



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.01.2022



00943322

Artur Kosicki
Marszałek Województwa Podlaskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1
15-888 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Kosicki, Marszałek Województwa Podlaskiego od 11 grudnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki do 10 grudnia 2018 r. pełnił Jerzy Leszczyński.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji. 2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. 3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Krzysztof Gołębiewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/51/2022 z 10 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek Województwa Podlaskiego zapewnił warunki kadrowo-organizacyjne umożliwiające sprawną realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków tych zezwoleń. Powierzono je geologowi wojewódzkiemu, legitymującemu się wyższym wykształceniem geologicznym oraz uprawnieniami do wykonywania prac geologicznych.

Postępowania administracyjne w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia i cofnięcia koncesji prowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴ oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵.

W Urzędzie opracowano skuteczne mechanizmy bieżącego monitoringu realizacji warunków udzielonych koncesji. Przeprowadzono planowe i doraźne kontrole oraz analizowano składane przez przedsiębiorców sprawozdania o zmianach zasobów złoża i ilości wydobytej kopaliny, a także podejmowano odpowiednie działania w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. W związku z epidemią Covid-19 liczba kontroli przeprowadzonych w latach 2020-2021 spadła w porównaniu do lat 2018-2019 z 43 do 16. Marszałek współpracował w zakresie ujawniania przypadków nielegalnej eksploatacji złóż z Okręgowym Urzędem Górniczym w Lublinie, informując go o podejrzeniu takich praktyk.

¹ Dalej *Urząd* lub *UMWP*.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 623.), zwana w dalszej treści *ustawą o NIK*.

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

⁴ Dz. U. z 2021 poz. 1420, dalej *Pgg*.

⁵ Dz. U. z 2021 poz. 735, dalej *Kpa*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji
Opis stanu faktycznego	1.1. W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Podlaskiego realizował zadania administracji geologicznej przy pomocy geologa wojewódzkiego, legitymującego się wyższym wykształceniem geologicznym oraz uprawnieniami do wykonywania prac geologicznych⁷. Do zadań geologa należało w szczególności: – prowadzenie postępowań i przygotowywanie decyzji w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oraz przeniesienia koncesji na inny podmiot, zmiany, ograniczenia, cofnięcia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji, albo odmawiających udzielenia koncesji, – sprawowanie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem przez przedsiębiorców uprawnień z tytułu udzielonych koncesji i zgodności prowadzonej przez nich działalności z warunkami ustalonymi w tych koncesjach, a także nad wykonywaniem prac geologicznych, – przeprowadzanie kontroli zakładów górniczych w zakresie wykonywania przez przedsiębiorców uprawnień z tytułu udzielonych koncesji oraz prowadzenia robót geologicznych, – współpraca z urzędami górniczymi w zakresie prowadzenia kontroli w zakładach górniczych oraz egzekwowania przestrzegania przepisów przy wykonywaniu prac geologicznych. (akta kontroli str. 3-11, 12-17) 1.2. Prowadzenie spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji przypisano Referatowi Geologii w Departamencie Infrastruktury i Transportu UMWP, którym kierował geolog wojewódzki⁸, i uwzględniono w zakresach czynności pracowników tej komórki. Dwie spośród pięciu osób zatrudnionych w referacie⁹ posiadały wyższe wykształcenie geologiczne, zaś trzy legitymowały się ukończeniem studiów z zakresu ochrony środowiska¹⁰. (akta kontroli str. 12-17) Objęte kontrolą zadania nie były realizowane na podstawie umów zleceń. 1.3. W dniach 18-27 maja 2021 r. pracownicy Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku przeprowadzili w UMWP kontrolę¹¹ realizacji przez Marszałka zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z Pgg. W jej wyniku nie stwierdzono

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ W tym: [1] kwalifikacje do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi kategorii III w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin pospolitych, z wyłączeniem solanek, wód leczniczych i termalnych oraz [2] kwalifikacje do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi kategorii V w zakresie poszukiwania i rozpoznawania zasobów wód podziemnych z wyłączeniem solanek, wód leczniczych i termalnych oraz określania warunków hydrologicznych w związku z projektowaniem odwodnień budowlanych i termalnych oraz określania warunków hydrologicznych w związku z projektowaniem odwodnień budowlanych i termalnych oraz określania warunków hydrologicznych w związku z projektowaniem odwodnień budowlanych i termalnych (...).

⁸ Bezpośrednim przełożonym geologa wojewódzkiego był Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu.

⁹ Stan na 25.08.2022 r. (z wyłączeniem geologa wojewódzkiego).

¹⁰ Jedna z nich posiadała specjalizację z zakresu systemów ochrony wody, gleby powietrza i krajobrazu, druga w zakresie inżynierii ekologicznej, trzecia zaś w zakresie zarządzania środowiskiem (osoba ta ukończyła również studia podyplomowe w zakresie geologii górniczej oraz posiadała kwalifikacje geologiczne kategorii III do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej). Pracownicy ci uczestniczyli także w szkoleniach takich jak: [1] *Prawo geologiczne i górnicze*, [2] *Praktyczne aspekty projektowania prac geologicznych i wynikający z nich obowiązek przedkładania informacji geologicznej*, [3] *Dokumentowanie geologiczne złóż na potrzeby ich eksploatacji*, [4] *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne w sprawach regulowanych ustawą Prawo geologiczne i górnicze*, [5] *Koncesje na działalność regulowaną Prawem geologicznym i górniczym w praktyce organów samorządu terytorialnego*.

¹¹ Objęto nią lata 2019-2021 (do dnia kontroli).

nieprawidłowości. Zagadnienia związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem jej warunków nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu wewnętrznego. (akta kontroli str. 18-20)

1.4. W corocznie sporządzanych, w ramach kontroli zarządczej, planach działań i zarządzania ryzykiem w Departamencie Infrastruktury i Transportu sformułowano zadanie polegające na *prowadzeniu spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż* oraz związane z nim ryzyko w postaci nieprawidłowego wydawania decyzji administracyjnych. Oceniono je jako nieznaczne, a prawdopodobieństwo wystąpienia jako niskie. Do metod przeciwdziałania ryzyku zaliczono: nadzór Biura Prawnego oraz dostęp do aktualnych przepisów prawnych, nadzór Dyrektora Departamentu oraz szkolenia specjalistyczne pracowników.

W Departamencie nie identyfikowano ryzyka związanego z monitorowaniem warunków udzielonych koncesji. Geolog wojewódzki wyjaśniła: (...) *Celem działania Referatu Geologii odnośnie koncesji na wydobywanie kopalin jest wydanie stosownej decyzji zgodnej z obowiązującymi przepisami. Ryzyko w tym zakresie związane jest z nieprawidłowym wydaniem decyzji administracyjnej. Na etapie wydawania koncesji ryzyko związane z monitorowaniem warunków udzielonej koncesji nie występuje. Sprawdzanie wypełniania przez przedsiębiorcę warunków udzielonej koncesji jest natomiast przedmiotem kontroli przeprowadzanej na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. W związku z powyższym jako cel - zadanie Referat Geologii nie zidentyfikował ryzyka związanego z monitorowaniem warunków udzielonej koncesji.*

(akta kontroli str. 21-35, 317)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA
CZĄSTKOWA

W Urzędzie stworzono odpowiednie warunki kadrowo-organizacyjne do prawidłowej realizacji zadań związanych z wydawaniem koncesji na wydobywanie kopalin. Zatrudniono bowiem geologa wojewódzkiego legitymującego się wyższym wykształceniem geologicznym oraz uprawnieniami do wykonywania prac geologicznych oraz zidentyfikowano, w ramach kontroli zarządczej, ryzyko związane z udzielaniem zezwoleń i określono metody jego eliminacji.

OBSZAR

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu zamieszczono informacje o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin, jej zmiany oraz przeniesienia na rzecz innego podmiotu, a także opis procedury związanej ze składaniem informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej¹². Zawarto w nich m.in.: wskazanie niezbędnych dokumentów wymaganych od wnioskodawcy, warunki uzyskania decyzji, terminy załatwienia spraw oraz wskazanie komórki organizacyjnej prowadzącej postępowania.

(akta kontroli str. 36-47)

2.2. Według stanu na 1 stycznia 2018 r. w UMWP obowiązywały 162 decyzje koncesyjne na wydobywanie kopalin stałych¹³, a na 31 marca 2021 r. – 225 decyzji¹⁴. (akta kontroli str. 48)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. prowadzono 309 postępowań na podstawie 119 wniosków o udzielenie koncesji, 107 o jej zmianę, 52 o wygaszenie, 24 o przeniesienie koncesji na inny podmiot i siedmiu wniosków o jej cofnięcie. W tym czasie udzielono 105 koncesji, wydano 105 decyzji w sprawie jej zmiany, 49 decyzji o wygaszeniu koncesji, 21 decyzji o jej przeniesieniu i sześć o cofnięciu koncesji. W dwóch przypadkach odmówiono udzielenia koncesji¹⁵.

(akta kontroli str. 49-70)

¹² https://bip.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urzed_mar/dokumenty/geologia/karty-informacyjne-prowadzonych-postepowan-administracyjnych.html.

¹³ W tym: 158 na wydobywanie piasków i żwirów, dwie na wydobywanie torfu, jedna na wydobywanie surowców ilastych i jedna na wydobywanie kredy piaszczącej.

¹⁴ W tym: 221 na wydobywanie piasków i żwirów, dwie na wydobywanie torfu, jedna na wydobywanie surowców ilastych i jedna na wydobywanie kredy piaszczącej.

¹⁵ Ponadto sześć wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia, w jednym przypadku odmówiono wszczęcia postępowania, trzy postępowania zawieszono, dziesięć umorzono, a jedno było w toku.

W okresie objętym kontrolą Marszałek zaopiniował 117 decyzji, w tym 81 o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin, 32 o ich zmianie i cztery dotyczące odmowy zezwolenia.

(akta kontroli str. 71-80)

2.3. Analiza 15 wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin, zakończonych wydaniem koncesji w okresie objętym kontrolą¹⁶ wykazała, że spełniały one wymagania określone w art. 24 ust. 1 i ust. 3 oraz 26 ust. 1 Pgg i zawierały m.in.:

- nazwę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej,
- oznaczenie właścicieli (użytkowników) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność oraz wskazanie prawa wnioskodawcy do nieruchomości,
- czas na jaki miała być wydana koncesja oraz termin rozpoczęcia planowanej działalności,
- sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko określone w decyzji właściwego wójta lub burmistrza o środowiskowych uwarunkowaniach,
- wielkość i sposób zamierzonego wydobycia kopaliny,
- stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopalin towarzyszących,
- projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego (do wniosków dołączono załączniki graficzne zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych).

Do wniosków dołączono m.in.:

- dowód istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej,
- wszyscy przedsiębiorcy zostawili kopie decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną i dysponowali prawem do informacji geologicznej,
- wypis z ewidencji gruntów i budynków,
- projekt zagospodarowania złoża określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny,
- dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

Wszystkie wnioski zawierały informację o dysponowaniu środkami w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności¹⁷, w postaci m.in. zaświadczeń o niezaleganiu z opłatą podatków i składek oraz oświadczeń o posiadaniu niezbędnego sprzętu technicznego.

(akta kontroli str. 81-106)

W dziewięciu przypadkach wnioskodawców wezwano do uzupełnienia wniosku m.in. poprzez: [1] przedłożenie aktualnego wypisu z ewidencji gruntów, [2] wskazanie okresu na jaki ma być wydana koncesja oraz podanie daty rozpoczęcia działalności, [3] określenie środków, jakimi dysponuje wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności (np. w postaci zaświadczenia banku o wielkości posiadanych środków finansowych lub o zdolności kredytowej, zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o niezaleganiu w podatkach, zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS, itp.), [4] przedłożenie ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, [5] przedstawienie dowodu istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej, [6] wyjaśnienie rozbieżności w powierzchni złoża, obszarze i terenie górniczego, [7] skorygowanie projektu zagospodarowania złoża, [8] wykazanie się prawem do nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność.

(akta kontroli str. 81-106, 107-164)

Geolog wojewódzki, odnosząc się do sposobu, w jaki weryfikowano spełnienie przez wnioskodawców wymagań przewidzianych przepisami z zakresu ochrony środowiska, o których mowa w art. 24 ust. 1 Pgg, wyjaśnia: (...) *organ koncesyjny w tut. Urzędzie*

¹⁶ Dobór losowy.

¹⁷ Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg.

wymagał uzyskania i przedłożenia przez przedsiębiorców ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 4 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 środowisko, wydawanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), na którego obszarze właściwości przedsięwzięcie było realizowane). Zagadnienia środowiskowe oraz przewidywany wpływ działalności wydobywczej było przedmiotem analizy i uzgadniania z innymi organami (w tym Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Wody Polskie) w trakcie postępowania o wydanie tej decyzji. W odniesieniu do wyłączenia z produkcji rolnej i leśnej gruntów przeznaczonych na cele wydobywcze tut. organ koncesyjny nie wymagał uzyskania tej decyzji przez przedsiębiorcę, gdyż taki wymóg na etapie złożenia wniosku o udzielenie koncesji nie został określony w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Do wniosku o uzyskanie koncesji na wydobywanie przedkłada się wypis z rejestru gruntów wraz z mapą ewidencji gruntów, w których określony jest rodzaj i klasa występujących gruntów. W toku postępowania o udzielenie koncesji, stosownie do art. 23 ust. 2a ustawy Prawo geologiczne i górnicze, organ uzgadniający (tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta) wskazywał czy teren ten jest przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania terenu, a w przypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, na cele odkrywkowej eksploatacji złoża. Występując o uzgodnienie organ koncesyjny przysyłał m.in. projekt zagospodarowania złoża. Organ uzgadniający zgodnie z art. 23 ust. 2a, stosownie do art. 7 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, wydając postanowienie oceniał czy odkrywkowa eksploatacja złoża na wskazanym terenie narusza rolne i leśne przeznaczenie gruntu. W sytuacji gdy nieruchomości nie były objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1, ust. 1a) ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przedsiębiorca w przypadku występowania na części projektowanego obszaru górniczego gruntów leśnych, wydzieliał pod nimi zasoby nieprzemysłowe. W przyszłości mogły być one zakwalifikowane jako przemysłowe, przez sporządzenie dodatku do projektu zagospodarowania złoża, do którego załączana była stosowna uchwała o przeznaczeniu na cele nierolnicze i nieleśne. Organ koncesyjny w tut. Urzędzie po wydaniu koncesji nie sprawdzał czy grunty objęte eksploatacją zostały wyłączone z produkcji rolnej, gdyż nie jest do tego zobowiązany. Decyzje te wydawane są zgodnie z art. 5 ust. 1 u.o.g.r.l., przez właściwe organy, tj. w sprawach ochrony gruntów rolnych starostę, dla gruntów leśnych - Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych. Ponadto wyłączenie gruntów z produkcji rolnej skutkuje zmianą opodatkowania tych użytków a kwestie te należą do zadań organów podatkowych, zgodnie z art. 1 i art. 6a ust. 4a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 333 t.j.). (akta kontroli str. 318-319)

2.4. Decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych¹⁸ zawierały wszystkie elementy wymagane przez Pgg i były zgodne z wnioskami przedsiębiorców. Udzielenie koncesji poprzedzone było analizą zgodności lokalizacji miejsc wydobywania kopalin z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub (w przypadku braku planu) ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W każdym przypadku powiadomiono strony o wszczęciu postępowania oraz o jego zakończeniu (informując o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem) oraz zwrócono się do właściwych miejscowo wójtów/burmistrzów o uzgodnienie koncesji. Wszystkie decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 kpa. (akta kontroli str. 81-106, 165-193)

2.5. Informacje o koncesjach, których wydanie poprzedzone zostało decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach, zostały udostępnione w BIP zgodnie z art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie¹⁹. (akta kontroli str. 194-195)

2.6. Analiza 10 losowo wybranych decyzji²⁰ o zmianie, przeniesieniu lub cofnięciu koncesji, wykazała, że podjęto je zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, bowiem:

¹⁸ Analizą objęto 15 koncesji udzielonych na podstawie wniosków opisanych w pkt 2.3.

¹⁹ Do badanych spraw nie miały zastosowania art. 86 f ust. 6, 86 g oraz 86 h ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

²⁰ W tym: czterech o zmianie koncesji, trzech o przeniesieniu i trzech o cofnięciu koncesji.

- zmiany koncesji dokonano w oparciu o wnioski zawierające wszystkie wymagane elementy (przy czym do dwóch przedsiębiorców zwrócono się o uzupełnienie wniosków m.in. poprzez: [1] przedłożenie oryginału ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, [2] przedłożenie aktualnych wypisów z rejestru gruntów oraz mapy ewidencji gruntów, [3] wykazanie się prawem do nieruchomości, na której planowane jest wykonywanie działalności wydobywczej),
- przeniesienie koncesji nastąpiło na wniosek przedsiębiorców, którzy wyrazili zgodę na przyjęcie wszystkich określonych w niej warunków i wykazali się prawem do korzystania z nieruchomości gruntowej oraz z informacji geologicznej; dwóch przedstawiło dowód utworzenia rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górniczego i zgromadzenia na nim środków finansowych w wysokości odpowiadającej środkom finansowym zgromadzonym przez dotychczasowego przedsiębiorcę²¹,
- cofnięcia dokonano w związku nieprzestrzeganiem przez przedsiębiorców przepisów Pgg lub niewypelnianiem warunków określonych w koncesji (w dwóch przypadkach postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji wszczęto w wyniku przeprowadzonych kontroli, które wykazały m.in. brak operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża, nieutworzenie funduszu likwidacji zakładu górniczego, brak nadzoru kierownika ruchu odkrywkowego, gromadzenie odpadów na terenie kopalni oraz niepodjęcie działalności określonej w koncesji) lub w związku z upadłością przedsiębiorcy (jeden przypadek).
(akta kontroli str. 195-217)

2.7. W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał dwie decyzje o odmowie udzielenia koncesji na podstawie przesłanek określonych w art. 29 ust. 1 Pgg, tj. w związku z tym, że planowana działalność wydobywcza uniemożliwiałaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy:

- na podstawie decyzji nr DIT-III.7422.26.2018 z 9 października 2018 r. odmówiono wydania koncesji na wydobywanie metodą odkrywkową piasków ze złoża „Nowodwory II” położonego w gminie Ciechanowiec (teren ten został ujęty w studium jako strefa przyrodniczo produkcyjna, z dopuszczeniem przeznaczenia gruntów na użytki rolnicze, lasy i grunty leśne, zalesienia i zadrzewienia),
- decyzją nr DIT-III.7422.2.2015 z 29 października 2019 r. odmówiono udzielenia koncesji na wydobywanie piasku ze żwiru ze złoża „Bilwici II” położonego w gminie Sokółka wskazując, że nieruchomość – zgodnie ze studium – znajduje się w strefie produkcji rolnej oraz w strefie predysponowanej do rozwoju turystyki.
(akta kontroli str. 218-219)

2.8. Dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych (kopie decyzji o udzieleniu, zmianie lub przeniesieniu koncesji) przekazywano państwowej służbie geologicznej w terminie określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla²², tj. najpóźniej w ciągu trzech dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne.
(akta kontroli str. 81-106)

2.9. Geolog wojewódzki, odnosząc się do przyjętych w Urzędzie mechanizmów bieżącej kontroli przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji, wyjaśniła: (...) *Każdy wniosek jest rejestrowany w systemie SmartDoc (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją). Oprócz EKD równolegle prowadzona jest dokumentacja papierowa. Kierownik Referatu Geologii dokonuje dekretacji pism na pracowników, którzy następnie dokonują przeglądu wstępnego wniosku sporządzając na nim stosowną adnotację. W przypadku uwag do wniosku w trybie art. 64 § 2 lub art. 50 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego wystosowywane jest do przedsiębiorcy wezwanie do jego uzupełnienia lub złożenia wyjaśnień. Wydawanie koncesji jest postępowaniem kilkuetapowym i na każdym z nich jest ono kontrolowane przez przełożonych. Geolog*

²¹ W jednym przypadku dotychczasowy przedsiębiorca nie utworzył rachunku, ponieważ przed przeniesieniem koncesji nie rozpoczął wydobywania kopaliny.

²² Dz.U. poz.1469.

wojewódzki – kierownik referatu monitoruje w systemie EZD przebieg prowadzonych przez pracowników postępowań. Ponadto każdy dokument wytworzony przez pracowników jest przekazywany kierownikowi, który dokonuje analizy, oceny prawidłowości pism i ich akceptacji. Kierownik także na bieżąco ustnie uzyskuje informacje od pracowników o przebiegu prowadzonych postępowań w zakresie koncesji na wydobywanie. Decyzje wydawane w toku prowadzonych postępowań o udzielenie koncesji są sprawdzane i akceptowane przez Geologa Wojewódzkiego a następnie przekazane do weryfikacji i podpisania przez Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Transportu. Powyższy przebieg przekazywania dokumentacji wynika z Zarządzenia Nr 123/2016 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku oraz Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku (Uchwała Zarządu Województwa Podlaskiego Nr 175/2920/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r.). (akta kontroli str. 317-318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA
CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia lub cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, a wydane przez Marszałka decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa. Terminowo przekazywano państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

3.1. Ogólny schemat procedur kontroli zawarto w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Urzędu²³, w formie załącznika do zarządzenia Marszałka Województwa Podlaskiego nr 114/2017 z 22 września 2017 r. w sprawie określenia sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców oraz schematów procedur kontroli realizowanych przez Departament Infrastruktury i Transportu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego²⁴. Wskazano w nim, że kontrolę planową przeprowadza się na podstawie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, zgodnie z art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zaś doraźną w przypadkach określonych w art. 78a ust. 2 wymienionej ustawy. W trakcie kontroli NIK na stronie BIP Urzędu zamieszczono schemat procedur, dostosowany do aktualnych przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁵, zgodnie z którym kontrole planowe przeprowadzane są w wyniku analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa²⁶, stosownie do art. 47 ust. 1 wymienionej

²³ https://bip.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urzed_mar/kontrola/procedury/kontroli/infrastruktura-i-transport.html

²⁴ Zawarto w nim następujące etapy postępowania: [1] pisemne zawiadomienie przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli (wskazano, że wszczyną się ją nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze jej wszczęcia), [2] doręczenie przedsiębiorcy upoważnienia do przeprowadzania kontroli z pouczeniem o prawach i obowiązkach, [3] przeprowadzenie czynności kontrolnych w zakresie i czasie określonym w upoważnieniu, [4] sporządzenie protokołu kontroli, [5] zapoznanie przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej z wynikami kontroli, [6] w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wydanie zaleceń pokontrolnych, wezwanie przedsiębiorcy do usunięcia naruszeń, zawiadomienie innych organów lub wszczęcie postępowania administracyjnego w zakresie właściwym dla danego rodzaju kontrolowanej działalności.

²⁵ Dz.U. z 2021 poz. 162.

²⁶ W analizach sporządzanych przed każdą kontrolą formułowano: [1] kryteria wstępne (obejmujące typowanie złóż, dla których w danym roku upływa termin ważności koncesji lub koncesja jest w trakcie wygaszania lub cofania; typowanie złóż, które nie były kontrolowane w okresie ostatnich 6 lat; typowanie złóż, dla których istnieje potrzeba sprawdzenia wykonania poleceń pokontrolnych, bądź wykonanie postanowienia wzywającego przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń wydanych przez organ koncesyjny; typowanie złóż, dla którego zostały ogłoszone nieprawidłowości przez gminę, UOG, WIOŚ, itp.), [2] kryteria bezwzględne (obejmujące nieprawidłowości w sprawozdawczości – nieprawidłowa ilość wydobytej kopaliny, nieuiszczenie należnej opłaty, niezłożenie druków Z-1, nierzetelne informacje i zestawienia; naruszenie warunków koncesji lub przepisów prawa – niepodejmowanie działań w terminie wskazanym w koncesji, brak danych o decyzji zatwierdzającej aktualny plan ruchu zakładu górniczego, zaniechanie eksploatacji; gospodarkę złożem – nieracjonalne gospodarowanie zasobami kopalni – zerowe wydobywanie, nieuzasadnione duże straty w zasobach, niezgodne z projektem zagospodarowania złóża).

ustawy, zaś doraźne w przypadkach określonych w art. 47 ust. 2 tej ustawy. Geolog wojewódzki wyjaśniła: (...) W Zarządzeniu z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie określenia sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców oraz schematów procedur kontroli realizowanych przez Departament Infrastruktury i Transportu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego dokonano aktualizacji przepisów w oparciu o które zostało ono wydane (ustawa Prawo Przedsiębiorców zastąpiła ustawę o swobodzie działalności gospodarczej), natomiast kształt ogólnego schematu kontroli nie uległ zmianie, w stosunku do uprzednio zamieszczonego. (akta kontroli str. 220-225, 322, 329-334)

3.2. W latach 2018-2022 (do 10 października) przeprowadzono 75 kontroli (62 planowe i 13 doraźnych) wypełniania warunków udzielonych koncesji, w tym:

- 24 kontrole w 2018 r. (21 planowych²⁷ i trzy doraźne),
- 19 kontroli w 2019 r. (15 planowych²⁸ i cztery doraźne),
- siedem kontroli w 2020 r. (cztery planowe²⁹ i trzy doraźne),
- dziewięć kontroli w 2021 r. (osiem planowych³⁰ i jedną doraźną),
- 16 kontroli w 2022 r. (14 planowych³¹ i dwie doraźne).

(akta kontroli str. 226-229, 327-328)

Kontrole doraźne przeprowadzono w związku ze zgłoszeniami o nieprawidłowościach (od Okręgowego Urzędu Górniczego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w Białymstoku, Policji, właścicieli gruntów sąsiadujących itp.).

(akta kontroli str. 226-229)

W czterech przypadkach odstąpiono od zaplanowanych kontroli, w tym:

- w 2020 r. w związku wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego zrezygnowano z kontroli u jednego przedsiębiorcy (przeprowadzono ją w późniejszym terminie),
- w 2021 r. odstąpiono od kontroli u trzech przedsiębiorców w związku z: [1] otrzymaniem wniosku o wygaszenie koncesji, [2] problemami zdrowotnymi przedsiębiorcy (kontrolę przesunięto na 2022 r.), [3] brakiem kontaktu telefonicznego i e-mailowego oraz niepodejmowaniem korespondencji przez przedsiębiorcę (w związku z upływem terminu ważności koncesji w dniu 30.06.2022 r. przeprowadzono wizję terenową bez udziału przedsiębiorcy).

(akta kontroli str. 226-229)

Nie skontrolowano dotychczas warunków realizacji 94 koncesji wydanych w latach 2018-2022 (w tym 19 z 2018 r., 26 z 2019 r., 26 z 2020 r. i 23 z 2021 r.). Geolog wojewódzki wyjaśniła: W latach 2010 – 2022 r. organ koncesyjny w tuł. Urzędzie corocznie przeprowadzał od 8 do 25 kontroli terenowych złóż, na wydobywanie z których udzielił koncesji, stosownie do art. 158 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Dodatkowo we wskazanym okresie przeprowadzane były wizje terenowe, bez udziału przedsiębiorców, mające na celu określenie stanu terenu objętego udzielonymi koncesjami. Kontrole przeprowadzane były na podstawie opracowanego planu kontroli, dla potrzeb którego typowane były złoża m.in. pod względem wielkości wydobywania, niewywiązywania się przez przedsiębiorców z warunków udzielonej koncesji, np. nieprzedkładanie informacji o wielkości wydobywania, brak decyzji zatwierdzającej aktualny plan ruchu zakładu górniczego. Część kontroli w zakładach górniczych przeprowadzana była też na zgłoszenia otrzymane z OUG w Lublinie, gmin czy osób prywatnych o naruszeniach warunków koncesji dla których organem koncesyjnym był Marszałek (...) Organ koncesyjny na przestrzeni lat starał się sukcesywnie zwiększać ilość kontroli, obejmując nimi kolejne zakłady górnicze. W związku z dynamicznym wzrostem w okresie ostatnich lat liczby koncesji, a jednocześnie ograniczonym zespołem Referatu Geologii nie można było objąć kontrolą wszystkich zakładów górniczych. W 2010 r. było około 78 koncesji na wydobywanie kopalin, na dzień 30.06.2022 r. było około 220 koncesji

²⁷ Wszystkie ujęte w planie.

²⁸ Wszystkie zaplanowane.

²⁹ Z 15 zaplanowanych.

³⁰ Z 15 zaplanowanych.

³¹ Wszystkie zaplanowane.

na wydobywanie. Natomiast obsada kadrowa nie uległa zmianie, tj. niezmiennie od 2010 r. pięciu pracowników. Ponadto należy zauważyć, że nie na wszystkich ww. złożach, została rozpoczęta działalność wydobywcza, dotyczy to zwłaszcza koncesji wydanych w ostatnich latach, dlatego w pierwszej kolejności kontrolą objęte są koncesje na których prowadzona jest już eksploatacja. Nie bez wpływu na liczbę przeprowadzanych kontroli od 2020 r. wpływ miała także pandemia SARS-CoV-2 (COVID-19), wynikające z niej wewnętrzne ustalenia ograniczenia urzędowych delegacji oraz wprowadzenie w pewnych okresach pracy zdalnej. Prowadzenie działalności kontrolnej jest bardzo czasochłonne, natomiast Referat Geologii realizuje szereg innych zadań wynikających z ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

(akta kontroli str. 230-231, 323)

NIK wskazuje, że 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. Zdaniem NIK organ koncesyjny przeprowadzając niewiele kontroli (w stosunku do liczby obowiązujących koncesji) pozbawia się wiedzy czy podmiot, który uzyskał koncesję prowadzi działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami.

3.3. W wyniku analizy 15 losowo wybranych kontroli u przedsiębiorców w latach 2018-2022³², ustalono że:

- przeprowadzono je zgodnie z ustalonymi w Urzędzie procedurami,
- w 10 przypadkach stwierdzono naruszenie warunków określonych w koncesji lub nieprawidłowości związane z ochroną środowiska i gospodarką zasobami, takie jak: [1] niedostosowanie projektu zagospodarowania złoża oraz granic terenu górniczego do aktualnej sytuacji prawnej nieruchomości, [2] wydobywanie kopaliny lub zwałowanie materiału odsiewkowego i nadkładu z naruszeniem granic pasów ochronnych, [3] nieoznakowanie obszaru górniczego oraz brak tablic ostrzegawczych, [4] prowadzenie eksploatacji złoża w obrębie warstwy zawadnionej oraz pobór wód z wyrobiska do celów technologicznych, [5] składowanie w obrębie wyrobiska odpadów budowlanych, [6] brak rachunku bankowego do gromadzenia środków na likwidację zakładu górniczego (lub aktualnego wyciągu z rachunku), [7] brak bieżącej ewidencji zasobów złoża, [8] nieterminowe nadsyłanie informacji dotyczących opłat za wydobytą kopalinę oraz zestawień zmian zasobów złoża; we wszystkich tych przypadkach przedsiębiorców wezwano do usunięcia stwierdzonych naruszeń we wskazanym terminie i monitorowano realizację wniosków pokontrolnych³³ (w jednym przypadku wszczęto postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji, które jednak zostało umorzone w związku wykonaniem zaleceń przez koncesjonariusza³⁴),
- w żadnym 15 analizowanych protokołach kontroli nie odnotowano, czy środki funduszu likwidacji zakładu górniczego stanowią – stosownie do wymogów art. 128 ust. 4 Pgg – 10% należnej opłaty eksploatacyjnej (wskazano jedynie, czy przedsiębiorcy utworzyli fundusz i jakie środki na nim zgromadzili). Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że: *w trakcie kontroli przedsiębiorców weryfikowano stan środków funduszu likwidacji zakładu górniczego (...) Na potrzeby kontroli Referat Geologii opracowywał dla poszczególnych złóż zestawienie wielkości wydobycia wraz z wielkością funduszu w kwocie należnej.*

³² Analizą objęto po trzy kontrole z każdego roku.

³³ W trzech przypadkach wydano postanowienie w sprawie usunięcia naruszeń w trybie art. 37 Pgg zaś w pozostałych siedmiu – przedsiębiorców zobowiązano do wyeliminowania nieprawidłowości w wystąpieniach pokontrolnych.

³⁴ Po kontroli przeprowadzonej w październiku 2021 r. w spółce „EURO-KRUSZPOL” organ koncesyjny, postanowieniem z 29.10.2021 r. wezwał przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych naruszeń w terminie do 15.03.2022 r. m.in. poprzez: prowadzenie ewidencji zasobów złoża i opracowanie operatu ewidencyjnego wg stanu na 31.12.2021 r., przestrzeganie terminów nadsyłania informacji dotyczących opłat za wydobytą kopalinę oraz zestawień zmian zasobów złoża i przedłożenie wyciągu z aktualnym saldem rachunku bankowego, na których gromadzone są środki na likwidację zakładu górniczego. W związku z niewykonaniem postanowienia, pismem z 16.03.2022 r. przedsiębiorcę zawiadomiono o wszczęciu postępowania w sprawie cofnięcia koncesji w trybie art. 37 ust. 2 Pgg. W dniu 12.04.2022 r. koncesjonariusz przedstawił kserokopię operatu ewidencyjnego za 2021 r. oraz zwrócił się z prośbą o wydłużenie terminu na przedłożenie dowodu na utworzenie funduszu likwidacji zakładu górniczego (w wyznaczonym terminie przedstawił dowód wpłaty środków na fundusz). Decyzją z 24.05.2022 r. (nr DIT-III.7422.63.2016) Marszałek Województwa Podlaskiego umorzył w trybie art. 37 ust. 3 pkt 3 Pgg postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji, uznając iż przedsiębiorca podjął działania w celu wykonania postanowienia z 29.10.2021 r.

W protokole kontrolnym wpisywana była kwota zgromadzona przez przedsiębiorcę na funduszu, natomiast organ koncesyjny nie wskazywał w protokole czy wielkość ta jest odpowiednia. Powyższa wartość była ponownie weryfikowana w siedzibie organu koncesyjnego a w przypadku potwierdzenia niezgodności, organ koncesyjny wzywał przedsiębiorcę wystąpieniem pokontrolnym do uzupełnienia brakującej kwoty. W jednym z 15 poddanym analizie protokołów wydano wystąpienie pokontrolne z dnia 11.05.2022 r., znak DIT-III.7462.4.2022 w którym geolog wojewódzki, działając z upoważnienia Marszałka Województwa Podlaskiego, zobowiązał przedsiębiorcę m.in. w terminie do 31.05.2022 r. do przedłożenia wyciągu z aktualnym saldem rachunku bankowego, na którym gromadzone są środki na likwidację zakładu górnictwa „Józefowo”, uzupełnionym o brakującą kwotę. Przedsiębiorca pismem z dnia 22.06.2022 r. udzielił odpowiedzi na pismo organu koncesyjnego (ponaglenie do wystąpienia pokontrolnego z dnia 03.06.2022 r., znak DIT-III.7462.4.2022), przekazując w załączeniu m.in. wyciąg z rachunku przeznaczonego na fundusz likwidacji zakładu górnictwa (wg stanu na dzień 22.06.2022 r. saldo rachunku wyniosło 36 641,70 zł, tj. kwota odpowiadająca 10% należnej opłaty eksploatacyjnej),

- nie wystąpiły przypadki cofnięcia lub ograniczenia koncesji w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 37 ust. 4-7 Pgg³⁵. (akta kontroli str. 232-251, 322)

3.4. W dwóch przypadkach Marszałek Województwa Podlaskiego, w wyniku stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, naliczył opłaty dodatkowe w łącznej wysokości 140.131 zł, w tym:

- 16.619 zł za wydobycie 5.361 ton kruszywa naturalnego (piasków i żwirów) z naruszeniem granic obszaru górnictwa złoża „Krupice”, gm. Siemiatycze³⁶ (postępowanie w tej sprawie wszczęto w związku z zawiadomieniem Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie z 26 kwietnia 2018 r. o stwierdzonych nieprawidłowościach w prowadzeniu ruchu zakładu górnictwa oraz na podstawie kontroli stanu złoża przeprowadzonej przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego w dniu 29 maja 2018 r.),
- 123.512 zł za wydobycie 39.842,5 ton piasków i żwirów z naruszeniem granic obszaru górnictwa złoża „Czaplino II”, gm. Choroszcz³⁷ (opłatę naliczono w wyniku kontroli przeprowadzonej przez organ koncesyjny 19 września 2018 r., w związku z upływem terminu obowiązywania koncesji).

Stosownie do postanowień art. 139 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 Pgg ustalono je w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty dla danego rodzaju kopaliny (obowiązującej w dniu wszczęcia postępowania), pomnożonej przez ilość wydobytej kopaliny. (akta kontroli str. 252-268)

3.5. W okresie objętym kontrolą organ koncesyjny nie wydawał decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności w przedmiocie: wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień lub podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu. (akta kontroli str. 49-70)

3.6. Dziesięciu, spośród 15 przedsiębiorców wskazanych w pkt 2.4. wystąpienia, złożyło informacje o zmianach zasobów złoża po terminie określonym w art. 101 ust. 8 Pgg. Opóźnienia te wyniosły od 1 do 3 dni (w przypadku ośmiu koncesjonariuszy) do 40 i 98 dni (w przypadku dwóch przedsiębiorców). Geolog wojewódzki wyjaśniła, że: (...) Zgodnie z art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego termin uznaje się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe. Z uwagi na powyższe tuż po upływie ok. 14 dni oczekuje

³⁵ Tj. w związku z: [1] wydaniem decyzji o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji, jeżeli jest to w interesie publicznym, w szczególności związanym z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopaliny, [2] zagrożeniem obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, a także ogłoszeniem upadłości, [3] wydaniem prawomocnego orzeczenia zakazującego przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, [4] utratą użytkownika górnictwa, bez względu na przyczynę.

³⁶ Decyzja Marszałka Województwa Podlaskiego nr DIT-III.7463.355.2019 z 1 lipca 2019 r.

³⁷ Decyzja Marszałka Województwa Podlaskiego nr DIT-III.7463.544.2019 z 16 grudnia 2019 r.

na korespondencję nadaną z końcem terminu określonego ustawą Pgg. Ponagleń dotyczących nieterminowego przedkładania Z-1 zestawień zmian zasobów złoża dokonuje się przeprowadzając rozmowy telefoniczne z przedsiębiorcami bądź pracownikami obsługującymi ruch zakładów górniczych, a także poprzez korespondencję elektroniczną. W przypadku braku odpowiedzi na wezwanie ustne, organ koncesyjny rozsyła pisemne powiadomienia o konieczności wypełnienia obowiązku określonego w art. 101 ust. 8 ustawy Pgg. W sytuacji długotrwałego niedopełniania przez Przedsiębiorcę niniejszego warunku, Marszałek Województwa Podlaskiego wydaje postanowienie wzywające do usunięcia naruszeń na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. W przypadku przytoczonych w zapytaniu złóż, w związku z niedopełnieniem przez przedsiębiorców obowiązku złożenia Z-1 zestawienia zmian zasobów złoża w ustawowym terminie, organ koncesyjny czekał na wpływ korespondencji, następnie kontaktował się telefonicznie z przedsiębiorcami, w celu uzyskania informacji czy formularze zostały wysłane, a jeśli nie, przypominał o spoczywającym na koncesyjniarach ustawowym obowiązku w tym zakresie. Do przedsiębiorcy, który przedstawił sprawozdanie Z-1 z opóźnieniem wynoszącym 98 dni, poza upomnieniami telefonicznymi, wysłano pismo ponaglające.

(akta kontroli str. 81-106, 321-322)

3.8. Trzynastu przedsiębiorców złożyło 36 informacji dotyczących opłat za wydobytą kopalinę (o których mowa w art. 137 ust. 3 Pgg) po terminie określonym w art. 137 ust. 1 Pgg. Opóźnienia wyniosły od 1 do 49 dni³⁸. Geolog wojewódzki wyjaśniła: (...) Obliczeń terminów organ koncesyjny dokonuje w oparciu o art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, który stanowi, iż termin uznaje się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe. Z uwagi na powyższe tut. Urząd po upływie terminu określonego ustawą Pgg oczekuje na spłynięcie korespondencji nadanej przez przedsiębiorców w placówkach pocztowych bądź za pośrednictwem firm kurierskich (ok. 14 dni). W tych dniach oczekuje się również na korespondencję przekazywaną zgodnie z właściwością przez inne organy, w przypadku błędnego nadania przesyłki przez przedsiębiorcę. W kolejnym etapie organ koncesyjny przypomina o obowiązku przekazania brakujących informacji przeprowadzając rozmowy telefoniczne z przedsiębiorcami oraz kierownikami ruchu obsługującymi zakłady górnicze, a także wysyłając korespondencję za pomocą poczty elektronicznej. W zależności od otrzymanych telefonicznie deklaracji dotyczących uzupełnienia brakującej dokumentacji, do przedsiębiorców wysyłane są pisemne ponaglenia, a w przypadku braku odpowiedzi, wydawane są postanowienia wzywające do usunięcia naruszeń, w związku z art. 37 ust. 1 ustawy Pgg (...).

(akta kontroli str. 81-106, 320)

Pięciu przedsiębiorców uiściło opłaty eksploatacyjne od jednego do 25 dni po terminie określonym w art. 137 ust. 2 Pgg. W każdym z tych przypadków organ koncesyjny wydał decyzję określającą wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym. Łączna wysokość tych opłat wyniosła 16.843 zł. (akta kontroli str. 269-304)

3.8. W okresie objętym kontrolą do UMWP wpłynęły dwie informacje o nielegalnej eksploatacji złóż, a mianowicie:

- 27 marca 2019 r. Urząd został poinformowany przez mieszkańca wsi Studzianki (pow. białostocki) o naruszeniu – w wyniku wydobywania żwiru – zalesionego wzgórza położonego w tej miejscowości. W dniu 29 marca 2019 r. zawiadomienie przekazano Dyrektorowi Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie. W uzasadnieniu wskazano, że Marszałek Województwa nie wydawał koncesji na wydobywanie kopalni we wskazanej lokalizacji, a także nie posiadał informacji o wydaniu takiej koncesji przez Starostę Białostockiego, co sugerowało wykonywanie wymienionych prac bez stosownych pozwoleń. O przekazaniu sprawy poinformowano również wnoszącego zawiadomienie.
- 18 lutego 2022 r. do Urzędu wpłynęło pismo mieszkanki Łomży, w którym zwróciła się ona o podjęcie interwencji w związku z wydobywaniem kopalni na terenie posesji położonej

³⁸ W tym: [1] w 23 przypadkach od 1 do 9 dni, [2] w trzech przypadkach od 14 do 19 dni, [3] w dwóch przypadkach 24 i 26 dni, [4] w sześciu przypadkach od 30 do 39 dni, [5] w dwóch przypadkach 47 i 49 dni po terminie.

w Podgórzu (gm. Łomża). W piśmie wskazano, że istnieje podejrzenie, że trwające od kilku tygodni na wymienionej nieruchomości intensywne prace polegające na wydobywaniu i wywozie znacznych ilości piaski i żwiru, nie zostały nigdzie zgłoszone oraz wykonywane są bez uzyskania stosownej koncesji. Wg informacji znajdujących się w posiadaniu Urzędu, na wskazanej działce nie było udokumentowanych złóż kopalin (nie wydawano również koncesji). W dniu 21 lutego 2022 r. zawiadomienie przekazano Dyrektorowi Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie, o czym została poinformowana osoba je wnosząca. W dniu 25 marca 2022 r. zawiadamiająca ponownie zwróciła się do Urzędu o udostępnienie informacji, czy w omawianym przypadku przeprowadzono kontrolę przestrzegania przepisów Pgg oraz jaki był jej wynik. W odpowiedzi z 4 kwietnia 2022 r. poinformowano, że organem właściwym do prowadzenia postępowania i wydania decyzji w przedmiocie nielegalnej eksploatacji kopaliny jest dyrektor okręgowego urzędu górniczego. (akta kontroli str. 305-313)

3.9. W Urzędzie nie podejmowano z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnianie przypadków nielegalnej eksploatacji złóż. Geolog wojewódzki wyjaśniła: *Referat Geologii nie planuje działań w zakresie ujawnienia przypadków nielegalnej eksploatacji, gdyż nie jest do tego zobowiązany ustawą Prawo geologiczne i górnicze. Referat Geologii dokonuje wyjazdów terenowych mających na celu kontrole zakładów górniczych dla których jest organem koncesyjnym zgodnie z art. 158 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Jeśli na trasie dojazdowej do zakładów górniczych stwierdzano zjawisko nielegalnej eksploatacji, było ono odnotowywane poprzez sporządzenie notatki służbowej. W trakcie tych wyjazdów na przestrzeni lat zdarzyły się pojedyncze przypadki stwierdzenia na obszarach występujących w sąsiedztwie kontrolowanych zakładów górniczych nielegalnego poboru kruszywa. Przypadki te zostały zgłoszone do Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie jako właściwego organu zgodnie z art. 140 ust. 1, ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.* (akta kontroli str. 319)

3.10. W okresie objętym kontrolą nie zawierano z innymi organami i instytucjami porozumień mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji złóż, gdyż – jak wyjaśniła geolog wojewódzki – zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. z 2022 r., poz. 1072 ze zm.) Marszałek Województwa jako organ koncesyjny nie zajmuje się sprawami wydobytej kopaliny na terenie Województwa Podlaskiego bez wymaganej prawem koncesji. Zgodnie z art. 140 ust. 1, ust. 2 pkt 2 ww. ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* postępowania w sprawie nielegalnej eksploatacji prowadzi okręgowy urząd górniczy. Do Marszałka Województwa Podlaskiego jako organu koncesyjnego wpływały pisemne zapytania odnośnie udzielonych koncesji na wydobywanie bądź ich braku na danym terenie i w tym zakresie udzielane były stosowne informacje. Zapytania te kierowane były głównie z policji. Natomiast Referat Geologii w tut. Urzędzie w przypadku bezpośredniego stwierdzenia w terenie nielegalnej eksploatacji bądź otrzymania zgłoszenia o tym na piśmie przekazywał te informacje zgodnie z właściwością do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie. Przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji przez tut. Urząd polegało na udzielaniu niezbędnych informacji policji, innym instytucjom (m.in. Wojewódzkiemu Inspektoratowi Transportu Drogowego w Białymstoku), bądź przekazaniu zgłoszeń o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie. Tut. Urząd nie był natomiast informowany o dalszych krokach podjętych przez wyżej wymienione jednostki i ich skutkach. (akta kontroli str. 319)

3.11. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi związane z udzielaniem przez Marszałka Województwa Podlaskiego koncesji na wydobywanie kopalin lub sprawowaniem nadzoru geologicznego (dotyczące procesu weryfikacji wniosków o udzielenie koncesji i kontroli warunków udzielonych koncesji). (akta kontroli str. 314)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA
CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przyjęty w Urzędzie sposób monitorowania warunków udzielonych koncesji zapewniał skuteczną weryfikację prawidłowości realizacji obowiązków nałożonych na podmioty wydobywające kopaliny. Planowano i przeprowadzano kontrole u przedsiębiorców, a w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków udzielonych koncesji podejmowano

odpowiednie działania. Jednak liczba kontroli przeprowadzonych w latach 2020-2021 – w związku z epidemią covid-19 – spadła w porównaniu do lat 2018-2019 z 43 do 16. Przekazywano również właściwym organom informacje o nielegalnej eksploatacji złóż.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

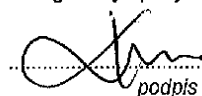
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń,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

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.

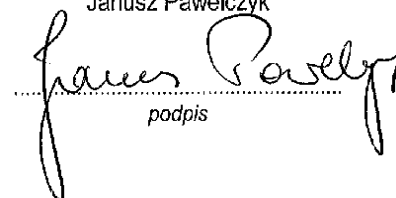
Białystok, 8 listopada 2022 r.

Kontroler:

Krzysztof Gołębiowski
główny specjalista k. p.


.....
podpis

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawełczyk


.....
podpis