



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.02.2022



00943622

Marek Bobel
Starosta Siemiatycki
Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach
ul. Legionów Piłsudskiego 3
17-300 Siemiatycze

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	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Bobel, Starosta Siemiatycki od 27 listopada 2020 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą Starostą był Jan Zalewski.
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 Gołębiowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/62/2022 z 31 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Starosty w zakresie objętym kontrolą. Starosta nie zapewnił odpowiedniego przygotowania kadrowo-organizacyjnego umożliwiającego prawidłowe wypełnianie obowiązków związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz z monitorowaniem realizacji warunków tych koncesji, bowiem nie utworzył stanowiska geologa powiatowego, wymaganego ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴. Tym niemniej zadania związane z wydawaniem decyzji koncesyjnych przypisano Naczelnikowi Wydziału Budownictwa oraz jednemu z pracowników zatrudnionemu w tej komórce organizacyjnej.

Wydane przez Starostę decyzje w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia lub cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa, jednak pięć (z 14 objętych szczegółową kontrolą) wydano po ponad dwóch miesiącach od wszczęcia postępowania, tj. z naruszeniem art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Ponadto cztery koncesje wydano na podstawie niekompletnych wniosków. Z naruszeniem obowiązującego terminu przekazywano państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.

W Starostwie nie opracowano skutecznych mechanizmów bieżącego monitoringu realizacji warunków udzielonych koncesji, bowiem od przedsiębiorców nie wyegzekwowano terminowego informowania o zmianach zasobów złoża i wnoszenia opłat eksploatacyjnych, a dopiero w trakcie kontroli NIK zaplanowano u trzech i przeprowadzono u jednego przedsiębiorcy kontrolę wywiązywania się z warunków udzielonych koncesji. Nie wydawano także decyzji określających wysokość opłat w przypadku ich braku lub wniesienia po terminie.

¹ Dalej *Starostwo*.

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 r. poz. 1420, ze zm. (dalej *Pgg*).

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji
Opis stanu faktycznego	1.1. W Starostwie nie zatrudniono geologa powiatowego, co szerzej opisano w dalszej treści wystąpienia w sekcji <i>Stwierdzone nieprawidłowości</i>. 1.2. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu administracji geologicznej realizowane były przez Wydział Budownictwa, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa⁷. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, do zadań wymienionego Wydziału należało m.in.: – udzielanie, odmowa udzielenia, zmiana oraz stwierdzanie wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, – przekazywanie państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, – przeniesienie koncesji na rzecz ubiegającego się podmiotu, – wezwanie przedsiębiorcy do zaniechania naruszeń ustawy i cofanie koncesji, – zatwierdzanie lub odmowa zatwierdzenia dokumentacji geologicznej, – nakazanie w drodze decyzji zmiany dokumentacji geologicznej bądź wykonanie dodatkowych prac geologicznych, – gromadzenie, przechowywanie, chronienie i udostępnianie informacji geologicznej, – przyjmowanie od przedsiębiorcy informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, – nakazanie w drodze decyzji dokonania obmiaru wyrobiska i przedłożenia operatu ewidencyjnego, – określenie w drodze decyzji opłaty eksploatacyjnej w razie stwierdzenia nieterminowej albo innej niż należna wpłaty przez przedsiębiorcę, – ustalenie w drodze decyzji opłaty dodatkowej i podwyższonej, – wstrzymanie działalności, nakazanie usunięcia stwierdzonych uchybień, a w razie potrzeby nakazanie podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu. (akta kontroli str. 9 -18) Wymienione wyżej zadania ujęto w zakresach czynności naczelnika Wydziału Budownictwa (mgr inż. budownictwa⁸) oraz podinspektora ds. ochrony środowiska (mgr inż. ochrony środowiska). W zakresach czynności tych pracowników nie wyodrębniono zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji (tj. zjawiska tzw. szarej strefy). Nie ustalono też wewnętrznych procedur opisujących sposób postępowania w celu ograniczenia i wyeliminowania tego zjawiska. Starosta wyjaśnił: „W zakresach czynności pracowników Starostwa zajmujących się sprawami z zakresu wydawania koncesji (...) zapisano w zakresie prawa geologicznego i górniczego obowiązek prowadzenia „nadzoru i kontroli w granicach właściwości rzeczowej i miejscowej”. W ocenie starosty w powyższe zapisy zawierające obowiązek sprawowania nadzoru wpisują się obowiązki związane z monitorowaniem warunków udzielonych koncesji oraz zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji. W Starostwie sprawy z zakresu wydawania koncesji na wydobywanie kopalin powierzono dwóm pracownikom. Przy tak nielicznej grupie osób zajmujących się powyższymi sprawami, w tym naczelnik wydziału i pracownik merytoryczny, w ocenie starosty nie ma potrzeby opracowywania pisemnych wewnętrznych procedur opisujących sposób postępowania w sytuacji stwierdzenia naruszeń

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

⁷ Dalej Wydział Budownictwa.

⁸ Osoba ta ukończyła również studia podyplomowe z zakresu budownictwa ekologicznego i energooszczędnego oraz szkolenie z zakresu ocen oddziaływania na środowisko.

w zakresie nadzoru geologicznego. Naczelnik Wydziału (§ 18 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Starostwa) – kieruje pracą wydziału oraz odpowiada wobec starosty za prawidłowe i zgodne z przepisami prawa wykonywanie zadań i otrzymanych poleceń służbowych (tamże § 21 ust. 2). (akta kontroli str. 19-34, 304)

Objęte kontrolą zadania nie były realizowane na podstawie umów zleceń.

1.3. Zagadnienia związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem jej warunków nie były przedmiotem kontroli zewnętrznej, wewnętrznej ani audytu wewnętrznego. (akta kontroli str. 35)

1.4. W Starostwie nie sformulowano, w ramach kontroli zarządczej, odrębnych celów i zadań dotyczących działań w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji. Nie identyfikowano także związanego z tym ryzyka. (akta kontroli str. 36-82, 305)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Starostwie, wbrew wymogom art. 156 ust. 2 pkt 3 Pgg, nie zatrudniono geologa powiatowego. Starosta wyjaśnił, że: „W styczniu 2018 r. ogłoszony został nabór na stanowisko ds. ochrony środowiska w Starostwie Powiatowym w Siemiatyczach. Wśród wymagań określonych dla kandydatów zapisane zostało „wykształcenie wyższe na kierunku ochrony środowiska lub geologia”. Do naboru na wolne stanowisko zgłosiło się 7 kandydatów, w tym 2 spełniających wymagania formalne (2 kandydatów posiadało wykształcenie wyższe na kierunku ochrona środowiska). Żaden z kandydatów nie posiadał wykształcenia na kierunku geologia. Zatrudnienie geologa w tutejszym urzędzie mogłoby nastąpić jedynie na część etatu – maksymalnie w wymiarze 1/8 etatu. Ponadto z doświadczeń innych powiatów wiadome jest, że brakuje absolwentów geologii gotowych podjąć zatrudnienie w urzędach. W związku z powyższym postanowiono, nie tworzyć nowego stanowiska, a zadania z tego zakresu powierzyć pracownikowi na stanowisku ds. ochrony środowiska pod nadzorem doświadczonego Naczelnika Wydziału BS. Ustawodawca nie doprecyzował bowiem, jaką pozycję ma geolog powiatowy, oraz jaka jest procedura jego powoływania oraz odwoływania. W aktualnym stanie prawnym brak jest precyzyjnych przepisów co do tego podmiotu. Stosownie do art. 156 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.) organem administracji publicznej jest starosta, zaś geolog powiatowy pozostaje wyłącznie elementem aparatu pomocniczego (urzędniczego) starosty. Oznacza to jednocześnie, że organem właściwym do podejmowania działań, zastrzeżonych do właściwości starosty, może być wyłącznie starosta. Mając na względzie brak osób z wykształceniem geologicznym, zarówno wśród osób zatrudnionych w Starostwie, jak i poszukujących pracy w toku naboru oraz wieloletnie doświadczenie Pani Naczelnik w realizacji zadań Wydziału BS postanowiono powierzyć realizację tych zadań pracownikowi na stanowisku ds. ochrony środowiska. Zadania z zakresu geologii powierzono w ocenie Starosty osobom, które zapewnią sprawne i fachowe działania w tym zakresie”. (akta kontroli str. 303-304)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż z ustawy Pgg wynika wprost obowiązek wykonywania przez Starostę zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Stanowisko takie przewidziano również w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁹.

OCENA
CZĄSTKOWA

Starosta nie zapewnił odpowiedniego przygotowania kadrowo-organizacyjnego umożliwiającego prawidłowe wypełnianie obowiązków związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz z monitorowaniem realizacji warunków tych zezwoleń, bowiem nie utworzył, wymaganego ustawą Pgg, stanowiska geologa powiatowego. Tym niemniej zadania związane z wydawaniem decyzji koncesyjnych przypisano Naczelnikowi Wydziału Budownictwa oraz jednemu z pracowników zatrudnionemu w tej komórce organizacyjnej.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1960.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

2.1. Stosownie do wymogów w art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁰ w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa zamieszczono link do załącznika zawierającego informacje o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin¹¹. W trakcie kontroli był on jednak nieaktywny. Jego funkcjonalność przywrócono 14 lipca 2022 r. (zawarte w nim dane odnosily się do obowiązującej ustawy Pgg). Starosta wyjaśnił, że: *Informacja o warunkach uzyskania koncesji została zamieszczona na BIP 20.09.2013 r., co potwierdza historia zmian dostępna na stronie internetowej, a także niezmienną od tego czasu treść karty nr RL.0143.12.1.2013 – wersja 1. W toku kontroli stwierdzono brak możliwości włączenia (otwarcia) karty usługi "Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych". Jak ustalono w rozmowie z informatykiem Starostwa, prawdopodobnie w wyniku aktualizacji BIP-u do nowej wersji, co wiązało się z migracją wszystkich danych, migracja sprawiła że nie wszystkie linki do załączników na serwerze działały prawidłowo. Po wyborze karty usługi "Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych", pojawiał się błąd techniczny, który został usunięty.* (akta kontroli str. 83-84, 305)

2.2. Według stanu na 1 stycznia 2018 r. w Starostwie obowiązywało 19 decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych, a na 31 marca 2021 r. – 33 decyzje. (akta kontroli str. 89)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. prowadzono 24 postępowania na podstawie 17 wniosków o udzielenie koncesji, pięciu o zmianę i dwóch o przeniesienie koncesji na inny podmiot. W tym czasie wydano 14 decyzji koncesyjnych, pięć decyzji w sprawie zmiany, dwie decyzje o przeniesieniu koncesji, zaś w trzech przypadkach odmówiono udzielenia koncesji. W ww. okresie nie wydawano decyzji o wygaśnięciu koncesji. (akta kontroli str. 90-93)

2.3. Analiza wszystkich 14 wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin, zakończonych wydaniem koncesji w okresie objętym kontrolą 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,
- czas na jaki miała być wydana koncesja oraz termin rozpoczęcia planowanej działalności,
- deklarację o zapewnieniu, dla prawidłowego wykonywania działalności, sprzętu eksploatacyjno-transportowego oraz środków finansowych (dwóch przedsiębiorców złożyło ponadto oświadczenia o niezaleganiu z opłatą podatków i składek),
- kopie decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną i oświadczenia o dysponowaniu prawem do informacji geologicznej,
- przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego, uwzględniający wymagania określone w art. 108 ust. 2 Pgg,
- załączniki graficzne zgodnie w postaci mapy terenu i obszaru górniczego.
- wypis z ewidencji gruntów i budynków,
- projekt zagospodarowania złoża określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny,
- dowód uiszczenia opłaty skarbowej. (akta kontroli str. 97-116, 117-164, 171)

Dwóch przedsiębiorców wezwano do uzupełnienia wniosku poprzez: [1] wskazanie planowanego terminu rozpoczęcia inwestycji, [2] podanie stopnia zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny (zasobów geologicznych oraz zasobów możliwych do wydobywania) zgodnie z załączoną do wniosku mapą projektowanego obszaru górniczego

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 162.

¹¹ http://bip.st.siemiatyczne.wrotaopodlasia.pl/spr_obyw/4d589141b2d/4d589141b2d.html.

Pod poz. 19. zamieszczono tzw. „kartę usługi – udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych pospolitych”, w której zawarto m.in. nazwę komórki organizacyjnej odpowiedzialnej prowadzenie tych spraw oraz opis procedur ze wskazaniem dokumentów wymaganych od przedsiębiorców.

i terenu górniczego, [3] dołączenie dokumentu stwierdzającego prawo wnioskodawcy do nieruchomości, [4] kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną,

(akta kontroli str. 101-103)

Od czterech wnioskodawców nie wyegzekwowano wymaganych dokumentów stwierdzających prawo do nieruchomości lub wypisu z ewidencji gruntów, co zostało opisane w dalszej treści wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 97-116)

Starosta, wskazując na sposób weryfikacji spełniania przez wnioskodawców wymagań przewidzianych przepisami z zakresu ochrony środowiska, o których mowa w art. 24 ust. 1 Pgg, wyjaśnił: *Organ żądał dołączenia do wniosków o udzielenie koncesji od przedsiębiorców decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (...). Weryfikował każdorazowo zgodność przedkładanych decyzji z planowanymi przedsięwzięciami. Analizował również czy planowane przedsięwzięcia nie są zlokalizowane na obszarach chronionych przyrodniczo (Natura 2000, Obszar Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu i Nurca”, Obszar Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”). W dwóch przypadkach, w wyniku dokonanych sprawdzeń wydane zostały decyzje odmawiające udzielenia koncesji na wydobywaną kopalinę (sprawa BS.6522.10.2020.DW i sprawa BS.6522.13.2020.DW). Jako powód wskazano, iż działki na których planowane było wydobywanie znajdowały się na obszarze, na którym zabronione są działania związane z zamierzoną działalnością – zakaz wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwszostkowym, przeciwpowodziowym lub przeciwoświsłowym lub utrzymaniem, budową, odbudową, naprawą lub remontem urządzeń wodnych.*

(akta kontroli str. 307)

2.4. Wszystkie objęte kontrolą decyzje (14) zawierały elementy wymagane przez Pgg i były zgodne z wnioskami przedsiębiorców. Udzielenie koncesji poprzedzono analizą zgodności lokalizacji miejsc wydobywania kopaliny 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 o uzgodnienie koncesji. Wszystkie decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 kpa. W każdej sprawie, przed wydaniem decyzji Starosta – zgodnie z art. 23 ust. 3 Pgg – zasięgał opinii Marszałka Województwa Podlaskiego, który pozytywnie opiniował wydanie koncesji.

(akta kontroli str. 94-96, 97-116, 165-170, 172-177)

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 ochronie¹². (akta kontroli str. 194-195)

2.6. Analiza wszystkich decyzji o zmianie i przeniesieniu koncesji¹³, wykazała, że wydano je zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, bowiem:

- zmiany koncesji dokonano w oparciu o wnioski zawierające wszystkie wymagane elementy,
- przeniesienie koncesji nastąpiło na wniosek przedsiębiorców, którzy wyrazili zgodę na przyjęcie wszystkich określonych w niej warunków, wykazali się prawem do korzystania z nieruchomości gruntowej oraz z informacji geologicznej, a także przedstawili dowód utworzenia rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górniczego i zgromadzenia na nim środków finansowych w wysokości odpowiadającej środkom finansowym zgromadzonym przez dotychczasowego przedsiębiorcę.

(akta kontroli str. 178-193)

W latach 2018-2022 Starosta nie wydawał decyzji o cofnięciu koncesji.

¹² 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.

¹³ Odpowiednio: pięciu i dwóch decyzji.

Pięć, spośród 21 analizowanych decyzji¹⁴, wydano w terminie od 95 do 220 dni, co opisano w dalszej treści wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.7. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał trzy decyzje o odmowie udzielenia koncesji na podstawie przesłanek określonych w art. 29 ust. 1 Pgg, a mianowicie:

- decyzją z 3 listopada 2021 r.¹⁵ odmówiono udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Słochy Annapolskie II”, z uwagi na to, że działalność ta uniemożliwiałaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Siemiatycze¹⁶, w którym obszar ten przeznaczono pod tereny leśne,
- na podstawie dwóch decyzji z 12 lutego 2021 r.¹⁷ odmówiono udzielenia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złóż „Anusin 1” i „Anusin 2”, położonych w gminie Siemiatycze, w związku z tym, że planowane przedsięwzięcia zlokalizowane były na obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”¹⁸. (akta kontroli str. 196-232)

2.8. Dokumentacja sześciu z 19 decyzji o udzieleniu lub zmianie koncesji, stanowiąca podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, została przekazana 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 węgla¹⁹. W pozostałych 13 przypadkach nie dochowano wymienionego terminu, co zostało opisane w dalszej treści wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 97-116, 178-181)

2.9. Starosta, wskazując na przyjęte mechanizmy bieżącej kontroli przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji wyjaśnił: *Za prawidłowe i zgodne z przepisami prawa wykonywanie zadań w poszczególnych wydziałach Starostwa odpowiadają naczelnicy. Każdego roku sporządzany jest plan kontroli wewnętrznej, którą wykonują Naczelnicy wydziałów w zakresie prowadzonych zadań. Dodatkowo przeprowadzane są kontrole doraźne. Bieżącą kontrolę przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji sprawuje Naczelnik Wydziału BS.* (akta kontroli str. 305)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Cztery z 14 decyzji o udzielenie koncesji wydano na podstawie niekompletnych wniosków, tj. niezawierających dokumentów stwierdzających prawo do nieruchomości, o których mowa w art. 26 ust. 2 pkt 2 Pgg oraz wypisu z ewidencji gruntów wymaganego art. 24 ust. 2 Pgg. Starosta wyjaśnił: (...) *Do wniosku z dnia 10.11.2020 r. (sprawa BS.6522.12.2020.DW) o udzielenie koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża „Korzeniówka II” przedsiębiorca nie dołączył wypisu z ewidencji gruntów wymaganego w art. 24 ust.2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Pracownik merytorycznie odpowiedzialny za prowadzenie sprawy dokonał wydruku dnia 02.12.2020 r. wykazu właścicieli i władających gruntem z elektronicznego programu Geoinfo i.EGiB, który potwierdził, iż Panowie P.K. i R.K. są współwłaścicielami działki o nr ew. geod 5, obręb: 0009, Korzeniówka, jed. ew.: 201003_2, Dziadkowice. W aktach sprawy znajduje się oświadczenie przedsiębiorców, iż działka o nr ew. geod. 5 w obrębie m. Korzeniówka stanowi ich własność. Oświadczenie to nie zostało w sposób „widoczny” wyrażone, gdyż znajduje się w treści wniosku o udzielenie koncesji na eksploatację kopaliny. Przed wydaniem decyzji pracownik dokonał dodatkowych sprawdzeń treści księgi wieczystej na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości (ekw.ms.gov.pl) potwierdzających, iż przedsiębiorcy są współwłaścicielami analizowanej działki (...).*

¹⁴ Z czego 14 decyzji dotyczyło udzielenia koncesji, pięć - zmiany koncesji i dwie - przeniesienia koncesji.

¹⁵ Decyzja nr BS.6522.6.2021.DW.

¹⁶ Uchwała nr XV/106/2000 Rady Gminy Siemiatycze z dnia 25 października 2000 r.

¹⁷ Decyzje nr BS.6522.10.2020.DW i nr BS.6522.13.2020.DW.

¹⁸ Zgodnie z zapisem § 4 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały nr XVI/11/215/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu” na obszarze tym zakazane jest: [1] wydobywanie do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości (...), a także minerałów i bursztynu; [2] wykonywanie prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsłupowym, przeciwpowodziowym lub przeciwsuwiskowym (...).

¹⁹ Dz.U. z 2014 r., poz.1469. W dalszej treści rozporządzenie w sprawie rejestru obszarów górniczych.

Pan H. B. dołączył do akt sprawy wypis z rejestru gruntów z dnia 12.05.2020 r. Wypis nie był aktualny, co zostało stwierdzone poprzez wgląd pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za prowadzenie sprawy w wykazie właścicieli i władających gruntem dostępnym elektronicznie w programie obecnie Geoinfo i EGIB. Przedsiębiorca do akt sprawy przedłożył zgody pozostałych współwłaścicieli, tj. Pani A.W. i Pana B.W. Przed wydaniem decyzji pracownik merytorycznie odpowiedzialny za prowadzenie sprawy dokonał dodatkowych sprawdzeń treści księgi wieczystej na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości (ekw.ms.gov.pl) potwierdzających, iż przedsiębiorca H.B. razem z B.B. i A.W. są współwłaścicielami analizowanej działki.

(akta kontroli str. 97-116, 306-307)

Zdaniem NIK, wymienione wyżej przepisy art. 24 i 26 Pgg wyraźnie wskazują, jakie informacje i dokumenty powinien złożyć wnioskodawca ubiegający się o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin. Należy też zwrócić uwagę, że wymagano ich od pozostałych koncesjonariuszy.

2. Pięć spośród 21 decyzji o udzieleniu, przeniesieniu lub zmianie koncesji wydano po upływie od 95 do 220 dni od wszczęcia postępowania, tj. po terminie określonym w art. 35 Kpa, a ponadto w siedmiu przypadkach nie zawiadomiono wnioskodawców w trybie art. 36 § 1 wymienionej ustawy o przedłużeniu terminu i/lub przyczynie zwłoki. I tak:

- Postępowanie z wniosku J. K. Usługi Transportowe w Biesku Podlaskim z 08.04.2019 r. o przedłużenie koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża w obrębie części działek nr geod. 33 i 34 położonych na gruntach wsi Biszewo, gm. Grodzisk (sprawa nr BS.6522.7.2019.DW) zakończono wydaniem decyzji 14.11.2019 r. (po 220 dniach), przy czym: [1] 30.04.2019 r. (po 22 dniach od złożenia wniosku) przedsiębiorcę poinformowano o wszczęciu postępowania i przedłużeniu terminu wydania decyzji do 07.06.2019 r., w związku z koniecznością uzgodnienia jej projektu przez Wójta Gminy Grodzisk oraz uzyskania opinii w sprawie warunków koncesji przez Marszałka Województwa Podlaskiego (w tym czasie nie podejmowano tych czynności), [2] 29.05.2019 r. (po 51 dniach od wszczęcia postępowania) wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia, w terminie 60 dni, braków formalnych poprzez dołączenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.
- Postępowanie z wniosku PTU "ANNA" w Klekotowie z 20.12.2019 r. o udzieleniu koncesji na wydobywanie piasku ze złoża „CHANIE CHURSY III” zostało zakończone wydaniem decyzji koncesyjnej 20.05.2020 r. (po 152 dniach). W dniu 17.01.2020 r. wnioskodawcę zawiadomiono o przedłużeniu terminu wydania decyzji do 17.02.2020 r., w związku z koniecznością uzyskania stosownych opinii i uzgodnień (o zaopiniowanie projektu decyzji wystąpiono do Marszałka Województwa Podlaskiego dopiero 09.03.2020 r., tj. po 80 dniach od wszczęcia postępowania). Warunki koncesji zostały uzgodnione przez Wójta Gminy Nurzec Stacja 28.02.2020 r. i zaopiniowane przez marszałka w dniu 20.03.2020 r. Po 17.01.2020 r. nie informowano wnioskodawcy o przyczynach przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy.
- Postępowanie z wniosku PW KERIM we Wrocławiu z 23.09.2020 r. o przedłużenie koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża Kol. Słochy Annapolskie zakończono wydaniem decyzji 07.01.2021 r. (po upływie 112 dni), przy czym dopiero 23.11.2020 r. (po 61 dniach od wszczęcia postępowania) wnioskodawcę poinformowano o przedłużeniu terminu wydania decyzji do 22.12.2022 r., w związku z koniecznością uzyskania stosownych uzgodnień i opinii (o które zwrócono się 07.12.2020 r., tj. po 75 dniach od wszczęcia postępowania).
- Postępowanie z wniosku „APS Stolarska” z 19.03.2019 r. o udzielenie koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża „ŻUROBICE”, zakończone zostało wydaniem decyzji 28.06.2019 r. (po upływie 101 dni). Pismem z 05.04.2019 r. przedsiębiorcę wezwano do uzupełnienia wniosku, a dopiero 09.05.2019 r. (po 47 dniach od wszczęcia postępowania) zawiadomiono o przedłużeniu terminu wydania decyzji do 10.06.2019 r., w związku z koniecznością uzgodnień i opinii (o które

wystąpiono dopiero 05.06.2019 r.). W dniu 10.06.2019 r. po raz kolejny zawiadomiono wnioskodawcę o przedłużeniu terminu do 10.07.2019 r. nie wskazując przyczyn zwłoki. Warunki decyzji zostały uzgodnione przez Wójta Gminy Dziadkowice i zaopiniowane przez Marszałka Województwa Podlaskiego w dniu 11.06.2019 r.

- Postępowanie z wniosku przedsiębiorcy Usługi Transportowe H. Boguszewski z 05.03.2021 r. o zmianę koncesji udzielonej na wydobywanie kruszywa ze złoża „ROMANÓWKA” zakończono wydaniem decyzji 08.06.2021 r. (po 95 dniach). Pismem z 01.04.2021 r. wnioskodawcę poinformowano o przedłużeniu terminu wydania decyzji do 04.05.2021 r., w związku z koniecznością uzgodnienia projektu decyzji przez Wójta Gminy Siemiatycze oraz uzyskania opinii w sprawie warunków koncesji przez Marszałka Województwa Podlaskiego (o stosowne uzgodnienia zwrócono się dopiero 27.04.2021 r.). Projekt decyzji został zaopiniowany przez Marszałka Województwa Podlaskiego 30.04.2021 r. i uzgodniony przez Wójta Gminy Siemiatycze 17.05.2021 r. Pismem z 21.05.2021 r. wnioskodawcę poinformowano o przedłużeniu terminu wydania decyzji do 03.06.2021 r. nie wskazując przyczyn zwłoki.

(akta kontroli str. 97-116, 161-191)

Starostwa wyjaśnił m.in.: [1] (...) Brak decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do wniosku o zmianę koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż metodą odkrywkową z gruntów w odległości do 100 m od gruntów leśnych spowodował konieczność nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku jej dostarczenia. Proces uzyskiwania takiej decyzji jest długi stąd też wynikała potrzeba, na wniosek Przedsiębiorcy przedłużania terminu dostarczenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (...). Niewątpliwie decyzja Nr BS.6522.7.2019.DW z dnia 14.11.2019 r. zmieniająca decyzję RL.6522.3.8.2011 z dnia 01.09.2011 r. wydana została z uchybieniem terminu określonego w art. 35 k.p.a. Mając na uwadze czynności urzędowe, które były podjęte przez organ w toku prowadzonego postępowania, decyzja kończąca postępowanie wydana została 13 dni po terminie dla sprawy skomplikowanej określonego jako - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania gdy postanowienie o uzupełnienie wniosku o dostarczenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydane było po 52 dniach prowadzonego postępowania. Powyższe świadczy o zbyt wolnym prowadzeniu postępowania przez pierwsze prawie dwa miesiące i o sprawnym, w późniejszym toku postępowania prowadzeniu sprawy (...).

[2] Dotyczy wniosku z dnia 20.12.2019 r. o wydanie koncesji (sprawa BS.6522.14.2019.DW). Przedsiębiorca nie wskazał pierwotnie wielkości zasobów możliwych do wydobywania. Po kontakcie telefonicznym z pracownikiem merytorycznie odpowiedzialnym za prowadzoną sprawę dokonał korekty wniosku poprzez wskazanie żądanej wielkości wydobywania. Powyższe dokonane zostało przed dniem wysłania zawiadomienia do przedsiębiorcy o wszczęciu postępowania. W trakcie prowadzonego postępowania pracownik omyłkowo pominął organ opiniujący tj. Marszałka Województwa Podlaskiego. Stąd też wynikało późniejsze przesłanie w trybie art. 23 ust. 2 a pkt 3 projektu decyzji do tego organu (09.03.2020 r.). Opinia Marszałka Województwa Podlaskiego wydana została w dniu 20.03.2020 r. (data wpływu do organu 23.03.2020 r.). Mocą art. 15z ustawy z 02.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.) - dalej COVID z dniem 31.03.2020 r. zawieszono bieg terminów m.in. w postępowaniach w sprawach administracyjnych (...). Należy w tym miejscu przypomnieć, iż organy miały w tym okresie ograniczony kontakt z wnioskodawcami - zazwyczaj przez jednostkowy punkt obsługi klienta czy też telefonicznie. Pan M. T. na podstawie art. 15 z ustawy COVID z dnia 08.05.2020 r. złożył oświadczenie o podjęciu czynności w swojej sprawie (data wpływu do organu 13.05.2020 r. wynika ze złożenia powyższego pisma w tzw. skrzynce podawczej). Oświadczenie jednak było składane przy udziale pracownika, który na ten czas zszedł na wyznaczony punkt obsługi klienta, co było też powodem możliwości wysłania zawiadomienia w trybie art. 10 k.p.a. z dniem 08.05.2020 r. (...) Niewątpliwie decyzja Nr BS.6522.14.2020.DW z dnia 20.05.2020 r. wydana została z uchybieniem terminu określonego w art. 35 k.p.a. Mając na uwadze czynności urzędowe, które były podjęte

przez organ w toku prowadzonego postępowania, decyzja kończąca postępowanie wydana została 9 dni po terminie dla sprawy skomplikowanej określonego jako - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania biorąc pod uwagę zawieszony bieg terminów spowodowany przez COVID – 19. Powyższe świadczy również o zbyt wolnym prowadzeniu postępowania przez pierwsze prawie dwa miesiące, po omyłce spowodowanej pominięciem jednego z organów opiniujących, co miało w konsekwencji wpływ na termin załatwienia wniosku ale też o sprawnym w późniejszym toku postępowania prowadzeniu sprawy. Organ w tym wyliczeniu nie uwzględnił terminu dokonania przez Przedsiębiorcę korekty wniosku ponieważ Przedsiębiorca nie został wezwany do korekty wniosku przez Organ w trybie art. 64 k.p.a. (...).

[3] Dotyczy wniosku z dnia 23.09.2020 r. o zmianę koncesji na wydobywanie kopaliny Nr RL.7551-5/02 z dnia 12.11.2002 r. zmienionej decyzją Nr BS.6522.23.2017.JW z dnia 20.02.2020 r. (sprawa BS.6522.9.2020.DW). Powodem przedłużenia załatwienia analizowanego wniosku było rażąco zbyt późne przesłanie do organów opiniujących projektu decyzji przez osobę merytorycznie odpowiedzialną za prowadzoną. Niewątpliwie decyzja Nr BS.6522.9.2020.DW z dnia 07.01.2021 r. wydana została z rażącym uchybieniem terminu określonego w art. 35 k.p.a. Mając na uwadze czynności urzędowe, które były podjęte przez organ w toku prowadzonego postępowania, decyzja kończąca postępowanie wydana została aż po 39 dniach po terminie dla sprawy skomplikowanej określonego jako - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Powyższe świadczy o zbyt późnym przesłaniu projektu decyzji do organów opiniujących, a tym samym o rażąco wolnym prowadzeniu postępowania przez pierwsze dwa miesiące.

[4] Dotyczy wniosku z dnia 19.03.2019 r. o udzielenie koncesji (sprawa BS.6522.5.2019.DW). Wniosek posiadał braki, z tego też powodu przedsiębiorca został wezwany postanowieniem w trybie art. 24 i 26 Prawo geologiczne i górnicze do ich usunięcia (postanowienie z dnia 15.04.2019 r.). Powyższe zostało uzupełnione przez przedsiębiorcę dnia 07.05.2019 r. Niewątpliwie decyzja Nr BS.6522.5.2019.DW z dnia 28.06.2019 r. wydana została z uchybieniem terminu określonego w art. 35 k.p.a. Mając na uwadze czynności urzędowe, które były podjęte przez organ w toku prowadzonego postępowania, decyzja kończąca postępowanie wydana została 12 dni po terminie dla sprawy skomplikowanej określonego jako - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania gdy postanowienie o uzupełnienie wniosku wydane było po 27 dniach prowadzonego postępowania. Powyższe świadczy o zbyt wolnym prowadzeniu postępowania przez pierwszy miesiąc, o zbyt późnym przesłaniu projektu decyzji do organów opiniujących oraz o sprawnym w końcowym toku postępowania prowadzeniu sprawy.

[5] Dotyczy wniosku z dnia 05.03.2021 r. o udzielenie koncesji (sprawa BS.6522.4.2021.DW) Niewątpliwie decyzja Nr BS.6522.4.2021.DW z dnia 08.06.2021 r. wydana została z uchybieniem terminu określonego w art. 35 k.p.a. Mając na uwadze czynności urzędowe, które były podjęte przez organ w toku prowadzonego postępowania, decyzja kończąca postępowanie wydana została 16 dni po terminie dla sprawy skomplikowanej określonego jako - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Powyższe świadczy o zbyt wolnym prowadzeniu postępowania przez pierwsze dwa miesiące, o zbyt późnym przesłaniu projektu decyzji do organów opiniujących (po 54 dniach) oraz o sprawnym w końcowym toku postępowania prowadzeniu sprawy. (akta kontroli str. 308-310)

3. W przypadku trzech z 19 decyzji (w tym 14 o udzieleniu i pięciu o zmianie koncesji), wydanych w latach 2018-2022, dokumentacja stanowiąca podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych została przekazana państwowej służbie geologicznej z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 76, 106, i 120 dni w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych, zaś w 10 przypadkach dokumentację tę przekazano zanim decyzje o udzieleniu koncesji stały się ostateczne, tj. od 1 do 27 dni przed terminem określonym w ww. przepisie. (akta kontroli str. 97-116)
- Starosta wyjaśnił: (...) nieterminowe przekazanie państwowej służbie geologicznej z opóźnieniem wynoszącym 76, 106 i 120 dni wynikało, zgodnie z wyjaśnieniem złożonym

przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za prowadzone sprawy, z choroby pracownika (...) jak również w wyniku spiętrzenia spraw w okresie letnim 2020 r. (w tym konsekwencje COVID-19) i omyłkowego pozostawienia dokumentacji stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych w aktach spraw. Przedterminowe przekazanie dokumentacji geologicznej mające miejsce w 10 przypadkach, zgodnie z oświadczeniem pracownika, było wynikiem niezrozumienia intencji zapisu § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, który przesyłanie dokumentacji geologicznej wraz z decyzją nieostateczną nie traktował jako nieprawidłowe wypełnienie zobowiązania zawartego w przywołanym zapisie. (akta kontroli str. 310)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Starosty związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Wprawdzie wydane przez Starostę decyzje w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia lub cofnięcia koncesji zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa, jednak pięć z nich wydano po ponad dwóch miesiącach od wszczęcia postępowania. Ponadto cztery koncesje wydano na podstawie niekompletnych wniosków. Z naruszeniem obowiązującego terminu 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 przedsiębiorców wprowadzono w Starostwie i zamieszczono w BIP dopiero 18 lipca 2022 r.²⁰ (co zostało opisane w dalszej treści wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Opisano w nim następujące etapy kontroli: [1] analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa obejmująca identyfikację obszarów w których ryzyko to jest największe, [2] zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli (z wyłączeniem przypadków określonych w art. 48 ust. 11 ustawy Prawo przedsiębiorców), [3] wszczęcie i przeprowadzenie kontroli²¹, [4] zakończenie czynności kontrolnych i doręczenie protokołu. (akta kontroli str. 83-86)

3.2. W latach 2018-2022 (do dnia kontroli NIK) nie planowano i nie przeprowadzano kontroli wywiązywania się przez przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji, co zostało opisane w dalszej treści wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dopiero 1 września 2022 r., opracowano plan kontroli na 2022 r. zawierający trzy podmioty. W dniu 30 września 2022 r. u jednego z koncesjonariuszy przeprowadzono kontrolę, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrole u dwóch kolejnych przedsiębiorców zaplanowano na 19 i 20 października 2022 r. (akta kontroli str. 314-319)

3.3. W jednym przypadku Starosta stwierdził rażące naruszenie warunków określonych w koncesji, polegające na naruszeniu granic obszaru górniczego złoża „Chanie Chursy II” (przekroczenie pasa ochronnego drogi) i naliczył opłaty dodatkowe w kwocie 959,10 zł²², tj. - zgodnie z art. 139 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 Pgg - w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty dla danego rodzaju złoża (obowiązującej w dniu wszczęcia postępowania), pomnożonej przez ilość wydobytej kopaliny (postępowanie w tej sprawie wszczęło w związku z zawiadomieniem Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie z 27 czerwca 2022 r. o nieprawidłowościach stwierdzonych w toku kontroli OUG). (akta kontroli str. 320-322)

3.4. 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.

²⁰ Zarządzenie nr 51/2022 Starosty Siemiatyckiego z 18 lipca 2022 w sprawie wprowadzenia Ogólnego schematu procedury kontroli przedsiębiorców (<http://bip.st.siemiatyckie.wrotapodlasia.pl/e1b498f5e9d/>).

²¹ W szczegółowym opisie procedury wskazano m.in. że czynności kontrolnych dokonuje się w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, w czasie określonym w upoważnieniu, w siedzibie przedsiębiorcy (...) w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorcy.

²² Decyzja nr BS.6522.11.2022.DW z 03.10.2022 r.

3.5. Pięciu spośród 14 przedsiębiorców wskazanych w pkt 2.4. wystąpienia, złożyło informacje o zmianach zasobów złoża po terminie określonym w art. 101 ust. 8 Pgg, nie złożyło ich wcale lub wykazało w nich nieprawidłowe dane. I tak:

- przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złóż: Chanie Chursy II, Chanie Chursy III i Czarna Wielka 2:
 - informację o zmianach zasobów złoża Chanie Chursy II za 2020 rok przekazał 16.04.2021 r., tj. 32 dni po terminie,
 - w zestawieniu zmian zasobów złoża Chanie Chursy III za 2020 r. wykazał: wydobyte 2 tys. ton, zaś w informacji o opłatach za II półrocze 2020 r. – 20 tys. ton; w zestawieniu zmian zasobów złoża za 2021 r. wykazał 36 tys. ton, a w informacjach o opłatach za I i II półrocze 2021 r. łącznie 36,5 tys. ton,
 - nie przedstawił informacji o zmianach zasobów złoża Czarna Wielka 2 za rok 2021, a informację za 2020 r. przedstawił 16.04.2021 r., tj. 32 dni po terminie,
- przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża Żurobice nie przedstawił zestawienia zmian zasobów złoża za 2019 r., a dane o ilości wydobytej kopaliny wykazane przez niego w zestawieniach zmian zasobów złoża za lata 2020-2021 były niezgodne z danymi wykazanymi w informacjach o opłatach (różniły się o 0,3 tys. ton w 2020 r. i o 5,65 tys. ton w 2021 r.),
- przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złóż Pokaniewo VI, Sobiątko II i Sobiątko III:
 - nie przedstawił zestawienia zmian zasobów złoża Pokaniewo VI za 2020 r. a zestawienie za rok 2021 przekazał 14.06.2022 r. (91 dni po terminie),
 - nie przedstawił zmian zasobów złóż Sobiątko II i Sobiątko III za lata 2020-2021 (w dniu 14.06.2022 r. złożył oświadczenie o braku eksploatacji złóż w 2021 r.),
- przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża Chanie-Chursy V nie przedstawił zestawienia zmian zasobów złoża za 2021 r.,
- przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża Chanie-Chursy IV nie przedstawił zestawienia zmian zasobów złoża za 2021 r.

(akta kontroli str. 97-116, 233-237, 238-247, 248-250)

Starosta wyjaśnił: Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach jest informowane corocznie przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy o rozestaniu do użytkowników złóż, pism przypominających o obowiązku przekazania informacji o zmianach zasobów złóż kopalin. W przypadku bowiem nieotrzymania informacji w ustawowym terminie do 15 marca, Państwowy Instytut Geologiczny w kwietniu każdego roku przesyła do przedsiębiorców pisma monitujące. W przypadku nieprzesłania ww. informacji przez przedsiębiorców we wskazanym okresie, przesyła do tut. organu pismo wskazujące nazwę złoża i brak dostarczenia formularza Z-2. Starostwo Powiatowe powtórnie sprawdza przesłane informacje, a następnie w przypadku braku złożonych formularzy o zmianach zasobów złoża, pracownik Starostwa informuje telefonicznie przedsiębiorców o konieczności niezwłocznego złożenia niniejszych formularzy. Większość przedsiębiorców, po dokonaniu pisemnych (Państwowy Instytut Geologiczny), a następnie telefonicznych przypomnień (tut. organ) wypełnia powyższy obowiązek, który wynika z art. 101 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Starosta, wskazując na działania podejmowane wobec ww. przedsiębiorców, wyjaśnił m.in.: [1] Przedsiębiorcy M.T. (...) wysłano pismo przypominające przez Państwowy Instytut Geologiczny o konieczności złożenia informacji o zmianach zasobów złoża (dot. CHANIE CHURSY II). Po dokonaniu przypomnienia Przedsiębiorca złożył formularz Z-2; (...) Z uwagi na rozbieżności w informacjach o opłatach z zestawieniami zmian zasobów złoża CHANIE CHURSY III organ dokona wszczęcia postępowania celem ustalenia w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty zgodnie z art. 138 i 143 ust.1 Prawo geologiczne i górnicze. Koncesja na złożo „CZARNA WIELKA 2” jest aktualnie w trakcie wygaszenia i przedsiębiorca złożył operat ewidencyjny zasobów złoża kruszywa naturalnego „CZARNA WIELKA 2” za 2021 rok. Przedsiębiorcy wysłano pismo przypominające przez Państwowy Instytut Geologiczny o konieczności złożenia informacji o zmianach zasobów złoża. Po dokonaniu przypomnienia Przedsiębiorca złożył formularz Z-2 za 2020 r.

[2] Przedsiębiorca A.S. (...) był informowany wielokrotnie o konieczności złożenia informacji o zmianach zasobów złoża, jednak kontakt był utrudniony, gdyż przedsiębiorca przebywał za granicą. Z uwagi na rozbieżności w informacjach o opłatach z zestawieniami zmian zasobów złoża organ dokona wszczęcia postępowania celem ustalenia w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty zgodnie z art. 138 i 143 ust. 1 Prawo geologiczne i górnictwo;

[3] Przedsiębiorcy J.D. (...) wysłano pismo przypominające przez Państwowy Instytut Geologiczny o konieczności złożenia informacji o zmianach zasobów złoża (POKANIEWO VI) potem kilkakrotnie monitowano telefonicznie. Po dokonaniu wielu przypomnień Przedsiębiorca złożył formularz Z-2. Nie przedstawił zmian zasobów złóż „SOBIATYNO II” i „SOBIATYNO III” za lata 2020-2021”; w dniu 14.06.2022 r. złożył oświadczenie o braku eksploatacji złóż w 2021 r oraz oświadczenie, iż eksploatacja nie została rozpoczęta.

[4] Przedsiębiorca „B...” (...) był kilkakrotnie informowany telefonicznie o konieczności złożenia informacji o zmianach zasobów złoża. Pomimo niezłożenia informacji Z-2, wiadomym jest, iż przedsiębiorca nie zaczął wydobywania kopaliny „Chanie-Chursy V”, gdyż ze złożonych informacji dotyczących opłaty za wydobyty kopalinę za I i II półrocze 2021 r. wynika, iż przedsiębiorca nie rozpoczął eksploatacji.

[5] Przedsiębiorca Z.W. był kilkakrotnie informowany telefonicznie o konieczności złożenia informacji o zmianach zasobów złoża. Pomimo niezłożenia informacji Z-2, wiadomym jest, iż przedsiębiorca nie zaczął wydobywania kopaliny „Chanie-Chursy IV”, gdyż ze złożonych informacji dotyczących opłaty za wydobyty kopalinę za I i II półrocze 2021 r. wynika, iż przedsiębiorca nie rozpoczął eksploatacji. (akta kontroli str. 310-312)

3.6. Dziewięciu przedsiębiorców złożyło 29 informacji dotyczących opłat za wydobyty kopalinę (o których mowa w art. 137 ust. 3 Pgg) po upływie od 1 do 287 dni²³ od terminu określonego w art. 137 ust. 1 Pgg, a pięciu z nich nie złożyło 9 informacji i nie przedstawiło 13 dowodów poniesienia opłat eksploatacyjnych. Starosta, wskazując na działania podejmowane wobec tych przedsiębiorców wyjaśnił: Pracownik odpowiedzialny merytorycznie za prowadzone sprawy w zakresie kopalni na bieżąco dokonywał weryfikacji opłat eksploatacyjnych. W tym celu podejmował współpracę z NFOŚiGW, kontaktując się z pracownikami Funduszu telefonicznie oraz mailowo. W sytuacji potwierdzonych braków opłat poszczególnych przedsiębiorców na rzecz NFOŚiGW, każdorazowo przedsiębiorca był o nich informowany telefonicznie, a także o konieczności jej dokonania. Niejednokrotnie z powodu pobytu za granicą przedsiębiorcy, opóźnienia w złożeniu informacji o opłatach za wydobyty kopalinę wynosiły np. 287 i 105 dni po terminie.

(akta kontroli str. 97-116, 239-240, 245-247, 251-282)

W dwóch przypadkach decyzję określającą wysokość należnej opłaty, o której mowa w 138 Pgg, wydano dopiero po złożeniu korekty informacji przez przedsiębiorcę (po upływie 109 i 133 dni od jej złożenia) zaś w pozostałych sprawach nie wydawano decyzji, co zostało opisane w dalszej treści wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 255-262, 271-280)

3.7. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły trzy informacje o nielegalnej eksploatacji złóż, a mianowicie:

- 24 maja 2018 r. anonimowy rozmówca poinformował telefonicznie pracownika Starostwa o nielegalnym wydobywaniu kopaliny na terenie wsi Żurobice, gm. Dziadkowice. W dniu 4 czerwca 2018 r. Starosta zawiadomił w tej sprawie Komendę Powiatową Policji w Siemiatyczach, która postanowieniem z 28 czerwca 2018 r. odmówiła wszczęcia dochodzenia w związku z brakiem znamion przestępstwa (postanowienie to zostało zatwierdzone w dniu 26 czerwca 2018 r. przez Prokuraturę Rejonową w Siemiatyczach).
- W dniach 1 kwietnia i 14 maja 2021 r. do Starostwa wpłynęły pisma Komendanta Powiatowej Policji w Siemiatyczach informujące o toczącym się postępowaniu w sprawie nielegalnego wydobywania kopalni na jednej z działek położonej w miejscowości Czartajew (gm. Siemiatycze). Komendant zwrócił się w nich z prośbą o udzielenie informacji, czy właściciel nieruchomości lub inna uprawniona osoba

²³ W tym: [1] w 12 przypadkach od 1 do 7 dni, [2] w pięciu przypadkach od 13 do 19 dni, [3] w trzech przypadkach od 32 do 66 dni, [4] w dziewięciu przypadkach od 90 do 133 dni, [5] w jednym przypadku po upływie 280 dni.

występowali o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. W pismach z 7 kwietnia i 20 maja 2021 r. Starosta poinformował KPP, że zarówno gmina Siemiatycze, właściciel działki, jak i inne uprawnione osoby nie występowali o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin i koncesja taka nie została wydana. Starosta nie poinformował o tej sprawie Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie. Wyjaśnił, że: *W trakcie udzielanych wyjaśnień Komendzie Powiatowej Policji w Siemiatyczach pracownik merytorycznie prowadzący sprawy w zakresie kopalin podjął informację, iż Okręgowy Urząd Górniczy w Lublinie został powiadomiony o nielegalnym wydobywaniu kopaliny z działki o nr ew. geod. 238/22 w m. Czartajew, a następnie, że przeprowadził oględziny na przedmiotowej działce. Niestety, na te okoliczności nie sporządził żadnej notatki służbowej, która by bardziej uprawdopodobniła podjęte przez niego informacje. Z tego też powodu odstąpiono od dodatkowego zawiadomienia Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie o nielegalnej eksploatacji kopaliny na tym terenie. Z obecnie przeprowadzonych ustaleń wynika, iż powyższe oględziny zostały przeprowadzone przez Okręgowy Urząd Górniczy w Lublinie w dniu 24.05.2021 r.*

- W dniu 9 sierpnia 2021 r. do Starosty wpłynęło pismo Dyrektora Urzędu Górniczego w Lublinie w sprawie nielegalnego wydobywania kopaliny na jednej z działek położonej w obrębie Pelch, gm. Perlejewo. W związku z zamiarem wszczęcia postępowania oraz ewentualnego naliczenia opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji dyrektor UG zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji dotyczących przedmiotowej nieruchomości w zakresie: wydanych pozwoleń na budowę, decyzji wodno-prawnych, decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, zgłoszenia o rozpoczęciu robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, decyzji zatwierdzających projekt prac geologicznych, których wykonanie nie wymaga koncesji w oparciu o ustawę Prawo geologiczne i górnicze. Stosowne informacje zostały przekazane przez Starostę 2 września 2021 r. Wynikało z nich, że właściciel działki nie ubiegał się o wydanie pozwolenia na budowę i nie zgłaszał chęci rozpoczęcia robót budowlanych niewymagających takiego pozwolenia w latach 2015 – 2021 (do sierpnia). Starosta nie wydawał również decyzji wodno-prawnych, decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, nie posiadał zarejestrowanych zgłoszeń zamierzeń budowlanych niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, a także nie wydawał decyzji zatwierdzających projekt robót geologicznych których wykonanie nie wymaga koncesji. (akta kontroli str. 283-296)

3.8. W Starostwie nie podejmowano z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnienie nielegalnej eksploatacji złóż. Starosta wyjaśnił, że *pracownicy Starostwa często wykonują zadania w terenie i tego typu przypadki mogłyby zostać ujawnione podczas innych kontroli, oględzin i wizji lokalnych itp. W kontrolowanym okresie nie ujawniono występowania terenów nielegalnej eksploatacji.* (akta kontroli str. 305)

3.9. Starosta nie podejmował z innymi organami i instytucjami współpracy mającej na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji złóż. (akta kontroli str. 305)

3.10. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi związane z udzielaniem przez Starostę koncesji na wydobywanie kopalin lub sprawowaniem nadzoru geologicznego (dotyczące procesu weryfikacji wniosków o udzielenie koncesji i kontroli warunków udzielonych koncesji). (akta kontroli str. 297)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dopiero 18 lipca 2022 r., tj. po upływie ponad 4 lat od wejścia w życie ustawy Prawo przedsiębiorców, opracowano i zamieszczono w BIP ogólny schemat procedur kontroli, wymagany w art. 47 ust. 3 ww ustawy. Starosta wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia: *W toku kontroli stwierdzono brak podjęcia zarządzenia wprowadzającego ogólne schematy procedury kontroli przedsiębiorców. Ogólny schemat procedur kontroli, wymagany w art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców został wprowadzony przez starostę niezwłocznie, po uzyskaniu informacji o jego braku.* (akta kontroli str. 84-86, 305)

2. W Starostwie w 20 przypadkach nie wydano decyzji określających wysokość należnej opłaty, o której mowa w 138 Pgg, związku z nieterminowym złożeniem przez przedsiębiorców informacji o opłatach za wydobywanie kopaliny (7) lub brakiem tych informacji lub opłat (13). Ponadto, z opóźnieniem wynoszącym 109 i 133 dni wydano dwie decyzje ustalające opłaty w wyniku korekt złożonych przez przedsiębiorców. Starostwa wyjaśnił: *Zgodnie z art. 138 Prawo geologiczne i górnicze w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał w terminie wpłaty należnej opłaty albo dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, organ koncesyjny określa, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy. Decyzja w sprawie opłat nie może zostać wydana po upływie 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie (art. 143 ust. 1 Prawo geologiczne i górnicze). Oznacza to, iż w powyższych sprawach zostaną w ustawowym terminie podjęte działania w trybie art. 138 Prawo geologiczne i górnicze.*

(akta kontroli str. 97-116, 312)

Zdaniem NIK, powołany przez Pana Starostę przepis art. 143 ust. 1 Pgg, nie zwalnia jednostki samorządu terytorialnego ze stosowania zasady sprawnego działania. Wymienione zadania powinny być zatem wykonywane bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z art. 12 § 1 Kpa organy administracji publicznej powinny działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

3. Dopiero w trakcie kontroli NIK zaplanowano u trzech i przeprowadzono u jednego przedsiębiorcy wymaganą w art. 158 ust. 2 Pgg kontrolę wywiązywania się z warunków udzielonych koncesji. Starosta wyjaśnił: *Nadzór geologiczny nad realizacją warunków określonych w koncesjach na wydobywanie kopalin polegał głównie na przyjmowaniu, prowadzeniu i badaniu poprawności rozliczeń wydobytych kopalin składanych przez przedsiębiorców. Organ nie prowadził do tej pory kontroli udzielonych koncesji bezpośrednio na miejscu prowadzonej eksploatacji złoża, ponieważ nie odnotowano nadużyć w wypełnianiu postanowień decyzji wydanych przez Starostę Siemiatyckiego (...).*

(akta kontroli str. 313, 314-319)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 158 ust. 2 Pgg, do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac oraz sporządzania dokumentacji geologicznej. W ocenie NIK organ koncesyjny nie przeprowadzając kontroli pozbawia się wiedzy czy podmiot, który uzyskał koncesję prowadzi działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami.

OCENA
CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia monitorowanie warunków udzielonych koncesji. W Starostwie nie podjęto skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od koncesjonariuszy terminowego informowania o zmianach zasobów złoża i regulowania opłat eksploatacyjnych (reagowano najczęściej dopiero otrzymaniu informacji o opóźnieniach od Państwowego Instytutu Geologicznego). Nie wydawano także decyzji określających wysokość opłat w przypadku ich braku lub wniesienia po terminie. Dopiero w trakcie kontroli NIK zaplanowano u trzech i przeprowadzono u jednego przedsiębiorcy kontrolę wywiązywania się z warunków udzielonych koncesji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z zamieszczeniem w trakcie kontroli NIK ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców na stronie BIP Starostwa, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych w powyższym zakresie. W przypadku pozostałych stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu zatrudnienie w Starostwie pracownika na stanowisku geologa powiatowego.
2. Zapewnienie prawidłowego prowadzenia postępowań koncesyjnych, w szczególności egzekwowanie od wnioskodawców wymaganych dokumentów i informacji oraz załatwianie spraw bez zbędnej zwłoki.

3. Terminowe przekazywanie państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.
4. Wydawanie, bez zbędnej zwłoki, decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej w przypadku stwierdzenia niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty w terminie albo w nieodpowiedniej wysokości.
5. Coroczne planowanie i prowadzenie kontroli wywiązywania się przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

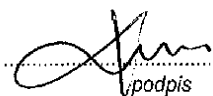
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Białystok, 8 listopada 2022 r.

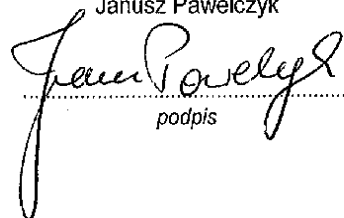
Kontroler:

Krzysztof Gołębiewski
główny specjalista k. p.



.....
podpis

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



.....
podpis