



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.012.01.2022

Pan
Grzegorz Schreiber
Marszałek Województwa Łódzkiego
Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
ul. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego ¹ , ul. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Schreiber, Marszałek Województwa Łódzkiego od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Witold Stępień, Marszałek Województwa Łódzkiego.
Zakres przedmiotowy kontroli	Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 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 Łodzi
Kontroler	Anna Wrona, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/89/2022 z 13.05.2022 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: Urząd lub UMWŁ.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek zapewnił warunki kadrowo-organizacyjne umożliwiające sprawną realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji. Zadania z zakresu administracji geologicznej Marszałek wykonywał przy pomocy geologa wojewódzkiego posiadającego uprawnienia geologiczne, zgodnie z art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴. W uregulowaniach wewnętrznych oraz w zakresach czynności pracowników uwzględniono zadania dotyczące udzielania koncesji na wydobywanie kopalin, a w rocznych planach działania za lata 2018-2022 uwzględniono cele i zadania oraz mierniki i ryzyka związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin.

Postępowania administracyjne w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia i wygaśnięcia koncesji były prowadzone zgodnie z pgg oraz przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵.

Stwierdzono przypadek niepodania do publicznej wiadomości informacji o wydanej koncesji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią i nieudostępnienia na okres 14 dni w Biuletynie Informacji Publicznej⁶ treści tej koncesji. W trakcie kontroli NIK, w BIP Urzędu zamieszczono brakującą informację. W 11 na 25 przypadków, Marszałek przekazał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁷. Przekroczenie wskazanego terminu wynikało jednak z konieczności weryfikacji przez Urząd daty wynikającej ze zwrotnego poświadczenia odbioru korespondencji i ustalenia dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

Marszałek monitorował warunki udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin poprzez przeprowadzanie kontroli doraźnych – kontrolą lub wizją terenową objęto 18% decyzji koncesyjnych obowiązujących w analizowanych latach. W przypadkach ujawnienia naruszeń mogących skutkować cofnięciem koncesji Urząd wszczynał postępowanie i wydawał postanowienie wzywające do usunięcia naruszeń, a w przypadkach stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji Marszałek nakładał opłaty dodatkowe. Trzy z 15 analizowanych kontroli zostały przeprowadzone z naruszeniem zasad określonych w art. 49 ust. 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁸, bowiem w kontrolach nie brał udziału przedsiębiorca lub osoba przez niego upoważniona ani przywołany świadek. W jednym przypadku działania kontrolne zostały podjęte opieszale – dopiero po uzyskaniu informacji od organu nadzoru górniczego i pięć lat po upływie terminu ważności koncesji.

Monitorowanie warunków udzielonych koncesji odbywało się także poprzez analizę rocznych sprawozdań o zmianach zasobów złoża kopaliny składanych przez przedsiębiorców, sprawozdań dotyczących ilości wydobytej kopaliny wraz z dowodami wpłat. Przyjęte mechanizmy monitorowania warunków udzielonych koncesji były jednak nie w pełni skuteczne, gdyż pomimo ujawnienia przypadków

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

⁶ Dalej: BIP.

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1469.

⁸ Dz. U. z 2021 poz. 162, dalej: Prawo przedsiębiorców.

nieprzedłożenia informacji i dowodów wpłat przez przedsiębiorców lub przedłożenia ich po terminie, Marszałek nie wzywał do ich złożenia.

Marszałek nie podejmował z własnej inicjatywy działań zmierzających do ujawniania przypadków nielegalnej eksploatacji złóż, jednak współpracował w tym zakresie z Okręgowym Urzędem Górniczym w Kielcach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Sprawami związanymi z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji zajmował się Wydział Geologii i Koncesji Geologicznych funkcjonujący do dnia 31 maja 2020 r. w strukturze Departamentu Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego, zaś od 1 czerwca 2020 r. w strukturze nowopowstałego Departamentu Geodezji, Kartografii i Geologii⁹. Do zadań Wydziału należało m.in. prowadzenie postępowań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, jak również dotyczących ich wygaśnięcia, cofnięcia, zmian lub przeniesienia koncesji oraz przygotowywanie projektów decyzji administracyjnych w tym zakresie, przysyłanie właściwym organom decyzji ostatecznych w tym zakresie, prowadzenie spraw dotyczących uzgodnień koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż z samorządami, opiniowanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (w formie postanowień) udzielanych przez starostów, sprawowanie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem przez przedsiębiorców górniczych warunków wynikających z koncesji, prowadzenie ewidencji oraz weryfikacja prawidłowości naliczania opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin ze złóż.

(akta kontroli str. 7-131)

W okresie objętym kontrolą Marszałek realizował zadania administracji geologicznej przy pomocy geologa wojewódzkiego – pełniącego jednocześnie funkcję Naczelnika Wydziału Geologii i Koncesji Geologicznych. Stanowisko to pozostało nieobsadzone w okresie od 16 lutego do 20 marca 2018 r., co jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu było spowodowane poszukiwaniem osoby o odpowiednich kwalifikacjach¹⁰: (...) *w tym okresie trwała analiza wykształcenia, kwalifikacji, zdobytych uprawnień i doświadczenia pracowników Urzędu, a następnie od dnia 21 marca 2018 r. powierzono obowiązki geologa wojewódzkiego osobie spełniającej wymagania.*

(akta kontroli str. 132-139, 1449-1451)

1.2. Osoba zatrudniona na stanowisku geologa wojewódzkiego posiadała wykształcenie kierunkowe oraz uprawnienia do wykonywania prac geologicznych – ukończyła studia wyższe na Akademii Górniczo-Hutniczej na kierunku Górnictwo i Geologia oraz studia podyplomowe z Geoenergetyki i Geoinżynierii. Geolog

⁹ Uchwały Zarządu Województwa Łódzkiego nr: 240/17 z 1 marca 2017 r., 25/18 z 9 stycznia 2018 r., 1393/18 z 9 października 2018 r., 197/19 z 26 lutego 2019 r., 1458/19 z 29 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, uchwała nr 506/20 Zarządu Województwa Łódzkiego z 29 maja 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, uchwały Zarządu Województwa Łódzkiego nr 142/21 z 15 lutego 2021 r. i 347/22 z 20 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego.

¹⁰ Stanowisko Geologa Wojewódzkiego mogła wówczas zajmować osoba posiadająca co najmniej wykształcenie wyższe geologiczne oraz 5 letni minimalny staż pracy zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. 2014 poz. 1786).

awro

wojewódzki posiadał kwalifikacje do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi kategorii III, IV, XI¹¹.

(akta kontroli str. 132-133)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Wydziale Geologii i Koncesji Geologicznych zatrudnionych było łącznie 14 pracowników (sześciu z uprawnieniami geologicznymi), przy czym sprawami związanymi z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji zajmowało się czterech pracowników i Naczelnik (w tym cztery osoby z uprawnieniami geologicznymi¹²). Zadania te uwzględniono w zakresach czynności pracowników Wydziału. Zadania związane z udzielaniem koncesji (m.in. rozpatrywanie wniosków dotyczących udzielenia i przenoszenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż i ich zmiany koncesji, rozpatrywanie wniosków i spraw dotyczących stwierdzenia wygaśnięcia koncesji, przygotowywanie projektów decyzji w tym zakresie) oraz sprawowaniem nadzoru i kontroli nad wykonywaniem przez przedsiębiorców górniczych warunków wynikających z koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, wykonywane były przez te same osoby. Wszyscy pracownicy zatrudnieni byli na podstawie umów o pracę, nie było przypadków realizacji zadań z zakresu udzielania koncesji na wydobywanie kopalin na podstawie umów zlecenia. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że wykształcenie wyższe geologiczne bądź górnicze stanowi dodatkowe atuty potencjalnych kandydatów do pracy podczas naborów do Wydziału Geologii i Koncesji Geologicznych, jednak osoby posiadające wykształcenie geologiczne wraz z uprawnieniami geologicznymi wykazują bardzo niskie zainteresowanie pracą w Urzędzie w ostatnich kilku latach. Podczas ostatnich kilku naborów osoby takie nie składały aplikacji o pracę.

(akta kontroli str. 134- 160, 1449-1451)

W zakresach czynności pracowników nie wymieniono zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że zakresy czynności pracowników wydziału są dostosowane do obowiązujących przepisów prawa i nie wykraczają poza kompetencje organu administracji geologicznej. Dyrektor wyjaśnił również, że w Urzędzie nie ma wewnętrznych procedur opisujących sposób postępowania w celu ograniczania i eliminowania zjawiska tzw. „szarej strefy”, gdyż ich wdrożenie nie wynika z żadnych aktów prawnych, organ administracji geologicznej nie ma w tym zakresie uprawnień.

(akta kontroli str. 1449-1451)

1.4. W okresie objętym kontrolą, zagadnienia związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji były przedmiotem jednej skargi, audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej, tj.:

¹¹ Obecny Geolog Wojewódzki pełni funkcję od dnia 21.03.2018 r. Jego poprzednik pełniący funkcję do 15.02.2018 r. ukończył studia na kierunku geograficznym i studium podyplomowe z geologicznych podstaw poszukiwania i rozpoznawania złóż surowców budowlanych. Posiadał uprawnienia do sporządzania projektów badań i dokumentacji geologicznych w zakresie poszukiwania i rozpoznawania surowców ilastych, piasków kwarcowych oraz naturalnych kruszyw budowlanych i drogowych oraz do sprawowania nadzoru nad robotami z badaniami prowadzonymi dla sporządzania tych dokumentacji.

¹² Geolog Wojewódzki obecny oraz poprzedni i trzech pracowników (1. Ukończone studia na kierunku Geografia i studium podyplomowe z geologicznych podstaw poszukiwania i rozpoznawania złóż surowców budowlanych, uprawnienia do sporządzania projektów badań i dokumentacji geologicznych w zakresie ustalania przydatności gruntów dla budownictwa z wyłączeniem obiektów inżynierskich budownictwa górniczego i wodnego oraz do sprawowania geologicznego nadzoru nad robotami związanymi z badaniami prowadzonymi dla sporządzania tych dokumentacji; 2. Ukończone studia na kierunku Geografia i studia podyplomowe z geologii górniczej; 3. Ukończone studia na kierunku Górnictwo i Geologia i studia podyplomowe z ochrony środowiska, kwalifikacje do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi kategorii III).

awkoj

- skargi mieszkańców gminy Pabianice z 23 czerwca 2020 r. na bezczynność Marszałka w zakresie rozpatrywania petycji z 15 maja 2020 r. dotyczącej niewydawania koncesji dla planowanej kopalni odkrywkowej piasku Porszewice I gmina Pabianice. Sejmik Województwa Łódzkiego uznał skargę za bezzasadną¹³ z uwagi na fakt, że wnioski zawarte w petycji zostały rozpatrzone, o czym składający petycję zostali poinformowani. Marszałek prawidłowo prowadził postępowanie koncesyjne i na bieżąco udzielał informacji na pisma kierowane przez skarżących;
 - audytu pn. Realizacja zadań z zakresu geologii przeprowadzonego w kwietniu 2021 r. w Wydziale Geologii i Koncesji Geologicznych. W wyniku audytu zidentyfikowano ryzyko o charakterze średnim – w jednym postępowaniu administracyjnym w sprawie przeniesienia koncesji brak było zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a ponadto w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania w sprawie przeniesienia koncesji wskazywano jako podstawę prawną art. 34 pgg (dotyczący zmiany koncesji) zamiast art. 36 pgg regulującego kwestię przeniesienia koncesji. Zidentyfikowano także ryzyka o charakterze niskim:
 - przedwcześnie stwierdzono ostateczność czterech decyzji - tj. w dniu, kiedy strona mogła jeszcze złożyć odwołanie,
 - na jednym oświadczeniu w sprawie zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania brakowało daty jego doręczenia do urzędu pozwalającej ustalić dzień, w którym decyzja stała się ostateczna,
 - egzemplarz decyzji znajdujący się w okazanej audytorom dokumentacji nie zawierał podpisu osoby upoważnionej do wydania decyzji, co budziło wątpliwości odnośnie tego, czy decyzja doręczona stronom została podpisana przez upoważnioną osobę,
 - w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli podano informację, iż kontrola rozpocznie się 8 lipca, podczas gdy faktycznie rozpoczęła się 7 lipca 2020 r., ponadto w protokole brakowało podpisu jednego z członków zespołu kontrolnego,
 - jedno postanowienie w sprawie opinii w sprawie udzielenia koncesji zostało wydane z przekroczeniem dwutygodniowego terminu przewidzianego na zajęcie stanowiska przez organ do którego się zwrócono,
 - w jednej decyzji w sprawie określenia opłaty eksploatacyjnej wystąpiła oczywista omyłka pisarska.
- W ogólnej ocenie adekwatności, skuteczności i efektywności wskazano, że wyniki badania audytowego świadczą o niskim ryzyku w zakresie prawidłowości realizacji zadań w obszarze geologii. Wydano zalecenia, z których wszystkie zostały wdrożone – co zweryfikowano podczas czynności sprawdzających – co przyczyniło się do poprawy systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze.
- kontroli planowej przeprowadzonej w Departamencie Rolnictwa i Ochrony Środowiska w październiku 2018 r. w zakresie nadzoru nad koncesjami, zgodami, pozwoleniami, licencjami itp. wydawanymi przez komórki organizacyjne Urzędu. W toku kontroli sprawdzono w jaki sposób Departament sprawuje nadzór nad udzielonymi koncesjami poprzez analizę sześciu losowo wybranych podmiotów i spraw dotyczących udzielenia, przeniesienia, cofnięcia i wygaśnięcia koncesji. Nie ujawniono nieprawidłowości.

¹³ Uchwała nr XX/322/20 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 15 września 2022 r.

Zagadnienia związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 161-195)

1.5. W Urzędzie obowiązywała Procedura dokonywania samooceny i składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej¹⁴, zgodnie z którą kierownicy komórek organizacyjnych byli odpowiedzialni m.in. za przeprowadzanie procesu samooceny systemu kontroli zarządczej, sporządzania informacji zawierającej identyfikację niezgodności i określenie propozycji działań korygujących lub zapobiegawczych oraz sporządzanie oświadczenia częściowego o stanie kontroli zarządczej w kierowanych komórkach organizacyjnych. Wg oświadczeń o stanie kontroli zarządczej złożonych za lata 2018-2019 przez Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Ochrony Środowiska, a za lata 2020-2021 przez Dyrektora Departamentu Geodezji, Kartografii i Geologii, w kierowanej przez nich komórce w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(akta kontroli: str. 196-222)

W Urzędzie przyjęto też Procedurę opracowywania Rocznego Programu Działania oraz zarządzania ryzykiem¹⁵, zgodnie z którą kierownicy komórek organizacyjnych byli odpowiedzialni m.in. za realizację założonych celów i zadań umieszczonych w tym Programie oraz działań zgodnie z Planami minimalizacji /monitoringu ryzyka, sporządzanie projektu Rocznego Programu Działania dla kierowanych komórek, informacji na temat zagrożeń w realizacji celów i zadań, zarządzanie ryzykiem.

W Rocznych Planach Działania za lata 2018-2022 uwzględniono cele (zapewnienie wysokiej jakości środowiska na terenie Województwa Łódzkiego), zadania¹⁶ i podmiot odpowiedzialny za ich wykonanie¹⁷ oraz mierniki¹⁸ i ryzyka związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin. Ze sprawozdań z wykonania tych planów za lata 2018-2021 wynika, że cele i zadania zostały zrealizowane, a zakładane mierniki osiągnięte.

(akta kontroli str. 223-279)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

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

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w badanym obszarze.

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

2.1. W BIP Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego zamieszczono informację o warunkach uzyskania koncesji¹⁹.

(akta kontroli str. 280-285)

¹⁴ Zarządzenie nr 61/14 Marszałka Województwa Łódzkiego z 21 października 2014 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 71/16 Marszałka Województwa Łódzkiego z 21 listopada 2016 r.

¹⁶ Prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących: zatwierdzania projektów robót geologicznych, i dodatków do tych projektów, dokumentacji geologicznych, hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich dodatków do tych dokumentacji, opiniowanie koncesji udzielanych przez starostwa, uzgadnianie decyzji o warunkach zabudowy; prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oraz wydobywania wód leczniczych, termalnych i solanek.

¹⁷ Wydział Geologii i Koncesji Geologicznych.

¹⁸ Procent zakończonych w terminie postępowań administracyjnych.

¹⁹ <https://bip.lodzkie.pl/departament-geodezji,-kartografii-i-geologii/udzielanie-koncesji-na-wydobywanie-kopalin-ze-z%C5%82%C3%B3%C5%BC>

zuzo

2.2. Według stanu na 1 stycznia 2018 r. w Urzędzie obowiązywało 249 decyzji, a na 31 marca 2022 r. – 265 decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str. zestawienie 286-287)

2.3. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do Urzędu wpłynęło 214 wniosków dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż²⁰ (56 w 2018 r., 55 w 2019 r. 46 w 2020 r., 48 w 2021 r. dziewięć w 2022 r.), a ponadto w ww. okresie wszczęto z urzędu 15 spraw. W wyniku rozpatrzenia wniosków wydano 219 decyzji koncesyjnych²¹, pozostałe sprawy są w toku.

(akta kontroli str. 288-314)

2.4. W wyniku postępowań koncesyjnych prowadzonych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wydano 54 decyzje w sprawie udzielenia koncesji, 70 decyzji w sprawie zmiany koncesji, 23 decyzje w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot oraz dwie w sprawie cofnięcia koncesji. W ww. okresie organ wydał również 56 decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji koncesyjnej na wydobywanie kopalin stałych ze złóż. Ponadto wydano sześć decyzji umarzających w całości postępowania koncesyjne oraz osiem decyzji odmownych. Trzy wnioski pozostawiono bez rozpoznania, dwa zostały wycofane przez wnioskodawców, a pięć postępowań jest w toku.

(akta kontroli str. 287-314)

2.5. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. zaopiniowano 70 projektów decyzji²² koncesyjnych²³ na wydobywanie kopalin stałych wydawanych przez starostów (34 w sprawie udzielenia, 15 w sprawie zmiany, sześć w sprawie przeniesienia, 10 w sprawie wygaszenia koncesji, dwa cofające koncesję bez odszkodowania, jedną umarzającą postępowanie w sprawie, dwie odmawiające wydania koncesji).

(akta kontroli str. 315-320)

2.6. Koncesje na wydobywanie kopalin stałych co do zasady udzielane były na podstawie kompletnych wniosków²⁴, do których każdorazowo dołączano dowód uiszczenia opłaty skarbowej. Do wszystkich wniosków załączono projekty zagospodarowania złoża oraz decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, stwierdzające, iż nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W dziewięciu przypadkach do wniosków dołączono decyzje w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej złoża kopaliny. W pozostałych sześciu przypadkach, Urząd nie wzywał wnioskodawców do przedłożenia ww. decyzji, pomimo iż zgodnie z art. 26 ust. 2 pgg do wniosku powinna być dołączona m.in. kopia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że Urząd nie wzywał do uzupełnienia wniosku w tym zakresie, ponieważ to Marszałek jako organ administracji geologicznej był organem zatwierdzającym przedmiotowe dokumentacje złóż kopalin, w tym

²⁰ O udzielenie koncesji, przeniesienie, zmianę, wygaszenie.

²¹ Pięć postępowań jest w toku, dwa wnioski zostały wycofane, zaś trzy pozostawiono bez rozpoznania.

²² W formie postanowienia

²³ Udzielenie, przeniesienie, zmiana, cofnięcie

²⁴ Analizą objęto 15 losowo wybranych wniosków o udzielenie koncesji złożonych w latach objętych kontrolą (pięć z 2018 r., cztery z 2019 r., dwa z 2020 r., trzy z 2021 r., jeden z 2022 r.)

wydającym decyzje administracyjne, a więc był w ich posiadaniu i wzywanie do dołączenia ich do wniosku byłoby bezpodstawne.

(akta kontroli str. 1452-1456)

Wnioskodawcy wywiązali się z obowiązku wskazania środków jakimi dysponują, jedynie poprzez złożenie oświadczenia we wniosku. Organ koncesyjny nie egzekwował od wnioskodawców przedłożenia dokumentów/dowodów potwierdzających spełnienie warunków o których mowa w art. 24 ust 1 pkt 4 pgg, zgodnie z którym we wniosku określa się środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił: *Ustawa pgg nie precyzuje jakimi dowodami przedsiębiorca powinien się przedstawić by punkt ten został spełniony. Nie ma podstawy prawnej zatem do żądania przedłożenia przez wnioskodawcę zaświadczeń z urzędów skarbowych bądź ZUS, czy też z banku o posiadaniu wystarczającej ilości środków pieniężnych. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że art. 29 ustawy Pgg wyraźnie wskazuje zamknięty katalog przypadków, w którym organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji. Zatem nieprzedstawienie dowodów a jedynie przedłożenie oświadczenia we wniosku koncesyjnym o tym, że przedsiębiorca posiada wymagane środki do zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności nie jest podstawą do odmowy udzielenia koncesji. Wobec czego, złożony wniosek o udzielenie koncesji jest podpisany własnoręcznie przez przedsiębiorcę, natomiast organ kieruje się zasadą domniemania uczciwości przedsiębiorcy zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców.*

(akta kontroli str. 321-326, 1461-1467)

W pięciu przypadkach Urząd wezwał wnioskodawców do uzupełnienia wniosku m.in. poprzez dostarczenie aktualnej mapy ewidencji gruntów dla działek objętych wnioskiem, wyjaśnienie rozbieżności w podanej we wniosku i decyzji środowiskowej ilości projektowanych pięter wydobywczych, dostarczenie zgody współwłaściciela działek objętych wnioskiem na prowadzenie eksploatacji przez wnioskodawcę. Wszystkie wnioski zostały uzupełnione w terminie 14 dni wyznaczonym przez Urząd. Nie stwierdzono przypadków nierównego traktowania wnioskodawców.

(akta kontroli str. 321-326)

2.7. Decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych zawierały wszystkie elementy wymagane pgg²⁵ i były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania tj. z wnioskami i załącznikami. Udzielenie koncesji poprzedzone było analizą zgodności lokalizacji miejsc wydobycia kopalin z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub (w przypadku braku planu) ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – Marszałek każdorazowo występował do właściwych miejscowo wójtów o uzgodnienie. Postanowienia uzgadniające pozytywnie planowane przedsięwzięcie wydano w 10 przypadkach, w pozostałych pięciu Wójtowie nie zajęli stanowiska, w związku z czym Marszałek zgodnie z art. 9 ust. 2 pgg przyjął, że organ współdziałający aprobuje przedłożone projekty rozstrzygnięcia, a wydobywanie kopalin z obszarów objętych koncesjami nie stoi w sprzeczności ze sposobem wykorzystywania nieruchomości ustalonym w planie miejscowym lub studium.

W postępowaniach o udzielenie koncesji w ośmiu przypadkach powiadomiono strony o wszczęciu postępowania, a w pozostałych siedmiu organ nie skierował do strony ww. powiadomienia. We wszystkich przypadkach Urząd zawadomił strony

²⁵ Analizą objęto 15 koncesji udzielonych na podstawie wniosków objętych analizą w pkt 2.6.

o zakończeniu postępowania informując o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem w terminie pięciu dni od otrzymania zawiadomienia.

Wszystkie decyzje administracyjne w sprawie przyznania koncesji spełniały wymogi określone w art. 107 kpa.

(akta kontroli str. 327-394, 1452-1456)

2.8. We wszystkich przypadkach udzielenia koncesji, organ zgodnie z art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, podał do publicznej wiadomości informację o wydanej decyzji poprzez udostępnienie jej w BIP²⁶, przy czym w jednym przypadku publikacja nastąpiła z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem (szerzej opisane w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 385-394)

2.9. Postępowania w sprawie przeniesienia, cofnięcia, wygaśnięcia oraz zmiany koncesji na wydobywanie kopalin stałych prowadzone były prawidłowo²⁷.

Zarówno wnioski o zmianę, jak i o przeniesienie były kompletne, do wszystkich dołączono dowód uiszczenia opłaty skarbowej. Dotychczasowi koncesjonariusze wyrazili zgodę na przeniesienie koncesji, a wnioskodawcy spełnili wszystkie wymogi określone w pgg legitymując się prawem do nieruchomości gruntowej, prawem do korzystania z informacji geologicznej, utworzyli i zgromadzili stosowne środki pieniężne na rachunkach bankowych funduszu likwidacji zakładu górniczego.

Decyzja z przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji została wydana w nw. przypadkach:

- zrzeczenia się koncesji na wydobycie kruszywa ze złoża Masłowice przez koncesjonariusza oraz zawnioskowania o stwierdzenie jej wygaśnięcia²⁸ (art. 38 ust. 1 pkt 5 pgg),
- wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża kruszywa naturalnego Duszniki III w związku z upływem daty ważności koncesji (art. 38 ust. 1 pkt 1 pgg),
- wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża kruszywa naturalnego ORCHÓW I w związku z upływem daty ważności koncesji (art. 38 ust. 1 pkt 5 pgg).

W jednym przypadku Marszałek wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku poprzez dostarczenie dowodu uiszczenia opłaty skarbowej, ww. brak został usunięty. Pozostałe wnioski były kompletne i spełniały wymogi wskazane w przepisach ustawy, a zasoby złóż zostały rozliczone w dokumentacji geologicznej. Marszałek w wydanych decyzjach zobowiązał ich adresatów do wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu na podstawie art.

²⁶ 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.

²⁷ Analizą objęto 10 losowo wybranych postępowań prowadzonych w latach objętych kontrolą. Wnioski o zmianę dotyczyły: zmiany koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża kruszywa naturalnego Napoleonów Północ odnośnie zmiany adresu Spółki Budimex S.A. i jej oddziałów w Warszawie, zmiany koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża kruszywa naturalnego Cieszątki w zakresie wartości współrzędnej punktu 11 Terenu Górniczego Cieszątki a tym samym powierzchni tego terenu, zmiany koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża kruszywa naturalnego ZYGRY III wyłącznie w zakresie oznaczenia przedsiębiorcy, któremu udzielona została koncesja. Wnioski o przeniesienie dotyczyły: przeniesienia koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża Łaszczyń III (przeniesienie koncesji z ojca na syna), przeniesienia koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża Podłęczę IV (przeniesienie ze wspólników spółki cywilnej na osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą).

²⁸ Dalsza eksploatacja złoża okazała się być nieopłacalna, stąd decyzja o zakończeniu wydobycia, rozliczeniu zasobów i zrzeczeniu się koncesji.

39 ust. 1 pgg w zw. z art. 129 pgg.

Cofnięcie koncesji bez odszkodowania na podstawie art. 37 ust. 2 pgg, nastąpiło na skutek nieprowadzenia działalności wydobywczej ze złóż Sokołów, oraz Kraszew-Nadolna.

W obu przypadkach Marszałek wydał w trybie art. 37 ust. 1 pgg postanowienia wzywające przedsiębiorców do usunięcia naruszeń warunków koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego polegających na trwałym zaprzestaniu działalności objętej koncesją w terminie 30 dni od daty otrzymania postanowienia, występując jednocześnie o informację dotyczącą dalszych planów związanych z koncesją. Przedsiębiorcy odebrali postanowienia, ale nie przesłali informacji i nie podjęli działalności wydobywczej. Przed wydaniem decyzji w przedmiocie cofnięcia koncesji organ zawiadomił strony o zakończeniu postępowania i możliwości zapoznania się ze zgromadzoną dokumentacją – strony nie skorzystały z tego prawa. W treści decyzji cofającej koncesję Marszałek zobowiązał przedsiębiorców do wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego określonych w art. 129 pgg.

(akta kontroli str. 399-435)

2.10. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. Marszałek odmówił udzielenia koncesji w dwóch przypadkach, zaś w sześciu odmówił jej zmiany. Odmowy udzielenia i zmiany koncesji nastąpiły na podstawie przesłanek wynikających z przepisów prawa²⁹:

- Marszałek odmówił udzielenia koncesji w sytuacjach, w których po wystąpieniu do wójtów gmin zgodnie z art. 23 ust. 2a pkt 1 pgg o zajęcie stanowiska w sprawie, organ odmówił uzgodnienia³⁰.
- Marszałek odmówił zmiany koncesji w przypadkach, w których wnioskodawcy zwrócili się o wydłużenie terminu do rozpoczęcia działalności wydobywczej określonego w koncesji. Marszałek uznał, że pomimo upływu dwu lub trzyletniego terminu na rozpoczęcie działalności od (liczonego od uprawomocnienia się decyzji), inwestorzy nie podjęli działań związanych z realizacją celu określonego koncesją. Takie postępowanie przedsiębiorców było w ocenie organu koncesyjnego sprzeczne z racjonalną gospodarką złożami kopalin. W wyniku powyższego organ stwierdził, iż zaistniały ustawowe przesłanki odmowy udzielenia koncesji określone w art. 29 pgg. Marszałek wskazał, że koncesje udzielane są w interesie publicznym, a więc w interesie publicznym jest efektywne wykorzystanie przestrzeni objętej koncesją oraz żeby cel koncesji został zrealizowany. Działania zmierzające do przesunięcia terminu rozpoczęcia działalności utrudniają jego osiągnięcie, co jest sprzeczne z interesem publicznym. Uzyskując koncesję przedsiębiorca jest zobowiązany do wykonywania konkretnych działań we wskazanych terminach. Zaniechanie wykonywania tych obowiązków przy założeniu każdorazowej, automatycznej możliwości jej zmiany należy uznać za niedopuszczalne.

²⁹ Analizą pod kątem uzasadnienia odmowy oraz zgodności z przesłankami odmowy wskazanymi w art. 29 ust. 1, 1a i 3 pgg objęto 5 spraw – dwie odmowy udzielenia i 3 odmowy zmiany koncesji.

³⁰ W myśl art. 23 ust. 2a pkt 1 oraz art. 29 ust. 1 pgg, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, a w szczególności związanemu z ochroną środowiska, w związku z czym organ wydał decyzję negatywną.

Przedmiotowe decyzje zostały zaskarżone do Ministra Klimatu i Środowiska, który utrzymał w mocy decyzje Marszałka.

(akta kontroli str. 436-439)

2.11. Marszałek każdorazowo przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, przy czym w 11 przypadkach³¹ przekazanie ww. dokumentów nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, zgodnie z którym dokumenty określone w § 4 ust. 2 rozporządzenia (w tym kopie decyzji o udzieleniu koncesji, mapy) organ koncesyjny przekazuje prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje wskazane w § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia stały się ostateczne. Przekroczenie wskazanego terminu wynikało jednak z konieczności weryfikacji przez Urząd daty wynikającej ze zwrotnego poświadczenia odbioru korespondencji i ustalenia dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

(akta kontroli str. 390-398, 399-403, 335-338, 354-357, 370-378, 404-435)

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że przekroczenie terminu wynikało z konieczności weryfikacji daty doręczenia adresatowi decyzji o udzieleniu koncesji ujawnionej na zwrotnym poświadczeniu odbioru: *decyzja administracyjna zaczyna funkcjonować w obrocie prawnym od momentu jej skutecznego doręczenia. Od tego momentu decyzja wiąże organ administracji publicznej i stronę, a następnie wywołuje skutki prawne: informuję, że poprzez operatora pocztowego organ administracji geologicznej doręcza oryginały decyzji administracyjnych stronom postępowań. Potwierdzenia doręczenia odbioru korespondencji wpływają do organu, jak wynika z dotychczasowej praktyki, po około 1 – 1,5 miesiąca od daty wysłania. Następnie na podstawie potwierdzeń doręczenia organ określa dla każdej ze stron postępowania, termin, w którym minął czas na złożenie odwołania i dopiero po tym ustaleniu, organ przekazuje dokumenty o, których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, do Rejestru Obszarów Górniczych. W części spraw w związku z tym, organ uzyskuje wiedzę o dacie, w której decyzja stała się ostateczna dopiero po upływie czasu wskazanym w ww. przepisie na przekazanie decyzji do Rejestru Obszarów Górniczych.*

Przekazanie przedmiotowych dokumentów bez ustalenia ostateczności decyzji administracyjnych (np. po 14 dniach od daty wysłania decyzji) byłoby przekazaniem danych, które nie podlegają wpisowi do księgi rejestrowej oraz naruszeniem Zasady prawdy obiektywnej i Zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli tj. art. 7 Kpa.

(akta kontroli str. 1457-1460)

2.12. W Urzędzie nie wdrożono odrębnych procedur kontroli przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji. Natomiast w ramach kontroli zarządczej wprowadzono obowiązek dokonywania samooceny kontroli zarządczej i składania oświadczeń o jej stanie, a w rocznych planach działania uwzględniono cele, zadania i podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie oraz mierniki i ryzyka związane

³¹ decyzje udzielające koncesji na wydobycie kopalin ze złoża Kołacinek II, Czatolin IV, Porszewice I, Tkaczewska Góra, decyzje zmieniające koncesje na wydobywanie kopalin ze złoża Napoleonów Północ, Cieszątki, Zygy III, decyzja przenosząca koncesję na wydobywanie kopalin ze złoża Łaszczyn III, decyzje wygaszające koncesje na wydobywanie kopalin ze złoża Masłowice, Duszniki III, decyzja cofająca bez odszkodowania koncesję na wydobywanie kopalin ze złoża Kraszew-Nadolna.

z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin (szerzej opisane w pkt 1.5 wystąpienia).

(akta kontroli str. 196-279)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku decyzji wydanej w dniu 12 lipca 2021 r. udzielającej koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża Tkaczewska Góra nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, zgodnie z którym organ właściwy do wydania decyzji, o których mowa w ust. 1, dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, niezwłocznie po wydaniu decyzji, podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, a także udostępnia na okres 14 dni w BIP na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu treść tej decyzji. Treść decyzji została udostępniona dopiero 7 lipca 2022 r. na skutek kontroli NIK.

Marszałek wyjaśnił, że stało się to przez przeoczenie, wskazując jednocześnie, że udzielenie koncesji dla przedmiotowego złoża było jedynie przedłużeniem wydobywania kopaliny dla danego obszaru górniczego, gdyż pierwotna koncesja wygasła.

(akta kontroli str. 375-378, 385-389, 1452-1456)

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania administracyjne w sprawie udzielenia koncesji były co do zasady prawidłowo prowadzone przez Marszałka. Koncesje na wydobywanie kopalin stałych udzielane były na podstawie kompletnych wniosków. W przypadku gdy wniosek zawierał braki Urząd wzywał wnioskodawców do ich uzupełnienia. Decyzje o udzieleniu koncesji zawierały wszystkie elementy wymagane pgg i były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania. W jednym Marszałek nie podał do publicznej wiadomości informacji o wydanej koncesji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, a także nie udostępnił na okres 14 dni w BIP treści tej koncesji. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w BIP Urzędu zamieszczono brakującą informację.

Postępowania w sprawie zmiany, przeniesienia, cofnięcia i wygaśnięcia koncesji były prowadzone prawidłowo, a odmowy udzielenia i zmiany koncesji nastąpiły na podstawie przesłanek wynikających z przepisów prawa.

W 11 na 25 przypadków, Marszałek przekazał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Przekroczenie wskazanego terminu wynikało z konieczności weryfikacji przez Urząd daty wynikającej ze zwrotnego poświadczenia odbioru korespondencji i ustalenia dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.

3.1. W Urzędzie opracowano ogólny schemat kontroli realizowanych przez Wydział Geologii i Koncesji Geologicznych, w którym wskazano m. in. podstawę prawną przeprowadzenia kontroli, terminy rozpoczęcia, miejsce i czas przeprowadzenia kontroli, obowiązek sporządzenia protokołu kontroli, prawo do wniesienia sprzeciwu. Schemat kontroli udostępniono w BIP na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli: str. 942-945)

3.2. W ww. schemacie nie określono kryteriów wyboru przedsiębiorców do kontroli.

Geolog Wojewódzki oświadczył, iż organ administracji geologicznej nie przeprowadza kontroli planowych, a jedynie doraźne: *Kryterium wyboru przedsiębiorców jest w pierwszej kolejności analiza zgromadzonego materiału dowodowego, z którego może wynikać, że przedsiębiorca nie wykonuje należycie obowiązków nałożonych w koncesji lub złożył do organu sprzeczne dokumenty. Organ koncesyjny sprawuje kontrolę nad prawidłowością realizacji warunków udzielonych koncesji w pierwszej kolejności poprzez analizę dokumentów, które wpływają bądź nie, od koncesjonariuszy pod kątem zgodności z udzieloną koncesją. W przypadku stwierdzonych niejasności dokumentów z udzieloną koncesją organ wzywa do złożenia wyjaśnień bądź też uzupełnień. W przypadku uchylania się koncesjonariusza od przedłożenia wymaganych dokumentów organ może wsząć postępowanie wyjaśniające w ramach art. 37 ustawy Pgg.*

(akta kontroli str. 941, 1461-1467)

Wyjaśniając z jakich przyczyn w Urzędzie nie przeprowadza się kontroli planowych w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją Dyrektor Departamentu podał, że organ administracji geologicznej przede wszystkim działa w oparciu obowiązujące przepisy prawa tj. pgg, jak również ustawę prawo przedsiębiorców³², a żaden z przepisów nie nakazuje kontroli terenowych wszystkich przedsiębiorców, którym została udzielona koncesja.

(akta kontroli str. 1461-1467)

NIK wskazuje, że art. 158 ust. 2 pgg stanowi, że do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych.

3.3. W okresie objętym kontrolą, przeprowadzono 30 kontroli wypełniania warunków udzielonych koncesji: jedna w 2018 r., osiem w 2019 r., pięć w 2020 r., 15 w 2021 r. i jedną w 2022 r. oraz 17 wizji terenowych³³ (wszystkie w 2021 r.). Wszystkie kontrole miały charakter doraźny³⁴ i były podejmowane zarówno z inicjatywy własnej, jak i na skutek informacji o potencjalnych nieprawidłowościach uzyskanych od innych organów.

Geolog Wojewódzki oświadczył, iż w okresie 20 marca 2020 r. – 16 maja 2022 r. obowiązywał w Polsce stan epidemii COVID-19, co skutkowało ograniczaniem do minimum kontaktów osobistych, wyjazdów terenowych i kontroli.

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

³³ Tj. nieformalne oględziny, nie wymagające zawiadomienia przedsiębiorcy ani sporządzenia protokołu. W sytuacji ujawnienia nieprawidłowości podczas wizji terenowej, przeprowadzano kontrolę.

³⁴ W Urzędzie nie wprowadzono planu kontroli w tym zakresie.

Kontrolą lub wizją terenową objęto jedynie 18% decyzji koncesyjnych obowiązujących w analizowanych latach³⁵.

(akta kontroli str. 946)

Wyjaśniając, z jakich przyczyn kontrolą objęto tak niewielką część koncesji i w jaki sposób organ koncesyjny sprawuje kontrolę nad prawidłowością realizacji warunków udzielonych koncesji Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że *Przeprowadzono kontrole w ilości adekwatnej do możliwości i potrzeb, zapewniając skuteczny nadzór nad koncesjami. (...) Organ sprawuje kontrolę poprzez gromadzenie, analizowanie i wykorzystywanie wszystkich dostępnych narzędzi i dokumentów mających umocowanie w przepisach prawa. Są to m.in.: roczne sprawozdania Z-1 składane przez przedsiębiorców, sprawozdania z ilości wydobytej kopaliny wraz z dowodami wpłat, zatwierdzone dodatki do dokumentacji złoża zawierające rozliczenie jego dotychczasowego wyeksploatowania, kontrole i wizje terenowe, informacje od innych organów administracji, wyniki kontroli przeprowadzane przez organy nadzoru górniczego, korespondencja i wyjaśnienia przedsiębiorców.*

Kontrola przedsiębiorcy jest jedynie jedną z wielu możliwości sprawowania nadzoru (kontroli) nad wypełnianiem warunków koncesji.

(akta kontroli str. 946, 1461-1467)

3.4. Kontrole prowadzone były zgodnie z przyjętym w Urzędzie ogólnym schematem kontroli realizowanych przez Wydział Geologii i Koncesji Geologicznych³⁶, przedsiębiorcy byli każdorazowo prawidłowo zawiadamiani o terminie ich przeprowadzenia, ze wszystkich kontroli sporządzono protokoły. W 12 na 15 analizowanych przypadków w kontroli brał udział przedsiębiorca bądź osoba przez niego upoważniona. W pozostałych przypadkach w czynnościach uczestniczyli wyłącznie kontrolerzy Urzędu (szerzej opisane w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości).

Nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu kontrolach. Naruszenia warunków koncesji mogące skutkować jej cofnięciem dotyczyły:

- nierozpoczęcia eksploatacji, pomimo upływu siedmiu lat od otrzymania koncesji, nieoznakowania terenu, nieposiadania planu ruchu zakładu górniczego,
- rozpoczęcia eksploatacji bez zatwierdzonego planu ruchu, udostępnienia złoża oraz jego eksploatacji niezgodnie z zapisami znajdującymi się w planie zagospodarowania złoża, gromadzenia odpadów na terenie wyrobiska,
- przekroczenia wyznaczonych w koncesji obszarów górniczych, przekroczenia poziomego zakresu eksploatacji,
- wykazywania w przesłanych informacjach dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę braku wydobywania, wobec ostateczności decyzji koncesyjnej i zatwierdzenia planu ruchu,
- przekroczenia granicy terenu górniczego i nieprzedkładania informacji dotyczących wydobytej kopaliny – organ wystąpił do koncesjodawcy o odniesienie się do wyliczonego w pomiarze materiału wykopanego.

³⁵ według stanu na 1 stycznia 2018 r. w Urzędzie obowiązywało 249 decyzji, a na 31 marca 2022 r. – 265 decyzji koncesyjnych.

³⁶ Analizą objęto 15 kontroli wypełniania warunków udzielonych koncesji przeprowadzonych w badanym okresie.

W czterech ww. przypadkach organ wydał postanowienia wzywające do usunięcia naruszeń, piąta sprawa jest w toku.

W dwóch z ww. przypadków przedsiębiorcy usunęli naruszenia, w związku z tym Marszałek wydał na podstawie art. 37 ust. 3 pgg decyzje umarzające postępowania w sprawie cofnięcia koncesji. W kolejnych dwóch przypadkach przedsiębiorcy nie wykonali postanowień organu koncesyjnego wzywającego do usunięcia naruszeń, co skutkowało cofnięciem koncesji bez odszkodowania. W obu przypadkach złożono odwołania po rozpatrzeniu których Minister Klimatu i Środowiska utrzymał w mocy zaskarżone decyzje.

Pozostałe naruszenia miały charakter formalny i dotyczyły: nieprzedkładania deklaracji z informacją o opłacie za wydobytą kopalinę w trakcie obowiązywania koncesji, brakujących lub źle usytuowanych znaków ostrzegawczych i informacyjnych, braku dokumentów dotyczących opłat wnoszonych na wydzielony rachunek bankowy funduszu rekultywacyjnego – naruszenia zostały usunięte poprzez niezwłoczne przesłanie stosownych dokumentów, zaś w odniesieniu do prowadzenia ruchu zakładu górniczego, w tym do prawidłowości usytuowania tablic ostrzegawczych i informacyjnych.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że właściwy w tym zakresie jest organ nadzoru górniczego. Organ administracji geologicznej nie posiada w swoich kompetencjach uprawnień do weryfikacji prawidłowości ich rozmieszczenia, jak również sprawdzenia stanu technicznego sprzętu.

(akta kontroli str. 947-953, 954-1448, 1461-1467)

3.5. Organ koncesyjny – poza postępowaniami w sprawie przeniesienia koncesji – nie kontrolował prawidłowości gromadzenia przez przedsiębiorców środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, o którym mowa w art. 128 pgg i nie weryfikował czy zgromadzone na nim środki stanowią 10% należnych opłat eksploatacyjnych.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił: *Organ koncesyjny, jak wynika z przyjętej praktyki, sprawdza i weryfikuje prawidłowość gromadzenia przez przedsiębiorców środków funduszu likwidacji zakładu górniczego w przypadku postępowań związanych z przeniesieniem koncesji na innego przedsiębiorcę. Wówczas wnioskodawca – nowy podmiot musi okazać się zabezpieczeniem, że posiada środki pieniężne w wymaganej wysokości. Jak wynika z dotychczasowej praktyki przedsiębiorców, środki gromadzone na funduszu likwidacji zakładu górniczego są ich środkami własnymi, które w dowolnym momencie są przeksięgowywane na różne potrzeby. Ponadto zgodnie z art. 128 pgg organ ma możliwość wezwania do przedstawienia aktualnych wyciągów z rachunku bankowego, na którym przedsiębiorca gromadzi środki funduszu, oraz informacje o sposobie ich wykorzystania, natomiast ustawa nie narzuca takiego wymogu kontrolowania funduszu likwidacji przedsiębiorcy. Żadne też akty prawne nie wskazują kiedy i z jaką częstotliwością organ mógłby sprawdzać wysokość zgromadzonych środków. Wobec powyższego, jeśli organ nie znajduje nieprawidłowości w dotychczasowej działalności koncesjonariusza, to nie ma też potrzeby żądania okazywania się tego typu zaświadczeniem bankowym. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że przedsiębiorcy niejednokrotnie dokonują korekt składanych informacji o ilości wydobytej kopaliny, więc ustalenie dokładnej wysokości należnej opłaty przekazywanej na fundusz również ulega zmianie.*

(akta kontroli str. 1461-1467)

3.6. Na skutek stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji Marszałek nałożył w dwóch przypadkach³⁷ opłaty dodatkowe na łączną kwotę 78.864 zł.

(akta kontroli str. 947-953)

3.7. W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły przesłanki do wydania przez Marszałka decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności w przedmiocie: wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień, a także podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu.

(akta kontroli str. 947-953)

3.8. Przedsiębiorcy, którzy uzyskali w okresie objętym kontrolą koncesje, składali corocznie Marszałkowi informacje o zmianach zasobów kopalin³⁸, przy czym na 39 wymaganych informacji dziewięć zostało złożonych po terminie, a na sześciu brak daty wpływu. Dwie informacje nie zostały w ogóle złożone³⁹. Pomimo złożenia przez przedsiębiorców w dziewięciu wypadkach informacji, o których w art. 101 ust. 8 po terminie, a także pomimo niezłożenia w dwóch wypadkach wskazanych informacji, nie podejmował wibec przedsiębiorców zobowiązanych do ich złożenia żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania terminowej realizacji wskazanego obowiązku

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że Urząd weryfikuje datę wpływu zgodnie z przyjętą instrukcją kancelaryjną. Z uwagi na to, że przedsiębiorcy składają zazwyczaj dokumenty dla kilku złóż, pieczętka z datą wpływu jest stemplowana na pierwszej stronie. Na pozostałych egzemplarzach pracownicy wydziału odręcznie wpisują datę wpływu. W odniesieniu do informacji o zmianach zasobów kopalin złożonych po terminie Dyrektor wskazał, że organ poddał je weryfikacji w stosunku do ilości wydobytej kopaliny zadeklarowanej w półrocznym rozliczeniu.

(akta kontroli str. 442-643, 1468-1481)

Składane dokumenty były przez organ analizowane, co potwierdzano podpisem. W dwóch przypadkach Urząd wezwał przedsiębiorców do wyjaśnienia rozbieżności między informacją Z-1, a wielkością wydobywania wynikającą ze złożonej informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej.

W 14 przypadkach na informacjach brakowało śladów rewizyjnych/podpisów potwierdzających zapoznanie się z informacją.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił: *Organ poddawał weryfikacji zestawienia Z-1. Weryfikacją zestawień zajmuje się 5 pracowników wydziału. Część pracowników w swojej praktyce opatruje zestawienie roboczą adnotacją. Niektórzy pracownicy w dotychczasowej praktyce nie zamieszczali adnotacji o weryfikacji. Nie ma natomiast żadnego prawnego ani zwyczajowego obowiązku dokonywania notatek służbowych bądź innych adnotacji przy weryfikacji zestawień Z-1. Zweryfikowane pozytywnie zestawienie dołączane jest do akt sprawy.*

(akta kontroli str. 442-643, 828-829, 1468-1481)

3.9. Przedsiębiorcy, którym organ udzielił koncesji na wydobywanie kopalin⁴⁰ w 28 z 34 badanych przypadków, wywiązali się z obowiązku uiszczenia opłat

³⁷ Złoże Pocięcha i złoże Porszewice I.

³⁸ Szczegółowym badaniem w tym zakresie objęto złoża analizowane w pkt 2.6 i 2.7.

³⁹ Złoże Kotulin II za 2018 i za 2019 r.

⁴⁰ Szczegółowym badaniem w tym zakresie objęto złoża analizowane w pkt 2.6 i 2.7.

eksploatacyjnych⁴¹ wg obowiązujących w danym roku stawek na rzecz NFOŚiGW oraz właściwych miejscowo gmin w, przy czym w dwóch przypadkach wpłata nastąpiła po terminie⁴². W obu przypadkach Urząd wydał decyzje określające wysokość tej opłaty.

W sześciu przypadkach⁴³ przedsiębiorca nie dokonał wpłat, przy czym Urząd wydał decyzje określające wysokość tej opłaty jedynie dla czterech z nich (szerzej opisane w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości). W okresie objętym kontrolą przedsiębiorcy ci uiścili na rzecz ww. podmiotów łącznie 394,4 tys. zł.

Przedsiębiorcy, w 54 z 66 analizowanych przypadków wywiązali się z obowiązku przedłożenia organowi koncesyjnemu informacji zawierających dane niezbędne do ustalenia opłaty eksploatacyjnej oraz przekazania kopii dowodów dokonanych wpłat, przy czym informacje w te przekazane były w większości z opóźnieniem wynoszącym od jednego dnia do trzech lat w stosunku do terminu określonego w art. 137 ust. 3 pgg. Stwierdzono również przypadki, w których na przedłożonych informacjach nie figurowała data wpływu. Urząd nie wzywał do przedłożenia zaległych informacji, lub wezwał dopiero podczas kontroli NIK (szerzej opisano w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 644-827)

Wprowadzone w Urzędzie mechanizmy monitorowania realizacji obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej i wypełniania obowiązku informacyjnego w tym zakresie nie były w pełni skuteczne.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że organ koncesyjny przeprowadza weryfikację składanych zestawień zmian zasobów Z-1, jak również informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę. Obowiązek weryfikacji składanych deklaracji pracownicy Wydziału Geologii i Koncesji Geologicznych zajmujący się koncesjami mają wpisane w zakres swoich obowiązków służbowych. Dyrektor wskazał: *Żaden z aktów prawnych poza wymienionym wyżej nie wskazuje w jakim czasie i w jaki sposób organ powinien wzywać przedsiębiorców do złożenia wyjaśnień bądź poprawy swoich deklaracji (...) Należy mieć także na uwadze, że urząd odstępuje od wydawania decyzji w sprawie, jeśli przedsiębiorca złożył informację po terminie, ale wynika z niej, że w terminie wpłacił należną opłatę lub też że nie było wydobywania w danym półroczu. W opinii organu koncesyjnego nie stanowi to nieprawidłowości, bowiem przedsiębiorca wywiązał się z ciążącego na nim obowiązku koncesyjnego pomimo, iż dokonał tego po ustawowym terminie.*

(akta kontroli str. 1468-1481)

3.10. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do Urzędu wpłynęła jedna informacja o przypadku nielegalnej eksploatacji złóż. W dniu 6 lipca 2021 r. do UMWŁ wpłynęło pismo Wójta Gminy Brzeźnio, informujące, iż na terenie byłej kopalni piasku Stefanów Ruszkowski wykreślonej z rejestru obszarów górniczych prowadzone było wydobywanie piasku przez przedsiębiorcę bez stosownych zezwoleń. Pomimo, iż na tym terenie powinna być prowadzona rekultywacja, przedsiębiorca zamiast równać teren wydobywał piasek kwarcowy z dużych głębokości po wygaśnięciu koncesji (koncesja wygasła 30.08.2016 r.). Grunty, na których zgromadzono wydobyty piasek były własnością osób fizycznych i zgromadzono go w okresie, w którym koncesja na wydobywanie kopalin wygasła. Pismem z 16 lipca

⁴¹ 29 wpłat.

⁴² Złóże Teklin III za II półrocze 2021 r. i Porszewice I za I półrocze 2021 r.

⁴³ Złóże Mostki VI brak dowodów wpłat za 6 półroczy.

2021 r. UMWŁ przekazał przedmiotowe pismo zgodnie z właściwością do Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach (na podstawie art. 140 pgg).

(akta kontroli str. 441)

3.11. Urząd nie podejmował z własnej inicjatywy działań zmierzających do ujawniania przypadków nielegalnej eksploatacji złóż.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że nie posiada ku temu podstawy prawnej: *Organ administracji geologicznej może podejmować skuteczne działania tylko jeśli posiada kompetencje wynikające z umocowania prawnego. Natomiast w przypadku stwierdzenia, że działalność nie jest określona ustawą organ nie ma prawa wydawać żadnej decyzji administracyjnej, tym bardziej, że nie mogą wynikać z niej sankcje. Organami właściwymi w tym zakresie są m.in. okręgowe urzędy górnicze.*

(akta kontroli str. 1452-1456)

3.12. W zakresie przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji złóż Marszałek prowadził współpracę z Okręgowym Urzędem Górniczym w Kielcach – powiadamiał go w przypadku powzięcia informacji o potencjalnie nielegalnej eksploatacji złóż (opisane w pkt 3.9).

Ponadto we wskazanym okresie Urząd prowadził korespondencję z Okręgowym Urzędem Górniczym w Kielcach jako organem nadzoru górniczego właściwym dla województwa łódzkiego, w sprawach o udzielenie informacji w zakresie wydanych decyzji administracyjnych na poszczególnych działkach ewidencyjnych (35 spraw). OUG w Kielcach występował też do Marszałka o zajęcie stanowiska lub wyjaśnienie informując jednocześnie o przeprowadzonej kontroli i stwierdzonych nieprawidłowościach (34 sprawy).

(akta kontroli str. 440-441, 1452-1456)

3.13. W okresie objętym kontrolą do organu koncesyjnego nie wpływały skargi dotyczące eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 1482)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Trzy kontrole przedsiębiorców⁴⁴ zostały przeprowadzone przez pracowników Urzędu z naruszeniem zasad określonych w art. 49 ust. 10 Prawa przedsiębiorców tj. bez obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę, pomimo niezastania na miejscu przedsiębiorców lub osób przez nich upoważnionych do uczestnictwa w kontroli.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że w opisanych przypadkach zawiadomienia o planowanych kontrolach zostały doręczone w sposób skuteczny. W każdym z tych zawiadomień przedsiębiorca został poinformowany, że w przypadku braku możliwości jego obecności może wyznaczyć swojego pełnomocnika na czas kontroli: *Z uwagi na to, że przedsiębiorcy nie skorzystali z przysługującego im prawa do wytypowania pełnomocnika na czas kontroli i sami też nie stawili się w dniu kontroli terenowej pomimo skutecznego doręczenia zawiadomienia nie wzywano funkcjonariusza publicznego do przeprowadzenia kontroli terenowej skoro kontrolowane miejsce w przypadku złoża Broszki to w dużej części otwarty*

⁴⁴ Kontrole zakładów górniczych: Wola Branicka przeprowadzona przez pracowników Urzędu w dniu 07.07.2020 r., Pociecha przeprowadzona w dniu 16.03.2021 r. oraz Broszki przeprowadzona w dniu 17.07.2021 r.

i nieogrodzony las, w przypadku złoża Pocięcha nieogrodzone pole rolnicze, a w przypadku złoża Wola Branicka, gdzie nigdy nie rozpoczęto działalności eksploatacyjnej, nieużytek rolny. Kontrolowane zakłady górnicze nie były obiektami zamkniętymi, czy też ogrodzonymi. Ponadto nie znajdował się w ich zasięgu żaden pracownik zakładu. W związku z powyższym nie istniała potrzeba wzywania funkcjonariusza publicznego do wykonania czynności kontrolnych, które w tych konkretnych przypadkach ograniczały się do wykonania zdjęć i nalotu fotogrametrycznego.

(akta kontroli str. 947-953, 1461-1467)

2. Marszałek, wbrew obowiązki określonej w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵, nie zapewnił właściwego nadzoru oraz organizacji systemu zarządzania jednostką, nie zapewnił bowiem efektywnych narzędzi nadzoru nad wykonywaniem przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z udzielenia im koncesji. I tak:
 - a) W Urzędzie nie monitorowano wystąpienia przesłanek do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy, a także wszczęcia postępowania w przedmiocie cofnięcia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji. W przypadku koncesji dotyczącej złoża Kurabka, Urząd przeprowadził kontrolę w dniu 10.08.2021 r. na skutek zawiadomienia Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach, tj. dopiero po upływie pięciu lat od upływu ważności koncesji (ważność koncesji upłynęła z dniem 20.07.2016 r.) i następnie wszczął postępowanie w przedmiocie wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji. Kontrola wykazała, iż eksploatacja terenu górniczego została dawno zakończona, a także, że należy odbudować pas ochronny od działki sąsiedniej. W toku kontroli stwierdzono również, że koncesjodawca nie przedkładał deklaracji z informacją o opłacie za wydobytą kopalinę w trakcie obowiązywania koncesji. Urząd nie wzywał do przedłożenia tych informacji, nie przeprowadzał też kontroli przedsiębiorcy. Ponadto przedsiębiorca nie wywiązał się ze wskazanych zaleceń pokontrolnych – nie przedłożył zaległych informacji ani nie przedłożył do zatwierdzenia dodatku do dokumentacji rozliczającego zasoby pozostałe w złożu.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił: *Wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji nastąpić może jedynie w przypadku zaktualizowania się jednej z przesłanek wymienionych w ust. 1 art. 38 pgg. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, a więc jest decyzją potwierdzającą zaistnienie jednego z faktów, czy też jednej z okoliczności (...) wydanie decyzji wygaszającej koncesję w praktyce zawsze następuje po terminie ważności udzielonej koncesji. Przedsiębiorca nie wywiązał się ze wskazanych zaleceń pokontrolnych – nie przedłożył zaległych informacji ani nie przedłożył do zatwierdzenia dodatku do dokumentacji rozliczającego zasoby pozostałe w złożu. Wobec czego organ nałożył w decyzji wygaszającej obowiązek rozliczenia się w postaci sporządzenia dodatku do dokumentacji geologicznej złoża. Organ koncesyjny systematycznie w ramach swoich możliwości kadrowych i technicznych przeprowadza kontrole terenowe bądź też wizje lokalne.*

(akta kontroli str. 947-953, 1461-1467)

- b) W Urzędzie nie monitorowano realizacji obowiązku przedłożenia przez koncesjonariuszy informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny. Co więcej, Urząd nierzetelnie sprawował nadzór nad wnoszeniem opłat eksploatacyjnych i przedkładaniem informacji z tego tytułu. Urząd nie podejmował w tym zakresie działań, pomimo wystąpienia przypadków niewywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązku przedłożenia

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

zwroć

organowi koncesyjnemu informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, informacji zawierających dane niezbędne do ustalenia opłaty eksploatacyjnej zawierających dane niezbędne do ustalenia opłaty eksploatacyjnej oraz przekazania kopii dowodów dokonanych wpłat⁴⁶, i tak:

- w odniesieniu do złoża Kotulin II informacje o zmianie zasobów złoża kopaliny za 2018 i za 2019 r. nie zostały złożone,
- w odniesieniu do złoża Czatolin IV posiadającego koncesję od 4 września 2019 r. nie wpłynęła ani jedna informacja dotycząca opłaty za wydobytą kopalinę i ani jedno potwierdzenie dokonania wpłaty. Urząd przez trzy lata nie wzywał do przedłożenia informacji i nie weryfikował wpłat, uczynił to dopiero pismem z 14 lipca 2022 r. tj. podczas kontroli NIK,
- w odniesieniu do złoża Mostki VI brak było dowodów wpłat za sześć półroczy, a Urząd wydał decyzję określającą wysokość opłaty eksploatacyjnej tylko w odniesieniu do pięciu z nich;
- w odniesieniu do złoża Kotulin II nie wydano decyzji określających opłaty eksploatacyjne dla I półrocza 2020 r. i I półrocza 2021 r. pomimo istnienia przesłanek ich wydania - w pierwszym przypadku koncesjodawca pomylił się w obliczeniach dokonując błędnych zaokrągleń, zaś w drugim przyjął błędną stawkę,
- w odniesieniu do złóż: Rusociny - brak trzech informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę (I i II półrocze 2019 r., I półrocze 2020 r.), Kołacinek II – brak trzech informacji (za II półrocze 2018 r. i I półrocze 2020 r.), Teklin III – brak trzech informacji: I i II półrocze 2020 r. i I półrocze 2021 r.). Urząd nie wzywał do ich przedłożenia (w przypadku złoża Kołacinek II uczynił to dopiero pismem z 14 lipca 2022 r. tj. podczas kontroli NIK),
- w odniesieniu do złóż: Trębaczew I, Mostki VI, Kołacinek II, Kotulin II, Sierzchowy III, Teklin III, Pałczew II, Porszewice II informacje dotyczące opłaty za wydobytą kopalinę składane były z opóźnieniem od jednego dnia do nawet trzech lat, lub na składanych informacjach nie było w ogóle daty ich wpływu do Urzędu. Urząd nie weryfikował terminowości wpływu informacji.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił: *Wpływ informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę odbywa się dwa razy do roku kalendarzowego. Łącznie stanowi to ok. 500 składanych dokumentów w skali roku. Jak wynika z dotychczasowej praktyki np. za I półrocze informacje te wpływają od początku lipca do końca września i są poddawane weryfikacji sukcesywnie. Nie ma podstaw by wymagać weryfikacji w ciągu jednego miesiąca od daty wpływu. Obowiązek złożenia tych informacji wraz z kopiami dowodów wpłat spoczywa na przedsiębiorcy i nie jest uzależniony od wezwań organu. Urząd ma natomiast 5 lat na weryfikację i wydanie stosownej decyzji dotyczącej należnej opłaty za wydobytą kopalinę. W żadnej ze wskazanych jednostkowych spraw termin ten nie upłynął. Wszystkie informacje w ustawowym terminie zostaną zweryfikowane oraz zostaną wydane decyzje administracyjne w przypadkach gdzie będzie to wymagane. Przez ponad połowę kontrolowanego okresu Polska znajdowała się w stanie epidemii Covid-19, a w urzędzie*

⁴⁶ Zgodnie z art. 134 pgg przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, wnosi opłatę eksploatacyjną ustaloną jako iloczyn jej stawki oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego i pozabilansowego, w okresie rozliczeniowym. Zgodnie zaś z art. 137 pkt 3 pgg w terminie określonym w ust. 2 przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, przedstawia organowi koncesyjnemu, gminie, na terenie której jest prowadzona działalność, oraz NFOŚiGW kopie dowodów dokonanych wpłat, a także informację zawierającą dane identyfikujące przedsiębiorcę, nazwę złoża, numer koncesji na wydobywanie kopaliny z tego złoża, rodzaj i ilość kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym, przyjętą stawkę oraz wysokość ustalonej opłaty, w tym przypadającej gminie, na terenie której jest prowadzona działalność, oraz NFOŚiGW.

obowiązywała praca zdalna, przez pewien okres czasu zawieszono były terminy administracyjne.

Jednocześnie Dyrektor wskazał, że :

- w odniesieniu do złoża Czatolin IV zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego nastąpiło z datą 23 stycznia 2020 roku. Przedsiębiorca przedłożył do organu zestawienie zmian zasobów Z-1 za 2020 r. i 2021 r. Ponadto w dniu 26 lipca 2022 r. wpłynęły informacje o ilości wydobytej kopaliny za 2020 i 2021 r. Pomimo uchybienia ze strony przedsiębiorcy w dacie złożenia dokumentów nie zachodzą przesłanki do wszczynania postępowania o cofnięcie koncesji;
- w odniesieniu do złoża Mostki VI – brakujące informacje o ilości wydobytej kopaliny wraz z korektami wpłynęły 14 lipca 2022 r. Po zweryfikowaniu dokumentów zostaną wydane nowe decyzje dotyczące wysokości opłat eksploatacyjnych;
- w odniesieniu do złoża Kotulin II – nowe informacje o ilości wydobytej kopaliny wpłynęły 14 lipca 2022 r. Po zweryfikowaniu dokumentów zostaną wydane nowe decyzje dotyczące opłat eksploatacyjnych. Przedsiębiorca zadeklarował w rozmowie telefonicznej, żełoży korektę do swojego wcześniejszego sprawozdania z uwagi na błędnie zastosowaną wysokość stawki;
- w odniesieniu do złoża Rusociny – przedsiębiorca do 3 października 2019 roku (data wygaszenia koncesji) posiadał koncesję u Starosty Powiatu Piotrkowskiego. Organ jest w posiadaniu informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę za I półrocze 2020 roku. Przedsiębiorca składał do tutejszego organu zestawienia Z-1;
- w odniesieniu do złoża Kołacinek II – za II półrocze 2018 roku jest informacja o zerowym wydobywaniu. Natomiast z zestawienia Z-1 za 2020 rok wynika, że również nie było wydobywania wobec czego nie następował obowiązek uiszczenia opłaty;
- w odniesieniu do złoża Teklin III – przedsiębiorca przedłożył zestawienie Z-1 za 2020 r., z którego wynika, że nie było eksploatacji kopaliny wobec czego nie następował obowiązek uiszczenia opłaty. Weryfikacja za rok 2021 nastąpi bez zbędnej zwłoki w tym półroczu.

(akta kontroli str. 644-646, 828-829, 1468-1481)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Marszałka w zakresie monitorowania warunków udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin ograniczały się w szczególności do działań interwencyjnych w przypadku otrzymania zawiadomień bądź wniosków od innych organów. Urząd nie prowadził kontroli planowych, prowadził jednak kontrole doraźne zgodnie z przyjętym w Urzędzie ogólnym schematem kontroli realizowanych przez Wydział Geologii i Koncesji Geologicznych i podjął działania interwencyjne we wszystkich zgłoszonych przypadkach. W przypadkach zidentyfikowania naruszeń mogących skutkować cofnięciem koncesji Urząd wszczynał postępowanie i wydawał postanowienia wzywające do ich usunięcia. Postępowania te w dwóch sprawach zakończyły się umorzeniem postępowania w sprawie naruszenia warunków określonych w koncesjach, natomiast w kolejnych dwóch – cofnięciem koncesji bez odszkodowania z powodu nierozpoczęcia wydobywania kopalin w wyznaczonym terminie oraz prowadzenia eksploatacji niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża i bez zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego. W przypadkach stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji Marszałek nakładał na przedsiębiorców opłaty dodatkowe. Trzy kontrole zostały przeprowadzone z naruszeniem zasad określonych w art. 49 ust. 10 Prawa przedsiębiorców, bowiem w kontrolach nie brał udziału przedsiębiorca lub osoba przez niego upoważniona ani przywołany świadek.

Marszałek nie podejmował z własnej inicjatywy działań zmierzających do ujawniania przypadków nielegalnej eksploatacji złóż, jednak przekazywał właściwym organom informacje w tym zakresie. Marszałek współpracował z Okręgowym Urzędem

Górnictwem w Kielcach jako organem nadzoru górnictwa właściwym dla województwa łódzkiego.

Marszałek nie monitorował natomiast realizacji obowiązku przedłożenia przez koncesjonariuszy informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę oraz uiszczenia opłat eksploatacyjnych za ich wydobycie. Pomimo ujawnienia przypadków nieprzedłożenia informacji i dowodów wpłat przez przedsiębiorców lub przedłożenia ich po terminie, Marszałek nie wzywał do ich złożenia.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba kontroli nie formułuje wniosków.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność ustanowienia skutecznych mechanizmów monitorowania 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 Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Łódź, dnia 8 sierpnia 2022 r.

Kontroler
Anna Wrona
gł. specjalista kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak


Podpis