



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.012.02.2022

Pan
Marek Kieler
Starosta Wieluński

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wieluniu ¹ , Plac Kazimierza Wielkiego 2, 98-300 Wieluń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kieler, Starosta Wieluński ² , od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Andrzej Stępień, Starosta Wieluński ³ , od 1 grudnia 2010 r. do 22 listopada 2018 r.
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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Krzysztof Wójcik, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/88/2022 z 13 maja 2022 r.

akta kontroli str.: 1-2

¹ Dalej również: Starostwo lub Urząd.

² Dalej również: Starosta, obecny Starosta.

³ Dalej również: były Starosta.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Starostwie zapewniono realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz – w stopniu ograniczonym głównie do reakcji na zawiadomienia kierowane przez inne organy – z monitorowaniem realizacji warunków udzielonych koncesji. Zadania z zakresu administracji geologicznej Starosta wykonywał przy pomocy osoby posiadającej wykształcenie podyplomowe z zakresu geologii, która jednak nie pełniła funkcji geologa powiatowego⁶, choć obowiązek taki wynikał z art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy z dn. 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁷.

Postępowania administracyjne dotyczące udzielenia, zmiany, przeniesienia i cofnięcia koncesji były prawidłowo prowadzone przez Starostę w 70% spraw. Nieprawidłowości w zakresie naruszenia przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ oraz pgg stwierdzono w sześciu (z 20) przypadkach.

W trzech spośród dziewiętnastu spraw, dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych zostały przekazane państwowej służbie geologicznej z opóźnieniem wynoszącym od 126 do 1395 dni. Dwie z tych decyzji zostały wysłane przez pracownika WRiOŚ w trakcie kontroli NIK z prywatnego adresu poczty elektronicznej, wbrew obowiązującym w tym zakresie regulacjom wewnętrznym kontrolowanej jednostki.

Pozostałe stwierdzone przez NIK nieprawidłowości obejmowały:

- niezamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej⁹ szczegółowej informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin i ogólnego schematu procedury kontroli przedsiębiorców¹⁰ (wymóg wynikający m.in. z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹¹) oraz jednej decyzji koncesyjnej, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 72 ust. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹²;
- przeprowadzenie przez pracowników WRiOŚ dwóch kontroli przedsiębiorców bez obecności przywołanego świadka, tj. wbrew przepisowi art. 49 ust. 10 Prawa przedsiębiorców.

Odpowiedzialna za realizację powyższych zadań Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska¹³ nie przedłożyła Staroście oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w kierowanej przez nią komórce za lata 2018-2021, ani nie przeprowadziła analizy ryzyka pomimo, że była do tego zobowiązana wewnętrznymi regulacjami w sprawie zasad organizacji i koordynacji kontroli zarządczej. Z kolei Starosta nie wyegzekwował powyższych obowiązków.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Funkcję taką Starosta powierzył jej dopiero w trakcie kontroli NIK.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1420, ze zm.; dalej: pgg.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej: kpa.

⁹ Dalej: BIP.

¹⁰ Informacje te zamieszczono dopiero w trakcie kontroli NIK.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

¹² Dz. U. z 2022 poz. 1029, dalej ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

¹³ Dalej: WRiOŚ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Starosta realizował zadania administracji geologicznej przy pomocy Naczelnik¹⁵ WRiOŚ, która nie pełniła funkcji geologa powiatowego, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 156 ust. 2 pkt 3 pgg. Funkcję geologa powiatowego Starosta powierzył Naczelnik WRiOŚ dopiero w trakcie kontroli NIK (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Naczelnik ukończyła studia podyplomowe w zakresie geologii, nie posiadała uprawnień do wykonywania prac geologicznych.

(akta kontroli str. 3-10, 17, 170)

1.2. Sprawy związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin przypisano WRiOŚ¹⁶. Starosta powierzył wyłącznie Naczelnik Wydziału¹⁷ następujące obowiązki w tym zakresie:

- zatwierdzanie projektów robót geologicznych,
- zatwierdzanie dokumentacji geologicznych złóż kopalin,
- udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż,
- ewidencjonowanie złóż kopalin,
- wydawanie decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej,
- udostępnianie informacji geologicznej.

Zadania przypisane Naczelnik nie obejmowały monitorowania warunków udzielonych koncesji ani zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji (tzw. *zjawiska szarej strefy*).

Starosta wyjaśnił, że wprawdzie nie wskazano takich zadań w zakresie czynności, ale w pkt. 14 § 26 Regulaminu organizacyjnego zawarto zapis o wykonywaniu innych zadań wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie Starosta wskazał, że pracownicy WRiOŚ zostali zobowiązani ustnie do informowania o przypadkach nielegalnej eksploatacji, w razie stwierdzenia tego faktu podczas podróży służbowych. Jednak w okresie objętym kontrolą nie było żadnego zgłoszenia ani informacji od podmiotów zewnętrznych w tym zakresie.

W Urzędzie nie zawierano umów cywilno-prawnych na realizację zadań z zakresu udzielania i monitorowania koncesji z osobami niebędącymi pracownikami Urzędu.

(akta kontroli str. 3-16, 18-21, 72)

1.3. Zagadnienia związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem ich warunków nie były przedmiotem kontroli zewnętrznej, wewnętrznej ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 18-21)

¹⁴ 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.

¹⁵ Do grudnia 2018 r. zatrudnionej na stanowisku Zastępcy Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska z powierzonymi zadaniami z zakresu administracji geologicznej.

¹⁶ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym przyjętym uchwałą Zarządu Powiatu Nr 222/16 z dn. 20.01.2016 r. w sprawie uchwalenia *Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wieluniu* (ze zm.), dostępnym na w BIP pod adresem: <https://www.powiat-wielun.finn.pl/bipkod/002/002>

¹⁷ W przypadku braku możliwości wykonywania przez Naczelnik obowiązków, obowiązki przejmowała Zastępcza Naczelnik WRiOŚ, która posiadała wykształcenie w zakresie Inżynierii Środowiska.

1.4. W Urzędzie nie sformułowano odrębnych celów i zadań dotyczących działań w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji. Zgodnie z przyjętymi zasadami organizacji i koordynacji kontroli zarządczej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych Powiatu Wieluńskiego¹⁸, podstawowymi funkcjami tej kontroli były w szczególności porównanie stopnia realizacji podjętych zadań z przyjętymi założeniami oraz ocenianie prawidłowości pracy. Ponadto wprowadzono obowiązek samokontroli (szczegóły opisano w pkt. 2.6 wystąpienia). Kierownicy komórek organizacyjnych zostali zobowiązali do:

- corocznego składania Staroście (w terminie do 28 lutego za rok poprzedni) oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w zakresie działalności tych komórek,
- prowadzenia kontroli zarządczej w zakresie swojej działalności, w tym do przeprowadzenia analizy ryzyka.

Naczelnik WRiOŚ nie wykonała powyższych obowiązków (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 22-45)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 156 ust. 2 pkt 3 pgg, nie realizował zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Zadania te powierzył Naczelnik WRiOŚ.

Jak wyjaśnił Starosta, przyczyną nieobsadzenia stanowiska geologa powiatowego były ograniczone środki na wynagrodzenia. Z tego powodu zadania z zakresu administracji geologicznej po odejściu osoby, która wcześniej zajmowała stanowisko inspektora ds. geologii, przekazano obecnej Naczelnik WRiOŚ.

W trakcie kontroli NIK, z dniem 01.06.2022 r., Starosta powierzył funkcję geologa powiatowego Naczelnik WRiOŚ.

(akta kontroli str. 3-10, 17-21)

W ocenie NIK, powyższa nieprawidłowość natury formalnej nie spowodowała negatywnych skutków w zakresie postępowań koncesyjnych prowadzonych w Urzędzie.

2. Starosta, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dn. 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹⁹, nie zapewnił właściwego nadzoru oraz organizacji systemu zarządzania jednostką, nie zapewnił bowiem wykonania przez Naczelnik WRiOŚ, obowiązków określonych § 14 ust. 2 i 3 oraz § 15 ust. 1 Zarządzenia Nr 5 Starosty Wieluńskiego z dnia 27.01.2011 r. w sprawie zasad organizacji i koordynacji kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Wieluniu i w jednostkach organizacyjnych Powiatu Wieluńskiego²⁰. Naczelnik WRiOŚ:

- nie przedłożyła Staroście (w terminie do 28 lutego za rok poprzedni) oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w zakresie działalności WRiOŚ za lata 2018 - 2021,
- nie przeprowadziła w całym okresie objętym kontrolą analizy ryzyka w zakresie działalności WRiOŚ.

¹⁸ Zarządzenie Nr 5 Starosty Wieluńskiego z dnia 27.01.2011 r., ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

²⁰ Zmienione Zarządzeniem nr 4 Starosty Wieluńskiego z dn. 07.02.2012 r.

Z wyjaśnień Naczelnik wynika, że zadania Naczelnika Wydziału przejęła w grudniu 2018 r., a poprzednik nie przekazał jej informacji o powyższych obowiązkach. Starosta wyjaśnił, że przyczyną niewyegzekwowania przez niego ww. obowiązków było niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 22-45)

W ocenie NIK skutkiem powyższej nieprawidłowości było pozbawienie Starosty wiedzy co do stanu kontroli zarządczej w odniesieniu do zadań realizowanych przez WRiOŚ, w tym związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji.

OCENA CZĄSTKOWA

Warunki kadrowo-organizacyjne w Starostwie zapewniły realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji, oraz – w ograniczonym stopniu – z monitorowaniem realizacji warunków udzielonych koncesji. Wprawdzie do dnia 30.05.2022 r., wbrew obowiązkowi określonymu w art. 156 ust. 2 pkt 3 pgg, Starosta nie realizował tych zadań przy pomocy geologa powiatowego, jednakże osoba, której powierzono te zadania, ukończyła studia podyplomowe w zakresie geologii. W Urzędzie nie zostały sformułowane odrębne cele i zadania dotyczące działań w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji. W zadaniach przypisanych WRiOŚ ani w zakresie obowiązków Naczelnik tego Wydziału, Starosta nie uwzględnił zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji. W okresie objętym kontrolą, do Urzędu nie wpłynęły przy tym żadne informacje wskazujące na nielegalną eksploatację kopalin.

Starosta nie zapewnił realizacji przez Naczelnik WRiOŚ zadań z zakresu funkcjonowania kontroli zarządczej. Naczelnik WRiOŚ nie przedłożyła bowiem Staroście oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w kierowanej przez nią komórce za lata 2018-2021, ani nie przeprowadziła analizy ryzyka pomimo, że była do tego zobowiązana wewnętrznymi regulacjami w sprawie zasad organizacji i koordynacji kontroli zarządczej. W ocenie NIK świadczy to o niezapewnieniu funkcjonowania w badanym obszarze adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych.

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Opis stanu faktycznego

2.1. Informację o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin zamieszczono w BIP Starostwa dopiero w trakcie kontroli NIK (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 46-47)

Wg stanu na dzień 01.01.2018 r. i 31.03.2022 r. obowiązywało odpowiednio 14 i 15 decyzji koncesyjnych. Do Starostwa wpłynęło w tym okresie łącznie siedem wniosków o udzielenie koncesji, wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie. Pozostałe 12 postępowań dotyczących koncesji prowadzonych przez Starostwo w ww. okresie zakończyło się wydaniem decyzji w sprawie:

- zmiany koncesji (cztery sprawy),
- cofnięcia koncesji (dwie sprawy),
- przeniesienia koncesji (dwie sprawy),
- wygaszenia koncesji (cztery sprawy).

Jeden wniosek o zmianę koncesji został pozostawiony bez rozpoznania z powodu jego nieuzupełnienia. W żadnym przypadku Starosta nie odmówił udzielenia koncesji.

Wszystkie wnioski o udzielenie koncesji zostały zaopiniowane przez Marszałka Województwa Łódzkiego.

(akta kontroli str. 48-51)

2.2. Na siedem udzielonych koncesji, jedna została wydana na podstawie niekompletnego wniosku, a strona nie została wezwana do jego uzupełnienia (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W pozostałych przypadkach wnioski na ogół zawierały wymagane prawem elementy, o których mowa w art. 24 ust 1 i 2, 24a, 26 ust. 1, 2, 4 pgg oraz dowody uiszczenia opłaty skarbowej²¹, a wnioskodawcy byli traktowani jednakowo.

(akta kontroli str. 52-53)

2.3. Wydane decyzje o udzieleniu koncesji co do zasady zawierały wszystkie elementy określone w art. 30 i 32 pgg oraz spełniały wymogi określone w art. 107 kpa. Tylko w jednym przypadku, decyzja nie zawierała terminu rozpoczęcia działalności (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Stosownie do art. 23 ust. 2a pkt 1 pgg, Starosta dokonał w każdym przypadku uzgodnień z właściwymi miejscowo burmistrzami i wójtami, pod kątem nienaruszania przez zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 pgg (tj. zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub – w przypadku jego braku – ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). W każdej sprawie, przed wydaniem decyzji Starosta – zgodnie z art. 23 ust. 3 pgg – zasięgał opinii Marszałka Województwa Łódzkiego, który pozytywnie opiniował wydanie koncesji. W jednym przypadku, wbrew obowiązкови określönemu w art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, organ nie podał do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, a także nie udostępnił na okres 14 dni w BIP treści tej decyzji (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*)²².

(akta kontroli str. 54-56, 73-101)

2.4. W przypadku wnioskowanych przez przedsiębiorców zmian pięciu koncesji, Starosta w czterech przypadkach wydał decyzje zgodne z wnioskami stron, w jednym – pozostawił sprawę bez rozpatrzenia, w związku z nieuzupełnieniem wniosku przez stronę, przy czym w wezwaniu do uzupełnienia wniosku, Starosta wskazał m.in. na konieczność przedłożenia obowiązującej decyzji koncesyjnej, w sytuacji gdy decyzja ta była znana organowi z urzędu. (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wydane decyzje w sprawie zmiany koncesji dotyczyły:

- uwzględnienia możliwości uszlachetniania kruszywa poprzez przesiewanie i płukanie na terenie zakładu górniczego na mobilnym zestawie sortującym,
- przedłużenia terminu obowiązywania koncesji, zmiany dolnej granicy koncesji na podstawie zaktualizowanej dokumentacji geologicznej oraz zmiany warunków wykonywania działalności (wynikającą m.in. ze wzrostu zasobów bilansowych i operatywnych),
- przedłużenia terminu obowiązywania koncesji,

²¹ W trzech przypadkach organ wzywał wnioskodawców do uzupełnienia wniosków m.in. o ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

²² 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.

- skrócenia terminu rozpoczęcia działalności, ze względu na przeniesienie koncesji obejmującej złoża sąsiadujące na innego przedsiębiorcę i bezprzedmiotowość art. 22 ust. 3 pgg.

Postępowania w dwóch pierwszych sprawach prowadzone były prawidłowo, natomiast w dwóch pozostałych postępowaniach:

- w jednym przypadku organ wydał decyzję z przekroczeniem terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 § 2 i 3 kpa o 7 dni (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- w kolejnym przypadku organ wezwał pozostałe strony decyzji w trybie art. 155 kpa do zajęcia stanowiska w sprawie wyrażenia zgody na wnioskowaną zmianę koncesji pomimo, że zgodnie z art. 34 ust. 1 pgg, przepis ten nie miał zastosowania do zmiany koncesji (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 57-60, 102-110)

Dwa postępowania dot. przeniesienia koncesji były prowadzone przez Starostę prawidłowo, zaś podmioty, na które przeniesiono koncesję spełniały warunki określone w art. 36 ust. 1 i ust. 3 pgg, a także dołączyły do wniosków dowody uiszczenia opłaty skarbowej²³. Przeniesienie koncesji na innego przedsiębiorcę w jednej z ww. spraw, umożliwiło wcześniejsze rozpoczęcie eksploatacji sąsiadującego złoża przedsiębiorcy, który wyraził zgodę na to przeniesienie, a tym samym zniknęła w jego przypadku przesłanka wynikająca z art. 22 ust. 3 pgg, uniemożliwiająca rozpoczęcie wydobywania kopaliny nie wcześniej niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniejszej staje się ostateczna.

(akta kontroli str. 59-60, 111-114)

W czterech przypadkach organ prawidłowo wydał decyzję w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji koncesyjnej. W dwóch przypadkach podstawą wydania ww. decyzji była bezprzedmiotowość koncesji (art. 38 ust. 1 pkt 2 pgg) w związku z zakończeniem wydobywania kopaliny, w jednym – zrzeczenie się koncesji (art. 38 ust. 1 pkt 5 pgg), w kolejnym – upływ czasu, na jaki została udzielona koncesja (art. 38 ust. 1 pkt 1 pgg). W trzech wydanych decyzjach Starosta uzgodnił zakres i sposób wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego, w myśl art. 39 ust. 2 pgg. Z kolei w ostatniej sprawie, w związku z faktem, że dotychczasowy koncesjonariusz złożył wniosek o ponowne udzielenie koncesji z tego samego złoża, odstąpiono od określenia w decyzji zakresu i sposobu wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego.

(akta kontroli str. 60-62, 115-125)

Dwa postępowania w sprawie cofnięcia koncesji opisano w pkt 3.2 niniejszego wystąpienia.

Z wyjątkiem trzech spośród dziewiętnastu spraw (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), organ koncesyjny terminowo tj. w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o udzieleniu koncesji stała się ostateczna, przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych. W dwóch przypadkach Naczelnik

²³ Zgodnie z art. 128 ust. 13 pgg, przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesję od Starosty nie mieli obowiązku stosowania przepisów art. 128 ust. 1 – 12 dotyczących utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego.

WRiOŚ przekazała decyzje za pośrednictwem prywatnej poczty elektronicznej, co było sprzeczne z § 7 ust. 1 *Regulaminu korzystania z zasobów informatycznych* Starostwa (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 54-69)

W Starostwie nie wdrożono odrębnych procedur dotyczących kontroli prowadzenia postępowań związanych z udzielaniem koncesji, przy czym w ramach kontroli zarządczej (opisanej w pkt. 1.4 wystąpienia) wprowadzono obowiązek realizacji przez pracowników samokontroli w ramach powierzonych obowiązków w toku codziennego wykonywania zadań.

Z wyjaśnień Starosty wynika, że samokontrola polegała na konsultowaniu spraw, a także przygotowywanych decyzji z zastępcą Naczelnik WRiOŚ, jak również z radcą prawnym.

(akta kontroli str. 22-45)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, zarówno obecny Starosta, jak i były Starosta, wbrew obowiązкови określoneму w art. 38 Prawa przedsiębiorców, nie zamieszczali w BIP, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ, szczegółowej informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin. Jako przyczynę, zarówno obecny, jak i były Starosta wskazał niedopatrzenie. W trakcie kontroli NIK, w dn. 24.05.2022 r. informacja powyższa została zamieszczona w BIP.

(akta kontroli str. 18-21, 46-47, 70-71)

2. W sprawie zakończonej wydaniem w dn. 19.02.2019 r. decyzji koncesyjnej, znak: RS.6522.1.2019, organ, wbrew obowiązкови określoneму w:
 - a) art. 64 § 2 kpa, nie wezwał strony do uzupełnienia wniosku, pomimo niewskazania w nim przewidywanego sposobu prowadzenia ruchu zakładu górniczego, tj. wymogu wynikającego z art. 26 ust. 4 pgg i w konsekwencji udzielił koncesji na podstawie niekompletnego wniosku;
 - b) art. 30 ust. 1 pkt 4 pgg nie określił terminu rozpoczęcia działalności.Starosta wyjaśnił, że przyczyną ww. nieprawidłowości było niedopatrzenie i błąd ludzki. Wskazał jednocześnie, że we wniosku w większości był opisany przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego. Brakowało informacji o przedsięwzięciach niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, p-poż. oraz osób przebywających w zakładzie górniczym, a także struktury organizacyjnej zakładu. Wszystkie te elementy były jednak ujęte w wydanej decyzji.

(akta kontroli str. 18-21, 52-56, 81-84)

Biorąc pod uwagę treść wydanej decyzji i powyższe wyjaśnienia Starosty, zdaniem NIK powyższa nieprawidłowość formalna nie spowodowała negatywnych skutków.

3. W jednym przypadku udzielenia koncesji²⁴, organ wbrew obowiązкови określoneму w art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, w związku z art. 33 ust. 3 pgg, nie podał do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz

²⁴ Decyzja znak: RS.6522.7.2021 z dn. 22.11.2021 r.

z dokumentacją sprawy, a także nie udostępnił na okres 14 dni w BIP treści tej decyzji.

Starosta wyjaśnił, że nastąpiło to z powodu niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 18-21, 54-56)

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było pozbawienie potencjalnych interesariuszy możliwości uzyskania w BIP informacji o wydanej decyzji i możliwości zapoznania się z jej treścią.

5. Organ, w dniu 31.05.2019 r. wydał decyzję znak: RS.6522.4.2019, w sprawie przedłużenia terminu ważności koncesji, z przekroczeniem o 7 dni ustawowego terminu załatwienia sprawy, określonego w art. 35 § 3 kpa²⁵. Wniosek o zmianę koncesji wpłynął do Urzędu w dn. 24.04.2019 r. był kompletny i strona nie została również wezwana do jego uzupełnienia.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną była duża liczba spraw przypadających na okres prowadzenia postępowania, a prowadząca je Naczelnik WRiOŚ pełniła jednocześnie nadzór nad pracą Wydziału oraz merytorycznym rozpatrywaniem wniosków, co spowodowało opóźnienie w wydaniu decyzji.

(akta kontroli str. 22-26, 57-64, 104-105)

W ocenie NIK siedmiodniowe opóźnienie załatwienia sprawy nie spowodowało negatywnych skutków dla przedsiębiorcy.

6. W przypadku wniosku o zmianę koncesji na wydobywanie piasku, który wpłynął do Urzędu w dn. 22.06.2021 r., organ wezwał stronę do uzupełnienia wniosku m.in. o kopię decyzji w sprawie udzielenia koncesji, pomimo wskazania przez stronę we wniosku, że chodzi o zmianę koncesji wydanej przez ten sam organ w dniu 27.06.2013 r., znak: RS.6522.5.2013. Powyższe działanie organu było sprzeczne z przyjętym w postępowaniu administracyjnym rozwiązaniem, określonym w art. 77 § 4, zgodnie z którym fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu.

Starosta wyjaśnił, że powodem, dla którego wystąpiono o uzupełnienie wniosku był brak decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a o dołączenie kopii decyzji w sprawie udzielenia koncesji wystąpiono dodatkowo „przy okazji”.

(akta kontroli str. 22-26, 57-64)

W ocenie NIK, powyższa nieprawidłowość natury formalnej, wobec braku reakcji strony na wezwanie, które obejmowało również konieczność przedłożenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie spowodowała żadnych skutków.

7. W sprawie zakończonej wydaniem w dn. 29.09.2021 r. decyzji w sprawie zmiany koncesji, znak: RS.6522.5.2021 r. organ wezwał pozostałe strony pierwotnej decyzji koncesyjnej w trybie art. 155 kpa do zajęcia stanowiska w sprawie wyrażenia zgody na wnioskowaną zmianę koncesji²⁶ pomimo, że zgodnie z art. 34 ust. 1a pgg przepis ten nie miał zastosowania do zmiany koncesji.

Jak wyjaśnił Starosta, nastąpiło to z powodu rutyny.

(akta kontroli str. 22-26, 57-64, 106-107)

W konsekwencji doszło do przekroczenia terminu na załatwienie sprawy określonego w art. 35 kpa.

8. W trzech na dziewiętnaście prowadzonych spraw²⁷, Naczelnik WRiOŚ przekazała państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, tj. wydane decyzje w sprawie zmiany

²⁵ Termin załatwienia sprawy upłynął w dn. 24.05.2019 r.

²⁶ Pismo znak: RS.6522.5.2021 z dn. 06.09.2021 r.

²⁷ Znak: RS.6522.2.2018, RS.6522.4.2019 oraz RS.6522.5.2021.

koncesji, z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 1395, 1034 oraz 126 dni, w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dn. 16.10.2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenki węgla²⁸

Naczelnik WRiOŚ wyjaśniła, że było to spowodowane nieuwagą.

(akta kontroli str. 43-45, 57-65)

Skutkiem tej nieprawidłowości było pozbawienie państwowej służby geologicznej możliwości wprowadzenia do rejestru obszarów górniczych aktualnych danych.

9. Naczelnik WRiOŚ, dwie z wydanych decyzji²⁹, stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, przekazała do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego z prywatnego adresu poczty elektronicznej, co było sprzeczne z zasadami określonymi § 7 ust. 1 *Regulaminu korzystania z zasobów informatycznych Starostwa*³⁰.

Z wyjaśnień Naczelnik wynika, że nastąpiło to z powodu chęci natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości, a wiadomości wysyłane ze służbowego adresu poczty elektronicznej nie docierały do nadawcy.

Przeprowadzona w trakcie kontroli NIK przez Starostę oraz inspektora ochrony danych osobowych analiza ryzyka naruszenia praw lub wolności w związku z incydentem ochrony danych osobowych wykazała pomijalne ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych i brak konieczności zawiadomienia Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Wskazane środki naprawcze obejmowały m.in. przeprowadzenie szkolenia dla pracowników Urzędu w zakresie przesyłania dokumentacji za pomocą poczty elektronicznej.

(akta kontroli str. 43-45, 47, 65-69, 171-178)

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania administracyjne w sprawie udzielenia koncesji były co do zasady prawidłowo prowadzone przez Starostę. W jednym spośród siedmiu prowadzonych postępowań organ nie wezwał strony do uzupełnienia wniosku, pomimo niewskazania w nim przewidywanego sposobu prowadzenia ruchu zakładu górniczego, w konsekwencji koncesja została udzielona na podstawie niekompletnego wniosku. Ponadto w decyzji tej nie określono terminu rozpoczęcia działalności. Co więcej, w jednym przypadku, pomimo ustawowego obowiązku, Starosta 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 Starostwa zamieszczono szczegółowe informacje o wszelkich warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin, choć obowiązek taki istniał już od 30.04.2018 r.

Osiem z jedenastu postępowań w sprawie zmiany, przeniesienia i wygaśnięcia koncesji było prowadzonych prawidłowo. Prowadząc pozostałe trzy postępowania, organ w jednym przypadku przekroczył termin załatwienia sprawy o siedem dni, w kolejnym – wezwał stronę do uzupełnienia wniosku m.in. o dowód znany mu z urzędu, a w ostatnim niezasadnie zastosował art. 155 kpa, co skutkowało przedłużeniem terminu załatwienia sprawy.

W trzech na dziewiętnaście przypadków, Starosta przekazał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych z opóźnieniem wynoszącym od 126 do 1395 dni. Dwie decyzje zostały wysłane przez Naczelnik WRiOŚ w trakcie kontroli NIK z prywatnego adresu poczty

²⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1469.

²⁹ Znak: RS.6522.4.2019 z 31.05.2019 r. i RS.6522.8.2021 z dn. 22.12.2021 r.

³⁰ Przyjętego zarządzeniem Nr 15 Starosty Wieluńskiego z dn. 01.03.2022 r. w sprawie wprowadzenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Starostwie Powiatowym w Wieluniu.

elektronicznej, tj. w sposób niezgodny obowiązującymi w Starostwie regulacjami wewnętrznymi.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

3.1. Schemat procedury kontroli przedsiębiorców został opracowany i umieszczony w BIP Starostwa dopiero w trakcie kontroli NIK (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W okresie objętym kontrolą, Urząd przeprowadził dwie kontrole doraźne w związku z prowadzonym postępowaniem w sprawie cofnięcia dwóch koncesji. Ponadto w dwóch przypadkach, w związku z zawiadomieniem o wypełnianiu warunków udzielonych koncesji, na wniosek organu samorządu gminnego oraz organu nadzoru górniczego, przeprowadzono oględziny w celu weryfikacji ww. zawiadomień (szczegóły opisano w pkt. 3.3 wystąpienia). W WRiOŚ nie przewidziano przeprowadzania kontroli planowych. W konsekwencji, nie zostały opracowane również kryteria wyboru przedsiębiorców do kontroli, a kontrolą nie objęto innych obowiązujących koncesji. Starosta nie wyjaśnił przyczyn nieprzeprowadzenia kontroli planowych, ograniczając się do stwierdzenia, że nadzór nad realizacją warunków koncesji ograniczał się do przyjmowania i weryfikowania informacji składanych przez przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 18-21, 46-47, 134-137, 142-162)

3.2. W związku z zawiadomieniami Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach³¹, dotyczącymi niepodjęcia działalności w terminie określonym w dwóch koncesjach, w lutym 2020 r. Starosta wezwał przedsiębiorców, w trybie art. 37 ust. 1 pgg do przedstawienia informacji dotyczących opłaty za kopalinę wydobytą ze złóż za lata 2017-2019 oraz informacji o zmianach zasobów złóż. Informację ww. zakresie organ otrzymał wyłącznie w jednym przypadku i wskazywała ona jednoznacznie na brak wydobywania. W drugiej sprawie, strona nie odpowiedziała na wezwanie organu. Następnie organ m.in. przeprowadził we wrześniu 2020 r. kontrole, które potwierdziły brak wydobywania kopaliny. W konsekwencji organ dwukrotnie skierował do przedsiębiorców postanowienia, zawierające wezwanie do rozpoczęcia eksploatacji złóż:

- w pierwszym wezwaniu w terminie 30 dni od dnia otrzymania postanowień,
- w kolejnym (na wniosek przedsiębiorców umotywowany m.in. sytuacją związaną z pandemią) w terminie 5 miesięcy od dnia otrzymania postanowień.

W związku z niewykonaniem ww. obowiązku, w czerwcu 2021 r. Starosta cofnął bez odszkodowania koncesje zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 pgg.

Ww. postępowania prowadzone były z naruszeniem przepisów art. 37 pgg, a także art. 35 § 1 kpa (Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Ponadto kontrole przedsiębiorców zostały przeprowadzone bez obecności przywołanego świadka, tj. z naruszeniem zasad przeprowadzania czynności kontrolnych, określonych w art. 49 ust. 10 Prawa przedsiębiorców (Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 57-64, 126-137)

3.3. W 2019 r. w dwóch przypadkach, zgodnie z art. 37 ust 3 pkt 1 pgg, organ umorzył wszczęte uprzednio postępowanie w sprawie naruszenia warunków określonych w koncesjach. Podstawą wszczęcia tych postępowań były: wnioski organu

³¹ Data wpływu do Starostwa: 27 styczeń 2020 r.

samorządu gminnego o dokonanie kontroli pod kątem naruszenia warunków dot. pasów ochronnych wokół wyrobiska oraz zawiadomienie organu nadzoru górniczego o możliwym rozpoczęciu wydobywania kopaliny przed upływem terminu określonego w koncesji. Przeprowadzone przez pracowników WRiOŚ oględziny nie potwierdziły naruszenia warunków koncesji.

(akta kontroli str. 57-64, 138-162)

3.4. W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły przesłanki do wydania przez Starostę 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. Nie wystąpiły również przypadki stwierdzenia rażącego naruszenia warunków koncesji stanowiące podstawę do naliczenia opłaty dodatkowej, zgodnie z art. 139 ust. 1 i 2 pgg.

(akta kontroli str. 164)

3.5. Wszyscy przedsiębiorcy, którzy uzyskali w okresie objętym kontrolą koncesje zgodnie z wnioskami, składali corocznie Staroście informacje o zmianach zasobów kopalin. W jednym przypadku³² przedsiębiorca złożył informację za 2020 r. z dwutygodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 101 ust. 8 pgg.

Jak wyjaśnił Starosta, w takich przypadkach przypominano przedsiębiorcom pisemnie bądź telefonicznie o konieczności złożenia sprawozdań. Analiza informacji o zmianach zasobów kopaliny polegała na sprawdzeniu, czy podane były wszystkie dane; nie wystąpiły przypadki wystąpienia do koncesjonariuszy o ich uzupełnienie.

(akta kontroli str. 165, 168-169)

3.6. Przedsiębiorcy, którym organ udzielił koncesji na wydobywanie kopalin (wskazane w pkt. 2.2 wystąpienia), co do zasady wywiązywali się z obowiązku terminowego³³ uiszczenia opłat eksploatacyjnych wg obowiązujących w danym roku stawek na rzecz NFOŚiGW oraz właściwych miejscowo gmin, a także przedkładali Staroście informacje (wraz z dowodami wpłat) zawierające dane niezbędne do ustalenia wysokości tych opłat. W okresie objętym kontrolą przedsiębiorcy ci uiszcili na rzecz ww. podmiotów łącznie 94 877 zł (z tego 40% stanowiły opłaty na rzecz NFOŚiGW, 60% na rzecz gmin).

(akta kontroli str. 166-167)

3.7. W latach 2018 – 2022 do Starostwa nie wpłynęły informacje o przypadkach nielegalnej eksploatacji złóż.

(akta kontroli str. 18-21)

3.8. Jedynymi działaniami w zakresie przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji złóż było – wskazane w pkt. 1.2 wystąpienia – ustne zobowiązanie pracowników WRiOŚ do informowania o przypadkach nielegalnej eksploatacji, w razie stwierdzenia tego faktu podczas podróży służbowych. Starosta – uzasadniając to brakiem potrzeby – nie występował z inicjatywą zawarcia porozumień w sprawie nielegalnej eksploatacji kopalin z innymi organami, takimi jak urzędy gmin, organy nadzoru górniczego, urzędy skarbowe, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

(akta kontroli str. 168-169)

³² Złoże objęte koncesją znak: RS.6522.4.2018.

³³ Tylko w jednym przypadku przedsiębiorca uiszczył opłatę z jednodniowym opóźnieniem.

3.9. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące udzielania koncesji lub sprawowania nadzoru geologicznego.

(akta kontroli str. 168-169)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, zarówno obecny Starosta, jak i były Starosta, nie opracowali i nie zamieścili w BIP ogólnego schematu procedury kontroli przedsiębiorców, którym udzielili koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Stanowiło to naruszenie:

- art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (do 29.04.2018 r.),
- art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców (od 30.04.2018 r.).

Jako przyczynę, zarówno obecny, jak i były Starosta wskazał niedopatrzenie. W trakcie kontroli NIK opracowano i umieszczono w BIP (w dn. 31.05.2022 r.) schemat procedury kontroli przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 18-21, 46-47, 70-71)

2. Dwie kontrole przedsiębiorców, zainicjowane w związku z postępowaniami w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin³⁴, zostały przeprowadzone³⁵ przez pracowników WRiOŚ 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, braku zastania na miejscu przedsiębiorców lub osób przez nich upoważnionych do uczestnictwa w kontroli.

Starosta wyjaśnił, że w miejscu potencjalnego zakładu górniczego kontrolujący zastali nieużytek rolny, bez jakichkolwiek śladów, które mogłyby świadczyć o prowadzeniu działalności, a kontrola przypadła na czas gdy urzędy pracowały zdalnie, dlatego zrezygnowano z przywołania świadka.

(akta kontroli str. 134-137)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że celem powyższej regulacji jest zapewnienie wiarygodności dokonanych ustaleń w trakcie kontroli, a obecność pracownika innego urzędu zapobiega ewentualnemu kwestionowaniu przez przedsiębiorcę legalności dowodu (tj. protokołu kontroli) wykorzystanego w prowadzonym postępowaniu.

3. Starosta, jako organ koncesyjny, przeprowadził dwa postępowania w przedmiocie cofnięcia koncesji, w związku z nierozpoczęciem eksploatacji kopalin³⁶, z naruszeniem przepisów art. 37 pgg, a także art. 35 § 1 kpa. I tak: :
- organ w ww. sprawach wydał w tym samym przedmiocie dwa postanowienia tj. postanowienie odpowiednio z dnia 02.12.2021 r oraz z dnia 04.12.2021 r., na mocy których przesunął terminu rozpoczęcia eksploatacji złóż³⁷, określony w uprzednich postanowieniach Starosty z dn. 21.10.2021 r. i 05.11.2020 r., w sytuacji gdy w art. 37 pgg nie przewidziano możliwości wydania więcej niż jednego postanowienia w tej samej kwestii, zaś zmiana postanowienia nie była dopuszczalna na zasadach określonych w art. 154 oraz 155 k.p.a.
 - decyzja została wydana z przekroczeniem ustawowych terminów na załatwienie sprawy określonych w art. 35 kpa. W ww. postępowaniu wystąpiła sytuacja długotrwałej bezczynności organu, skutkująca nieuzasadnionym przedłużeniem prowadzonego postępowania: organ po

³⁴ Sprawy znak: RS.6522.3.2020 i RS.6522.4.2020.

³⁵ w dn. 30.09.2020 r

³⁶ Znak j.w.

³⁷ Nowy termin - 5 miesięcy od dnia otrzymania postanowień.

upływie terminu zawieszenia biegu terminów w postępowaniu administracyjnym, wynikającego z art. 15 zzs ustawy z dn. 02.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁸, podjął działania (tj. zawiadomił strony o kontroli zakładów) dopiero w dniu 31 sierpnia 2020 r. tj. po upływie 99 dni licząc od dnia, w którym nastąpiło wznowienie biegu terminów procesowych i sądowych w postępowaniach administracyjnych.

Starosta wyjaśnił, że wydanie kolejnych postanowień było wyjściem naprzeciw prośbie stron tym bardziej, że sprawy toczyły się w okresie obowiązywania stanu epidemii. Ponadto wydanie tych postanowień skonsultowano z radcą prawnym, który stwierdził, że nie było przeciwwskazań, aby przychylić się do prośby przedsiębiorców. Odnosnie do podjęcia działań dopiero w dniu 31 sierpnia 2020 r., Starosta wyjaśnił, że postępowania w sprawie cofnięcia koncesji prowadzone były w Urzędzie po raz pierwszy; pomimo, że informacje dot. opłat eksploatacyjnych świadczyły o braku wydobywania kopalin, zdecydowano jednak o kontroli w terenie, aby nikt nie zarzucił, że decyzja została wydana „zza biurka”, bez zebrania wszystkich dowodów.

(akta kontroli str. 22-26, 57-64, 126-133)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień, ponownie wskazując, że przepis art. 37 pgg nie dopuszczał bowiem wydania więcej niż jednego postanowienia w tej samej kwestii, natomiast zmiana sentencji pierwotnych postanowień nie była dopuszczalna na zasadach określonych w art. 154 oraz 155 kpa. Odnosząc się do wyjaśnień Starosty w kwestii kontroli przedsiębiorców, NIK nie kwestionuje jej zasadności, lecz podjęcie czynności przez organ dopiero po 99 dniach od upływu terminu w którym nastąpiło wznowienie biegu terminu procesowego w ww. postępowaniach administracyjnych. W ocenie NIK spowodowało to zbędne przedłużenie prowadzonych postępowań.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Starosty 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 z własnej inicjatywy nie prowadził kontroli planowych, jednakże w czterech zgłoszonych przypadkach podjęto działania interwencyjne, które w dwóch sprawach zakończyły się umorzeniem postępowania w sprawie naruszenia warunków określonych w koncesjach, natomiast w kolejnych dwóch – cofnięciem koncesji przedsiębiorcom z powodu nierozpoczęcia wydobywania kopalin w wyznaczonym terminie. Starosta monitorował obowiązek przedłożenia przez koncesjonariuszy informacji o złożach kopalin oraz uiszczenia opłat eksploatacyjnych za ich wydobywanie. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości obejmowały:

- nieopracowanie i niezamieszczenie w BIP ogólnego schematu procedury kontroli przedsiębiorców (powyższy obowiązek ustawowy zrealizowano dopiero w trakcie kontroli NIK),
- przeprowadzenie dwóch kontroli przedsiębiorców z naruszeniem zasad określonych w art. 49 ust. 10 Prawa przedsiębiorców,

³⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 202, ze zm. marca 2020 r. Przepis ten utracił moc z dniem 16 maja 2020 r., w wyniku jego uchylenia na podstawie art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U.2020, poz. 875). W art. 68 ust 7 ww. ustawy nowelizującej wskazano jednocześnie, że terminy, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15 zzs, bieżą dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 14 maja 2020 r. W konsekwencji terminy te ponownie rozpoczęły bieg w dniu 24 maja 2020 r.

- prowadzenie dwóch postępowań w sprawie cofnięcia koncesji z naruszeniem art. 37 pgg i 35 § 1 kpa.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

Uwaga	NIK zwraca uwagę na konieczność zapewnienia prawidłowego prowadzenia postępowań koncesyjnych, w szczególności na obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki.
Wniosek	Wyegzekwowanie od Naczelnik WRiOŚ obowiązku przedłożenia oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za lata 2018 – 2021 oraz sporządzenia analizy ryzyka.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora 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
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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, 13 lipca 2022 r.

Kontroler
Krzysztof Wójcik
Główny specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak



podpis