



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.004.03.2022

Pan
Sylwester Ziemkiewicz
Starosta Płocki
ul. Bielska 59
09-400 Płock

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43
ksi@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Płocku, ul. Bielska 59, 09-400 Płock (dalej: <i>Starostwo</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwester Ziemkiewicz, Starosta Płocki od 22 września 2021 r. Poprzednio funkcję Starosty Płockiego pełnił Mariusz Bieniek – od 1 grudnia 2014 r. do 25 sierpnia 2021 r. (dalej: <i>Starosta, organ</i>) (akta kontroli str. 3-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do zakończenia kontroli (30 września 2022 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Agnieszka Wójcik, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/44/2022 z 8 sierpnia 2022 r. Damian Pazio, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/50/2022 z 9 września 2022 r. (akta kontroli str. 1-2, 526-527)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2022 (do 30 września) Starosta wydawał decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych terminowo i zgodnie z art. 30, 32, 34 i 36 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³ (dalej: *Pgg*), po dokonaniu uzgodnień z właściwym miejscowo wójtą lub burmistrzem (na podstawie art. 23 ust. 2a *Pgg*) oraz po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h 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 środowisko⁴ (dalej: *uio*s).

Starosta realizował zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, który posiadał wykształcenie kierunkowe (geologiczne) oraz uprawnienia do wykonywania prac geologicznych.

Dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla przekazywano, na podstawie art. 152a ust. 3 i 4 *Pgg*, prowadzącemu przedmiotowy rejestr, tj. Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu (dalej: *PIG-PIB*). Informacje o przypadkach nielegalnej eksploatacji przekazywano do właściwego organu nadzoru górniczego. Organ koncesyjny przeprowadził czynności wyjaśniające w związku z pozyskaną informacją o prowadzeniu działalności wydobywczej (na podstawie udzielonej koncesji) w sposób uciążliwy. Starosta dokonywał weryfikacji danych wykazanych przez przedsiębiorców w informacji o zmianach zasobów złoża (dalej: *Z-2*) i informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- prowadzeniu kontroli, które miały charakter doraźny i w niewielkim zakresie odnosiły się do realizacji warunków udzielonych koncesji. Zdaniem NIK przeprowadzając kontrole w ograniczonym zakresie organ koncesyjny pozbawił się wiedzy czy podmiot, który uzyskał koncesję prowadzi działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami. NIK wskazuje również na art. 158 pkt 2 *Pgg*, który stanowi, że do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą;
- przekazywaniu do *PIG-PIB* dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla zanim stały się ostateczne, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁵;
- nieosiągnięciu miernika realizacji zadania polegającego na kontroli przestrzegania przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy;
- opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: *BIP*), na stronie Starostwa, szczegółowej informacji o warunkach uzyskania koncesji dopiero w trakcie kontroli NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

⁵ Dz. U. poz. 1469.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niedochowanie w Starostwie standardów określonych w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶, polegających na:

- określaniu celów i zadań, monitorowaniu i ocenie ich realizacji (pkt 6 części II. *Standardy kontroli zarządczej*, lit. B. *Cele i zarządzanie ryzykiem*);
- nadzorze nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji (pkt 11 części II. *Standardy kontroli zarządczej*, lit. C. *Mechanizmy kontroli zarządczej*).

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 Starosta realizował zadania administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, który posiadał wykształcenie geologiczne oraz uprawnienia geologiczne⁷. Geolog powiatowy podlegał merytorycznie Staroście, a organizacyjnie dyrektorowi Wydziału Środowiska i Rozwoju Obszarów Wiejskich. W zakresie czynności geologa powiatowego uwzględniono m.in. zadania związane z udzielaniem, zmianą, przenoszeniem, cofnięciem i wygaszaniem udzielonych koncesji; uzyskiwaniem, na podstawie art. 23 ust. 3 Pgg, opinii marszałka na udzielenie koncesji przez Starostę; doręczaniem kopii decyzji koncesyjnych właściwym miejscowo organom koncesyjnym, organom nadzoru górniczego, wójtom (burmistrzom), Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska (dalej: *NFOŚiGW*), państwowej służbie geologicznej (*PIG-PIB*); ustalaniem, w drodze decyzji, opłat dodatkowych za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji; wykonywaniem kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną ustawą. Zakres czynności geologa powiatowego nie uwzględniał zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji (tzw. *zjawiska szarej strefy*). Starosta wyjaśnił, że: (...) w Starostwie Powiatowym w Płocku – z braku ustawowych uprawnień – nikt nie zajmował się tymi zagadnieniami, a ponieważ ww. kompetencje zostały przyznane organom nadzoru górniczego – nie opracowano wewnętrznych procedur opisujących sposób postępowania w celu ograniczenia i wyeliminowania zjawiska nielegalnej eksploatacji.

(akta kontroli str. 6-30, 175-180, 244-250, 390-423)

W *Arkuszu identyfikacji celów, zadań oraz ryzyka* na rok 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 (stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 14/2012 Starosty Płockiego z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie ustalenia zasad zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Płocku oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych) określano m.in. cel działalności pn. *Poprawa stanu środowiska i ochrona jego zasobów*. W ramach wskazanego celu corocznie definiowano dwa zadania, za realizację których odpowiedzialny był geolog powiatowy:

- 1) reglamentowanie korzystania ze środowiska, którego miernikiem realizacji był procent decyzji wydanych zgodnie z prawem. W latach 2018-2021 miernik ten ustanowiono na poziomie: 92%, a na 2022 r. – 90%. Sposobem monitorowania

⁶ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84, dalej: *komunikat nr 23 MF*.

⁷ Uprawnienia geologiczne w kategorii II, w kategorii III, w kategorii V i w kategorii VII.

realizacji zadania była samokontrola i kontrola funkcjonalna, a jako ryzyko w realizacji zadania wskazano na częste zmiany przepisów prawa oraz skomplikowane bądź niejasne przepisy. Zaplanowany miernik osiągnięto na poziomie: 100% w 2018 r., 2019 r. oraz 2021 r.; 98% w 2020 r.;

- 2) kontrola przestrzegania przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz przepisów wykonawczych do ww. ustawy, którego miernikiem realizacji była ilość przeprowadzonych kontroli w ramach nadzoru administracji geologicznej. W latach 2018-2022 corocznie planowano przeprowadzenie 1 kontroli, lecz plan ten nie został zrealizowany (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Dla przedmiotowego zadania nie zidentyfikowano ryzyka, co Starosta wyjaśnił: (...) *przeprowadzone czynności [w wyjaśnieniach wskazano m.in. na udział geologa powiatowego w oględzinach przeprowadzanych przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa] nie upoważniały do jednoznacznego wskazania i zidentyfikowania kolejnych ryzyk, innych niż te ujęte w arkuszach identyfikacji celów, zadań oraz ryzyka w latach 2018-2021.*

(akta kontroli str. 180, 248-249)

Zgodnie z *Informacją o funkcjonowaniu kontroli zarządczej na stanowisku geologa powiatowego* za rok 2018, 2019, 2020, 2021 kontrola zarządcza na tym stanowisku funkcjonowała w stopniu wystarczającym – była adekwatna, skuteczna i efektywna.

(akta kontroli str. 175-250, 481-522, 575-949)

Zagadnienia związane z udzielaniem koncesji, odmową ich udzielenia, zmianą, cofnięciem, ograniczeniem zakresu, stwierdzeniem wygaśnięcia oraz przenoszeniem na rzecz innego podmiotu były przedmiotem jednej kontroli zewnętrznej, przeprowadzonej w 2019 r. przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 5 listopada 2019 r. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na: nieterminowym przekazaniu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG) informacji o udzieleniu dwóch koncesji, decyzji stwierdzających wygaśnięcie uprawnień wynikających z trzech koncesji oraz decyzji w sprawie przeniesienia jednej koncesji. Ponadto w przypadku 5 decyzji przekazano do CEIDG niewłaściwe daty kiedy decyzje stały się ostateczne; przywołano niewłaściwe przepisy Pgg w podstawie prawnej decyzji; doręczono 3 zawiadomienia o wszczęciu postępowań administracyjnych oraz decyzje kończące postępowania osobom niebędącym stronami postępowania; wskazano niepełne uzasadnienie prawne w decyzjach stwierdzających wygaśnięcie koncesji. Realizację zadań przez Starostę w przedmiotowym zakresie oceniono pozytywnie pomimo uchybień. W wystąpieniu pokontrolnym⁸ zobowiązano Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, tj. do: terminowego przekazywania do CEIDG informacji o uzyskaniu oraz utracie uprawnień wynikających z udzielonych koncesji, a także decyzji w sprawie przeniesienia koncesji; zawierania w decyzjach stwierdzających wygaśnięcie koncesji – pełnego uzasadnienia prawnego obejmującego wyjaśnienie podstawy prawnej, zgodnie z wymogiem art. 107 § 1 i 3 kpa⁹; doręczanie zawiadomień o wszczęciu postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia koncesji oraz decyzji kończących te postępowania wyłącznie osobom będącym stronami w rozumieniu art. 41 ust. 1 Pgg; wskazywania w podstawie prawnej decyzji udzielających koncesji oraz decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, właściwych przepisów mających zastosowanie w przedmiotowych zakresach. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Starosta¹⁰ poinformował Wydział Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, że

⁸ Wystąpienie pokontrolne nr WK-I.431.1.48.2019 (WK-I.431.4.42.2019) z 20 marca 2020 r.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2022 poz. 2000 ze zm.).

¹⁰ Pismem nr BKW.1710.3.2019 z 6 kwietnia 2020 r.

stwierdzone uchybienia będą usuwane na bieżąco na stanowisku pracy geologa powiatowego. Dyrektor Wydziału Organizacji i Nadzoru w Starostwie wyjaśniła, że nie podejmowano dodatkowych czynności sprawdzających realizację zaleceń.

Szczegółowe badanie decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu i wygaszeniu koncesji przeprowadzono również pod kątem wystąpienia nieprawidłowości, które wykazała powyższa kontrola Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Nieprawidłowości tych nie stwierdzono.

(akta kontroli str. 251-287, 573-576, 575-735)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieosiągnięciu, w latach 2018-2021, zaplanowanego miernika realizacji zadania polegającego na kontroli przestrzegania przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz przepisów wykonawczych do ww. ustawy.

Zgodnie z *Arkuszem identyfikacji celów, zadań oraz ryzyka* na rok 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 (stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 14/2012 Starosty Płockiego z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie ustalenia zasad zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Płocku oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych) miernikiem realizacji wskazanego powyżej zadania była ilość przeprowadzonych kontroli w ramach nadzoru administracji geologicznej. W latach 2018-2022 corocznie planowano przeprowadzenie 1 kontroli. W żadnym roku plan ten nie został zrealizowany, tj. nie przeprowadzono żadnej z zaplanowanych kontroli.

Odnosząc się do niezrealizowania zaplanowanej, w ramach nadzoru administracji geologicznej, kontroli Starosta wyjaśnił m.in., że: (...) *organ administracji geologicznej i organ koncesyjny Starosty Płockiego - w okresie od początku 2020 r. do dnia 31.03.2022 r. nie przeprowadził formalnie zaplanowanych kontroli (...) ponieważ przepisy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.) – uniemożliwiły planowane i nieplanowane działania tego organu w tym zakresie. Natomiast w okresie poprzedzającym, tj. do końca 2020 roku organ administracji geologicznej Starosty Płockiego – brał udział w 7 ogólnych wraz z przedstawicielem Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Płocku w zakresie spraw będących na styku wymogów regulowanych przepisami powołanej ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ponadto także z udziałem przedstawiciela Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w okresie od sierpnia 2019 r. do marca 2022 r. przeprowadzono 4 ogólnych na podstawie odrębnych zawiadomień organu administracji geologicznej i organu koncesyjnego Starosty Płockiego – zakończone sporządzeniem Protokołów z ogólnych. Ponadto dodał, że: (...) przeprowadzono w badanym okresie znacznie więcej czynności administracyjnych w terenie, niż to wynikało z niezrealizowanych, a zaplanowanych w ramach nadzoru administracji geologicznej kontroli, w sytuacji, gdy co roku planowana była jedna kontrola przestrzegania przepisów prawo geologiczne i górnicze oraz przepisów wykonawczych do ww. ustawy.*

(akta kontroli str. 180, 248-249)

W ocenie NIK, coroczne planowanie tego samego miernika i niepodjęcie działań w celu jego realizacji było postępowaniem nierzetelnym. Należy również wskazać, że pomimo nieosiągnięcia zaplanowanego miernika w *Informacjach o funkcjonowaniu kontroli zarządczej na stanowisku geologa powiatowego* za rok 2018, 2019, 2020, 2021 stwierdzano, że w obszarze zadań realizowanych przez geologa powiatowego kontrola zarządcza funkcjonowała w stopniu wystarczającym – była adekwatna, skuteczna i efektywna.

Nieosiągnięcie zaplanowanego miernika realizacji zadania, w ocenie NIK, stanowiło naruszenie standardu dotyczącego określania celów i zadań, monitorowania i oceny ich realizacji (tj. standardu wskazanego w pkt 6 *Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji* części II. *Standardy kontroli zarządczej* lit. B. *Cele i zarządzanie ryzykiem* załącznika do komunikatu nr 23 MF). Zgodnie z tym standardem cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników; zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Starosta zapewnił warunki kadrowo-organizacyjne umożliwiające realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem realizacji warunków udzielonych koncesji. Kierownik jednostki kontrolowanej realizował zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, który posiadał wykształcenie kierunkowe (geologiczne) oraz uprawnienia geologiczne. W latach 2018-2021 nie osiągnięto zaplanowanego miernika realizacji zadania polegającego na kontroli przestrzegania przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz przepisów wykonawczych do ww. ustawy, co było niezgodne ze standardem określonym w pkt 6 *Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji* części II. *Standardy kontroli zarządczej* lit. B. *Cele i zarządzanie ryzykiem* załącznika do komunikatu Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

OBSZAR

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Opis stanu faktycznego

W BIP nie zamieszczono szczegółowej informacji o warunkach uzyskania koncesji, a jedynie link do serwisu informacyjno-usługowego dla przedsiębiorcy, znajdującego się na stronie biznes.gov.pl (pod adresem: <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/1370>). Informację o warunkach udzielenia koncesji wskazującą m.in. wymagane dokumenty, wysokość opłat, jednostkę odpowiedzialną, sposób złożenia wniosku, termin odpowiedzi, sposób odbioru dokumentu i tryb odwoławczy zamieszczono w BIP w trakcie kontroli NIK (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 976-985)

Geolog powiatowy opracował, na użytek wewnętrzny, wzór wniosku o udzielenie koncesji, określając w nim jego zawartość, spis wymaganych załączników tekstowych i graficznych oraz dokumentów wydanych przez inne organy, a także wzory decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu i wygaszeniu koncesji. Nie ustanowiono wewnętrznych procedur, instrukcji, wytycznych oraz wzorów dokumentów do wykorzystania w procesie udzielania koncesji i monitorowania warunków udzielonych koncesji. Starosta wyjaśnił, że przedsiębiorca zanim złożył wniosek, każdorazowo był instruowany – osobiście lub telefonicznie – na temat zawartości wniosku i jego zgodności z wymogami art. 24 i 26 Pgg.

(akta kontroli str. 246)

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. na terenie Powiatu Płockiego obowiązywało 41 decyzji koncesyjnych udzielonych przez Starostę, natomiast na 31 marca 2022 r. obowiązywało 46 decyzji koncesyjnych.

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do Starostwa wpłynęły łącznie 44 wnioski¹¹, z tego: 21 wniosków o udzielenie koncesji, 2 wnioski o przeniesienie koncesji, 5 wniosków o zmianę udzielonej koncesji oraz 16 wniosków o wygaszenie koncesji. Na podstawie złożonych wniosków organ koncesyjny wydał 43 decyzje (zgodne

¹¹ Z 44 wniosków 43 dotyczyły piasków skaleniowo-kwarcowych, a 1 surowców ilastych.

z przedmiotem wniosków) oraz jedną decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie zmiany koncesji.

(akta kontroli str. 406-422)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) w Starostwie prowadzono 44 postępowania w sprawie udzielenia koncesji, zmiany warunków udzielonej koncesji, przeniesienia koncesji na rzecz innego uprawnionego podmiotu oraz wygaśnięcia koncesji.

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał: 21 decyzji o udzieleniu koncesji, 4 decyzje o zmianie warunków udzielonej koncesji, 1 decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie zmiany koncesji, 2 decyzje o przeniesieniu koncesji na rzecz innego uprawnionego podmiotu oraz 16 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, w tym 8 w związku z upływem czasu, na jaki koncesja została udzielona oraz 8 w związku ze zrzeczeniem się koncesji. Organ nie wydawał, w latach 2018-2022 (do 31 marca), decyzji stwierdzających cofnięcie koncesji.

(akta kontroli str. 406-422)

W wyniku szczegółowego badania 16 losowo¹² wybranych wniosków o udzielenie koncesji (tj. 76,2% wniosków złożonych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) stwierdzono, że wszystkie wnioski zawierały elementy określone w art. 24 oraz art. 26 Pgg, w tym m.in. określały właścicieli nieruchomości, na których zlokalizowane były złoża wraz z dokumentami potwierdzającymi prawo do nieruchomości¹³, wskazywały złoża wraz z przewidywaną wielkością wydobycia kopalin, określały przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górnictwa oraz prognozowany sposób likwidacji zakładu górnictwa. Dołączone do wniosków załączniki graficzne odpowiadały wymogom dotyczącym map górnictwa. W każdym przypadku wnioskodawcy dołączyli do wniosku kopię decyzji o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej złoża, dowód prawa do korzystania z informacji geologicznej, jakie w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności przysługuje wnioskodawcy, dowód uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 616 zł za wydanie decyzji udzielającej koncesji. Każdy z 16 wnioskodawców na dowód dysponowania środkami w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności przedłożył zaświadczenie z Urzędu Skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) o niezaleganiu z opłacaniem składek, a także m.in. kopie faktur, kopie umowy leasingu lub umowy zakupu sprzętu lub załączył oświadczenie o posiadaniu niezbędnego sprzętu.

Starosta, odnosząc się do sposobu weryfikacji spełniania przez wnioskodawcę wymagań przewidzianych przepisami z zakresu ochrony środowiska (o których mowa w art. 24 ust. 1 Pgg) wskazał, że weryfikację przeprowadzał na podstawie załączonych do wniosków ostatecznych decyzji wójta lub burmistrza ustalających środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia lub stwierdzających brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia. Ponadto organ koncesyjny korzystał z materiałów opracowanych na potrzeby starostwa powiatowego – w tym: z „Mapy sozologicznej powiatu plockiego w skali 1:50000”, na której m. in. pokazano lokalizacje oczyszczalni ścieków, ujęć wód podziemnych, udokumentowanych złóż kopalin, składowisk odpadów komunalnych, składowisk odpadów przemysłowych, tereny form ochrony przyrody. Istotne w procesie weryfikacji spełniania wymagań przewidzianych przepisami z zakresu ochrony środowiska były uproszczone plany urządzania lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych,

¹² Losowy wybór wniosków dokonany został z populacji postępowań zakończonych wydaniem koncesji: w 2018 r. – 6, w 2019 r. – 3, w 2020 r. – 4, w 2021 r. – 1, w 2022 r. (do 31 marca) – 1.

¹³ Akty notarialne nabycia nieruchomości, wypisy z księgi wieczystej.

ewidencja gruntów i budynków, *Program ochrony środowiska dla powiatu plockiego do 2022 r. z perspektywą do 2026 r.*¹⁴, a także geoportal powiatu plockiego.

W dwóch przypadkach, geolog powiatowy zwracał się o uzupełnienie dokumentacji załączonej do wniosków. Nie stwierdzono przypadków nierównego traktowania wnioskodawców.

(akta kontroli str. 244-250, 390-391, 1075-1154)

Wszystkie objęte badaniem decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (16) zawierały elementy określone w art. 30 ust. 1-3 Pgg i art. 32 ust. 1-5 Pgg oraz art. 107 Kpa. Rozstrzygnięć dokonano zgodnie z treścią złożonych wniosków. Decyzje zostały wydane terminowo, a czas trwania postępowań był zgodny z art. 35 § 1 Kpa. Wszystkie decyzje zostały udzielone po uzyskaniu przez wnioskodawcę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydaną w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa zgodnie z art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h uios. Objęte badaniem decyzje o udzieleniu koncesji były podawane do publicznej wiadomości.

(akta kontroli str. 244-250, 390-391, 535-541, 567-572, 1075-1125, 1866-1870)

Stosownie do art. 23 ust. 2a pkt 1 Pgg, Starosta, każdorazowo przed udzieleniem koncesji, dokonywał uzgodnień z właściwymi miejscowo organami gminy, pod kątem nienaruszania zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości w sposób przewidziany w art. 7 Pgg (tj. zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub – w przypadku jego braku – ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego).

(akta kontroli str. 244-250, 390-391, 535-541, 567-572, 1075-1125, 1866-1870)

Analiza kolejnych 18 postępowań, z czego 5 dotyczyło zmiany koncesji, 2 przeniesienia koncesji, a 11 wygaszenia koncesji wykazała, że:

- 1) wszystkie postępowania przeprowadzono na wniosek podmiotu ubiegającego się o zmianę, przeniesienie lub wygaszenie koncesji; każdy z wniosków zawierał elementy określone w Pgg. Do każdego z wniosków dołączono m.in. dowody wniesienia opłaty skarbowej. We wszystkich przypadkach organ wydał decyzje zgodne ze złożonymi wnioskami; w decyzjach zawarto elementy określone w art. 30 ust. 1-3 Pgg i art. 32 ust. 1-5 Pgg oraz art. 107 Kpa. Wszystkie objęte szczegółowym badaniem decyzje zmieniające warunki udzielonych koncesji, przenoszące koncesje na rzecz innego podmiotu oraz wygaszające koncesje zostały wydane terminowo, a czas trwania postępowań był zgodny z art. 35 § 1 Kpa;
- 2) wnioski o zmianę koncesji dotyczyły zmiany terminu obowiązywania koncesji (poprzez jego wydłużenie) – 4 wnioski oraz zmniejszenia granic złoża (z powodu wydobycia kopaliny i przeprowadzenia częściowej rekultywacji) – 1 wniosek. Jeden wniosek został wycofany, w związku z czym organ umorzył postępowanie, a w 4 pozostałych przypadkach wydał decyzje zgodne z wnioskami;
- 3) wnioski o przeniesienie koncesji (2) zawierały elementy określone w art. 36 ust. 1 pkt 1-5 oraz ust. 2 Pgg; wydanie decyzji o przeniesieniu koncesji poprzedziła weryfikacja dowodu utworzenia przez podmiot, na który przenoszono koncesję, rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górniczego i zgromadzenia na nim środków finansowych w wysokości odpowiadającej środkom finansowym zgromadzonym przez dotychczasowego przedsiębiorcę (zgodnie z art. 36 ust. 6 Pgg);
- 4) postępowania o stwierdzenie wygaśnięcia koncesji (tj. 11 objętych szczegółowym badaniem) wszczęto na wniosek strony w związku ze zrzeczeniem się koncesji na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 5 Pgg (6 zbadanych wniosków), a 5 wszczęto z urzędu

¹⁴ Program ochrony środowiska dla powiatu plockiego do 2022 r. z perspektywą do 2026 r.", przyjęty Uchwałą nr 273/XXIX/2017 Rady Powiatu w Płocku z dnia 29 listopada 2017 r.

w związku z upływem czasu, na jaki koncesja została udzielona. Decyzje wygaszające koncesje objęte szczegółowym badaniem wydano zgodnie z art. 38 Pgg, a koncesjonariusze dokonali rozliczenia zasobów 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 geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów¹⁵.

(akta kontroli str. 244-250, 390-391, 535-541, 570-572, 1063-1069, 1126-1136, 1155-1157, 1243-11400, 1505-1535, 1584-1685)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str. 244-250, 390-391)

Zgodnie z art. 23 ust. 3 Pgg Starosta każdorazowo, przed wydaniem decyzji dotyczącej udzielenia koncesji, przysyłał projekt tej decyzji Marszałkowi Województwa Mazowieckiego w celu zaopiniowania. Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. Starosta przesłał 20 projektów decyzji o udzieleniu koncesji. Starosta przekazywał również do zaopiniowania projekty decyzji o zmianie koncesji (łącznie 5). Marszałek Województwa Mazowieckiego w żadnym przypadku nie zajął stanowiska w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu decyzji koncesyjnej, zatem uznano, na podstawie art. 9 ust. 2 Pgg, że aprobuje on przedłożone projekty.

(akta kontroli str. 244-250, 390-391, 420-422)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał 43 decyzje stanowiące podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla i przekazał je prowadzącemu przedmiotowy rejestr, tj. PIG-PIB. Decyzje dotyczące udzielenia, zmiany, przeniesienia i wygaszenia koncesji przekazywano do PIG-PIB wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę dokonania wpisu do ww. rejestru. Każdą z tych 43 decyzji przekazano do PIG-PIB w dniu jej wydania (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 244-250, 390-391, 1137-1154)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W BIP nie zamieszczono szczegółowej informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin. Stanowiło to naruszenie art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁶, zgodnie z którym organ koncesyjny zamieszcza w BIP, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ, szczegółową informację o wszelkich warunkach uzyskania koncesji.

Ograniczono się do wskazania linku do serwisu informacyjno-usługowego dla przedsiębiorcy, prowadzonego na stronie biznes.gov.pl. Nieprawidłowość tę usunięto w trakcie kontroli NIK.

Starosta wyjaśnił, że: *bardzo szczegółowa i na bieżąco aktualizowana informacja dotycząca wszelkich warunków uzyskania koncesji zawarta jest w udostępnionym linku (...) w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ. Powodem tego stanu rzeczy jest ciągle zmieniające się prawo. A ponadto, „iż internetowa strona Biznes.gov.pl - Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy jest w pełni wiarygodna, na bieżąco aktualizowana i ogólnie dostępna dla wszystkich zainteresowanych uzyskaniem koncesji starosty na wydobywanie kopalin ze złóż.*

¹⁵ Dz. U. poz. 987.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

W trakcie kontroli NIK, w BIP, na stronie internetowej Starostwa (w zakładce *Kierownicze samodzielne stanowiska – geolog powiatowy*¹⁷) zamieszczono szczegółową informację o warunkach uzyskania koncesji.

(akta kontroli str. 968-975)

2. Organ koncesyjny przekazywał do PIG-PIB dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górnictwa zanim stały się one ostateczne.

Stwierdzono, że każdą z 43 decyzji organ przekazał do prowadzącego przedmiotowy rejestr, tj. PIG-PIB w dniu jej wydania. Było to niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górnictwa i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, zgodnie z którym dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do księgi rejestrowej organ koncesyjny przekazuje prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne.

Geolog powiatowy, z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że art. 40 ust. 1 Pgg stanowi o niezwłocznym doręczaniu dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górnictwa, a według Słownika języka polskiego (pod red. W. Doroszewskiego) termin *niezwłocznie* zdefiniowano w sposób następujący: *bez odkładania na później, natychmiast, zaraz, bezzwłocznie*, a *niezwłoczny*: *taki, który powinien nastąpić w jak najkrótszym czasie*. Geolog wyjaśnił również, że: (...) Tym niemniej aktem niższego rzędu Minister Środowiska, rozporządzeniem z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górnictwa i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (...) w § 5 ust. 1 określił termin przekazania przez organy koncesyjne dokumentów określonych w § 4 ust. 2 prowadzącemu rejestr, tj. państwowej służbie geologicznej, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje wskazane w § 4 ust. 2 pkt 1 stały się ostateczne. Przepis ten w ocenie geologa powiatowego, stoi w oczywistej kolizji z wyżej powołanym ustawowym wymogiem artykułu 40 ust. 1 (...). Poza sporem jest, iż jak wynika z analizy otrzymywanych zawiadomień Państwowej Służby Geologicznej o dokonanych wpisach do rejestru obszarów górnictwa – wpisy do rejestru wprowadzano dopiero po upływie od 4 do 6 tygodni (...) Zatem w przypadku ewentualnego wpływu odwołania organ koncesyjny miałby czas, by w porę zawiadomić Państwową Służbę Geologiczną o tym fakcie, wnosząc jednocześnie o powstrzymanie się od dokonania stosownego wpisu do rejestru obszarów górnictwa – do czasu rozpatrzenia przez organ II instancji (...) złożonego odwołania. (...) należy stwierdzić, iż Państwowa Służba Geologiczna nie wniosła zastrzeżeń do stosowanego trybu przekazywania temu organowi decyzji wydanych na podstawie wymogów Działu III (Koncesje) ustawy Prawo geologiczne i górnicze – w dacie ich wydania.

(akta kontroli str. 1235-1236)

W ocenie NIK nie ma kolizji pomiędzy uregulowaniami § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górnictwa i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla a art. 40 ust. 1 Pgg, bowiem wymóg niezwłoczności przekazywania dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górnictwa dotyczyć może jedynie decyzji ostatecznych. Uznać przy tym można, że termin wskazany w § 5 ust. 1 cyt. rozporządzenia stanowi niejako uszczegółowienie terminu wypełnienia obowiązku określonego w art. 40 ust. 1 Pgg. Ponadto zauważyć należy, że oba wymienione wyżej akty prawne pozostają w obrocie prawnym.

W Starostwie wszystkie objęte kontrolą NIK postępowania prowadzone były terminowo, a decyzje wydawane zgodnie z art. 30, 32, 34 i 36 Pgg. Udzielanie koncesji każdorazowo poprzedzone było uzgodnieniem z właściwym miejscowo

OCENA CZĄSTKOWA

¹⁷ https://bip.powiat-plock.pl/struktura/109/1168/geolog_powiatowy.

wójtem lub burmistrzem (na podstawie art. 23 ust 2a Pgg) oraz uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zgodnie z art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h uios). Dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górnictwa i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla przekazywano, na podstawie art. 152a ust. 3 i 4 Pgg, do prowadzącego przedmiotowy rejestr, tj. do PIG-PIB. Stwierdzono jednak, że organ koncesyjny dokumenty te przekazywał zanim stały się ostateczne, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górnictwa i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Ponadto dopiero w trakcie kontroli NIK w BIP, na stronie internetowej Starostwa, zamieszczono szczegółową informację o warunkach uzyskania koncesji.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.

W BIP na stronie podmiotowej Starostwa udostępniono ogólny schemat procedur kontroli przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 1881-1886)

W *Zbiorczym Planie Kontroli na 2021 rok* (zatwierdzonym przez Starostę) zaplanowano kontrolę podmiotów posiadających koncesje na wydobywanie kopalin. Jako zakres tematyczny kontroli wskazano: *kontrola kierunków projektowanych prac rekultywacyjnych w związku z udzielonymi przez Starostę Płockiego koncesjami na wydobywanie kopalin*. Termin realizacji kontroli określono na marzec-październik 2021 r., a odpowiedzialnego za jej przeprowadzenie wskazano geologa powiatowego. Zatwierdzony przez Starostę *Zbiorczy Plan Kontroli na 2018 rok, 2019 rok, 2020 rok oraz 2022 rok* nie uwzględniał kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji. W latach 2018-2022 (do zakończenia kontroli) w Starostwie nie prowadzono planowych kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 578-656, 657-685, 698-737)

Geolog powiatowy, wspólnie z pracownikiem Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa, przeprowadził (30 sierpnia 2019 r.) oględziny złoża kruszywa naturalnego *Grabie Polskie II* w związku z prowadzonym postępowaniem w sprawie przeniesienia koncesji na wydobycie kopaliny z tego złoża na rzecz innego podmiotu. Kontrola miała na celu potwierdzenie braku wydobycia kopaliny po rozliczeniu zasobów złoża według stanu na 31 grudnia 2018 r. Kontrola wykazała, że nie prowadzono prac wydobywczych, a przedsiębiorca oświadczył, że podtrzymuje wniosek o przeniesienie koncesji.

(akta kontroli str. 424-425, 1073)

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. geolog powiatowy uczestniczył w prowadzonych przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa (na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁸) kontrolach sprawdzających wykonywanie obowiązku rekultywacji gruntów obszaru górnictwa. W ramach tych kontroli weryfikowano m.in. wynikające z pkt. 6 udzielonych koncesji zobowiązanie do przestrzegania na terenie eksploatowanego złoża zakazu składowania wszelkich odpadów, szczególnie w wyrobisku eksploatacyjnym oraz zobowiązanie do wystąpienia do Starosty, z odrębnym wnioskiem, o ustalenie wybranego przez siebie kierunku rekultywacji – w terminie 6 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji koncesyjnej. W części protokołów z tych kontroli odnoszono się wprost do warunków udzielonych koncesji. I tak np.:

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.

- w wyniku kontroli (przeprowadzonej 5 czerwca 2018 r.) obszaru górniczego *Podleck Nowy* potwierdzono prowadzenie wydobywania zgodnie z koncesją Starosty Płockiego;
- w wyniku kontroli obszaru górniczego *Okolusz* (przeprowadzonej 29 czerwca 2018 r.) stwierdzono m.in. zbyt ostre nachylenie skarp i zalecono sukcesywne ich formowanie do 45 stopni i łagodzenie poprzez wyrównywanie dna wyrobiska. Ponadto pouczone przedsiębiorcę o obowiązku ustawienia znaków ostrzegawczych i informacyjnych o wyrobisku oraz o zakazie wstępu na teren wyrobiska;
- w wyniku kontroli (przeprowadzonej 15 kwietnia 2019 r.) obszaru górniczego *Okolusz pole I i pole II* stwierdzono brak śladów wydobywania;
- w wyniku kontroli obszaru górniczego *Sędek VI* (przeprowadzonej 27 września 2018 r.) pouczone przedsiębiorcę m.in. o konieczności formowania skarp z zachowaniem bezpieczeństwa i warunków koncesji. Dla zachowania stateczności skarp zalecono uformowanie półki ochronnej, zachowanie minimalnych pasów ochronnych w celu uniknięcia wypłukiwania i osuwania się materiału ze skarp.

(akta kontroli str. 433-440, 445-449)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) Starosta nie stwierdzał naruszenia warunków udzielonej koncesji, w związku z czym nie wydawał decyzji o cofnięciu lub ograniczeniu koncesji, wstrzymaniu działalności lub nakazujących niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień.

(akta kontroli str. 577-737, 1070-1074)

Zgodnie z art. 101 ust. 8 Pgg przedsiębiorca sporządza, na podstawie operatu ewidencyjnego, informację o zmianach zasobów złoża kopaliny i corocznie, w terminie do 15 marca, przekazuje ją właściwemu organowi koncesyjnemu oraz państwowej służbie geologicznej. Analiza 16 wytypowanych do szczegółowego badania postępowań koncesyjnych wykazała, że wszyscy przedsiębiorcy terminowo zrealizowali ten obowiązek. W wyniku weryfikacji danych wykazanych przez przedsiębiorców w przedłożonych informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny organ koncesyjny stwierdził w jednym przypadku przekroczenie określonej w koncesji wielkości wydobywania kopaliny o 3 600 ton w 2021 r. W związku z powyższym organ wszczął postępowanie w sprawie rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji i naliczył, na podstawie art. 139 Pgg, opłatę dodatkową w wysokości 12 240 zł.

Geolog powiatowy wyjaśnił, że egzekwował od przedsiębiorców obowiązek wywiązywania się z przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, poprzez telefoniczne przypominanie wszystkim przedsiębiorcom każdorazowo w miesiącu styczniu lub lutym o obowiązku składania organowi koncesyjnemu, zgodnie z warunkiem zawartym w udzielonej koncesji, formularzy Z-1 i Z-2 za miniony rok – w terminie do dnia 15 marca. Natomiast w przypadku braku odzewu, bądź opóźnień w przekazywaniu informacji przez przedsiębiorców współpracował z PIG-PIB pełniącym funkcję państwowej służby geologicznej¹⁹.

(akta kontroli str. 399, 1030)

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 rozliczeniowe²⁰ i przed upływem

¹⁹ Np. pismem z 2.08.2018 r. (znak: ŚR-III.6528.6.2018) przesłano do PIG-PIB kopię formularza za 2017 r., przedłożoną organowi koncesyjnemu w związku z wydobywaniem kopaliny (piasku) ze złoża „LEONÓW II”, na podstawie koncesji Starosty z 11 marca 2013 r., znak: ŚR-III.6522.1.2013 i jednocześnie pouczone przedsiębiorcę o wymogu wywiązania się z ww. obowiązku.

²⁰ Okresy te obejmują miesiące: od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia.

miesiąca po danym okresie rozliczeniowym winien ją wnieść bez wezwania na rachunki bankowe właściwej gminy oraz NFOŚiGW w proporcji 60% do 40% 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 wydobycie, w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca po upływie okresu rozliczeniowego. Do informacji tej winien załączyć kopie dowodów dokonanych wpłat.

W związku z niedopełnieniem przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w terminie albo w odpowiedniej wysokości organ koncesyjny, na podstawie art. 138 Pgg określał, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty. Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. organ wydał łącznie 10 decyzji, w których ustalił wysokość należnej opłaty na łączną kwotę 74 594,26 zł, z tego odpowiednio w roku: 2018 – 1 decyzja na kwotę 2 604,86 zł, 2019 – 5 decyzji na łączną kwotę 50 018,40 zł, 2020 – 2 decyzje na łączną kwotę 16 662,00 zł, 2021 – 1 decyzja na kwotę 2 240,00 zł, a w 2022 r. (do 31 marca) - 1 decyzja na kwotę 3 069,00 zł.

(akta kontroli str. 528-534, 567-572, 986-1035, 1158-1180, 1536-1554)

W wyniku szczegółowego badania realizacji przez 16 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 262 143,00 zł, z tego 157 285,80 zł na rzecz gmin i 104 857,20 zł na rzecz NFOŚiGW;
- 14 z 16 przedsiębiorców terminowo wywiązało się z realizacji tego obowiązku;
- 2 przedsiębiorców wniosło opłaty na rzecz gminy i NFOŚiGW po terminie określonym w art. 137 ust. 2 Pgg. Opóźnienie w uiszczeniu opłaty wyniosło 3 dni (dotyczyło informacji za II półrocze 2022 r. w związku z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji nr ŚR-III. 6522.22.2018 z 4 grudnia 2018 r.) oraz 9 dni (dotyczyło informacji za II półrocze 2022 r. przedsiębiorcy prowadzącego wydobycie na podstawie koncesji nr ŚR-III. 6522.26.2018 z 31 stycznia 2019 r.). W związku z wniesieniem opłaty po terminie organ, na podstawie art. 138 Pgg, wydał decyzję określającą opłatę eksploatacyjną odpowiednio na kwoty 2 240 zł²¹ oraz 3 069 zł²².

(akta kontroli str. 1031-1035)

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wpłynęło pięć zawiadomień o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny, z czego cztery złożono anonimowo²³, a jedno przekazał Wójt Gminy Mała Wieś²⁴. Wszystkie zawiadomienia przekazano Dyrektorowi Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie do rozpoznania zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Ponadto, w związku ze wskazaniem w informacjach o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny, również faktu składowania odpadów w wyrobisku eksploatacyjnym, geolog powiatowy (z upoważnienia Starosty) skierował dwa zawiadomienia do Wójta Gminy Bodzanów (tj. organu odpowiedzialnego za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

²¹ Decyzja Starosty z 3 marca 2020 r. znak ŚR-III.313.1. 2021.

²² Decyzja Starosty z 10 marca 2022 r. znak ŚR-III.313.3. 2022.

²³ Dotyczy zawiadomienia o nielegalnym wydobyciu w miejscowości Wyszyna (przekazane 22 czerwca 2022 r.); na działce nr 59, obręb Sąchocino-Czyżewo, gmina Bulkowo (przekazane 30 marca 2021 r.); w miejscowości Wiciejewo – dwa zawiadomienia przekazane pismem z 31 marca 2018 r. oraz 15 kwietnia 2018 r.

²⁴ Pismem nr OSK 6520/1/2020 z 12 października 2020 r. Wójt przekazał do Starostwa, do rozpoznania zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową, wniosek mieszkania Gminy Mała Wieś dotyczący wydobywania kopaliny bez koncesji.

Starosta wyjaśnił, że w ramach czynności prowadzonych na terenie koncesjonowanych złóż kopalin oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie nie ujawniono ani jednego przypadku nielegalnej eksploatacji kopalin ze złóż, zarówno udokumentowanych, jak i nieudokumentowanych. Dodał także, iż: *na skutek kolejnych, nietrafionych zmian prawnych w ustawie Prawo geologiczne i gómicze ograniczono uprawnienia powiatowych organów administracji geologicznej i organów koncesyjnych w zakresie ustalania w drodze decyzji na podstawie art. 140 P.g.i.g. opłaty podwyższonej za działalność wykonywaną bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych podlega opłacie podwyższonej. Organem właściwym w zakresie niewymienionym w art. 140 ust. 2 pkt 1 obecnie jest właściwy organ nadzoru gómiczego. Wpływy z tytułu ww. opłat w 60% stanowią dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, a w 40% dochód NFOŚiGW.* Starosta wskazał także, że: *w latach 2013–2014 ustaloną opłatę podwyższoną należało wносить na rachunek ówczesnego wierzyciela – w tym przypadku Powiatu Płockiego. A obecnie na podstawie art. 139 P.g.i.g. obecnie organ koncesyjny w drodze decyzji między innymi ustala tzw. „opłatę dodatkową” – np. za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji. Wpływy z tytułu ww. opłat w 60% także stanowią dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, a w 40% dochód NFOŚiGW.*

(akta kontroli str. 404, 1185-1218)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęła informacja o prowadzeniu działalności wydobywczej, na podstawie koncesji udzielonej przez Starostę, w sposób uciążliwy dla okolicznych mieszkańców. Pismem z 29 czerwca 2022 r. (nr ROŚ.6236.2.2022) Wójt Gminy Bodzanów (w związku ze zgłoszeniami mieszkańców) zwrócił się do Starosty o ocenę realizacji warunków koncesji udzielonej decyzją Starosty z 4 grudnia 2018 r. (nr ŚR-III.6522.22.2018). W związku z powyższym zgłoszeniem przeprowadzono (29 lipca 2022 r.) oględziny złoża *Garwacz I*, w wyniku których stwierdzono m.in., że w obrębie wyrobiska eksploatacyjnego potwierdzono obecność niewielkiej przyzmy skruszonego gruzu betonowego w ilości ok. 10 m³; gruz ten był wykorzystywany przez przedsiębiorcę do utwardzania dróg w obrębie zakładu gómiczego oraz dróg dojazdowych do zakładu gómiczego; przedsiębiorca zobowiązał się do wykorzystania gruzu w terminie do 31 sierpnia 2022 r. Informację o wynikach oględzin Starosta przekazał (pismem z 2 sierpnia 2022 r.) Wójtowi Gminy Bodzanów, a także skierował do wiadomości NFOŚiGW i Okręgowego Urzędu Gómiczego w Warszawie. Okręgowy Urząd Gómiczy w Warszawie poinformował Starostę (pismem z 1 września 2022 r.), że do końca września 2022 r. planuje przeprowadzenie kontroli działalności gómiczej wskazanego przedsiębiorcy i zobowiązał się do przekazania wyników tej kontroli. Pismem z 28 września 2022 r. Okręgowy Urząd Gómiczy poinformował Starostę, że w wyniku kontroli stwierdzono wykonanie przez przedsiębiorcę zobowiązania do usunięcia odpadów poza teren zakładu gómiczego.

(akta kontroli str. 1219-1235, 1887)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ograniczeniu realizacji zadań, o których mowa w art. 158 pkt 2 Pgg do kontroli, które miały charakter doraźny i w niewielkim zakresie odnosiły się do warunków udzielonych koncesji.

Zgodnie z art. 158 pkt 2 Pgg do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych. Ustalono, że w całym okresie objętym kontrolą działania organu koncesyjnego w zakresie kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji ograniczyły się do oględzin przeprowadzonych

w związku z prowadzonym postępowaniem o przeniesienie koncesji oraz zawiadomieniem o prowadzeniu działalności wydobywczej w sposób uciążliwy dla okolicznych mieszkańców, a także uczestnictwie geologa powiatowego w prowadzonych przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa kontrolach sprawdzających wykonywanie obowiązku rekultywacji gruntów obszaru górniczego. W ramach tych kontroli weryfikowano m.in. wynikające z pkt. 6 udzielonych koncesji zobowiązanie do przestrzegania na terenie eksploatowanego złoża zakazu składowania wszelkich odpadów, szczególnie w wyrobisku eksploatacyjnym oraz zobowiązanie do wystąpienia do Starosty, z odrębnym wnioskiem, o ustalenie wybranego przez siebie kierunku rekultywacji – w terminie 6 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji koncesyjnej. Wskazanych powyżej czynności nie można uznać za wypełnienie przez organ obowiązku realizacji zadania polegającego na kontroli i nadzorze nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych, o którym mowa w art. 158 pkt 2 Pgg. Ocenę taką uzasadnia fakt, że działania kontrolne organu koncesyjnego miały charakter doraźny i w nieznacznym stopniu odnosiły się do realizacji warunków udzielonych koncesji – kontrole sprawdzające wykonywanie obowiązku rekultywacji gruntów obszaru górniczego odnosiły się do 2 z 18 zobowiązań wymienionych w pkt 6 decyzji koncesyjnych. Zdaniem NIK, przeprowadzając kontrole w ograniczonej ilości oraz ograniczonym zakresie organ koncesyjny pozbawił się wiedzy czy przedsiębiorca, który uzyskał koncesję prowadził działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami.

Starosta wyjaśnił, że: *Starostwo nie korzystało z uprawnień wynikających z przepisów niżej powołanych ustaw: O swobodzie działalności gospodarczej, Prawo przedsiębiorców i Prawo geologiczne i górnictwo i nie prowadził kontroli w rozumieniu wymogów wynikających z przepisów tych ustaw (...) Prowadziło natomiast oględziny i wizje lokalne w terenie przy współudziale przedstawiciela Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami na terenie zakładów górniczych oraz na terenie projektowanych robót geologicznych i udokumentowanych złóż. W okresie od dnia 01.01.2018 r. do dnia 31.03.2022 r. organ administracji geologicznej Starosty Płockiego – brał udział w 7 oględzinach wraz z przedstawicielem Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Płocku w zakresie spraw będących na styku wymogów regulowanych przepisami powołanej ustawy Prawo geologiczne i górnictwo oraz ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Owe działania wypełniały wymogi kontroli doraźnych. (...) Podczas ww. czynności przeprowadzonych na terenie koncesjonowanych złóż kopalin ani w ich bezpośrednim sąsiedztwie nie ujawniono ani jednego przypadku nielegalnej eksploatacji kopalin ze złóż, zarówno udokumentowanych, jak i nieudokumentowanych. Z tego powodu nie prowadzono dodatkowych czynności i działań w tym zakresie.*

Nieprawidłowość ta wskazuje na niewłaściwe funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej. Stosownie do standardów określonych w części II C. *Mechanizmy kontroli, pkt 11 (Nadzór)* załącznika do komunikatu nr 23 MF *Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.*

(akta kontroli str. 395, 433-440, 445-449)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Starosty w zakresie kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji miały charakter doraźny i w niewielkim zakresie odnosiły się do warunków udzielonych koncesji. W konsekwencji Starosta, jako organ koncesyjny, pozbawił się wiedzy czy przedsiębiorca, który uzyskał koncesję prowadził działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami. NIK wskazuje również na art. 158 pkt 2 Pgg, który stanowi, że do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą. Nieprawidłowość ta stanowi dowód na niedochowanie w Starostwie

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.

Organ koncesyjny dokonywał weryfikacji danych wykazanych przez przedsiębiorców w informacji o zmianach zasobów złoża (Z-2) i informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę. W jednym przypadku, w wyniku stwierdzenia przekroczenia określonej w koncesji wielkości wydobycia kopaliny, wszczął postępowanie w sprawie rażącego naruszenia warunków koncesji, w wyniku którego naliczył, na podstawie art. 139 Pgg, opłatę dodatkową. W związku z niedopełnieniem przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w terminie albo w odpowiedniej wysokości organ koncesyjny, na podstawie art. 138 Pgg, określał, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. Informacje o przypadkach nielegalnej eksploatacji przekazywane były do właściwego organu nadzoru górnictwa. Organ koncesyjny przeprowadził czynności wyjaśniające w związku z otrzymaną informacją o prowadzeniu działalności wydobywczej (na podstawie udzielonej koncesji) w sposób uciążliwy.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Rzetelne monitorowanie realizacji warunków udzielonych koncesji.
2. Przekazywanie do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności i w terminie wskazanym w § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla.
3. Osiąganie przyjętych mierników poprzez realizację zadań zaplanowanych w *Arkuszu identyfikacji celów, zadań oraz ryzyka*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, kierownik jednostki kontrolowanej jest zobowiązany 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.

Kontroler
Agnieszka Wójcik
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Tomasz Gawel
z up. Dariusz Bojanowski
p.o. wicedyrektor