



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.004.04.2022

Pan
Antoni Jan Tarczyński
Starosta Powiatu Mińskiego
ul. Kościuszki 3
05-300 Mińsk Mazowiecki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim, ul. Kościuszki 3, 05-300 Mińsk Mazowiecki (dalej: <i>Starostwo</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Jan Tarczyński Starosta Powiatu Mińskiego (dalej: <i>Starosta, organ</i>) od 27 listopada 2014 r.
	(akta kontroli str. 118-119)
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 21 października 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
Kontrolerzy	Paula Szast, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/51/2022 z 13 września 2022 r.; Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/59/2022 z 4 października 2022 r.; (akta kontroli str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2022 (do 21 października) 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 wójtem 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). W Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: *BIP*) Starostwa zamieszczono informacje o warunkach udzielenia koncesji. Starosta przekazywał dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla do prowadzącego rejestr, tj. do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: *PIG-PIB*). W Starostwie prowadzono kontrole warunków udzielonych koncesji. Po 2018 r. liczba przeprowadzonych kontroli uległa jednak zmniejszeniu. Zdaniem NIK organ koncesyjny ograniczając liczbę kontroli 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. Starosta dokonywał weryfikacji danych wykazanych przez przedsiębiorców w informacji o zmianach zasobów złoża (dalej: *Z-2*) i informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę. Informacje o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji przekazywane były do właściwego organu nadzoru górniczego.

W Starostwie zidentyfikowano ryzyka dla zadania z zakresu geologii, przeprowadzano analizę ryzyk, określano reakcje na ryzyka oraz sporządzano raporty z ich przeglądu. Starosta nie realizował zadań organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Jakkolwiek art. 156 ust. 2 pkt 3 *Pgg* jednoznacznie wskazuje, że Starosta wykonuje zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, to niezatrudnienie geologa powiatowego nie miało negatywnego wpływu na kontrolowaną działalność. Osoba wykonująca czynności związane z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji posiadała wykształcenie geologiczne.

Stwierdzone nieprawidłowości były wynikiem ustalenia nieefektywnych mechanizmów kontroli zarządczej i polegały przede wszystkim na:

- nieformułowaniu w latach 2018-2022 celów i mierników realizacji zadania dotyczącego m.in. udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych;
- prowadzeniu postępowań w oparciu o niewiarygodne kopie dokumentów, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 *Pgg* i art. 76a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: *k.p.a.*);
- nieopublikowaniu w *BIP*, na stronie podmiotowej Starostwa, schematu procedur kontroli przedsiębiorców; schemat został opublikowany dopiero w trakcie kontroli NIK.

W jednym przypadku (z 11) zaniechano udostępnienia w *BIP* Starostwa decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin i opublikowano ją dopiero w trakcie

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. z 2022 r. poz. 2000.

kontroli NIK. Wystąpiły przypadki przekazania do prowadzącego rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla dokumentów z przekroczeniem terminu określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁶ (dalej: *rozporządzenie w sprawie ROG*) oraz decyzji nieostatecznych. Starosta dwukrotnie, niezgodnie z art. 37 ust. 3 Pgg, umorzył postępowanie w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji na wydobywanie kopalin oraz dwukrotnie nie wezwał przedsiębiorców do usunięcia naruszeń w drodze postanowienia bezpośrednio po stwierdzeniu niewypełnienia przez nich warunków określonych w koncesji (art. 37 ust. 1 Pgg). W 7 przypadkach organ koncesyjny zaniechał wydania decyzji określających wysokość opłat eksploatacyjnych mimo, że przedsiębiorcy dokonali wpłat z przekroczeniem terminu określonego w art. 137 ust. 2 Pgg. W 1 przypadku Starosta w decyzji umarzającej postępowanie, jako podstawę wydania tej decyzji, wskazał niewłaściwą podstawę prawną, tj. art. 37 ust. 2 pkt 1 Pgg, zamiast art. 37 ust. 3 Pgg.

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 latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli) Starosta nie realizował zadań organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Starosta wyjaśnił, że: *Organem administracji publicznej jest (...) starosta, zaś geolog powiatowy pozostaje wyłącznie elementem aparatu pomocniczego (urzędniczego) starosty. Zadania z zakresu prawa geodezyjnego i górniczego realizowane są w Wydziale Środowiska i Rolnictwa Starostwa Powiatowego w Mińsku Mazowieckim (...), w którym nie powołano geologa powiatowego. W Wydziale Środowiska i Rolnictwa zatrudniona jest osoba z wykształceniem geologicznym, której powierzono prowadzenie spraw w tym zakresie. Osoba ta posiada wiedzę specjalistyczną, umiejętności i doświadczenie w tej dziedzinie. Na bieżąco podnosi swoje kwalifikacje (...) Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego stanowią poniżej 10 procent wszystkich spraw załatwianych w Wydziale Środowiska i Rolnictwa.*

(akta kontroli str. 342-346, 491-493)

Realizacja zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego wynika wprost z art. 156 ust. 2 pkt. 3 Pgg. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że niezatrudnienie geologa powiatowego nie miało negatywnego wpływu na realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji.

Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Mińsku Mazowieckim*⁷ udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oraz kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą Pgg należały do zadań Wydziału Środowiska i Rolnictwa (dalej: *WS*). Bezpośredni nadzór nad wykonywaniem zadań przez *WS* sprawował Wicestarosta. Prowadzenie tych spraw ustalono w zakresie czynności 1 pracownika *WS*, zatrudnionego na stanowisku starszego inspektora, który posiadał wykształcenie geologiczne. W Starostwie brak było procedur

⁶ Dz. U. poz. 1469.

⁷ Uchwała Nr 507/20 Zarządu Powiatu Mińskiego z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Mińsku Mazowieckim.

opisujących sposób postępowania w celu ograniczenia i wyeliminowania zjawiska eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji, ponieważ od 1 stycznia 2015 r. starosta nie był właściwym organem w tym zakresie.

(akta kontroli str. 10-115, 279-287, 310-311, 342-346)

Zadania związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji, w latach 2018-2022, nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego.

W 2019 r. udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, odmowa ich udzielenia, zmiany, cofnięcie, ograniczenia zakresu, stwierdzenie wygaśnięcia oraz przeniesienie koncesji na rzecz innego podmiotu było przedmiotem kontroli Wojewody Mazowieckiego (dalej: *Wojewoda*). W wyniku kontroli, obejmującej okres od 1 stycznia 2018 r. do 17 czerwca 2019 r., stwierdzono m.in. udzielenie koncesji na podstawie wniosku, do którego nie zostały dołączone dowody potwierdzające posiadanie przez wnioskodawcę wskazanych we wniosku środków technicznych; wydanie decyzji stwierdzającej cofnięcie koncesji z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy; nieprzekazanie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej informacji o utracie uprawnienia wynikającego z koncesji, nieterminowe przekazanie informacji o nabyciu uprawnienia wynikającego z przeniesienia koncesji na inny podmiot oraz o utracie przez przedsiębiorców uprawnień wynikających z koncesji. Pismem z 21 października 2019 r.⁸ Starosta poinformował Wojewodę o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli str. 288-309, 342-346)

W latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli) w Starostwie zostały zidentyfikowane ryzyka dla zadania: *Obsługa interesantów i realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, leśnictwa, rybactwa śródlądowego, rolnictwa i ochrony gruntów rolnych oraz geologii i górnictwa*. Obejmowały one m.in.: nieprzewidywane długotrwałe zwolnienie/nieobecność pracownika, dużą liczbę wpływających wniosków w sezonie wiosna/lato oraz zmianę przepisów prawa, a także odmienne niż dotychczas interpretacje prawa obowiązującego. W Starostwie przeprowadzano analizę ryzyk oraz określono reakcje na ryzyka (m.in. przydzielenie zadań innym pracownikom; rozdział pracy, dodatkowy podział zadań; bieżąca analiza stanu prawnego i szkolenia pracowników). Naczelnik WS sporządzał coroczne raporty z przeglądu ryzyk, w których stwierdzał wystąpienie zidentyfikowanych ryzyk; nowych ryzyk nie identyfikował.

(akta kontroli str. 315-341)

W latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli) Starosta nie formułował celów i mierników realizacji ww. zadania (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 491-493, 613-671)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesformułowaniu, w latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli), celów i mierników realizacji zadania dotyczącego udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych, co było postępowaniem nierzetelnym.

Zgodnie z § 4 zarządzenia Starosty Nr 14/13⁹ proces zarządzania ryzykiem obejmuje m.in. zidentyfikowanie celów i zadań na poziomie strategicznym i operacyjnym.

⁸ BZ.1710.1.2019.

⁹ Zarządzenie Starosty Mińskiego z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie wprowadzenia systemu zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim.

Starosta wyjaśnił, że: *Cele w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji były corocznie formułowane w planie wykonywanych kontroli. W opracowywanym planie kontroli zakładano, że kontrolą będzie objętych od 5 do 10% udzielonych koncesji. Natomiast miernikiem tych kontroli były spisane protokoły i wydane zarządzenia pokontrolne.*

(akta kontroli str. 491-493, 613-671)

W wyniku kontroli ustalono, że w *Planie kontroli w Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim* na lata 2018, 2019, 2020, 2021 i 2022 nie zostały określone cele i mierniki. Tym samym nie można podzielić zacytowanych powyżej wyjaśnień Starosty.

(akta kontroli str. 613-671)

Niesformułowanie celów i mierników realizacji zadania wskazuje na niedochowanie w Starostwie standardu określonego 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 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰. Zgodnie z tym standardem cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzenie spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oraz kontrolę i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą Pgg przypisano do zadań WS. Jakkolwiek art. 156 ust. 2 pkt. 3 Pgg jednoznacznie wskazuje, że starosta wykonuje zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, to nie zatrudnił on osoby na tym stanowisku. Nie miało to jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność, a osoba wykonująca czynności związane z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji posiadała wykształcenie geologiczne. W Starostwie zostały zidentyfikowane ryzyka dla zadania z zakresu geologii, przeprowadzano analizę ryzyk, określano reakcje na ryzyka oraz sporządzano raporty z ich przeglądu. Nie sformułowano jednak, w latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli), celów i mierników realizacji zadania dotyczącego udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

OBSZAR

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą informacje dla przedsiębiorcy ubiegającego się o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż były publikowane w BIP.

(akta kontroli str. 168-173)

Na dzień 1 stycznia 2018 r. na terenie powiatu mińskiego obowiązywało 48 koncesji na wydobywanie kopalin – piasków i żwirów, w tym ¹¹ z kopalnią towarzyszącą – surowce ilaste, a na dzień 31 marca 2022 r. – 37 koncesji.

(akta kontroli str. 122)

¹⁰ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84, dalej: *komunikat nr 23 MF*.

¹¹ Makówiec Duży 1.

W latach 2018-2022 (do 31 marca) do Starostwa wpłynęło 17¹² wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, na podstawie których organ koncesyjny wydał 11¹³ decyzji udzielających koncesji, w 1¹⁴ przypadku nastąpiła odmowa udzielenia koncesji, w 3¹⁵ przypadkach postępowanie zostało umorzone a w 2¹⁶ przypadkach wnioski pozostawiono bez rozpoznania z powodu nieuzupełnienia przez przedsiębiorców braków we wnioskach.

(akta kontroli str. 123-129, 167)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) w Starostwie prowadzono 63¹⁷ postępowania w sprawie udzielenia koncesji, zmiany warunków udzielonej koncesji, przeniesienia koncesji na rzecz innego uprawnionego podmiotu, wygaśnięcia koncesji i cofnięcia bez odszkodowania koncesji.

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał 5¹⁸ decyzji zmieniających warunki udzielonej koncesji, 10¹⁹ decyzji przenoszących koncesję na rzecz innego uprawnionego podmiotu oraz 3²⁰ decyzje stwierdzające z urzędu cofnięcie bez odszkodowania koncesji.

W latach 2018-2022 (do 31 marca) Starosta wydał 16²¹ decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, w tym 10 na wniosek podmiotu uprawnionego do prowadzenia koncesjonowanej działalności i 6 z urzędu.

(akta kontroli str. 123-129)

W wyniku szczegółowego badania 9 (z 17) wniosków o udzielenie koncesji złożonych w latach 2018-2022 (do 31 marca)²² stwierdzono, że:

- wszystkie wnioski zawierały elementy określone w art. 24 ust. 1 pkt. 1-9, ust. 2 i 3 Pgg oraz art. 26 ust. 1, 2 i 4 Pgg;
- wszyscy wnioskodawcy przedłożyli dowód uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji udzielającej koncesji;
- w przypadku 8²³ (z 9) wniosków przedsiębiorcy na potwierdzenie posiadania środków w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności przedkładali dowody posiadania środków finansowych i technicznych m.in. zaświadczenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) o niezaleganiu z opłacaniem składek, zaświadczenie Naczelnika Urzędu Skarbowego (dalej: US) o niezaleganiu w opłacaniu składek podatkowych, zaświadczenie z banku o sytuacji finansowej;
- w 1²⁴ (z 9) przypadku wnioskodawca przedłożył dyplom potwierdzający posiadanie tytułu mistrza górnika odkrywkowej eksploatacji złóż jako dowód na posiadanie środków kadrowych, a w pozostałych 8 przypadkach wnioskodawcy nie przedkładali dowodów na posiadanie środków kadrowych, a organ nie wzywał do uzupełnienia wniosków w tym zakresie. Naczelnik WS wyjaśnił, że element wskazany w art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg, tj. posiadanie środków w celu

¹² Tj. 1 w 2018 r., 3 w 2019 r., 4 w 2020 r., 5 w 2021 r. i 4 w 2022 r. (do 31 marca).

¹³ Tj. 1 w 2018 r., 3 w 2019 r., 2 w 2020 r., 2 w 2021 r., 3 w 2022 r. (w tym 1 do 31 marca i 2 w okresie od 1 do 13 kwietnia).

¹⁴ Tj. w 2020 r.

¹⁵ Tj. 2 w 2021 r. i 1 w 2022 r. (do 31 marca).

¹⁶ Tj. 1 w 2020 r. i 1 w 2022 r. (do 31 marca).

¹⁷ Tj. 11 w 2018 r., 18 w 2019 r., 11 w 2020 r., 17 w 2021 r. i 6 w 2022 r. (do 31 marca).

¹⁸ Tj. 1 w 2018 r., 2 w 2019 r., 1 w 2020 r. i 1 w 2021 r.

¹⁹ Tj. 1 w 2018 r., 3 w 2019 r. i 6 w 2021 r.

²⁰ Tj. 1 w 2018 r. (postępowanie wszczęte w 2017 r.), 1 w 2021 r. i 1 w 2022 r. (do 31 marca).

²¹ Tj. 3 w 2018 r. (w tym 1 postępowanie wszczęte w 2017 r.), 4 w 2019 r., 5 w 2020 r., 3 w 2021 r. i 1 w 2022 r. (do 31 marca).

²² Tj. 1 z 2018 r., 3 z 2019 r., 2 z 2020 r., 2 z 2021 r. i 1 z 2022 r. (do 31 marca).

²³ Tj. WS.6522.1.18.2019, WS.6522.1.22.2019, WS.6522.1.11.2020 i WS.6522.1.14.2020

²⁴ Tj. WS.6522.1.22.2021.

zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, weryfikowany był z *podziałem na środki finansowe i techniczne. Środków kadrowych nie weryfikowano*;

- w żadnym ze zbadanych przypadków organ nie żądał przedłożenia dokumentacji geologicznej złoża, ponieważ jak wyjaśnił Naczelnik WS: *organ koncesyjny (...) prowadząc Powiatowe Archiwum Geologiczne, dysponuje niezbędną informacją geologiczną, dlatego żądanie ww. dokumentacji od przedsiębiorców uznano za bezzasadne*;
- do 4²⁵ (z 9) wniosków na podstawie których wydano decyzje koncesyjne dołączono niewiarygodne kopie: wypisów z ewidencji gruntów i budynków, wypisów aktów notarialnych, umów dzierżawy, umowy użyczenia, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz zaświadczeń ZUS i US (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- przed wydaniem rozstrzygnięcia organ każdorazowo potwierdzał u prowadzącego rejestr obszarów górnictwa i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla brak kolizji projektowanego obszaru górnictwa z obszarami figurującymi w tym rejestrze.

(akta kontroli str. 123-128, 139-151, 196-215, 223-235, 237, 240-249, 355-361, 362-378)

Organ koncesyjny weryfikował spełnienie przez wnioskodawcę wymagań określonych przepisami z zakresu ochrony środowiska, w tym obowiązku uzyskania decyzji o wyłączeniu z produkcji rolniczej i leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne. Naczelnik WS wyjaśnił, że: *(...) weryfikacji dokonano w oparciu o dane zawarte w wypisie z rejestru gruntów dotyczące użytku i konturu klasyfikacyjnego. Analizowano również dane zawarte na dołączonych do wniosku mapach oraz dane dostępne w systemie informacji przestrzennej minski.e-mapa.net. W przypadku koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż objętych szczegółowym badaniem nie zachodziły przesłanki do wydania decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej. W 1 przypadku²⁶ ze względu na występujące w granicach obszaru górnictwa grunty leśne LsVI, zaszła przesłanka do uzyskania przez przedsiębiorcę decyzji zezwalającej na wyłączenie tych gruntów z produkcji leśnej przed rozpoczęciem działalności określonej w koncesji, co zostało wskazane przez organ w pkt III decyzji udzielającej koncesji. Naczelnik WS dodał, że: *(...) zgodnie z powszechną praktyką uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji następuje po uzyskaniu koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża (...). Na etapie rozpatrywania wniosku o udzielenie ww. koncesji brak było podstawy do weryfikowania uzyskania przez wnioskodawcę decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji leśnej. Zachodziła jedynie konieczność zbadania przesłanek do jej uzyskania.**

(akta kontroli str. 355-378)

Stwierdzono, że 9²⁷ decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż objętych szczegółowym badaniem zawierało elementy określone w art. 30 ust. 1-3 Pgg i art. 32 ust. 1-5 Pgg oraz art. 107 k.p.a. Rozstrzygnięć dokonano zgodnie z treścią złożonych wniosków. Decyzje zostały wydane terminowo i stosownie do wymagań określonych w art. 35 § 1 k.p.a.

(akta kontroli str. 137-138, 355-378)

²⁵ Tj. WS.6522.1.15.2018, WS.6522.1.18.2019, WS.6522.1.22.2019, WS.6522.1.11.2020 i WS.6522.1.14.2020, WS.6522.1.16.2021, WS.6522.1.22.2021 i WS.6522.1.27.2021.

²⁶ Tj. WS.6522.1.22.2021.

²⁷ Tj. WS.6522.1.15.2018, WS.6522.1.14.2019, WS.6522.1.18.2019, WS.6522.1.22.2019, WS.6522.1.11.2020, WS.6522.1.14.2020, WS.6522.1.16.2021, WS.6522.1.22.2021 i WS.6522.1.27.2021.

W okresie objętym kontrolą udzielanie koncesji poprzedzone było każdorazowo uzgodnieniem z właściwym miejscowo wójtem lub burmistrzem na podstawie art. 23 ust. 2a Pgg, zgodnie z kryterium nienaruszalności przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości gruntowych, określonych w art. 7 Pgg. W 8²⁸ (z 9) przypadkach objętych szczegółowym badaniem wójtowie i burmistrzowie dokonali pisemnych uzgodnień ze Starostą. W 1²⁹ przypadku organ uzgadniający nie zajął stanowiska w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu decyzji, zatem uznano (zgodnie z art. 9 ust. 2 Pgg), że aprobuje on przedłożony projekt.

(akta kontroli str. 133, 147-151)

Szczegółowym badaniem objęto 2 (z 5) wnioski o zmianę koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, w tym jeden³⁰ wniosek dotyczył zmniejszenia przestrzeni objętej koncesją, a drugi³¹ wydłużenia terminu udzielenia koncesji. Organ koncesyjny każdorazowo dokonał uzgodnień z innymi organami w zakresie zgodności z aktami miejscowymi dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego nieruchomości objętych wnioskami o zmianę koncesji. Stwierdzono, że ww. postępowania były prowadzone w oparciu o niewiarygodne kserokopie: umowy dzierżawy, zaświadczenia ZUS, wypisu z ewidencji gruntów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 166, 268-272, 276-277, 355-378)

Wszystkie koncesje i zmiany udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż objęte szczegółowym badaniem 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. Decyzje udzielające koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oraz zmieniające warunki udzielonych koncesji objęte szczegółowym badaniem były podawane do publicznej wiadomości, w tym 10 z 11³² decyzji opublikowanych zostało zgodnie z art. 72 ust. 6 uios. W 1³³ przypadku decyzja udzielająca koncesji na wydobywanie kopalin została udostępniona w BIP Starostwa po 449 dniach od jej wydania, w trakcie kontroli NIK (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 134-140, 166, 379-389, 427-439)

Stwierdzono, że objęte szczegółowym badaniem 3³⁴ (z 10 ogółem) wnioski złożone przez przedsiębiorców ubiegających się o przeniesienie udzielonej koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż zawierały wszystkie elementy określone w art. 36 ust. 1 pkt 1-4 Pgg. Postępowania wszczęte na podstawie ww. wniosków prowadzone były w oparciu o niewiarygodne kserokopie: zaświadczenia ZUS, umowy użyczenia i kserokopie oświadczeń wnioskodawcy (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 165, 257-260, 263-264, 355-378)

Szczegółowym badaniem objęto 2³⁵ (z 3) postępowania w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji na wydobywanie kopalin prowadzone w latach 2018-2022 (do 31 marca). W obu przypadkach organ koncesyjny w drodze postanowień,

²⁸ Tj. Burmistrz Kałuszyna, Burmistrz Miasta i Gminy Mrozy (złóże Olszewice VI); Wójt Gminy Siennica (złóża Nowy Starogród i Siennica II); Burmistrz Kałuszyna (złóże Olszewice VII); Wójt Gminy Jakubów (złóża Góry XIII i Góry XXI); Wójt Gminy Dobrze (złóże Drop III); Burmistrz Miasta i Gminy Mrozy (złóże Mała Wieś).

²⁹ Tj. Wójt Gminy Latowicz (złóże Transbór II).

³⁰ Tj. WS.6522.13.2019.

³¹ Tj. WS.6522.6.2020.

³² Tj. 9 decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż i 2 decyzje zmieniające warunki udzielonych koncesji.

³³ Tj. WS.6522.1.16.2021.

³⁴ Tj. WS.6522.1.1.2018, WS.6522.1.4.2018 i WS.6522.1.4.2021.

³⁵ Tj. WS.6522.1.18.2021 i WS.6522.1.25.2021.

na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg, wezwał przedsiębiorców do usunięcia stwierdzonych naruszeń i wyznaczył termin ich usunięcia. Naruszenia te nie zostały usunięte w wyznaczonym terminie, zatem organ wydał decyzje o cofnięciu udzielonych koncesji. Obie decyzje wydano zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 Pgg.
(akta kontroli str. 154-158)

Szczegółowym badaniem objęto ³³⁶ (z 16) postępowania o stwierdzenie wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, w tym ¹³⁷ wszczęte na wniosek przedsiębiorcy w związku ze zrzeczeniem się koncesji (na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 5 Pgg) i 2 wszczęte z urzędu, w związku z upływem czasu, na jaki została udzielona koncesja (tj. na podstawie art. 38 ust. 1 pkt. 1 Pgg). Objęte szczegółowym badaniem decyzje wygaszające koncesje wydano zgodnie z art. 38 ust. 2 Pgg, a koncesjonariusze dokonali rozliczenia zasobów złoża kopaliny w dodatku do dokumentacji geologicznej złoża, zatwierdzonym przez organ przed wydaniem decyzji wygaszających koncesje, co było zgodne z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów³⁸.

(akta kontroli str. 164, 355-378)

Objęte szczegółowym badaniem decyzje zmieniające warunki udzielonych koncesji, przenoszące koncesje na rzecz innego podmiotu, cofające koncesje bez odszkodowania oraz wygaszające koncesje zostały wydane terminowo, a czas trwania postępowań był zgodny z art. 35 § 1 k.p.a. Do każdego wniosku dołączono dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

(akta kontroli str. 160-166)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ w ¹³⁹ przypadku odmówił udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża na podstawie art. 29 ust. 1 Pgg, w związku z negatywnym uzgodnieniem projektu decyzji koncesyjnej przez organ współdziałający⁴⁰. Działalność objęta wnioskiem koncesyjnym była niezgodna z przeznaczeniem nieruchomości gruntowych określonym w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Kałuszyn. Postępowanie zakończone wydaniem decyzji o odmowie udzielenia koncesji prowadzone było terminowo i zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a.

(akta kontroli str. 152-153, 159)

W okresie objętym kontrolą Starosta przed udzieleniem koncesji na wydobywanie kopalin każdorazowo przekazywał projekty⁴¹ rozstrzygnięć do Marszałka Województwa Mazowieckiego w celu uzyskania opinii na podstawie art. 23 ust. 3 Pgg. Marszałek Województwa Mazowieckiego w żadnym z ww. przypadków nie zajął stanowiska w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu decyzji koncesyjnej, zatem uznano – zgodnie z art. 9 ust. 2 Pgg, że aprobeje on przedłożone projekty.

(akta kontroli str. 134)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał ⁴³⁴² decyzje stanowiące podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (dalej: ROG) i przekazał je prowadzącemu rejestr,

³⁶ Tj. WS.6522.1.18.2018, WS.6522.1.12.2020 i WS.6522.1.15.2021.

³⁷ Tj. WS.6522.1.18.2018.

³⁸ Dz. U. poz. 987.

³⁹ Tj. WS.6522.1.2.2020.

⁴⁰ Tj. Burmistrz Kałuszyna.

⁴¹ Tj. WS.6522.1.15.2018, WS.6522.1.14.2019, WS.6522.1.18.2019, WS.6522.1.22.2019, WS.6522.1.11.2020, WS.6522.1.14.2020, WS.6522.1.16.2021, WS.6522.1.22.2021 i WS.6522.1.22.2021.

⁴² Tj. 7 w 2018 r., 12 w 2019 r., 8 w 2020 r., 13 w 2021 r. i 3 w 2022 r. (do 31 marca).

tj. PIG-PIB. Stwierdzono, że w 2⁴³ przypadkach dokumenty zostały przekazane w trakcie biegu terminu przewidzianego na uprawomocnienie się decyzji koncesyjnych, ponadto w 2 przypadkach zostały przekazane z przekroczeniem terminu 14 dni określonego w § 5 rozporządzenia ROG (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W 1⁴⁴ przypadku niedotrzymanie ww. terminu było spowodowane wpływem do Starostwa akt sprawy z Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach (dalej: SKO) w 39 dniu od uprawomocnienia się zaskarżonej decyzji⁴⁵ utrzymanej w mocy przez SKO. Organ koncesyjny przekazał dokumenty do prowadzącego rejestr następnego dnia po ich otrzymaniu z SKO.

(akta kontroli str. 130, 141-151)

W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących udzielania koncesji. Naczelnik WS wyjaśnił, m.in. że: *postępowania prowadzono na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów Pgg i Prawa przedsiębiorców*. Kontrolę i nadzór nad prawidłowością przebiegu postępowań o udzielenie koncesji w latach 2018-2022, w tym terminowością, sprawował Naczelnik WS na podstawie zadań określonych w regulaminie organizacyjnym, m.in. poprzez monitorowanie liczby przyjętych wniosków, bieżące sprawdzanie postępu spraw, parafowanie wytwarzanych w procesie udzielania koncesji dokumentów, informowanie Starosty o prowadzonych sprawach. Pracownik prowadzący postępowania koncesyjne dokonywał samokontroli prawidłowości wykonywania własnej pracy m.in. weryfikacji terminowości załatwiania powierzonych mu spraw. Narzędziem wykorzystywanym do tej czynności był system EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją). Do weryfikacji aktualnego stanu prawnego posługiwano się Internetowym Systemem Prawnym LEX.

(akta kontroli str. 342-378, 516-558)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Organ prowadził postępowania o udzielenie, zmianę i przeniesienie koncesji na rzecz innego podmiotu i dokonywał rozstrzygnięć w oparciu o niewiarygodne kopie dokumentów, w tym:

- w 4⁴⁶ przypadkach dotyczących udzielenia koncesji i w 2⁴⁷ przypadkach dotyczących zmiany warunków udzielonych koncesji dołączono niewiarygodne kserokopie wypisów z ewidencji gruntów i budynków, jako dowody na istnienie okoliczności określonych w art. 24 ust. 1 pkt 1 Pgg;
- w 3⁴⁸ przypadkach dotyczących udzielenia koncesji i w 2⁴⁹ przypadkach dotyczących zmiany warunków udzielonych koncesji dołączono niewiarygodne kserokopie wypisów aktów notarialnych, umów dzierżawy lub umowy użyczenia, jako dowody na istnienie okoliczności określonych w art. 24 ust. 1 pkt 2 Pgg;
- w 1⁵⁰ przypadku przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu dołączono niewiarygodną kserokopię umowy użyczenia, jako dowodu na wykazanie okoliczności określonych w art. 36 ust. 1 pkt 3 Pgg;
- w 2⁵¹ przypadkach dotyczących udzielenia koncesji i w 1⁵² przypadku zmiany warunków udzielonej koncesji dołączono niewiarygodne kserokopie

⁴³ Tj. WS.6522.1.13.2018 i WS.6522.1.12.2020.

⁴⁴ Tj. WS.6522.1.12.2017.

⁴⁵ Ostateczna z dniem 30.05.2018 r., prawomocna z dniem 20.07.2018 r.

⁴⁶ Tj. WS.6522.1.18.2019, WS.6522.1.22.2019, WS.6522.1.11.2020 i WS.6522.1.14.2020.

⁴⁷ Tj. WS.6522.1.13.2019 i WS.6522.1.6.2020.

⁴⁸ Tj. WS.6522.1.18.2019, WS.6522.1.22.2019, WS.6522.1.11.2020.

⁴⁹ Tj. WS.6522.1.13.2019 i WS.6522.1.6.2020.

⁵⁰ Tj. WS.6522.1.4.2018.

⁵¹ Tj. WS.6522.1.18.2019 i WS.6522.1.22.2019.

zaświadczeń ZUS o niezaleganiu z opłatą składek lub zaświadczeń Naczelnika US o niezaleganiu z wpłatami należności, jako dowody na istnienie okoliczności określonych w art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg;

- w ¹⁵³ przypadku przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu dołączono niewierzytelioną kserokopię zaświadczenia ZUS o niezaleganiu z opłatą składek, jako dowód na wykazanie okoliczności określonych w art. 36 ust. 1 pkt 5 Pgg;
- w ¹⁵⁴ przypadku dotyczącym udzielenia koncesji dołączono niewierzytelioną kserokopię decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- w ²⁵⁵ przypadkach dotyczących udzielenia koncesji i ²⁵⁶ przypadkach dotyczących przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu dołączono kserokopie oświadczeń wnioskodawcy.

Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 Pgg i art. 76a § 2 k.p.a.

Naczelnik WS wyjaśnił, że: (...) z treści art. 24 ust. 2 Pgg nie wynika, aby do wniosku (...) był obowiązek dołączać dowody w formie oryginału czy poświadczonej kopii. W tej sytuacji, w ocenie organu, możliwe jest aby przedsiębiorca posłużył się kopią dowodów na potwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 24 ust. 1 i art. 26 ust. 2 (...) dlatego od wnioskodawców nie egzekwowano oryginału dokumentów potwierdzających dowody istnienia określonych w nich okoliczności lub uwierzytelnionych zgodnie z art. 76a § 2 k.p.a. kopii. Ponadto dodał, że: od wnioskodawców nie egzekwowano przedłożenia oryginału oświadczeń i sporządzonych samodzielnie wykazów załączonych do wniosków o zmianę lub przeniesienie koncesji, ponieważ (...) organ nie może żądać ani uzależniać swojego rozstrzygnięcia od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadzonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki wynika z przepisów prawa. Z przepisów Pgg regulujących zmianę czy przeniesienie koncesji nie wynika, aby dokumenty dołączane do wniosku były w formie oryginału czy poświadczonej kopii. W tej sytuacji, w ocenie organu, możliwe jest aby przedsiębiorca posłużył się kopią dokumentów. Ponadto zaznaczyć należy, że art. 36 Pgg nie nakłada obowiązku dołączania do wniosku dowodów istnienia określonych w nim okoliczności. Wnioskodawca ma jedynie wykazać pewne okoliczności.

(akta kontroli str. 141-151, 174-278, 355-378)

W ocenie NIK procedowanie przez organ wniosków, dokonywanie rozstrzygnięć i wydawanie decyzji koncesyjnych na podstawie niewierzytelionych kserokopii ww. dokumentów było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 24 ust. 2 Pgg i art. 76a § 2 k.p.a. Art. 24 ust. 2 Pgg jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 29 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵⁷, której przepisy stosuje się w sprawach nieuregulowanych w Pgg. Norma umożliwiająca przedsiębiorcy posługiwanie się kopią dokumentu nie jest absolutna. Ustawodawca wprost przewiduje, iż taki obowiązek może wynikać z odrębnych przepisów, a takim przepisem jest art. 24 ust. 2 Pgg. Niewierzytelioną kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu.

2. W ¹⁵⁸ (z 3 objętych szczegółowym badaniem) przypadku decyzja udzielająca koncesji na wydobywanie kopalin nie została udostępniona w BIP Starostwa, co było niezgodne z dyspozycją art. 72 ust. 6 uios.

⁵² Tj. WS.6522.1.13.2019.

⁵³ Tj. WS.6522.1.1.2018.

⁵⁴ Tj. WS.6522.1.18.2019.

⁵⁵ Tj. WS.6522.1.11.2020 i WS.6522.1.14.2020.

⁵⁶ Tj. WS.6522.1.1.2018 i WS.6522.1.4.2021.

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

⁵⁸ Tj. WS.6522.1.16.2021.

Naczelnik WS wyjaśnił, że: (...) powodem nieopublikowania w BIP Starostwa decyzji (...) udzielającej koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża Góry XXI znak WS.6522.1.16.2021, niezwłocznie po jej wydaniu, było niedopatrzenie.

W trakcie kontroli NIK w dniu 6 października 2022 r. organ opublikował w BIP Starostwa decyzję udzielającą koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża Góry XXI, zgodnie z dyspozycją art. 72 ust. 6 uios.

(akta kontroli str. 379-389, 427-439)

3. W przypadku 1⁵⁹ (z 9 zbadanych) decyzji udzielającej koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża organ przekazał prowadzącemu ROG dokumenty w 16 dniu od daty z którą ww. decyzja stała się ostateczna i prawomocna. Ponadto w 2⁶⁰ przypadkach dokumenty zostały przekazane w trakcie biegu terminu przewidzianego na uprawomocnienie się tych decyzji. Działania te były niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG.

Naczelnik WS wyjaśnił, że przekazanie ww. decyzji po terminie spowodowane było tym, iż: (...) ostatni dzień terminu przesłania do prowadzącego ROG dokumentów (...) przypadał na 27 grudnia 2019 r. (piątek). Pracownik prowadzący sprawę z zakresu Prawa geologicznego i górniczego przekazał ww. przesyłkę do Biura Obsługi Interesanta w dniu 27 grudnia 2019 r. Ze względu, że był to piątek, to przesyłka prawdopodobnie została wysłana dopiero w dniu 30 grudnia 2019 r. (poniedziałek), bowiem wówczas w piątki urząd przekazywał listy do operatora pocztowego do godziny 11-12.". Następnie dodał, że: „organ przekazał dokumenty w trakcie biegu terminu przewidzianego na uprawomocnienie się decyzji w wyniku omyłki.

(akta kontroli str. 130, 147-151)

W ocenie NIK przekazywanie przez organ do PIG-PIB dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu w ROG w 16 dniu od daty, z którą decyzja stała się ostateczna, tj. z przekroczeniem terminu 14 dni, oraz w trakcie biegu terminu przewidzianego na ich uprawomocnienie się było działaniem niezgodnym z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG. Dokumenty należało przekazać do prowadzącego rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje stanowiące podstawę dokonania wpisu do ROG stały się ostateczne.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie wszystkie objęte kontrolą NIK postępowania prowadzone były terminowo, a decyzje wydawane zgodnie z art. 30, 32, 34 i 36 Pgg. Odmowa udzielenia koncesji była zasadna i wydana w oparciu o art. 29 ust. 1 Pgg. Udzielanie koncesji każdorazowo poprzedzone było uzgodnieniem z właściwym miejscowo 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). Informacje o warunkach udzielenia koncesji były publikowane w BIP Starostwa. 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. Wystąpiły natomiast przypadki nieterminowego przekazania dokumentów do prowadzącego ww. rejestr, tj. PIG-PIB. Ponadto w jednym przypadku organ nie dopełnił obowiązku udostępnienia w BIP informacji o decyzji udzielającej koncesji. Decyzje koncesyjne wydawane były w oparciu o niewiarygodne kserokopie dokumentów. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują 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*

⁵⁹ Tj. WS.6522.1.22.2019.

⁶⁰ Tj. WS.6522.13.2018 i WS.6522.1.12.2020.

nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

OBSZAR

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

Opis stanu
faktycznego

Schemat procedury kontroli przedsiębiorców został opracowany i udostępniony w BIP na stronie podmiotowej Starostwa w trakcie kontroli NIK (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 5-9, 312-314, 347-354)

Naczelnik WS wyjaśnił, że kryteriami jakimi organ w latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli) kierował się dokonując wyboru przedsiębiorców do kontroli było prawdopodobieństwo naruszenia prawa (warunków koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża) lub termin poprzednio przeprowadzonej kontroli.

(akta kontroli str. 516-558)

W latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli) Starosta przeprowadził 12 kontroli wypełniania warunków udzielonych koncesji: 5 planowych oraz 2 doraźne w 2018 r.; 1 planową oraz 1 doraźną w 2019 r.; 2 planowe w 2021 r.; 1 planową w 2022 r. Z planu kontroli wykreślono: 1 kontrolę w 2018 r. z uwagi na prowadzenie w tym roku 2 kontroli doraźnych; 2 w 2020 r. w związku z ograniczeniami organizacyjnymi wynikającymi z sytuacji epidemicznej oraz wygaśnięciem koncesji; 1 w 2022 r., z uwagi na cofnięcie koncesji.

(akta kontroli str. 5-9, 342-354, 485-490)

Z powyższego wynika, że po 2018 r. liczba przeprowadzonych kontroli uległa zmniejszeniu. Zdaniem NIK organ koncesyjny ograniczając liczbę kontroli 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, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 12 kontroli. Czynności kontrolne wypełniania warunków udzielonych koncesji każdorazowo były przeprowadzane przez pracownika Starostwa na podstawie pisemnych upoważnień, w obecności przedstawicieli przedsiębiorców i po pisemnym ich zawiadomieniu o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Czynności kontrolne dokumentowano protokołem kontroli, a następnie odrębnym pismem przekazywano przedsiębiorcom zalecenia pokontrolne. Analiza dokumentacji dotyczącej kontroli wykazała, że:

- w 1 przypadku kontrola nie wykazała naruszeń;
- w wyniku 1 kontroli stwierdzono wykonanie wydanych wcześniej zaleceń pokontrolnych (zalecenia dotyczyły wyznaczenia w terenie przebiegu obszaru górnego oraz oznakowania terenu zakładu górnego);
- 1 kontrola wykazała wykonanie decyzji Starosty wydanej na podstawie art. 159 ust. 1 pkt 1 Pgg, w związku z naruszeniem warunków określonych w koncesji, które polegało na wydobywaniu kopaliny z naruszeniem obszaru górnego oraz niewyznaczeniu w terenie granic obszaru górnego;
- 3 kontrole wykazały naruszenia warunków koncesji i zakończyły się wezwaniem przedsiębiorców, w drodze postanowienia, do ich usunięcia. Przedsiębiorcy usunęli naruszenia w sposób określony w postanowieniach, w związku z czym Starosta umorzył postępowania;
- w 2 przypadkach Starosta wstrzymał działalność wydobywczą (w jednym przypadku w związku z wydobywaniem kopaliny spoza granic obszaru

- górnictwa, a w drugim w wyniku stwierdzenia wydobywania kopaliny ze złoża z przekroczeniem maksymalnej głębokości wydobywania);
- w 1 przypadku Starosta, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 Pgg, cofnął koncesję bez odszkodowania m.in. z uwagi na eksploatację złoża bez projektu technicznego oraz brak operatu ewidencyjnego;
- w wyniku 2 kontroli Starosta powiadomił Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie o eksploatacji złoża poza granicami obszaru górnictwa (zostało to zakwalifikowane przez Starostę jako eksploatacja kopaliny bez wymaganej prawem koncesji) oraz o braku sporządzenia przez przedsiębiorcę operatu ewidencyjnego zasobów złoża kopaliny;
- 1 kontrola zakończyła się wydaniem zaleceń pokontrolnych z uwagi na stwierdzone naruszenia polegające m.in. na niewyznaczeniu granic obszaru górnictwa przez służbę mierniczą w terenie (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 571-575)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) organ, na podstawie art. 37 ust. 3 pkt 3 Pgg, wydał ⁶¹ decyzji umarzających postępowania w sprawie cofnięcia koncesji. W ⁶² przypadkach organ umorzył postępowania mimo, iż przedsiębiorcy nie usunęli wszystkich naruszeń określonych w postanowieniach Starosty (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Organ nie nałożył na przedsiębiorcę opłaty dodatkowej za naruszenie warunków koncesji na podstawie art. 139 ust. 1 Pgg, ponieważ jak wyjaśnił Naczelnik WS: (...) *posługując się szkicem pomiaru wyrobiska przekazanym przez organ nadzoru górnictwa stwierdzono, że powierzchnia objęta naruszeniem (...) stanowi niewielką część (...) w ocenie organu w przedmiotowej sprawie naruszenie warunków koncesji nie nosi znamion „rażącego naruszenia”*.

(akta kontroli str. 390-439)

Przedsiębiorcy, którzy w latach 2018-2022 (do 31 marca) uzyskali koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż dopełnili obowiązku przedłożenia organowi koncesyjnemu informacji Z-2, z tego w ⁶³ przypadkach (na 19 objętych szczegółowym badaniem) dokonali tej czynności w terminie określonym w art. 101 ust. 8 Pgg, tj. do 15 marca za rok ubiegły. W pozostałych ⁶⁴ przypadkach przedsiębiorcy przedłożyli informację o zmianach zasobów złoża z przekroczeniem terminu od 1 do 29 dni. Organ dokonywał weryfikacji danych wykazanych przez przedsiębiorców w zakresie m.in. zastosowania obowiązującej stawki opłaty eksploatacyjnej, poprawności rachunkowej naliczonej opłaty i wysokości opłaty przypadającej dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: *NFOŚiGW*) i gminy, ilości wydobytej kopaliny w roku kalendarzowym oraz terminu dokonania obmiaru wyrobisk. Weryfikacja prowadzona była w oparciu o dane zawarte w operatach ewidencyjnych zasobów złóż kopalin, sporządzonych na podstawie obmiaru wyrobisk, oraz przedkładane informacje dotyczące opłat za wydobytą kopalinę ze złoża za każde półrocze prowadzonej działalności. W przypadku stwierdzenia przez organ rozbieżności⁶⁵, pomiędzy danymi wskazanymi w informacji Z-2, a ilością wydobytej kopaliny wykazaną w półrocznych informacjach dotyczących opłaty eksploatacyjnej lub w przypadku błędnie wypełnionego przez

⁶¹ Tj. 4 w 2018 r. (w tym 1 postępowanie wszczęte w 2017 r.), 3 w 2019 r. i 1 w 2020 r.

⁶² Tj. WS.6522.1.26.2018 i WS.6522.1.5.2020.

⁶³ Tj. Góry XIII (za 2020 r. i 2021 r.), Góry XXI (za 2021 r.), Nowy Starogród (za 2019 r., 2020 r. i 2021 r.), Olszewice VI (za 2019 r.) i Siennica II (za 2019 r., 2020 r. i 2021 r.).

⁶⁴ Tj. Drop III o 29 dni za 2021 r.; Olszewice VI o 3 dni za 2018 r., 1 dzień za 2020 r. i 9 dni za 2021 r.; Olszewice VII o 16 dni za 2020 r. i 9 dni za 2021 r.; Transbór II o 3 dni za 2019 r., 1 dzień za 2020 r. i 3 dni za 2021 r.

⁶⁵ Tj. Olszewice VI za 2018 r., 2019 r., 2020 r. i 2021 r.; Nowy Starogród za 2019 r.; Transbór II za 2021 r.; Góry XIII za 2021 r.;

przedsiębiorcę formularza, organ wzywał koncesjonariusza do złożenia wyjaśnień, korekty lub uzupełnienia. Ponadto jak wyjaśnił Naczelnik WS: (...) *organ koncesyjny wzywał przedsiębiorców do dopełnienia tego obowiązku z pouczeniem, że w przypadku niezastosowania się do wezwania, sprawa niedopełnienia przedmiotowego obowiązku będzie skierowana do organów ścigania o ukaranie karą grzywny stosownie do art. 183 Pgg.*

W przypadku przedsiębiorców, którzy w latach 2018-2022 (do 31 marca) uzyskali koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż organ koncesyjny dwukrotnie⁶⁶ wzywał przedsiębiorców do przedłożenia operatu ewidencyjnego sporządzonego na podstawie obmiaru wyrobiska na podstawie art. 101 ust. 5 i 6 Pgg, a w 1⁶⁷ przypadku przedsiębiorca własnowolnie przedłożył operat szacunkowy.

(akta kontroli str. 347-354, 458-461, 494-558)

Wszyscy przedsiębiorcy, którzy w latach 2018-2022 (do 31 marca) uzyskali koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż samodzielnie ustalali wysokość opłat eksploatacyjnych za każde półrocze objęte działalnością wydobywczą i uiszczali je na rachunki bankowe NFOŚiGW oraz gmin, na terenie których prowadzono wydobywanie, stosując właściwą stawkę⁶⁸ obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczyła. Koncesjonariusze realizowali obowiązek informacyjny w zakresie art. 137 ust. 2 Pgg również w przypadku, gdy obowiązek zapłaty nie powstał. Organ dokonywał weryfikacji otrzymanych zestawień i sprawdzał kopie dowodów wniesionych opłat, prowadził wykaz przedkładanych przez przedsiębiorców informacji dotyczących opłat eksploatacyjnych, a w przypadku niedotrzymania przez przedsiębiorcę terminu określonego w art. 137 ust. 3 Pgg podejmował działania mające na celu usunięcie naruszeń m.in. poprzez egzekwowanie kopii dowodów wniesionych opłat. Spośród 39⁶⁹ przypadków objętych szczegółowym badaniem w 13 przypadkach przedsiębiorcy wnieśli opłaty eksploatacyjne we właściwej wysokości dotrzymując terminów określonych w art. 137 ust. 2 Pgg, w 9⁷⁰ przypadkach przedsiębiorcy dokonali wpłat we właściwej wysokości, jednak z przekroczeniem terminu określonego w art. 137 ust. 2 Pgg od 1 do 25 dni, w 2⁷¹ przypadkach przedsiębiorca wniósł opłatę zarówno w niewłaściwej wysokości jak i z przekroczeniem terminu określonego w art. 137 ust. 2 Pgg o 1 i o 14 dni, a w pozostałych 15⁷² przypadkach obowiązek zapłaty nie powstał (przedsiębiorca złożył informację).

(akta kontroli str. 347-354, 440-456, 470-482, 494-558)

⁶⁶ Tj. Olszewice VI wg stanu na 31.12.2021 r. i Góry XIII wg stanu na 31.12.2021 r.;

⁶⁷ Tj. Góry XXI wg stanu na 31.12.2021 r.

⁶⁸ Na podstawie: obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 5 września 2017 r. w sprawie stawek opłat na rok 2018 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie stawek opłat na rok 2019 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 17 września 2019 r. w sprawie stawek opłat na rok 2020 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2020 r. w sprawie stawek opłat na rok 2021 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego i obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 grudnia 2021 r. zmieniającego obwieszczenie w sprawie stawek opłat na rok 2022 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego.

⁶⁹ Tj. 1 w II półroczu 2018 r., 1 w I półroczu 2019 r., 4 w II półroczu 2019 r., 4 w I półroczu 2020 r., 6 w II półroczu 2020 r., 6 w I półroczu 2021 r., 8 w II półroczu 2021 r. i 9 w I półroczu 2022 r.

⁷⁰ Tj. Olszewice VI (II półrocze 2019 r., II półrocze 2020 r., I półrocze 2021 r.), Olszewice VII (I półrocze 2021 r.), Nowy Starogród (I półrocze 2021 r., I półrocze 2022 r.) i Transbór II (I i II półrocze 2021 r., I półrocze 2022 r.).

⁷¹ Tj. Olszewice VI (II półrocze 2018 r. i I półrocze 2019 r.), co było spowodowane korektą ilości wydobywania wyznaczoną na podstawie operatu ewidencyjnego złoża wg stanu na 31.12.2021 r. opracowanym na podstawie obmiaru wyrobiska.

⁷² W tym w 14 przypadkach z powodu nie wydobywania kopalin w okresie rozliczeniowym (Nowy Starogród: II półrocze 2019 r.; Siennica II: II półrocze 2019 r., I i II półrocze 2020 r., I i II półrocze 2021 r.; Olszewice VI: I półrocze 2020 r., II półrocze 2021 r., I półrocze 2022 r.; Olszewice VII: II półrocze 2020 r., I półrocze 2022 r.; Drop III: II półrocze 2021 r., I półrocze 2022 r.; Góry XIII: I półrocze 2022 r.) i w 1 przypadku z powodu naliczenia opłaty w wysokości niższej niż 300 zł (Transbór II: II półrocze 2019 r.)

W odniesieniu do 47³ (z 117⁴) stwierdzonych przypadków naruszenia przez przedsiębiorców art. 137 ust. 2 Pgg organ wydał decyzje określające wysokość opłaty na podstawie art. 138 Pgg na łączną kwotę 16 446,0 zł⁷⁵ stosując stawkę za wydobywanie kopaliny obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczyła. W pozostałych 77⁶ przypadkach organ zaniechał wydania decyzji określających wysokość opłat eksploatacyjnych na podstawie art. 138 Pgg (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 347-354, 440-456, 470-482, 494-558)

W latach 2018-2022 (do 31 marca) do Starostwa wpłynęło łącznie 77⁷ zawiadomień o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny. Źródłem tych informacji były inne organy oraz osoba fizyczna. I tak: 37⁸ informacje przekazał Wójt Gminy Jakubów, 27⁹ Wójt Gminy Siennica, 18⁰ Naczelnik Urzędu Skarbowego w Mińsku Mazowieckim i 18¹ osoba fizyczna. Organ koncesyjny 58² informacji przekazał do właściwego organu nadzoru górnictwa, tj. do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie. Organ nadzoru górnictwa nie informował Starosty o czynnościach podjętych w przekazanych sprawach. W związku z 28³ pozostałymi informacjami organ koncesyjny podjął czynności wyjaśniające, które w jednym przypadku wykazały, że nie doszło do naruszenia pasa ochronnego pomiędzy obszarem wydobywania kopaliny a sąsiadującą działką, a w drugim przypadku organ (w wyniku przeprowadzonej kontroli zgodności działań przedsiębiorcy z udzieloną koncesją) wydał decyzję nakazującą usunięcie stwierdzonych naruszeń warunków koncesji i wstrzymał działalność polegającą na wydobywaniu kopaliny poza granicami obszaru górnictwa; decyzja została wykonana przez przedsiębiorcę.

(akta kontroli str. 347-354, 483-484)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie podejmował z własnej inicjatywy działań w celu ujawnienia przypadków nielegalnej eksploatacji, nie prowadził współpracy z innymi organami i instytucjami w zakresie jej przeciwdziałania oraz nie zawierał umów i porozumień z innymi podmiotami w tym zakresie. Jak wyjaśnił Naczelnik WS: (...) *sprawy związane z nielegalną eksploatacją złóż należą do kompetencji właściwego organu nadzoru górnictwa*.

(akta kontroli str. 347-354)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące udzielania koncesji lub sprawowania nadzoru geologicznego, w tym weryfikacji wniosków o udzielenie koncesji i kontroli warunków udzielonych koncesji.

(akta kontroli str. 462-469)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁷³ Tj. decyzja z 31.05.2022 r. (WS.6522.3.80.2022), decyzja z 31.05.2022 r. (WS.6522.3.81.2022), decyzja z 31.08.2022 r. (WS.6522.3.120.2022) i decyzja z 06.09.2022 r. (WS.6522.3.126.2022).

⁷⁴ Tj. Olszewice VI (II półrocze 2018 r., I i II półrocze 2019 r., II półrocze 2020 r., I półrocze 2021 r.), Olszewice VII (I półrocze 2021 r.), Nowy Starogród (I półrocze 2021 r., I półrocze 2022 r.) i Transbór II (I i II półrocze 2021 r., I półrocze 2022 r.).

⁷⁵ Tj. 0 zł za II półrocze 2018 r. (Olszewice VI), 2 825,0 zł za I półrocze 2019 r. (Olszewice VI), 4 306,0 zł za I półrocze 2022 r. (Nowy Starogród) i 9 315,0 zł za I półrocze 2022 r. (Transbór II).

⁷⁶ Tj. Olszewice VI (II półrocze 2019 r., II półrocze 2020 r., I półrocze 2021 r.), Nowy Starogród (I półrocze 2021 r.), Olszewice VII (I półrocze 2021 r.), Transbór II (I i II półrocze 2021 r.).

⁷⁷ Tj. 2 w 2018 r., 1 w 2019 r., 3 w 2020 r. i 1 w 2021 r.

⁷⁸ Tj. WS.6522.1.23.2019, WS.604.5.2020 i WS.6522.1.9.2020

⁷⁹ Tj. WS.604.79.2019 i WS.655.5.1.2021.

⁸⁰ Tj. WS.604.5.2020.

⁸¹ Tj. WS.6522.1.23.2019.

⁸² Tj. WS.604.79.2019, WS.604.5.2020, WS.4.1.2020, WS.655.5.1.2021 i WS.6522.1.9.2020.

⁸³ Tj. WS.6522.1.3.2018 i WS.6522.1.23.2019.

1. Organ koncesyjny w 2 przypadkach⁸⁴ umorzył w całości postępowania w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż mimo, iż przedsiębiorcy nie usunęli wszystkich stwierdzonych naruszeń warunków koncesji określonych w postanowieniach Starosty Mińskiego, co było niezgodne z art. 37 ust. 3 pkt 3 Pgg.

W 1 przypadku⁸⁵ postępowanie zostało umorzone, mimo iż przedsiębiorca nie usunął naruszenia określonego w pkt 2 lit. b postanowienia Starosty Mińskiego z 9 listopada 2018 r., polegającego na opracowaniu i okazaniu Staroście projektu technicznego eksploatacji złoża kruszywa naturalnego spełniającego wymagania określone w § 34 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego⁸⁶. W uzasadnieniu decyzji umarzającej postępowanie organ wskazał, że postanowienie zostało wykonane przez przedsiębiorcę w części dotyczącej pkt 2 lit. a i c, nie wykonano natomiast pkt 2 lit. b.

W drugim przypadku⁸⁷ postępowanie zostało umorzone mimo, iż przedsiębiorca nie przedłożył organowi koncesyjnemu dokumentów potwierdzających usunięcie naruszenia wskazanego w pkt 1 lit. e postanowienia Starosty Mińskiego z 17 lipca 2020 r., polegającego na prowadzeniu eksploatacji poza granicą udokumentowanego złoża i granicą obszaru górniczego, co było naruszeniem warunków określonych w koncesji w pkt 2 i pkt 6 lit. b.

W przypadku postępowania w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża Jeruzal I Naczelnik WS wyjaśnił, że: (...) *decyzja cofająca koncesję jest decyzją uznaniową (...) organ uznał, że pomimo niewykonania przez przedsiębiorcę jednego z punktów postanowienia, ze względu na słuszny interes strony, decyzja o cofnięciu uprawnienia nie zostanie wydana (...) Organ w przedmiotowej sprawie wziął pod uwagę fakt, że przedsiębiorca ograniczył stwierdzone naruszenia. Jedynie nieprawidłowość polegająca na braku opracowania projektu technicznego eksploatacji, na dzień wydania (...) decyzji nie została usunięta, jednakże przedsiębiorca na piśmie z dnia 10.04.2019 r. zadeklarował jego sporządzenie. Organ koncesyjny dał wiarę oświadczeniu posiadacza koncesji (...) uznając jednocześnie, że cofnięcie przedmiotowej koncesji byłoby rozstrzygnięciem nieadekwatnym do stopnia naruszenia.* W przypadku postępowania w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża Lipiny-Mrozy I Naczelnik WS wyjaśnił, że: (...) *w ocenie organu posiadacz koncesji usunął wszystkie naruszenia określone w postanowieniu (...) W dniu 4 sierpnia 2020 r. do organu wpłynęło pismo przedsiębiorcy o treści: „W odpowiedzi na pismo przesyłam dokumenty, zarządzenia KRZG. Informuję, że zalecenia pracowników inspekcyjno-technicznych są uzupełnione.” Powyższe oświadczenie przedsiębiorcy organ koncesyjny uznał za dokument potwierdzający usunięcie również naruszenia polegającego na prowadzeniu eksploatacji częściowo poza granicą udokumentowanego złoża z naruszeniem granic obszaru górniczego. Zaznaczyć należy, że przedmiotowe postępowanie toczyło się podczas stanu epidemii COVID-19, gdy świadczenie szeregu usług, w tym usług świadczonych przez służbę mierniczą zakładu górniczego, było w znacznej mierze utrudnione (...) przedsiębiorca prowadzący działalność (...) obmiaru wyrobisk dokonuje co 3 lata. W związku z powyższym organ na podstawie operatu ewidencyjnego zasobów złoża kopaliny wg stanu na*

⁸⁴ Tj. WS.6522.1.26.2018 i WS.6522.1.5.2020.

⁸⁵ Tj. WS.6522.1.26.2018.

⁸⁶ Dz. U. poz. 1008, ze zm.

⁸⁷ Tj. WS.6522.1.5.2020.

dzień 31.12.2022 r. (...) będzie mógł zweryfikować czy przedmiotowe naruszenie zostało faktycznie usunięte.

(akta kontroli str. 390-439)

Zdaniem NIK, umorzenie przez organ ww. postępowań w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji na wydobywanie kopalin było bezpodstawne i niezgodne z art. 37 ust. 3 pkt 3 Pgg. Ustawodawca nie pozostawia możliwości umorzenia postępowania w przypadku częściowego wykonania postanowienia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 Pgg. Art. 37 ust. 3 Pgg wskazuje, że organ koncesyjny umarza postępowanie wyłącznie w przypadku zaistnienia jednej z trzech przesłanek, tj. gdy stwierdzi, że przedsiębiorca nie narusza wymagań, o których mowa w art. 37 ust. 1 Pgg; naruszył wymagania, o których mowa w art. 37 ust. 1 Pgg, z tym że przyczyną ich naruszenia była siła wyższa lub wykonał postanowienie, o którym mowa w art. 37 ust. 1 Pgg. W pozostałych przypadkach należy wydać decyzję cofającą bez odszkodowania koncesję zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 Pgg.

Należy również wskazać, że w jednej z wyżej wymienionych decyzji⁸⁸, pomimo że Starosta umorzył postępowanie, jako podstawę wydania decyzji podał art. 37 ust. 2 pkt 1 Pgg, zamiast art. 37 ust. 3 Pgg, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 393-417)

Starosta wyjaśnił, że: Z treści art. 37 ust. 2 pkt 1) ustawy Prawo geologiczne i górnicze (...) należy wywieść, że decyzja cofająca koncesję jest decyzją uznaniową (...) W postępowaniu o cofnięcie koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża (...) organ uznał, że pomimo niewykonania przez przedsiębiorcę jednego z punktów postanowienia (...) ze względu na słuszny interes strony decyzja o cofnięciu uprawnienia nie zostanie wydana (...) postępowanie umorzono na podstawie art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 37 ust. 2 pkt 1) powołano w podstawie prawnej by zaznaczyć, że jest to decyzja uznaniowa organu.

(akta kontroli str. 682-675)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 Pgg w przypadku gdy przedsiębiorca nie wykonał postanowienia organ koncesyjny może, bez odszkodowania cofnąć koncesję. Natomiast zgodnie z art. 37 ust. 3 Pgg organ koncesyjny umarza postępowanie jedynie w przypadku zaistnienia jednej z trzech ww. przesłanek. Z treści przywołanych przepisów wprost wynika, który z nich ma zastosowanie w przypadku umorzenia postępowania.

2. W 7 przypadkach⁸⁹ organ koncesyjny nie wydał decyzji określających wysokość opłat eksploatacyjnych mimo, że przedsiębiorcy dokonali wpłat z przekroczeniem terminu określonego w art. 137 ust. 2 Pgg od 1 do 25 dni, co było niezgodne z art. 138 Pgg.

Naczelnik WS wyjaśnił, że: (...) zgodnie z art. 142 ust. 1 Pgg do opłat eksploatacyjnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹⁰ (...) odsetek za zwłokę nie nalicza się, jeżeli ich wysokość nie przekracza 8,70 zł (...) W 6 z 7 przypadków (...) wysokość odsetek wyniosła 0 złotych, jedynie w przypadku opłaty dotyczącej wydobytej kopalin ze złoża Olszewice V w II półroczu 2019 r. odsetki wyniosły 13 zł (...). W odniesieniu do ww. spraw żaden z wierzycieli nie zwracał się do organu koncesyjnego o podjęcie działań na podstawie art. 138 Pgg. Jednocześnie ww. norma prawna

⁸⁸ Decyzja z 16 maja 2018 r., znak: WS.6522.1.26.2018.

⁸⁹ Tj. Olszewice VI (II półrocze 2019 r., II półrocze 2020 r., I półrocze 2021 r.), Nowy Starogród (I półrocze 2021 r.), Olszewice VII (I półrocze 2021 r.), Transbór II (I i II półrocze 2021 r.).

⁹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm. – przyp. kontrolera.

nie definiuje terminu w jakim stosowna decyzja musi być wydana. Uwzględniając art. 143 ust. 1 Pgg stwierdzić należy, że w przypadku wszystkich ww. opłat nie upłynął termin na ewentualne wydanie decyzji.

(akta kontroli str. 347-354, 440-456, 494-558)

W ocenie NIK zaniechanie wydania przez organ koncesyjny decyzji określających wysokość opłat eksploatacyjnych w ww. przypadkach było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 138 Pgg. Organ był zobligowany wydać decyzje określające wysokość opłaty eksploatacyjnej niezależnie od wysokości kwoty należnych odsetek za zwłokę. Mimo, że ustawodawca nie określił terminu na wydanie decyzji należało mieć na uwadze art. 35 § 1 k.p.a. wskazujący, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Ponadto brak takiej decyzji uniemożliwia wierzycielowi (w tym przypadku właściwej gminie i NFOŚiGW) podjęcie decyzji o ewentualnym egzekwowaniu należnej opłaty eksploatacyjnej (wraz z odsetkami).

3. W BIP na stronie podmiotowej Starostwa nie zamieszczono schematu procedur kontroli przedsiębiorców, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Starosta wyjaśnił nieprawidłowość przeoczeniem.

(akta kontroli str. 5-9, 312-314, 342-354)

4. W 2 przypadkach Starosta nie wezwał przedsiębiorców do usunięcia naruszeń oraz nie określił terminu ich usunięcia, w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 Pgg, po stwierdzeniu niewypełnienia przez nich warunków określonych w koncesji.

W dniach 21-23 sierpnia 2018 r. Starosta przeprowadził kontrolę zgodności wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności z posiadaną koncesją na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża *SIODŁO*, udzieloną decyzją Starosty z 14 lipca 2011 r. (znak: WS.6522.12.2011). Kontrola wykazała, że granice obszaru górniczego *SIODŁO*, ustanowionego w pkt. 2 decyzji nie zostały wyznaczone przez służbę mierniczą w terenie. Ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli sporządzonym 22 sierpnia 2018 r. Pismem z 3 września 2018 r. Starosta wydał zalecenia pokontrolne.

(akta kontroli str. 559-570)

Starosta wyjaśnił, że: (...) wykazanie przez kontrolę nieprawidłowości skutkowało wydaniem przez organ zaleceń pokontrolnych (...), w których określono termin ich usunięcia (...). Wydanie zaleceń nastąpiło niezwłocznie po doręczeniu przedsiębiorcy protokołu z kontroli oraz upływie terminu na wniesienie ewentualnych zastrzeżeń. W związku z tym, że zalecenia pokontrolne nie zostały wykonane, co wykazała kontrola sprawdzająca przeprowadzona w dniu 31 października 2018 r., organ koncesyjny na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg postanowieniem z dnia 9 listopada 2018 r. (...) wezwał posiadacza koncesji do usunięcia naruszeń wskazując termin i sposób ich usunięcia (...) Podkreślić należy, że art. 37 ust. 1 Pgg nie wskazuje terminu w jakim stosowne postanowienie należy wydać. Dlatego w ocenie organu, wydanie w przedmiotowej sprawie postanowienia dopiero po ujawnieniu faktu niewykonania przez przedsiębiorcę zleceń pokontrolnych, nie narusza przepisów prawa Pgg.

(akta kontroli str. 587-611)

W dniu 11 czerwca 2018 r. Starosta przeprowadził kontrolę zgodności wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności z posiadaną koncesją na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża *RYCZOLEK IVa*, udzieloną decyzją Starosty z 20 kwietnia 2007 r. (znak: OR7511/6/2005). Kontrola wykazała, że granice obszaru górniczego

RYCZOLEK IVa ustanowionego w pkt. 3 lit. a decyzji nie zostały wyznaczone przez służbę mierniczą w terenie. Ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli sporządzonym 19 czerwca 2018 r. Pismem z 17 lipca 2018 r. Starosta wydał zalecenia pokontrolne.

(akta kontroli str. 576-586)

Starosta wyjaśnił, że: (...) wykazanie przez kontrolę nieprawidłowości skutkowało wydaniem przez organ zaleceń pokontrolnych (...) Powyższe zalecenia zostały wykonane przez przedsiębiorcę. W tej sytuacji nie zaszły przesłanki do wezwania posiadacza koncesji do usunięcia naruszeń oraz określenia terminu ich usunięcia w drodze postanowienia (...) w przypadku kontroli przeprowadzonych po 2018 roku, które wykazały, że przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, organ zaniechał wydawania zaleceń pokontrolnych i na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy Pgg wydawał stosowne postanowienia.

(akta kontroli str. 672-675)

Stosownie do wymogów określonych w art. 37 ust. 1 ustawy Pgg w przypadku gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, 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 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. Tak więc, Starosta był zobowiązany po stwierdzeniu naruszeń od razu wezwać przedsiębiorcę do ich usunięcia w drodze postanowienia, bowiem stosownie do wymogów określonych w art. 37 ust. 2 Pgg tylko w przypadku gdyby przedsiębiorca nie wykonał takiego postanowienia organ koncesyjny mógłby wydać decyzję w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia zakresu koncesji.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta prowadził kontrole realizacji warunków udzielonych koncesji. Po 2018 r. liczba przeprowadzonych kontroli uległa jednak zmniejszeniu. Zdaniem NIK organ koncesyjny ograniczając liczbę kontroli pozbawił się wiedzy czy podmiot, 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. Organ koncesyjny dokonywał weryfikacji danych wykazanych przez przedsiębiorców w informacji o zmianach zasobów złoża (Z-2) i informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę. W przypadku stwierdzenia rozbieżności wzywał przedsiębiorców do złożenia wyjaśnień, uzupełnień lub korekt oraz egzekwował przedłożenie kopii dowodów wniesionych opłat. Informacje o przypadkach nielegalnej eksploatacji przekazywane były do właściwego organu nadzoru górniczego. Wystąpiły 2 przypadki niezgodnego z art. 37 ust. 3 Pgg umorzenia postępowań w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin. Ponadto organ koncesyjny w 7 przypadkach zaniechał wydania decyzji określających wysokość opłat eksploatacyjnych na podstawie art. 138 Pgg. W BIP na stronie podmiotowej Starostwa nie zamieszczono schematu procedur kontroli przedsiębiorców. W 2 przypadkach Starosta nie wezwał przedsiębiorców do usunięcia naruszeń oraz nie określił terminu na ich usunięcie w drodze postanowienia bezpośrednio po

stwierdzeniu niewypełnienia warunków określonych w koncesji. Wstąpił przypadek wskazania w decyzji o umorzeniu niewłaściwej podstawy prawnej. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują 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.

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. Formułowanie celów i mierników realizacji zadań dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowania warunków ich realizacji.
2. Wydawanie decyzji w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, przeniesienia lub zmiany warunków udzielonej koncesji co najmniej na podstawie uwierzytelnionych kopii dowodów.
3. Przekazywanie do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego, prowadzącego rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, dokumentów stanowiących podstawę dokonania w nim wpisu zgodnie z § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla.
4. Wskazywanie prawidłowej podstawy prawnej w wydawanych decyzjach.
5. Usprawnienie systemu kontroli zarządczej Urzędu – w zakresie odnoszącym się do monitorowania warunków udzielonych koncesji – obejmujące w szczególności:
 - zwiększenie liczby kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji;
 - wzywanie przedsiębiorców do usunięcia naruszeń oraz wskazywanie terminu ich usunięcia w sposób określony w art. 37 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze;
 - umarzanie postępowań w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji na wydobywanie kopalin po spełnieniu przez przedsiębiorców przesłanek określonych w art. 37 ust. 3 pkt 3 Prawo geologiczne i górnicze;
 - wydawanie decyzji określających wysokość opłaty eksploatacyjnych na podstawie art. 138 Prawo geologiczne i górnicze, w przypadku dokonania przez przedsiębiorców wpłat z przekroczeniem terminów określonych w art. 137 ust. 2 Pgg.

V. 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 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 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 Gaweł

z up. Dariusz Bojanowski
p.o. Wicedyrektor

Kontrolerzy:
Damian Pazio
główny specjalista kp.

Paula Szast
główny specjalista kp.