



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.02.2022

Pan
Łukasz Reszka
Starosta Powiatu Świdnickiego

ul. Niepodległości 13
21-040 Świdnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Świdniku, ul. Niepodległości 13, 21-040 Świdnik (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Reszka, Starosta Powiatu Świdnickiego od 22 listopada 2018 r. Poprzednio, tj. od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r., Starostą był Dariusz Kołodziejczyk.
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 8 września 2022 r.
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	Ewa Kulik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/75/2022 z 24 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 4-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta Powiatu Świdnickiego³, jako organ koncesyjny, prawidłowo prowadził postępowania administracyjne związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Niemniej jednak zadania z zakresu administracji geologicznej nie były realizowane przy pomocy geologa powiatowego z powodu nieutworzenia w Starostwie takiego stanowiska. Powyższe naruszało art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴.

Na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa (dalej: BIP) zamieszczona została informacja o warunkach uzyskania, przeniesienia i wygaszenia koncesji oraz inne dokumenty związane z wykonywaniem działalności koncesjonowanej. Objęte kontrolą decyzje⁵ zawierały wszystkie elementy wymagane przez Pgg oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 2016 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast nakładania na przedsiębiorców obowiązku utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, mimo, że nie było to wymagane w przypadku koncesji wydawanych przez Starostę, niepobierania w ustawowym terminie opłaty skarbowej od składanych wniosków i egzekwowania jej dopiero na etapie odbioru decyzji przez przedsiębiorców oraz nieterminowego przekazywania państwowej służbie

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 Dalej: Starosta.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm., dalej: Pgg.

⁵ Próba kontrolna objęła wszystkie wnioski złożone w okresie objętym kontrolą w zakresie udzielenia i wygaszenia koncesji oraz wydane na ich podstawie decyzje.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

geologicznej dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych.

Monitorowanie przestrzegania warunków udzielonych koncesji ograniczone było do weryfikowania spełniania przez koncesjonariuszy obowiązków w zakresie przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny i wnoszenia opłat eksploatacyjnych na rzecz właściwej gminy i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷. Nie planowano i nie realizowano kontroli w zakresie przestrzegania pozostałych warunków określonych w decyzjach koncesyjnych. Zaniechano wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia jednej z koncesji, mimo dwukrotnego zawiadomienia w sprawie naruszeń jej warunków przez Okręgowy Urząd Górniczy w Lublinie⁸. Jednocześnie w tym samym przypadku ustalono i nałożono na przedsiębiorcę opłatę dodatkową, uznając, że rażąco naruszył warunki koncesji. W uzasadnieniu wydanej decyzji nie wskazano jednak faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł stwierdzając rażące naruszenie warunków określonych w koncesji, co naruszało art. 107 § 3 Kpa.

Dopiero w trakcie kontroli opracowano i zamieszczono w BIP schemat procedury kontroli przedsiębiorców oraz wprowadzono zasady kontroli zarządczej i procedurę zarządzania ryzykiem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ 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 w Starostwie nie utworzono stanowiska geologa powiatowego, pomimo że zgodnie z art. 156 ust. 2 pkt 3 Pgg zadania administracji geologicznej starosta wykonuje przy pomocy geologa powiatowego, co zostało wskazane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 41-42, 45-46, 53-83)

1.2. Zadania z zakresu Pgg należące do Starosty realizował pracownik zatrudniony¹⁰ w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa (dalej: WOSRiL) na stanowisku do spraw geologicznych oraz ochrony gruntów rolnych¹¹. Pracownik ten posiadał wyższe wykształcenie magisterskie kierunkowe w zakresie rolnictwa oraz ukończone w 2003 r. dwusemestralne studia podyplomowe na kierunku ochrona środowiska przyrodniczego i zasobów mineralnych¹². Według zakresów czynności¹³ do jego obowiązków należało: udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, przenoszenie koncesji za zgodą przedsiębiorcy na rzecz innego podmiotu, sprawowanie kontroli nad prawidłowością wnoszenia opłat eksploatacyjnych oraz ustalanie tych opłat prowadzącym działalność bez wymaganej koncesji lub z rażącym jej naruszeniem, wygaszanie koncesji, zatwierdzanie projektów robót geologicznych, zatwierdzanie dokumentacji geologicznej, gromadzenie, archiwizowanie i przetwarzanie danych

⁷ Dalej: NFOŚiGW.

⁸ Dalej: OUG.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa jest sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Od 1999 r. na podstawie umowy o pracę.

¹¹ W latach 2018-2020 (do 7 lutego) stanowisko do spraw geologicznych, górniczych, ochrony gruntów rolnych i leśnych.

¹² Na Wydziale Geologii i Ochrony Środowiska Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie.

¹³ Z 23 listopada 2016 r. i z 14 lutego 2020 r.

geologicznych.

W zakresach czynności nie ujęto zadań dotyczących realizacji kontroli i monitorowania warunków udzielonych koncesji, analizy informacji w zakresie zmian zasobów złoża oraz spraw związanych z ograniczaniem i eliminowaniem eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji.

Decyzje w indywidualnych sprawach związanych z przedmiotem niniejszej kontroli z upoważnienia Starosty wydawał Naczelnik WOŚRiL lub – w razie jego nieobecności - ww. pracownik tego Wydziału. Oprócz zadań z zakresu Pgg wymieniony pracownik realizował także zadania Starosty w zakresie ochrony gruntów rolnych¹⁴ oraz wydawania zezwoleń na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji.

Starosta stwierdził, że nadzór nad prawidłową realizacją zadań objętych niniejszą kontrolą zapewniał Naczelnik WOŚRiL, który monitorował pod względem formalnym i merytorycznym prowadzone postępowania administracyjne od etapu złożenia wniosku przez przedsiębiorcę do wydania decyzji. Ponadto projekty decyzji w sprawie udzielania koncesji były opiniowane przez geologa wojewódzkiego, a także przez właściwego wójta lub burmistrza.

(akta kontroli str. 41-42, 45-46, 53-88, 92-106, 362, 366)

1.3. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu.

W maju 2018 r. została przeprowadzona w Starostwie kontrola zewnętrzna z zakresu realizacji zadań zleconych wynikających z Pgg za lata 2013-2017. Pracownik Wydziału Środowiska i Rolnictwa Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (dalej: LUW) ustalił, że Starosta nie przysyłał Wojewodzie Lubelskiemu - na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 5 Pgg - kopii decyzji dotyczących dokumentacji geologicznych, o których mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1-3 Pgg. Innych nieprawidłowości nie stwierdzono.

Na próbie decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną złoża¹⁵ ustalono, że Starosta w okresie objętym kontrolą NIK realizował powyższy obowiązek.

(akta kontroli str. 42, 46, 50-52, 280-281, 288-289, 312-313, 322-323, 340-341, 405-410)

1.4. W latach 2018-2022 (do 30 sierpnia) w Starostwie nie wprowadzono wewnętrznych regulacji w zakresie prowadzenia, monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem.

Starosta wyjaśnił, że dokumentacja pełnego modelu kontroli zarządczej w Starostwie, z uwzględnieniem zadań jednostki i warunków, w których działa, określająca cele oraz mierniki, a także system ich monitorowania jest obecnie na etapie tworzenia. Nie wyjaśnił natomiast przyczyn, dlaczego takich regulacji dotychczas nie wprowadzono.

Zarządzeniem Starosty nr 108/2022 z 30 sierpnia 2022 r. ustalone zostały zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie oraz jednostkach organizacyjnych Powiatu, a także procedura zarządzania ryzykiem. Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania.

Do powyższego odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 43-44, 47-49)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie utworzono stanowiska geologa powiatowego, co nie wypełniało dyspozycji wynikającej z art. 156 ust. 2 pkt 3 Pgg.

Starosta wyjaśnił, że od początku działania Powiatu stanowisko geologa powiatowego

¹⁴ Do lutego 2020 r. gruntów rolnych i leśnych.

¹⁵ Losowo wybranych pięciu decyzji wydanych w okresie od listopada 2018 r. do maja 2022 r.

nie było obsadzone przede wszystkim z tego powodu, że kopaliny pospolite występują tylko na terenie trzech gmin, a ilość wydawanych koncesji nie była duża i nie wymagała zatrudnienia pracownika na pełnym etacie.

NIK zwraca uwagę, że przepisy Pgg nie uzależniają utworzenia stanowiska geologa powiatowego od liczby miejsc występowania kopalin pospolitych na obszarze Powiatu, ani liczby prowadzonych postępowań w sprawie wydania koncesji. Wymóg ten wynika wprost z ww. normy prawnej.

(akta kontroli str. 41-42, 45-46, 53-83)

2. W latach 2018-2022 (do 30 sierpnia) nie wprowadzono w Starostwie regulacji dotyczących prowadzenia, monitorowania i oceny stanu kontroli zarządczej. Nie dokonano również analizy i identyfikacji ryzyka wewnętrznego i zewnętrznego zagrażającego realizowanym przez Starostę zadaniom, w tym również zadaniom w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowania realizacji warunków udzielonych koncesji.

Naruszało to art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶, zgodnie z którym zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy - w przypadku powiatu - do obowiązków przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Starosta nie dochował również standardów kontroli zarządczej wskazanych w części B – „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika nr 2 do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷, tj. nie określił celów i zadań oraz mierników dla ich monitorowania w co najmniej rocznej perspektywie. W związku z tym w badanym okresie w WOŚRiL nie realizowano procesu zarządzania ryzykiem, tj. nie dokonywano identyfikacji i analizy ryzyka w odniesieniu do planowanych celów i wykonywanych zadań, nie wprowadzając w związku z powyższym odpowiednich mechanizmów kontrolnych.

Starosta nie wyjaśnił, dlaczego ww. regulacje nie zostały wprowadzone. Odnosił się tylko do okresu przeprowadzania czynności kontrolnych NIK, wyjaśniając, że w związku z sezonem urlopowym i innymi obowiązkami nie było możliwe przygotowanie zarządzenia. Dodał, że pracownik wyznaczony do opracowania procedur odbył 8 lipca 2022 r. szkolenie na temat kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wskazał na poszczególne regulacje wewnętrzne, które stanowiły elementy kontroli zarządczej na różnych płaszczyznach organizacji działalności Starostwa, tj. postanowienia regulaminu organizacyjnego, zakresy czynności, kodeks etyki, politykę rachunkowości, regulamin zamówień publicznych, politykę bezpieczeństwa informacji, przepisy dotyczące gospodarki finansowej, które jednak nie odnosiły się do przedmiotu objętego niniejszą kontrolą.

W dniu 30 sierpnia 2022 r. Starosta ustalił zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie oraz jednostkach organizacyjnych Powiatu, a także procedurę zarządzania ryzykiem.

(akta kontroli str. 40-49, 543-571)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania administracji geologicznej nie były realizowane przy pomocy geologa powiatowego. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych powierzono do realizacji pracownikowi WOŚRiL, lecz w niepełnym zakresie określono jego obowiązki w odniesieniu do spraw związanych z monitorowaniem i kontrolą realizacji przestrzegania warunków udzielonych koncesji. Starosta dopiero w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK ustalił zasady kontroli zarządczej, w tym procedury zarządzania ryzykiem.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

¹⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

2.1. W BIP zamieszczono¹⁸ informacje o warunkach uzyskania koncesji, w tym wzór wniosku oraz wymagane załączniki.

W BIP zamieszczone były także wzory wniosku o wygaszenie koncesji oraz wniosku o przeniesienie koncesji na rzecz innego podmiotu. Podstawowe dane w zakresie załatwiania ww. spraw zostały umieszczone w BIP w formie kart sprawy.

(akta kontroli str. 7-34)

2.2. Według stanu na 1 stycznia 2018 r. obowiązywało osiem decyzji koncesyjnych, natomiast na 31 marca 2022 r. - 11.

2.3. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.:

- wpłynęło 14 wniosków¹⁹ o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i w każdym przypadku wszczęte zostało postępowanie koncesyjne,
- wydanych zostało 13 decyzji koncesyjnych²⁰,
- w jednym przypadku wniosek został wycofany przez wnioskodawcę (bez podania przyczyny),
- nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia koncesji,
- nie wpłynęły wnioski o wydanie decyzji w sprawie zmiany, cofnięcia oraz przeniesienia koncesji na inny podmiot,
- wpłynęło 10 wniosków o wygaszenie koncesji (wszystkie przed upływem terminu jej obowiązywania) i w każdym przypadku wydana została decyzja o wygaszeniu.

(akta kontroli str. 180-198)

2.4. Badanie dokumentacji 13 postępowań w sprawie wydania koncesji na wydobywanie kopalin stałych, przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r., wykazało, że:

- koncesji udzielono na podstawie kompletnych wniosków, spełniających wymagania Pgg oraz żądanej przez organ dokumentacji,
- we wnioskach o udzielenie koncesji, środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności (art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg), określone były przede wszystkim poprzez wskazanie rodzajów sprzętu i ewentualnych środków transportu urobku²¹, którymi dany przedsiębiorca dysponował (w 12 wnioskach). W jednym przypadku²² wnioskodawca nie wskazał żadnych środków i stwierdził, że „posiada sprzęt eksploatacyjny oraz środki finansowe niezbędne do prawidłowego prowadzenia eksploatacji”. W żadnym z wniosków nie zostały wskazane środki finansowe i kadrowe, a wnioskodawcy ogólnie stwierdzali, że „posiadają środki odpowiadające zapewnieniu prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności”.

W karcie sprawy oraz wzorze wniosku o udzielenie koncesji (zamieszczonych w BIP) nie wskazano w jaki sposób wnioskodawca ma się wywiązać z obowiązku określenia środków, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg. Starosta nie

¹⁸ W dniu 15 grudnia 2015 r.

¹⁹ Osiem w 2018 r., jeden w 2019 r., dwa w 2020 r. i dwa w 2021 r.

²⁰ Sześć w 2018 r., trzy w 2019 r., dwa w 2020 r. i dwa w 2021 r.

²¹ Wskazywano np.: koparki gąsiennicowe, koparki spalinowe, ładowarki kołowe, samochody do transportu urobku samowyladowcze.

²² Postępowanie nr RŚ.6522.13.2018.

wydawał w tym zakresie objaśnień lub wytycznych, a wnioskodawcy nie byli wzywani do wskazania takich środków.

Starosta wyjaśnił, że udzielane koncesje dotyczą małych kopalni, a przedsiębiorcy są znani organowi, gdyż od wielu lat ubiegają się o udzielenie kolejnych koncesji. W związku z tym znane są także posiadane przez nich możliwości techniczne i kadrowe. Jeśli chodzi o możliwości finansowe to organ nie uznał za zasadne domaganie się udokumentowania złożonego oświadczenia, zgodnie z zasadą zaufania do przedsiębiorcy (art. 10 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców²³). Wzywanie do uzupełnienia wniosku o dokumenty, które nie są wymienione w art. 24 ust. 2 Pgg i w karcie sprawy opublikowanej w BIP rodziłoby problemy natury biurokratycznej i niepotrzebnie wydłużałoby czas załatwienia sprawy. Koncesji udzielono, ponieważ organ uznał, że złożone w tym zakresie oświadczenia są wiarygodne i wystarczające;

(akta kontroli str. 435-438, 316-319, 356, 359-360, 413-460)

- opłata skarbową w dwóch przypadkach została wniesiona przez wnioskodawców w dniu złożenia wniosku, w jednym przypadku w dniu następnym, a w 10 dopiero na etapie odbioru przez nich decyzji, tj. w okresie od 31 do 217 dni po złożeniu wniosku w Starostwie. Ustalenia w tym zakresie zostały zawarte w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- wnioskodawcy byli traktowani przez organ koncesyjny w ten sam sposób;
- decyzje administracyjne o udzieleniu koncesji zawierały elementy wymagane przez Pgg oraz spełniały wymogi przewidziane w art. 107 Kpa;
- decyzje były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania;
- w warunkach udzielonych koncesji (13) nałożono na koncesjonariuszy obowiązek utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, o którym mowa w art. 128 ust. 1 Pgg, mimo, że zgodnie z art. 128 ust. 13 Pgg stosowanie powołanego przepisu nie było obowiązkowe dla przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję. Ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; projekty decyzji zostały pozytywnie zaopiniowane przez Marszałka Województwa Lubelskiego oraz wójta gminy właściwej ze względu na położenie nieruchomości, na której planowane było wydobywanie;
- udzielenie koncesji zostało poprzedzone sprawdzeniem zgodności lokalizacji miejsc wydobywania kopalin z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz opinią pozyskaną w tej sprawie od wójta właściwej gminy.

(akta kontroli str. 272-279, 284-287, 292-295, 300-303, 308-311, 316-323, 328-331, 336-339, 344-355, 357-358)

Odnosząc się do kwestii dotyczącej sposobu weryfikowania spełnienia przez wnioskodawcę ubiegającego się o wydanie koncesji „wymagań określonych przepisami z zakresu ochrony środowiska”, o których mowa w art. 24 ust. 1 Pgg, w tym ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Starosta wyjaśnił, że w przypadku, gdy wydobywanie kopalin należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wymagania z zakresu ochrony środowiska określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, którą wnioskodawca powinien dołączyć do wniosku. Kwalifikację przedsięwzięć przeprowadza się na podstawie rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Organ posiada dostęp do informacji niezbędnych do prowadzenia tej kwalifikacji. Podczas postępowania o wydanie koncesji sprawdza się czy dokumentacja geologiczna zawiera wymagania ochrony

²³ Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz.162, ze zm.), dalej: Prawo przedsiębiorców.

środowiska określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W Starostwie prowadzi się ewidencję gruntów, do której pracownicy WOŚRiL (w tym zatrudnionych na stanowisku ds. geologicznych) mają dostęp w zakresie wymaganym dla realizowanych zadań. Jeżeli z ewidencji wynika, że grunt, na którym planowane jest rozpoczęcie działalności wydobywczej podlega ochronie na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁴, organ w trakcie postępowania informuje ustnie przedsiębiorcę o obowiązku uzyskania zezwolenia na nietrwale wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej przed rozpoczęciem działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złoża. W koncesji zawiera stosowne pouczenie w tym zakresie. Na terenie Powiatu zasoby kopalin pospolitych w większości zlokalizowane są na gruntach o niskich klasach bonitacyjnych i gruntach mineralnych, które nie podlegają ochronie. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki lokalizacji planowanej eksploatacji kopalin na gruntach wymagających uzyskania stosownego zezwolenia organu ochrony gruntów rolnych (Starosty²⁵) i ochrony gruntów leśnych (dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Lublinie²⁶). Na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów o ochronie gruntów i Pgg zezwolenie na wyłączenie gruntów nie jest wymagane przed uzyskaniem koncesji, lecz przed rozpoczęciem innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów. Brak zezwolenia nie wstrzymuje wydania koncesji. W przypadkach istnienia obowiązku uzyskania zezwolenia, przedsiębiorca niezwłocznie składał wniosek do właściwego organu o wyłączenie gruntów i po jego uzyskaniu przedkładał w Starostwie.

(akta kontroli str. 272-275, 348-351, 395-404)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki:

- wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uzasadniające zawieszenie postępowania w sprawie wydania koncesji na wydobywanie kopalin w oparciu o art. 86f ust. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie²⁷;
- złożenia odwołania lub skargi, o których mowa odpowiednio w art. 86g ust. 1 i 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, w związku z wydaniem koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

(akta kontroli str. 362, 366)

2.6. W latach 2018-2022 (I kwartał) nie wystąpiły przypadki przeniesienia, cofnięcia oraz zmiany koncesji.

Analiza 10 postępowań wszczętych w sprawie wygaśnięcia koncesji (wszystkie z okresu objętego kontrolą) wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z obowiązującymi przepisami Pgg, tj.:

- postępowania były wszczynane na wniosek koncesjonariusza w związku z art. 38 ust. 1 pkt 2 Pgg, gdyż koncesja stała się bezprzedmiotowa w związku z wyczerpaniem zasobów złoża, co zostało poprzedzone postępowaniem w sprawie zatwierdzenia dodatku do dokumentacji geologicznej

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.

²⁵ Decyzja Starosty nr RŚ.6124.84.2021 z 18 maja 2021 r. w sprawie wydania zezwolenia na czasowe wyłączenie z produkcji rolniczej użytków rolnych (...) w celu eksploatacji kruszywa naturalnego - piasku, w zasobach WOŚRiL w związku z przeprowadzonym przez ten sam Wydział postępowaniem w sprawie udzielenia koncesji decyzją Starosty nr RŚ.6522.2.2021 z 4 maja 2021 r.

²⁶ Decyzja nr 19/224/2018 z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie zezwolenia na czasowe wyłączenie z produkcji gruntów leśnych (...) w celu eksploatacji kruszywa naturalnego - piasku, przekazana przez przedsiębiorcę do Starostwa do dokumentacji związanej z udzieleniem koncesji decyzją Starosty nr RŚ.6522.1.2018 z 19 lutego 2018 r.

²⁷ Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.).

danego złoża²⁸ dla rozliczenia jego zasobów w związku z zakończeniem eksploatacji,

- wnioski zawierały wymagane elementy, a załączona dokumentacja była kompletna,
 - opłata skarbową od złożonego wniosku została wniesiona w wysokości zgodnej z wymaganą według załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, lecz tylko w trzech przypadkach jej wniesienie nastąpiło w dniu złożenia wniosku w Starostwie, a w siedmiu w okresie od 19 do 57 dni od złożenia wniosku, ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
 - w decyzjach określono obowiązki dotyczące ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego oraz zgodnie z art. 39 ust. 2 Pgg zakres i sposób wykonania tych obowiązków uzgodniono z właściwym wójtem gminy.
- (akta kontroli str. 188-189, 259-263, 280-283, 288-291, 296-299, 304-307, 312-315, 324-327, 332-335, 340-343, 511-513)

2.7. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków odmowy udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str. 189)

2.8. Starosta wypełnił obowiązek wynikający z art. 23 ust. 3 Pgg, tj. przed udzieleniem koncesji (13) zasięgał opinii Marszałka Województwa Lubelskiego, który pozytywnie zaopiniował przedłożone projekty decyzji.

(akta kontroli str. 183-184)

2.9. Na próbie 13 postępowań w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz 10 postępowań w sprawie wygaszenia koncesji stwierdzono, że Starosta spełnił obowiązek określony w art. 152a ust. 4 Pgg, tj. przekazał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych (kopie decyzji, mapy) w następujących terminach:

- w przypadku udzielenia koncesji: w 10 z 13 zbadanych spraw z zachowaniem 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne, określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla²⁹, w jednej sprawie³⁰ z przekroczeniem tego terminu o 20 dni, a w dwóch zanim decyzje stały się ostateczne³¹,
- w przypadku wygaśnięcia koncesji: w sześciu sprawach z zachowaniem ww. terminu, w jednej³² z przekroczeniem o siedem dni, a w trzech zanim decyzje stały się ostateczne³³.

Do naruszeń obowiązującego terminu odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 368, 520-523)

2.10. Mechanizmy bieżącej kontroli zarządczej w zakresie dotyczącym prowadzenia postępowań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych nie zostały udokumentowane. Według praktyki załatwiania spraw w WOŚRiL postępowania były prowadzone przez pracownika, któremu powierzono realizację tych zadań. Dokumenty opracowywane w trakcie prowadzonych postępowań wymagały akceptacji Naczelnika Wydziału, który sprawował bezpośredni nadzór nad przebiegiem procedury i wydawał z upoważnienia Starosty decyzje administracyjne.

²⁸ Sporządzonego przez koncesjonariusza oraz zatwierdzonego przez Starostę na podstawie art. 93 ust. 4 Pgg w związku z art. 161 ust. 2 pkt 1 Pgg.

²⁹ Dz. U. poz. 1469.

³⁰ Decyzja nr RŚ.6522.1.2018.

³¹ Decyzje nr 6522.1.2020 i nr RŚ.6522.5.2020

³² Decyzja nr RŚ.6522.2.2019.

³³ Decyzje nr RŚ.6522.11.2018, nr RŚ.6522.12.2018 i nr RŚ.6522.4.2020.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niepobieranie opłaty skarbowej w terminie wymaganym ustawą z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³⁴ i egzekwowanie jej wniesienia na rzecz Urzędu Miasta Świdnik dopiero na etapie odbioru przez przedsiębiorców decyzji udzielających lub wygaszających koncesje.

W 18 przypadkach (na 23 zbadanych) opłaty skarbowe zostały wniesione z opóźnieniem. W jednym przypadku był to jeden dzień, natomiast w pozostałych 17 z opóźnieniem wynoszącym od 19 do 217 dni.

Naruszało to art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o opłacie skarbowej, który stanowi, że obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji). Zgodnie z art. 6 ust. 2 tej ustawy, opłatę skarbową wpłaca się z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty. Informacja taka została wskazana również w BIP w dokumencie „Udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż”, gdzie wśród wymaganych dokumentów (pkt IV ppkt 2 lit. g) - załączników do wniosku - wskazano „potwierdzenie dokonania opłaty skarbowej”, a w pkt VI „opłata skarbowa” wskazano kwotę (616 zł) i numer konta bankowego Urzędu Miasta Świdnik, na które należy dokonywać wpłaty.

Podobnie w przypadku wniosków o wydanie decyzji w sprawie wygaszenia koncesji należna opłata skarbowa od wniosku (10 zł), określona w części I pkt 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, wskazana została w informacji opublikowanej w BIP w dokumencie „Wygaszanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż” (pkt VI ppkt 1). Oprócz kwoty wskazano także numer konta bankowego Urzędu Miasta Świdnik, na które należy dokonywać wpłaty. Ponadto w wykazie załączników do opublikowanych w BIP wzorów wniosków o wygaszenie koncesji wskazano dowód zapłaty opłaty skarbowej.

Starosta wyjaśnił, że organ nie egzekwował zapłaty opłaty skarbowej z chwilą złożenia wniosku i mimo jej nieuiszczenia wszczynał postępowanie, gdyż miał pewność, że opłata skarbowa zostanie uiszczona przed wydaniem koncesji. Zawsze powiadamiano telefonicznie wnioskodawcę o obowiązku niezwłocznego uiszczenia opłaty i dostarczenia dowodu, choć wnioskodawcy nie zawsze niezwłocznie reagowali.

(akta kontroli str. 13-16, 18, 24, 26, 28, 357-358, 360, 511-513)

2. Przekazanie państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych z naruszeniem terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla.

Stan taki stwierdzono w siedmiu przypadkach na 23 zbadanych. W dwóch przypadkach opóźnienie wyniosło siedem i 20 dni, natomiast w pięciu dokumentację przekazano zanim decyzje stały się ostateczne.

Starosta wyjaśnił, że naruszenie terminu wynikało z nadmiernego obłożenia obowiązkami pracownika realizującego nie tylko zadania z zakresu Pgg, ale także sprawy dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji celu publicznego. W przypadkach przekazania dokumentacji przed terminem organ miał świadomość, że odwołania od tych decyzji nie zostaną złożone, gdyż decyzje uwzględniały w całości żądanie stron.

(akta kontroli str. 368, 520-523)

³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1923, ze zm.

3. W warunkach wszystkich (13) koncesji udzielonych w latach 2018-2021 nałożono na koncesjonariuszy obowiązek utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, o którym mowa w art. 128 ust. 1 Pgg, mimo, że zgodnie z art. 128 ust. 13 Pgg stosowanie powołanego przepisu nie było obowiązkowe dla przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję starosty.

Starosta wyjaśnił, że mimo nałożenia takiego obowiązku w koncesji, nie weryfikowano jego wypełniania przez koncesjonariuszy. Wskazał, że zapis o obowiązku utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego w koncesjach zawarty został omyłkowo i nie został zauważony przez pracowników przygotowujących projekty koncesji oraz organy, z którymi je uzgadniano.

(akta kontroli str. 272-279, 284-287, 292-295, 300-303, 308-311, 316-323, 328-331, 336-339, 344-355, 357-358, 361)

4. Nie doręczono Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego (dalej: Prezes WUG) kopii 10 decyzji w sprawie wygaszenia koncesji, wydanych w okresie 2018-2022 (do 23 maja), co naruszało art. 40 ust. 1 Pgg.

Starosta wyjaśnił, że wynikało to z niedokładnej analizy i interpretacji przepisów Pgg.

W trakcie czynności kontrolnych NIK, tj. w dniu 25 sierpnia 2022 r., kopie ww. decyzji zostały przekazane Prezesowi WUG zgodnie z dyspozycją ww. przepisu.

(akta kontroli str. 511-515)

OCENA CZĄSTKOWA

Objęte badaniem decyzje spełniały wymogi Pgg, zawierały elementy wymagane przepisami Kpa i zostały wydane przez osobę posiadającą stosowne upoważnienie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nakładania na przedsiębiorców obowiązku utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, mimo, że nie było to wymagane w przypadku koncesji wydawanych przez Starostę, niepobierania opłaty skarbowej od składanych wniosków w ustawowym terminie i egzekwowania jej dopiero na etapie odbioru decyzji przez przedsiębiorców, przekazywania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych z naruszeniem terminu określonego w rozporządzeniu.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.

3.1. W Starostwie nie zostały określone procedury kontroli przedsiębiorców oraz kryteria wyboru przedsiębiorców do kontroli.

Nie określono ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, a w związku z tym nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, a wcześniej z art. 78a ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁵ (uchylonej z dniem 30 kwietnia 2018 r.), obligującego do zamieszczenia w BIP ogólnego schematu tych procedur, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W trakcie niniejszej kontroli NIK (17 sierpnia 2022 r.) zamieszczono w BIP ogólny schemat procedury kontroli z zakresu zadań realizowanych przez WOŚRiL, w tym zadań realizowanych na podstawie Pgg.

(akta kontroli str. 201, 203-204, 363, 366-367, 516-519)

W zakresach czynności³⁶ pracownika realizującego w WOŚRiL zadania związane z udzielaniem i monitorowaniem warunków przestrzegania koncesji na wydobywanie kopalin stałych nie określono obowiązków dotyczących realizacji kontroli i monitorowania warunków udzielonych koncesji, w tym analizy informacji w zakresie zmian zasobów złoża, a także zadań dotyczących ograniczania i eliminowania

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm., dalej: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.

³⁶ Z 16 listopada 2016 r. i z 14 lutego 2020 r.

eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji. Ujęto w nich zadanie polegające na sprawowaniu kontroli nad prawidłowością wnoszenia opłat eksploatacyjnych oraz ustalaniu opłat eksploatacyjnych prowadzącym działalność bez wymaganej koncesji lub z rażącym jej naruszeniem.

(akta kontroli str. 92-99)

3.2. W latach 2018-2022 (I kwartał) nie planowano i nie przeprowadzano kontroli w zakresie wypełniania warunków udzielonych koncesji, ani nie dokonywano kontroli doraźnych, w tym obejmujących miejsce wydobywania.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe.

W wymienionym okresie obowiązywało łącznie 21 koncesji, w tym 11 przez cały okres objęty niniejszą kontrolą.

W trakcie kontroli NIK (w czerwcu 2022 r.) zostało przeprowadzone jedno postępowanie kontrolne w formie oględzin miejsca wydobywania kopaliny (opisane poniżej w pkt 3.3.).

Według Starosty nie planowano kontroli w terenie, tj. w miejscu wydobywania kopaliny. Nie realizowano takich kontroli także przed okresem objętym kontrolą NIK. Wówczas przeprowadzono tylko kontrole doraźne w związku z zawiadomieniem OUG lub osób, które przekazały taką informację. Przed 2018 r. były dwa takie przypadki w związku z zawiadomieniem o wydobywaniu kopaliny bez koncesji (pierwszy z 2008 r., drugi z 2011 r.).

Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą kontrola przestrzegania warunków udzielonych koncesji była sprawowana na podstawie informacji w sprawie wydobywanej kopaliny, które co pół roku przedsiębiorcy składali wraz z dowodami wniesienia opłaty eksploatacyjnej. Sprawdzana była zastosowana do obliczenia opłaty stawka, termin oraz wysokość opłaty wniesionej na rzecz właściwej gminy i NFOŚiGW. W przypadku nieprawidłowości wydawano decyzję o charakterze deklaratoryjnym, w której stwierdzano rodzaj nieprawidłowości. Kontrola była sprawowana także w zakresie wywiązywania się z obowiązku przedkładania Staroście rocznej informacji o zmianie zasobów złoża kopaliny.

W uzupełnieniu – odnosząc się do sposobu realizacji obowiązku wynikającego z art. 158 pkt 2 Pgg³⁷ – Starosta stwierdził, że kontrole w miejscu prowadzenia działalności przeprowadzane są tylko w sytuacjach skargowych (a takich w okresie objętym kontrolą NIK nie było) i w przypadku otrzymania informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach od organu nadzoru górniczego lub innego organu. Nadzór nad działalnością w miejscu prowadzenia działalności sprawowany był w sposób nieformalny, w przypadkach realizowania innych zadań terenowych np. podczas oględzin rekultywacji wyrobisk w pobliżu miejsc wydobywania kopaliny objętych koncesjami. Nie były jednak sporządzane z takich czynności protokoły.

Do ustaleń w tym zakresie odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 203-206, 395-398, 524-537)

3.3. W latach 2018-2022 (I kwartał) Starosta otrzymał dwa zawiadomienia z OUG (skierowane na podstawie art. 173 ust. 2 Pgg) o wynikach kontroli przeprowadzonych u tego samego przedsiębiorcy w odkrywkowym zakładzie

³⁷ Według art. 158 pkt 2 Pgg: Jeśli ustawa nie stanowi inaczej, do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych.

górnictwem Dorohucza XXIII, w wyniku których stwierdzono naruszenie warunków koncesji wydanej przez Starostę 4 kwietnia 2017 r.³⁸

W pierwszym przypadku, pismem z 5 grudnia 2019 r. OUG poinformował Starostę, że w wyniku kontroli przeprowadzonej 29 listopada 2019 r. stwierdzono naruszenie zasięgu prowadzonych robót górniczych. M.in. nastąpiło naruszenie granic obszaru górnictwa dla Pola A w części północno – wschodniej na odcinku 115 m na szerokości 13-15 m i od strony południowo – zachodniej na odcinku 140 m na szerokości 7-14 m. W Polu B nastąpiły naruszenia granic obszaru górnictwa od strony północno-zachodniej na odcinku 55 m na szerokości do 11 m oraz od strony południowo-zachodniej na odcinku 92 m na szerokości 8 m. Powyższe ustalono na podstawie kontrolnego obmiaru górnej krawędzi skarpy wyrobisk. W załączeniu przesłano Staroście decyzję wydaną (na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 1 Pgg) przez Dyrektora OUG 29 listopada 2019 r. nakazującą przedsiębiorcy niezwłoczne, nie później niż do 31 stycznia 2020 r.³⁹ usunięcie nieprawidłowości poprzez odbudowanie ubytków granic obszaru górnictwa, po wcześniejszym dokonaniu obmiaru wyrobiska.

Po otrzymaniu przedmiotowej decyzji Starosta nie przeprowadził kontroli u przedsiębiorcy, w tym w miejscu wydobywania. Starosta wszczął z urzędu 16 grudnia 2019 r. postępowanie administracyjne w sprawie naruszenia warunków koncesji⁴⁰. Jednocześnie wezwano przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień, z których wynikało, że naruszenie granic obszaru górnictwa powstało w wyniku samoistnego obsunięcia się skarp, a urobek leży w granicach obszaru górnictwa. Przedsiębiorca zobowiązał się do przedłożenia dodatku do dokumentacji geologicznej przedmiotowego złoża, w której zostanie rozliczone wydobywanie kopaliny w ramach obowiązującej koncesji oraz w wyniku naruszenia granic obszaru górnictwa, co zostało przez niego wykonane 21 stycznia 2020 r. Decyzją Starosty⁴¹ z 30 stycznia 2020 r. został zatwierdzony dodatek do dokumentacji geologicznej, zawierający rozliczenie ilości wydobytych zasobów na 31 grudnia 2019 r., z uwzględnieniem przyrostu i ubytku zasobów w wyniku odspojenia skarp. Przedsiębiorca uiścił należną opłatę eksploatacyjną za kopalinę wydobytą w II półroczu 2019 r. w ilości 25 420 t w łącznej wysokości 15 760,40 zł. Postępowanie administracyjne w sprawie naruszenia warunków koncesji z 4 kwietnia 2017 r. zostało umorzone decyzją Starosty z 27 maja 2020 r. W uzasadnieniu wskazano, że naruszenie granic obszaru górnictwa nastąpiło w wyniku samoistnego obsunięcia się skarp, które zostały nadbudowane nakładem i skałą płonną. Przedsiębiorca rozliczył wydobyte zasoby, w tym powstałe z odspojenia skarp i uiścił należną opłatę eksploatacyjną.

Kolejne zawiadomienie w sprawie tego samego zakładu górnictwa i tej samej koncesji zostało skierowane do Starosty przez OUG w dniu 10 listopada 2021 r. Poinformowano Starostę, że naruszenie warunków udzielonej koncesji polegało na przekroczeniu eksploatacji granic obszaru górnictwa poprzez wyeksploatowanie zasobów poza granicami tego obszaru i naruszeniu pasów ochronnych od sąsiednich działek ewidencyjnych. W związku z przekazaną informacją⁴² pracownik WOŚRiL nawiązał 17 listopada 2021 r. kontakt z przedsiębiorcą m.in. w celu pozyskania decyzji wydanej przez Dyrektora OUG 28 października 2021 r. W decyzji przedsiębiorca został zobowiązany do usunięcia nieprawidłowości polegającej na

³⁸ Decyzja nr RŚ.6522.3.2017. Koncesja na okres 5 lat, do 22 marca 2022 r.

³⁹ W treści decyzji wskazano, że na podstawie art. 171 ust. 3 Pgg decyzja podlegała natychmiastowemu wykonaniu, a wniesienie odwołania nie wstrzymuje jej wykonania.

⁴⁰ Zawiadomienie skierowane do przedsiębiorcy w tej sprawie zawierało podstawę prawną z Kpa, nie wskazywano podstawy z Pgg.

⁴¹ Wydaną na podstawie art. 93 ust. 4 i art. 161 ust. 2 Pgg.

⁴² Data wpływu do Starostwa 15 listopada 2021 r.

eksploatacji granic obszaru górniczego Dorohucza XXIII (Pole A i Pole B⁴³) poprzez odbudowanie ubytków granic tego obszaru po wcześniejszym dokonaniu obmiaru wyrobiska. W decyzji wskazano, że nastąpić to miało niezwłocznie, lecz nie później niż do 31 marca 2022 r. Po otrzymaniu ww. decyzji od przedsiębiorcy Starosta nie podejmował innych czynności w sprawie.

W dniu 5 kwietnia 2022 r. pracownik WOŚRiL przeprowadził rozmowę telefoniczną z przedsiębiorcą, podczas której ustalono, że decyzją z 1 kwietnia 2022 r. przedłużony został przez OUG (na wniosek przedsiębiorcy) termin usunięcia nieprawidłowości do 30 maja 2022 r. Przedsiębiorca poinformował także, że zakład górniczy jest wyeksploatowany w całości (eksploatacja została zakończona 31 marca 2022 r.) i rozpoczęta została procedura zamknięcia kopalni wraz z obmiarem i skompletowaniem dokumentacji. Po uzyskaniu tych informacji Starosta nie podjął innych czynności w sprawie.

Starosta - odnosząc się do przyczyn zaniechania wszczęcia postępowania w związku ze stwierdzonymi przez UOG naruszeniami - stwierdził, że po otrzymaniu zawiadomienia OUG, podczas telefonicznej rozmowy z przedsiębiorcą ustalono na czym polegało naruszenie warunków koncesji i jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Mając na uwadze, że został on już zobowiązany w decyzji OUG do usunięcia nieprawidłowości, monitorowano jej wykonanie. Po przeprowadzeniu 5 kwietnia 2022 r. rozmowy telefonicznej z przedsiębiorcą, ustalono, że przedłużony został termin usunięcia nieprawidłowości oraz że eksploatacja na podstawie koncesji została zakończona. Oznaczało to, że wnioskodawca wkrótce przedłożył dodatek do dokumentacji geologicznej w celu rozliczenia złoża, a następnie wniosek o wygaszenie koncesji (udzielonej do 22 marca 2022 r.). W ocenie Starosty podczas tego postępowania będzie możliwość sprawdzenia, czy nałożone przez UOG obowiązki zostały wykonane prawidłowo. Uznano, że skoro w sprawie przedmiotowej koncesji prowadzone będą dwa postępowania (w sprawie zatwierdzenia dodatku do dokumentacji i wygaszenia koncesji) wszczynanie kolejnego uznano za bezcelowe.

Jednocześnie Starosta poinformował, że 8 czerwca 2022 r., przedsiębiorca złożył wniosek o zatwierdzenie dodatku do dokumentacji geologicznej złoża. W trakcie postępowania w sprawie zatwierdzenia dodatku, zostaną przeprowadzone oględziny na terenie zakładu górniczego w celu sprawdzenia czy nieprawidłowości zostały usunięte.

Według protokołu sporządzonego 15 czerwca 2022 r. przez przedstawicieli Starosty (naczelnika i pracownika WOŚRiL) w wyniku oględzin terenu stwierdzono, że skarpy wyrobiska, które zostały naruszone przy wydobywaniu kopaliny poza obszarem górniczym Pola A i Pola B zostały odbudowane materiałem z nadkładu oraz skałą płonną. Na potwierdzenie wykonana została dokumentacja fotograficzna i załączona do ww. protokołu. Jednocześnie (w jego treści) przedsiębiorca został poinformowany o obowiązku uzupełnienia złożonego w Starostwie dodatku do dokumentacji geologicznej złoża o wyliczenie ilości wydobytej kopaliny poza obszarem górniczym, w celu ustalenia przez organ koncesyjny opłaty dodatkowej.

W dniu 20 czerwca 2022 r. Starosta wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku w sprawie zatwierdzenia dodatku o przedmiotowe wyliczenia, w terminie 14 dni od otrzymania wezwania, tj. do 27 czerwca 2022 r. W związku z informacją

⁴³ Według uzasadnienia do decyzji: naruszenie granic eksploatacji obszaru górniczego dla Pola A w części północno-wschodniej na odcinku 80 m na głębokość 12,70 m – 16,90 m, od strony południowo-zachodniej na odcinku 78 m na głębokość 14,15 m. Skarpy, w których nastąpiły naruszenia zostały nadbudowane częściowo nakładem a częściowo skałą płonną. W Polu B nastąpiły naruszenia granic od strony północno-wschodniej na odcinku 195,70 m na głębokość do 4,60 m, od strony południowo-zachodniej na odcinku 122,80 m na głębokość 3,80 m.

przedsiębiorcy, że nie może się wywiązać w terminie z obowiązku przedłożenia ww. dokumentów ze względu na długi okres oczekiwania na pomiary, termin przedłużono do 19 sierpnia 2022 r.

W dniu 17 sierpnia 2022 r. przedsiębiorca zwrócił się ponownie o zatwierdzenie dodatku do dokumentacji geologicznej, przedstawiając obliczenie zasobów wyeksploatowanych poza granicami udokumentowanego złoża w ilości 1100 t, a 18 sierpnia 2022 r. Starosta zawiadomił wnioskodawcę o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia opłaty dodatkowej. Po zapoznaniu się strony z aktami sprawy i projektem decyzji, 22 sierpnia 2022 r. wydana została decyzja w sprawie ustalenia opłaty dodatkowej za wydobywanie poza granicami udokumentowanego złoża (ustalenia w tym zakresie zawarto w pkt 3.7. niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 201, 204-248, 461-481, 538-542)

3.4. W okresie objętym kontrolą Starosta nie wszczynał postępowań w sprawie cofnięcia koncesji i nie wydawał na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg postanowień wzywających przedsiębiorców do usunięcia naruszeń. Działań takich nie podjęto także w przypadku dwukrotnego zawiadomienia przez UOG, o naruszeniu warunków określonych w koncesji udzielonej decyzją Starosty z 4 kwietnia 2017 r. (stan faktyczny opisany w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia). Ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 231-233, 538-542)

3.5. W latach 2018-2022 (do 8 września) nie wystąpiły przypadki cofnięcia lub ograniczenia udzielonej koncesji.

(akta kontroli str. 182, 259)

3.6. W okresie objętym kontrolą Starosta nie wszczynał postępowań w sprawie cofnięcia lub ograniczenia koncesji na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg, w związku z tym nie wystąpiły przypadki umorzenia takich postępowań na podstawie art. 37 ust. 3 pkt 1-3 Pgg.

(akta kontroli str. 259)

3.7. W latach 2018-2022 (do 21 sierpnia 2022 r.) Starosta nie ustalał opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 139 Pgg.

W dniu 22 sierpnia 2022 r. Starosta ustalił opłatę dodatkową za wydobywanie piasku poza granicami udokumentowanego złoża, przedsiębiorcy, któremu udzielił koncesji na wydobywanie 4 kwietnia 2017 r., w sprawie której był dwukrotnie zawiadamiany przez OUG (przypadek opisany w pkt 3.4. wystąpienia). Opłata w kwocie 3795 zł⁴⁴ została ustalona na podstawie art. 139 ust. 3 pkt 3 Pgg, tj. w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla wydobytej kopaliny (piasku) pomnożonej przez ilość wydobytej kopaliny. W uzasadnieniu decyzji Starosta powołał się na wyniki kontroli OUG i wydaną przez ten organ decyzję z 28 października 2021 r., zmienioną decyzją z 1 kwietnia 2022 r., w której stwierdzono naruszenie warunków koncesji polegające na przekroczeniu eksploatacją granic obszaru górniczego i równocześnie naruszenie pasów ochronnych od sąsiednich działek. Potwierdził także wykonanie zaleceń pokontrolnych OUG w trakcie wizji w terenie przez pracowników Starostwa. Wskazał, że ilość zasobów wyeksploatowanych poza granicami udokumentowanego złoża wynosi 1100 t, co zostało ustalone i zawarte w dodatku do dokumentacji geologicznej, przedstawionym organowi koncesyjnemu przez przedsiębiorcę 17 sierpnia 2022 r., w celu zakończenia i rozliczenia eksploatacji złoża. Wyjaśnił podstawę prawną oraz sposób ustalenia opłaty dodatkowej. W uzasadnieniu Starosta nie wskazał faktów, które uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł stwierdzając rażące naruszenie

⁴⁴ Z tego 2277 zł na rzecz właściwego urzędu gminy i 1518 zł na rzecz NFOŚiGW.

warunków określonych w koncesji, co było wymagane na podstawie art. 107 § 3 Kpa. Do kwestii tej odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Opłata dodatkowa została wniesiona przez przedsiębiorcę 26 sierpnia 2022 r. w wysokości zgodnej z decyzją na rachunki bankowe (właściwej gminy i NFOSiGW).

(akta kontroli str. 461-481, 541-542)

3.8. W latach 2018-2022 (I kwartał) Starosta nie skorzystał z uprawnienia do wydania decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności: wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień, nakazania podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu.

(akta kontroli str. 181-198)

3.9. Przedsiębiorcy wywiązywali się z obowiązku sporządzenia i przekazania do organu koncesyjnego informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny⁴⁵, w następujący sposób:

- przedsiębiorcy zobowiązani do złożenia informacji za 2018 r. (pięciu) i za 2021 r. (siedmiu) przekazali informację w terminie zgodnym z art. 101 ust. 8 Pgg,
- spośród siedmiu przedsiębiorców zobowiązanych do złożenia informacji za 2019 r., czterech przekazało informację terminowo, a trzech z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 108 dni,
- spośród ośmiu przedsiębiorców zobowiązanych do złożenia informacji za 2020 r., siedmiu przekazało ją w terminie, a jeden nie wywiązał się z przedmiotowego obowiązku⁴⁶. W trakcie kontroli NIK (13 lipca 2022 r.) pracownik WOŚRiL pozyskał skan przedmiotowej informacji z Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego⁴⁷, gdyż przedsiębiorca z zachowaniem ustawowego terminu przekazał informację wyłącznie państwowej służbie geologicznej (PIG-PIB⁴⁸).

(akta kontroli str. 189-193, 249-259, 370-372)

3.10. Przedsiębiorcy, którym udzielono koncesji w latach 2018-2021, wywiązywali się z obowiązku określonego w art. 137 ust. 2 Pgg, tj. ustalenia i wniesienia opłaty eksploatacyjnej na rzecz właściwych organów i poinformowali o tym Starostę zgodnie z art. 137 ust. 3 Pgg.

W okresie objętym kontrolą, w czterech przypadkach, Starosta wydał decyzje na podstawie art. 138 Pgg określając prawidłową wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. W pierwszym przypadku z powodu przyjęcia przez przedsiębiorcę niewłaściwej stawki⁴⁹ wysokość opłaty za II półrocze 2019 r. została zawyżona o 70,80 zł. W drugim przypadku⁵⁰ określono opłatę eksploatacyjną za II półrocze 2019 r. w wysokości 15 760,40 zł w związku z rozliczeniem ilości wydobytych zasobów z uwzględnieniem przyrostu i ubytków w wyniku odspojenia skarp (na podstawie dodatku do dokumentacji geologicznej sporządzonego na zlecenie przedsiębiorcy). W trzecim przypadku przedsiębiorca prawidłowo obliczył łączną opłatę za I półrocze 2020 r., lecz nieprawidłowo obliczył część przypadającą właściwej gminie i w takiej wysokości (zawyżonej o 2 zł) odprowadził na właściwy rachunek. W czwartym przypadku, w związku ze złożoną przez przedsiębiorcę dwukrotną korektą informacji dotyczącej opłaty za kopalinę wydobytą w II półroczu

⁴⁵ Badaniem objęto realizację tego obowiązku przez przedsiębiorców, którym udzielono 13 koncesji w okresie objętym kontrolą.

⁴⁶ Termin złożenia informacji upłynął 15 marca 2021 r.

⁴⁷ Dalej: PIG-PIB.

⁴⁸ Potwierdzało to pismo PIG-PIB z 23 czerwca 2021 r. skierowane do Starostwa Powiatowego w Świdniku z prośbą o zweryfikowanie informacji (formularzy Z-1 i Z-2 za 2020 r.) dotyczącej corocznej ewidencji zasobów złóż, które wypłynęły do PIG-PIB za 2020 r.

⁴⁹ Przyjęto stawkę z okresu następującego po okresie rozliczeniowym.

⁵⁰ Przypadek opisany w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia, związany z zawiadomieniem OUG z grudnia 2019 r.

2021 r., wynikającą z rozliczenia zasobów na zakończenie eksploatacji, kwota należnej opłaty została określona na 8992,50 zł⁵¹. Łączna wartość opłaty eksploatacyjnej określona ww. decyzjami wyniosła 48 982,50 zł.

(akta kontroli str. 210-223, 373-376, 488-508)

Zasady monitorowania spełniania obowiązku informacyjnego przez koncesjonariuszy nie były sformalizowane. Informacje wraz z dowodami wpłat były weryfikowane bezpośrednio po ich otrzymaniu przez pracownika WOŚRiL w zakresie prawidłowości obliczenia opłaty oraz terminowości jej wniesienia. Nie weryfikowano ilości wydobytej kopaliny zadeklarowanej do obliczenia opłaty eksploatacyjnej z ilością wykazaną w rocznej informacji o zmianie zasobów złoża.

W jednym przypadku ilość wydobytej kopaliny wykazana przez przedsiębiorcę za 2020 r. w rocznej informacji o zmianie zasobów złoża (pozyskanej przez Starostwo w trakcie kontroli NIK - przypadek wymieniony w pkt 3.9. wystąpienia)⁵² była wyższa o 260 t od wykazanej przez niego do obliczenia opłaty eksploatacyjnej za ten okres (30 000 t)⁵³.

W przedmiotowym przypadku koncesja udzielona decyzją z 26 sierpnia 2019 r.⁵⁴ została na wniosek przedsiębiorcy wygaszona decyzją z 26 marca 2021 r.⁵⁵ W trakcie kontroli NIK Starosta wystąpił do PIG-PIB o przesłanie kopii informacji o zmianie zasobów złoża za 2020 r., gdyż złożenie takiej informacji przez przedsiębiorcę wynikało z posiadanych w WOŚRiL danych⁵⁶. Z otrzymanej 13 lipca 2022 r. kopii dokumentu wynikało, że ilość wydobytej kopaliny wyniosła 30 260 t.

Według Starosty obowiązkiem każdego przedsiębiorcy jest coroczne sporządzenie operatu ewidencyjnego zasobów złoża kopaliny (art. 101 ust. 3 Pgg). W przypadku koncesji wydanej przez Starostę operat ma charakter szacunkowy, a operat opracowywany na podstawie pomiaru sporządzany jest w cyklach trzyletnich (art. 101 ust. 6 Pgg). W przedmiotowej sprawie operat ewidencyjny wykonany w 2020 r. powinien być sporządzony na podstawie pomiarów wykonanych po drugim roku eksploatacji, w którym zakończono wydobywanie. Opracowanie wyników pomiarów znajduje się w dodatku do dokumentacji geologicznej. Na podstawie operatu ewidencyjnego przedsiębiorca wykonuje i przekazuje organowi koncesyjnemu oraz PIG-PIB informację o zmianie zasobów złoża. W przedłożonym 26 lutego 2021 r. dodatku do dokumentacji geologicznej rozliczone zostały zasoby w ilości 36 780 t oraz zostały obliczone ilości strat złożowych poeksploatacyjnych wynoszące 13 290 t. W dokumentacji nie zostały wykazane straty eksploatacyjne. W związku z tym, że rozliczenie zasobów w dodatku zgadzało się z ilościami wynikającymi z informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę (mając na względzie, że uproszczone rozliczenie złoża za 2020 r. powinno być wykonane na podstawie danych pomiarowych zawartych w dodatku) na wniosek przedsiębiorcy z 8 marca 2021 r. koncesja została wygaszona.

W związku z powyższym Starosta powiadomił kontrolera NIK o wszczęciu z urzędu 8 sierpnia 2022 r. postępowania administracyjnego w sprawie określenia wysokości opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny ze złoża Dorohucza XXVI za I półrocze 2020 r. W jego wyniku ustalono, że ilość kopaliny zadeklarowana w rocznej informacji o zmianie zasobów złoża była prawidłowa, a w informacji o opłacie za I półrocze 2020 r. zaniżono zadeklarowaną ilość wydobywania. Skutkowało to koniecznością wydania przez Starostę 22 sierpnia 2022 r. decyzji na podstawie art.

⁵¹ W pierwszej informacji przedsiębiorca zadeklarował brak wydobywania za II półrocze 2022 r.

⁵² Sporządzonej przez przedsiębiorcę i przesłanej do PIG-PIB z pominięciem Starosty.

⁵³ W tym za I półrocze przedsiębiorca zadeklarował wydobywanie w ilości 30 000 t, a za II półrocze wykazał 0 t.

⁵⁴ Nr RŚ.6522.7.2019.

⁵⁵ RŚ.6522.1.2021.

⁵⁶ Pismo PIG-PIB z 23 czerwca 2021 r. skierowane do Starostwa Powiatowego w Świdniku z prośbą o zweryfikowanie informacji (formularzy Z-1 i Z-2 za 2020 r.) dotyczącej corocznej ewidencji zasobów złóż, które wpłynęły do PIG-PIB za 2020 r.

138 Pgg w sprawie określenia opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę za I półrocze 2020 r. Prawidłowa wysokość opłaty wyniosła 19 366,40 zł (w tym 11 619,84 zł na rzecz właściwego urzędu gminy⁵⁷ i 7746,56 zł na rzecz NFOŚiGW⁵⁸), a obliczona i wniesiona przez przedsiębiorcę 31 lipca 2020 r. 19 200 zł, co oznaczało niedopłatę w kwocie 166,40 zł, w tym na rzecz właściwego urzędu gminy 99,84 zł i 66,56 zł na rzecz NFOŚiGW. W uzasadnieniu decyzji Starosta stwierdził, że art. 142 Pgg wiąże powstanie zobowiązania z tytułu opłaty eksploatacyjnej z przepisami Ordynacji podatkowej dotyczącej zobowiązań podatkowych. Uprawnienia organu podatkowego przysługują wierzycielom, tj. właściwej gminie i NFOŚiGW. Decyzja organu koncesyjnego określająca opłatę eksploatacyjną ma charakter wyłącznie deklaratoryjny i umożliwia wierzycielom ustalenie wysokości należności oraz odsetek za zwłokę. W dniu 23 sierpnia 2022 r. przedsiębiorca uiścił kwotę 99,84 zł na rzecz właściwej gminy oraz 66,56 zł na rzecz NFOŚiGW.

Do opisanego przypadku niezwyfikowania ilości wydobytej kopaliny na podstawie dostępnych informacji odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 192, 197, 199-205, 254-255, 385-390, 482-487)

3.11. W kontrolowanym okresie do Starostwa nie wpłynęły informacje o przypadkach nielegalnej eksploatacji złóż ani nie wykryto takich przypadków w trakcie zadań realizowanych przez WOŚRiL.

Starosta stwierdził, że m.in. w tym zakresie prowadzona była współpraca z gminami, które są beneficjentami opłat eksploatacyjnych za wydobytą kopalinę oraz opiniują projekty decyzji w sprawie udzielenia koncesji. Jednak miała ona charakter ustnych uzgodnień i Starostwo nie posiada w tym zakresie żadnej dokumentacji.

(akta kontroli str. 201, 205, 362, 366)

3.12. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Starostwa skargi dotyczące przedmiotu niniejszej kontroli, w tym udzielania koncesji, procesu weryfikacji wniosków, kontroli warunków udzielonych koncesji, sprawowania nadzoru geologicznego, czy też sposobu eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 201, 204-205)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2018-2022 (I kwartał) nie planowano i nie realizowano kontroli przestrzegania warunków określonych w udzielonych koncesjach. Tym samym Starosta, jako organ administracji geologicznej, nie realizował w powyższym zakresie zadania polegającego na kontroli działalności regulowanej ustawą, o którym mowa w art. 158 pkt 2 Pgg.

W wymienionym okresie obowiązywało łącznie 21 koncesji, których udzielono 12 przedsiębiorcom, w tym 11 koncesji obowiązywało przez cały ten okres. Dopiero w trakcie czynności kontrolnych NIK (w czerwcu 2022 r.) przeprowadzono jedną kontrolę dotyczącą koncesji z kwietnia 2017 r., która objęła wizję w terenie w miejscu wydobycia tylko w zakresie nieprawidłowości zgłoszonej przez OUG w listopadzie 2021 r.

Starosta wyjaśnił, że wynikało to z przeświadczenia, że merytoryczną kontrolę przeprowadza OUG, który ma odpowiednie do tego przygotowanie kadrowe i techniczne. Kontrole w miejscu prowadzenia działalności realizowane są tylko w sytuacjach skargowych, a w okresie objętym kontrolą takich skarg nie było.

NIK zwraca uwagę, że w świetle art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców oraz art. 158

⁵⁷ Wniesiona 11 520 zł.

⁵⁸ Wniesiona 7680 zł.

pkt 2 Pgg, planowanie i realizacja kontroli przestrzegania warunków określonych w udzielonych koncesjach powinno się odbywać w oparciu o prowadzone analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, a nie wyłącznie w reakcji na skargi napływające do organu.

(akta kontroli str. 186-189, 224-233, 236-248, 395-397)

2. Zaniechano wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia koncesji udzielonej decyzją Starosty z 4 kwietnia 2017 r., jak również wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszeń, co uchybiało dyspozycji zawartej w art. 37 ust. 1 Pgg. Czynności takich nie podjęto mimo dwukrotnego zawiadomienia przez UOG o naruszeniu przez przedsiębiorcę warunków koncesji.

Starosta wyjaśnił, że nie stwierdzono ku temu przesłanek. Po otrzymaniu obu zawiadomień, w których OUG poinformował o ściśle sformułowanych naruszeniach, przeprowadzono czynności wyjaśniające z udziałem przedsiębiorcy. Ustalono, że OUG określił rodzaj naruszeń oraz decyzjami nakazał przedsiębiorcy je usunąć w określonym terminie. W obu przypadkach stwierdził naruszenie warunków udzielonej koncesji w zakresie granic obszaru górniczego. W związku z tym, że OUG wykonał te same czynności administracyjne, które należą do kompetencji organu koncesyjnego na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg, odstąpiono od wzywania do usunięcia naruszeń. Zbadano okoliczności naruszenia, w celu ustalenia dalszego działania w ramach swoich kompetencji. W pierwszym przypadku wszczęto postępowanie w sprawie naruszenia warunków koncesji⁵⁹. Przyjęto, że naruszenie granic było wynikiem samoistnego obsunięcia się skarp, które zostały odbudowane. W związku z przedłożeniem przez przedsiębiorcę dodatku do dokumentacji geologicznej złożyła rozliczającą ilość wydobytych zasobów, z uwzględnieniem ich przyrostu i ubytku w wyniku odspojenia skarp, oraz uiszczeniem opłaty eksploatacyjnej, a także mając na uwadze przesłanki wynikające z art. 37 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 Pgg, umorzone zostało postępowanie administracyjne w sprawie naruszenia warunków koncesji. W drugim przypadku nie wszczynano postępowania. Pozyskano od przedsiębiorcy wyjaśnienia i decyzję OUG, w której termin usunięcia nieprawidłowości był określony na 31 marca 2022 r., a następnie przedłużony do 30 maja 2022 r. Po otrzymaniu informacji od przedsiębiorcy, że na dzień 31 marca 2022 r. eksploatacja została zakończona, zobowiązano go do przedłożenia kolejnego dodatku do dokumentacji geologicznej, w którym obliczona została ilość kopaliny wydobyta spoza obszaru górniczego. Po otrzymaniu dokumentacji, mając na uwadze przesłanki wynikające z art. 139 ust. 1 Pgg, organ koncesyjny wszczął postępowanie w celu ustalenia opłaty dodatkowej za wydobycie kopaliny poza granicami udokumentowanego złoża, gdyż przedsiębiorca rażąco naruszył warunki koncesji.

NIK nie podziela argumentów przedstawionych przez Starostę. Podstawą do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia koncesji były zawiadomienia OUG o naruszeniu warunków koncesji. Organ koncesyjny powinien zgodnie z art. 37 ust. 1 Pgg wezwać do usunięcia naruszeń, ustalając ich zakres i skutki, a w zależności od wyniku postępowania powinien podjąć działania stosownie do dyspozycji art. 37 ust. 2 i 3 Pgg. Bezpodstawne było przyjęcie przez organ koncesyjny, że wystarczające jest monitorowanie realizacji przez przedsiębiorcę wydanych przez OUG nakazów usunięcia naruszeń. Działania OUG nie wstrzymywały czynności, do których podjęcia zobligowany był organ koncesyjny na podstawie art. 37 Pgg.

(akta kontroli str. 231-233, 538-542)

⁵⁹ W podstawie prawnej wskazano tylko przepisy Kpa.

3. W uzasadnieniu faktycznym decyzji⁶⁰ ustalającej opłatę dodatkową nie zawarto wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł stwierdzając rażące naruszenie warunków określonych w koncesji, co naruszało art. 107 § 3 Kpa.

Według Starosty wynikało to z pośpiechu towarzyszącemu przedmiotowej kontroli i z potrzeby zamknięcia postępowania przed jej zakończeniem. Starosta wyjaśnił, że ustawa nie definiuje pojęcia „rażącego naruszenia koncesji”. O zasadności stwierdzenia, że doszło do takiej sytuacji decydują okoliczności sprawy. Przedsiębiorca prowadząc działalność wydobywczą na podstawie tej samej koncesji dwukrotnie naruszył granice obszaru górniczego. W pierwszym przypadku tłumaczył to naturalnym obsunięciem się skarp i organ kierując się zasadą zaufania do przedsiębiorcy uznał, że działał on zgodnie z prawem, a przyczyną naruszenia były siły wyższe. Ponowne naruszenie granic obszaru górniczego miało charakter zamierzony, ponieważ kruszywo zostało wydobyte i sprzedane. Przedsiębiorca nie usprawiedliwiał się i nie zaprzeczał, że naliczona opłata dodatkowa jest zasadna, lecz uiszczył ją niezwłocznie. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że samo wydobycie kopaliny poza obszarem górniczym stanowi rażące naruszenie warunków koncesji, gdyż następuje z ewidentnym naruszeniem prawa bezwzględnie obowiązującego w zakresie koncesjonowanej działalności.

NIK zwraca uwagę, że każda decyzja administracyjna co do zasady wymaga uzasadnienia obejmującego należyte i wyczerpujące wyjaśnienie stronie przesłanek rozstrzygnięcia. Okoliczności wskazane przez Starostę ani pośpiech w załatwieniu sprawy nie mogą stanowić odstępstwa od tej zasady. Ponadto wskazać należy, że czynności kontrolne prowadzone były (z przerwami) od 25 maja 2022 r. Sprawa, w której wydana została przedmiotowa decyzja, dotyczyła działalności przedsiębiorcy, o której organ otrzymał informacje z OUG w listopadzie 2021 r., a pytanie kontrolera NIK w sprawie czynności jakie organ koncesyjny podjął było zawarte w piśmie z 7 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 231-233, 467-469)

4. Nie zweryfikowano ilości wydobytej kopaliny zadeklarowanej w informacjach dotyczących opłat eksploatacyjnych za I i za II półrocze 2020 r. z ilością wykazaną przez przedsiębiorcę w rocznej informacji o zmianie zasobów złoża za 2020 r. Przyczyną powstania nieprawidłowości było zaniechanie wyegzekwowania od przedsiębiorcy spełnienia obowiązku wynikającego z art. 101 ust. 8 Pgg, tj. przekazania do Starosty informacji o zmianie zasobów złoża kopaliny za 2020 r. Termin przekazania tej informacji do organu koncesyjnego minął 15 marca 2021 r., a pozyskano ją w trakcie kontroli NIK 13 lipca 2022 r. Dopiero w czasie czynności kontrolnych NIK ustalono, że w rocznej informacji przedsiębiorca wykazał wydobycie o 260 t wyższe, niż zadeklarowane w informacjach stanowiących podstawę do obliczenia opłaty eksploatacyjnej. W konsekwencji Starosta decyzją administracyjną z 22 sierpnia 2022 r. określił należną opłatę eksploatacyjną za I półrocze 2020 r., która była wyższa o 166,40 zł od uiszczonej przez przedsiębiorcę 31 lipca 2020 r.

Starosta wyjaśnił, że przedmiotowej weryfikacji nie dokonano, gdyż dopiero w trakcie kontroli NIK stwierdzone zostało niewywiązanie się przedsiębiorcy z obowiązku przesłania do organu koncesyjnego informacji o zmianie zasobów złoża za 2020 r. Poprzestano na informacji otrzymanej w czerwcu 2021 r. z PIG-PIB, że koncesjonariusz terminowo przekazał przedmiotową informację państwowej służbie geologicznej.

(akta kontroli str. 199-200, 370-371, 373-376, 385-390, 482-487)

⁶⁰ Nr RŚ.6521.2.2022 z 22 sierpnia 2022 r.

5. Niewypełnienie do 17 sierpnia 2022 r. obowiązku zamieszczenia w BIP ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, co naruszało art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców oraz art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (uchylonej z dniem 30 kwietnia 2018 r.).

Według Starosty przyczyną było nieopracowanie procedur kontroli przedsiębiorców, co wynikało m.in. z małej liczby przedsiębiorców, którym udzielono koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych (dwunastu).

(akta kontroli str. 201, 203-204, 363, 366-367)

OCENA CZĄSTKOWA

Monitorowanie przestrzegania przez Starostę warunków udzielonych koncesji ograniczone było do weryfikowania spełniania przez koncesjonariuszy obowiązków w zakresie przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny i wnoszenia opłat eksploatacyjnych na rzecz właściwej gminy i NFOŚiGW. Nie planowano i nie realizowano kontroli dotyczących przestrzegania pozostałych warunków określonych w decyzjach koncesyjnych. Zaniechano wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia koncesji, przyjmując za wystarczające działania podjęte przez inny organ, a jednocześnie w tym samym przypadku uznano, że przedsiębiorca rażąco naruszył warunki koncesji i nałożono na niego opłatę dodatkową.

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:

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu realizację zadań z zakresu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego.
2. Objęcie kontrolą zarządczą realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem przestrzegania warunków w nich określonych.
3. Egzekwowanie od wnioskodawców ubiegających się o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych wniesienia należnej opłaty w terminie określonym w ustawie o opłacie skarbowej.
4. Zaniechanie nakładania obowiązku utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego w warunkach udzielanych koncesji.
5. Przekazywanie państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych z zachowaniem terminu określonego w rozporządzeniu w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla.
6. Doręczanie kopii decyzji w sprawie wygaszenia koncesji Prezesowi WUG.
7. Planowanie i przeprowadzanie kontroli w zakresie prowadzenia wydobycia kopalin zgodnie z warunkami wynikającymi z udzielonych koncesji.
8. Podejmowanie czynności przewidzianych w art. 37 Pgg w przypadku naruszenia przez przedsiębiorcę warunków udzielonej koncesji.
9. Sporządzanie uzasadnienia faktycznego decyzji zgodnie z wymogami art. 107 § 3 Kpa.
10. Egzekwowanie od przedsiębiorców terminowego przedłożenia rocznej informacji o zmianie zasobów złoża oraz weryfikowanie ilości wydobytej kopaliny z danymi w tym zakresie zadeklarowanymi w informacjach dotyczących opłat eksploatacyjnych.

W związku z wprowadzeniem przez Starostę w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK procedur kontroli zarządczej w Starostwie oraz zamieszczeniem w BIP ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, NIK odstępuje od formułowania wniosków w tym zakresie.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, października 2022 r.

Kontroler
Ewa Kulik
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis