, oraz którego zastosowanie skutkowało nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną Pgg, Minister [...]**) wyjaśnił m.in. że: [...] *istnieją podmioty wyspecjalizowane w ocenie zgodności projektu regulacji prawnej z prawem Unii Europejskiej, dlatego stanowisko wnioskodawcy projektu nie jest w tym zakresie przesądzające. Innymi słowy, kwestii tej nie ocenia organ inicjujący prace legislacyjne nad projektem ustawy. Ocena ta nie należała do Ministra Środowiska. Na etapie prac rządowych nad projektem ustawy organem właściwym do wydania opinii o zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej był Minister Spraw Zagranicznych, którego wyspecjalizowana komórka organizacyjna – Departament Prawa Unii Europejskiej opiniował projekty aktów normatywnych pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej [...] Jednakże omawiany projekt ustawy nie zawierał regulacji wdrażających, czy wykonujących przepisy prawa Unii Europejskiej, a cel tej ustawy został wyraźnie wyartykułowany w uzasadnieniu do jej projektu.*

(akta kontroli str. 4047-4054)

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Pgg zawierało, zgodnie z § 27 ust. 3 pkt 4 lit. a Regulaminu pracy Rady Ministrów, oświadczenie organu wnioskującego o zgodności tego projektu ustawy z prawem UE. Wskazany przepis Regulaminu pracy Rady Ministrów obowiązuje organ wnioskujący do doprowadzenia do zgodności projektu ustawy z prawem UE.

Zdaniem NIK pozyskane, na kolejnych etapach postępowania legislacyjnego, opinie ministra właściwego ds. członkostwa RP w UE oraz konsultacje z jednostką podległą (GDOŚ) w zakresie zgodności projektowanych przepisów z prawem UE nie wyłączały odpowiedzialności organu wnioskującego za przeprowadzenie własnej, rzetelnej analizy przepisów w celu przygotowania projektu ustawy zgodnego z prawem UE.

(akta kontroli str. 203-300X, 1423-1487, 2071-2078)

Zaniedbania przedsiębiorców w zakresie opracowania dokumentacji niezbędnej do przedłużenia koncesji nie mogą stanowić uzasadnienia do wprowadzania do prawa krajowego przepisów niezgodnych z prawem UE.

2. Minister [...]**) nie zaakceptował projektu ustawy o zmianie Pgg wniesionego pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz obrady Rady Ministrów. Stanowiło to naruszenie wewnętrznych uregulowań MKiŚ (§ 2 pkt 2 zarządzenia MŚ ws. podziału kompetencji w kierownictwie MŚ). GGK [...]**) przekazał projekt ustawy o zmianie Pgg pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów, mimo że

zgodnie z § 2 pkt 2 zarządzenia MŚ ws. podziału kompetencji w kierownictwie MŚ projekty ustaw kierowane przez Ministra Środowiska pod obrady Rady Ministrów lub jej organów akceptuje Minister.
(akta kontroli str. 203-300X)

Były Minister [...]**) w odpowiedzi na pytanie dlaczego nie zaakceptował, stosownie do § 2 pkt 2 zarządzenia MŚ ws. podziału kompetencji w kierownictwie MŚ, projektu ustawy o zmianie Pgg wyjaśnił m.in., że uważa, że GGK [...]**) działał w tej sprawie w ramach swoich kompetencji oraz poinformował, że znane mu były założenia i materia tego projektu ustawy.
(akta kontroli str.4047-4054)

NIK nie podziela tych wyjaśnień w części dotyczącej wskazania, że GGK [...]**) przekazując projekt ustawy o zmianie Pgg pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów działał w zakresie swoich kompetencji ponieważ z § 2 pkt 2 zarządzenia MŚ ws. podziału kompetencji w kierownictwie MŚ wprost wynika, że projekty ustaw kierowane pod obrady Rady Ministrów lub jej organów akceptuje Minister. Tymczasem przekazany przez GGK [...]**) projekt ustawy o zmianie Pgg nie został uprzednio zaakceptowany przez Ministra.

Skutkiem takiego działania było rozpatrzenie przez Stały Komitet Rady Ministrów i Radę Ministrów projektu ustawy o zmianie Pgg pozbawionego formalnej akceptacji Ministra [...]**) Działanie Ministra było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w Ministerstwie.

3. W okresie obowiązywania przepisów art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k ustawy zpgg organ koncesyjny wydał łącznie 25 decyzji zmieniających koncesje na wydobywanie węgla kamiennego ze złożeń i węgla brunatnego, którymi wydłużył termin ich obowiązywania, bez poprzedzających ich ostatecznych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organ koncesyjny nie zastosował przy wydaniu tych decyzji zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym. Tym samym nie zastosował ww. przepisów dyrektywy ooś, które jednoznacznie wskazywały, że przedsięwzięcia takie jak te, dla których zostały wydane przedmiotowe decyzje zmieniające koncesje, mają podlegać ocenie oddziaływania na środowisko.

I tak:

- GGK [...]**) wydał 1 decyzję¹⁶⁷;
- Minister [...]**) wydał 13 decyzji¹⁶⁸;

¹⁶⁷ Decyzja znak DGK-VI.4771.41.2018.MK.6 z dnia 21 grudnia 2018 r. zmieniająca koncesję nr 13/94 z dnia 21 marca 1994 r. udzieloną na [...]**) z siedzibą w Ornontowicach (obecnie [...]**) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Budryk”.

¹⁶⁸ Decyzja znak DGK-VI.4771.31.2019.MK.5 z dnia 19 czerwca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 116/94 z dnia 27 lipca 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Bolesław Śmiały”; Decyzja znak DGK-VI.4771.2.2020.MK.5 z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 163/94 z dnia 27 lipca 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego „Ziemowit”; decyzja znak DGK-VI.4771.12.2020. IK.6 z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję 135/94 z dnia 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego „Murcki”; decyzja znak DGK-VI.4770.50.2019.MN.9 z dnia 27 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 165/94 z dnia 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Pałnów IV”; decyzja znak DGK-VI.4771.7.2020.IK.5 z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 122/94 z dnia 12 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Pokój”; decyzja znak DGK-VI.4771.11.2020.IK.7 z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 136/94 z dnia 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego „Staszic”; decyzja znak DGK-VI.4771.9.2020.MK.6 z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 134/94 z dnia 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego „Wesoła”; decyzja znak DGK-VI.4771.36.2019.MK.5 z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 131/94 z dnia 22 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Wieczorek”; decyzja znak DGK-VI.4771.10.2020.IK.8 z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 161/94 z dnia 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego „Zabrze-Bielszowice”; decyzja znak DGK-VI.4770.49.2019.MN.8 z dnia 14 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 22/98 z dnia 4 grudnia 1998 r. na wydobywanie węgla brunatnego i kopaliny

- GGK [...]**) wydał 11 decyzji¹⁶⁹.
(akta kontroli str. 74-84).

GGK [...]**) zeznał m.in., że: Gdyby nie zmiana ustawy Pgg [...] dziś funkcjonowałyby chyba jedna kopalnia węgla kamiennego i żadna węgla brunatnego w Polsce, co miałyby katastrofalne skutki – to być albo nie być Państwa Polskiego. Nadzór nad zgodnością z prawem UE należał do kompetencji prawników Ministerstwa Środowiska, oni parafowali każdy dokument. Przepis zmieniany został przyjęty przez prawników w Rządzie i Biurze Legislacyjnym przy KPRM, a także legislatorów w Sejmie, Senacie oraz Prezydenta RP. Ja kierowałem się najwyższym interesem państwa, żaden przedsiębiorca górniczy nie był w stanie przeprowadzić po 2016 r. pełnej procedury przedłużenia koncesji, ze względu na ograniczenia czasowe. [...] Przedsiębiorcy powinni wystąpić wcześniej o przedłużenie koncesji, ale ja już taki stan zastałem, gdy objąłem funkcję Głównego Geologa Kraju na przełomie 2015/2016. Musiałem więc podjąć stosowne działania, by przedłużyć te koncesje. To były działania w dramatycznych warunkach, ponieważ nie wpłynęły wcześniej wnioski o przedłużenie koncesji. Minister [...]**), w odpowiedzi na pytanie kontrolerów o brak zastosowania zasady pierwszeństwa prawa europejskiego nad prawem krajowym zeznał m.in., że: Sprawy, o które państwo pytają znajdują się w dokumentacji obecnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska. GGK [...]**) zeznał m.in., że: Założeniami do wprowadzenia tego artykułu, jak rozumiem intencję ówczesnych przepisów, była racjonalna gospodarka złożem. Przedsiębiorstwa górnicze które przygotowywały proces eksploatacji złoża mogły mieć problem w ciągłości prowadzenia działalności górniczej i w uzyskaniu decyzji środowiskowej, która mogłaby ograniczyć lub zablokować ciągłość działalności zakładu górniczego. Nie znam intencji wprowadzenia tego przepisu w 2018 r, ale przedsiębiorstwa korzystały z niego składając wnioski, w oparciu o te przepisy. Więc organ koncesyjny w ramach obowiązujących przepisów wydawał decyzje koncesyjne/przedłużał te decyzje. Problem jednak został zidentyfikowany w MKiŚ i potraktowany poważnie i przepis ten został w ustawie ooś w 2021 r. zmieniony (usunięty).
(akta kontroli str. 4117-4122, 4127-4135)

169 towarzyszących ze złoża „Drzewce”; decyzja znak DGK-VI.4771.6.2020.MK.5 z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 18/98 z dnia 9 października 1998 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Halemba II”; decyzja znak DGK-VI.4771.5.2020.MK.5 z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 125/94 z dnia 18 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba”; decyzja znak DGK-VI.4771.23.2020.IK.7 z dnia 29 lipca 2020 r. zmieniająca koncesję nr 115/94 z dnia 27 lipca 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego „Makoszowy”.
169 Decyzja znak DGK-VI.4771.30.2019.MK.6 z dnia 17 grudnia 2019 r. zmieniająca koncesję nr 60/94 z dnia 21 kwietnia 1994 r. udzieloną na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego „Knurów”; Decyzja znak DGK-VI.4775.24.2020.MK.6 z dnia 03 grudnia 2020 r. zmieniająca koncesję nr 4/2010 z dnia 13 maja 2010 r. udzieloną na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Piast”; Decyzja znak DGK-6.761.11.2021.MK.6 z dnia 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 7/2012 z dnia 14 grudnia 2012 r. udzieloną na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Imielin Południe”; Decyzja znak DGK-VI.4771.19.2019.MK.11 z dnia 25 lutego 2020 r. zmieniająca koncesję nr 59/94 z dnia 21 kwietnia 1994 r. udzieloną na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Sośnica”; Decyzja znak DGK-6.761.10.2021.MK.6 z dnia 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 5/2016 z dnia 13 września 2016 r. udzieloną na rzecz [...]*) w Katowicach na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Chwałowice I”; Decyzja znak DGK-6.761.9.2021.MK.6 z dnia 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 6/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. udzieloną na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Jankowice”; Decyzja znak DGK-6.761.12.2021.MK.6 z dnia 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 7/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. udzieloną na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Marcel I”; Decyzja znak DGK-6.761.8.2021.MK.6 z dnia 26 lutego 2021 r. zmieniająca koncesję nr 8/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. udzieloną na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Rydułtowy I”; Decyzja znak DGK-VI.4771.1.2019.MK.8 z dnia 8 listopada 2019 r. zmieniająca koncesję nr 128/94 z dnia 22 sierpnia 1994 r. udzieloną na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Wujek”; Decyzja znak DGK-VI.4771.31.2018.MK.15 z dnia 20 grudnia 2019 r. zmieniająca koncesję nr 162/94 z dnia 26 sierpnia 1994 r. udzieloną na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Silesia”; Decyzja znak DGK-VI.4770.14.2019.MN.10 z dnia 28 lutego 2020 r. zmieniająca koncesję nr 69/94 z dnia 18 maja 1994 r., na rzecz [...]*) (aktualna nazwa: [...]*), na wydobywanie węgla brunatnego i kopaliny towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Adamów”.

Powyższe decyzje koncesyjne zostały wydane z naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ooś. Potwierdza to podjęcie przez organ koncesyjny działań prowadzących do wyeliminowania art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l uioś z obrotu prawnego w 2021 r., tj. po 2 latach jego obowiązywania.

GGK [...]**) zeznał m.in., że: *Nie znam intencji wprowadzenia tego przepisu w 2018 r, ale przedsiębiorstwa korzystały z niego składając wnioski, w oparciu o te przepisy. Więc organ koncesyjny w ramach obowiązujących przepisów wydawał decyzje koncesyjne/przedłużał te decyzje. Problem jednak został zidentyfikowany w MKiŚ i potraktowany poważnie i przepis ten został w ustawie ooś w 2021 r. zmieniony (usunięty). Po identyfikacji tego problemu rozpoczęliśmy proces naprawczy wewnętrznie organizując spotkania informacyjne z przedsiębiorcami w celu wskazania problemu jak również wskazania im, że powinni uzyskać decyzje środowiskowe ex post. Tym problemem jest wydanie decyzji koncesyjnej bez decyzji środowiskowej i niezgodności z dyrektywą w tym zakresie. Jak pamiętam równoległe z naszymi działaniami zwróciła się do nas w tej sprawie KE. Przedstawiliśmy na spotkaniu z przedstawicielami KE że mamy zidentyfikowany ten problem. I poinformowaliśmy że rozpoczęliśmy program naprawczy ex post i że firmy rozpoczęły przygotowanie raportów środowiskowych w celu uzyskania decyzji środowiskowych. Informacja została bardzo dobrze przyjęta przez KE i zaakceptowana i regularnie odbywają się spotkania przedstawicieli KE i DGK, na których raportowany jest postęp programu naprawczego.*

GGK [...]**), odnosząc się do kwestii zakładów górniczych postawionych w stan likwidacji, którym swoją decyzją organ koncesyjny przedłużył termin obowiązywania koncesji, bez poprzedzającej jej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zeznał, że dla takich zakładów decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach *nie jest wymagana i KE jest też poinformowana o tej sytuacji i akceptuje działania naprawcze.*

(akta kontroli str. 4130-4135)

W kwestii wprowadzonego w Ministerstwie planu naprawczego w celu zlikwidowania skutków wydania w latach 2019-2021 – 25 decyzji przedłużających koncesje, bez uzyskania przez przedsiębiorców decyzji środowiskowych Minister Klimatu i Środowiska zeznała, że: [...] *wiem że jesteśmy w dialogu z KE jest to dialog roboczy. KE jest przychylna rozwiązaniom proponowanym przez Polskę. Pod pojęciem plan naprawczy należy rozumieć działania podejmowane w dialogu z KE, w celu wskazania w koncesjach iż wydobywanie będzie prowadzone zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach środowiskowych.*

(akta kontroli str. 4162-4179)

4. Organ koncesyjny wydłużając, w związku z art. 72 ust 2 pkt 2 lit. j-k uioś, czas obowiązywania 4 koncesji¹⁷⁰, dokonał również zmian mających wpływ na zakres koncesji, mimo że przepis ten umożliwiał wyłącznie wydłużenie czasu ich obowiązywania bez dokonywania zmian mających wpływ na zakres koncesji.

W każdej z 4 koncesji organ koncesyjny zmienił opis sposobu wykonywania zamierzonej działalności, szczególnych warunków wykonywania zamierzonej

¹⁷⁰ Decyzja znak DGK-VI.4771.41.2018.MK.6 z 21 grudnia 2018 r. dotycząca koncesji nr 13/94 z 21 marca 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Budryk*; decyzja znak DGK-VI.4771.1.2019.MK.8 z 8 listopada 2019 r. dotycząca koncesji nr 128/94 z 22 sierpnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Wujek*; decyzja znak DGK-VI.4771.30.2019.MK.6 z 17 grudnia 2019 r. dotycząca koncesji nr 60/94 z 21 kwietnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Knurów*; decyzja znak DGK-VI.4771.31.2018.MK. 15 z 20 grudnia 2019 r. dotycząca koncesji nr 162/94 z 26 sierpnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Silesia*.

działalności oraz opis przestrzeni, w granicach której miała być wykonywana zamierzona działalność¹⁷¹, a także dodatkowo:

- w koncesji nr 13/94 z 21 marca 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Budryk* GGK [...]**) uchylił zobowiązanie przedsiębiorcy do przedłożenia projektu zagospodarowania złoża do zatwierdzenia¹⁷²;
- w koncesji nr 128/94 z 22 sierpnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Wujek* GGK [...]**) uchylił treść koncesji dotyczącą praw stron postępowania i obowiązków organu koncesyjnego, wynikającą z przepisów k.p.a.¹⁷³;
- w koncesji nr 60/94 z 21 kwietnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Knurów* GGK [...]**) uchylił zobowiązanie przedsiębiorcy do przedłożenia projektu zagospodarowania złoża oraz treść koncesji dotyczącą praw stron postępowania i obowiązków organu koncesyjnego, wynikającą z przepisów k.p.a.¹⁷⁴;
- w koncesji nr 162/94 z 26 sierpnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Silesia* GGK [...]**) uchylił punkt 9¹⁷⁵.

¹⁷¹ W koncesji nr 13/94 z 21 marca 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Budryk* GGK [...]**) zmienił brzmienie punktów: 1 (w którym został wyznaczony obszar górniczy i teren górniczy) i 2 (w którym m.in. zostało określone, że eksploatacja złoża będzie prowadzona metodą podziemną w oparciu o *Dodatek nr 7* do projektu zagospodarowania złoża węgla kamiennego *Budryk* na lata 2019-2043, stanowiący załącznik do wniosku koncesyjnego, oraz zostały ustalone zasoby przemysłowe i nieprzemysłowe kopaliny); a także dodał w niej punkty: 2a i 2b (w których został określony minimalny stopień wykorzystania zasobów przemysłowych złoża węgla kamiennego *Budryk* oraz zostało wskazane, że warunki, jakie powinny być spełnione przez przedsiębiorcę korzystającego z koncesji, określiła umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego z 21 grudnia 2018 r.). W koncesji nr 128/94 z 22 sierpnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) (obecnie [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Wujek* GGK [...]**) zmienił brzmienie punktów: 1 (w którym został wyznaczony obszar górniczy i teren górniczy), 2 (w którym m.in. zostało określone, że eksploatacja złoża będzie prowadzona w oparciu o *Dodatek nr 6* do projektu zagospodarowania złoża węgla kamiennego *Wujek*, stanowiący załącznik do wniosku koncesyjnego, oraz zostały ustalone zasoby przemysłowe i nieprzemysłowe kopaliny) oraz 4 (w którym zostały określone zasady obowiązujące przedsiębiorcę w odniesieniu do wymagań z zakresu m.in. ochrony środowiska); a także dodał w niej punkty: 2a, 2b, 2c, 5a (w których zostały określone: metoda wydobywania kopaliny, minimalny stopień wykorzystania zasobów przemysłowych złoża węgla kamiennego *Wujek* oraz zostało wskazane, że warunki, jakie powinny być spełnione przez przedsiębiorcę korzystającego z koncesji, określiła umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego z 8 listopada 2019 r.) oraz wskazał, że koncesja ta nie narusza praw właścicieli nieruchomości gruntowych i nie zwalnia z obowiązku przestrzegania wymagań określonych przepisami. W koncesji nr 60/94 z 21 kwietnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Knurów* GGK [...]**) zmienił brzmienie punktów: 1 (w którym został wyznaczony obszar górniczy i teren górniczy), 2 (w którym zostało wskazane m.in., że eksploatacja złoża była prowadzona w oparciu o projekt zagospodarowania złoża węgla kamiennego *Knurów*, zatwierdzony decyzją z 5 listopada 1998 r. – znak: DG/KP/4159/98, uzupełniony 7 dodatkami, oraz że zostały ustalone zasoby przemysłowe i nieprzemysłowe kopaliny), 2a (w którym został ustalony minimalny stopień wykorzystania zasobów przemysłowych złoża węgla kamiennego *Knurów* 5 oraz zostały określone zasady obowiązujące przedsiębiorcę w odniesieniu do wymagań z zakresu m.in. ochrony środowiska) i 10 (w którym zostało wskazane, że warunki, jakie powinny być spełnione przez przedsiębiorcę korzystającego z koncesji, określiła umowa z 17 grudnia 2019 r. o ustanowieniu użytkowania górniczego tej koncesji); a także dodał w niej punkty: 2b i 12 (w których została określona metoda wydobywania kopaliny i zostało wskazane, że koncesja ta nie narusza praw właścicieli nieruchomości gruntowych i nie zwalnia z obowiązku przestrzegania wymagań określonych przepisami). W koncesji nr 162/94 z 26 sierpnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Silesia* GGK [...]**) zmienił brzmienie punktów: 1 (w którym zostały wskazane: przedsiębiorca oraz lokalizacja złoża objętego koncesją), 2 (w którym został wyznaczony obszar górniczy i teren górniczy), 3 (w którym została określona metoda wydobywania kopaliny), 4 (w którym zostało wskazane m.in., że eksploatacja złoża będzie prowadzona w oparciu o *Dodatek nr 7* do projektu zagospodarowania złoża węgla kamiennego *Silesia* na lata 2018-2044, stanowiący załącznik do wniosku o zmianę koncesji, oraz zostały ustalone zasoby przemysłowe i nieprzemysłowe kopaliny), 6 (w którym zostało wskazane, że warunki, jakie powinny być spełnione przez przedsiębiorcę korzystającego z koncesji, określiła umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego z 20 grudnia 2019 r.) oraz 8 (w którym zostało wskazane, że koncesja ta nie narusza praw właścicieli nieruchomości gruntowych i nie zwalnia z obowiązku przestrzegania wymagań określonych przepisami).

¹⁷² W punkcie 3 tej koncesji.

¹⁷³ W punktach 6, 7 i 8 tej koncesji.

¹⁷⁴ W punktach 3, 7 i 8 tej koncesji.

¹⁷⁵ W punkcie 8 decyzji (znak DGK-VI.4771.31.2018.MK.15) z 20 grudnia 2019 r. dotyczącej koncesji nr 162/94 z 26 sierpnia 1994 r. udzielonej na rzecz [...]*) na wydobywanie węgla kamiennego i metanu, jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Silesia*, organ koncesyjny podał: *uchyla się punkt 9*. Zgodnie z oświadczeniem naczelnika w DGK, złożonym 31 sierpnia 2022 r.: *Akta administracyjne sprawy DGK-VI.4771.31.2018.MK (dot. koncesji Silesia) znajdują się w Wojewódzkim*

(akta kontroli str. 74-76, 81-84, 1844-1846, 1962-1971)

GGK [...]**) wyjaśnił m.in., że: [...] *Ingerencja w pozostałe punkty koncesji wynikała z konstrukcji decyzji koncesyjnych z roku 1994. Z racji znacznego zdezaktualizowania się treści koncesji (koncesje z 1994 roku wydawane były na podstawie dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (Dz.U. z 1978 r. nr 4 poz. 12 ze zm.) podjęto decyzje o aktualizacji niektórych punktów koncesji bez dokonywania zmiany zakresu samej koncesji, tj. nie dodano ani nie odjęto uprawnień lub obowiązków wynikających z pierwotnego brzmienia koncesji na dzień wydawania decyzji w sprawie jej zmiany. W wyniku późniejszej analizy prawnej odstąpiono od ingerencji w brzmienie innych punktów w kolejnych postępowaniach dotyczących zmian koncesji z grupy tzw. koncesji 2020.*

(akta kontroli str. 184-192)

W odniesieniu do wskazania w zacytowanych powyżej wyjaśnieniach na *późniejszą analizę prawną*, w wyniku której odstąpiono (w ramach zmian koncesji z grupy tzw. koncesji 2020), od ingerencji w brzmienie innych punktów koncesji, GGK [...]**) wyjaśnił m.in.: [...] *Przyjęto [...], iż dokonana w dotychczasowych decyzjach aktualizacja treści postanowień koncesji może być uznana za wyjście poza granice przedmiotowe koncesji. W związku z powyższym odstąpiono od aktualizacji brzmienia treści innych punktów w kolejnych postępowaniach dotyczących zmian koncesji z grupy tzw. koncesji 2020.*

(akta kontroli str. 1897-1911)

GGK [...]**), który swoją decyzją wprowadził ww. zmiany w koncesji nr 13/94 Budryk, wyjaśnił m.in., że: *Każda decyzja była przygotowywana przez pracownika merytorycznego któremu była przydzielona konkretna sprawa pod nadzorem bezpośredniego przełożonego, aprobowana przez wyspecjalizowanego radcę prawnego tego departamentu i finalnie akceptowana przez właściwego dyrektora. Nie pamiętam sprawy, ale czasami wyspecjalizowani fachowcy/urzędnicy dokonywali, zgodnie ze swoimi kompetencjami rewizji czy aktualizacji koordynat współrzędnych (stary system względem nowego) co oznaczało jednak ten sam obszar i teren górniczy. Wszystkie te akceptacje były w formie pisemnej, co poświadczało prawidłowość dokonanej analizy akt sprawy w oparciu o przepisy prawne.*

(akta kontroli str. 3085-3100)

Jedyną zmianą jaka była możliwa do wprowadzenia w koncesjach na wydobywanie węgla kamiennego i brunatnego – na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy zpgg oraz obowiązującego ówczesnie art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k uios – było wydłużenie terminu ich obowiązywania. Oznacza to, że dokonanie przez organ koncesyjny zmiany brzmienia, a także zmiany polegającej na dodaniu, skreśleniu lub uchynieniu pozostałych punktów wymienionych koncesji, było niezgodne z przywołanymi przepisami.

5. GGK [...]**) wydał 2 decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego Turów w części¹⁷⁶, pomimo braku podstawy prawnej do ich wydania.

Wnioskami z 2 października 2019 r. oraz z 17 lutego 2020 r. przedsiębiorca zwrócił się do organu koncesyjnego o zrzeczenie się koncesji nr 65/94 w części. Na podstawie złożonych wniosków organ koncesyjny wszczął postępowania w sprawie częściowego wygaśnięcia koncesji, w wyniku których wydał decyzje stwierdzające

Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Brak akt w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Ze względu na tę okoliczność nie było możliwe ustalenie w trakcie kontroli treści koncesji w uchylonym punkcie 9.

¹⁷⁶ Decyzje: z 20 stycznia 2020 r. (znak DGK-VI.4771.32.2019.MN.14) i z 16 marca 2020 r. (znak DGK-VI.4771.8.2020.IK.2).

wygaśnięcie w części koncesji nr 65/94. Decyzje te wydano m.in. na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 Pgg, w myśl którego koncesja wygasa w przypadku jej zrzeczenia się; organ koncesyjny, w drodze decyzji, stwierdza wygaśnięcie koncesji. W uzasadnieniu wydanych decyzji wskazano m.in. że: [...] *w rozpatrywanej sprawie niewątpliwie zaistniała przesłanka do stwierdzenia częściowego wygaśnięcia koncesji, tj. zrzeczenie się w części koncesji przez przedsiębiorcę, co obliguje organ koncesyjny do podjęcia decyzji w przedmiocie wygaśnięcia w części koncesji.*

GGK [...]**) , jako wyjaśnienie, przytoczył fragment opinii eksperta zewnętrznego, zgodnie z którą zrzeczenie się części koncesji powoduje, że w tym zakresie decyzja wygasa, a co do zasady nie narusza to prawnego bytu koncesji w pozostałej części.
(akta kontroli str. 1897-1911, 1952-1961)

Przywołany w podstawie prawnej wydanych decyzji art. 38 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 Pgg stanowi o możliwości wygaszenia przez organ koncesyjny, w drodze decyzji, koncesji w związku z jej zrzeczeniem się. Przepis ten nie przewiduje możliwości wygaszania koncesji w części. Również inne przepisy Pgg nie odnoszą się do wygaszania koncesji w części. Ponadto przytoczony w wyjaśnieniach GGK [...]**) fragment opinii eksperta zewnętrznego nie odwołuje się do żadnego przepisu prawa, który mógłby stanowić podstawę prawną do wydania decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji w części. Tym samym należy uznać, że organ koncesyjny wydał przedmiotowe decyzje pomimo braku podstawy prawnej. Stanowiło to naruszenie art. 6 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

6. W trakcie postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji (znak DGK-VI.4771.32.2019.MN.4 z 20 stycznia 2020 r.) stwierdzającej wygaśnięcie w części koncesji nr 65/94 organ koncesyjny nie zawiadomił, w formie publicznego obwieszczenia, o niezakończonym terminie, mimo że od dnia wszczęcia postępowania do dnia wydania decyzji upłynęło 3 miesiące i 16 dni.

Stanowiło to naruszenie art. 36 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończonym terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str.1856-1873)

GGK [...]**) wyjaśnił, że do terminów zakończenia sprawy nie wliczono, na podstawie art. 35 § 5 k.p.a., terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności.

Zgodnie z wyjaśnieniami GGK [...]**) takimi okresami (terminami) były: okres oczekiwania na stanowisko dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego dotyczące stanu likwidacji części zakładu górniczego (39 dni) i oczekiwania na zwrot obwieszczenia o zakończeniu postępowania (27 dni).

(akta kontroli str. 1897-1911, 1952-1961)

Bezspornym pozostaje, że zgodnie z art. 35 § 5 k.p.a. do terminów zakończenia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności. Jednak czynności polegające na oczekiwaniu na stanowisko dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego dotyczące stanu likwidacji części zakładu górniczego oraz oczekiwaniu na zwrot obwieszczenia o zakończeniu postępowania nie są czynnościami, na dokonanie których przewidziano terminy w przepisach prawa. Z tego powodu okresów realizacji tych czynności (łącznie 66 dni) nie należy wliczać do terminów zakończenia sprawy. Organ koncesyjny był więc zobowiązany, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a., do zawiadomienia strony o niezakończonym terminie.

sprawy w terminie, podania przyczyny zwłoki, wskazania nowego terminu załatwienia sprawy (z uwzględnieniem czynności, które wskazał w wyjaśnieniach).

7. G GK [...]**) wydał decyzje wydłużające czas obowiązywania koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* do 30 kwietnia 2026 r., a następnie do 27 kwietnia 2044 r. z naruszeniem przepisów Pgg oraz k.p.a. I tak:

7.1 Obie decyzje wydano na podstawie wniosków przedsiębiorcy, które nie zawierały elementów, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 6 Pgg, tj. uzasadnienia prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawa, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca oraz uzasadnienia sposobu przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko.

Stwierdzono, że w trakcie obu postępowań administracyjnych przedsiębiorca złożył oświadczenia o zamiarze ubiegania się o ustanowienie prawa do nieruchomości, w granicach planowanej działalności we wniosku koncesyjnym.

Zarówno G GK [...]**), jak i dyrektor DGK, odnosząc się do przyjęcia oświadczenia przedsiębiorcy o zamiarze ubiegania się o ustanowienie prawa do nieruchomości, jako wystarczający dowód w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji wydłużającej czas obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. oraz do 27 kwietnia 2044 r., wyjaśnili m.in., że: *uznanie, że oświadczenie przedsiębiorcy o zamiarze ubiegania się o ustanowienie prawa do nieruchomości jest wystarczające do spełnienia przez niego obowiązków określonych w Pgg, wynikało z [...] analizy art. 24 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 26 ust. 2 pkt 2 Pgg.*

(akta kontroli str. 158-181, 1897-1936)

Zdaniem NIK przywołane oświadczenie przedsiębiorcy o zamiarze ubiegania się o ustanowienie prawa do nieruchomości nie jest równoznaczne z ubieganiem się o ustanowienie prawa do nieruchomości i nie musi zakończyć się takim ubieganiem. Dlatego nie można uznać, że oświadczenie przedsiębiorcy stanowi wystarczający dowód na potwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 Pgg.

Ustalono, że przedsiębiorca określił we wnioskach sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko (o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 6 Pgg), jednak nie dołączył do wniosków żadnych dowodów na potwierdzenie wnioskowanego sposobu przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko. G GK [...]**) i dyrektor DGK wyjaśniając, dlaczego nie wezwali, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., przedsiębiorcy do uzupełnienia braków we wniosku w zakresie dołączenia dowodów istnienia okoliczności, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 6 Pgg wskazali m.in., że *obowiązujące przepisy ustawy pgg nie przewidują dołączenia do wniosku o udzielenie koncesji dowodów istnienia określonych w nim okoliczności, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt. 6 ustawy pgg, tj. np. dowodów sposobu przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko.*

(akta kontroli str. 158-181, 1912-1936)

NIK nie podziela argumentów podniesionych w zacytowanych powyżej wyjaśnieniach. Obowiązek załączenia do wniosku dowodów istnienia określonych w nim okoliczności, w tym m.in. okoliczności, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 6 Pgg, wynika wprost z art. 24 ust. 2 Pgg¹⁷⁷. Wnioski przedsiębiorcy zawierały jedynie

¹⁷⁷ Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 6 Pgg we wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko. Do wniosku o udzielenie koncesji dołącza się dowody istnienia określonych w nim okoliczności, a w przypadku potwierdzenia danych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 - wypis z ewidencji gruntów i budynków (art. 24 ust. 2 Pgg).

opis sposobu przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko; nie dołączono do nich dowodów istnienia okoliczności, wskazanych w ramach tego sposobu.

- 7.2 obie decyzje wydano pomimo braku wymaganego, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 Pgg, uzgodnienia decyzji z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego w przypadku gdy dotyczyło to wydobywania m.in. z obszarów o których mowa w art. 169 ust. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹⁷⁸; oba wnioski przedsiębiorcy dotyczyły wydobywania kopaliny z obszarów, o których mowa w art. 169 Prawo wodne.

(akta kontroli str. 1509-1580)

GGK [...]**) oraz dyrektor DGK odnosząc się do niewystąpienia o uzgodnienie z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz opinię organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 2 Pgg wyjaśnili, że *ten przepis nie miał zastosowania w przedmiotowej sprawie, albowiem dotyczy on jedynie wydobywania kopaliny z gruntów pod wodami śródlądowymi lub z obszarów objętych zagrożeniem powodzią*. GGK [...]**) i dyrektor DGK wyjaśnili również, że za obszary zagrożone powodzią uznawano obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, tj. określone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzią.

(akta kontroli str. 158-181; 1912-1936)

NIK nie zgadza się z powyższą argumentacją. Należy zauważyć, że przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 Pgg odsyła do art. 169 ust. 2 Prawa wodnego. Ten z kolei nie odnosi się do wstępnej oceny ryzyka powodziowego lecz do map zagrożenia powodziowego. Na mapach tych przedstawia się m.in. obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2% lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego i obszary szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg. Obszary takie znajdują się w granicach nieruchomości (przestrzeni), na której miała być wykonywana zamierzona działalność, objęta wnioskami przedsiębiorcy¹⁷⁹. Niewystąpienie o wskazane powyżej uzgodnienie oraz o opinię oznacza również niewypełnienie dyspozycji art. 106 § 1 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Ustawa Pgg nie wyłącza ministra właściwego ds. środowiska, jako organu koncesyjnego, z obowiązku stosowania tego przepisu.

(akta kontroli str. 1983)

- 7.3 w trakcie postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ww. decyzji organ koncesyjny nie zawiadomił łącznie o 4¹⁸⁰ swoich czynnościach w drodze

¹⁷⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm., dalej: *Prawo wodne*.

¹⁷⁹ Zgodnie z danymi zawartymi na stronie ISOK – Informatyczny System Ochrony Kraju, na podstawie danych z warstw pn.: MZP z głębokością wody – 0,2% (raz na 500 lat), MZP z prędkością wody – 0,2% (raz na 500 lat) i Obszary szczególnego zagrożenia powodzią, adres strony internetowej: https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/?gmap=gpMGP (dostęp: 14 czerwca 2022 r.)

¹⁸⁰ W tym: jednej czynności w trakcie trwania postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji wydłużającej udzielenie koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopaliny towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* do dnia 30 kwietnia 2026 r. tj.: wystąpieniu do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, pismem z dnia 17 stycznia 2020 r. znak DGK-VI.4771.35.2019.MN.7 z prośbą o przekazanie posiadanych informacji w zakresie stosunków wodnych w obszarze przyległym do KWB *Turów*; trzech czynności w trakcie trwania postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji wydłużającej udzielenie koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopaliny towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* do dnia 27 kwietnia 2044 r. tj.: wezwaniu w dniu 8 lutego 2021 r. pismem znak DGK-6.4771.34.2020.MN.4 do usunięcia braków w złożonym wniosku o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w

obwieszczeń zamieszczanych w BIP i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, co było niezgodnie z art. 41 ust. 3 Pgg;

(akta kontroli str. 1509-1538, 1539-1580)

Dyrektor DGK, odnosząc się do braku zawiadomienia o czynnościach organu koncesyjnego, tj. 2 wezwań do usunięcia braków w złożonych wnioskach o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym wyjaśniła m.in., że *wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu inicjuje odrębne postępowanie wypadkowe, a niekompletny nie wszczyna go z „automatu”*. Odnośnie braku wystosowania zawiadomienia o czynnościach organu koncesyjnego w 2 przypadkach, GGK [...]**) i dyrektor DGK wyjaśnili, że nie były one czynnościami organu w rozumieniu art. 41 ust. 3 ustawy Pgg, w związku z czym nie zachodziła potrzeba zastosowania instytucji obwieszczenia.

(akta kontroli str. 184-192, 1912-1936)

Zdaniem NIK powyższe czynności organu koncesyjnego były *innymi czynnościami* w rozumieniu art. 41 ust. 3 Pgg. NIK zauważa, że przepis ten nie zawiera katalogu zamkniętego innych czynności, które objęte są tym przepisem, a zbiorcza kategoria pojęciowa *decyzje i inne czynności organów administracji publicznej*, o których mowa w nim nie jest zawężona jedynie do czynności procesowych o charakterze orzecznictwym.

7.4 Organ koncesyjny, dwukrotnie, w swoich obwieszczeniach informujących o przypadkach niezłażenia spraw w terminie¹⁸¹, nie pouczył stron postępowania o prawie do wniesienia ponaglenia, czym naruszył art. 36 § 1 k.p.a.

(akta kontroli str. 1509-1538, 1539-1580)

GGK [...]**) i dyrektor DGK w wyjaśnieniach odnośnie do braku w 2 obwieszczeniach pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia prezentowali zasadę, zgodnie z którą każda ze stron postępowania ma możliwość zapoznania się z aktami sprawy, a więc również z pismami¹⁸² o treści zbieżnej do ww. obwieszczeń, kierowanymi przez organ koncesyjny do przedsiębiorcy i zawierającymi ww. pouczenie.

(akta kontroli str. 184-192, 1912-1936)

Bezspornym jest, że pisma, na które powołano się w powyższych wyjaśnieniach zawierały pouczenie o prawie wniesienia ponaglenia zgodnie z art. 37 k.p.a. Pisma te jednak były kierowane jedynie do przedsiębiorcy, który był jedną z ponad 20 stron prowadzonych postępowań administracyjnych. Obwieszczenia kierowane do wszystkich stron postępowań administracyjnych nie zawierały takich pouczeń. Z tego powodu, pozostałe strony postępowania, poza przedsiębiorcą, nie zostały pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia. NIK stoi na stanowisku, że w obwieszczeniach należało przytoczyć treść pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia (zgodnie z art. 37 k.p.a.).

postępowaniu, wezwaniu w dniu 10 lutego 2021 r. pismem znak DGK-6.4771.34.2020.MN.5 do przedsiębiorcy (wnioskodawcy) o wyrażenie stanowiska i złożenie w tym zakresie stosowanego wniosku odnośnie wprowadzenia do koncesji nr 65/94 z dnia 27 kwietnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża Turów punktu nr 9, wezwaniu w dniu 16 lutego 2021 r. pismem znak DGK-6.4771.34.2020.MN.6 do usunięcia braków w złożonym wniosku o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu.

¹⁸¹ W obwieszczeniu z dnia 19 stycznia 2021 r. znak 1389965.4642912.3672931 o wszczęciu postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji koncesyjnej wydłużającej udzielenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego Turów do dnia 27 kwietnia 2044 r. oraz w obwieszczeniu dotyczącym wstrzymania, do dnia 10 lutego 2020 r., wydania decyzji koncesyjnej wydłużającej udzielenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego Turów do dnia 30 kwietnia 2026 r. z uwagi na wyjaśnienie wszystkich istotnych kwestii, w tym stosunków wodnych.

¹⁸² Pismo z 19 stycznia 2021 r. znak: DGK-6.4771.34.2020.MN.3 i pismo z 10 stycznia 2020 r. znak DGK-VI.4771.35.2019. MN.6.

7.5 Organ koncesyjny, w ramach postępowania o wydłużenie czasu obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r., wbrew wymogom art. 36 § 1 k.p.a. nie zawiadomił stron o przypadku niezałatwienia sprawy w terminie (do 10 lutego 2020 r.¹⁸³), podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 1509-1538)

GGK [...]**) w swoich wyjaśnieniach, powołując się na przepis art. 35 § 5 k.p.a., zgodnie z którym po wydaniu zawiadomienia o zakończeniu postępowania z 30 stycznia 2020 r., do terminów załatwienia sprawy nie wliczał terminów i okresów, w których miały miejsce wydarzenia oraz były realizowane czynności mające bezpośredni wpływ na wydanie decyzji zmieniającej koncesję.

(akta kontroli str. 184-192)

Zdaniem NIK wystąpienie wskazanych przez GGK [...]**) wydarzeń oraz uwzględnienie przez niego terminów i okresów niewliczanych do biegu terminów postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 35 § 5 k.p.a., nie zwalniają organu koncesyjnego z obowiązku zawiadomienia o przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym przez organ koncesyjny datą dzienną, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.

8. GGK [...]**) wydał decyzje koncesyjne wydłużające termin obowiązywania koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* do 30 kwietnia 2026 r. i do 27 kwietnia 2044 r., pomimo, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (dołączona do wniosku przez przedsiębiorcę) wyznaczała czas eksploatacji złoża węgla brunatnego *Turów* na inny okres niż ustanowiony w decyzjach wydłużających termin obowiązywania koncesji. Ponadto decyzja ta była pozbawiona waloru ostateczności.

Decyzja RDOŚ¹⁸⁴, którą przedsiębiorca załączył do wniosku o wydłużenie czasu obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. i do 27 kwietnia 2044 r. ustalała środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na kontynuacji eksploatacji złoża węgla brunatnego *Turów*, realizowanego w gminie Bogatynia. Wskazany w decyzji okres eksploatacji wynosił 24 lata. Decyzja ta posiadała rygor natychmiastowej wykonalności¹⁸⁵. Na dzień wydania obu decyzji przedłużających czas obowiązywania koncesji trwało postępowanie odwoławcze przed GDOŚ dotyczące dśu sprostowanej postanowieniem RDOŚ z 12 lutego 2020 r. Oznacza to, że decyzja ta była pozbawiona waloru ostateczności. Ponadto przedmiotowa decyzja zakładała czas eksploatacji złoża węgla brunatnego *Turów* do 21 stycznia 2044 r., tj. na okres dłuższy o 17 lat 8 miesięcy i 21 dni niż ustanowiony decyzją z 20 marca 2020 r. (wydłużającą czas obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r.) oraz krótszy o 3 miesiące i 6 dni niż decyzja z 28 kwietnia 2021 r. (wydłużająca czas obowiązywania koncesji do 27 kwietnia 2044 r.). Tym samym przedsięwzięcie, o którym mowa w dśu sprostowanej postanowieniem RDOŚ z 12 lutego 2020 r., nie było tożsame z przedsięwzięciami wskazanymi w decyzjach wydłużających termin obowiązywania koncesji.

(akta kontroli str. 158-181, 1509-1580)

¹⁸³ Termin ten został wskazany przez organ koncesyjny w obwieszczeniu z dnia 10 stycznia 2020 r. dotyczącym wstrzymania wydania ww. decyzji do dnia 10 lutego 2020 r. z uwagi na wyjaśnienie wszystkich istotnych kwestii, w tym stosunków wodnych.

¹⁸⁴ Decyzja z 21 stycznia 2020 r. (znak: WOOŚ.4235.1.2015.53) sprostowana przez RDOŚ postanowieniem z 12 lutego 2020 r. (znak: WOOŚ.4235.1.2015.59).

¹⁸⁵ RDOŚ postanowieniem z 23 stycznia 2020 r. (znak: WOOŚ.4235.1.2015.55) nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 i 2 k.p.a., uzasadniając to m.in. tym, że umożliwi to uzyskanie koncesji i tym samym realizację przedsięwzięcia wskazanego w decyzji.

GGK [...]**) i dyrektor DGK w swoich wyjaśnieniach prezentowali stanowisko, zgodnie z którym można w odniesieniu do nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności mówić o możliwości jej wykonania w znaczeniu szerokim, co należy utożsamiać z mocą prawną pozwalającą na wywoływanie wszystkich skutków związanych z jej pozostawieniem w obrocie prawnym.

(akta kontroli str. 158-181, 1897-1936, 1952-1961)

GGK [...]**) wyjaśnił także m.in., że: *za początek biegu 24-letniego terminu zastrzeżonego w ww. decyzji RDOŚ w Katowicach, należy uznać dzień uostatecznienia się tej decyzji.*

(akta kontroli str. 1897-1911)

W odniesieniu do braku tożsamości przedsięwzięcia wskazanego w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z przedsięwzięciem wskazanym w decyzjach wydłużających termin obowiązywania koncesji GGK [...]**) wyjaśnił m.in., że: *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach niewątpliwie odnosi się do tego samego przedsięwzięcia, co to które objęto wnioskiem koncesyjnym. Ustalenie to wynika bowiem z [...] analizy wskazanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jej zakresu a także z pogłębionej lektury motywów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i wniosku koncesyjnego. W ocenie organu koncesyjnego pomiędzy postępowaniem środowiskowym i koncesyjnym zachodzi zatem tożsamość w zakresie badanego przedsięwzięcia.*

(akta kontroli str. 158-181)

Zgodnie z art. 72 ust. 3 uios decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji koncesyjnej, a złożenie wniosku następuje w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana dla przedsięwzięcia objętego wnioskiem o wydanie decyzji koncesyjnej stała się ostateczna. W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ środowiskowy określił rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia m.in. wskazując w treści decyzji, że *zakładany czas eksploatacji to 24 lata*. Organ środowiskowy w swojej decyzji¹⁸⁶ i załączniku do niej odnosił się do wydobywania maksymalnie do 2044 r.

(akta kontroli str. 1539-1580)

Zdaniem NIK organ koncesyjny postąpił niezgodnie z wyżej przywołanym art. 72 ust. 3 uios. NIK zauważa, że organ koncesyjny mógł wydać decyzję koncesyjną jedynie w przypadku, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach załączona do wniosku przedsiębiorcy ubiegającego się o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji, stała się ostateczna. Nadanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rygoru natychmiastowej wykonalności nie jest jednoznaczne z przypisaniem jej waloru ostateczności¹⁸⁷. NIK nie podziela także argumentacji, że zakładany czas eksploatacji 24 lata wskazany w decyzji o środowiskowych

¹⁸⁶ Określając warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych warunków przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich.

¹⁸⁷ Dopiero 30 września 2022 r. zakończyło się prowadzone przez GDOŚ postępowanie odwoławcze od decyzji RDOŚ (z 21 stycznia 2020 r. znak: WOOS.4235.1.2015.53), określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia: Kontynuacja eksploatacji złoża węgla brunatnego Turów, realizowanego w gminie Bogatynia. Postępowanie odwoławcze zakończyło się wydaniem decyzji ostatecznej w administracyjnym toku instancji (znak DOOS-WDS/ZOO.420.41.2020.AB.46). Wyrokiem z 1 lutego 2022 roku (sygn. akt IV SA/Wa 1197/21) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił postanowienie GDOŚ z 14 kwietnia 2021 r. (znak: DOOS-WDS/ZOO.420.17.2020.AB.1) oraz postanowienie RDOŚ z 23 stycznia 2020 r. (znak: WOOS.4235.1.2015.55) w sprawie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji własnej z 21 stycznia 2020 r., znak: WOOS.4235.1.2015.53. Postanowieniem z 31 maja 2023 r. (sygn. akt IV SA/Wa 654/23) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 30 września 2022 r. (nr DOOS-WDS/ZOO.420.41.2020.AB.46) w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem (III OZ 331/23) z 18 lipca 2023 r. uchylił zaskarżone postanowienie i odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

uwarunkowaniach powinno się liczyć od dnia uzyskania przez nią waloru ostateczności. Z treści ww. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy wnioskować, że zakładany w niej czas eksploatacji kończy się 21 stycznia 2044 r. Wskazuje na to określony w niej przedział lat, w którym określone zostało maksymalne wydobycie węgla brunatnego.

Zdaniem NIK, organ koncesyjny w sposób nierzetelny dokonał analizy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach załączonej do wniosków przedsiębiorcy o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* do 30 kwietnia 2026 r. i do 27 kwietnia 2044 r., w wyniku której uznał, że przedsięwzięcie wskazane w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było tożsame pod względem czasu eksploatacji z przedsięwzięciem wskazanym we wnioskach przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 4019)

9. Treść decyzji wydłużającej do 30 kwietnia 2026 r. termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* przekazano Republice Czeskiej dopiero po upływie blisko 5 miesięcy od sformułowania (31 marca 2020 r.¹⁸⁸) przez Republikę Czeską prośby o jej udostępnienie, czym naruszono art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁸⁹.

Nieprzekazanie treści tej decyzji stanowiło jeden z zarzutów, na których Republika Czeska oparła skargę przeciw RP, którą wniosła (30 września 2020 r.) do KE. Na ponowną prośbę Republiki Czeskiej o przekazanie treści tej decyzji (wyrażoną pismem z 7 lipca 2020 r.), ówczesna dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa przekazała ją Republice Czeskiej pismem z 28 sierpnia 2020 r., tj. dopiero 5 miesięcy i 8 dni po jej wydaniu.

(akta kontroli str. 94-103, 1384-1385, 1497-1504)

W odpowiedzi¹⁹⁰ na prośbę przedstawiciela Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej o udostępnienie treści ww. decyzji, ówczesny dyrektor DGK wskazał m.in., że: [...] *zapoznać się z aktami postępowania może tylko strona postępowania. Strona czeska nie jest stroną postępowania o przedłużenie koncesji, w związku z tym brak jest możliwości przekazania [...] kopii decyzji przedłużającej koncesję, ponieważ decyzja ta nie stała się [...] prawomocna.*

(akta kontroli str.138-146)

Ówczesny dyrektor DGK wyjaśnił, że *zasadniczym argumentem sprzeciwiającym się niezwłocznemu przekazaniu tej decyzji Republice Czeskiej był brak decyzji ostatecznej w tej sprawie.*

(akta kontroli str. 1937-1940)

Ówczesna dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa wyjaśniła m.in., że: *przedmiotowa decyzja była przekazana na wyraźną prośbę Republiki Czeskiej mającą formę pisemną, w ramach kontaktów bilateralnych pomiędzy ministerstwami właściwymi do spraw środowiska, jako jeden z dokumentów, o które prosiła strona czeska. Przekazanie przedmiotowej decyzji nie miało żadnego związku z faktycznym terminem jej wydania.*

(akta kontroli str. 1895-1896)

¹⁸⁸ Pismo Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej znak MZP/2020/710/1631.

¹⁸⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

¹⁹⁰ Pismo (znak DGK-VI.076.1.2020.IK.4) z 7 maja 2020 r. stanowiące odpowiedź na pismo zastępcy dyrektora Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (znak DOOS-TSOOS.440.4.2015.MT.72 z 16 kwietnia 2020 r.) przekazujące pismo Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej z 31 marca 2020 r. (znak MZP/2020/710/1631), zawierające wniosek strony czeskiej o udostępnienie koncesji (udzielonej decyzją znak DGK-VI.4770.35.2019.MN.19 z 20 marca 2020 r.).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a) ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym: treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Zdaniem NIK treść decyzji przedłużającej koncesję, mimo że decyzja ta nie stała się jeszcze ostateczna lub prawomocna, stanowiła informację publiczną, w rozumieniu ww. przepisów, z tego powodu podlegała udostępnieniu.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie dopuszczenie przez Ministra do przekazania pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie Pgg. Przedmiotowy projekt ustawy zawierał m.in. przepisy niezgodne z prawem UE. Zasadnicze wątpliwości co do zgodności z prawem UE tego projektu ustawy zgłaszał m.in. DP. Na niezgodność wprowadzonego do porządku prawnego przepisu umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ooś, wskazała KE (w uzasadnionej opinii) oraz Rzecznik Generalny TSUE (w opinii wydanej w sprawie zawisłej przed TSUE). Przedmiotowy projekt ustawy został przekazany, pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów, bez wymaganej (zgodnie z § 2 pkt 2 zarządzenia MŚ w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie MŚ) akceptacji Ministra. W okresie obowiązywania art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l uios organ koncesyjny wydał 25 decyzji o przedłużeniu koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża lub węgla brunatnego, bez poprzedzających ich wydanie ostatecznych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

NIK ocenia negatywnie wydanie ww. decyzji w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit j-l uios. Organ koncesyjny nie zastosował przy wydawaniu tych decyzji zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym. Nie zastosował tym samym przepisów dyrektywy ooś, które jednoznacznie wskazywały, że przedsięwzięcia takie jak te dla których zostały wydane decyzje zmieniające koncesje, mają podlegać ocenie oddziaływania na środowisko. Należy podkreślić, że niezgodność prawa krajowego z prawem UE uznał organ koncesyjny występując o jego usunięcie z obrotu prawnego

Wyłączenie, na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l uios, konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, skutkowało nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną Pgg, na co wskazano już w uzasadnieniu ustawy wprowadzającej ten przepis. Przedsiębiorcy, na wniosek których przedłużono termin obowiązywania 25 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża i węgla brunatnego byli zwolnieni z wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w sytuacji gdy przedsiębiorców ubiegających się o koncesję na wydobywanie innych kopalin (tj. innych niż węgiel kamienny, węgiel brunatny i siarka rodzima) obowiązek ten dotyczył. Organ koncesyjny, wydłużając, w związku z art. 72 ust 2 pkt 2 lit. j-l uios, czas obowiązywania 4 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, dokonał również zmian mających wpływ na zakres koncesji, pomimo że przepis ten umożliwiał wyłącznie wydłużenie czasu ich obowiązywania, bez dokonywania zmian mających wpływ na zakres koncesji. Stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów*, które polegały m.in. na:

- wydaniu 2 decyzji wydłużających obowiązywanie koncesji do 30 kwietnia 2026 r., a następnie do 27 kwietnia 2044 r. na podstawie niekompletnych wniosków oraz z uwzględnieniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która była

- nieostateczna i zakładała eksploatację złoża węgla brunatnego *Turów* w innym okresie niż wskazany w decyzjach wydłużających tę koncesję,
- wydaniu 2 decyzji wydłużających termin obowiązywania koncesji z naruszeniem przepisów Pgg (m.in. art. 24 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 6 Pgg, art. 23 ust. 1 pkt 2 Pgg, art. 41 ust. 3 Pgg) oraz k.p.a. (m.in. art. 36 § 1 k.p.a.);
- przekazaniu Republice Czeskiej treści decyzji wydłużającej termin obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. dopiero po upływie blisko 5 miesięcy od sformułowania przez Republikę Czeską prośby o jej udostępnienie.

Nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych o częściowe wygaszenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego *Turów* polegały natomiast na:

- wydaniu 2 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji w części, pomimo braku podstawy prawnej do ich wydania;
- niezawiadomieniu, w trakcie postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji stwierdzającej wygaśnięcie w części koncesji, w formie publicznego obwieszczenia, o niezakończonym w sprawie w terminie.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o tym, że w Ministerstwie nie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w obszarze opracowywania projektów aktów prawnych. Ponadto nie zapewniono zgodności działalności polegającej na wydłużaniu i częściowym wygaszaniu koncesji z przepisami Pgg, k.p.a., uios, ustawy o dostępie do informacji publicznej.

OBSZAR

5. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

Opis stanu faktycznego

Minister, jako organ administracji geologicznej, nie planował i nie przeprowadzał, do 29 marca 2023 r., kontroli wypełniania przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji. Ogólny schemat procedur kontroli przedsiębiorców¹⁹¹ został zaakceptowany przez GGK [...]^{**}) dopiero 26 lipca 2023 r., a zamieszczono go na BIP 27 lipca 2023 r. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3085-3100, 3514-3546, 3653-3657, 3716-3718, 4130-4159)

GGK [...]^{**}) zaakceptował (23 grudnia 2020 r.) dokument pn. *Założenia do procedury monitoringu wykonywania działalności regulowanej ustawą – Prawo geologiczne i górnicze* (dalej: *Założenia do procedury monitoringu*). W *Założeniach do procedury monitoringu* wskazano, że ma ona na celu ujednolicenie monitoringu wykonywania działalności regulowanej ustawą Pgg w zakresie kompetencji DGK. W *Założeniach do procedury monitoringu* ustanowiono procedurę monitoringu m.in. koncesji¹⁹², decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego, umów użytkowania górniczego, umów o korzystanie z informacji geologicznej oraz opłat eksploatacyjnych. W ramach procedury monitoringu koncesji wskazano m.in. przedmiot monitoringu oraz dokumenty niezbędne do jego prowadzenia. W *Założeniach do procedury monitoringu* nie uwzględniono kontroli wypełniania przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji.

(akta kontroli str. 343-355)

W odpowiedzi na pytania czy przed zaakceptowaniem przez GGK [...]^{**}) *Założeń do procedury monitoringu* obowiązywały inne regulacje wewnętrzne dotyczące monitorowania udzielonych koncesji oraz dlaczego dokument ten ma charakter założeń zastępcy dyrektora DGK wyjaśniła, że: *Założenia do procedury monitoringu*

¹⁹¹ Zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze przez pracowników Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych Ministerstwa Klimatu i Środowiska

¹⁹² W tym koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin; koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż; koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż.

[...] zawierają spisane zasady wewnętrzne dotyczące monitorowania udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów, które były stosowane w DGK również przed 21 grudnia 2020 r. [...] Założenia podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji wynikających ze zmian prawa i zapisów w koncesjach i umowach.

GGK [...]**) w odpowiedzi na pytanie o przyczyny nieopracowania procedur monitorowania warunków udzielonych koncesji, a jedynie Założeń do procedury monitoringu wyjaśnił, że Założenia do procedury monitoringu stanowią wytyczne obejmujące wykaz obowiązków podlegających monitoringowi, wynikających wprost z przepisów prawa, koncesji i umów na ustanowienie użytkowania górniczego. Z uwagi na powyższe, Założenia podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji wynikających ze zmian prawa i zapisów w koncesjach i umowach.

(akta kontroli str. 2123a-2123e, 4055-4062)

W latach 2018-2022 (do 7 października) organ koncesyjny w 2 przypadkach stwierdził naruszenie warunków udzielonej koncesji polegające na: nierozpoczęciu wydobywania kopaliny ze złoża i nieprzystąpieniu do budowy zakładu górniczego i udostępniania złoża (dotyczy koncesji nr 8/2008 z 21 czerwca 2008 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża *Dębieńsko I*); nierozpoczęciu wydobywania kopaliny ze złoża *Heddi II* (dotyczy koncesji nr 1/2018 z 26 kwietnia 2018 r. na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *HEDDI II*). Minister, na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg, wezwał przedsiębiorcę (w drodze postanowienia) do usunięcia naruszeń poprzez: budowę zakładu górniczego i przystąpienie do wydobywania kopaliny ze złoża nie później niż w terminie 8 lat¹⁹³ (dotyczy złoża *Dębieńsko I*) oraz przystąpienia do wydobywania kopaliny w terminie 60 dni od dnia otrzymania postanowienia¹⁹⁴ (dotyczy złoża *HEDDI II*). Do dnia 7 października 2022 r. postępowania w sprawie cofnięcia koncesji pozostawały w toku. W jednym przypadku (dotyczy złoża *HEDDI II*) pomimo upływu (21 lipca 2021 r.) terminu na usunięcie naruszeń, organ koncesyjny nie podjął ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie z uwagi na prowadzoną przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu sprawę wykupu nieruchomości, na której inwestor zaplanował budowę części naziemnej zakładu górniczego (stanowi to zagadnienie wstępne dla postępowania prowadzonego przez organ koncesyjny). W drugim przypadku przedsiębiorca zrzekł się koncesji i trwały prace nad przygotowywaniem decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji.

(akta kontroli str. 384, 737-738, 1724-1806, 3721-3722, 3762-3790)

Zgodnie z art. 101 ust. 8 Pgg przedsiębiorca sporządza, na podstawie operatu ewidencyjnego, informację o zmianach zasobów złoża kopaliny i corocznie, w terminie do 15 marca, przekazuje ją właściwemu organowi koncesyjnemu oraz państwowej służbie geologicznej. W wyniku szczegółowego badania realizacji przez 18 przedsiębiorców obowiązku przekazania organowi koncesyjnemu informacji o zmianach zasobów złoża stwierdzono, że:

- 10 (z 18) przedsiębiorców terminowo przedłożyło przedmiotowe informacje, a 8 ich nie składało z uwagi na nierozpoczęcie eksploatacji (3) lub niewydanie decyzji inwestycyjnej (5);
- w 1¹⁹⁵ informacji błędnie wykazano stan zasobów złoża na koniec 2021 r., a w 1¹⁹⁶ nie wykazano kopaliny towarzyszącej, pomimo jej występowania w zasobach złoża (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

¹⁹³ Postanowienie z 10 sierpnia 2021 r.

¹⁹⁴ Postanowienie z 19 maja 2021 r.

¹⁹⁵ Informacja o zmianach zasobów złoża za rok 2021 dla złoża Bytom I-1.

¹⁹⁶ Informacja o zmianach zasobów złoża za rok 2020 dla złoża Zatoka Koszalińska.

Zgodnie z art. 137 ust. 2 Pgg przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny, jest zobowiązany do samodzielnego ustalania wysokości opłaty eksploatacyjnej należnej za półroczne okresy rozliczeniowe¹⁹⁷ i przed upływem miesiąca po danym okresie rozliczeniowym winien ją wnieść bez wezwania na rachunki bankowe właściwej gminy oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w proporcji 60% do 40%¹⁹⁸. Obowiązek wniesienia opłaty nie powstaje jeżeli jej wysokość nie przekroczy 300 zł. Przedsiębiorca, na podstawie art. 137 ust. 3 Pgg, zobowiązany jest do poinformowania organu koncesyjnego m.in. o rodzaju i ilości wydobytej kopaliny z określonego złoża, przyjętej stawce oraz obliczonej wysokości opłaty za wydobywanie, w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca po upływie okresu rozliczeniowego. Do informacji tej winien załączyć kopie dowodów dokonanych wpłat.

W związku z niedopełnieniem przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w terminie albo w odpowiedniej wysokości organ koncesyjny, na podstawie art. 138 Pgg, określał, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty. I tak w 2018 r. – 13 decyzji, w których ustalił wysokość należnej opłaty na łączną kwotę 8 661,9 tys. zł, w 2019 r. – 10 decyzji na łączną kwotę 7 364,1 tys. zł, w 2020 r. – 8 decyzji na łączną kwotę 7 389,4 tys. zł, w 2021 r. – 5 decyzji na łączną kwotę 6 486,2 tys. zł, w 2022 r. wydał 4 decyzje (do 30 kwietnia 2022 r.), w których ustalił wysokość należnej opłaty na łączną kwotę 11 821, 7 tys. zł.

(akta kontroli str. 396-401)

W wyniku szczegółowego badania realizacji w latach 2018-2022 (do zakończenia kontroli) przez 18 przedsiębiorców obowiązku przekazania organowi koncesyjnemu informacji zawierających dane niezbędne do ustalenia opłaty eksploatacyjnej oraz przekazania kopii dowodów dokonanych wpłat (tj. obowiązku, o którym mowa w art. 137 ust. 3 Pgg) stwierdzono, że:

- 10 (z 18) przedsiębiorców przedłożyło informacje zawierające dane niezbędne do ustalenia opłaty eksploatacyjnej oraz przekazało kopie dowodów dokonanych wpłat; 8 przedsiębiorców nie złożyło informacji o opłatach za poszczególne półrocza z uwagi na nierozpoczęcie eksploatacji;
- 5¹⁹⁹ (z 18) przedsiębiorców dokonało wpłat na rzecz NFOŚiGW i gmin w wysokości innej niż należna lub z przekroczeniem terminu określonego w art. 137 ust. 2 Pgg. W związku z powyższym organ koncesyjny wydał, w trybie art. 138 Pgg, 16 decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej na łączną kwotę 21 406,1 tys. zł z czego w 2018 r. – 587,0 tys. zł, w 2019 r. – 6 882,1 tys. zł, w 2020 r. – 6 627,0 tys. zł, w 2021 r. – 5 917,8 tys. zł, w 2022 r. (do 31 maja) – 1 392,2 tys. zł;
- dla 1²⁰⁰ złoża przedsiębiorca przedstawił dowody wpłat na fundusz likwidacji zakładu górnictwa (dla lat obrotowych 2018, 2020 i 2021), od pozostałych przedsiębiorców posiadających koncesję na wydobywanie kopaliny ze złóż, w ramach zbadanej próby i od ww. przedsiębiorcy, który nie przedstawił ww. dowodów za rok obrotowy 2019, organ koncesyjny nie żądał przedstawiania aktualnych wyciągów z rachunku bankowego, na którym zgromadzono środki

¹⁹⁷ Okresy te obejmują miesiące: od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia.

¹⁹⁸ Zgodnie z art. 141 ust. 1 Pgg.

¹⁹⁹ Dotyczy: złoża *Bytom I* – opłaty za dwa półrocza 2018 r., 2019 r., 2020 r., 2021 r. wniesiono po terminie, nie przekazano kopii dowodów wpłat; złoża *Turów* – dokonano korekty w zakresie wielkości wydobywania i wysokości należnych opłat eksploatacyjnych za II półrocze 2018 r., 2019 r., 2020 r. oraz za I i II półrocze 2021 r.; złoża *Mogilno I* – opłatę za II półrocze 2019 r. wniesiono po terminie; złoża *Olkusz* – opłatę za I półrocze 2018 r. wniesiono po terminie; złoża *Sieniawa I* – wniesienie opłaty za II półrocze 2018 r. po terminie oraz nieprzekazanie kopii dowodów wpłat.

²⁰⁰ Dotyczy złoża *Turów* – przedstawiono dowody wpłat na fundusz likwidacji zakładu górnictwa za rok 2018, 2020, 2021.

funduszu, oraz informacji o sposobie ich wykorzystania (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 346-355, 396-401, 2418-2430, 2436-2444, 2458-2463, 2467-2472, 2477-2479, 2491-2493, 2506-2508, 2518-2520, 2524-2526, 2530-2535, 2548-2549, 3734-3738)

Stwierdzono, że ⁷²⁰¹ (z 10) przedsiębiorców wykazało różną wartość wydobytej kopaliny w rocznych informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny (składanych na podstawie art. 101 ust. 8 Pgg) oraz informacjach o wniesionych opłatach eksploatacyjnych (przedstawianych na podstawie art. 137 ust. 3 Pgg). Różnice w wielkościach wydobywania wykazanych w tych dokumentach nie przekroczyły 5%. W 1 przypadku organ koncesyjny wystąpił do przedsiębiorcy o wyjaśnienie przyczyn powstania różnicy w ilości wydobytej kopaliny, w pozostałych przypadkach nie występował. Dyrektor DKG wyjaśniła, że (...) *Praktyka przyjęta i obowiązująca w Departamencie Geologii i Koncesji Geologicznych pozwala na akceptowanie różnic wynikających z porównania ilości wydobytej kopaliny ustalonej na podstawie informacji dotyczących opłat eksploatacyjnych oraz informacji zawartej w zestawieniach zmian zasobów złóż na poziomie nie większym niż 5% w stosunku do wartości wydobywania wskazanych w informacjach dotyczących opłat eksploatacyjnych za dany rok kalendarzowy. Wynika to z dokładności z jaką można określić wielkość wydobytej kopaliny w poszczególnych dokumentach. Przedsiębiorcy z różną dokładnością wskazują wielkość wydobywania w informacjach dotyczących opłat eksploatacyjnych. Formularz dotyczący opłaty eksploatacyjnej wskazuje na jednostkę tys. m³ lub t, jednakże wielkość ta wskazywana jest z różną dokładnością, aż do pojedynczych metrów sześciennych lub ton natomiast formularze Z-1 i Z-3 pozwalają na wpisanie wielkości wydobytej kopaliny z dokładnością do dziesięciu ton bądź dziesięciu metrów sześciennych. W mniejszym stopniu różnice te mogą wynikać także z zaokrągleń stosowanych przez przedsiębiorców w trakcie obliczeń. Czynności wyjaśniające podejmuje się w przypadkach, gdy omawiana rozbieżność wynosi więcej niż 5% wartości wydobywania wskazanych w informacjach dotyczących opłat eksploatacyjnych za dany rok kalendarzowy (suma I i II półrocza).*

GGK [...]**) zeznał, że posiadał wiedzę o takiej praktyce przyjętej i obowiązującej w DKG. Zeznał ponadto, że: *Praktyka ta jest stosowana, ale nie jest sformalizowana. Nie ulega wątpliwości, że powinna zostać sformalizowana. Bo to 5% jest w granicach błędu. Dodatkowo zeznał, że: Dlatego uważam, że trzeba poddać analizie rodzaj kopaliny i czy w zależności od rodzaju kopaliny to powinno być 5%. My poddajemy analizie zasoby w bilansie rocznym, w stosunku do zasobów złoża i wielkości wydobywania. Analizujemy również z punktu widzenia polityki surowcowej państwa obszar zgodności ilości wydobytej kopaliny z zasobami. Ale również pracujemy nad zagadnieniem pełnej kontroli ilości kopaliny możliwej do wydobywania z punktu zabezpieczenia interesu państwa.*

(akta kontroli str. 3561-3569, 4130-4135)

Minister Klimatu i Środowiska zeznała, że: *Nie wiedziałam o takiej praktyce. Rekomendacja GGK obejmuje sformalizowanie dopuszczalnego odchylenia w wykazywanych wartościach wydobywania. Przychyłam się do tej rekomendacji.*

(akta kontroli str. 4162-4179)

Na pytanie NIK o wskazanie które z przedstawionych różnic wielkości wydobywania kopaliny wynikają ze stosowanych zaokrągleń, a które ze stosowania różnej dokładności pomiarów wydobytej kopaliny przez przedsiębiorców, dyrektor DKG

²⁰¹ Dotyczy informacji dla złoża Bytom I-1 – za rok 2018, 2019, 2020, 2021, złoża Kłodawa 1 – za rok 2018, 2020, 2021, złoża Turów – za rok 2018, złoża Mogilno I – za rok 2018, 2020, 2021, złoża Olkusz – za rok 2019, 2020, złoża Sieniawa I – za rok 2018, złoża Zatoka Koszalińska – za rok 2019,

wyjaśniła, że [...] w każdym z przedmiotowych przypadków nie można jednoznacznie wskazać przyczyny, z której wynika różnica.

(akta kontroli str. 3662-3667)

NIK wskazuje, że w konsekwencji akceptowania przez organ koncesyjny do 5% różnic w wydobywaniu kopalin (pomiędzy roczną informacją o zmianach zasobów złoża kopaliny, a informacjami o wniesionych opłatach eksploatacyjnych) przedsiębiorcy uiszczają opłaty za wydobytą kopalinę w занижonych lub zawyżonych kwotach, w stosunku do należnych. Ustanowienie praktyki akceptowania do 5% różnic w wielkościach wydobywania ma szczególne znaczenie w przypadku przedsiębiorców prowadzących wydobywanie na dużą skalę, tj. w setkach tysięcy lub mln ton rocznie²⁰². Dochód Skarbu Państwa w okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r.) z tytułu użytkowania górniczego wyniósł łącznie 509 248, 3 tys. zł z czego w 2018 r. – 114 616, 5 tys. zł, w 2019 r. – 124 624,5 tys. zł, w 2020 r. – 130 350,1 tys. zł, w 2021 r. – 139 657,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 423-424)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki umorzenia przez organ koncesyjny postępowania w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz węglowodorów ze złóż. Nie wystąpiły też przypadki wydania decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień.

(akta kontroli str. 384-385, 423-425)

W okresie objętym kontrolą do ministra właściwego ds. środowiska wpłynęło 13 informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopalin, z czego 7 przekazano do właściwych okręgowych urzędów górniczych, 1 do Prokuratora Generalnego, 1 do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a 4 pozostawiono bez rozpatrzenia ponieważ były to informacje anonimowe (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 426-431, 3710-3715, 3949-3968)

W okresie objętym kontrolą do ministra właściwego ds. środowiska wpłynęło 20 skarg związanych z udzielaniem koncesji i sprawowaniem nadzoru geologicznego, z czego 3 pozostawiono bez rozpoznania ze względu na braki formalne (nie wskazano adresu do korespondencji, brakowało podpisu); 9 przekazano zgodnie z właściwością²⁰³; 7 rozpatrzono i udzielono wyjaśnień, 1 włączono w prowadzone postępowanie o udzielenie koncesji, zgodnie z art. 234 k.p.a. Większość skarg (13) dotyczyło prowadzonych przez Ministra postępowań o udzielenie, zmianę i cofnięcie koncesji (w skargach wskazywano na konieczność wstrzymania tych postępowań lub podnoszono zbyt długi okres rozpatrywania wniosków koncesyjnych); 5 skarg stanowiły zbiorowe protesty przeciwko budowie nowych kopalni oraz przedłużania terminu obowiązywania koncesji; 4 skargi dotyczyły działalności OUG w Warszawie i DGK. Ponadto wpłynęło 7 wniosków o nieudzielenie koncesji lub cofnięcie udzielonych koncesji, z których 3 wnioski przekazano zgodnie z właściwością do innych organów, a 4 rozpatrzono i udzielono odpowiedzi. Jeden wniosek rozpatrzono po 5 miesiącach od daty wpływu do Ministerstwa (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3713-3716, 3947-3958, 4016-4018)

²⁰² Np. w wyniku analizy informacji za 2018 r. stwierdzono następujące różnice w wydobywaniu: dla złoża Kłodawa I - 20 224,75 t, dla złoża Bytom I-1 - 107,00 t, dla złoża Turów - 4,00 t, dla złoża Mogilno I - 2,41 t, dla złoża Sieniawa I - 170,00 t. Analiza informacji za 2019 r. wykazała różnice w przypadku następujących złóż: Bytom I-1 265,00 t, Zatoka Koszalińska - 40,0 t, Olkusz - 4,0 t. Za rok 2020 różnice stwierdzono w przypadku złoża Kłodawa I - 5,36 t, Bytom I - 436,00 t, Mogilno I 5,33 t, Olkusz - 4,00 t, Połęczko - 3,13 m³, Miłostów - 3,38 m³. Za rok 2021 różnica wyniosła dla złoża Kłodawa I 5,57 t, Bytom I-1 308,00 t, Mogilno I - 2,39 t.

²⁰³ Do okręgowego urzędu górniczego, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Starosty Powiatu Konińskiego, Marszałka Województwa Mazowieckiego, Wojewody Wielkopolskiego, Starosty Nowosądeckiego.

W okresie objętym kontrolą do organu koncesyjnego nie wpływały informacje z okręgowych urzędów górniczych o naruszeniu przez przedsiębiorców warunków koncesji. (akta kontroli str. 3721-3722)

GGK zaakceptował (1 sierpnia 2018 r.) dokument pn. *Plan prac Państwowej służby geologicznej przewidzianych do realizacji w 2019 roku i latach następnych* w ramach którego realizowano zadanie pn. *Monitoring odkrywkowej eksploatacji kopalin*, który polegał na weryfikacji i wskazaniu potencjalnych miejsc niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin na podstawie wizji terenowych poprzedzonych analizą zdjęć satelitarnych i lotniczych. Z przeprowadzonych prac sporządzono 56 raportów, które przekazano do organów nadzoru górniczego i starostw. Zakończenie realizacji ww. zadania zaplanowano na 31 grudnia 2022 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru Geologicznego i Polityki Surowcowej wyjaśnił, że *Dopiero po tym terminie będzie możliwe zapoznanie się z pełnymi wynikami zadania oraz ich kompleksowa analiza*. Dodał również, że (...) *działania w obszarze związanym z przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji prowadzone są przez organy nadzoru górniczego, które w zakresie swoich kompetencji mają między innymi obowiązek ustalania opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji. Działalność w tym zakresie ministra właściwego ds. środowiska ma charakter pomocniczy w realizacji tych zadań. (...) Tym samym to przede wszystkim organy nadzoru górniczego miały wykorzystywać (...) raporty przy realizacji ustawowych obowiązków*.

(akta kontroli str. 426- 454, 3710-3715, 3969-4005)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister, jako organ administracji geologicznej, nie planował i nie przeprowadzał w latach 2018-2022 kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji. Nie było także w tym czasie opracowanych procedur kontroli. Procedury te zatwierdzono dopiero 26 lipca 2023 r. i zamieszczono w BIP 27 lipca 2023 r., tj. po ponad 6 latach od dnia wejścia w życie przepisów zobowiązujących go do realizacji tej czynności.

Dopiero w 2023 r. organ koncesyjny przeprowadził 5 kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji: 28/2014/p (w dniach 30-31 marca 2023 r.), 17/2011/p i 13/2021/p (12 kwietnia 2023 r.), 7/2021/p (11 lipca 2023 r.) i 10/2013 (w dniach 12-13 lipca 2023 r.).

Zdaniem NIK organ koncesyjny nie przeprowadzając kontroli, przez okres ponad 5 lat, pozbawił się informacji czy przedsiębiorca, który uzyskał koncesję prowadził działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami.

Ogólny schemat procedur kontroli przedsiębiorców w zakresie regulowanym ustawą Pgg udostępniono w BIP 27 lipca 2023 r., tj. następnego dnia po ich zaakceptowaniu przez GGK [...]**), mimo, że przepis art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców, który zobowiązywał organ koncesyjny do realizacji tej czynności, wszedł w życie i obowiązywał w niezmienniej treści od 30 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 343-344, 402, 3716-3718, 4136-4159)

Były dyrektor DGK wyjaśnił: *Kwestia planowania i przeprowadzania kontroli przez Ministerstwo wywiązywania się przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji na miejscu (art. 154 pgg), ze szczególnym uwzględnieniem weryfikacji prowadzonych prac w kontekście geologicznym [...] nie została jednak rozwiązana systemowo, pomimo moich wysiłków prowadzonych w tym zakresie w tamtym okresie [...]. Niestety, [...] wobec negatywnych opinii PIG-PIB oraz DNG – otrzymałem polecenie wstrzymania tego kierunku działań*.

(akta kontroli str. 3531-3546)

Były Minister [...]**) zeznał: Osobiście uznawałem, że zarówno wydawanie koncesji jak i kontrole przestrzegania warunków udzielonych koncesji należą do zadań Głównego Geologa Kraju, który działał na podstawie stosownych upoważnień. W działania Głównego Geologa Kraju w tym zakresie nie ingerowałem. GGK [...]**) zeznał m.in., że: Według mnie te procedury były w Ministerstwie. Na pewno były przeprowadzane kontrole realizacji warunków koncesji, nawet chyba przez lub przy udziale pracowników PIG (Państwowy Instytut Geologiczny – przyp. kontrolera). Wg mnie to były kontrole przeprowadzane z upoważnienia Ministra właściwego do spraw środowiska przez pracowników Ministerstwa. Upoważnienia były wg mnie wydawane przez dyrektorów właściwych w sprawie geologii. Ja teraz tego nie pamiętam, ale na pewno były. Ja działałem tylko z upoważnienia Ministra, więc myślę że to tylko Minister mógł upoważnić pracowników do przeprowadzenia kontroli. Jeżeli na BIP nie były opublikowane te procedury kontroli to nie wiem dlaczego urzędnicy tego nie zamieścili w BIP. Może to było spowodowane brakami kadrowymi, przeciążeniem pracą. Jak wyjaśnił również GGK [...]**) (...) wynikało to z braków kadrowych i dysproporcji wynagrodzeń motywujących doświadczonych pracowników do zwalniania się z pracy w Ministerstwie Środowiska.

GGK [...]**) zeznał m.in., że: Od 1 sierpnia 2019 r. do dnia dzisiejszego nastąpiło szereg zmian organizacyjno-strukturalnych w Ministerstwie Klimatu/ Ministerstwie Środowiska/ Ministerstwie Klimatu i Środowiska, które w pewnym sensie utrudniały wprowadzenie takich zmian. Zmieniały się regulaminy organizacyjne i do tych zmian trzeba było dostosować procedury. (...) 1 czerwca 2023 r. został zatwierdzony regulamin organizacyjny Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych, który z kolei umożliwił zatwierdzenie ww. regulaminu (tj. schematu procedur kontroli przedsiębiorców - przyp. kontrolera). Niezależnie od tego regulaminu (tj. schematu procedur kontroli przedsiębiorców - przyp. kontrolera) zatwierdzonego przeze mnie 26 lipca 2023 r. wskazałem na konieczność wcześniejszego prowadzenia kontroli i takich kontroli zostało przeprowadzonych 5 i dodatkowo jedno oględziny przy postępowaniu w sprawie cofnięcia koncesji.

Były Minister [...]**) zeznał m.in., że: urząd Ministra Środowiska sprawowałem od marca do października 2020 r. kontrole natomiast planuje się w roku poprzedzającym tj. w roku 2019 na 2020 r. zaś na 2021 r. planowanie kontroli było możliwe w ostatnim kwartale 2020 r. a wtedy już nie sprawowałem funkcji Ministra Środowiska. Przypomnę oczywiście, że wówczas wybuchła pandemia COVID i były realizowane priorytety całego państwa w tym zakresie, a zdaje się że nawet w tym czasie Najwyższa Izba Kontroli zmieniła formę działań.

(akta kontroli str. 3085-3100, 4113-4122, 4127-4135)

2. Organ koncesyjny nie stwierdził, że 2 przedsiębiorców wykazało nieprawidłowe dane w informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny.

W wyniku analizy 32 informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny stwierdzono, że w 2 z nich przedsiębiorcy zamieścili nieprawidłowe dane. I tak:

- w informacji o zmianach zasobów złoża (Z-1) za rok 2021 dla złoża Bytom I-1 wskazano błędną wartość zasobów przemysłowych bez filarów ochronnych na 31 grudnia 2021 r. – 3 218,00 tys. ton, zamiast 32 405,00 tys. ton;
- w informacjach o zmianach zasobów złoża za rok 2018 i za 2019 dla złoża Zatoka Koszalińska wykazano, jako kopalinę towarzyszącą, 0,20 t. bursztynu. Natomiast w informacji o zmianach zasobów złoża za rok 2020 bursztyn, jako kopalina towarzysząca, nie została wykazana pomimo że w informacji tej nie wykazano jej wydobywania.

(akta kontroli str. 2558-2564, 2608-2613, 2705-2710, 2741-2748)

Sporządzenie przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny na podstawie nieprawidłowych danych nie zostało wykazane przez organ

koncesyjny w ramach monitorowania warunków udzielonych koncesji. W ocenie NIK wskazuje to na nieskuteczność ustanowionych w Ministerstwie mechanizmów monitorowania realizacji zobowiązań koncesyjnych.

Dyrektor DGK wyjaśniła, że (...) w przedmiotowej sprawie nie podejmowano działań wyjaśniających. (...) Jednostkowy błąd i zwrócimy większą uwagę na analizę przedkładanych zestawień.

(akta kontroli str. 3561-3568, 3658-3667, 3716-3718)

3. Organ koncesyjny nie żądał stosownie do art. 128 ust. 10 Pgg, w ramach monitorowania warunków udzielonych koncesji, przedstawienia dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz informacji o sposobie ich wykorzystania od przedsiębiorców, którzy takich dowodów nie przedstawili za lata obrotowe 2018-2021.

Dyrektor DGK wyjaśniła, że: *Zgodnie z dyspozycją art. 128 ust. 10 Pgg na żądanie właściwego organu koncesyjnego lub właściwego organu nadzoru górniczego przedsiębiorca przedstawia aktualne wyciągi z rachunku bankowego, na którym gromadzi środki funduszu, oraz informacje o sposobie ich wykorzystania. Żaden przepis nie stanowi obowiązku badania przez organ koncesyjny utworzenia funduszu likwidacji ZG oraz weryfikacji zgromadzonych na nim środków. Dotychczasowa praktyka urzędu w zakresie kopalin stałych nie zakładała występowania do koncesjobiorców o przedstawienie wyciągów z prowadzonego rachunku FLZG. Ponadto wyjaśniła, że Obecnie opracowywana jest procedura przeprowadzenia kontroli przez pracowników merytorycznych departamentu pod moim bezpośrednim stałym nadzorem. Po zmianie regulaminów organizacyjnych ministerstwa i Departamentu oraz po zatwierdzeniu procedury przeprowadzania kontroli przez Głównego Geologa Kraju będą przeprowadzane kontrole w tym sprawdzanie stanu funduszu likwidacji zakładu górniczego.*

(akta kontroli str. 346-355, 2558-2607, 2615-2662, 3570-3572, 3716-3718)

GGK [...]**) zeznał, że: *W tym zakresie to była kompetencja Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych. Dlaczego oni nie korzystali z takiej możliwości - nie wiem. Podczas cotygodniowych spotkań z dyrektorami nie sygnalizowano mi żadnych problemów w tej kwestii.*

GGK [...]**) zeznał: *Nie potrafię wyjaśnić tej kwestii. To może nie być praktyką, ale może to być zdarzenie, że przedsiębiorcy nie przedstawili dowodów. Jeśli takie wystąpiło - chodzi o przedsiębiorców, którzy nie przedstawili dowodów wpłaty. Nie chciałbym mówić o praktyce. Nie poruszałem tego problemu z Panią Dyrektorem ww. departamentu. Przy procedurach koncesyjnych, w ramach warunków koncesyjnych, przenoszenia koncesji z podmiotu na podmiot na pewno żądamy wyciągów z rachunku bankowego, na którym gromadzone są środki funduszu. Tą kwestią zajmują się też organy nadzoru górniczego w ramach prowadzonych kontroli i one nie zgłaszały problemów w tym zakresie. Ja nie znam takiego zgłoszenia.*

Minister Klimatu i Środowiska zeznała, że nie podejmowała żadnych działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 4117-4122, 4130-4135, 4162-4179)

Zdaniem NIK wskazanie w zacytowanych powyżej wyjaśnieniach na brak praktyki żądania od przedsiębiorców przedstawienia wyciągów z rachunku bankowego, na którym gromadzone są środki funduszu, oraz informacji o sposobie ich wykorzystania dowodzi nierzetelności działań, w ramach ustanowionych w Ministerstwie mechanizmów monitorowania realizacji zobowiązań koncesyjnych. Zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie (od 23 grudnia 2020 r.) *Załoženiami do procedury monitoringu*, przedmiotem monitoringu koncesji jest fundusz likwidacji

zakładu górniczego, w ramach którego przedsiębiorca przedstawia (na żądanie) aktualne wyciągi z rachunku bankowego, na którym gromadzi środki funduszu, oraz informacje o sposobie ich wykorzystania. Nieformułowanie przez organ koncesyjny żądania do przedstawienia ww. dokumentów, zdaniem NIK, potwierdza, że w Ministerstwie nie monitorowano koncesji w zakresie, w jakim przyjęto w *Założeniach do procedury monitoringu*. Ponadto NIK wskazuje, że jakkolwiek z art. 128 ust. 10 Pgg nie wynika obowiązek badania przez organ koncesyjny utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego oraz weryfikacji zgromadzonych na nim środków, to jednak formułowanie przez organ koncesyjny żądania do przedstawienia przez przedsiębiorcę aktualnych wyciągów z rachunku bankowego, na którym gromadzi środki funduszu, oraz informacji o sposobie ich wykorzystania, jest szczególnie istotne w sytuacji zaniechania przez organ koncesyjny kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków koncesji – tak jak miało to miejsce w Ministerstwie. Nieegzekwowanie dokumentów związanych z realizacją warunków koncesji (tj. dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego, oraz informacji o sposobie ich wykorzystania), przy równoczesnym odstąpieniu od kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków koncesji pozbawiło Ministra informacji, czy działalność wydobywcza prowadzona jest zgodnie z warunkami udzielonych koncesji.

4. W Ministerstwie rozpatrzono 1 z 7 skarg/wniosków po terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a.

Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Termin ten również jest obowiązujący w przypadku wniosków (art. 244 § 1 k.p.a.). Pismem z 15 marca 2019 r. Członek Zarządu Krajowego Partii Zieloni wystąpił do Ministra Środowiska (na podstawie art. 241 k.p.a.) z wnioskiem o: *uznanie za zaniechane złóż węgla kamiennego, w tym złoża Ostrów, Orzechów, Kopina, Kulik, Syczyn i Sawin, zlokalizowanych w sąsiedztwie Poleskiego Parku Narodowego lub na obszarze Trójkątnego Transgranicznego Rezerwatu Biosfery „Polesie Zachodnie” lub na obszarach Natura 2000 oraz o niewydanie kolejnych koncesji na poszukiwanie, rozpoznanie czy wydobywanie węgla kamiennego na obszarze Polesia Zachodniego, ani w sąsiedztwie ww. obszarów przyrodniczych*. Odpowiedzi na ww. wniosek udzielono pismem z 9 sierpnia 2019 r.²⁰⁴, a więc po 116 dniach od miesięcznego upływu terminu na udzielenie odpowiedzi określonego w art. 237 § 1 k.p.a. W toku prowadzonego postępowania nie zawiadomiono wnioskodawcy, na podstawie art. 245 k.p.a., o braku możliwości załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 oraz o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku o przewidywanym terminie załatwienia wniosku.

(akta kontroli str. 3947-3948, 4016-4018)

Z wyjaśnień dyrektor DGK wynika, że (...) *sprawę prowadził pracownik, który odszedł z pracy ponad 2 lata temu nie jestem w stanie ustalić i wyjaśnić przyczyn powstania opóźnienia w terminie załatwienia przedmiotowej sprawy*.

(akta kontroli str. 3683-3684)

5 Stwierdzono, że minister właściwy ds. środowiska nie przekazał 4 (z 13) informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji do właściwego organu nadzoru górniczego.

Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru Geologicznego i Polityki Surowcowej wyjaśnił, że sprawy te obarczone były podstawowym brakiem formalnym, gdyż nie zawierały adresu oraz danych personalnych osoby lub osób wnoszących zawiadomienie. W związku z powyższym działając na podstawie art. 64 § 1 k.p.a.,

²⁰⁴ DGK-VI.0831.1.2019.

podania takie pozostawiono bez rozpoznania. Zastępca Dyrektora dodał również, że ustawodawca podobną praktykę postępowania określił w odniesieniu do rozpatrywania skarg i wniosków. Zgodnie bowiem z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w sytuacji gdy nie zawierają one imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia ją bez rozpatrzenia. NIK nie podziela argumentów podniesionych przez składającego wyjaśnienia z uwagi na fakt, że Minister nie jest organem uprawnionym do prowadzenia postępowań w sprawie działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych. W związku z brakiem ustawowych uprawnień organ koncesyjny informacje te powinien był przekazać do właściwego organu nadzoru górniczego, o którym mowa w art. 140 ust. 2 pkt. 2 Pgg. W ocenie NIK do przekazywanych organowi koncesyjnemu informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopalin nie mają zastosowania przywołane w wyjaśnieniach przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁰⁵, gdyż informacje te nie mają charakteru skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 3710-3715)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Ministra prowadzone w ramach monitorowania warunków udzielonych koncesji. Realizacja przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji była monitorowana w oparciu o dokument pn. *Założenia do procedury monitoringu wykonywania działalności regulowanej ustawą – Prawo geologiczne i górnicze* i sprowadzała się do analizy przedkładanych przez przedsiębiorców dokumentów o zmianie zasobów złoża kopaliny oraz informacji zawierających dane niezbędne do ustalenia opłaty eksploatacyjnej i przekazanych kopii dowodów dokonanych wpłat. Organ koncesyjny przeprowadził jedynie 5 kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji, w okresie od 30 marca 2023 r. do dnia zakończenia kontroli. Było to działanie nierzetelne. Organ koncesyjny, nie przeprowadzając kontroli przez okres ponad 5 lat, pozbawił się możliwości zweryfikowania czy podmiot, który uzyskał koncesję prowadził działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami. Nie stwierdzono, że 2 przedsiębiorców wykazało nieprawidłowe dane w informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny. Organ koncesyjny nie korzystał z przysługującego mu prawa do żądania od przedsiębiorców przedstawienia dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz informacji o sposobie ich wykorzystania. Zdaniem NIK świadczy to o nierzetelności działań, w ramach ustanowionych w Ministerstwie mechanizmów monitorowania realizacji zobowiązań koncesyjnych. Stwierdzono również, że organ koncesyjny nie przekazał 4 (z 13) informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji do właściwego organu nadzoru górniczego, a także nie rozpatrzył 1 (z 7) skarg/wniosków w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a. Ogólny schemat procedur kontroli przedsiębiorców Udostępniono w BIP, dopiero po ponad 6 latach od wejścia w życie przepisu art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców zobowiązującego organ koncesyjny do wykonania tej czynności. Organ koncesyjny, w przypadku stwierdzenia dokonania przez przedsiębiorców wpłat na rzecz NFOŚiGW i gmin w wysokości innej niż należna lub z przekroczeniem terminu określonego w art. 137 ust. 2 Pgg lub nieprzekazania organowi koncesyjnemu kopii dowodów dokonanych wpłat, wydawał (w trybie art. 138 Pgg), decyzje określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. W kontrolowanym okresie wydał 40 decyzji na łączną kwotę 41 723,3 tys. zł.

²⁰⁵ Dz. U. Nr 5 poz. 46.

III. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do udzielania, zmiany, wygaszania i przenoszenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, udzielania koncesji łącznych, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż były nieadekwatne. Mechanizmy te nie zapewniły zgodności działalności Ministra w skontrolowanych obszarach z przepisami prawa. Postępowania koncesyjne były przeprowadzane z naruszeniem przepisów k.p.a. oraz Pgg. Zdaniem NIK, system kontroli zarządczej odnoszący się do wskazanego powyżej obszaru działalności Ministerstwa wymaga usprawnienia, w szczególności poprzez:

1. zapewnienie prowadzenia postępowań o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych, koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż w uzgodnieniu z właściwymi organami;
2. określanie w koncesjach na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także w koncesjach na wydobywanie węglowodorów ze złóż szczególnych warunków zamierzonej działalności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego;
3. zamieszczanie w BIP, w formie obwieszczeń, informacji o decyzjach i innych czynnościach podejmowanych w ramach prowadzonych postępowań koncesyjnych;
4. terminowe wszczynanie ponownych postępowań kwalifikacyjnych prowadzonych z urzędu.

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują również na konieczność zapewnienia adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej w celu:

1. opracowania projektów aktów normatywnych zgodnych z przepisami UE oraz zapewniających równe traktowanie przedsiębiorców wykonujących działalność określoną Pgg;
2. zachowania ciągłości przepisów wykonawczych do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze;
3. przekazywania informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny właściwemu kompetencyjnie organowi;
4. rozpatrywania skarg i wniosków w terminach określonych w k.p.a.;
5. aktualizowania wykazu podmiotów kwalifikowanych i zamieszczania tego wykazu w BIP niezwłocznie po dniu, w którym decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego stała się ostateczna.
6. sporządzania częściowych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej oraz sprawozdań z realizacji jednostkowego planu działalności zgodnie z ustanowionymi w Ministerstwie uregulowaniami dotyczącymi kontroli zarządczej.

Wnioski

1. Wyegzekwowanie od przedsiębiorców rzetelnych danych w informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny.
2. Żądanie od przedsiębiorców przedkładania dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego, stosownie do art. 128 ust. 10 ustawy Pgg.

3. Zapewnienie prawidłowych warunków do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji.
4. Określenie akceptowalnych różnic wielkości wydobywania w odniesieniu do poszczególnych rodzajów kopalin wykazywanych przez przedsiębiorców w informacjach przedkładanych na podstawie Pgg.
5. Zapewnienie uwzględnienia w decyzjach koncesyjnych wydanych w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l uioś wymogu prowadzenia działalności wydobywczej zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 4 sierpnia 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał: Paweł Trzaskowski
Wicedyrektor Departamentu Środowiska

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

**) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.