



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.01.2022

Pan
Jarosław Stawiarski
Marszałek Województwa Lubelskiego

ul. Artura Grottgera 4
20-029 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, 20-029 Lublin, ul. Artura Grottgera 4 (dalej: UM WL).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Stawiarski, Marszałek Województwa Lubelskiego, od 21 listopada 2018 r. Poprzednio, tj. od 24 czerwca 2014 r. do 21 listopada 2018 r., Marszałkiem Województwa Lubelskiego był Sławomir Sosnowski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji. 2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. 3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Anna Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/78/2022 z 31 maja 2022 r. (akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W latach 2018-2022 (I kwartał) Marszałek Województwa Lubelskiego (dalej: Marszałek), jako organ koncesyjny, prowadził postępowania administracyjne związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych przy pomocy Geologa Wojewódzkiego. W Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej UM WL (dalej: BIP) obsługującego organ koncesyjny, zamieszczona została informacja o warunkach uzyskania koncesji i jej przeniesienia oraz inne dokumenty związane z wykonywaniem działalności koncesjonowanej. Na podstawie próby skontrolowanych wniosków o udzielenie koncesji i wydanych na ich podstawie decyzji, stwierdzono, że prawidłowo stosowano przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³. Decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane przez ww. ustawę oraz spełniały wymogi przewidziane dla decyzji administracyjnych. Prawidłowo zostały wydane decyzje o przeniesieniu koncesji⁴, o jej zmianie⁵ oraz o wygaszeniu⁶. Odmowy⁷ udzielenia koncesji zostały wydane na podstawie przesłanek wynikających z Pgg. Marszałek zasięgał opinii właściwego
---------------------	--

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

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm., dalej: Pgg.

⁴ Kontrolą objęto cztery wnioski.

⁵ Kontrolą objęto trzy wnioski.

⁶ Kontrolą objęto trzy wnioski.

⁷ Kontrolą objęto dwie decyzje.

miejscowo wójtą lub burmistrza przed wydaniem koncesji oraz przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych lub wykreślenia z tego rejestru.

Wdrożono skuteczny system monitorowania wypełniania przez przedsiębiorców obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych oraz składania informacji o zmianach zasobów złóż kopalin. Jednakże monitorowanie przestrzegania warunków wykonywania koncesji w miejscu wydobywania kopalin ze złóż, ograniczono do skontrolowania 20 koncesji (przy 147 koncesjach obowiązujących w latach 2018-2021), przy czym w okresie 2019-2021 wyłącznie w formie kontroli doraźnych.

W informacji dotyczącej wniosku o udzielenie koncesji na stronie BIP nie wskazano, jakich dowodów żądać będzie organ koncesyjny, na okoliczność posiadania lub dysponowania przez przedsiębiorcę niezbędnymi środkami finansowymi, technicznymi i kadrowymi. Spowodowało to, że wnioskodawcy różnie realizowali obowiązki, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg.

Wbrew regulacjom wewnętrznym w UM WL nie dokonywano identyfikacji ryzyka i nie szacowano prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz możliwych skutków w obszarze związanym z wydawaniem i monitorowaniem spełniania warunków koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

Zadania związane z udzielaniem koncesji były poddane audytowi wewnętrznemu, ale wyłącznie w zakresie prawidłowości wydawania decyzji koncesyjnych.

Zadania Marszałka w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych w 2018 r. wykonywało trzech pracowników posiadających wykształcenie geologiczne, a w latach 2019-2022 (do dnia zakończenia kontroli) dwóch, w tym Geolog Wojewódzki. Warunki organizacyjne pozwoliły wprowadzić na realizację zadań w zakresie udzielania i monitorowania spełniania warunków koncesji na wydobywanie kopalin stałych, jednak braki kadrowe były przyczyną niepełnego wykonywania zadań organu w zakresie kontroli przedsiębiorców, tj. nieopracowania kryteriów wyboru podmiotów do kontroli oraz zaniechania planowania kontroli w zakresie objętym badaniami NIK. Schemat procedury kontroli przedsiębiorców, w tym w zakresie objętym Pgg, został opracowany dopiero w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych i zamieszczony w BIP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Marszałek realizował zadania administracji geologicznej przy pomocy Geologa Wojewódzkiego, który był Kierownikiem Oddziału Geologii w Departamencie Środowiska i Zasobów Naturalnych⁹ UM WL (dalej: Departament).

(akta kontroli tom I str. 389-402)

⁸ 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.

⁹ Do 25 marca 2019 r. Departament Rolnictwa i Środowiska.

1.2. Pracownik zatrudniony na stanowisku Geologa Wojewódzkiego posiadał wykształcenie kierunkowe w zakresie geologii¹⁰ oraz – od 2012 r. - kwalifikacje do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi kategorii III w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin pospolitych, z wyłączeniem solanek, wód leczniczych i termalnych.

(akta kontroli tom I str. 389-402)

1.3. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym UM WL¹¹ do zadań Oddziału Geologii, należało m.in.: prowadzenie spraw związanych z przygotowywaniem koncesji na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej oraz sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji, opiniowanie koncesji wydawanych przez starostów na wydobywanie kopalin, oraz sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji, wydawanie decyzji ustalających opłaty eksploatacyjne w razie niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty albo wniesienia opłaty w wysokości nasuwającej zastrzeżenia, współpraca z Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym w Warszawie (dalej: PIG-PIB), polegająca na przekazywaniu wskazanych w Pgg decyzji i dokumentacji.

(akta kontroli tom I str. 414-421)

Zadania związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji nie były realizowane na podstawie umów zlecenia.

Wykonywali je pracownicy zatrudnieni w Oddziale Geologii na stanowiskach związanych z prowadzeniem postępowań koncesyjnych, którzy legitymowali się wykształceniem geologicznym. Pracownik zatrudniony na stanowisku ds. geologii złożowej, poza ukończonymi studiami wyższymi geologicznymi, posiadał kwalifikacje geologiczne kategorii III do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. W Filii UM WL w Chełmie, do 14 października 2018 r., zatrudniony był pracownik z wykształceniem geologicznym, zajmujący stanowisko ds. geologii, podlegający merytorycznie Geologowi Wojewódzkiemu. Zakres jego obowiązków obejmował m.in.: przygotowywanie koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych, decyzji stwierdzających wygaśnięcie, przeniesienie koncesji, decyzji ustalających wysokość opłaty eksploatacyjnej w razie niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku jej wniesienia, opiniowanie koncesji wydawanych przez starostów.

Pozostali pracownicy Oddziału, tj. zatrudnieni na stanowiskach: ds. archiwum i udostępniania informacji geologicznych, ds. ewidencji złóż i opłat eksploatacyjnych oraz geologii inżynierskiej i uzgodnień w planowaniu przestrzennym nie legitymowali się wykształceniem geologicznym.

Zadania Oddziału zostały ujęte w zakresach obowiązków poszczególnych pracowników.

W 2018 r. zadania objęte niniejszą kontrolą wykonywały trzy osoby o kwalifikacjach geologicznych, natomiast w latach 2019-2022 dwie, w tym Kierownik Oddziału Geologii – Geolog Wojewódzki. Obciążenie pracowników obowiązkami wynikającymi z realizacji wspomnianego wyżej zadania obejmowało m.in. rozpatrzenie 180 wniosków dotyczących spraw związanych z wydobywaniem

¹⁰ Ukończone w 1994 r. studia wyższe w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie na kierunku Górnictwo i Geologia (specjalność: Geologia złóż ropy i gazu).

¹¹ Do 25 marca 2019 r. obowiązywał Regulamin organizacyjny określony w załączniku do uchwały Zarządu Województwa Lubelskiego nr CLXII/1916/08 z 16 września 2008 r., a następnie Regulamin organizacyjny ustalony uchwałą Zarządu Województwa Lubelskiego nr XXIX/611/2019 z 25 marca 2019 r. Tekst jednolity Regulaminu ustalony został w załączniku do uchwały Zarządu Województwa Lubelskiego nr CCCXLI/5967/2022 z 2 marca 2022 r.

kopalin stałych¹², które wpłynęły do UM WL w okresie objętym kontrolą NIK oraz opiniowanie 117 wniosków o udzielenie koncesji przez inne organy koncesyjne. Przy tej obsadzie pracowniczej wydano 166 decyzji, w tym: 65 w sprawie udzielenia koncesji, 46 w sprawie zmiany koncesji, 43 wygaszenia koncesji, 10 przeniesienia, dwie o odmowie udzielenia koncesji; kontrolowano prawidłowość naliczania i wnoszenia opłat eksploatacyjnych oraz wywiązywania się z obowiązku przekazywania informacji o zmianach zasobów złóż; prowadzono kontrole w terenie.

(akta kontroli tom I str. 272-282, 317, 360-388, tom II str. 48-61)

1.4. W latach 2018-2022 (I kwartał) zadania związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

Od lutego do kwietnia 2020 r. w UM WL przeprowadzony został audyt wewnętrzny w zakresie procesu wydawania decyzji administracyjnych, którym objęty został także Oddział Geologii, jako wydający decyzje administracyjne m.in. udzielające, cofające, zmieniające, stwierdzające wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oraz określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopalin. W sprawozdaniu z audytu stwierdzono, że proces wydawania decyzji administracyjnych przebiegał prawidłowo. Wskazano jednak na nieprawidłowości polegające m.in. na nieprzesyłaniu kopii decyzji ministrowi właściwemu ds. środowiska, błędnym oznaczeniu działek, na których miały zostać przeprowadzone roboty geologiczne i górnicze (w trzech badanych sprawach), braku w dokumentacji będącej podstawą rozstrzygnięcia sprawy dowodu istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej (w pięciu przypadkach) oraz niezalaczeniu przekrojów geologicznych (w jednej ze spraw). Audytor stwierdził, że w celu wyeliminowania nieprawidłowości konieczne jest wzmocnienie nadzoru Kierownika Oddziału Geologii nad podległymi pracownikami. Wskazał też, że stanowisko ds. geologii w żadnej z trzech filii UM WL¹³ nie zostało obsadzone, w związku z czym zauważył potrzebę przeprowadzenia naborów na wolne stanowiska na odpowiednią część etatu lub przyznanie pracownikom stosownych dodatków motywacyjnych.

Obowiązujący podczas kontroli NIK Regulamin organizacyjny z 2 marca 2022 r. nie przewidywał w filiach UM WL stanowisk pracy, na których wykonuje się zadania związane z koncesjami na wydobywanie kopalin ze złóż.

(akta kontroli tom I str. 340-359)

1.5. Zarządzeniem Marszałka nr 37/2011 z 29 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Marszałkowskim i wojewódzkich jednostkach organizacyjnych systemu kontroli zarządczej¹⁴, na podstawie § 2 ust. 1 i § 5 ust. 4, nałożony został na kierowników komórek organizacyjnych obowiązek dokonywania identyfikacji ryzyka nie rzadziej niż raz w roku, z oszacowaniem prawdopodobieństwa jego wystąpienia i możliwych jego skutków.

Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowanie warunków udzielonych koncesji nie było objęte kontrolą zarządczą, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 159-160, 422-435, tom II str. 563-569)

¹² Ze 180 wniosków, które wpłynęły do UM WL, 70 dotyczyło udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż, 51 zmiany takich koncesji, 43 wygaszenia, 12 przeniesienia, a cztery potwierdzenia prawa do wykonywania uprawnień z koncesji nabytych w drodze spadku.

¹³ Biała Podlaska, Zamość, Chełm.

¹⁴ Wydanego na podstawie art. 43 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547) oraz art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.). Dalej: zarządzenie w sprawie systemu kontroli zarządczej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UM WL w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą w UM WL nie dokonywano identyfikacji ryzyka i nie szacowano prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz możliwych skutków w obszarze związanym z wydawaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowaniem przestrzegania warunków udzielonych koncesji.

Dokonywania takich czynności, nie rzadziej niż raz w roku, wymagał od kierownika komórki organizacyjnej § 5 ust. 4 zarządzenia w sprawie systemu kontroli zarządczej.

Dyrektor Departamentu nie odniósł się bezpośrednio do przyczyn braku identyfikacji ryzyk w ww. zakresie. Wyjaśnił natomiast, że w latach objętych kontrolą w rocznych Planach działalności UM WL¹⁵ nie uwzględniono zadań wykonywanych przez Oddział Geologii, ze względu na to, że większość zadań realizowanych przez Departament wynika z ustaw (przede wszystkim Prawa geologicznego i górniczego), a w Planie ujmuje się wyłącznie propozycje celów strategicznych wynikających ze „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 r.”¹⁶ Są to zazwyczaj zadania z zakresu edukacji ekologicznej, ochrony środowiska, przyrody, odnawialnych źródeł energii oraz gospodarki niskoemisyjnej, mające na celu poszerzenie wiedzy mieszkańców województwa lubelskiego.

(akta kontroli tom I str. 159-160, 422-435, tom II str. 563-569)

OCENA CZĄSTKOWA

W UM WL zapewniono warunki organizacyjne do prowadzenia spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych, wyznaczając komórkę organizacyjną, której zostały przypisane te zadania. Wskazano stanowiska pracy, na których wymagane było wykształcenie geologiczne i zatrudniono osoby legitymujące się odpowiednimi kwalifikacjami. Nie dokonywano natomiast corocznej identyfikacji ryzyka i nie szacowano prawdopodobieństwa i możliwych skutków jego wystąpienia w obszarze związanym z wydawaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowaniem przestrzegania warunków udzielonych koncesji, pomimo, że obowiązki w tym zakresie wynikały z zarządzenia w sprawie systemu kontroli zarządczej.

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W BIP na stronie podmiotowej UM WL zamieszczono informację o warunkach uzyskania koncesji¹⁷, w tym m.in. wzór wniosku i wymagane załączniki (projekt zagospodarowania złoża, kopia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną, wypis z ewidencji gruntów i budynków w przypadku potwierdzenia danych właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność), wysokość opłaty skarbowej, sposób i miejsce składania dokumentów, termin załatwienia sprawy, tryb odwoławczy i informacje dodatkowe.

W zakresie wymagań, co do treści wniosku zacytowano wymagania ustawowe wynikające z art. 24 ust. 1 pkt 1-9 oraz art. 26 ust. 1 Pgg.

(akta kontroli tom I str. 403-406)

W informacji nie określono rodzajów dokumentów potwierdzających spełnienie przez wnioskodawcę warunków, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg, tj. dysponowania środkami w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności.

¹⁵ Plany działalności UM WL określały dla poszczególnych departamentów: cel, zadania w ramach celu, dokument, z którego cel wynika i miernik.

¹⁶ Uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego nr XXIV/406/2021 z 29 marca 2021 r.

¹⁷ Karta sprawy „Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin”.

Wnioskodawcy (w próbie skontrolowanych 15 wniosków) różnie interpretowali ten obowiązek. Składali w tym zakresie przede wszystkim oświadczenia w treści wniosku, a jeden, z własnej inicjatywy, dołączył zaświadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i z Urzędu Skarbowego.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że przedsiębiorca we wniosku o udzielenie koncesji ma określić środki, jakimi dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Dysponowanie oznacza nie tylko posiadanie własnych środków, ale również tych, które zostały przedsiębiorcy oddane w posiadanie zależne, ograniczone czasowo (np. kredyt, leasing maszyn itp.). Przedsiębiorcy zazwyczaj we wniosku oświadczali, że posiadają odpowiednie środki finansowe i sprzęt niezbędny do prac przygotowawczych i wydobywczych. Ustawodawca nie określił, jakimi dokumentami należy udowodnić tę okoliczność. W związku z tym organ koncesyjny nie wymagał przedkładania dokumentów. W swoich działaniach, stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁸, kierował się zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów.

(akta kontroli tom I str. 157-197)

2.2. Wg stanu na 1 stycznia 2018 r. obowiązywało 117 decyzji koncesyjnych, a na 31 marca 2022 r. 147.

(akta kontroli tom I str. 256-271)

2.3. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wpłynęło 70 wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż, wydano 65 decyzji o udzieleniu koncesji i dwie decyzje odmowne, trzy wnioski załatwiono w inny sposób¹⁹.

(akta kontroli tom I str. 272-282)

2.4. Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. przeprowadzono łącznie 180 postępowań koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych, w tym rozpoznano 70 wniosków o udzielenie koncesji, 43 o wygaszenie, 51 o zmianę koncesji, 12 o przeniesienie koncesji oraz cztery o potwierdzenie możliwości wykonywania koncesji w związku z postępowaniem spadkowym, gdy w skład spadku wchodziły prawa z koncesji.

(akta kontroli tom I str. 255, 272-282)

2.5. Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wydano 46 decyzji w sprawie zmiany koncesji²⁰ oraz 10 w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot²¹. Nie wydawano decyzji o cofnięciu koncesji.

(akta kontroli tom I str. 255, 272-282)

2.6. Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wydano 43 decyzje o wygaszeniu koncesji.

(akta kontroli tom I str. 255, 272-282)

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm., dalej: Prawo przedsiębiorców.

¹⁹ W trzech pozostałych sprawach: w jednej wezwano do uzupełnienia wniosku po czym – w związku z nieuzupełnieniem - sprawę pozostawiono bez rozpoznania, w drugiej umorzono postępowanie, w trzeciej sprawę przekazano do Ministerstwa Środowiska.

²⁰ Do UM WL wpłynęło 51 wniosków o zmianę koncesji, z których 46 załatwiono decyzją o zmianie koncesji, dwa postępowania umorzono, dwa postępowania, po bezskutecznym wezwaniu do uzupełnienia wniosku, pozostawiono bez rozpoznania, jedno postępowanie zawieszono na wniosek strony.

²¹ Do UM WL wpłynęło 12 wniosków o przeniesienie koncesji, z których zgodnie z wnioskiem załatwiono 10, w jednym przypadku postępowanie koncesyjne zostało umorzone, a w przypadku jednego stwierdzono, że stan faktyczny nie uzasadnia wydania decyzji o przeniesieniu koncesji, ponieważ wnioskodawca (spółka handlowa) stał się sukcesorem praw z koncesji.

2.7. W okresie objętym kontrolą zaopiniowano ogółem 117 wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, z tego: 41 w 2018 r., 32 w 2019 r., 23 w 2020 r., 17 w 2021 r. i cztery w 2022 r. (do 31 marca).

(akta kontroli tom I str. 255, 326-331)

2.8. Badanie próby 15 wniosków, na podstawie których udzielono koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż wykazało, że:

- w 15 przypadkach koncesja została udzielona na podstawie kompletnego wniosku, a wnioskodawcy załączyli wymagane dokumenty: wypisy z ewidencji gruntów i budynków, dowody istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej, kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną, dowody istnienia prawa przysługującego wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej (np. dowód przyrzeczenia jego ustanowienia);
- przedsiębiorcy oświadczyli we wniosku, że posiadają albo dysponują środkami w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, podając np. nazwy maszyn i urządzeń, którymi będą się posługiwać;
- potwierdzili prowadzenie działalności wydobywczej przez dołączenie odpisów z Krajowego Rejestru Sądowego przedsiębiorców (wskazującego m.in. na rodzaj prowadzonej działalności, termin jej rozpoczęcia, składanie sprawozdań finansowych) lub z Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej;
- w jednym przypadku do wniosku dołączone zostały zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne;
- wnioskodawcy przed złożeniem wniosku wnieśli opłatę skarbową w wymaganej wysokości, na rachunek bankowy Urzędu Miasta Lublin²², co każdorazowo potwierdzano na decyzji koncesyjnej (w stopce dokumentu).

(akta kontroli tom I str. 436-457, tom II str. 98-236)

Prowadząc postępowanie w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż, UM WL dysponował potwierdzonymi przez odpowiednie organy państwowe i samorządowe informacjami o uwarunkowaniach i skutkach dla środowiska zamierzonej działalności wydobywczej. Na etapie złożenia wniosku o udzielenie koncesji źródłem wiedzy w tym zakresie były:

- decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach,
- projekty zagospodarowania złoża, określające wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem, w szczególności technologię eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko,
- załączniki graficzne, określające przewidywany teren, na którym będzie realizowana działalność wydobywcza oraz obszar, na który będzie ona oddziaływać.

Na podstawie 15 skontrolowanych wniosków stwierdzono, że w każdym przypadku załączona była decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, projekt zagospodarowania złoża, załącznik graficzny. Wydając decyzje koncesyjne, UM WL analizował wnioski wraz z dołączonymi do nich dokumentami. W żadnej z tych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²³, wójt albo burmistrz nie stwierdził obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia (planowanego wydobywania kopalin ze złóż) na środowisko. Według ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach mogły zostać określone istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia. W

²² Na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1923, ze zm.); w kwocie 616 zł wynikającej z załącznika do ww. ustawy - część III punkt 44.

²³ Wydanych na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.), dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

decyzjach środowiskowych odnoszących się np. do złóż „Łukowce I” oraz „Górka Lubartowska VII”, na stronę postępowania w sprawie decyzji środowiskowej nałożono m.in. następujące obowiązki: prowadzenie naprawy i konserwacji sprzętu technicznego wykorzystywanego do eksploatacji poza terenem kopalni, posiadania sorbentów do usuwania ewentualnych wycieków płynów eksploatacyjnych, wyposażenie terenu eksploatacji w przenośne toalety, które należy opróżniać przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwa, prowadzenie eksploatacji w sposób zapewniający bezpieczeństwo chronionym gatunkom zwierząt (odcinki ścian, na których zostaną założone gniazda albo nory nie mogą być eksploatowane do czasu wyprowadzenia lęgów), prowadzenie wycinki drzew tylko w niezbędnym zakresie, w określonym terminie.

W skontrolowanych sprawach nie było decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określających wymagania dotyczące ochrony środowiska, konieczne do uwzględnienia w koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, udzielanych na podstawie Pgg, nakładających obowiązek unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz nakładających obowiązek monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko²⁴.

(akta kontroli tom I str. 436-458, tom II str. 120-126, 194-206, tom III str. 1-190)

2.9. Dokumentacja skontrolowanych wniosków koncesyjnych wykazała, że wnioskodawcy byli traktowani w ten sam sposób, tj. UM WL żądał w trakcie postępowania administracyjnego związanego z udzieleniem koncesji, danych i dokumentów w tym samym zakresie, wynikającym z art. 24 ust. 1 – 3 Pgg.

(akta kontroli tom I str. 436-457)

2.10. Na podstawie skontrolowanych 15 wniosków o wydanie koncesji stwierdzono, że po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, wydane zostały decyzje orzekające o udzieleniu koncesji zgodnie ze złożonym wnioskiem.

Podstawę prawną decyzji stanowiły przepisy art. 22 ust. 4, art. 32 ust. 1 i art. 161 ust. 1 Pgg. Wskazywano też art. 37 Prawa przedsiębiorców²⁵ oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶.

Decyzje zawierały elementy wymagane w art. 30 ust. 1 Pgg, tj. określenie: rodzaju i sposobu wykonywania zamierzonej działalności; przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność; czasu obowiązywania koncesji; terminu rozpoczęcia działalności określonej koncesją.

Decyzje koncesyjne spełniały wymagania decyzji administracyjnej wynikające z art. 107 § 1 pkt 1-8 Kpa.

Uzasadnienie faktyczne każdej z decyzji wskazywało udowodnione fakty oraz przytoczenie przepisów prawa. Decyzje te były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania. Strony postępowania koncesyjnego były informowane o prawie do wniesienia odwołania.

Decyzje były doręczane stronie, właściwemu z uwagi na położenie złoża staroście i wójtowi gminy oraz wymienionym w Pgg instytucjom²⁷. Doręczenie decyzji było dokumentowane. W latach 2018-2020 kopie decyzji nie były doręczane ministrowi właściwemu ds. środowiska. Od 2021 r. doręczano je Ministrowi Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli tom I str. 458)

²⁴ Na podstawie art. 84 ust. 1a ww. ustawy.

²⁵ Wcześniej art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 poz. 2168, ze zm.).

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

²⁷ Zgodnie z art. 40 ust. 1 Pgg kopie decyzji koncesyjnych powinny zostać doręczone niezwłocznie właściwym miejscowo organom koncesyjnym, organom nadzoru górniczego i wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), a także Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz państwowej służbie geologicznej.

2.11. W 15 skontrolowanych sprawach koncesyjnych, udzielenie koncesji było poprzedzone analizą zgodności lokalizacji miejsc wydobywania kopalin z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub w przypadku braku planu (dwa przypadki w skontrolowanej próbie) ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Udokumentowane to zostało postanowieniami wójtów lub burmistrzów właściwych ze względu na położenie złoża objętego koncesją²⁸, z którymi uzgadniano projekty decyzji o udzieleniu koncesji. Decyzje (15) wydane na podstawie skontrolowanych wniosków zostały pozytywnie i bezwarunkowo zaopiniowane przez ww. organy.

(akta kontroli tom I str. 436-457, tom II str. 141-157, 213-226)

2.12. W okresie objętym kontrolą w badanych postępowaniach o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych, poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, nie stwierdzono przypadków zastosowania przepisów art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

(akta kontroli tom I str. 436-457, 483, tom II str. 120-126, 194-206)

2.13. Na próbie pięciu spraw dotyczących przeniesienia uprawnień wynikających z koncesji na innego przedsiębiorcę²⁹ stwierdzono, że:

- wnioski zawierały wymagane elementy, a załączona do nich dokumentacja była kompletna,
- w czterech przypadkach podstawą prawną wydanej decyzji był art. 36 ust. 1 Pgg,
- w jednym przypadku³⁰ nie wydano decyzji i poinformowano wnioskodawcę, że zgodnie z art. 494 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³¹, na spółkę przejmującą, w tym wypadku wnioskodawcę, przechodzą z dniem połączenia m.in. koncesje przyznane spółce przejmowanej.

(akta kontroli tom I str. 459-460)

Analiza trzech postępowań w sprawie zmiany koncesji³² wykazała, że wnioski odpowiadały wymaganiom określonym w Pgg, a załączona do nich dokumentacja była kompletna. W dwóch przypadkach orzeczono o zmianie koncesji, a podstawą prawną decyzji stanowił art. 34 ust. 1 i ust. 1a oraz art. 22 ust. 4 Pgg. W jednym przypadku zawieszono postępowanie w sprawie zmiany koncesji³³, gdyż zachodził wymóg uzyskania przez przedsiębiorcę nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla wnioskowanej zmiany koncesji.

(akta kontroli tom I str. 155-157, 462-465)

Badanie trzech spraw dotyczących wygaszenia koncesji³⁴ wykazało, że:

- wnioski zawierały wymagane elementy, a załączona do nich dokumentacja była kompletna,
- podstawą prawną wydania decyzji był art. 38 ust. 1 pkt 2 lub art. 38 ust. 1 pkt 5 Pgg, w zależności od wskazanych przez przedsiębiorcę okoliczności zaniechania wydobywania.

(akta kontroli tom I str. 462-465)

W latach 2018-2020 właściwemu ministrowi ds. środowiska nie doręczono dziewięciu³⁵ (z 15 zbadanych) decyzji o udzieleniu koncesji. Dyrektor Departamentu

²⁸ Na podstawie art. 23 ust. 2a pkt 1 Pgg w związku z art. 106 § 3 Kpa.

²⁹ Złoża: „Okrzeja”, „Ossówka”, „Biardy-1”, „Niedźwiada”, „Łukowisko II”.

³⁰ Złoże „Łukowisko II”.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1467.

³² Złoża „Świdry III”, „Kolonias Domaszewska IV”, „Niemce-Rokitno II-NE”.

³³ Złoże „Kolonias Domaszewska IV”.

³⁴ Złoża „Puławy-Wólka Profecka”, „Dąbrowa”, „Chrzęchów I”.

³⁵ Decyzje dotyczące złóż: „Oszczylwik I” z 23 kwietnia 2018 r.; „Chrustne VI” z 10 maja 2018 r.; „Baranów I-1” z 16 maja 2018 r.; „Wólka Gościeradowska A” z 4 lutego 2019 r.; „Górka Lubartowska VIII” z 18 kwietnia 2019 r.;

wyjaśnił, że w latach 2018-2020 kopie decyzji były doręczane właściwemu miejscowo staroście, a nie ministrowi. Po zaleceniach audytu wewnętrznego zaczęto te decyzje doręczać do ministra jako właściwego miejscowo organu administracji geologicznej (obejmujący obszar kraju).

(akta kontroli tom I str. 484)

Nie udokumentowano doręczenia jednej decyzji DŚ-II.7422.20.2019.MASK z 17 września 2019 r.³⁶ właściwemu wójtowi i staroście.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że w aktach sprawy brak jest zwrotnego potwierdzenia odbioru przez wójta i starostę. W systemie widnieje jednak informacja o przekazaniu ww. decyzji do wysyłki przez kancelarię 17 września 2019 r. o godz. 10:34, w związku z czym prawdopodobnie dowody doręczenia zaginęły.

(akta kontroli tom I str. 466-467, 485, tom II str. 41-43)

Wbrew art. 40 ust. 1 Pgg nie doręczono decyzji DŚ-II.7422.6.2020.MASK z 29 stycznia 2020 r.³⁷ Okręgowemu Urzędowi Górniczemu w Lublinie, wójtowi, staroście, Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego i Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, mimo że podmioty te wskazano w rozdzielniku.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że niedoręczenie decyzji było spowodowane dużą ilością wniosków, które wówczas musiał rozpatrzyć pracownik odpowiedzialny za prowadzenie tej sprawy, a także zaangażowaniem pracowników Departamentu w rejestrację do Bazy Danych Odpadów bardzo dużej liczby przedsiębiorców. Skany dokumentów zostały wprowadzone do EZD, ale nie zostały wysłane.

(akta kontroli tom I str. 466-467, 458, 485, tom II str. 44-47)

2.14. W okresie objętym kontrolą wydane zostały dwie decyzje o odmowie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin³⁸.

Podstawą prawną odmowy był art. 29 ust. 1 Pgg, po negatywnym zaopiniowaniu projektu decyzji koncesyjnej. W jednym przypadku przyczyną nieudzielenia koncesji było położenie złoża w bezpośrednim sąsiedztwie gminnego ujęcia wody, dla którego nie wyznaczono strefy ochronnej. W przypadku drugiej odmowy, wójt gminy negatywnie uzgodnił projekt koncesji, ponieważ jej udzielenie w projektowanym obszarze górniczym naruszyłoby sposób wykorzystania nieruchomości ustalony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy.

(akta kontroli tom I str. 3-154)

2.15. W skontrolowanych wnioskach (15) Marszałek wypełnił obowiązek wynikający z art. 23 ust. 2 pkt 2 Pgg, polegający na uzyskaniu opinii wójta lub burmistrza właściwego ze względu na miejsce wykonywania działalności w odniesieniu do udzielenia koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin.

W aktach skontrolowanych spraw udokumentowano wykonanie tego obowiązku zamieszczając pismo kierowane do właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, z załącznikami w postaci projektu decyzji koncesyjnej oraz mapy projektowanego obszaru i terenu górniczego. Doręczenie pisma było dokumentowane potwierdzeniem odbioru. W skontrolowanych sprawach projekty decyzji zostały pozytywnie zaopiniowane.

(akta kontroli tom II str. 153, 221, 328-329)

2.16. Marszałek przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych. W aktach

„Górka Lubartowska Leszkowice” z 18 kwietnia 2019 r.; „Puławy III” z 7 lutego 2020 r.; „Górka Lubartowska IX” z 9 marca 2020 r.; „Liśnik Duży Kolonia II” z 19 maja 2020 r.

³⁶ Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji dotyczącej złoża „Dąbrowa”.

³⁷ Dotyczącej złoża „Chrzążów I”.

³⁸ Ze złoża „Szarowola II” i z części złoża „Borysów”.

15 skontrolowanych spraw zakończonych udzieleniem koncesji znajdowały się zawiadomienia kierowane przez PIG-PIB (organ państwowej służby geologicznej³⁹), informujące UM WL o dokonaniu wpisu do rejestru. Dotyczyło to także trzech skontrolowanych przypadków wygaszenia decyzji o udzieleniu koncesji⁴⁰, w których PIG-BIP poinformował o wykreśleniu złoża z rejestru.

(akta kontroli tom I str. 208-254)

2.17. W Departamencie nie obowiązywały pisemne procedury określające mechanizmy bieżącej kontroli przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji.

Stosowana w praktyce procedura załatwiania tych spraw, uwzględniała mechanizmy kontrolne nad prawidłowością postępowania na każdym jego etapie. Wnioski koncesyjne były dekretowane przez Dyrektora Departamentu na Kierownika Oddziału Geologii, a następnie przez niego na pracownika merytorycznego. Po założeniu przez pracownika akt sprawy, wniosek był sprawdzany w zakresie: prawa wnioskodawcy do nieruchomości, w granicach których ma być prowadzona działalność (na podstawie wypisu z ewidencji gruntów i budynków), prawa do korzystania z informacji geologicznej, prawidłowości wykonania projektu zagospodarowania złoża, treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, opłacenia wniosku wymaganą opłatą skarbową, podpisu uprawnionej osoby, poprawności danych wnioskodawcy w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub w Krajowym Rejestrze Sądowym, poprawności podanych we wniosku współrzędnych granic wyznaczonego obszaru i terenu górniczego w systemie MIDAS, prowadzonym przez PIG-PIB. Jeżeli wniosek był poprawny i kompletny, pracownik sporządzał projekt decyzji oraz pisma do wójta lub burmistrza o uzgodnienie udzielenia koncesji, parałował i przekazywał do podpisu Geologowi Wojewódzkiemu, a następnie do wysyłki. Po otrzymaniu uzgodnienia, pracownik parałował projekt decyzji koncesyjnej i przedkładał do akceptacji Kierownikowi Oddziału, a następnie radcy prawnemu. Po akceptacji wymienionych osób, decyzję, w odpowiedniej liczbie egzemplarzy, przedkładał do podpisu Geologowi Wojewódzkiemu. Podpisaną decyzję pracownik przygotowywał do wysyłki w formie papierowej na adres wnioskodawcy (wraz projektem zagospodarowania złoża) oraz zainteresowanym stronom. Z sekretariatu Departamentu była ona przekazywana do wysyłki przez kancelarię ogólną. Kopie decyzji (skan) przekazywano w systemie EZD Geologowi Wojewódzkiemu w celu złożenia podpisu kwalifikowanego, a następnie do kancelarii ogólnej, by wysłać przez e-puap organom wskazanym w Pgg.

(akta kontroli tom II str. 561-562)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UM WL w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z obowiązującymi przepisami, udzielano koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Przy wydawaniu decyzji koncesyjnych przestrzegano przepisów Pgg. Decyzje zawierały elementy wymagane przepisami Kpa, a przedsiębiorcy w sprawach koncesyjnych byli traktowani w ten sam sposób.

OBSZAR

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą nie określono ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców. W związku z tym nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców, a wcześniej z art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (uchylonej z dniem 30 kwietnia 2018 r.), tj. nie

³⁹ Zgodnie z art. 163 ust. 1 Pgg.

⁴⁰ Koncesje: RŚ-IV.7422.3.2018.MASK złożo „Puławy – Wólka Profecka”, DŚ-II.7422.20.2019.MASK złożo „Dąbrowa”, DŚ-II.7422.6.2020.MASK „Chrzęchów I”.

zamieszczono w BIP ogólnego schematu tych procedur, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W dniu 5 sierpnia 2022 r., tj. w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych w UM WL określono ogólny schemat procedur kontroli przedsiębiorców i zamieszczono w BIP.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że do 5 sierpnia 2022 r. realizowane przez Oddział Geologii kontrole wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków z tytułu udzielonych koncesji odbywały się w oparciu o rozdział 5 Prawa przedsiębiorców i przebiegały w następujący sposób: 1) przygotowanie upoważnień do przeprowadzenia kontroli; 2) zawiadomienie przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli; 3) przeprowadzenie kontroli w miejscu prowadzenia działalności, podczas której sprawdzano w szczególności: prowadzenie działalności wydobywczej zgodnie z projektem zagospodarowania złoża, wyznaczenie granic obszaru i terenu górniczego w terenie, operat ewidencyjny zasobów złoża kopaliny w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca nie przekracza granic obszaru i terenu górniczego, zgodność wydobycia z opłatami eksploatacyjnymi; 4) sporządzenie protokołu.

Zamieszczony w sierpniu 2022 r. w BIP ogólny schemat procedury przeprowadzania kontroli przedsiębiorców, w tym posiadających koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż, obejmował ww. czynności.

(akta kontroli tom I str. 322, 474, tom II str. 570-573)

Analiza dokumentacji z 17 kontroli przeprowadzonych przez upoważnionych przez Marszałka pracowników Oddziału Geologii UM WL wykazała, że każdorazowo zawiadamiano przedsiębiorców⁴¹ o planowanym terminie przeprowadzenia czynności kontrolnych z ich udziałem, a ustalenia dokumentowane były w protokołach podpisanych przez kontrolowanych.

(akta kontroli tom I str. 310-313, tom II str. 472-509)

3.2. W UM WL nie opracowano kryteriów wyboru przedsiębiorców do kontroli. Planując kontrole na 2018 r. wzięto pod uwagę przedsiębiorców, którzy nie byli kontrolowani od 1 stycznia 2006 r., tj. od czasu przekazania kompetencji wojewodów, jako organów administracji geologicznej stopnia wojewódzkiego, marszałkom województw, na podstawie art. 8 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁴².

W przypadku kontroli doraźnych kierowano się przede wszystkim powiadomieniami Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas kontroli organu nadzoru górniczego, a także osób prywatnych o naruszeniach podczas eksploatacji złóż.

(akta kontroli tom II str. 560)

3.3. W okresie objętym kontrolą Oddział Geologii przeprowadził 20 kontroli w zakresie wypełniania warunków udzielonych koncesji, w tym dziewięć kontroli planowych (wszystkie w 2018 r.) i 11 doraźnych (sześć w 2019 r., trzy w 2020 r. i dwie w 2021 r.).

W 2018 r. zaplanowano⁴³ 13 kontroli przestrzegania warunków udzielonych koncesji, z tego zrealizowano dziewięć. Przyczyną niewykonania czterech kontroli zaplanowanych na IV kwartał 2018 r. były braki kadrowe w Oddziale Geologii.

Na lata 2019-2022 Departament nie opracował harmonogramów kontroli planowych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁴¹ Na podstawie art. 158 pkt 2 Pgg oraz art. 48 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

⁴² Dz. U. z 2005 r. Nr 175 poz. 1462.

⁴³ Kontrole planowe ujęte w Harmonogramie kontroli podmiotów gospodarczych i jednostek samorządowych korzystających ze środowiska.

W konsekwencji w latach 2019-2021 przeprowadzano wyłącznie kontrole doraźne. W 2019 r. z sześciu kontroli, pięć dotyczyło przestrzegania warunków udzielonych koncesji, a jedna odbyła się w związku ze złożonym przez przedsiębiorcę wnioskiem o jej wygaszenie. W 2020 r. przeprowadzono trzy kontrole, dwie w związku z informacją o naruszeniu warunków koncesji i jedną z powodu złożenia wniosku o wygaszenie koncesji. W 2021 r. przeprowadzono dwie kontrole, jedną z powodu zawiadomienia o naruszeniu warunków koncesji i jedną w związku ze skargą osoby prywatnej na negatywny wpływ prowadzonej działalności na wody gruntowe⁴⁴.

W latach 2018-2021 nie przeprowadzono kontroli przestrzegania warunków 127 koncesji, obowiązujących w tym okresie.

Dyrektor Departamentu stwierdził, że w Oddziale Geologii w 2018 r. kontrole terenowe przeprowadzało czterech pracowników (na sześciu zatrudnionych). W latach 2019–2020 trzech, a od 2021 r. dwóch (na pięciu zatrudnionych). Przy tak szczupłej obsadzie nie było możliwości przeprowadzenia kontroli wszystkich koncesjonowanych złóż. Ponadto pracownicy Oddziału prowadzili znaczną liczbę innych postępowań administracyjnych i musieli zapewnić ich terminową realizację.

(akta kontroli tom I str. 310-313, tom II str. 560)

3.4. Analiza dokumentacji próby 17 (z 20) przeprowadzonych kontroli wykazała, że:

- w 15 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości. W dwóch kontrolach, przeprowadzonych w związku z powiadomieniami przez Okręgowy Urząd Górniczy o naruszeniu warunków koncesji przy wydobyciu kopalin⁴⁵, potwierdzono, że przedsiębiorcy je eksploatujący zwiększyli obszar i teren górniczy. Nie stwierdzono jednak rażącego naruszenia koncesji, ponieważ przekroczenie granicy udokumentowanego złoża nastąpiło bez naruszenia terenu objętego własnością nieruchomości, a wydobycie było nieznaczne w porównaniu do wydobycia w roku poprzednim. W jednym z tych przypadków wszczęto postępowanie administracyjne z urzędu w sprawie cofnięcia koncesji. Wezwano⁴⁶ przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń w wyznaczonym terminie. Po ich usunięciu wydana została decyzja o umorzeniu postępowania w tej sprawie⁴⁷;

(akta kontroli tom I str. 198-207)

- nie wystąpiły przypadki niewykonania przez przedsiębiorcę postanowienia organu koncesyjnego wzywającego do usunięcia naruszenia w wyznaczonym terminie;
- nie było przypadków cofnięcia lub ograniczenia koncesji bez odszkodowania, w związku z niewykonaniem przez przedsiębiorcę postanowienia organu koncesyjnego, wzywającego do usunięcia naruszeń, a w związku z tym także nie wystąpiły przypadki umorzenia postępowania o cofnięcie lub ograniczenie koncesji;
- nie stwierdzono rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji i nie wystąpiły przypadki naliczenia na tej podstawie opłaty dodatkowej;
- nie wydawano decyzji administracyjnych z rygorem natychmiastowej wykonalności o wstrzymaniu działalności, nakazaniu niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień oraz doprowadzenia środowiska do należytego stanu.

(akta kontroli tom I str. 458, 483-484)

Organ koncesyjny nie badał w trakcie kontroli czy utworzony został fundusz likwidacji zakładu górniczego i czy zgromadzono na nim środki finansowe

⁴⁴ Skarga została przekazana do rozpatrzenia Marszałkowi przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

⁴⁵ Złoża „Niemce-Rokitno II – cz. NE” i „Charleż III”.

⁴⁶ Postanowieniem wydanym na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg.

⁴⁷ Na podstawie art. 37 ust. 3 pkt 3 Pgg.

w wymaganej wysokości⁴⁸.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że w myśl art. 128 Pgg, organ koncesyjny może wymagać przedstawienia aktualnych wyciągów z rachunku bankowego, na którym przedsiębiorca gromadzi środki tego funduszu, oraz informacji o sposobie ich wykorzystania, lecz nie jest to obligatoryjne. Dla organu koncesyjnego dowodami utworzenia funduszu i gromadzenia na nim środków były składane niekiedy dowody wpłaty na fundusz, dodatkowo – przy informacjach dotyczących opłat za wydobywaną kopalinę. Natomiast w postępowaniach o przeniesienie koncesji organ koncesyjny żądał od wnioskodawców, zgodnie z art. 36 ust. 6 Pgg, dowodu utworzenia rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górniczego i zgromadzenia na nim środków finansowych w wysokości odpowiadającej środkom finansowym zgromadzonym przez dotychczasowego przedsiębiorcę.

(akta kontroli tom I str. 158-197)

3.5. Na próbie 15 koncesji stwierdzono, że wszyscy przedsiębiorcy wywiązali się z obowiązku przekazania do organu koncesyjnego informacji o zmianach zasobów złoża kopalin, z tym, że:

- do złożenia informacji za 2018 r. zobowiązanych było trzech przedsiębiorców, z których jeden złożył informację w terminie zgodnym z art. 101 ust. 8 Pgg, dwaj z opóźnieniem wynoszącym 70 i 81 dni,
- za 2019 r. z sześciu przedsiębiorców, tylko jeden złożył informację terminowo, a pięciu z opóźnieniem od jednego do dwóch dni,
- za 2020 r. z ośmiu przedsiębiorców, w terminie informację złożyło czterech, a czterech z opóźnieniem od 44 do 71 dni,
- za 2021 r. z 11 przedsiębiorców pięciu złożyło informację terminowo, a sześciu z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 69 dni.

(akta kontroli tom I str. 299-309, 468-469)

Wyznaczony pracownik Oddziału Geologii, w formie elektronicznej (w pliku Excel), prowadził na bieżąco monitoring składania przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złóż, a w przypadkach, w których nie wpłynęła taka informacja wzywał do ich przedłożenia.

(akta kontroli tom I str. 324)

3.6. Analiza próby 15 koncesji wykazała, że zobowiązani przedsiębiorcy wywiązali się z obowiązku ustalenia i wniesienia opłaty eksploatacyjnej, o której mowa w art. 134 Pgg, na rzecz właściwych organów i poinformowali o tym UM WL zgodnie z art. 137 ust. 1-3 Pgg. W pięciu przypadkach (do dnia badania dokumentacji) wydane zostały decyzje na podstawie art. 138 Pgg określające wysokość należnych opłat.

Za oba półrocza 2018 r. zobowiązanych było do spełnienia tego obowiązku trzech przedsiębiorców – wszyscy zadeklarowali brak wydobywania.

Za pierwsze półrocze 2019 r. sześciu zobowiązanych przedsiębiorców złożyło informacje, w tym pięciu zadeklarowało brak wydobywania, a jeden wniósł opłatę w prawidłowej wysokości 9,3 tys. zł, lecz z opóźnieniem wynoszącym 13 dni. W tej sprawie⁴⁹ wszczęte zostało postępowanie i wydano 20 września 2019 r. decyzję.

Za drugie półrocze 2019 r. – siedmiu przedsiębiorców, z których sześciu zadeklarowało brak wydobywania, jeden wniósł opłatę terminowo, lecz z uwagi na złożenie 12 marca 2020 r. korekty w zakresie ilości wydobytej kopaliny⁵⁰ (większej

⁴⁸ Utworzenie takiego funduszu, obowiązuje przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż, na podstawie art. 128 Pgg.

⁴⁹ Złoże „Wólka Gościeradowska”.

⁵⁰ Złoże „Wólka Gościeradowska”.

o 11 385 ton), wydano 21 kwietnia 2020 r. decyzję określającą prawidłową wysokość opłaty, tj. wyższą o 7 tys. zł.

Za pierwsze półrocze 2020 r. informacje złożyło ośmiu przedsiębiorców, z których siedmiu wykazało brak wydobywania, jeden uiszczył opłatę 98,8 tys. zł.

Za drugie półrocze 2020 r. informację złożyło ośmiu przedsiębiorców, z których czterech zadeklarowało brak wydobywania, a czterech wniosło opłatę odpowiednio w wysokości: 28,1 tys. zł, 5,2 tys. zł, 95,7 tys. zł i 256 zł, w tym jeden w prawidłowej wysokości, lecz z opóźnieniem wynoszącym osiem dni, w związku z tym 16 kwietnia 2021 r. wydano decyzję⁵¹.

Za pierwsze półrocze 2021 r. czterech przedsiębiorców zadeklarowało brak wydobywania, a czterech wniosło opłaty odpowiednio w wysokości: 30,7 tys. zł, 6,6 tys. zł, 95,6 tys. zł i 23,2 tys. zł), wydano dwie decyzje – 19 października 2021 r. w związku z nieterminowym wniesieniem opłaty (18 dni opóźnienia⁵²) oraz 25 października 2021 r. w związku z nieprzekazaniem kopii dowodów dokonanych wpłat⁵³.

Za drugie półrocze 2021 r. sześciu przedsiębiorców zadeklarowało brak wydobywania, pięciu wniosło opłaty odpowiednio w wysokości: 37,5 tys. zł, 22,3 tys. zł, 38,5 tys. zł, 61,9 tys. zł i 73,1 tys. zł), w dwóch sprawach wszczęto postępowanie administracyjne 9 maja⁵⁴ i 10 czerwca 2022 r.⁵⁵, w pierwszym przypadku z powodu wniesienia opłaty po ustawowym terminie, a w drugim w związku z nieprzekazaniem kopii dowodów dokonanych wpłat (do dnia zbadania sprawy nie wydano decyzji).

(akta kontroli tom I str. 468-469, tom II str. 237-289, 422-424, 430-431, 433-435, 442-444, 448, 454-456, 463-465, 573-586)

Prawidłowość obliczenia uiszczonych opłaty eksploatacyjnych oraz terminowość ich wniesienia była sprawdzana przez wyznaczonego pracownika Oddziału Geologii, każdorazowo po wpłynięciu do UM WL informacji.

(akta kontroli tom I str. 324, 481-482)

3.7. W okresie objętym kontrolą do UM WL nie wpłynęły informacje dotyczące nielegalnej eksploatacji złóż.

(akta kontroli tom I str. 322-323, 474-475)

3.8. W okresie objętym kontrolą UM WL nie ujawnił przypadków nielegalnej eksploatacji złóż.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że pracownicy Oddziału Geologicznego nie zajmowali się zagadnieniami nielegalnego wydobywania kopalin i nie ustalono wewnętrznych procedur opisujących sposób postępowania w celu ograniczenia albo wyeliminowania zjawiska tzw. szarej strefy. Zgodnie z art. 140 ust. 1 i 2 Pgg działalność wykonywana bez wymaganej koncesji podlega opłacie podwyższonej, a organem właściwym w sprawach wydobywania kopalin ze złóż bez koncesji jest organ nadzoru górniczego. W okresie objętym kontrolą, w trakcie przeprowadzonych kontroli koncesjonowanych złóż i wizjach terenowych, nie stwierdzono faktów prowadzenia nielegalnej eksploatacji. Ze względu na małą liczbę pracowników w Oddziale Geologii, znaczną liczbę prowadzonych innych postępowań administracyjnych i konieczność zapewnienia ich terminowości, komórka ta nie była w stanie podjąć działań w zakresie zapobiegania lub zwalczania nielegalnej działalności wydobywczej.

(akta kontroli tom I str. 322-323, 474-475, 484)

⁵¹ Dotyczącą złóża „Liśnik Duży Kolonia II”.

⁵² Dotyczącą złóża „Liśnik Duży Kolonia II”.

⁵³ Złóże „Górka Lubartowska – Leszkowice”.

⁵⁴ Dotyczącą złóża „Liśnik Duży Kolonia II”.

⁵⁵ Złóże „Górka Lubartowska – Leszkowice”.

3.9. UM WL nie prowadził współpracy z innymi organami i instytucjami w celu przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji złóż, ze względu - jak stwierdziła Zastępca Dyrektora Departamentu – na brak informacji o nielegalnej eksploatacji złóż.

(akta kontroli tom I str. 322-323)

3.10. W latach 2018-2022 (do 20 czerwca) nie wpłynęły do UM WL skargi dotyczące zakresu objętego niniejszą kontrolą.

(akta kontroli tom I str. 322-323, 474-475)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UM WL w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie 2018-2022 (do lipca) nie określono ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców i nie zamieszczono go w BIP, co było niezgodnie z art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a od 30 kwietnia 2018 r. z art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że nie było opracowanego ogólnego schematu procedur przeprowadzania kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania warunków udzielonych koncesji, ponieważ od 2019 r. zaprzestano planowania kontroli ze względu na problemy kadrowe.

(akta kontroli tom I str. 322, 474, tom II str. 570-573)

2. W latach 2019-2022 zaniechano planowania kontroli wykonywania działalności podlegającej koncesjonowaniu na podstawie Pgg. Tym samym Marszałek, jako organ administracji geologicznej, nie realizował w powyższym zakresie zadania polegającego na kontroli działalności regulowanej ustawą, wskazanego w art. 158 pkt 2 Pgg.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że od 2019 r., po wejściu 30 kwietnia 2018 r. w życie Prawa przedsiębiorców, kontrole odbywały się zgodnie z przepisami rozdziału 5 tej ustawy. Planów kontroli na 2019 r. i następne lata nie sporządzano również ze względu na wakaty na stanowiskach ds. geologii w trzech filiach UM WL. Kontrole wymagały, by pracownicy wykonujący je posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie.

(akta kontroli tom I str. 158-160, 477)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęty w UM WL sposób organizacji i działania Oddziału Geologii, a także realizacja przez pracowników przypisanych im zadań, pozwalały na monitorowanie wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z koncesji, m.in. przez prowadzenie kontroli doraźnych w przypadkach podejrzeń o naruszeniu warunków koncesji, weryfikację terminowości wnoszonych informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacji o opłatach eksploatacyjnych. W przypadku nieprawidłowości lub nieterminowości wykonania obowiązków informacyjnych podejmowano działania wskazane w Pgg, m.in. kierowano do przedsiębiorców wezwania i wszczynano z urzędu postępowania administracyjne w sprawie określenia należnej opłaty eksploatacyjnej. Dopiero w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych, tj. w sierpniu 2022 r., opracowano i zamieszczono w BIP ogólny schemat procedur kontroli przedsiębiorców. W latach 2019-2022 zaniechano planowania kontroli przedsiębiorców posiadających koncesje na wydobywanie kopalin i przeprowadzano wyłącznie kontrole doraźne.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi NIK nie formułuje uwag w zakresie objętym kontrolą.

- Wnioski
1. Objęcie analizą ryzyka wykonywania obowiązków przez komórkę organizacyjną prowadzącą postępowania związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż.
 2. Planowanie kontroli przedsiębiorców posiadających koncesję na wydobywanie kopalin stałych ze złóż.
- W związku z opublikowaniem w BIP w trakcie kontroli NIK ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, NIK nie formułuje wniosku w tym zakresie.

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 Lublinie. 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.

Lublin, 14 września 2022 r.

Kontroler:

Anna Kowalska

Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis