



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.004.02.2022

Tekst jednolity*

Pan
Adam Struzik
Marszałek Województwa Mazowieckiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Mazowieckiego
ul. Jagiellońska 26
03-719 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*) uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 14 kwietnia 2023 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego ul. Jagiellońska 26 03-719 Warszawa – (dalej: „UMWM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik Marszałek Województwa Mazowieckiego – (dalej: „Marszałek”, „organ”) od 27 listopada 2014 r. (akta kontroli str. 436, 964)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji. 2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. 3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/33/2022 z 12 maja 2022 r.; nr KSI/55/2022 z 19 września 2022 r. Paula Szast, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/32/2022 z 12 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-4, 3005-3006)

¹ 30 września 2022 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia działania Marszałka związane z udzielaniem, w latach 2018-2022 (do 30 września), koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

W wyniku szczegółowego badania losowo wybranych 38⁴ (z 254 prowadzonych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) postępowań administracyjnych w przedmiocie udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych stwierdzono, że 17 tych postępowań przeprowadzono z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, tj. m.in. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁵ (dalej: „Pgg”), ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej: „k.p.a.”). Ponadto stwierdzono naruszenia przepisów 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 środowisko⁷ (dalej: „uio”), rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁸ (dalej: „rozporządzenie w sprawie ROG”) oraz opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej UMWM (dalej: „BIP”) wytycznych dotyczących warunków udzielenia, przeniesienia, zmiany, wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin. Nieprawidłowości te polegały m.in. na:

- niewyegzekwowaniu usunięcia przez przedsiębiorcę naruszenia warunków koncesji w sposób i w terminie określonym w postanowieniu, wydanym przez organ koncesyjny, na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg oraz nienaliczeniu opłaty dodatkowej (o której mowa w art. 139 Pgg) w związku z naruszeniem przez przedsiębiorcę granic obszaru górniczego, wyznaczonego decyzją koncesyjną;
- przeniesieniu 2 koncesji na rzecz innego podmiotu, bez uprzedniej weryfikacji wysokości środków zgromadzonych na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego przez przedsiębiorców zrzekających się koncesji oraz wydaniu 2 (z 4 objętych szczegółową kontrolą) decyzji o przeniesieniu koncesji, pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców dowodów na utworzenie rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego. Stanowiło to naruszenie art. 36 ust. 6 Pgg;
- nieopublikowaniu 1 (z 15 objętych szczegółową kontrolą) decyzji udzielającej koncesji oraz 1 (z 5 objętych szczegółową kontrolą) decyzji zmieniającej warunki udzielonej koncesji w BIP, ani w publicznie dostępnym wykazie danych UMWM, co było niezgodne z art. 72 ust. 6 uio;
- nieprzekazaniu oraz nieterminowym przekazaniu do prowadzącego rejestr obszarów górniczych (Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego, dalej: „PIG-PIB”) odpowiednio: 8 oraz 39 (z 213 wydanych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) decyzji stanowiących podstawę do dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, co było niezgodne z art. 152a ust. 4 Pgg oraz § 5 rozporządzenia w sprawie ROG. Stwierdzono również, że 46 decyzji (z 213 wydanych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) organ przekazał do PIG-PIB w trakcie biegu terminu

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Szczegółowym badaniem objęto: 15 (z 78) postępowań o udzielenie koncesji; 5 (z 33) postępowań o zmianę udzielonej koncesji; 4 (z 24) postępowań o przeniesienie koncesji; 10 (z 10) postępowań o cofnięcie koncesji; 2 (z 74) postępowań o wygaśnięcie koncesji; 2 (z 2) przypadki odmowy udzielenia koncesji.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm..

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.

⁸ Dz. U. poz. 1469.

- przewidzianego na ich uprawnienie się, czym naruszył § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG;
- rozpatrzeniu 13 wniosków o udzielenie koncesji, 4 wniosków o zmianę udzielonej koncesji oraz 3 wniosków o przeniesienie koncesji w oparciu o niepełne dane dotyczące środków, jakimi dysponowali wnioskodawcy, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, co było niezgodne z wytycznymi opublikowanymi w BIP.

Stwierdzono również przypadki naruszenia k.p.a. polegające na prowadzeniu przez organ postępowań o udzielenie, przeniesienie, zmianę udzielonej koncesji w sposób przewlekły; niepoinformowaniu stron o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji organu. Ponadto kontrola 5 decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, położonych w dwóch obszarach chronionego krajobrazu, wykazała, że w 3 decyzjach koncesyjnych Marszałek ustanowił obszar górniczy na terenie działek objętych zakazem likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych. Stanowiło to naruszenie zakazu określonego w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 24 Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu⁹ oraz zakazu określonego w § 3 ust. 1 pkt 2 Uchwały nr 63/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu¹⁰.

NIK krytycznie ocenia działania organu koncesyjnego w zakresie monitorowania warunków udzielonych koncesji. Organ koncesyjny nie wezwał (6 z 7 przedsiębiorców, którzy realizowali działalność z naruszeniem warunków koncesji), w drodze postanowienia, do usunięcia nieprawidłowości w wykonywaniu uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny, co było niezgodne z art. 37 ust. 1 Pgg. W okresie 2021-2022 (do 29 września 2022 r.), według stanu na dzień zakończenia kontroli, nie przeprowadzono żadnej z 30 zaplanowanych kontroli. Tym samym Marszałek, jako organ administracji geologicznej, nie wykonywał w tym okresie zadań kontrolnych, o których mowa w art 158 pkt 2 Pgg. W związku z zaniechaniem kontroli, monitorowanie warunków udzielonych koncesji ograniczało się do ewidencjonowania przedkładanych przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacji w zakresie uiszczenia opłat eksploatacyjnych. Większość przedsiębiorców nieterminowo realizowała obowiązki informacyjne.

Stwierdzono również, że w *Planach działalności w obszarze oddziaływania na środowisko* na 2019 r. oraz 2020 r. nie uwzględniono żadnych zadań dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowania warunków ich realizacji. Tym samym, poprzez pominięcie tych zadań, w sposób niepełny określono w ww. planach zadania Urzędu w obszarze oddziaływania na środowisko.

W ocenie NIK stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują na niedochowanie w UMWM standardu określonego w pkt 11 *Nadzór* części II. *Standardy kontroli zarządczej* lit. C. *Mechanizmy kontroli* załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹ (dalej: komunikat nr 23 MF). Zgodnie

⁹ Dz. Urz. Woj. Maz. 2005 r. Nr 91 poz. 2456, ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 5953.

¹¹ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Marszałek realizował zadania administracji geologicznej przy pomocy geologa wojewódzkiego, który posiadał wykształcenie geologiczne oraz uprawnienia geologiczne¹².

(akta kontroli str. 13-95, 477-480)

Zadania związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin przypisano Wydziałowi Geologii w Departamencie Polityki Ekologicznej, Geologii i Łowiectwa (dalej: „Departament PE”). Wydziałem Geologii kierował geolog wojewódzki, który w zakresie spraw merytorycznych podlegał Marszałkowi. We właściwości Wydziału Geologii znajdowało się m.in. przygotowywanie projektów koncesji na wydobywanie kopalin, projektów decyzji przenoszących, wygaszających lub cofających koncesje, projektów decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę w przypadku niedopełnienia przez przedsiębiorców obowiązków określonych w Pgg oraz decyzji ustalających opłatę dodatkową za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji, a także przygotowywanie projektów opinii dotyczących projektów koncesji na wydobywanie kopalin udzielanych przez starostów i udostępnianie informacji geologicznej. Do zadań Wydziału Geologii należało również sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną Pgg oraz monitorowanie wydawanych decyzji administracyjnych.

W zadaniach Wydziału Geologii nie uwzględniono zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji (tzw. zjawiska szarej strefy).

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Prawnych wyjaśniła: „Zgodnie z ustawą Prawo geologiczne i górnicze organami właściwymi w sprawach działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji są minister właściwy do spraw środowiska (...) i właściwy organ nadzoru górniczego (...). W tego typu sprawach właściwe organy, w drodze decyzji, ustalają prowadzącemu taką działalność opłatę podwyższoną, o której mowa w art. 140 ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Wiedzę o zaistnieniu przesłanek stanowiących podstawę do naliczenia opłaty podwyższonej organy uzyskują najczęściej na podstawie pism, wniosków i skarg wnoszonych bezpośrednio do organu lub na podstawie stwierdzenia takiego faktu podczas wizji terenowej. (...)”.

(akta kontroli str. 99-161, 929-933)

W okresie objętym kontrolą prowadzeniem spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji w Wydziale Geologii zajmowało się 13 osób¹³. Wszystkie te osoby posiadały wykształcenie geologiczne, a 7 z nich posiadało również

¹² Numer uprawnienia V-1148.

¹³ Liczba pracowników wydających w latach 2018-2022 (do 31 marca br.) decyzje koncesyjne wynosiła: 2018 r. – 5 osób, 2019 r. – 4 osoby, 2020 r. – 3 osoby (styczeń-luty), 4 osoby (marzec), 5 osób (kwiecień-czerwiec), 4 osoby (lipiec-wrzesień), 5 osób (wrzesień-grudzień), 2021 r. – 4 osoby (styczeń-maj), 3 osoby (czerwiec-grudzień), 2022 r. – 2 osoby.

uprawnienia geologiczne. W zakresie czynności każdego z pracowników uwzględniono zadania związane z udzielaniem koncesji oraz sprawowaniem kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną ustawą Pgg.

(akta kontroli str. 162, 163-264)

Realizacja zadań w zakresie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany, cofnięcia, stwierdzenia wygaśnięcia oraz przeniesienia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż była przedmiotem jednej kontroli zewnętrznej, przeprowadzonej przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie. W wyniku kontroli (obejmującej okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.) stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku lub niepełnym uzasadnieniu prawnym decyzji koncesyjnych, nieterminowym wydawaniu decyzji koncesyjnych, nieterminowym i nieprawidłowym wprowadzaniu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej informacji o udzieleniu, przeniesieniu, stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji koncesyjnych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Marszałek wskazał, że stwierdzone nieprawidłowości zostały wyeliminowane z prowadzonych postępowań i wzmożono nadzór nad prawidłowością wydawania decyzji administracyjnych oraz terminowością wprowadzania danych do CEIDG.

(akta kontroli str. 310)

Marszałek nie przekazał geologowi wojewódzkiemu odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne. Geolog wojewódzki wyjaśnił: „Przedmiotowe pismo zostało przekazane do Departamentu Polityki Ekologicznej, Geologii i Łowiectwa w dniu 7 czerwca 2022 r. (...) wyłącznie w celu przygotowania odpowiedzi na pytania NIK (...)”.

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji wyjaśniła: „Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne przygotowana została w ramach zadania powierzonego Departamentowi Kontroli, dotyczącego koordynowania spraw związanych z kontrolami przeprowadzanymi w Urzędzie przez podmioty zewnętrzne [...] pismo [...] stanowiące odpowiedź na wystąpienie pokontrolne Wojewody Mazowieckiego [...] przygotowane zostało we współpracy z Departamentem Polityki Ekologicznej, Geologii i Łowiectwa – zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą. Odpowiedzi na pisma i wystąpienia organów kontroli zewnętrznej przygotowywane są w Departamencie Kontroli w uzgodnieniu z właściwymi merytorycznie komórkami organizacyjnymi Urzędu – zgodnie z Poleceniem służbowym nr 13/2020 Sekretarza Województwa – Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie »Zasad współpracy komórek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie w ramach koordynacji kontroli zewnętrznych«”. Ponadto wyjaśniła, że „Wnioski pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Mazowieckiego (...) zostały przekazane Dyrektorowi Departamentu PE, a następnie pracownikom Wydziału Geologii, wykonującym zadania w przedmiocie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin (...)”.

(akta kontroli str. 929-933, 2023, 2642-2653)

W latach 2018-2022 (do 30 czerwca) Departament Kontroli UMWM przeprowadził kontrolę wewnętrzną dotyczącą prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w Wydziale Geologii. Kontrolą objęto m.in. postępowanie w sprawie określenia wysokości należnej opłaty za wydobytą kopalinę. Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji tego postępowania.

(akta kontroli str. 310-315, 1001-1012)

Zarządzeniem Marszałka przyjęto Strategię Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego na lata 2018-2022¹⁴ (dalej: „Strategia”). Zgodnie z założeniami Strategii na poszczególne lata były opracowywane plany operacyjne

¹⁴ Zarządzenie nr 518//18 Marszałka Województwa Mazowieckiego w Warszawie na lata 2018-2022.

Urzędu. W celach głównych planów operacyjnych nie uwzględniono zadań i celów realizowanych przez Wydział Geologii ponieważ jak wyjaśnił Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego: „(...) Zadania realizowane przez Wydział Geologii nie stanowią dla Urzędu, jego strategicznych zadań, ani nie służą osiągnięciu strategicznych celów, stąd nie wpisały się w plany operacyjne Urzędu.”.

(akta kontroli str. 2546-2548)

Cele i zadania Wydziału Geologii uwzględniano w sporządzanych corocznie opracowaniach pt. *Kierowniczy przegląd zarządzania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie*. W dokumencie tym uwzględniano podproces – wydawanie decyzji określających opłatę eksploatacyjną za wydobyta kopalnię w razie niedopełnienia przez przedsiębiorców obowiązków określonych w ustawie prawo geologiczne i górnicze, dla którego corocznie przyjmowano wskaźnik 100% aktów administracyjnych wydanych w terminie, ≤5% skutecznie wniesionych odwołań od wydanych aktów administracyjnych, tj. odwołań skutkujących uchynieniem aktu administracyjnego przez organ wyższego stopnia. Założone wskaźniki corocznie wykonywano.

(akta kontroli str. 598-823, 2945-2959)

W sporządzanych corocznie, zgodnie ze Strategią, *Raportach z analizy ryzyka w obszarze ryzyk dla realizacji zadań samorządu województwa mazowieckiego* definiowano zadanie polegające na przygotowywaniu projektów koncesji na wydobywanie kopalin oraz zmian tych koncesji. Jako ryzyko w realizacji zadania wskazywano nieterminowe bądź długotrwale załatwianie spraw z uwagi na niewystarczającą obsadę kadrową. W latach 2018-2020 ryzyko określono na poziomie niskim, a jako działanie minimalizujące ryzyko wskazano bieżące monitorowanie czy zgłaszane potrzeby są realizowane. W 2021 r. ryzyko określono na poziomie średnim i ustanowiono działanie minimalizujące polegające na zwiększeniu (uzupełnieniu) kadry w Wydziale Geologii, bądź składaniu wniosków o zatrudnienie na zastępstwo. W ramach działań minimalizujących Dyrektor Departamentu PE w latach 2019-2022 składał wnioski o zwiększenie zatrudnienia oraz o zatrudnienie na zastępstwo w Wydziale Geologii.

(akta kontroli str. 2467-2481, 2961-2966)

Corocznie opracowywano *Plany działalności w obszarze oddziaływania na środowisko*. W Planie na 2018 r., 2021 r. oraz 2022 r. zaplanowano m.in. zadania:

1. wydawanie decyzji dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, którego miernikiem realizacji była liczba wydanych decyzji dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. W poszczególnych latach zaplanowano: 20 decyzji w 2018 r. (wydano 85); 30 decyzji w 2021 r. (wydano 38) oraz 30 decyzji w 2022 r.;
2. kontrola wykonywania prac geologicznych oraz wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji, którego miernikiem realizacji była liczba kontroli wykonywania prac geologicznych oraz wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji. Miernik ten ustanowiono na następującym poziomie: 2018 r. – 30 kontroli (przeprowadzono 29); 2021 r. oraz 2022 r. – 20 kontroli (z zastrzeżeniem, że cel możliwy do zrealizowania przy założeniu stacjonarnej pracy Urzędu). Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania Planu w 2021 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli.

W *Planie działalności w obszarze oddziaływania na środowisko* na 2019 r. oraz 2020 r. nie uwzględniono żadnych zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji (szczegółowy opis znajduje się w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 356-359)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuwzględnieniu w *Planie działalności w obszarze oddziaływania na środowisko* na 2019 r. oraz 2020 r. żadnych zadań dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowania warunków ich realizacji. W ocenie NIK było to działaniem nierzetelnym, w szczególności z uwagi na fakt, że zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania Planu w 2018 r. wydano 85 decyzji udzielających koncesji oraz przeprowadzono 29 kontroli wykonywania przez przedsiębiorców uprawnień z tytułu udzielonych koncesji. Ponadto z ustaleń niniejszej kontroli wynika, że w 2019 r. Marszałek wydał 20 decyzji o udzieleniu koncesji oraz przeprowadził 29 (z 30) zaplanowanych kontroli, a w 2020 r. wydał 17 decyzji o udzieleniu koncesji i przeprowadził 7 (z 30) zaplanowanych kontroli oraz 2 kontrole doraźne. W ocenie NIK wykonanie Planu w 2018 r. oraz ustalenia niniejszej kontroli potwierdzają, że nie było podstaw do odstąpienia od uwzględnienia w *Planie* na 2019 r. i 2020 r. zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji. O słuszności stanowiska NIK świadczy, że mimo iż w *Planach działalności w obszarze oddziaływania na środowisko* na 2019 r. i 2020 r. nie uwzględniono zadań dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowania warunków ich realizacji, to równocześnie sporządzano plany kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji.

(akta kontroli str. 356-359)

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji wyjaśniła: „W związku z rekomendacją XXI Kierowniczego Przeglądu Zarządzania dokonano przeglądu celów i mierników określonych w *Planie działalności w obszarze oddziaływania na środowisko* na 2018 rok z uwzględnieniem następujących wytycznych: cele środowiskowe, wyznaczone na dany rok dla poszczególnych zadań, powinny być mierzalne i zdefiniowane w odniesieniu do oddziaływania na środowisko, a nie np. określające ilości wydanych aktów prawnych. Uwzględniając powyższe rekomendacje, w planach działalności w obszarze oddziaływania na środowisko na rok 2019 i 2020 nie ujęto spraw w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oraz nadzoru i kontroli wykonywania prac geologicznych oraz wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji.”

(akta kontroli str. 929-933)

Odnosząc się do argumentów podniesionych w powyższych wyjaśnieniach należy zauważyć, że *Plan działalności w obszarze oddziaływania na środowisko na 2022 r.* definiuje zadania, cele oraz mierniki ich realizacji w dokładnie taki sam sposób jak Plan na 2018 r., tj. w postaci liczby decyzji, liczby kontroli, a więc w sposób niezgodny z przywołaną w wyjaśnieniach rekomendacją XXI Kierowniczego Przeglądu Zarządzania. Ponadto rekomendacje dotyczące sposobu definiowania celów środowiskowych nie mogą uzasadniać odstąpienia od uwzględniania w przedmiotowych planach zadań mieszczących się w obszarze oddziaływania na środowisko.

OCENA CZĄTKOWA

W okresie objętym kontrolą Marszałek zapewnił warunki kadrowo-organizacyjne umożliwiające realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowaniem realizacji warunków udzielonych koncesji. Kierownik jednostki kontrolowanej realizował zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa wojewódzkiego, który posiadał wykształcenie kierunkowe (geologiczne) oraz uprawnienia do wykonywania prac geologicznych. W *planach działalności w obszarze oddziaływania na środowisko* na 2019 r. oraz 2020 r. nie uwzględniono żadnych zadań dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowania warunków ich realizacji. Tym samym, poprzez

pominięcie tych zadań, w sposób niepełny określono w ww. planach zadania Urzędu w obszarze oddziaływania na środowisko.

OBSZAR

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Opis stanu faktycznego

W BIP opublikowano informacje o warunkach udzielenia, wygaszenia, zmiany oraz przeniesienia koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża na rzecz innego podmiotu. (akta kontroli str. 440-472, 481-549)

Na dzień 1 stycznia 2018 r. na terenie województwa mazowieckiego obowiązywało 249¹⁵ koncesji na wydobywanie kopalin, a na dzień 31 marca 2022 r. 240 koncesji¹⁶. (akta kontroli str. 5-6, 360)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) do UMWM wpłynęło 99¹⁷ wniosków o udzielenie koncesji, na podstawie których organ koncesyjny wydał 78¹⁸ decyzji udzielających koncesji, w 2 przypadkach odmówił udzielenia koncesji, w 4 przypadkach postępowania umorzono, 1 wniosek wycofano, a 11 wniosków pozostawiono bez rozpoznania z powodu nieuzupełnienia przez przedsiębiorców braków we wnioskach. Na dzień 25 maja 2022 r. 3 postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż były w trakcie rozpatrywania. W okresie objętym kontrolą organ wydał również 7 decyzji koncesyjnych na podstawie wniosków złożonych w 2017 r.

(akta kontroli str. 5-6, 361-380, 554)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) w UMWM prowadzono 254 postępowania, z tego 13 postępowań wszczęto w 2017 r.¹⁹.

(akta kontroli str. 360)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał 33²⁰ decyzje zmieniające warunki udzielonych koncesji, 24²¹ decyzje przenoszące koncesję na rzecz innego uprawnionego podmiotu oraz 1²² decyzję stwierdzającą z urzędu cofnięcie koncesji bez odszkodowania.

(akta kontroli str. 5-6, 554)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał 74²³ decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji, w tym 67 na wniosek podmiotu uprawnionego do prowadzenia koncesjonowanej działalności i 7 z urzędu.

(akta kontroli str. 5-6, 361-380)

¹⁵ W tym 216 koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego; 13 na wydobywanie surowców ilastych; po 5 na wydobywanie torfów i kruszywa naturalnego (jako kopalin towarzyszącej); 4 na wydobywanie kredy piaszczącej; 3 na wydobywanie wapieni; po 1 na wydobywanie piaskowców, piasków kwarcowych i piasków schudających (jako kopalin towarzyszącej).

¹⁶ W tym 217 na wydobywanie kruszywa naturalnego; 7 na wydobywanie surowców ilastych; 5 na wydobywanie torfów; 4 na wydobywanie kruszywa naturalnego jako kopalin towarzyszącej; 3 na wydobywanie wapieni; 2 na wydobywanie kredy piaszczącej; po 1 na wydobywanie piaskowców i piasków kwarcowych.

¹⁷ Tj. 23 w 2018 r., 26 w 2019 r., 23 w 2020 r., 18 w 2021 r. i 9 w 2022 r. (do 31 marca).

¹⁸ Tj. 16 w 2018 r., 20 w 2019 r., 17 w 2020 r., 16 w 2021 r., 9 w 2022 r. (w tym 5 do 31 marca i 4 w okresie od 1 kwietnia do 19 maja).

¹⁹ W tym 232 dotyczyło koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego; 11 udzielenia koncesji na wydobywanie surowców ilastych; 4 udzielenia koncesji na wydobywanie kredy piaszczącej; 3 udzielenia koncesji na wydobywanie torfów; 2 udzielenia koncesji na wydobywanie piasków kwarcowych; po 1 udzielenia koncesji na wydobywanie piaskowców i kruszywa naturalnego (jako kopalin towarzyszącej).

²⁰ Tj. 9 w 2018 r., 9 w 2019 r., 10 w 2020 r., 2 w 2021 r. i 3 w 2022 r. (do 31 marca).

²¹ Tj. 7 w 2018 r., 8 w 2019 r., 4 w 2020 r., 4 w 2021 r. i 1 w 2022 r. (do 31 marca).

²² Tj. decyzja nr 163/18/PE.I z 11.07.2018 r.

²³ Tj. 40 w 2018 r., 10 w 2019 r., 7 w 2020 r., 14 w 2021 r. i 3 w 2022 r. (do 31 marca).

W latach 2018–2022 (do 31 marca) starostowie, na podstawie art. 23 ust. 3 Pgg, przekazali do Marszałka celem zaopiniowania 196²⁴ projektów decyzji, z czego 137 dotyczyło udzielenia koncesji; 5 odmowy udzielenia koncesji; 53 zmiany udzielonej koncesji; 1 odmowy zmiany udzielonej koncesji. Geolog wojewódzki, wydał 12 opinii, w tym 4²⁵ pozytywne i 8²⁶ negatywnych. Pozostałe projekty decyzji koncesyjnych zostały załatwione milczącą zgodą, w oparciu o art. 9 ust. 2 Pgg i art. 122a k.p.a.

(akta kontroli str. 381-405, 554, 587-590)

W wyniku szczegółowego badania 15²⁷ (z 99) wniosków o udzielenie koncesji złożonych w latach 2018-2022 (do 31 marca) stwierdzono, że:

- wszystkie wnioski zawierały elementy określone w art. 24 ust. 1 pkt. 1-3, 5-7 i 9 oraz ust. 2 Pgg i art. 26 ust. 1-3 Pgg;
- w każdym badanym przypadku wnioskodawcy przedłożyli dowód uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 616 zł za wydanie decyzji udzielającej koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż;
- mapy stanowiące załączniki do wniosków były wykonane zgodnie z art. 24 ust. 3 Pgg;
- w żadnym ze zbadanych przypadków organ nie żądał przedłożenia dokumentacji geologicznej złóż na podstawie art. 24 ust. 5 Pgg, ponieważ jak wyjaśnił Geolog wojewódzki: „organ (...) posiadał je w swoim archiwum”;
- w 4²⁸ przypadkach wnioskodawcy dołączyli wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu wypis i wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „(...) żaden przepis ustawy Pgg nie wskazuje, aby we wniosku o udzielenie koncesji znajdował się wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu wypis i wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (...) Art. 7 Pgg nie upoważnia organu do wzywania wnioskodawców o uzupełnienie wniosku koncesyjnego o wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu wypis i wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (...) Złożone wnioski koncesyjne spełniały wymogi określone w przepisach prawa i dlatego organ wydał decyzje udzielające koncesji.”;
- do 13 (z 15) wniosków nie przedłożono pełnej informacji o środkach, jakimi dysponowali wnioskodawcy w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Ustalono, że w 3²⁹ przypadkach (z 15) postępowań zakończonych udzieleniem koncesji organ wzywał wnioskodawców do uzupełnienia wniosków o załączenie dowodów na istnienie okoliczności określonych w art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg, tj. określenia środków jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. W 2 przypadkach wnioskodawcy załączyli wszystkie wymagane dokumenty, natomiast w pozostałych 10³⁰ przypadkach organ udzielił

²⁴ Tj. 45 w 2018 r., 60 w 2019 r., 45 w 2020 r., 37 w 2021 r. i 9 w 2022 r. (do 31 marca).

²⁵ Tj. 2 projekty decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż i 2 projekty decyzji zmieniających udzielone koncesje na wydobywanie kopaliny ze złóż.

²⁶ Tj. 2 projekty decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż i 5 projektów decyzji zmieniających udzielone koncesje na wydobywanie kopaliny ze złóż.

²⁷ Tj. 4 z 2018 r., 3 z 2019 r., 5 z 2020 r. i 3 z 2021 r.

²⁸ Tj. PE-I.7422.15.2019.KK, PE-I.7422.16.2020.MM, PE-I.7422.41.2019.PS i PE-I.7422.38.2021.MM.

²⁹ Tj. PE-I.7422.16.2020.MM, PE-I.7422.6.2021.KP i PE-I.7422.38.2021.MM.

³⁰ Tj. PE-I.7422.17.2018.MŁ, PE-I.7422.10.2018.MŁ, PE-I.7422.37.2018.MŁ, PE-I.7422.36.2019.MŁ, PE-I.7422.15.2019.KK, PE-I.7422.13.2020.KK, PE-I.7422.10.2020.MŁ, PE-I.7422.41.2019.PS, PE-I.7422.9.2020.MŁ, PE-I.7422.49.2020.KŁ.

koncesji mimo, iż przedsiębiorcy nie załączyli kompletu dokumentów (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);

- do 23¹ z 15 wniosków dołączono nieuwierzytelnione kopie: pełnomocnictw do reprezentowania wnioskodawcy przed organem (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 557-560, 564-579)

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że organ w trakcie prowadzenia postępowań o udzielenie koncesji weryfikował spełnienie przez wnioskodawcę wymagań określonych przepisami z zakresu ochrony środowiska: „Sprawdzając (...) czy do wniosku dołączono wymaganą przepisami decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach i czy wniosek zawiera informacje określające wpływ planowanej działalności na środowisko i sposób ograniczania wpływu wydobywania kopalin na środowisko”. Przed udzieleniem koncesji organ nie wymagał od wnioskodawców uzyskania decyzji o wyłączeniu z produkcji rolniczej i leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne³², ponieważ jak wyjaśnił Geolog Wojewódzki: „Żaden przepis prawa nie daje organowi koncesyjnemu prawa do weryfikowania czy przed złożeniem wniosku przedsiębiorca uzyskał decyzję o wyłączeniu z produkcji rolniczej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne. (...) uzyskanie ww. decyzji jest ustawowo wymagane wyłącznie przed uzyskaniem pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych, o których mowa w ustawie prawo budowlane. Żaden przepis ustawy Pgg oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie nakłada na organ koncesyjny obowiązku weryfikowania spełnienia przez przedsiębiorców wymagań określonych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych.”

(akta kontroli str. 2727-2735)

Szczegółowe badanie 15³³ decyzji udzielających koncesji wykazało, że:

- w 14 decyzjach prawidłowo określono wszystkie elementy wymienione w art. 30 ust. 1 Pgg;
- w przypadku 1³⁴ decyzji organ nieprawidłowo i niezgodnie z wnioskiem określił przestrzeń, w granicach której miała być prowadzona działalność (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- we wszystkich decyzjach wyznaczono granice obszaru i terenu górniczego na podstawie art. 32 ust.1 i 2 Pgg oraz określono stopień wykorzystania zasobów przemysłowych;
- w 13 decyzjach prawidłowo określono elementy wymienione w art. 107 §1 k.p.a;
- w 2³⁵ decyzjach w pouczeniu nie poinformowano stron o prawie do zrzeczenia się odwołania, a także skutkach zrzeczenia się tego prawa (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w 1³⁶ decyzji treść rozstrzygnięcia była niezgodna ze złożonym wnioskiem (szczegółowy opis sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);

³¹ Tj. PE-I.7422.17.2018.MŁ i PE-I.7422.91.2018.PS.

³² Na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.).

³³ Tj. nr 104/18/PE.I z 10.05.2018 r., nr 204/18/PE.I z 31.08.2018 r., nr 289/19/PE.I z 11.12.2019 r., nr 188/19/PE.I z 25.07.2019 r., nr 57/19/PE.I z 19.03.2019 r., nr 177/20/PE.I z 08.09.2020 r., nr 287/20/PE.I z 30.12.2020 r., nr 176/20/PE.I z 08.09.2020 r., nr 26/20/PE.I z 13.02.2020 r., nr 138/20/PE.I z 24.07.2020 r., nr 128/21/PE.I z 18.05.2021 r., 160/21/PE.I z 30.06.2021 r., 156/21/PE.I z 22.06.2021 r. i 32/22/PE.I z 16.02.2022 r.

³⁴ Tj. nr 105/18/PE.I z 10.05.2018 r.

³⁵ Tj. nr 160/21/PE.I z 30.06.2021 r. i 156/21/PE.I z 22.06.2021 r.

³⁶ Tj. nr 105/18/PE.I z 10.05.2018 r.

- we wszystkich decyzjach nie wskazano podstawy prawnej wynikającej z przepisów k.p.a., a w pouczeniu przytoczono jedynie treść przepisów k.p.a. z pominięciem wskazania podstawy prawnej. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że w podstawie prawnej nie przytoczono przepisów k.p.a.: „Z uwagi na to, że decyzja jest wydana na podstawie art. 37 ustawy Prawo przedsiębiorców. O tym, że koncesje wydawane są w formie decyzji stanowi art. 40 ustawy Pgg.”. Następnie dodał, że: „Zgodnie z art. 107 § 1 pkt. 7 k.p.a. wskazuje się, że pouczenie w decyzji zawiera: czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Wydane decyzje zawierały ww. elementy. Ww. przepis k.p.a. nie stanowi, że w pouczeniu ma się znajdować podstawa prawna, a jedynie wskazanie stronie prawa skutecznego odwołania się lub zrzeczenia się tego prawa.”;
- 12 decyzji wydanych zostało terminowo i zgodnie z art. 35 i 36 k.p.a. W przypadku pozostałych 3³⁷ decyzji czas trwania postępowania był dłuższy od terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., a strony nie zostały zawiadomione o niezakończoności sprawy w terminie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Jedna³⁸ decyzja koncesyjna została wydana po terminie wyznaczonym w zawiadomieniu o niezakończoności sprawy w terminie. Ponadto w 1³⁹ przypadku decyzja administracyjna została wysłana w 11 dniu od daty jej wydania (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w 1⁴⁰ przypadku strona nie została zawiadomiona o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „W sprawie występowała jedna strona – pełnomocnik, który reprezentował obu wnioskodawców. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku postępowań wszczynanych na wniosek, obowiązek zawiadomienia, o którym mowa w przepisie art. 61 § 4 k.p.a. dotyczy stron innych niż wnioskodawca⁴¹.”.

(akta kontroli str. 561-583, 2551-2553, 2556-2565, 2576-2578, 2617-2632)

Szczegółowym badaniem objęto 5⁴² decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż położonych w dwóch obszarach chronionego krajobrazu: Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (ustanowionego rozporządzeniem nr 24 Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu) i Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (ustanowionego rozporządzeniem nr 18 Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu⁴³, które uchylili Uchwała nr 63/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu⁴⁴). W wyniku kontroli ustalono, że:

- wszystkie objęte wnioskami koncesyjnymi działki zostały wyłączone z zakazu wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu;

³⁷ Tj. nr 105/18/PE.I z 10.05.2018 r., 177/20/PE.I z 08.09.2020 r. i 26/20/PE.I z 13.02.2020 r.

³⁸ Tj. nr 176/20/PE.I z 08.09.2020 r.

³⁹ Tj. nr 204/18/PE.I z 31.08.2018 r.

⁴⁰ Tj. nr 128/21/PE.I z 18.05.2021 r.

⁴¹ LEX nr 3085409 wyrok WSA z dnia 17 marca 2020 r.

⁴² Decyzja nr 177/20/PE.I z dnia 8 września 2020 r. znak: PE-I.7422.16.2020.MM; decyzja z dnia 12 grudnia 2019 r. nr 292/19/PE.I znak: PE-I.7422.49.2019.PS.; decyzja nr 171/20/PE.I z dnia 4 września 2020 r. znak: PE-I.7422.30.2020.KK; decyzja nr 173/20/PE.I z dnia 22 września 2020 r. znak: PE-I.7422.20.2020.KK; decyzja nr 257/19/PE.I z dnia 31 października 2019 r. znak: PE-I.7422.43.2019.KK.

⁴³ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2005 r. Nr 91, poz. 2450.

⁴⁴ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 5953.

- w 3 (z 5) decyzjach Marszałek ustanowił obszar górniczy na terenie działek objętych zakazem likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych. Stanowiło to naruszenie zakazu określonego § 3 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu oraz zakazu określonego w § 3 ust. 1 pkt 2 ww. Uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 857-877, 1056-2019, 2487-2508)

Zgodnie z art. 23 ust 2a Pgg udzielenie koncesji poprzedzone było każdorazowo uzgodnieniem z właściwym miejscowo wójtem, zgodnie z kryterium nienaruszalności przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości gruntowych określonych w art. 7 Pgg. W przypadku ⁸⁴⁵ (z 15) wydanych koncesji wójtowie dokonali pisemnych uzgodnień z Marszałkiem. W pozostałych przypadkach uzgodnienia zostały załatwione milczącą zgodą w oparciu o art. 9 ust. 2 Pgg i art. 122a k.p.a.

(akta kontroli str. 564-579)

Wszystkie objęte szczegółowym badaniem koncesje i zmiany udzielonych koncesji zostały udzielone po uzyskaniu przez wnioskodawcę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h uios.

Ustalono, że ⁴⁴⁶ (z 15) decyzje udzielające koncesji i ¹⁴⁷ (z 5) decyzja zmieniająca warunki udzielonej koncesji opublikowano w BIP w terminach od 2 do 27 dni od daty wydania tych decyzji w oparciu o art. 33 Pgg. Natomiast ¹⁰⁴⁸ (z 15) decyzji udzielających koncesji i ³⁴⁹ (z 5) decyzje zmieniające warunki udzielonej koncesji, zostało opublikowanych w publicznie dostępnym wykazie danych UMWM zgodnie z dyspozycją art. 72 ust. 6 uios (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2589-2611, 2612, 2613-2616)

Szczegółowym badaniem objęto ⁵⁵⁰ wniosków o zmianę koncesji. Powodem zmiany warunków koncesji każdorazowo było rozszerzenie przestrzeni, w obrębie której podmiot był uprawniony do prowadzenia działalności koncesyjnej oraz dodatkowo w ⁴⁵¹ przypadkach przedłużenie terminu obowiązywania koncesji. Akta spraw objętych szczegółową kontrolą nie zawierały: projektu zagospodarowania złoża, dokumentacji geologicznych ani dodatków do tych dokumentacji. Jak wyjaśnił Geolog Wojewódzki: „2 egz. projektu zagospodarowania złoża (PZZ) stanowiły załącznik do wniosku koncesyjnego. Po wydaniu decyzji zmieniającej koncesję jeden egz. PZZ jest odsyłany do wnioskodawcy a drugi jest archiwizowany w Wojewódzkim Archiwum Geologicznym. Nie było podstaw do załączania do wniosków dokumentacji geologicznej lub dodatków do tych dokumentacji ze

⁴⁵ Tj. wójt gminy Płońsk (złóżce Poczemini I), wójt gminy Wąsewo (złóżce Przyborowice III), wójt gminy Zakrzew (złóżce Dąbrówka Podlężna IV), wójt gminy Płońsk (złóżce Dalanówek XXIV), wójt gminy Kałuszyn (złóżce Przytoka XI), wójt gminy Pokrzywica (złóżce Strzyże II), wójt gminy Sierp (złóżce Zbójno II), wójt gminy Żaluzki (złóżce Przyborowice XII).

⁴⁶ Tj. nr 32/22/PE.I z 16.02.2022 r., 160/21/PE.I z 30.06.2021 r., 156/21/PE.I z 22.06.2021 r. i 128/21/PE.I z 16.06.2021 r.

⁴⁷ Tj. nr 39/22/PE.I z 28.02.2022 r.

⁴⁸ Tj. nr 104/18/PE.I, 105/18/PE.I, 289/19/PE.I, 188/19/PE.I, 57/19/PE.I, 177/20/PE.I, 287/20/PE.I, 176/20/PE.I, 26/20/PE.I, 138/20/PE.I, 128/21/PE.I, 160/21/PE.I, 156/21/PE.I i 32/22/PE.I.

⁴⁹ Tj. nr 219/20/PE.I, 74/21/PE.I i 155/19/PE.I.

⁵⁰ Tj. PE-I.7422.35.2018.MŁ, PE-I.7422.3.2019.KK, PE-I.7422.15.2020.MŁ, PE-I.7422.50.2020.MM i PE-I.7422.44.2021.KŁ.

⁵¹ Tj. PE-I.7422.35.2018.MŁ, PE-I.7422.15.2020.MŁ, PE-I.7422.50.2020.MM i PE-I.7422.44.2021.KŁ.

względu na to, że przedmiotowe opracowania znajdowały się w posiadaniu organu - były zarchiwizowane w Wojewódzkim Archiwum Geologicznym.". Organ każdorazowo dokonał uzgodnień z innymi organami w zakresie zgodności z aktami miejscowymi dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego nieruchomości objętych wnioskami o zmianę koncesji. Ustalono, że w przypadku 4⁵² wniosków przedsiębiorcy nie załączyli kompletu dokumentów na dowód dysponowania środkami w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności (akta kontroli str. 2639-2640, 2642-2653, 2617-2632)

Na podstawie szczegółowego badania 4 wniosków o przeniesienie udzielonej koncesji stwierdzono, że:

- zawierały one elementy określone w art. 36 ust. 1 pkt 1-4 Pgg oraz dowód uiszczenia opłaty skarbowej;
- w 2⁵³ przypadkach organ wydał decyzję, mimo iż wnioskodawcy nie przedłożyli dowodu na utworzenie rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w 2⁵⁴ przypadkach organ wydał decyzję nie weryfikując uprzednio wysokości środków finansowych wykazanych przez wnioskodawców na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego z wysokością środków finansowych zgromadzonych na ten cel przez dotychczasowych koncesjonariuszy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w 3⁵⁵ przypadkach przedsiębiorcy nie załączyli kompletu dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań związanych z wykonywaniem zamierzonej działalności na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 5 Pgg (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2641, 2642-2653, 2617-2632)

Ustalono, że w latach 2018-2022 (do 31 marca) na 10 postępowań wszczętych z urzędu w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji 1⁵⁶ postępowanie zakończono cofnięciem bez odszkodowania koncesji na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 Pgg z powodu wydobywania kopaliny poza obszarem objętym koncesją. W pozostałych przypadkach sprawy umorzono jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 105 k.p.a. i art. 37 ust. 3 pkt 1 Pgg. W przypadku 4⁵⁷ postępowań zakończonych ich umorzeniem organ nie wydał zgodnie z art. 37 ust. 1 Pgg postanowień, w których należało wezwać przedsiębiorców do usunięcia naruszeń, a także określić termin oraz sposób ich usunięcia, a jedynie zawiadomił stronę o wszczęciu postępowania. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „W przedmiotowych postępowaniach nie wydano postanowień o których mowa w art. 37 ust. 1 Pgg z uwagi na to, że braki wskazane w zawiadomieniach wszczynających te postępowania zostały w terminach od 5 do 13 dni od wysłania zawiadomień uzupełnione przez przedsiębiorców. Wobec powyższego zaistniały przesłanki o umorzeniu postępowań w sprawie cofnięcia koncesji.". W 1⁵⁸ przypadku sprawę umorzono pomimo, iż przedsiębiorca nie usunął naruszeń w sposób określony przez organ w wydanym postanowieniu i wyznaczonym terminie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Pozostałe przypadki umorzenia postępowań zostały wydane zgodnie z art. 105 k.p.a. i art. 37 ust. 3 pkt 1 Pgg.

(akta kontroli str. 5-6, 2617-2632, 2654-2657, 2658-2665, 2666-2671, 2727-2735)

⁵² Tj. PE-I.7422.35.2018.MŁ, PE-I.7422.3.2019.KK, PE-I.7422.15.2020.MŁ i PE-I.7422.44.2021.KL.

⁵³ Tj. PE-I.7422.20.2019.MŁ i PE-I.7422.37.2020.KL.

⁵⁴ Tj. PE-I.7422.20.2019.MŁ i PE-I.7422.41.2021.KL.

⁵⁵ Tj. PE-I.7422.20.2019.MŁ, PE-I.7422.37.2020.KL i PE-I.7422.53.2021.ES.

⁵⁶ Tj. PE-I.7422.5.2018.AB.

⁵⁷ Tj. PE-I.7422.51.2020.KP, PE-I.7422.42.2020.KP, PE-I.7422.44.2020.KP, PE-I.7422.41.2020.KP.

⁵⁸ Tj. PE-I.7422.28.2019.PS.

Szczegółowym badaniem objęto ²⁵⁹ postępowania o stwierdzenie wygaśnięcia koncesji. Decyzje wygaszające wydano na podstawie złożonych przez przedsiębiorców wniosków, zgodnie z art. 38 Pgg, w związku z zakończeniem wydobywania kopaliny. Koncesjonariusze rozliczyli zasoby złoża kopaliny w dodatku do dokumentacji geologicznej złoża, zatwierdzonym przez organ przed wydaniem decyzji wygaszających koncesje zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów⁶⁰. Do wniosków załączono dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

(akta kontroli str. 2579)

Stwierdzono, że 3 (z 4) decyzje przenoszące koncesję; 2 (z 2) decyzje wygaszające koncesję; 4 (z 5) decyzje zmieniające koncesję objęte szczegółową kontrolą, wydane zostały terminowo i zgodnie z art. 35 i 36 k.p.a. W przypadku ¹⁶¹ postępowania w sprawie przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu, ¹⁶² postępowania w sprawie zmiany koncesji - postępowania prowadzono dłużej niż wynika to z art. 35 § 3 k.p.a., a strony nie zostały zawiadomione o niezataśnieniu sprawy w terminie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Ponadto w ¹⁶³ przypadku organ nie zawiadomił strony o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że nie zawiadomiono wnioskodawcy, ponieważ: „W sprawie występowała jedna strona – wnioskodawca. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku postępowań wszczynanych na wniosek, obowiązek zawiadomienia, o którym mowa w przepisie art. 61 § 4 k.p.a. dotyczy stron innych niż wnioskodawca⁶⁴”.

(akta kontroli str. 2551-2553, 2556-2565, 2571-2573, 2574-2575, 2576-2578)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał ²⁶⁵ decyzje odmawiające udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża. W uzasadnieniu do decyzji dotyczącej odmowy udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża Janki-Sokołów 1 organ jako podstawę odmowy wskazał art. 24 ust. 1 i art. 26 ust. 1 pkt 4 Pgg. Natomiast w uzasadnieniu decyzji odmawiającej udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża Chrzczony organ jako podstawę odmowy wskazał art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg. W żadnym z ww. przypadków organ nie wskazał w uzasadnieniu art. 29 Pgg. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że w przypadku obu decyzji „Nie wystąpiły przesłanki odmowy udzielenia koncesji określone w art. 29 ust. 1-3 Pgg. Należy podkreślić, że udzielanie koncesji i odmowa udzielenia koncesji jest regulowana także przepisami Prawo przedsiębiorców. W przedmiotowej sprawie organ odmówił udzielenia koncesji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 Prawo przedsiębiorców, który stanowi, że odmawia się udzielenia koncesji w przypadku niespełnienia warunków udzielania koncesji.”.

(akta kontroli str. 2580-2588, 2613-2616)

Wszystkie postępowania zakończone wydaniem decyzji o odmowie udzielenia koncesji objęte szczegółową kontrolą prowadzone były terminowo i zgodnie z art. 35 i 36 k.p.a. Jedynie w przypadku ¹⁶⁶ decyzji organ nie zawiadomił strony o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2551-2553, 2556-2565, 2576-2578)

⁵⁹ Tj. nr 287/21/PE.I z 22.10.2021 r. i 34/22/PE.I z 16.02.2022 r.

⁶⁰ Dz. U. 2015 poz. 987.

⁶¹ Tj. nr 165/19/PE.I z 04.07.2019 r.

⁶² Tj. nr 223/18/PE.I z 13.09.2018 r.

⁶³ Tj. nr 155/19/PE.I z 26.06.2019 r.

⁶⁴ LEX nr 3085409 wyrok WSA z dnia 17 marca 2020 r.

⁶⁵ Tj. nr 11/19/PE.I z 6 maja 2019 r. i 3/21/PE.I z 14 stycznia 2021 r.

⁶⁶ Tj. nr 110/19/PE.I z 06.05.2019 r.

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał 213 decyzji stanowiących podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, z tego 205 kompletów dokumentów przekazano państwowej służbie geologicznej prowadzącej rejestr obszarów górniczych (dalej: „ROG”). W 8 przypadkach organ nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 152a ust. 4 Pgg i nie przekazał PIG-PIB dokumentów stanowiących podstawę wpisu do ROG (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W 39 przypadkach organ przekazał do PIG-PIB dokumenty z przekroczeniem terminu 14 dni określonego w § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, a w 46 przypadkach dokumenty przekazano w trakcie biegu terminu przewidzianego na uprawomocnienie się decyzji koncesyjnej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 555-556, 564-579)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) wykonywanie bieżącej kontroli nad przebiegiem postępowań związanych z udzielaniem koncesji w UMWM należało zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Departamentu PE do kompetencji kierownika Wydziału Geologii w Departamencie PE. Ponadto zgodnie z § 15 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, Dyrektor Departamentu PE odpowiadał za prawidłowe, terminowe i należyte załatwianie spraw powierzonych Departamentowi. Przebieg postępowań koncesyjnych prowadzonych w Wydziale Geologii był monitorowany z wykorzystaniem obowiązującego w UMWM elektronicznego systemu obiegu dokumentów (eDOKweb), który pozwalał kierownikowi Wydziału Geologii oraz dyrekcji Departamentu PE na wgląd do akt spraw prowadzonych przez poszczególnych pracowników (także generowanie odpowiednich raportów) i monitorowanie w ten sposób realizacji zadań.

(akta kontroli str. 2736-2742)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech decyzjach koncesyjnych Marszałek ustanowił obszar górniczy na terenie działek objętych zakazem *likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych.*

Stanowiło to naruszenie zakazu określonego w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 24 Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu oraz § 3 ust. 1 pkt 2 Uchwały nr 63/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. I tak:

- 1.1 decyzją nr 292/19/PE.I (znak: PE-I.7422.49.2019.PS) z 12 grudnia 2019 r. Marszałek udzielił koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego „Dalnia” z części działek o nr ewid. 41 i 42 (obręb Dalnia) oraz części działki o nr ewid. 343 (obręb Mdzewo), położonych na terenie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Z danych Geoportalu (wg stanu na 15 maja 2019 r.), dokumentacji zdjęciowej załączonej do informacji Departamentu PE z 29 sierpnia 2017 r.⁶⁷, a także notatki służbowej z 31 lipca

⁶⁷ Informacja sporządzona w związku z wnioskiem przedsiębiorcy o zniesienie zakazu wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu na działkach o nr ewid. 41, 42 w miejscowości Dalnia, gmina Strzegowo położonych na terenie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

2017 r. dokumentującej wizję terenową na działkach 41 i 42 wynika, że na przedmiotowych działkach „porastają młode kilkuletnie sosny i brzozy”.

(akta kontroli str. 2232-2236, 2503, 2971-2972)

- 1.2 decyzją nr 171/20/PE.I (znak: PE-I.7422.30.2020KK) z 4 września 2020 r. Marszałek udzielił koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża kruszywa naturalnego „Lewiczyn” z terenu działek o nr ewid. 244/1 i 244/3 (w obrębie Lewiczyn), położonych na terenie Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Dane Geoportalu (wg stanu na 15 maja 2019 r.) wskazują na występowanie zadrzewień śródpolnych na działce 244/3.

(akta kontroli str. 2241-2245, 2975-2977)

- 1.3 decyzją nr 177/20/PE.I (znak: PE-I.7422.16.2020.MM) z 8 września 2020 r. Marszałek udzielił koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego (piaskowo-żwirowego) „Unikowo” na działkach o nr ewid. 165/2, 166/2/ 167/2, 239/3 położonych na terenie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Dane Geoportalu (wg stanu na 15 maja 2019 r.) wskazują, że na działkach 167/2 i 239/3 (przed podziałem działka 239/2) występowały zadrzewienia śródpolne. Występowanie tych zadrzewień potwierdzono również w notatce służbowej⁶⁸ (dokumentującej wizję terenową), w której stwierdzono, że: „przedmiotowe działki o powierzchni około 12 ha pokryte są roślinnością ugorową, będącą na etapie zarastania samosiejkami drzew”.

(akta kontroli str. 1097-1100, 2228-2231, 2974)

W ramach dokonywanych zmian rozporządzenia w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu⁶⁹ nie zastosowano odstępstw od zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych na terenie działek objętych trzema decyzjami koncesyjnymi.

Odnosząc się do udzielenia każdej z trzech decyzji koncesyjnych na obszarach objętych zakazem podano:

- 1.1 (dotyczy koncesji nr 292/19/PE.I, znak: PE-I.7422.49.2019.PS, z 12 grudnia 2019 r.) Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji wyjaśniła: „W dniu 25 maja 2017 r. do Urzędu wpłynął wniosek o zniesienie zakazu wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu na działkach nr 41 i 42 obręb Dalia, gmina Strzegowo (...). Zgodnie z definicją drzewo, to wieloletnia roślina o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie podczas rozwoju roślin (...). W związku z powyższym,

⁶⁸ Notatka służbowa z dnia 16 maja 2014 r. znak: PŚ-ZD-II.7122.29.2013.AK.

⁶⁹ Zmiany do rozporządzenia w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu dokonano: uchwałą nr 34/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 18 lutego 2013 r. zmieniającą niektóre rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego dotyczące obszarów chronionego krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 2486); uchwałą nr 6/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 stycznia 2017 r. zmieniającą rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2017 r. poz. 1183); uchwałą nr 143/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 27 września 2017 r. zmieniającą rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2017 r. poz. 8795); uchwałą nr 65/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 maja 2018 r. zmieniającą rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2018 r. poz. 5672); uchwałą nr 26/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2018 r. zmieniającą rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2018 r. poz. 13181).

zniesienie ww. zakazu z omawianego terenu nie przyczyniło się do likwidowania zadrzewień śródpolnych.”.

(akta kontroli str. 2482-2490)

Należy zauważyć, że w powyższych wyjaśnieniach nie odniesiono się do zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych. W związku z przywołaniem przez składającą wyjaśnienia definicji drzewa, NIK wskazuje, że definicję zadrzewienia określono w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷⁰. Zgodnie z art. 5 pkt 27 ustawy o ochronie przyrody zadrzewienie to pojedyncze drzewa, krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷¹ lub plantacją, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu. W myśl przytoczonej powyżej definicji nawet pojedyncze drzewa i krzewy stanowią zadrzewienia, niezależnie od ich wieku. Nie można zatem zgodzić się z wyjaśnieniami, że nie przyczyniono się do likwidacji zadrzewień.

1.2 (dotyczy decyzji nr 171/20/PE.I z 4 września 2020 r.) Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji wyjaśniła: „(...) Decyzja nr 171/20/PE.I (...) została wydana z uwagi na fakt, że jest zgodna z uchwałą nr 63/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 maja 2020 r. Przedmiotową kwestię wyjaśniono w uzasadnieniu ww. decyzji: „Złoże „Lewiczyn” udokumentowane na działkach o nr ewid. 244/1 i 244/3 w obrębie Lewiczyn położone jest na terenie Z-ROChK (uchwała nr 63/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 maja 2020 r.). Zgodnie z § 3 ust.1 pkt 3 ww. uchwały na tym obszarze obowiązuje zakaz wydobywania do celów gospodarczych skał. Zakaz ten nie dotyczy działek objętych wnioskiem koncesyjnym, tj. działki o nr ewid. 244/1 wyłączonej z tego zakazu na podstawie § 3 ust. 4 pkt 3 ww. uchwały oraz działki nr 244/3 wyłączonej z zakazu na podstawie § 3 ust. 4 pkt 1 ww. uchwały. Ponadto w części V decyzji jest zapis: „Niniejsza koncesja nie narusza praw właścicieli nieruchomości gruntowych i nie zwalnia z obowiązku przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska i ochrony gruntów rolnych i leśnych.”.

(akta kontroli str. 2482-2490)

NIK wskazuje, że przytoczona w wyjaśnieniach uchwała nr 63/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 maja 2020 r. wprowadza odstępstwo od zakazu wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopanych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu. Uchwała ta nie wprowadziła natomiast odstępstw od zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych – zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały nr 63/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 maja 2020 r. zakaz ten obowiązuje. Oznacza to, że przedmiotowa decyzja koncesyjna nie była zgodna z uchwałą, na którą powołano się w wyjaśnieniach.

1.3 (dotyczy decyzji nr 177/20/PE.I z 8 września 2020 r.) Sekretarz Województwa wyjaśnił: „(...) Decyzja nr 177/20/PE.I (...) została wydana z uwagi na fakt zmiany rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, w brzmieniu

⁷⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm., dalej: „ustawa o ochronie przyrody”.

⁷¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.

określonym uchwałą nr 26/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2018 r. Zgodnie z ww. uchwałą na działkach nr ew. 165/2, 166/2, 167/2, 239/2 położonych w obrębie Unikowo, gm. Strzegowo zniesiono obowiązujący zakaz wydobywania kopalin, a wniosek strony spełniał wszystkie wymagania określone w przepisach prawa. Nieruchomości oznaczone jako dz. ew. 165/2, 166/2, 167/2 oraz 239/2 (...) zgodnie z dostępnym w aktach sprawy wypisem z rejestru gruntów (...) zostały sklasyfikowane jako grunty orne (...) Brak jest w rejestrze gruntów wzmianki o sklasyfikowaniu na ww. gruntach, gruntów zadrzewionych. (...) Niezwykle istotny jest fakt, że w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, w zasadach zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych wskazano, że do gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych – Lzr (pozycja nr 6 załącznika) zalicza się grunty, będące enklawami lub półenklawami użytków rolnych, na których znajdują się śródpolne skupiska drzew i krzewów lub tylko drzew, w wieku powyżej 10 lat, niezaliczone do lasów lub sadów. Zgodnie z notatką służbową z dnia 16 maja 2014 r. na przedmiotowych gruntach znajdowały się samosiejki drzew. Wygląd samosiewów i ich siedlisko jednoznacznie wskazywały, że rośliny te mogą mieć ok. 2-3 lat. Tym samym, wiek 10 lat przekroczyć mogły dopiero w ok. 2022 r. Nie bez znaczenia jest również legalna definicja drzewa, która zawarta została w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...). Zgodnie z przedmiotową definicją drzewo to wieloletnia roślina o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie podczas rozwoju roślin. (...).”

(akta kontroli str.1053-1058)

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach i ponownie zwraca uwagę na określoną w ustawie o ochronie przyrody definicję zadrzewienia, zgodnie z którą nawet pojedyncze drzewa i krzewy stanowią zadrzewienia, niezależnie od ich wieku. W odniesieniu do wskazania przez składającego wyjaśnienia, że w wypisie z rejestru gruntów nie było wzmianki o sklasyfikowaniu na ww. gruntach, gruntów zadrzewionych, NIK wskazuje, że wypis taki przedstawia stan na dzień jego sporządzenia, a nie na dzień udzielenia koncesji. Wypis nie może być zatem podstawą do uznania, że nie było zadrzewień. Przywołana w wyjaśnieniach uchwała nr 26/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2018 r. wprowadziła odstępstwa od zakazu wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu. Wprowadzenie odstępstw od tego zakazu, nie wyklucza obowiązywania pozostałych zakazów (wprowadzonych rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu), w tym zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych. NIK podkreśla, że Marszałek, to organ ochrony przyrody (zgodnie z art. 91 pkt 2b ustawy o ochronie przyrody), a wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa (art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Udzielenie przez Marszałka koncesji powinno być poprzedzone analizą czy koncesja nie będzie naruszać zakazów określonych w obszarze chronionego krajobrazu.

2. Organ nie wyegzekwował usunięcia przez przedsiębiorcę naruszeń warunków koncesji w sposób i w terminie określonym w wydanym, na podstawie art. 37

ust. 1 Pgg, postanowieniu⁷² oraz nie naliczył opłaty dodatkowej, w związku z naruszeniem przez przedsiębiorcę granic obszaru górniczego, wyznaczonego w decyzji udzielającej koncesji.

Pismem z 22 maja 2019 r. Okręgowy Urząd Górniczy w Warszawie (dalej: „OUG”) zawiadomił Geologa Wojewódzkiego o stwierdzeniu (w wyniku przeprowadzonej kontroli) naruszenia granic obszaru górniczego „Zbójno II” przez przedsiębiorcę prowadzącego wydobywanie, na podstawie koncesji udzielonej przez Wojewodę Mazowieckiego decyzją 25 września 2000 r. Do pisma załączono szkic pomiaru wyrobiska. Marszałek wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji. Postanowieniem z 25 lipca 2019 r. Marszałek zobowiązał przedsiębiorcę m.in. do wydobywania kopaliny w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w koncesji oraz ukształtowania wyrobiska eksploatacyjnego w sposób zapewniający zachowanie ustalonych w koncesji granic obszaru górniczego, w terminie do 30 września 2019 r. Pismem z 7 sierpnia 2019 r. przedsiębiorca poinformował organ koncesyjny, że: „(...) Faktycznie na skutek eksploatacji złoża Zbójno II (...) nastąpiło miejscowe przekroczenie granic złoża (...) miejsca te zostały obmierzone wniosłem opłatę eksploatacyjną od wydobytej kopaliny (...) przystąpiłem do procedury wykonania dodatku do dokumentacji geologicznej złoża Zbójno II, w której to nastąpi powiększenie złoża (...)”. W dniu 22 listopada 2019 r. przedsiębiorca przedłożył dodatek nr 2 do dokumentacji geologicznej złoża kruszywa naturalnego „Zbójno II”, w którym zmieniono granice złoża. Marszałek zatwierdził dodatek decyzją z 16 czerwca 2020 r.⁷³, a następnie decyzją nr 96/20/PE.I z 16 czerwca 2020 r. umorzył w całości postępowanie w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji. W uzasadnieniu do decyzji umarzającej organ wskazał, że postępowanie wszczęte 25 lipca 2019 r. stało się bezprzedmiotowe ponieważ nastąpiła zmiana granic złoża.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „Decyzją umarzającą postępowanie organ wskazał, że skoro nastąpiła zmiana granic złoża postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji stało się bezprzedmiotowe (...) Nie wydawano decyzji nakładającej na przedsiębiorcę opłatę dodatkową (...) gdyż w ocenie organu koncesyjnego nie wystąpiły przesłanki do wydania takiej decyzji (...). W informacji otrzymanej z urzędu górniczego (...) nie podano jaka ilość kopaliny mogła zostać wydobyta z naruszeniem warunków określonych w koncesji.”.

(akta kontroli str. 2658-2665, 2666-2671, 2727-2735, 2743-2746)

Zgodnie z art. 37 ust. 2 Pgg w przypadku gdy przedsiębiorca nie wykonał postanowienia, organ koncesyjny może, bez odszkodowania cofnąć koncesję. NIK wskazuje, że organ mimo nieusunięcia przez przedsiębiorcę naruszeń w terminie do 30 września 2019 r., a jedynie złożenia deklaracji przystąpienia do wykonania dodatku do dokumentacji geologicznej złoża „Zbójno II”, który zmienił granice złoża, nie cofnął koncesji. Ponadto, zdaniem NIK, umarzając postępowanie w związku z przedłożeniem przez przedsiębiorcę dodatku nr 2 do dokumentacji geologicznej złoża Zbójno II (w którym zmieniono granice złoża), organ koncesyjny *de facto* zaakceptował fakt prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności z naruszeniem warunków koncesji w okresie od maja 2019 r. (tj. od momentu stwierdzenia przez OUG w Warszawie naruszenia granic obszaru górniczego) do czerwca 2020 r. (16 czerwca 2020 r. Marszałek zatwierdził dodatek nr 2 do dokumentacji geologicznej złoża, w którym zmieniono granice złoża), tj. przez ponad rok. Ponadto, zgodnie z art. 139 ust. 1 Pgg wykonywanie przez przedsiębiorcę działalności z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym albo w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych podlega opłacie

⁷² Tj. nr 8/19/PE.I z 25.07.2019 r.

⁷³ Decyzja nr 95/20/PE.I, znak PE.I.7427.70.2019.MŁ.

dodatkowej. Zdaniem NIK wystąpiły przesłanki do naliczenia przez organ opłaty dodatkowej. Zdaniem NIK odstępując od ustalenia, w drodze decyzji, opłaty dodatkowej Marszałek, zaakceptował nielegalną działalność przedsiębiorcy.

3. W wyniku szczegółowego badania wniosków o udzielenie, zmianę i przeniesienie koncesji ustalono, że wnioski te rozpatrzono w oparciu o niepełne dane dotyczące środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Było to niezgodne z opublikowanymi w BIP wytycznymi określającymi rodzaje dokumentów, które należy przedłożyć do wniosku w celu zapewnienia wykonywania zamierzonej działalności.

W opublikowanych w BIP wytycznych wskazano, że do wniosku należy dołączyć zaświadczenie banku (w którym prowadzony jest główny rachunek bieżący wnioskodawcy), określające wielkość posiadanych środków finansowych oraz zdolność kredytową podmiotu, zaświadczenie właściwego urzędu skarbowego (dalej: US) o niezaleganiu z wpłatami należności budżetowych, zaświadczenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) o niezaleganiu z opłatą składek, wykaz posiadanych maszyn i urządzeń do eksploatacji kopaliny (lub umowa wynajmu/dzierżawy w/w sprzętu, itp.). Tymczasem szczegółowe badanie wniosków wykazało, że:

- a) (dotyczy 15 wniosków o udzielenie koncesji) do 6⁷⁴ wniosków nie dołączono zaświadczeń US i ZUS; do 5⁷⁵ wniosków nie dołączono wykazu sprzętów jakimi dysponowali wnioskodawcy; do 11⁷⁶ wniosków nie dołączono zaświadczeń z banków określających wysokość środków finansowych jakimi dysponowali przedsiębiorcy, a w 2⁷⁷ przypadkach załączono zaświadczenia bez podania informacji o wysokości zgromadzonych środków. Nie weryfikowano również posiadania przez wnioskodawców środków kadrowych w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności.

(akta kontroli str. 564-579, 2617-2632, 2743-2746)

- b) (dotyczy 5 wniosków o zmianę udzielonej koncesji) do 3⁷⁸ wniosków nie załączono zaświadczeń US o niezaleganiu z wpłatami należności budżetowych; do 2⁷⁹ wniosków nie załączono zaświadczeń ZUS o niezaleganiu z opłatą składek; do 1⁸⁰ wniosku nie załączono wykazu maszyn i urządzeń do eksploatacji kopaliny (lub umowy wynajmu/dzierżawy w/w sprzętu); do 4⁸¹ wniosków nie załączono zaświadczeń banków, w których prowadzony jest główny rachunek bieżący wnioskodawców, określających wielkość posiadanych środków finansowych oraz zdolność kredytową podmiotów.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. 2639-2640, 2642-2653, 2617-2632)

- c) (dotyczy 4 wniosków o przeniesienie udzielonej koncesji) do 3⁸² wniosków nie przedłożono zaświadczenia banku, w którym prowadzony jest główny rachunek bieżący wnioskodawcy, określający wielkość posiadanych środków finansowych oraz zdolność kredytową.

⁷⁴ Tj. PE-I.7422.36.2019.MŁ, , PE-I.7422.16.2020.MM, PE-I.7422.13.2020.KK, PE-I.7422.10.2020.MŁ, PE-I.7422.9.2020.MŁ i PE-I.7422.6.2021.KP.

⁷⁵ Tj. PE-I.7422.17.2018.MŁ, PE-I.7422.37.2018.MŁ, PE-I.7422.15.2019.KK, PE-I.7422.13.2020.KK i PE-I.7422.8.2021.MM.

⁷⁶ Tj. PE-I.7422.17.2018.MŁ, PE-I.7422.10.2018.MŁ, PE-I.7422.37.2018.MŁ, PE-I.7422.15.2019.KK, PE-I.7422.13.2020.KK, PE-I.7422.10.2020.MŁ, PE-I.7422.41.2019.PS, PE-I.7422.9.2020.MŁ, PE-I.7422.49.2020.KL, PE-I.7422.8.2021.MM i PE-I.7422.6.2021.KP.

⁷⁷ Tj. PE-I.7422.36.2019.MŁ i PE-I.7422.16.2020.MM.

⁷⁸ Tj. PE-I.7422.3.2019.KK, PE-I.7422.15.2020.MŁ i PE-I.7422.44.2021.KL.

⁷⁹ Tj. PE-I.7422.15.2020.MŁ i PE-I.7422.44.2021.KL.

⁸⁰ Tj. PE-I.7422.15.2020.MŁ.

⁸¹ Tj. PE-I.7422.35.2018.MŁ, PE-I.7422.3.2019.KK, PE-I.7422.15.2020.MŁ i PE-I.7422.44.2021.KL.

⁸² Tj. PE-I.7422.20.2019.MŁ, PE-I.7422.37.2020.KL i PE-I.7422.53.2021.ES.

W żadnym z ww. przypadków organ nie wzywał do uzupełnienia wniosku poprzez przedłożenie brakujących zaświadczeń. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że „Ustawa Prawo geologiczne i górnicze nie dokonuje podziału środków na środki finansowe, techniczne i kadrowe, jakie powinien przedstawić wnioskodawca składając wniosek o udzielenie koncesji. Z uwagi na powyższe przy rozpatrywaniu wniosków koncesyjnych organ sprawdzał wnioski pod kątem posiadania środków finansowych i środków technicznych uznając, że środki techniczne obejmują też środki kadrowe. Bowiem jeśli wnioskodawca wskazywał, że posiada maszyny do prowadzenia działalności to należy przyjąć, że posiada również kadrę, która obsługuje te maszyny.”. Geolog wyjaśnił również, że „Ustawa nie określa jakie dowody ma przedstawić wnioskodawca na potwierdzenie faktu, że ma środki umożliwiające prowadzenie działalności wydobywczej. Wnioskodawca sam decyduje jakie dowody przedstawia na potwierdzenie tego, że ma środki umożliwiające mu prowadzenie takiej działalności. W każdym odrębnym postępowaniu o przeniesienie koncesji organ koncesyjny ocenia zgromadzone dowody i na tej podstawie podejmuje rozstrzygnięcie. Wytyczne publikowane w BIP mają charakter pomocniczy i są przykładowymi dowodami potwierdzającymi posiadanie środków na prowadzenie działalności. Nie jest to katalog zamknięty i nie wskazano, że przedsiębiorca powinien obligatoryjnie przedłożyć wszystkie wymienione w BIP załączniki.”.

(akta kontroli str. 564-579, 2617-2632, 2743-2746)

Ze złożonych wyjaśnień Geologa Wojewódzkiego wynika, iż organ pomimo że wymagał od przedsiębiorcy konkretnych dowodów (wykaz załączników w BIP) na potwierdzenie okoliczności określonych w art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg, dokonywał rozstrzygnięć i wydawał decyzje koncesyjne w oparciu o niepełny materiał dowodowy, ponadto nie egzekwował od wnioskodawców uzupełnienia wniosków w tym zakresie. Co więcej, w okresie objętym kontrolą, wystąpił ¹⁸³ przypadek odmowy udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin ze względu na zaległości podatkowe przedsiębiorcy ujawnione w zaświadczeniach ZUS i US. Organ koncesyjny odmawiając udzielenia koncesji kierował się opinią prawną⁸⁴ (dokument wewnętrzny UMWM), w której wskazano, że: „Ustawodawca nie sprecyzował środków jakie należy wskazać aby spełnić warunek określony w art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg, ale chodzi o środki finansowe, techniczne i kadrowe, a ubiegający się o koncesję musi dysponować środkami finansowymi w wielkości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności gospodarczej (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2016 r., II GSK 73/15, LEX nr 2083300). Środki finansowe w rozumieniu art. 24 Pgg stanowią wszelkie składniki, które obrazują kondycję finansową podmiotu ubiegającego się o koncesję. Wnioskodawca przedstawił zaświadczenie z banku o obrotach dokonywanych za pomocą swojego rachunku ale nie wykazał, że na tym rachunku posiada jakieś środki. Nie udowodnił więc, że posiada środki finansowe na bieżące prowadzenie działalności gospodarczej, a także na zabezpieczenie ewentualnych roszczeń osób trzecich (...) dotyczy to także ewentualnych szkód w środowisku. (...) Niewskazanie posiadania środków finansowych koniecznych do zagwarantowania prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności – w chwili składania wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin – jest wystarczającą przesłanką do tego aby odmówić udzielenia koncesji”. Takie stanowisko podzielił również Minister Klimatu i Środowiska w uzasadnieniu do decyzji⁸⁵ uchylającej zaskarżoną przez przedsiębiorcę decyzję Marszałka przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji,

⁸³ Tj. PE-I.7422.36.2020.MM.

⁸⁴ Opinia prawna z dnia 14 grudnia 2020 r. (PE-I.7422.36.2020.MM).

⁸⁵ Tj. decyzja z 18 maja 2021 r., znak: DGK-ZOL.761.10.2021.MB.

stwierdzając, że: „nie budzi wątpliwości organu odwoławczego, że przedsiębiorstwo powinno posiadać niezbędne środki finansowe dla zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności koncesyjnej.”.

(akta kontroli str. 2617-2632, 2639-2640, 2642-2653, 2617-2632)

W ocenie NIK wykazane przypadki udzielenia koncesji, a także zmiany i przeniesienia koncesji na inny podmiot, na podstawie wniosków, które nie zawierały wszystkich dokumentów będących dowodami na dysponowanie przez wnioskodawców środkami w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, o których mowa w opublikowanych w BIP wytycznych było działaniem nierzetelnym.

4. W ²⁸⁶ przypadkach organ wydał decyzje o przeniesieniu koncesji na rzecz innego podmiotu, mimo iż wnioskodawcy nie przedłożyli dowodu na utworzenie rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, co było niezgodne z art. 36 ust. 6 Pgg.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „Odnosnie złoża Lipowiec III (...) zgodnie z art. 128 ust. 6 pkt 1 lit. a Pgg obowiązek przeznaczania środków obowiązuje od dnia wymagalności opłaty eksploatacyjnej. Skoro złoża Lipowiec III nie było eksploatowane to przedsiębiorca wnioskujący o przeniesienie koncesji nie miał obowiązku przedłożenia posiadania rachunku funduszu likwidacji zakładu górniczego. W przypadku złoża Kobylniki III organ koncesyjny uznał, że przedłożona przez przedsiębiorcę lista operacji na rachunku bankowym spełnia ustawowy wymóg utworzenia rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górniczego.”.

(akta kontroli str. 2617-2632, 2641, 2642-2653)

W ocenie NIK nieegzekwowanie przez organ dowodu na potwierdzenie utworzenia odrębnego rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 36 ust. 6 Pgg. Przedsiębiorca na rzecz którego przenoszona jest koncesja na wydobywanie kopaliny winien jest przedłożyć organowi koncesijnemu, wraz ze złożonym wnioskiem, dowód na utworzenie odrębnego rachunku, na którym gromadzone będą corocznie środki w związku z likwidacją zakładu górniczego po zakończeniu eksploatacji złoża, niezależnie czy rzeczzone złoża było do chwili przeniesienia koncesji objęte działalnością eksploatacyjną. Przedłożenie wyciągu operacji z rachunku bankowego, bez wskazania że jest to odrębny rachunek przeznaczony na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, nie jest dowodem na spełnienie warunku przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu, określonego w art. 36 ust. 6 Pgg.

5. W ²⁸⁷ przypadkach organ dokonał rozstrzygnięcia i wydał decyzje nie weryfikując uprzednio wysokości środków finansowych wykazanych przez wnioskodawców na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego z wysokością środków finansowych zgromadzonych na ten cel przez dotychczasowych koncesjonariuszy, co było niezgodne z art. 36 ust. 6 Pgg.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że organ przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu nie wzywał przedsiębiorców o przekazanie informacji na temat wysokości środków finansowych zgromadzonych na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego ponieważ: „Nie ma podstaw prawnych do wzywania dotychczasowych przedsiębiorców z uwagi na to, że wnioski o przeniesienie koncesji spełniały wymagania ustawowe a (...) organ dysponuje danymi dotyczącymi wysokości opłat eksploatacyjnych i na tej podstawie może sam

⁸⁶ Tj. PE-I.7422.20.2019.MŁ i PE-I.7422.37.2020.KŁ.

⁸⁷ Tj. PE-I.7422.20.2019.MŁ i PE-I.7422.41.2021.KŁ.

ustalić jakie środki finansowe powinny być zgromadzone na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego.”.

(akta kontroli str. 2617-2632, 2641, 2642-2653, 2743-2746)

W ocenie NIK organ na podstawie posiadanych danych dotyczących opłat eksploatacyjnych wniesionych przez przedsiębiorcę nie był w stanie dokonać właściwej oceny stanu środków zgromadzonych na rachunku funduszu likwidacji zakładu górniczego koncesjonariusza, a jedynie oszacować minimalną kwotę. Nieweryfikowanie przez organ rzeczywistej wysokości środków zgromadzonych na rachunku funduszu likwidacji zakładu górniczego podmiotu zrzekającego się koncesji i tym samym wysokości środków jakie powinien wykazać przedsiębiorca wnioskujący o przeniesienie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 36 ust. 6 Pgg. Organ wydał decyzje bez uprzedniej weryfikacji czy koncesjonariusz na rzecz którego przeniesiona została koncesja zgromadził na rachunku bankowym funduszu likwidacji zakładu górniczego środki w kwocie odpowiadającej wartości zgromadzonej na ten cel przez podmiot zrzekający się koncesji oraz czy wysokość środków zgromadzonych na ten cel była wystarczająca i zgodna z art. 128 ust. 4 pkt 2 Pgg.

6. Jedna⁸⁸ z 15 objętych szczegółową kontrolą decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż nie uwzględniała dwóch nieruchomości gruntowych położonych w obrębie udokumentowanego złoża, obszaru i terenu górniczego (nr 98/1 obręb Łązek i 121/1 obręb Gnojno), a także błędnie wskazywała na dwie działki - zamiast prawidłowych działek błędnie wpisano działki nr 123 i 123/2 obręb Gnojno, co było niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt 2 Pgg oraz złożonym wnioskiem.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „W decyzji nr 105/18/PE.I nie ujęto działek nr 98/1 obręb Łązek i 121/1 obręb Gnojno z uwagi na omyłkę pisarską. Zamiast prawidłowych działek błędnie wpisano działki nr 123 i 123/2 obręb Gnojno.”.

W trakcie kontroli NIK organ uzupełnił wykaz nieruchomości gruntowych objętych koncesją na wydobywanie kopaliny o działki nr 98/1 obręb Łązek i 121/1 obręb Gnojno, a także wykreślił wskazane niewłaściwie działki 123 i 123/2 obręb Gnojno.

(akta kontroli str. 561-562, 564-579, 2549-2550, 2617-2632)

7. Stwierdzono przypadki prowadzenia przez organ koncesyjny postępowań o udzielenie, przeniesienie, zmianę udzielonej koncesji w sposób przewlekły. I tak:

- a) w przypadku 3⁸⁹ (z 15) decyzji udzielających koncesji czas trwania postępowań wyniósł od 45 do 83 dni i był dłuższy niż wynika to z art. 35 § 3 k.p.a. z uwzględnieniem terminów wyłączeń określonych w art. 35 § 5 k.p.a. W dwóch przypadkach nie zawiadomiono stron o niezakończonym sprawie w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a. W jednym⁹⁰ przypadku zawiadomiono stronę o tym, że sprawa została zakwalifikowana jako szczególnie skomplikowana, a jej załatwienie nastąpi nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Mimo to decyzja udzielająca koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża została wydana po upływie 67 dni od daty wpływu kompletnego wniosku, co było niezgodne z art. 35 § 1 i 3 k.p.a. Ponadto postępowanie o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża Dalanówek XXIV prowadzone było 83 dni, a decyzja została wydana 13 lutego 2020 r., mimo że ostatnie uzupełnienie

⁸⁸ Tj. nr 105/18/PE.I z 10.05.2018 r.

⁸⁹ Tj. nr 105/18/PE.I z 10.05.2018 r., 177/20/PE.I z 08.09.2020 r. i 26/20/PE.I z 13.02.2020 r.

⁹⁰ Tj. nr 105/18/PE.I z 10.05.2018 r.

wniosku wpłynęło do organu 24 października 2019 r., a uzgodnień w związku z art. 23 ust. 2a Pgg dokonano po upływie 14 dni od dnia wysłania projektu w celu zaopiniowania, tj. 30 października 2019 r. Zawiadomienie o zebraniu materiału umożliwiającego wydanie rozstrzygnięcia zostało wysłane 23 stycznia 2020 r., co było niezgodne z art. 35 § 1 i 3 k.p.a.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „Odnosnie złoża Gnojno-Petrykozy I 1 przekroczenie terminu o 7 dni było związane z tym, że pracownik w okresie od 7 do 20 maja 2018 r. był zaangażowany w przygotowywanie materiałów i udzielanie wyjaśnień kontrolerom Urzędu Wojewódzkiego prowadzącym w Wydziale Geologii kontrolę dotyczącą wydawania koncesji, a ponadto wysłanie takiej informacji i oczekiwanie na zwrotne potwierdzenie jej odbioru tylko przedłużyłoby postępowanie. W przypadku złoża Unikowo, decyzja nr 177/20/PE.I, pracownik wysyłając zawiadomienie o wszczęciu postępowania w wyniku omyłki pisarskiej wykasował informację, że sprawa jest skomplikowana i zostanie załatwiona nie później niż w ciągu dwóch miesięcy. Według wyjaśnienia pracownika przekazanego kierownikowi wydziału pracownik informację o tym, że sprawa jest skomplikowana przekazał wnioskodawcom telefonicznie, ale nie sporządzono z tej rozmowy notatki służbowej. W przypadku złoża Dalanówek XXIV, decyzja nr 26/20/PE.I, przekroczenie terminu jest wynikiem przypadku losowego. Pracownik prowadzący postępowanie zachorował nagle 29 listopada 2019 r. i do pracy już nie powrócił. Sprawy prowadzone przez niego na różnym etapie zaawansowania zostały rozdzielone pomiędzy innych pracowników wydziału. Każdy z tych pracowników prowadził około 20 swoich postępowań. Taka ilość spraw i obciążenie pracowników spowodowało, że nie było możliwe załatwienie sprawy w terminie określonym w k.p.a.”.

(akta kontroli str. 2551-2553, 2556-2565, 2566-2570, 2576-2578, 2617-2632)

- b) czas trwania ¹⁹¹ postępowania w sprawie przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu i ¹⁹² postępowania w sprawie zmiany koncesji wyniósł od 32 do 66 dni, i był dłuższy niż wynika to z art. 35 § 3 k.p.a. z uwzględnieniem terminów wyłączeń, określonych w art. 35 § 5 k.p.a. Strony nie zostały zawiadomione o niezakończonym w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a. Ponadto decyzję przenoszącą koncesję na wydobywanie kopaliny na rzecz innego podmiotu organ wydał po 34 dniach od zawiadomienia o zebraniu materiału umożliwiającego wydanie. W przypadku postępowania w sprawie zmiany koncesji udzielonej na wydobywanie kopaliny organ przesłał stronom zawiadomienie o zebraniu materiału umożliwiającego wydanie rozstrzygnięcia po 34 dniach od dokonania uzgodnień wynikających z art. 23 ust. 2a Pgg, co było niezgodne z art. 35 § 1 k.p.a.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „W przypadku złoża Kobylniki III, decyzja nr 165/19/PE.I, termin na załatwienie sprawy został przekroczony o 2 dni z uwagi na przeoczenie pracownika. W przypadku złoża Łubienica XV (...) przekroczenie terminu (...) wynikało z sytuacji kadrowej wydziału. Jeden z pracowników prowadzących postępowania koncesyjne i dotyczących projektów i dokumentacji złożowych przebywał na zwolnieniu lekarskim od 1 czerwca do końca września 2018 r. Z uwagi na powyższe sprawy prowadzone przez tego pracownika zostały rozdzielone na pozostałych pracowników i przy tak znacznej liczbie prowadzonych równolegle postępowań nastąpiło przekroczenie terminu na załatwienie sprawy. Ponadto dodał, że: „W przypadku złoża Kobylniki III nie wysyłano zawiadomienia

⁹¹ Tj. nr 165/19/PE.I z 04.07.2019 r.

⁹² Tj. nr 223/18/PE.I z 13.09.2018 r.

z uwagi na to, że (...) tylko wydłużyłoby prowadzone postępowanie. W przypadku złoża Łubienica XV strona nie została zawiadomiona z uwagi na przeoczenie pracownika wynikające z bardzo dużej ilości prowadzonych równolegle postępowań. Wskazał również, że decyzja przenosząca koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża Kobylniki III została wydana po 34 dniach od zawiadomienia o zebraniu materiału „Z uwagi na przeoczenie pracownika.”. Geolog wojewódzki wyjaśnił, że: „Organ wysłał zawiadomienie o zakończeniu postępowania 2 sierpnia 2018 r. tj. 34 dni po dokonaniu uzgodnień wynikających z art. 23 ust. 2a Pgg ze względu na sytuację kadrową w Wydziale Geologii. Jeden z pracowników prowadzących postępowania koncesyjne i dotyczących projektów i dokumentacji złożowych przebywał na zwolnieniu lekarskim od 1 czerwca do końca września 2018 r.”. (akta kontroli str. 2551-2553, 2556-2565, 2571-2573, 2574-2575, 2576-2578, 2617-2632)

8. W pouczeniu 2⁹³ (z 15) objętych szczegółowym badaniem decyzji udzielających koncesji nie poinformowano stron o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji organu, co było niezgodne z art. 107 § 1 ust. 7 k.p.a.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „W obu wypadkach brak w pouczeniu poinformowania stron o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania wystąpiło wskutek przeoczenia pracownika przy przygotowywaniu decyzji. W sprawie dotyczącej decyzji nr 156/21/PE.I z 22 czerwca 2021 r. udzielającej koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Zbójno II” właściwe pouczenie znajdowało się w projekcie decyzji przesłanej 19 maja 2021 r. do uzgodnień do Wójta Gminy Sierpc i Wójta Gminy Gozdowo.”.

(akta kontroli str. 563, 564-579, 580-583, 2617-2632)

9. W jednym⁹⁴ (z 15) objętym szczegółowym badaniem postępowaniu o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż przekroczono termin załatwienia sprawy. Było to niezgodne z art. 35 § 1 i 36 § 1 k.p.a.

Decyzja nr 176/20/PE.I udzielająca koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Kanigówek VII” została wydana 8 września 2020 r., tj. 8 dni po upływie terminu na załatwienie sprawy (organ wyznaczył termin na 31 sierpnia 2020 r.).

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „Dopiero w dniu 28 sierpnia 2020 r. do UMWM wpłynęły zwrotne potwierdzenia odbioru, a pracownik prowadzący postępowanie w okresie od 28 sierpnia do 4 września 2020 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim. Z uwagi na to, że 5-6 września 2020 r. były dniami wolnymi od pracy, decyzja została przygotowana 7 września i wysłana 8 września 2020 r. Ze względu na zaistniałą sytuację wyznaczenie nowego terminu na załatwienie sprawy wydłużyłoby trwanie postępowania.”. Ponadto wyjaśnił, że: „Zastępstwo (za nieobecnego pracownika) nie zostało wyznaczone z uwagi na to, że pozostali pracownicy prowadzili równolegle 20-30 postępowań administracyjnych i zastępstwo spowodowałoby opóźnienia w innych postępowaniach. Nieobecność pracownika była nieplanowana i krótkotrwała. Nie było możliwe szybkie przydzielenie zadań innemu pracownikowi.”.

(akta kontroli str. 564-579, 2551-2553, 2576-2578, 2617-2632)

10. Jedna⁹⁵ z 15 objętych szczegółową kontrolą decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, została przesłana w 11 dniu od daty jej wydania, co było niezgodne z art. 35 § 1 k.p.a.

⁹³ Tj. nr 160/21/PE.I z 30.06.2021 r. i 156/21/PE.I z 22.06.2021 r.

⁹⁴ Tj. nr 176/20/PE.I z 08.09.2020 r.

⁹⁵ Tj. nr 204/18/PE.I z 31.08.2018 r.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „Prawdopodobnie przyczyną tego stanu rzeczy jest przeoczenie pracownika.”.

(akta kontroli str. 2551-2553, 2556-2565, 2576-2578, 2617-2632)

11. W przypadku ¹⁹⁶ z 2 postępowań zakończonych odmową udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, objętych szczegółową kontrolą, strony nie zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania, co było niezgodne z art. 61 § 4 k.p.a.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „Brak zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania wynikał z przeoczenia pracownika.”.

(akta kontroli str. 2551-2553, 2556-2565, 2576-2578, 2617-2632)

W ocenie NIK niezawiadomienie stron o wszczęciu postępowania było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 61 § 4 k.p.a. Organ obowiązany jest każdorazowo zawiadomić stronę o wszczęciu postępowania.

12. Organ w dwóch postępowaniach o udzielenie koncesji⁹⁷, w których do wniosków dołączono niewiarygodne kserokopie pełnomocnictw do reprezentowania wnioskodawcy, nie podjął działań w celu przedłożenia przez wnioskodawców pełnomocnictw w odpowiedniej formie.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „Organ prowadził postępowanie zgodnie z art. 29 ustawy Prawo przedsiębiorców. Z ww. artykułu wynika, że organ nie może żądać ani uzależniać swojego rozstrzygnięcia od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonych kopii – chyba, że obowiązek taki wynika z przepisów prawa.”. W związku z powyższym: „organ nie wzywał wnioskodawców do uzupełnienia złożonych wniosków”. Geolog Wojewódzki nie wyjaśnił powodów nieegzekwowania od wnioskodawców oryginałów pełnomocnictw lub urzędowo poświadczonych odpisów. Stwierdził, że: „Prawdopodobnie mogło to wynikać z przeoczenia pracowników prowadzących postępowania.”.

(akta kontroli str. 561-562, 564-579, 2617-2632, 2639-2640, 2641, 2642-2653)

Zgodnie z art. 33 § 3 k.p.a. pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. W ocenie NIK procedowanie przez organ wniosków, do których nie dołączono oryginałów lub uwierzytelnionych kopii pełnomocnictw było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 33 § 3 k.p.a.

13. W przypadku ¹⁹⁸ z 15 decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż i ¹⁹⁹ z 5 decyzji zmieniających warunki udzielonej koncesji objętych szczegółową kontrolą, decyzje te nie zostały opublikowane w BIP ani w publicznie dostępnym wykazie danych UMWM, co było niezgodne z dyspozycją art. 72 ust. 6 uios.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „Niepodanie do publicznej wiadomości decyzji nr 204/18/PE.I i 223/18/PE.I wynikało z przeoczenia pracownika spowodowanym spiętrzeniem pracy w Wydziale Geologii.”.

⁹⁶ Zakończonego wydaniem decyzji nr 110/19/PE.I z 06.05.2019 r.

⁹⁷ Tj. PE-I.7422.17.2018.MŁ i PE-I.7422.91.2018.PS.

⁹⁸ Tj. nr 204/18/PE.I.

⁹⁹ Tj. nr 223/18/PE.I.

W trakcie kontroli NIK w dniu 28 lipca 2022 r. organ opublikował brakujące decyzje nr 204/18/PE.I i 223/18/PE.I w publicznie dostępnym wykazie danych UMWM zgodnie z dyspozycją art. 72 ust. 6 uios.

(akta kontroli str. 2589-2612, 2613-2616, 2633-2638)

14. W przypadku 4¹⁰⁰ decyzji objętych szczegółową kontrolą i opublikowanych w BIP na podstawie art. 72 ust. 6 uios czas od ich wydania do opublikowania wynosił od 8 do 27 dni, co było niezgodne z art. 72 ust. 6 uios.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „Publikacje w BIP w terminie innym niż ustawowy wynikają z tego, że każdy pracownik Wydziału prowadzi równocześnie 20-30 postępowań administracyjnych i przy tej ilości postępowań zdarzają się przeoczenia i nieterminowe działania o których mowa w pytaniu.”

(akta kontroli str. 2589-2612, 2613-2616)

W ocenie NIK organ winien był opublikować wydane decyzje niezwłocznie po ich wydaniu oraz tak zorganizować pracę aby zadania były realizowane terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

15. W przypadku 8¹⁰¹ (z 213) wydanych w latach 2018-2022 (do 31 marca) decyzji udzielających, zmieniających, przenoszących lub wygaszających koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż, stanowiących podstawę dokonania wpisu w ROG organ nie przekazał PIG-PIB wymaganych dokumentów stanowiących podstawę wpisu do tego rejestru, co było niezgodne z art. 152a ust. 4 Pgg i § 5 rozporządzenia w sprawie ROG.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: „W przypadku 6 postępowań PIG-PIB wykreślił złóż z rejestru na podstawie decyzji przesłanej przez organ do państwowej służby geologicznej w trybie art. 40 Pgg. W związku z tym nie wysłano ponownie pism z decyzjami wygaszającymi koncesje. W takich przypadkach do ROG wysyła się jedynie same decyzje bez załączania map obszaru i terenu górniczego. W 1 przypadku brak wysłania decyzji do ROG wynika z przeoczenia pracownika prowadzącego równolegle wiele postępowań administracyjnych (...) W 1 przypadku decyzja zmieniająca koncesję polegała na zmianie terminu rozpoczęcia eksploatacji i nie zmieniała danych zawartych w przekazanych uprzednio mapach obszaru i terenu górniczego.”

W trakcie kontroli NIK w dniu 7 lipca 2022 r. organ przekazał do PIG-PIB dokumenty dotyczące decyzji nr 33/19/PE.I wydanej 13 lutego 2019 r w celu dokonania wpisu do ROG.

(akta kontroli str. 555-556, 564-579, 591-597)

W ocenie NIK nieprzekazanie przez organ 8 z 213 dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do ROG było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 152a ust. 4 Pgg. Przekazanie dokumentów jedynie w trybie art. 40 Pgg nie wypełnia obowiązku określonego w art. 152a ust. 4 Pgg w odniesieniu do § 5 rozporządzenia w sprawie ROG. W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał 74 decyzje wygaszające koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż, z tego jedynie 6 nie zostało wysłanych do PIG-PIB w trybie art. 152a, zatem zasadą było przekazywanie prowadzącemu rejestr ROG dokumentów zarówno w trybie art. 40 Pgg jak i art. 152a Pgg.

¹⁰⁰ Tj. nr 32/22/PE.I, 156/21/PE.I, 128/21/PE.I i 39/22/PE.I.

¹⁰¹ Tj. nr 163/18/PE.I z 11.07.2018 r., nr 33/19/PE.I z 13.02.2019 r., nr 82/19/PE.I z 04.04.2018 r., nr 18/20/PE.I z 06.02.2020 r., nr 120/20/PE.I z 07.07.2020 r., nr 169/20/PE.I z 01.09.2020 r., nr 213/21/PE.I z 17.08.2021 r., nr 11/22/PE.I z 19.01.2022 r.

16. W przypadku 39¹⁰² z 213 wydanych w latach 2018-2022 (do 31 marca) decyzji stanowiących podstawę dokonania wpisu w ROG organ przekazał prowadzącemu ROG dokumenty w terminie od 15 do 530 dni od daty ich uprawomocnienia się, co było niezgodne z § 5 rozporządzenia w sprawie ROG.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że przekazanie ww. dokumentów po terminie: „Mogło być spowodowane przeoczeniem pracowników prowadzących postępowania wynikającym z dużej ilości prowadzonych postępowań, ograniczeniem funkcjonowania urzędu w trakcie epidemii COVID-19, a w 3 przypadkach długim oczekiwaniem na zwrotne potwierdzenie odbioru decyzji przez stronę. W tych 3 przypadkach dokumenty przekazano do ROG w terminie 3-4 dni od otrzymania zwrotnego potwierdzenia.”.

(akta kontroli str. 555-556, 564-579)

W ocenie NIK przekazywanie przez organ do PIG-PIB dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu w ROG w terminie od 15 do 530 dni od daty z którą decyzje stały się ostateczne, tj. z przekroczeniem terminu 14 dni, było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG. Dokumenty należało przekazać do prowadzącego rejestr ROG w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje stanowiące podstawę dokonania wpisu do ROG stały się ostateczne. Ponadto 23 z 39 decyzji przekazanych nieterminowo do prowadzącego rejestr ROG zostało wydanych w latach 2018-2019, a więc przed pandemią COVID-19, zatem wyjaśnienia niedotrzymania terminu określonego w rozporządzeniu w sprawie ROG przez organ z powodu pandemii w tych przypadkach jest niezasadne. Stwierdzona nieprawidłowość wskazuje na niewłaściwe funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.

17. W przypadku 46¹⁰³ (z 213) wydanych w latach 2018-2022 (do 31 marca) decyzji stanowiących podstawę dokonania wpisu w ROG organ przekazał prowadzącemu ROG dokumenty w trakcie biegu terminu przewidzianego na uprawomocnienie się decyzji koncesyjnej i przysługującego stronie na złożenie odwołania, w tym w 13¹⁰⁴ przypadkach przekazanie dokumentów nastąpiło w dniu ich wydania przez organ lub dnia następnego co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że przekazanie ww. dokumentów przed upływem terminu, w którym decyzje administracyjne stały się ostateczne: „Mogło być spowodowane przeoczeniem pracowników prowadzących postępowania wynikającym z dużej ilości prowadzonych postępowań, ograniczeniem funkcjonowania urzędu w trakcie epidemii COVID-19.”.

(akta kontroli str. 555-556, 564-579)

W ocenie NIK przekazywanie przez organ do PIG-PIB dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu w ROG w trakcie biegu terminu przysługującego stronie na złożenie odwołania było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG. Organ winien był przekazać dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do ROG w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne. Ponadto 28 (z 46) decyzji przekazanych w trakcie biegu terminu zostało wydanych w latach 2018-2019, a więc przed pandemią COVID-19,

¹⁰² Tj. 10 z 2018 r., 13 z 2019 r., 14 w 2020 r., 2 w 2021 r.

¹⁰³ Tj. 24 z 2018 r., 4 z 2019 r., 3 z 2020 r., 13 z 2021 r. i 2 z 2022 r. (do 31 marca).

¹⁰⁴ Tj. nr. 164/18.PE.I z 12.07.2018 r., 245/18.PE.I z 18.10.2018 r., 136/18.PE.I z 14.06.2018 r., 318/18.PE.I z 20.12.2018 r., 126/18.PE.I z 30.05.2018 r., 209/18.PE.I z 05.09.2018 r., 150/18.PE.I z 27.06.2018 r., 162/18.PE.I z 04.07.2018 r., 158/18.PE.I z 04.07.2018 r., 159/18.PE.I z 04.07.2018 r., 217/18.PE.I z 07.09.2018 r., 219/18.PE.I z 07.09.2018 r., 144/18.PE.I z 19.06.2018 r.

zatem wyjaśnienia niedopełnienia obowiązku przez organ z powodu pandemii w tych przypadkach jest niezasadne.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą prowadzono postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa (naruszenia przepisów Pgg, k.p.a. i aktów prawa miejscowego stwierdzono w 17 z 38 badanych postępowań). Kontrola wykazała, że w 3 (z 5 objętych szczegółową kontrolą) decyzjach udzielających koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, położonych w obszarach chronionego krajobrazu, Marszałek ustanowił obszar górniczy na terenie działek objętych zakazem likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych. Stanowiło to naruszenie zakazu określonego w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu oraz zakazu określonego w § 3 ust. 1 pkt 2 Uchwały nr 63/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Kontrola wykazała również nieprawidłowości polegające m.in. na:

- niewyegzekwowaniu usunięcia przez przedsiębiorcę naruszenia warunków koncesji w sposób i w terminie określonym w postanowieniu, wydanym przez organ koncesyjny, na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg oraz nienaliczeniu opłaty dodatkowej (o której mowa w art. 139 Pgg) w związku z naruszeniem przez przedsiębiorcę granic obszaru górniczego, wyznaczonego decyzją koncesyjną;
- rozpatrzeniu 13 (z 15 objętych szczegółową kontrolą) wniosków o udzielenie koncesji, 4 (z 5 objętych szczegółową kontrolą) wniosków o zmianę udzielonej koncesji oraz 3 (z 4 objętych szczegółową kontrolą) wniosków o przeniesienie koncesji w oparciu o niepełne dane dotyczące środków, jakimi dysponowali wnioskodawcy, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, co było niezgodne z opublikowanymi w BIP wytycznymi;
- przeniesieniu 2 (z 4 objętych szczegółową kontrolą) koncesji na rzecz innego podmiotu, bez uprzedniej weryfikacji wysokości środków zgromadzonych na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego przez przedsiębiorców zrzekających się koncesji oraz wydaniu 2 (z 4 objętych szczegółową kontrolą) decyzji o przeniesieniu koncesji, pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców dowodów na utworzenie rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego. Stanowiło to naruszenie art. 36 ust. 6 Pgg;
- nieprzekazaniu oraz nieterminowym przekazaniu do prowadzącego rejestr obszarów górniczych (PIG-PIB) odpowiednio: 8 oraz 39 (z 213 wydanych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) decyzji stanowiących podstawę do dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, co było niezgodne z art. 152a ust. 4 Pgg oraz § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Stwierdzono również, że 46 decyzji (z 213 wydanych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) organ przekazał do PIG-PIB w trakcie biegu terminu przewidzianego na ich uprawomocnienie się, czym naruszył § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Środowiska;
- nieopublikowaniu 1 (z 15 objętych szczegółową kontrolą) decyzji udzielających koncesji oraz 1 (z 5 objętych szczegółową kontrolą) decyzji zmieniających warunki udzielonej koncesji w BIP, ani w publicznie dostępnym wykazie danych UMWM, co było niezgodne z dyspozycją art. 72 ust. 6 uios.

Stwierdzono również przypadki naruszenia k.p.a. polegające na prowadzeniu przez organ postępowań o udzielenie (dotyczy 3 z 15 objętych szczegółową kontrolą), przeniesienie (dotyczy 1 z 4 objętych szczegółową kontrolą), zmianę (dotyczy 1 z 5 objętych szczegółową kontrolą) udzielonej koncesji: w sposób przewlekły; niepoinformowaniu (w 2 z 15 objętych szczegółową kontrolą decyzjach udzielających koncesji) stron o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji organu. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, w ocenie NIK, na niewłaściwe funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej. Stosownie do standardów określonych w części II C. Mechanizmy kontroli, pkt 11. Nadzór „Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.”.

OBSZAR

3 Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

Opis stanu faktycznego

W UMWM opracowano procedury kontroli przedsiębiorców i udostępniono schemat tych procedur w BIP na stronie internetowej UMWM¹⁰⁵. W ustanowionych w UMWM „Zasadach typowania przedsiębiorców do kontroli w zakresie wykonywania uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża” (dalej: „Zasady”) przyjęto, że kontrola wykonywania uprawnień z tytułu koncesji powinna zostać przeprowadzona co najmniej raz w okresie obowiązywania koncesji, jednak nie częściej niż raz na 5 lat; założono przeprowadzenie 30 kontroli w roku kalendarzowym (bez uwzględnienia kontroli wynikających z bieżąco prowadzonych spraw, np. skarg, interwencji); wskazano, że do planu kontroli bezpośrednio zaliczane są złoża, dla których termin ważności koncesji upływa w roku planowanej kontroli.

W 2018 r. z 30 zaplanowanych kontroli przeprowadzono 28. Przyczyną odstąpienia od dwóch kontroli było wygaszenie oraz cofnięcie koncesji. Przeprowadzono również jedną kontrolę doraźną. W 2019 r. z 30 zaplanowanych kontroli przeprowadzono 29. Niezrealizowanie jednej kontroli wynikało z wygaszenia koncesji. W 2020 r. z 30 zaplanowanych kontroli przeprowadzono 7 oraz 2 kontrole doraźne. W latach 2021-2022 (do 29 września 2022 r.) nie przeprowadzono żadnej z 30 zaplanowanych kontroli.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że „W 2020 r. i 2021 r. nie przeprowadzono kontroli ze względu na ograniczenia związane ze stanem epidemii Covid. Kontrole zaplanowane w 2022 r. zostaną przeprowadzone w II półroczu 2022 r. (jeśli nie będzie ograniczeń związanych ze stanem epidemii Covid).”.

(akta kontroli str. 316-355, 409-418, 983-986, 2058, 2215-2221)

Z analizy planów kontroli i sprawozdań z ich wykonania oraz danych dotyczących koncesji udzielonych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. i koncesji udzielonych przed 1 stycznia 2018 r. a obowiązujących w latach 2018-2022 (do zakończenia kontroli) wynika, że nie planowano i nie skontrolowano realizacji 78 (z 81) koncesji wydanych w okresie 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli) oraz 54 (z 86) koncesji wydanych przed 1 stycznia 2018 r., a obowiązujących w latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli).

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że: „Wskazywanie złóż do planu kontroli odbywa się zgodnie z zasadami typowania przedsiębiorców do kontroli (...). Złoża wymienione (...) nie spełniały kryteriów określonych w powyższych zasadach.”.

NIK wskazuje, że art. 158 pkt 2 Pgg stanowi, że do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą. Zdaniem NIK organ koncesyjny nie przeprowadzając kontroli lub przeprowadzając ich

¹⁰⁵ <https://mazovia.pl/pl/bip/kontrole/schemat-procedur-kontroli.html>

niewiele (w stosunku do liczby obowiązujących koncesji) pozbawia się wiedzy czy podmiot, który uzyskał koncesję prowadzi działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami.

(akta kontroli str. 2036-2054, 2215-2221)

Na podstawie analizy dokumentacji 15 losowo wybranych kontroli wykonywania obowiązków z tytułu udzielonych koncesji (4 przeprowadzonych w 2018 r., 5 w 2019 r., 6 w 2020 r.) ustalono, że przeprowadzenie kontroli każdorazowo poprzedzało przesłanie pisemnego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli; pracownicy UMWM przeprowadzali kontrole na podstawie imiennych upoważnień, w których określano imię i nazwisko upoważnionego, miejsce kontroli, datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli oraz jej zakres i okres objęty kontrolą. Kontrole przeprowadzano w obecności przedsiębiorcy. Z kontroli sporządzano protokoły kontroli zawierające m.in. opis stanu faktycznego i stwierdzonych nieprawidłowości oraz informację o pouczeniu przedsiębiorcy o sposobie usunięcia nieprawidłowości. Do protokołów załączano dokumentację fotograficzną.

W wyniku 8 (z 15 objętych szczegółowym badaniem) kontroli nie stwierdzono naruszenia warunków udzielonych koncesji. W przypadku 7 kontroli wykazano nieprawidłowości polegające m.in. na braku planu ruchu zakładu górniczego, braku operatu ewidencyjnego, braku rachunku bankowego w celu utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, niesporządzeniu informacji o ilości wydobytej kopaliny oraz o zmianach zasobów kopaliny, braku potwierdzenia wniesienia opłaty eksploatacyjnej oraz nierozpoczęciu eksploatacji w terminie określonym w decyzji koncesyjnej. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości organ wskazywał w protokole kontroli, wraz z informacją, że pouczone przedsiębiorcę o obowiązku ich usunięcia. W 3 (z 7) protokołach określono termin usunięcia nieprawidłowości, a w pozostałych 4 protokołach nie wskazywano terminu na usunięcie nieprawidłowości. W jednym przypadku¹⁰⁶ przedsiębiorca usunął nieprawidłowości w wyznaczonym przez organ (w protokole kontroli) terminie 14 dni; w jednym przypadku¹⁰⁷ organ wszczął, na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg, postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji, które następnie umorzył z uwagi na wypełnienie przez przedsiębiorcę obowiązków określonych w postanowieniu. Dwóch przedsiębiorców częściowo usunęło stwierdzone nieprawidłowości, w pozostałych 3 przypadkach przedsiębiorcy nie usunęli nieprawidłowości. Organ koncesyjny nie wezwał, w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 Pgg, żadnego z 6 przedsiębiorców

¹⁰⁶ Dotyczy kontroli wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie piasków ze złoża „Skarboszewo VIII”. W wyniku przeprowadzonej 26 sierpnia 2019 r. kontroli (udokumentowanej protokołem kontroli PE-I.7461.18.2019.KK) zobowiązano przedsiębiorcę do przesłania do UMWM w terminie 14 dni informacji o braku wydobywania ze złoża w I półroczu 2019 r., zestawienia Z-1 za 2018 r., potwierdzenia stanu środków na rachunku funduszu rekultywacji złoża.

¹⁰⁷ W wyniku przeprowadzonej 29 marca 2019 r. kontroli wykonywania uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Łosie I” (udokumentowanej protokołem kontroli PE-I.7461.1.2019.KK) stwierdzono m.in. brak informacji o wydobywaniu za rok 2017 oraz 2018, brak operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża Z-1 za 2018 r., brak rachunku bankowego w celu utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego. W protokole wskazano, że przedsiębiorca został pouczone o przedkładaniu do organu koncesyjnego informacji o wydobywaniu za każde półrocze; konieczności sporządzania operatów ewidencyjnych; obowiązku posiadania funduszu likwidacji zakładu górniczego. Zgodnie z protokołem przedsiębiorca zobowiązał się do przedłożenia do organu koncesyjnego informacji o wydobywaniu za II półrocze 2017 r. oraz II półrocze 2018 r. w terminie do 15 kwietnia 2019 r.; utworzenia rachunku bankowego dla funduszu likwidacji zakładu górniczego i zgromadzenia środków w ilości 10% od należnych opłat eksploatacyjnych oraz przedłożenia potwierdzenia utworzenia rachunku do dnia 30 kwietnia 2019 r. Zawiadomieniem (nr PE.I.7422.60.2019.AK z 29 listopada 2019 r.) organ wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia bez odszkodowania, koncesji na wydobywanie kopaliny w związku z nieutworzeniem funduszu likwidacji zakładu górniczego, co stanowiło naruszenie wymagań art. 128 ust. 1 i 2 Pgg. Decyzją nr 50/20/PE.I z 27 marca 2020 r. umorzył postępowanie w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji na wydobywanie kopaliny w związku z utworzeniem przez przedsiębiorcę funduszu likwidacji zakładu górniczego.

do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez organ rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, tym samym nie wystąpiły przypadki naliczenia opłaty dodatkowej.

(akta kontroli str. 1048-2209)

W myśl 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. Informację tę za 2018 r. w ustawowym terminie przekazało 91 z 183 przedsiębiorców, za 2019 r. 97 z 186 przedsiębiorców, za 2020 r. 111 z 218 przedsiębiorców, za 2021 r. 116 z 206 przedsiębiorców. Opóźnienia w przekazaniu informacji wyniosły od 1 dnia do 5 miesięcy. W przypadku stwierdzenia opóźnienia w przekazywaniu ww. informacji organ koncesyjny telefonicznie wzywał do ich przedłożenia.

Analiza 15 wytypowanych do szczegółowego badania postępowań koncesyjnych wykazała, że 12 przedsiębiorców terminowo złożyło informację o zmianach zasobów złoża kopaliny. Trzech przedsiębiorców nie złożyło powyższej informacji, a organ nie podjął żadnych działań w celu jej wyegzekwowania. Ponadto 1 (z 15) przedsiębiorca wykazał w Z-1¹⁰⁸ (za 2021 r.) wydobyte 55 tys. t kopaliny, podczas gdy z informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę za I i II półrocze 2021 r. wynika, że wydobyl 53,8 tys. t. Rozbieżność ta nie została wykazana przez organ koncesyjny (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 993-995, 2354-2362)

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 rozliczeniowe¹⁰⁹ 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 (dalej: „NFOŚiGW”) w proporcji 60% do 40%¹¹⁰ z zastrzeżeniem, iż 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 wydobyte, w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca po upływie okresu rozliczeniowego. Do informacji tej winien załączyć kopie dowodów dokonanych wpłat.

Na stronie BIP w zakładce Ochrona Środowiska zawarto wytyczne dla przedsiębiorców w zakresie przyjmowania informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę. W wytycznych wskazano takie elementy jak miejsce składania informacji, wymagane dokumenty, termin załatwienia sprawy, sposób odwołania od wydanej decyzji. Do wytycznych załączono zasady obliczania należnej opłaty eksploatacyjnej, w których wskazano stawki opłat eksploatacyjnych dla kopalin obowiązujące w roku 2018 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2024-2034)

W związku z niedopełnieniem przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w terminie albo w odpowiedniej wysokości organ koncesyjny, na

¹⁰⁸ Informacja o zmianach zasobów złoża kopaliny.

¹⁰⁹ Okresy te obejmują miesiące: od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia.

¹¹⁰ Zgodnie z art. 141 ust. 1 Pgg.

podstawie art. 138 Pgg określał, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty. I tak w 2018 r. wydał 34 decyzje, w których ustalił wysokość należnej opłaty na łączną kwotę 1.366,5 tys. zł; w 2019 r. – 40 decyzji na łączną kwotę 996,5 tys. zł; w 2020 r. – 29 decyzji na łączną kwotę 1.742,3 tys. zł; w 2021 r. – 71 decyzji na łączną kwotę 2.267,0 tys. zł; w 2022 r. (na dzień 15 sierpnia 2022 r.) – 11 decyzji na łączną kwotę 404,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 837-856)

W wyniku szczegółowego badania realizacji przez 15 przedsiębiorców obowiązku przekazania organowi koncesyjnemu informacji zawierających dane niezbędne do ustalenia opłaty eksploatacyjnej oraz przekazania kopii dowodów dokonanych wpłat, stwierdzono, że:

- w latach 2018-2021 przedsiębiorcy dokonali opłat w łącznej wysokości 1 363,5 tys. zł, tego 818,1 tys. zł na rzecz gmin i 545,3 tys. zł na rzecz NFOŚiGW;
- 9 z 15 przedsiębiorców terminowo wywiązało się z realizacją tego obowiązku;
- 3 przedsiębiorców¹¹¹ wniosło opłaty na rzecz gminy i NFOŚiGW po terminie określonym w art. 137 ust. 2 Pgg. Opóźnienie w uiszczeniu opłaty wyniosło od 1 do 4 dni. W jednym przypadku (dotyczy wniesienia opłaty 4 dni po terminie) organ, na podstawie art. 138 Pgg, wydał decyzję określającą opłatę eksploatacyjną. W dwóch pozostałych przypadkach organ nie wydał decyzji określającej wysokość opłaty eksploatacyjnej. Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac wyjaśniła, że: „Zgodnie z art. 143 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (...) decyzja w sprawach określonych działem VII Opłaty ww. ustawy może zostać wydana przed upływem 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie.”;
- 3 przedsiębiorców¹¹² nie złożyło przedmiotowej informacji. Organ koncesyjny wezwał dwóch przedsiębiorców do przedłożenia zaległych informacji dopiero podczas kontroli NIK, a niezłożenie informacji przez trzeciego przedsiębiorcę Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji w Urzędzie wyjaśniła brakiem wydobycia kopaliny, które organ ustalił samodzielnie na podstawie zestawienia Z-1 (za rok 2019 i 2021) oraz map pozyskanych z programu Google Earth Pro (wersja: 7.3.4.8642 (64-bit) (szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 420-433, 825-828, 837-856, 987-995, 2449-2446)

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji wyjaśniła, że: „Monitorowanie obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej polega na prowadzeniu ewidencji informacji opłatowych i dowodów wpłat odrębnie dla każdego złoża i dla danego roku kalendarzowego z rozbiciem na poszczególne półrocza, ze sprawdzaniem każdej informacji w zakresie prawidłowości ustalenia opłaty eksploatacyjnej przez przedsiębiorcę, sprawdzeniem terminowości wpłaty i czy wpłaty są dokonane w prawidłowej wysokości. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości organ wydaje decyzję zgodnie z art. 138 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.”.

(akta kontroli str. 987-995)

¹¹¹ Dotyczy złoża Poczernin I - opłatę za II półrocze 2020 r. wniesiono 3 lutego 2021 r., tj. 3 dni po terminie, opłatę za I półrocze 2021 r. wniesiono 3 sierpnia, tj. z 3 dniowym opóźnieniem, opłatę za II półrocze 2021 r. wniesiono 1 lutego tj. z jednodniowym opóźnieniem; złoża Dąbrówka Podłęzna IV - opłatę za I półrocze 2021 r. wniesiono 4 sierpnia, tj. z 4 dniowym opóźnieniem; złoża Telaki X - opłatę za II półrocze 2020 r. uiszczono 2 lutego, tj. z 2 dniowym opóźnieniem, za I półrocze 2021 r. – 2 sierpnia, tj. z 2 dniowym opóźnieniem, a za II półrocze 2021 r. 2 lutego, tj. z 2 dniowym opóźnieniem.

¹¹² Dotyczy złoża Przytoka XI – brak informacji za I i II półrocze 2021 r.; złoża Strzyże II – brak informacji za II półrocze 2020 r. oraz złoża Wygoda – brak informacji za I i II półrocze 2019 r. oraz za I i II półrocze 2021 r.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Marszałkowskiego wpłynęły 2 wnioski Komendy Miejskiej Policji w Siedlcach oraz Szydłowcu o udzielenie informacji w związku z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi w sprawie wydobywania kopaliny bez koncesji; 1 postanowienie Prokuratury Rejonowej w Garwolinie o umorzeniu dochodzenia w sprawie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji oraz 11 zawiadomień o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji złóż, z czego 5 przekazano do wiadomości Urzędu Marszałkowskiego (zawiadomienia skierowane bezpośrednio do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie). Źródłem tych informacji były osoby fizyczne, inne organy (Starosta Sochaczewski), lub miały one charakter anonimowy. W UMWM udzielono informacji na wnioski Policji; zawiadomienia o nielegalnej eksploatacji przekazano, według właściwości, do Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie, a jedno zawiadomienie skierowano do właściwego organu koncesyjnego (Starosty Sokołowskiego).

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że: „Marszałek Województwa Mazowieckiego będąc organem koncesyjnym nie posiada narzędzi prawnych umożliwiających mu z urzędu podejmowanie działań mających na celu kontrolowanie działalności prowadzonej bez wymaganej koncesji. Natomiast jako organ administracji publicznej, uzyskując wiedzę o takim fakcie na podstawie pism przesyłanych do organu, przesyła je zgodnie z właściwością do organu nadzoru górniczego. Ponadto Marszałek Województwa Mazowieckiego w ramach wykonywanych zadań, w myśl art. 158 ust. 2 w zw. z art. 154 ust. 1 ustawy uprawniony jest tylko do kontroli podmiotów, którym udzielił koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż.”.

(akta kontroli str.434-435)

W okresie objętym kontrolą do Marszałka nie wpłynęły skargi dotyczące eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 407)

W okresie objętym kontrolą Okręgowy Urząd Górniczy w Warszawie, na podstawie art. 173 ust. 2 Pgg, skierował do Marszałka 9 zawiadomień o naruszeniu warunków koncesji celem podjęcia przez Marszałka działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami zastrzeżonymi dla organu koncesyjnego. W związku z zawiadomieniami Marszałek wydał decyzję o cofnięciu koncesji oraz dwie decyzje o naliczeniu opłaty dodatkowej na łączną kwotę 177 213,0 zł za wydobywanie kopaliny z rażącym naruszeniem warunków koncesji; w 1 przypadku zwrócił się do przedsiębiorcy o złożenie wyjaśnień (w piśmie nie wskazano podstawy prawnej); 1 zawiadomienie przekazał (zgodnie z właściwością) do Starosty Kozienickiego. W odniesieniu do 5 pozostałych zawiadomień nie podjęto żadnych działań ponieważ jak wyjaśnił Geolog Wojewódzki nie było podstaw do podejmowania przez organ koncesyjny działań wyjaśniających z uwagi na fakt, że Dyrektor OUG wydał decyzje nakazujące przedsiębiorcom usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

OUG przekazał do wiadomości Marszałka 5 decyzji (w tym 4 decyzje wydane na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 1 Pgg oraz 1 decyzję wydaną na podstawie art. 102 ust. 4, w związku z art. 101 ust. 3 Pgg), w których nakazał przedsiębiorcom usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli.

Marszałek, jako organ koncesyjny, przekazywał również na prośbę OUG informacje dotyczące realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji.

(akta kontroli str. 2036-2055, 2215-2221, 2467-2481, 2985-2990)

W dniu 11 maja 2018 r. pracownicy UMWM przeprowadzili (na działkach położonych w obszarze Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu) wizję terenową w sprawie wyłączenia z zakazu wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu. W wyniku wizji terenowej, udokumentowanej notatką

służbową z 15 maja 2018 r.¹¹³, stwierdzono, że: „(...) Od wschodu teren przylega do nielegalnej kopalni odkrywkowej (...)”. Marszałek nie przekazał powyższych informacji do właściwego Okręgowego Urzędu Górniczego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1053-1058)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Organ koncesyjny nie wezwał, w drodze postanowienia, żadnego z 6 przedsiębiorców do usunięcia nieprawidłowości w wykonywaniu uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny, co było niezgodne z art. 37 ust 1 Pgg.

Siedem (z 15 objętych szczegółowym badaniem) kontroli wykazało nieprawidłowości w realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji. Tylko w jednym przypadku organ wszczął, na podstawie art. 37 ust. 2 Pgg, postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji, które następnie umorzył z uwagi na wypełnienie przez przedsiębiorcę obowiązków określonych w postanowieniu. W pozostałych 6 przypadkach organ nie wzywał przedsiębiorców, w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 Pgg do usunięcia stwierdzonych naruszeń warunków określonych w koncesji oraz nie określił terminu ich usunięcia.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości organ wskazywał w protokole kontroli, wraz z informacją, że pouczone przedsiębiorcę o obowiązku ich usunięcia. W 3 (z 7) protokołach określono termin usunięcia nieprawidłowości, a w pozostałych 4 protokołach nie wskazywano terminu na usunięcie nieprawidłowości. W 1 przypadku przedsiębiorca usunął nieprawidłowości w wyznaczonym przez organ (w protokole kontroli) terminie 14 dni; w 2 przypadkach przedsiębiorcy częściowo usunęli stwierdzone nieprawidłowości; pozostałych 3 przedsiębiorców nie usunęło nieprawidłowości. W protokołach kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- a) (dotyczy kontroli wykonywania uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Dalanówek XXII 1”¹¹⁴) braku planu ruchu zakładu górniczego, nierozpoczęciu eksploatacji złoża (koncesji udzielono decyzją z 10 lutego 2016 r.); nieprzedstawieniu organowi koncesyjnemu żadnej informacji o wydobywaniu oraz informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny Z-1. W protokole wskazano, że pouczone przedsiębiorcę o konieczności przesłania informacji o opłatach eksploatacyjnych oraz rozpoczęcia działalności po opracowaniu planu ruchu górniczego. Do dnia zakończenia kontroli przedsiębiorca nie przesłał do UMWM brakujących dokumentów.

(akta kontroli str. 2070-2078)

Sekretarz Województwa wyjaśnił: „Brak decyzji zatwierdzającej plan ruchu zakładu górniczego dla złoża „Dalanówek XXII 1” (w sytuacji, gdy nie powstał zakład górniczy i nie rozpoczęto wydobywania) nie zostało potraktowane jako nieprawidłowość. Brak złożonych informacji o wydobywaniu za okres objęty kontrolą przedsiębiorcy stanowił naruszenie, jednak na podstawie stwierdzonego stanu faktycznego w terenie (brak rozpoczętej eksploatacji) uznano, że te ustalenia (podpisane w protokole przez przedsiębiorcę) są wystarczające na potrzeby monitoringu opłat eksploatacyjnych prowadzonego przez organ koncesyjny. Brak rozpoczęcia eksploatacji nie powinien stanowić przesłanki cofnięcia koncesji. Wydanie decyzji cofającej koncesję może

¹¹³ Z wizji terenowej sporządzono notatkę służbową z dnia z dnia 15 maja 2018 r. znak: PE-ZD-I.7122.89.2017.MR.

¹¹⁴ Kontrola przeprowadzona 5 listopada 2018 r., udokumentowana protokołem kontroli z 5 listopada 2018 r., znak: PE-I.7461.24.2018.MŁ.

bowiem skutkować zarzutem naruszenia przez organ art. 11 ust. 1 i art. 12 ustawy Prawo przedsiębiorców. Nie podjęto działań mających na celu otrzymanie Z-1 za rok 2018-2021 z uwagi na braki kadrowe w Wydziale Geologii (niezależnie od powyższego, ze złożonych informacji o wydobywaniu organ posiadał wiedzę, iż złoża w tym okresie nie było eksploatowane).”

(akta kontroli str. 2036-2055, 2676-2680, 2215-2221)

NIK nie podziela podniesionego przez Sekretarza Województwa argumentu, że nierozpoczęcie eksploatacji nie powinno stanowić przesłanki cofnięcia koncesji. W myśl art. 37 ust. 1 Pgg niepodjęcie działalności zgodnie z udzieloną koncesją winno skutkować wezwaniem przez organ koncesyjny, w drodze postanowienia, do usunięcia tego naruszenia w określonym przez organ terminie. Niewykonanie postanowienia może skutkować cofnięciem koncesji bez odszkodowania (art. 37 ust. 2 Pgg). W decyzji nr 28/16/PE.I z 10 lutego 2016 r. udzielającej koncesji na wydobywanie piasków skaleniowo-kwarcowych ze złoża „Dalanówek XXII 1” wskazano, że rozpoczęcie eksploatacji nastąpi w ciągu roku od daty uzyskania koncesji i zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego; przedmiotowa koncesja nie może stanowić podstawy prowadzenia działalności górniczej przy braku zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego. Kontrolę, w wyniku której ustalono nierozpoczęcie wydobywania i brak planu ruchu zakładu górniczego przeprowadzono 5 listopada 2018 r., tj. 2 lata i 9 miesięcy od wydania koncesji. Tym samym istniała podstawa do wszczęcia postępowania w trybie art. 37 Pgg.

- b) (dotyczy kontroli wykonywania uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Zawady”¹¹⁵) braku aktualnego planu ruchu zakładu górniczego. W protokole pouczono przedsiębiorcę o obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej plan ruchu zakładu górniczego przed wznowieniem działalności. Do dnia zakończenia kontroli NIK przedsiębiorca nie przesłał zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego.

(akta kontroli str. 2089-2103)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że: „Brak obowiązującego planu ruchu dla złoża „Zawady” przy braku prowadzonej eksploatacji nie stanowiło naruszenia warunków koncesji i ustawy (nie istnieje obowiązek posiadania zatwierdzonego planu ruchu w całym okresie obowiązywania koncesji). Pgg nie definiuje terminu „trwale zaprzestanie” działalności określonej ustawą (tu: koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża). W ocenie pracowników organu koncesyjnego przeprowadzających kontrolę brak eksploatacji złoża w okresie 2 lat, podczas gdy w analizowanym przypadku koncesja obowiązywała w okresie ponad 21 lat, nie może być uznana za trwałe (rozumiane jako nieodwracalne) zaprzestanie działalności. Przedsiębiorca przyjmując do wiadomości pouczenie (pkt 13 protokołu), że wznowienie działalności może nastąpić po uzyskaniu decyzji zatwierdzającej plan ruchu zakładu górniczego nie poinformował, że nie zamierza już wydobywać kopaliny ze złoża (co w sposób jednoznaczny przesądzałoby, iż zaprzestanie działalności ma charakter trwały). Na możliwość dalszej eksploatacji wskazywało pozostawienie w granicach złoża ok. 10% zasobów (pkt 6.4 protokołu). W takiej sytuacji cofnięcie koncesji, w skutek niewykonania postanowienia wzywającego do zaprzestania naruszeń stanowiłoby zaprzeczenie zasady racjonalnej gospodarki złożem, wielokrotnie wskazywanej w Pgg. Zgodnie z art. 143 Pgg decyzja w sprawach określonych

¹¹⁵ Kontrola przeprowadzona 22 listopada 2018 r., udokumentowana protokołem kontroli z 22 listopada 2018 r., znak: PE-I.7461.27.2018.MB.

działem VII Opłaty ww. ustawy może zostać wydana przed upływem 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie.”.

(akta kontroli str. 2036-2055, 2215-2221)

- c) (dotyczy kontroli wykonywania uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Sokołów”¹¹⁶) nieprzedłożeniu informacji o wydobywaniu w I półroczu 2018 r., nieokazaniu stanu środków finansowych na funduszu likwidacji zakładu górnictwa. W protokole pouczono przedsiębiorcę o konieczności przesłania informacji o wydobywaniu kopaliny w I półroczu 2018 r. oraz dowodu prowadzenia rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górnictwa w terminie do 15 listopada 2018 r. We wskazanym terminie przedsiębiorca przesłał do organu koncesyjnego informację o wydobywaniu kopaliny w I półroczu 2018 r. Nie przesłał informacji o stanie środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym funduszu likwidacyjnego.

(akta kontroli str.2159-2167)

Sekretarz Województwa wyjaśnił: „Fundusz likwidacji zakładu górnictwa podczas kontroli jest weryfikowany w fazie przygotowywania się do kontroli. Kontrolerzy sprawdzają m.in. informacje o wydobywaniu za kontrolowany okres oraz minimalną ilość środków winnych znajdować się na funduszu likwidacji zakładu górnictwa. Następnie podczas kontroli weryfikują dokumenty przedstawione przez kontrolowanego, tj. czy został utworzony fundusz i jaka jest ilość zgromadzonych na nim środków. Podczas kontroli złoża „Sokołów” przedsiębiorca nie przedłożył dowodu utworzenia funduszu likwidacji zakładu górnictwa, w konsekwencji czego został pouczony o konieczności jego dostarczenia do dnia 15.11.2018 r. W mailu z dnia 12.11.2018 r. przedsiębiorca przesłał część dokumentów oraz poinformował, iż dane dotyczące funduszu zostaną przesłane w późniejszym okresie. Nie podjęto dalszych działań z uwagi na braki kadrowe w Wydziale Geologii.”.

(akta kontroli str. 2036-2055, 2215-2221)

- d) (dotyczy kontroli wykonywania uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Olszany III”¹¹⁷) nieokazaniu wyciągu z rachunku bankowego, na którym zgromadzono środki funduszu likwidacji zakładu górnictwa, brak operatów ewidencyjnych zasobów złoża, nie złożeniu w terminie zestawienia zmian zasobów złoża Z-1. W protokole zawarto pouczenie o konieczności rozliczenia złoża z uwagi na upływający termin koncesji oraz złożenia zestawienia zmian zasobów złoża. W protokole wskazano również, że przedsiębiorca nie prowadzi wydobywania od ok. 2008 r., nie posiada planu ruchu zakładu górnictwa, nie zatrudnia kierownika ruchu, w okresie objętym kontrolą (od 1 lipca 2016 r. do 25 listopada 2019 r.) składał informacje o braku wydobywania. W dniu 5 grudnia 2019 r. przedsiębiorca przedłożył dowód posiadania środków na funduszu rekultywacji (w wysokości 24 000,0 zł). Do dnia zakończenia kontroli NIK przedsiębiorca nie przesłał do organu koncesyjnego informacji o zmianach zasobów złoża Z-1.

(akta kontroli str. 2129-2138)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że: „Kontrolą złoża „Olszany III” objęto okres od 1.07.2016 r. do 25.11.2019 r. Zapis w pkt 10 protokołu, iż złoże jest nieeksploatowane od kilku lat nie oznacza, iż organ nie ustalił od kiedy nie było prowadzone wydobywanie, gdyż jednoznacznie wskazano w pkt 6 protokołu, iż

¹¹⁶ Kontrola przeprowadzona 8 listopada 2018 r., udokumentowana protokołem kontroli z 8 listopada 2018 r., znak: PE-I.7461.25.2018.KK.

¹¹⁷ Kontrola przeprowadzona 25 listopada 2019 r., udokumentowana protokołem kontroli z 25 listopada 2019 r., znak: PE-I.746.28.2019.KK.

w okresie objętym kontrolą ustalono fakt braku wydobywania kopaliny ze złoża. Z uwagi na brak wydobywania w okresie objętym kontrolą brak było podstaw do wydania decyzji określającej wysokość opłaty eksploatacyjnej. W związku z pouczeniem w pkt 12 i 13 protokołu – przedsiębiorca rozliczył zasoby złoża w dodatku do dokumentacji (decyzja marszałka Nr 154/21/PE.I z 22.06.2021 r. z 22.06.2021 r.). Nie podjęto działań mających na celu otrzymanie Z-1 z uwagi na braki kadrowe w Wydziale Geologii.”.

(akta kontroli str. 2036-2055, 2215-2221)

- e) (dotyczy kontroli wykonywania uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Plecewice I”¹¹⁸) prowadzeniu eksploatacji poza granicą złoża¹¹⁹ W protokole wskazano, że stan środków funduszu likwidacji zakładu górniczego wynosił (na dzień 30 czerwca 2020 r.) 11 156,12 zł. Z ustaleń kontroli wynika, że kwota ta nie odpowiadała 10% należnej opłaty eksploatacyjnej. Kontrola NIK wykazała, że stan zgromadzonych środków finansowych funduszu likwidacyjnego powinien wynosić 16 964,0 zł. Z powyższego wynika, że w toku przeprowadzonej kontroli nierzetelnie przeanalizowano stan zgromadzonych środków funduszu likwidacyjnego.

(akta kontroli str. 2176-2186)

W odniesieniu do niepodjęcia działań mających na celu cofnięcie koncesji w związku z ustaleniem, że wydobywanie prowadzono poza granicami złoża Sekretarz Województwa wyjaśnił: „(...) Organ w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w pkt 1 i 2 nie podjął działań przewidzianych ustawą Pgg zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy, tj. mających na celu cofnięcie koncesji, gdyż termin jej ważności upływał 1.08.2020 r., stąd wszczęcie takiego postępowania było bezcelowe (...)”.

(akta kontroli str. 2215-2221)

W kwestii nierzetelnej weryfikacji stanu środków funduszu likwidacji zakładu górniczego wyjaśnił, że: „(...) Fundusz likwidacji zakładu górniczego podczas kontroli jest weryfikowany w fazie przygotowywania się do kontroli. Kontrolerzy sprawdzają m.in. informacje o wydobywaniu za kontrolowany okres oraz minimalną ilość środków winnych znajdować się na funduszu likwidacji zakładu górniczego. Następnie podczas kontroli weryfikują dokumenty przedstawione przez kontrolowanego, tj. czy został utworzony fundusz i jaka jest ilość zgromadzonych na nim środków. Podczas kontroli złoża przedsiębiorca przedłożył dowód utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, na podstawie którego stwierdzono ilość zgromadzonych środków: 11156,12 zł.”.

(akta kontroli str. 2036-2055, 2215-2221)

NIK nie podziela podniesionego przez Sekretarza Województwa w ww. wyjaśnieniach argumentu, że nie było podstaw do wszczynania postępowania na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg, wskazując, że przepis ten (art. 37 ust. 1 Pgg) bezwarunkowo stanowi, że w przypadku gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania (lub wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych, lub nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 82 ust. 2, lub wykonuje je niezgodnie z warunkami określonymi

¹¹⁸ Kontrola przeprowadzona 24 lipca 2020 r., udokumentowana protokołem kontroli z 24 lipca 2020 r., znak: PE-I.7461.3.2020.KK.

¹¹⁹ Przedsiębiorca wniósł oświadczenie do protokołu kontroli, że „Eksploatacja poza granicą złoża wynika z braku oznaczenia granic złoża. Wydobywanie prowadzone było w obrębie starego wyrobiska eksploatowanego wcześniej przez poprzedniego użytkownika złoża. Przekroczenie poza granicę złoża istnieje na szerokości ściany około 10 m.”.

w przepisach wydanych na podstawie art. 82a ust. 1), organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń. Tym samym z przepisu tego jasno wynika, że każde naruszenie warunków koncesji obliguje organ do niezwłocznego wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszeń oraz określenia terminu ich usunięcia. Zaniechanie powyższego obowiązku przez organ koncesyjny, w ocenie NIK, wskazuje również na niedochowanie standardu określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF, zgodnie z którym należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

- f) Działania organu koncesyjnego mające na celu wyegzekwowanie terminowej realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 101 ust. 8 i art. 137 ust. 3 Pgg nie były skuteczne.

Zgodnie z art. 101 ust. 8 Pgg, przedsiębiorca sporządza, na podstawie operatu ewidencyjnego (o którym mowa w art. 101 ust. 3 Pgg), informację o zmianach zasobów złoża kopaliny i corocznie, w terminie do dnia 15 marca, przekazuje ją właściwemu organowi koncesyjnemu oraz państwowej służbie geologicznej.

Analiza 15 wytypowanych do szczegółowego badania postępowań koncesyjnych wykazała, że Marszałek dopiero w trakcie kontroli NIK podjął działania celem wyegzekwowania wywiązania się z obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny (Z-1) przez 3¹²⁰ przedsiębiorców. Ponadto 1¹²¹ (z 15) przedsiębiorca wykazał w (Z-1) Zestawieniu zmian zasobów złoża za 2021 r. wydobyć 55 tys. t kopaliny, podczas gdy z informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę za I i II półrocze 2021 r. wynika, że wydobył 53,8 tys. t. Rozbieżność ta nie została wykazana przez organ koncesyjny.

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji w UMWM wyjaśniła, że: „(...) W przypadku niezłożenia przez koncesjodawcę zestawienia Z-1 przedsiębiorca jest informowany telefonicznie o tym obowiązku, co skutkuje dostaniem brakujących dokumentów. Złoża, dla których przedsiębiorcy w ciągu ostatnich 2 lat przed opracowaniem planu kontroli na kolejny rok nie przedłożyli organowi koncesyjnemu zestawienia zmian zasobów złoża Z-1 są typowane do kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny.”. Odnosząc się do poszczególnych przypadków braków Z-1 Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji w UMWM wskazała, że nieprzesłanie Z-1 wynikało z braku wydobywania, które w jednym przypadku (dotyczy złoża Wygoda) organ ustalił samodzielnie na podstawie analizy Z-1 za rok 2019 i 2021 oraz map pozyskanych z programu Google Earth Pro - wersja: 7.3.4.8642 (64-bit), a w drugim przypadku (dotyczy złoża Strzyże II) na podstawie Z-1 przesłanego przez przedsiębiorcę w dniu 6 czerwca 2022 r., (tj. w trakcie kontroli NIK), po telefonicznym wezwaniu przez organ koncesyjny; Z-1 dla złoża Przytoka XI również złożono 6 czerwca 2022 r.

W kwestii wskazania w Z-1 Zestawienie zmian zasobów złoża Zbójno II za 2021 r. nieprawidłowego wydobywania, Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji w UMWM wyjaśniła, że: „(...) Na zestawieniu Z-1 za rok 2021 dla złoża Zbójno II pracownik Wydziału Geologii wpisał uwagi i wskazał nieścisłości w formie notatki, ponadto skontaktował się telefonicznie z autorem zestawienia

¹²⁰ Dotyczy przedsiębiorców wydobywających kopalinę ze złoża Wygoda (brak informacji Z-1 za 2020 r.), złoża Strzyże II (brak informacji Z-1 za 2021 r.) oraz złoża Przytoka XI (brak informacji Z-1 za 2021 r.).

¹²¹ Dotyczy Z-1 Zestawienia zmian zasobów złoża Zbójno II za 2021 r.

(...) celem wyjaśnienia nieścisłości. Podczas rozmowy autor zestawienia zadeklarował, że zostanie złożona korekta przedmiotowego zestawienia (błąd rachunkowy w tabeli działu 2 „Wydobycie i straty”). Korekta zostanie przedłożona do organu koncesyjnego w dniu 24 czerwca 2022 roku.”.

(akta kontroli str. 825-828, 987-995, 2215-2227)

Korekta zestawienia została przedłożona do organu koncesyjnego w dniu 24 czerwca 2022 r.

Nie egzekwując – w ramach sprawowanego nadzoru – przekazywania rocznych informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny Marszałek, zdaniem NIK, pozbawiał się wiedzy o faktycznym wydobywaniu kopaliny ze złoża, tym samym nie mógł ocenić czy przedsiębiorcy dokonali prawidłowych opłat za wydobywanie kopaliny na rzecz gminy i NFOŚiGW.

Trzech przedsiębiorców¹²², którzy nie złożyli informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny Z-1 nie wywiązało się również z obowiązku przedłożenia organowi koncesyjnemu informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę (wraz z kopiami dowodów dokonanych wpłat), o którym mowa w art. 137 ust. 3 Pgg. Organ koncesyjny wezwał dwóch przedsiębiorców do przedłożenia zaległych informacji dopiero podczas kontroli NIK, a niezłożenie informacji przez trzeciego przedsiębiorcę Zastępcą Dyrektora Departamentu Organizacji w UMWM wyjaśniła brakiem wydobywania kopaliny, które organ ustalił samodzielnie na podstawie zestawienia Z-1 (za rok 2019 i 2021) oraz map pozyskanych z programu Google Earth Pro (wersja: 7.3.4.8642 (64-bit)).

(akta kontroli str. 825-828, 2257-2294, 2295-2311, 2449-2466)

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji odnosząc się do każdego przypadku nieprzekazania informacji o opłacie wskazała, że po telefonicznym wezwaniu przez organ koncesyjny (w trakcie kontroli NIK) jeden przedsiębiorca (dotyczy złoża Przytoka XI) przekazał dokumenty potwierdzające dokonanie opłaty w terminie, drugi przedsiębiorca (dotyczy złoża Strzyże II) dośłał dokumenty potwierdzające brak wydobywania kopaliny, a w trzecim przypadku (dotyczy złoża Wygoda) organ koncesyjny samodzielnie (na podstawie zestawień Z-1 (za rok 2019 i 2021) oraz mapy pozyskanej z programu Google Earth Pro (wersja: 7.3.4.8642 (64-bit))) stwierdził brak zmian w ukształtowaniu i zagospodarowaniu terenu od dnia wydania koncesji; niewykonywanie żadnych prac ziemnych, brak eksploatacji kopaliny.

(akta kontroli str. 987-995)

NIK zwraca uwagę, że w świetle art. 137 ust. 4 Pgg przedsiębiorca jest zobowiązany do przedłożenia informacji o opłacie również w przypadku, gdy nie powstaje obowiązek jej zapłaty. Tym samym organ koncesyjny każdorazowo, tj. nawet w przypadku podejrzenia, że informacja o opłacie nie została przedłożona z uwagi na brak wydobywania powinien egzekwować jej przedłożenie przez przedsiębiorców.

4. W zamieszczonych w BIP zasadach obliczania opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny wskazano nieaktualne stawki eksploatacyjne.

Na 9 czerwca 2022 r. w udostępnionych na stronie BIP¹²³ (w zakładce Ochrona Środowiska) Zasadach obliczania należnej opłaty eksploatacyjnej¹²⁴ wskazano stawki opłat eksploatacyjnych za wydobytą kopalinę obowiązujące w 2018 r., zamiast stawek na rok 2022 określonych w Obwieszczeniu Ministra Klimatu i

¹²² Dotyczy przedsiębiorców wydobywających kopalinę ze złoża Złoże Przytoka XI – brak informacji za I i II półrocze 2021 r.; Złoże Strzyże II – brak informacji za II półrocze 2020 r., Złoże Wygoda – brak informacji za I i II półrocze 2019 r. oraz za I i II półrocze 2021 r.

¹²³ <https://mazovia.pl/bip/zalatw-sprawe/e-uslugi/karty-uslug/5-ochrona-srodowiska/501-przymowienie-informacji-dotyczacej-oplaty-eksploatacyjnej-za-wydobyta-kopalinę.html>.

¹²⁴ Stanowiących załącznik do kart usług – ochrona środowiska nr 5.01 Przyjmowanie informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę.

Środowiska z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie stawek opłat na rok 2022 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego¹²⁵, zmienionym Obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 grudnia 2021 r. zmieniającym obwieszczenie w sprawie stawek opłat na rok 2022 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego¹²⁶.

(akta kontroli str. 2024-2034)

Geolog wojewódzki wyjaśnił: „Zasady obliczania należnej opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny w roku 2018 (...) nie były aktualizowane, ponieważ zasady zaokrągleń należnych opłat eksploatacyjnych, określone w art. 63 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, są aktualne dla całego okresu objętego kontrolą (1 stycznia 2018 r. – 31 marca 2022 r.). W karcie zaprezentowano przedsiębiorcom, że kwotę opłaty eksploatacyjnej powstałej jako iloczyn stawki i ilości wydobytej kopaliny zaokrągla się w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych. Nie zaokrągla się natomiast kwot należnych gminie (60% zaokrąglonej opłaty eksploatacyjnej) oraz NFOŚiGW (40% zaokrąglonej opłaty eksploatacyjnej). Do przykładowych obliczeń przyjęto w karcie e-usługi stawkę obowiązującą w 2018 roku. Wydział Geologii poinformował, że zgodnie z Poleceniem służbowym nr 15/2021 Sekretarza Województwa - Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego z dnia 12 października 2021 r. w sprawie Zasad wprowadzania, aktualizacji i wycofywania e-usług w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie, wystąpi o publikację nowej wersji zasad obliczania należnej opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny, sformułowanych w sposób uniwersalny, w której nie będą przywołane żadne stawki opłat eksploatacyjnych.”.

(akta kontroli str. 481-526)

W dniu 18 sierpnia 2022 r. w BIP zaktualizowano Zasady obliczania należnej opłaty eksploatacyjnej.

W ocenie NIK zamieszczenie na stronie BIP wytycznych dla przedsiębiorców odwołujących się do nieaktualnych stawek opłat eksploatacyjnych było działaniem nierzetelnym.

5. Marszałek nie przekazał właściwemu kompetencyjnie organowi, tj. Okręgowemu Urzędowi Górniczemu w Warszawie informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny.

W wyniku przeprowadzonej (w dniu 11 maja 2018 r.) wizji terenowej (w związku z wnioskiem właściciela działek położonych na terenie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu o zniesienie zakazów wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu) stwierdzono, że „(...) Od wschodu teren przylega do nielegalnej kopalni odkrywkowej (...)”. Marszałek nie podjął dalszych działań w celu wyjaśnienia stanu faktycznego i nie przekazał ustaleń wizji terenowej OUG.

Sekretarz Województwa wyjaśnił: „Sformułowanie dotyczące nielegalnej kopalni zawarte w notatce służbowej (...) było zapisem subiektywnej oceny wnioskodawcy, dotyczącej działki niebędącej przedmiotem wizji terenowej. Wnioskodawca zaproponował, że rekultywując działki objęte wnioskiem, zrehabilituje również ww. działkę. W związku z tym, że informacja była subiektywna i nie dotyczyła działek objętych wnioskiem, nie została wykorzystana w trakcie rozpatrywania wniosku.”.

(akta kontroli str. 1053-1058, 2672-2673)

¹²⁵ M.P.2021.482 z dnia 2021.05.20.

¹²⁶ M.P.2021.1182 z dnia 2021.12.21.

W ocenie NIK nie można zgodzić się, że sformułowanie dotyczące nielegalnej kopalni było subiektywną oceną ponieważ w notatce, podpisanej przez pracowników UMWM, wprost wskazano na podejrzenie nielegalnego wydobywania kopaliny. Zgodnie z art. 140 ust. 1 i 2 pkt 2 Pgg organem właściwym w przypadku działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji jest właściwy organ nadzoru górniczego.

CENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania organu koncesyjnego w zakresie monitorowania warunków udzielonych koncesji. Organ koncesyjny nie wezwał (6 z 7 przedsiębiorców, którzy realizowali działalność z naruszeniem warunków koncesji), w drodze postanowienia, do usunięcia nieprawidłowości w wykonywaniu uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny, co było niezgodne z art. 37 ust. 1 Pgg. W okresie 2021-2022 (do 29 września 2022 r.), według stanu na dzień zakończenia kontroli, nie przeprowadzono żadnej z 30 zaplanowanych kontroli. Tym samym Marszałek, jako organ administracji geologicznej, nie wykonywał w tym okresie zadań kontrolnych, o których mowa w art. 158 pkt 2 Pgg. W związku z zaniechaniem kontroli monitorowanie warunków udzielonych koncesji ograniczało się do ewidencjonowania przedkładanych przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacji w zakresie uiszczenia opłat eksploatacyjnych. Większość przedsiębiorców nieterminowo realizowała obowiązki informacyjne. Wystąpiły również przypadki (3 z 15 objętych szczegółową kontrolą) nieprzedłożenia wymaganych informacji, a organ koncesyjny dopiero w trakcie kontroli NIK podjął działania w celu ich wyegzekwowania. W 2 (z 15 zbadanych) przypadkach organ koncesyjny nie określił, w drodze decyzji, wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej, w związku z niewniesieniem tej opłaty w terminie. Zdaniem NIK, przepis art. 138 Pgg, nakłada na organ koncesyjny bezwarunkowy obowiązek określenia, w drodze decyzji, wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej w przypadku jej niewniesienia w terminie. NIK zauważa, że powołany w wyjaśnieniach przepis art. 143 ust. 1 Pgg, nie zwalnia organu koncesyjnego ze stosowania zasady sprawnego działania. Zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Ponadto brak takiej decyzji uniemożliwia wierzycielowi (w tym przypadku właściwej gminie i NFOŚiGW) podjęcie decyzji o ewentualnym egzekwowaniu należnej opłaty eksploatacyjnej (wraz z odsetkami). Ujawniono również przypadek nieprzekazania właściwemu kompetencyjnie organowi, tj. Okręgowemu Urzędowi Górniczemu w Warszawie informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny. W zamieszczonych w BIP zasadach obliczania opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny ujawniono nieaktualne stawki eksploatacyjne. Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli NIK (w dniu 18 sierpnia 2022 r.). W ocenie NIK stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują na niedochowanie w UMWM standardu określonego w pkt 11 *Nadzór części II. Standardy kontroli zarządczej* lit. C. *Mechanizmy kontroli* załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

4 Wnioski

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

Wnioski

1. Uwzględnianie w decyzjach o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż ograniczeń wynikających z przepisów ustanawiających obszary chronione.
2. Wydawanie decyzji o udzieleniu koncesji, zmianie lub przeniesieniu koncesji na wydobywanie kopaliny stałych na podstawie kompletnej dokumentacji oraz

egzekwowanie od wnioskodawców dołączania pełnomocnictw spełniających wymogi art. 33 § 3 k.p.a.

3. Wzmożenie działań nadzorczych wobec pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań koncesyjnych w celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.
4. Egzekwowanie od podmiotów, na rzecz których przenoszona jest koncesja obowiązku utworzenia rachunku bankowego dla funduszu likwidacji zakładu górniczego i zgromadzenia na nim środków określonych w art. 36 ust. 6 Pgg.
5. Przekazywanie prowadzącemu rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla dokumentów stanowiących podstawę dokonania w nim wpisu zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla.
6. Uwzględnianie w *Planach działalności w obszarze oddziaływania na środowisko* zadań dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowania warunków ich realizacji.
7. Usprawnienie systemu kontroli zarządczej Urzędu – w zakresie odnoszącym się do monitorowania warunków udzielonych koncesji – obejmujące w szczególności:
 - a) zwiększenie liczby kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji;
 - b) egzekwowanie usunięcia przez przedsiębiorców naruszeń warunków koncesji, stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez organ koncesyjny;
 - c) egzekwowanie terminowej realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych, tj. obowiązku przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę (wraz z kopiami dowodów dokonanych wpłat);
 - d) przekazywanie informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny właściwemu kompetencyjnie organowi.

5 Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w 2 egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania 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
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 16 grudnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. dyrektor
Tomasz Gawęł
z up. Dariusz Bojanowski
p.o. wicedyrektor

Kontrolerzy:
Waldemar Brodziuk
główny specjalista kp.

Paula Szast
główny specjalista kp.

Zmiany w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska
Tomasz Gawęł