



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.03.2022

Pan
Mariusz Filipiuk
Starosta Bialski

ul. Brzeska 41
21-500 Biała Podlaska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej, ul. Brzeska 41, 21-500 Biała Podlaska (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Filipiuk – Starosta Bialski, od 30 marca 2016 r. (dalej: Starosta).
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	Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/82/2022 z 6 czerwca 2022 r. (akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2022 (I kwartał) Starosta, jako organ koncesyjny, realizował zadania związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Zadania te wykonywano przy pomocy Geologa Powiatowego.

W okresie objętym kontrolą, pomimo ustawowego obowiązku, nie zamieszczono na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa (dalej: BIP) informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin. Informację tę umieszczono dopiero w trakcie kontroli NIK. Objęte analizą decyzje zawierały elementy wymagane ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³, określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ i zostały wydane przez osobę posiadającą upoważnienie Starosty.

W Starostwie nie opracowano pisemnych procedur kontroli przedsiębiorców, w konsekwencji nie wypełniono obowiązku publikacji w BIP ogólnego schematu takich procedur. Obowiązek ten zrealizowano dopiero w trakcie kontroli NIK. W latach 2018-2022 (I kwartał) nie planowano kontroli przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje wydobywcze. Przeprowadzono natomiast siedem kontroli doraźnych u trzech koncesjonariuszy w zakresie wypełniania i przestrzegania warunków trzech udzielonych koncesji, w tym jednej spośród 26 koncesji wydobywczych obowiązujących w całym okresie objętym kontrolą NIK. Świadczy to o niewystarczających działaniach w zakresie monitorowania przestrzegania warunków

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

udzielonych koncesji. Mógł się do tego przyczynić fakt, iż zadania dotyczące udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji należały do obowiązków jednego pracownika Starostwa – Geologa Powiatowego, który realizował także inne zadania.

Starostwo nie podjęło skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od koncesjonariuszy terminowego realizowania obowiązków informacyjnych w zakresie zmian zasobów złoża kopaliny, wielkości wydobytej kopaliny, czy też terminowego regulowania ustalonych opłat eksploatacyjnych.

W Wydziale Rolnictwa i Środowiska Starostwa (dalej: WRiŚ) nie stosowano obowiązującego w Starostwie regulaminu kontroli zarządczej, w tym nie dokonywano okresowej analizy i identyfikacji ryzyka związanego z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Starosta, zgodnie z art. 156 ust. 2 pkt 3 Pgg, realizował zadania administracji geologicznej przy pomocy Geologa Powiatowego⁶.
(akta kontroli str. 328-354)

1.2. Osoba zatrudniona w Starostwie na stanowisku Geologa Powiatowego posiadała wymagane kierunkowe wykształcenie geologiczne⁷.
(akta kontroli str. 328-354)

1.3. Zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Starostwa⁸ zadania w zakresie m.in.: prowadzenia spraw związanych z koncesjami na wydobywanie kopalin pospolitych, przyjmowania i zatwierdzania projektów prac geologicznych oraz dokumentacji geologicznej, ewidencji i ochrony zbiorów archiwalnych, a także ochrony informacji i próbek geologicznych, prowadzenia spraw w zakresie ustalenia opłaty eksploatacyjnej i dodatkowej należały do zadań WRiŚ (§ 27 ust. 3 regulaminu organizacyjnego), w ramach którego wyodrębniono stanowisko pracy do spraw geologii i górnictwa – Geologa Powiatowego (§ 16 ust. 2 pkt 1 lit. c regulaminu organizacyjnego). Bezpośredni nadzór nad pracą ww. Wydziału sprawował Starosta (§ 10 ust. 1 pkt 1 lit. a regulaminu).

Przytoczone zadania zostały przypisane do zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności jednego pracownika, tj. Geologa Powiatowego⁹. W zakresach obowiązków tej osoby obowiązujących w okresie objętym kontrolą nie przewidziano

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Osoba zatrudniona na stanowisku Geologa Powiatowego zajmuje je nieprzerwanie od 11 sierpnia 2013 r.

⁷ Ukończone w 2002 r. studia wyższe w zakresie geologii inżynierskiej na Wydziale Geologii Uniwersytetu Warszawskiego.

⁸ W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny Starostwa, przyjęty uchwałami Zarządu Powiatu Białskiego: Nr 381/2017 z dnia 8 grudnia 2017 r., Nr 460/2018 z dnia 18 czerwca 2018 r., Nr 502/2018 z dnia 8 listopada 2018 r., Nr 65/2019 z dnia 14 marca 2019 r., Nr 172/2019 z dnia 10 grudnia 2019 r., Nr 388/2021 z dnia 23 kwietnia 2021 r. i Nr 420/2021 z dnia 23 czerwca 2021 r. Regulamin organizacyjny został opublikowany w BIP.

⁹ Do obowiązków Geologa Powiatowego należały również inne zadania, np. z zakresu rolnictwa (ocena warunków i stanu produkcji rolnej w powiecie, monitorowanie rynku produktów rolnych), czy też prowadzenie rejestru skarg.

zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji (tj. zjawisk tzw. *szarej strefy*).

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

W próbie skontrolowanych postępowań nie stwierdzono przypadków tzw. konfliktu interesów, polegającego na sporządzaniu dokumentacji geologicznej stanowiącej załącznik do wniosku o przyznanie koncesji na wydobywanie kopalin przez osoby zaangażowane w proces ich wydawania.

(akta kontroli str. 5, 328-369)

1.4. W latach 2018-2022 (I kwartał) zadania związane z udzielaniem i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji nie były przedmiotem kontroli zewnętrznej, wewnętrznej lub audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 328-354)

1.5. W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin kontroli zarządczej, przyjęty zarządzeniem Nr 9/2010 Starosty z dnia 30 marca 2010 r.¹⁰ Wykonanie zarządzenia powierzono dyrektorom wydziałów Starostwa. Ustalono, że Dyrektor WRiŚ nie realizował postanowień przytoczonego regulaminu kontroli zarządczej, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 328-354)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierealizowaniu kontroli zarządczej według postanowień obowiązującego regulaminu kontroli zarządczej.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy, w przypadku powiatu, do obowiązków przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

W § 13 regulaminu kontroli zarządczej przewidziano, że do obowiązków dyrektorów wydziałów należy m.in. dokonywanie, co najmniej raz w roku, analizy i identyfikacji ryzyka wewnętrznego i zewnętrznego zagrażającego postawionym celom i zadaniom Starostwa. Analiza winna służyć określeniu możliwych skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka, a także określeniu akceptowalnego poziomu ryzyka. Do zidentyfikowanych ryzyk winne zostać określone rodzaje możliwych reakcji oraz działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu. W § 16 ww. regulaminu określono, że co najmniej raz w roku winna być przeprowadzona samoocena systemu kontroli zarządczej przez pracowników pełniących funkcje kierownicze, której wyniki winny zostać udokumentowane.

Kontrolerowi nie udostępniono dokumentów potwierdzających dokonanie przez Dyrektora WRiŚ analizy i identyfikacji ryzyka w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji, czy też samooceny systemu kontroli zarządczej, o których mowa w regulaminie kontroli zarządczej.

Starosta poinformował, że kontrola zarządcza w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowanie warunków udzielonych koncesji prowadzona była w WRiŚ w sposób ciągły, w ramach powierzonych obowiązków służbowych, a problemy zidentyfikowane w toku prowadzonych postępowań administracyjnych rozwiązywane były na bieżąco. Stwierdził, że z tego względu w zakresie ww. zadań, nie była tworzona odrębna dokumentacja kontroli zarządczej

¹⁰ Regulamin kontroli zarządczej został opublikowany w BIP.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

określająca cele, zadania i mierniki, a także dotycząca zidentyfikowanych ryzyk do wyznaczonych celów i zadań.

(akta kontroli str. 328-354)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowaniem warunków ich realizacji powierzono Geologowi Powiatowemu, posiadającemu wymagane wykształcenie geologiczne i ujęto w zakresie jego czynności. W WRIŚ, w którego strukturze wyodrębniono stanowisko Geologa Powiatowego, nie zarządzano ryzykiem w sposób określony w postanowieniach regulaminu kontroli zarządczej.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

2.1. W wyniku przeglądu strony podmiotowej BIP Starostwa¹² stwierdzono, że nie zamieszczono na niej informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin (opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), do czego zobowiązywał przepis art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹³.

(akta kontroli str. 355-369)

2.2. Według stanu na dzień: 1 stycznia 2018 r. i 31 marca 2022 r. obowiązywało odpowiednio: 45 i 41 decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin, wszystkie w zakresie wydobywania piasku lub żwiru.

(akta kontroli str. 300)

2.3. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. w Starostwie przeprowadzono 50 postępowań koncesyjnych dotyczących wydobywania kopalin stałych¹⁴, w tym 47 zainicjowanych w okresie objętym kontrolą oraz trzy przeprowadzone w związku z wnioskami złożonymi w 2017 r.

W okresie objętym kontrolą wydano 48 decyzji w zakresie wydobywania kopalin, z czego: 19 w zakresie wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin, 15 udzielających zgody na wydobywanie kopalin¹⁵, sześć dotyczyło przeniesienia praw wynikających z wydanej koncesji na wydobywanie kopalin, cztery zmieniające wcześniejsze decyzje oraz jedną dotyczącą potwierdzenia możliwości wykonywania decyzji koncesyjnej¹⁶. Ponadto, w okresie objętym kontrolą wydano trzy decyzje umarzające postępowanie w sprawie cofnięcia zgody na wydobywanie kopalin, natomiast dwa postępowania zostały zakończone pozostawieniem wniosku bez rozpoznania¹⁷.

(akta kontroli str. 301-304, 381-385)

2.4. Analiza postępowań o przyznanie koncesji na wydobywanie kopalin, które w okresie objętym kontrolą zakończono udzieleniem koncesji (15), wykazała, że wnioski złożone w tych postępowaniach zawierały elementy określone w art. 24 i 26 Pgg, w tym m.in.: określenie właścicieli nieruchomości na których zlokalizowane były złoża wraz z dokumentami potwierdzającymi prawo do nieruchomości¹⁸, określenie złoża wraz z przewidywaną wielkością wydobywania kopalin, dokumentację geologiczną wraz z oświadczeniami stron wskazującymi na dysponowanie prawem do korzystania z tej dokumentacji, projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego,

¹² Przeglądu dokonał kontroler NIK w obecności pracowników Starostwa: Geologa Powiatowego, informatyka oraz zastępcy dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego Starostwa.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

¹⁴ Z czego 37 postępowań wszczęto na wniosek strony, natomiast 13 z urzędu.

¹⁵ Zgodnie z art. 23 ust. 3 Pgg decyzje zostały zaopiniowane przez Marszałka Województwa Lubelskiego.

¹⁶ O wydanie tej decyzji zwrócił się zarządca sukcesyjny przedsiębiorstwa nabytego w spadku, gdyż koncesja była udzielona poprzedniemu właścicielowi.

¹⁷ Z uwagi na nieusunięcie braków formalnych wniosków w wyznaczonym terminie.

¹⁸ Akty notarialne nabycia nieruchomości oraz wypisy z ewidencji gruntów i budynków.

projekt zagospodarowania złoża określający wymagania racjonalnej gospodarki złożem kopaliny oraz technologię eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnego wpływu na środowisko. Ustalono jednocześnie, że do wniosków nie dołączono dokumentów potwierdzających dysponowanie przez wnioskodawcę środkami niezbędnymi do zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, do czego zobowiązywał art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg. Wnioskodawcy w treści wniosku oświadczali, iż posiadają lub dysponują środkami pozwalającymi na wykonywanie działalności wydobywczej, w jednostkowych przypadkach wymienione zostały przykładowe maszyny np. koparko-ladowarka, samochód samowyladowczy. W żadnym z tych postępowań do wniosku nie dołączono dowodów potwierdzających dysponowanie przez wnioskodawcę środkami: finansowymi, technicznymi, czy też kadrowymi, umożliwiającymi prowadzenie określonej działalności. Postępowania te zostały zakończone udzieleniem koncesji na wydobywanie kopaliny.

Starosta wyjaśnił, że w art. 24 ust. 1 pkt 4 Pgg ustawodawca wskazuje na określenie przez przedsiębiorcę środków, jakimi dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, a nie ich wykazu. Ustawodawca nie wskazuje o jakie konkretnie środki chodzi. W związku z tym, zdaniem Starosty, złożone przez przedsiębiorców oświadczenia, iż dysponują środkami pozwalającymi na zapewnienie prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności było wystarczające. Starosta nadmienił, że zgodnie z art. 31 Prawa przedsiębiorców, organ nie może żądać dokumentów lub ujawniania danych których konieczność przedstawienia, złożenia lub ujawnienia nie wynika z przepisu prawa. Ponadto, kwestią dyskusyjną jest analiza takich dokumentów¹⁹, z uwagi na brak prawnie umocowanych kryteriów ich oceny. Trudność stanowi chociażby ocena stanu rachunku przedsiębiorcy, gdzie pojawia się pytanie jaka kwota jest wystarczająca do zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Kryteria oceny materiału dowodowego winny wynikać z przepisów prawa, być klarowne i równe dla wszystkich przedsiębiorców, tak aby nie dochodziło do ich dyskryminacji zgodnie z założeniem Prawa przedsiębiorców. Jeżeli Starosta miałby wątpliwości co do wiarygodności złożonego oświadczenia wezwałby przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień w tym zakresie. 15 przedsiębiorców złożyło oświadczenie o dysponowaniu środkami zapewniającymi prawidłowe wykonywanie zamierzonej działalności, do których Starosta nie miał zastrzeżeń. Ponadto, dziewięciu przedsiębiorców posiadało koncesję Starosty na wydobywanie kopaliny, udzieloną przed okresem objętym kontrolą i aktywnie prowadziło działalność wydobywczą, co świadczyło o dysponowaniu odpowiednimi środkami.

Załączniki graficzne dołączane do tych wniosków odpowiadały wymogom dotyczącym map górniczych. Do wniosków dołączono dowód wniesienia opłaty skarbowej w kwocie 616 zł, zgodnej z wysokością określoną w załączniku do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej²⁰.

Nie stwierdzono przypadków nierównego traktowania wnioskodawców.

Starosta poinformował, że weryfikacja spełniania przez wnioskodawcę wymagań przewidzianych przepisami z zakresu ochrony środowiska przeprowadzana była już na etapie zatwierdzania dokumentacji geologicznej złoża, w której określone są m.in. granice złoża, rodzaj, ilość i jakość kopaliny, kopaliny towarzyszących lub współistniejących, substancji szkodliwych; stanowiącej załącznik do wniosku o koncesję. Starosta, przed udzieleniem koncesji, analizował również załączoną do wniosku decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Postępowanie poprzedzające wydanie decyzji środowiskowej służy rozpoznaniu wszelkich zagrożeń i uciążliwości

¹⁹ W piśmie NIK przywołano przykładowo na potwierdzenie dysponowania środkami: finansowymi – zaświadczenia z banku o stanie rachunku lub zdolności kredytowej, zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu podatków i składek ubezpieczenia społecznego; technicznymi – wykaz maszyn i urządzeń będących w dyspozycji wnioskodawcy; kadrowymi – wykaz pracowników wraz z posiadanymi kwalifikacjami.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1923, ze zm.

zamierzonego przedsięwzięcia wobec środowiska oraz określenie wpływu planowanej inwestycji na środowisko, a następnie warunków likwidacji lub minimalizacji stwierdzonych zagrożeń.

(akta kontroli str. 5-96, 375-377)

2.5. Objęte analizą NIK decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych (15) były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania oraz zawierały elementy wymagane ustawą Pgg, w tym m.in.: określenie rodzaju i sposobu wykonywania działalności wydobywczej oraz przestrzeni, w ramach której winna być wykonywana ta działalność; wskazanie czasu obowiązywania koncesji; określenie obszaru i terenu górniczego, wyznaczonych na podstawie dokumentacji geologicznej; określenie wielkości złoża oraz ilości kopaliny przewidzianej do wydobywania, czy też określenie sposobu likwidacji zakładu górniczego.

Udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych zostało poprzedzone analizą zgodności lokalizacji miejsc z dokumentami planistycznymi, poprzez uzgodnienie – zgodnie z art. 23 ust. 2a pkt 1 Pgg – projektu decyzji koncesyjnej z wójtem (burmistrzem) właściwym ze względu na miejsce wydobywania.

Decyzje zostały wydane przez Geologa Powiatowego, posiadającego upoważnienie Starosty do ich wydawania²¹ oraz zawierały elementy określone w art. 107 Kpa.

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 ochronie²²;
- 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. 5-96, 355-369)

2.6. Analiza kolejnych 10 decyzji²³ wykazała, że przeniesienia praw lub wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. I tak:

- postępowania o wygaszenie koncesji w czterech przypadkach²⁴ zostały wszczęte z urzędu, a w trzech²⁵ na wniosek strony. W postępowaniach wszczętych na wniosek strony dołączono dowód wniesienia opłaty skarbowej w jednostkowej wysokości 10 zł, właściwej dla tego rodzaju postępowań, określonej w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej. W decyzjach wydanych w tych postępowaniach określono obowiązki dotyczące ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego. Zgodnie z art. 39 ust. 2 Pgg, zakres i sposób wykonania tych obowiązków uzgodniono z właściwym wójtem gminy;
- dwa postępowania o przeniesienie koncesji zostały wszczęte na wniosek strony²⁶. Wnioski złożone w tych postępowaniach zawierały elementy określone w art. 36

²¹ Upoważnienie nr OA.077.24.2013.KŻP z dnia 11 września 2013 r.

²² 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.).

²³ Analizą objęto: siedem decyzji w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin, dwie decyzje w sprawie przeniesienia koncesji na wydobywanie kopalin oraz jedną decyzję zmieniającą decyzję koncesyjną.

²⁴ Trzy w związku z upływem czasu, na jaki udzielona została koncesja, natomiast jedno, z uwagi, iż stała się bezprzedmiotowa (wykreślenie przedsiębiorcy, któremu udzielono koncesji, z rejestru Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej).

²⁵ Dwa przypadki dotyczyły zrzeczenia się koncesji, a w jednym przypadku postępowanie wszczęto w związku ze śmiercią przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną.

²⁶ Wnioski złożyli nabywcy nieruchomości, na których zlokalizowane były złoża kopalin.

ust. 1 pkt 1-5 i ust. 2 Pgg. Do wniosków dołączono dowody wniesienia opłaty skarbowej w kwocie 10 zł, wynikającej z załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Decyzje wydane w tych postępowaniach przenosiły koncesje na podmioty spełniające wymogi prowadzenia działalności wydobywczej.

Postępowanie w sprawie zmiany decyzji koncesyjnej, zostało wszczęte na wniosek strony²⁷, spełniający wymogi zawarte w art. 24 i 26 Pgg, z zastrzeżeniem, iż do wniosku nie dołączono dowodów potwierdzających dysponowanie środkami do prawidłowego wykonywania działalności wydobywczej, analogicznie jak miało to miejsce w przypadku opisanych wcześniej 15 postępowań o udzielenie koncesji. Wnioskodawca wniósł opłatę skarbową w wysokości 308 zł, która zgodnie z załącznikiem do ustawy o opłacie skarbowej, w przypadku zmiany warunków koncesji, odpowiada 50% stawki opłaty za koncesję. Decyzja zmieniająca decyzję koncesyjną zawierała elementy określone w art. 30 ust. 1 pkt 1-4, ust. 2, art. 32 ust. 1-5 Pgg. Zgodnie z art. 23 ust. 2a pkt 1 i ust. 3 Pgg, projekt decyzji zmieniającej decyzję koncesyjną został pozytywnie zaopiniowany odpowiednio przez: Wójta Gminy Leśna Podlaska²⁸ oraz Marszałka Województwa (dalej: MWL).

Objęte analizą decyzje zostały wydane przez upoważnionego przez Starostę Geologa Powiatowego i zawierały elementy określone w art. 107 Kpa.

(akta kontroli str. 97-190)

2.7. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str. 299)

2.8. W skontrolowanych postępowaniach w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych (15) Starosta wypełnił obowiązek zawarty w art. 23 ust. 3 Pgg i zasięgnął opinii MWL w zakresie projektów decyzji koncesyjnych.

(akta kontroli str. 6)

2.9. W skontrolowanych 25 przypadkach²⁹ Starosta jako organ koncesyjny, wypełnił obowiązek wynikający z art. 152a ust. 4 Pgg i przekazał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę wpisu, dokonania zmiany lub wykreślenia obszaru górniczego z właściwego rejestru. Dokumenty, o których mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla³⁰, przekazano z zachowaniem 14-dniowego terminu wskazanego w § 5 ust. 1 tego rozporządzenia³¹.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 Pgg kopie wydanych decyzji przekazano odpowiednio: MWL, Okręgowemu Urzędowi Górniczemu w Lublinie (dalej: OUG), właściwemu wójtowi lub burmistrzowi, Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Kontrola wykazała, że w 22 przypadkach (88%) kopii decyzji nie doręczono ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Starosta wyjaśnił, że wynikało to z interpretacji treści art. 40 ust. 1 Pgg. Za właściwy miejscowo organ koncesyjny uznano wyłącznie MWL. Od lutego 2021 r. Starosta doręcza kopie ww. decyzji ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

(akta kontroli str. 6, 97-98, 151, 166, 191-198, 355-369)

²⁷ Strona zwróciła się o zmianę granic obszaru i terenu górniczego.

²⁸ Wójt właściwy dla miejsca złoża kopaliny.

²⁹ Analizą objęto: 15 decyzji w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, siedem decyzji w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, dwie decyzje w sprawie przeniesienia praw wynikających z wydanej koncesji oraz jedną decyzję zmieniającą decyzję koncesyjną.

³⁰ Dz. U. poz. 1469.

³¹ W 16 przypadkach dokumenty przekazano w dniu uprawomocnienia lub kolejnego dnia (64%), w pięciu przypadkach w terminie od 2 do 5 dni od daty uprawomocnienia się decyzji (20%), w dwóch przypadkach w terminie od 6 do 10 dni od daty stwierdzenia ostateczności decyzji koncesyjnej (8%) oraz w dwóch przypadkach w terminie od 11 do 14 dni (8%).

2.10. W Starostwie nie opracowano pisemnych procedur wewnętrznych, dotyczących przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji, które umożliwiałyby bieżącą kontrolę przebiegu tych postępowań. Mechanizmy kontroli zostały wypracowane w ramach stosowanej w WRiŚ praktyki załatwiania spraw z zakresu udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Wnioski koncesyjne ewidencjonowane były w formie papierowej oraz elektronicznej³², a następnie dekretowane przez Starostę na Dyrektora WRiŚ i kolejno na Geologa Powiatowego. Analiza merytoryczna wniosku obejmowała m.in. potwierdzenie prawa własności do gruntu, kompletność map obszaru i terenu górniczego, zapisy dokumentacji geologicznej złoża oraz decyzji środowiskowej (jeżeli była wymagana), dysponowanie przez wnioskodawcę prawem do informacji geologicznej, prawidłowość wniesionej opłaty skarbowej, czy też spełnianie przez przedsiębiorcę wymogów dotyczących podejmowania działalności gospodarczej polegającej na wydobywaniu kopalin. Po przeprowadzeniu analizy Geolog Powiatowy wydawał stosowną decyzję administracyjną, która po uprawomocnieniu przekazywana była Dyrektorowi WRiŚ celem przekazania jej właściwym organom, zgodnie z dyspozycją art. 40 Pgg. Wszelkie pisma wytworzone w toku postępowań ewidencjonowane były w systemie elektronicznego obiegu dokumentów, nad którym nadzór sprawował Dyrektor WRiŚ. Nadzór ten obejmował również terminowość wykonywania obowiązków przez Geologa Powiatowego.

(akta kontroli str. 386-387)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezamieszczeniu w BIP informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin.

Zgodnie z art. 38 Prawa przedsiębiorców, organ koncesyjny zamieszcza w BIP, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ, szczegółową informację o wszelkich warunkach uzyskania koncesji.

Starosta nie wyjaśnił przyczyn niedopełnienia ww. obowiązku oraz poinformował, że informacja o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin wraz z wnioskiem o udzielenie/zmianę koncesji została opublikowana na stronie Starostwa prowadzonej w BIP w dniu 20 lipca 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 355-369)

OCENA CZĄSTKOWA

Decyzje objęte analizą NIK spełniały wymogi ustawy Pgg, zawierały elementy wymagane przepisami Kpa i zostały wydane przez osobę posiadającą stosowne upoważnienie. Nieprawidłowością było niezamieszczenie w BIP informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin. Przedmiotowa informacja została zamieszczona w BIP dopiero w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK.

OBSZAR

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zarządzeniem nr 28/2022 z dnia 20 lipca 2022 r.³³ został wprowadzony ogólny schemat procedur kontroli przedsiębiorców i w tym samym dniu został opublikowany w BIP. Do tego dnia Starostwo nie posiadało pisemnych procedur kontroli przedsiębiorców oraz nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 78a ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁴ (obowiązującej do 30 kwietnia 2018 r.) oraz art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców (obowiązującego od

³² W funkcjonującym w Starostwie elektronicznym systemie obiegu dokumentów.

³³ Zarządzenie zostało opublikowane w BIP.

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

30 kwietnia 2018 r.), dotyczącego zamieszczenia w BIP ogólnego schematu tych procedur, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 328-369)

3.2. W kwestii kryteriów wyboru przedsiębiorców do kontroli Starosta poinformował, że przedsiębiorca jest kontrolowany w każdym przypadku stwierdzenia przez Starostę naruszenia warunków koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża³⁵ lub po zawiadomieniu Starosty przez OUG, czy też inny podmiot o naruszeniu warunków koncesji dotyczącym: granicy obszaru i terenu górnictwa, dolnej granicy koncesji wyznaczonej granicą udokumentowanego złoża, pasów ochronnych, warunków sposobu eksploatacji, wymagań w zakresie: bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa zdrowia i życia ludzi, ochrony środowiska, tj. wszelkiej działalności związanej z ruchem zakładu górnictwa mogącej prowadzić do nieracjonalnej gospodarki złożem, do negatywnego oddziaływania na środowisko oraz do szkód. Natomiast w przypadkach naruszenia warunków koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża niewymagających wizji lokalnej terenu zakładu górnictwa, przedsiębiorca jest kontrolowany wtedy, gdy nie reaguje na wezwania telefoniczne oraz pisemne Starosty. Analiza w zakresie typowania przedsiębiorców do kontroli odbywa się na bieżąco, w zależności od potrzeb i zaistniałych przypadków.

(akta kontroli str. 355-369)

3.3. W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa przeprowadzili siedem kontroli (wszystkie doraźne) w zakresie wypełniania i przestrzegania warunków udzielonych koncesji, cztery w 2018 r., jedną w 2021 r. i dwie w 2022 r. Dwie kontrole, przeprowadzone w 2018 r., dotyczyły sprawdzenia usunięcia naruszeń stwierdzonych postanowieniami Starosty, natomiast pięć pozostałych sprawdzenia zgodności prowadzonej eksploatacji z warunkami określonymi w koncesji. Przeprowadzone kontrole dotyczyły trzech miejsc wydobywania kopaliny³⁶.

W latach 2018-2022 (I kwartał) w Starostwie nie planowano kontroli przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, gdyż jak poinformował Starosta, Pgg oraz Prawo przedsiębiorców nie wskazują na konieczność planowania takich kontroli. Starosta nadmieniał, że w latach 2013-2017 przeprowadzono 53 kontrole doraźne zakładów górniczych, natomiast w latach 2018-2022 siedem takich kontroli, z uwagi na wprowadzone w 2020 r. ograniczenia związane z epidemią koronawirusa. Z uwagi na brak konieczności sporządzania planu kontroli na dany rok oraz trudną do określenia w danym roku ilość koniecznych do przeprowadzenia kontroli doraźnych, w okresie objętym kontrolą NIK nie sporządzano planu kontroli przedsiębiorców. W związku z tym kontrole takie nie były prowadzone. Starosta zadeklarował, że zgodnie z ogólnym schematem procedur kontroli przedsiębiorców, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 28/2022 Starosty z dnia 20 lipca 2022 r., zostanie przeprowadzona analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zgodnie z art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców oraz zostanie sporządzony plan kontroli przedsiębiorców na dany rok kalendarzowy.

Starosta poinformował, że zgodnie z art. 140 ust. 1 i 2 pkt 2 Pgg, organem właściwym do prowadzenia spraw związanych z działalnością wykonywaną bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych jest właściwy organ nadzoru górnictwa tj. OUG. Stwierdził, że przeciwdziała nielegalnej eksploatacji złóż współdziałając z OUG. Polega to na

³⁵ W okresie objętym kontrolą naruszenia koncesji stwierdzone przez Starostę dotyczyły niewywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązku informacyjnego w zakresie zmian zasobów złoża kopaliny oraz ustalonych i wniesionych opłat eksploatacyjnych za okresy półroczne.

³⁶ Cztery kontrole dotyczyły miejsca wydobywania „Bubel Granna IV” oraz po jednej kontroli w miejscach wydobywania: „Wola Dubowska” i „Ratajewicze”.

udzielaniu informacji oraz przekazywaniu kopii dokumentów zgodnie z prośbami OUG. W przypadku ujawnienia przez Starostę nielegalnej eksploatacji złóż, np. przy okazji kontroli zakładów górniczych albo wpłynięcia zgłoszenia dotyczącego nielegalnej eksploatacji złóż, po analizie każdego przypadku i stwierdzeniu zasadności przekazuje sprawę zgodnie z właściwością do OUG.

Spośród 41 koncesji na wydobywanie kopalin, obowiązujących na dzień 31 marca 2022 r., 26 obowiązywało w całym okresie objętym kontrolą³⁷, z których 25 nie zostało skontrolowanych przez Starostwo, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 201-248, 307-316, 328-369)

3.4. Kontrole doraźne opisane w pkt 3.3 wystąpienia pokontrolnego, zostały przeprowadzone w związku z powzięciem przez Starostwo informacji zewnętrznej. Kontrole zakładów górniczych przeprowadzili pracownicy Starostwa (každorazowo Geolog Powiatowy) w obecności koncesjonariusza. Polegały one głównie na dokonaniu oględzin wyrobiska. Kontrole zostały udokumentowane w postaci protokołów, podpisanych przez osoby uczestniczące w oględzinach. W wyniku analizy dokumentacji tych kontroli ustalono, co następuje:

a) złożę „Bubel Granna IV”.

Pismem z 27 listopada 2017 r. Dyrektor OUG powiadomił Starostę³⁸ o naruszeniu warunków koncesji na wydobywanie kruszywa z tego złoża, polegającym na prowadzeniu eksploatacji pasa ochronnego wyrobiska na długości ok. 84 m. W trakcie kontroli przeprowadzonej 14 marca 2018 r. stwierdzono: brak ogrodzenia oraz nieprawidłowe oznakowanie terenu zakładu górniczego, naruszenie pasa ochronnego na długości ok. 84 m, naruszenie granicy obszaru i terenu górniczego od strony północnej na długości ok. 18 m. W związku ze stwierdzonymi naruszeniami 8 maja 2018 r. wszczęto z urzędu postępowanie w prawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kruszywa z tego złoża. Kolejną kontrolę wyrobiska przeprowadzono 23 maja 2018 r., w trakcie której potwierdzono odbudowanie pasa ochronnego oraz oznakowanie tablicami informacyjnymi terenu zakładu górniczego. Kontrola wykazała jednak dalsze naruszenie granicy obszaru i terenu górniczego na długości ok. 23 m, prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez kierownictwa i dozoru wykwalifikowanych osób, niewypełnienie obowiązku sporządzenia przez przedsiębiorcę operatu ewidencyjnego zasobów złoża według stanu na 31 grudnia 2017 r.³⁹ Postanowieniem z 17 sierpnia 2018 r.⁴⁰ Starosta wezwał koncesjonariusza do usunięcia naruszeń udzielonej koncesji poprzez: przywrócenie granicy obszaru górniczego od strony północnej oraz prowadzenie ruchu zakładu górniczego pod kierownictwem i dozorem osób posiadających wymagane kwalifikacje. Termin usunięcia naruszeń ustalono na 14 września 2018 r. Kolejną kontrolę wyrobiska przeprowadzono 18 września 2018 r., w trakcie której stwierdzono: prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez kierownika ruchu, naruszenie granicy północnej wyrobiska. W dniu 21 września 2018 r. koncesjonariusz zwrócił się do Starosty o przedłużenie terminu usunięcia naruszeń do 30 listopada 2018 r., z uwagi na harmonogram obowiązków wynikających z zawartych umów. Postanowieniem z 5 października 2018 r. Starosta ustalił termin usunięcia naruszeń koncesji zgodnie z wnioskiem strony do 30 listopada 2018 r. W trakcie kontroli przeprowadzonej 5 grudnia 2018 r. potwierdzono wykonanie obowiązków określonych postanowieniami Starosty. Decyzją z 11 grudnia 2018 r. Starosta umorzył postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża „Bubel Granna IV”;

³⁷ Uwzględniono koncesje wydane przed 1 stycznia 2018 r. (niezależnie od zmian lub przeniesienia praw wynikających z wydanej koncesji).

³⁸ Informacja na podstawie art. 173 ust. 2 Pgg.

³⁹ Operat ten został przedłożony Staroście 31 lipca 2018 r.

⁴⁰ Znak: RS.6522.7.2018.MK.

Geolog Powiatowy poinformował, że według obmiaru wyrobiska sporządzonego przez uprawnionego geodetę, naruszenie granicy obszaru i terenu górniczego było mniejsze i wynosiło do 13 m. W kwestii nienaliczenia opłaty dodatkowej geolog podał, że określenie w trakcie prowadzonego postępowania ilości kopaliny wydobytej z pasa ochronnego było niemożliwe, gdyż przedsiębiorca odbudował pas ochronny po decyzji Dyrektora OUG z 20 listopada 2017 r. nakazującej odbudowę naruszonego pasa ochronnego, a przed wszczęciem przez Starostę postępowania w sprawie cofnięcia koncesji i sporządzeniem mapy obliczeniowej wielkości wydobycia kopaliny wydobytej z naruszonego pasa ochronnego. Geolog wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy czy w decyzji pokontrolnej Dyrektora OUG była wzmianka o konieczności odbudowy pasa ochronnego po wcześniejszym dokonaniu obmiaru wyrobiska. Geolog nadmieniał, że kopalina wydobyta poza obszarem górnicznym została wbudowana w pas ochronny i pozostała na terenie złoża;

b) złożo „Wola Dubowska”.

Pismem z 13 lipca 2021 r. współwłaściciel nieruchomości sąsiadującej ze złożem zwrócił się do Starosty o sprawdzenie zgodności prowadzonej działalności wydobywczej z warunkami koncesji. W trakcie kontroli złoża przeprowadzonej 30 lipca 2021 r. potwierdzono właściwe oznakowanie obszaru górniczego, prowadzenie wydobycia metodą odkrywkową (systemem ścianowym) w granicach wyznaczonego obszaru górniczego, składowanie odkładu w obrębie działki koncesjonariusza. Na terenie wyrobiska nie stwierdzono gruzu i innych niepożądanych materiałów i substancji. Pismem z 18 sierpnia 2021 r. Starosta poinformował osobę, która wnioskuje o dokonanie ww. sprawdzenia, że w wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono naruszeń warunków udzielonej koncesji;

c) złożo „Ratajewicze”.

Pismem z 30 sierpnia 2021 r. Dyrektor OUG powiadomił Starostę o naruszeniu warunków koncesji na wydobywanie kruszywa z tego złoża, polegającym na naruszeniu granic obszaru górniczego robotami górnicznymi w części wschodniej na odcinku ok. 144 m. W toku kontroli przeprowadzonej 7 marca 2022 r. stwierdzono: brak ogrodzenia terenu zakładu górniczego, naruszenie granicy obszaru i terenu górniczego na długości ok. 145 m. W związku ze stwierdzonymi naruszeniami 8 kwietnia 2022 r. wszczęto z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kruszywa z tego złoża. Postanowieniem z 6 maja 2022 r.⁴¹ Starosta wezwał koncesjonariusza do usunięcia naruszeń udzielonej koncesji poprzez przywrócenie granicy obszaru górniczego od strony wschodniej. Termin usunięcia naruszeń ustalono na 30 czerwca 2022 r. W trakcie kontroli przeprowadzonej 23 czerwca 2022 r. potwierdzono wykonanie obowiązku określonego postanowieniem Starosty. Decyzją z 8 lipca 2022 r. Starosta umorzył postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża „Ratajewicze”.

(akta kontroli str. 201-248, 412-414)

3.5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niewykonania przez przedsiębiorcę postanowienia Starosty, wzywającego do usunięcia naruszeń udzielonej koncesji, w związku z tym Starosta nie wydawał decyzji w sprawie cofnięcia lub ograniczenia koncesji.

(akta kontroli str. 355-369)

3.6. W latach 2018-2022 (I kwartał) Starosta wydał trzy decyzje dotyczące umorzenia postępowania na podstawie art. 37 ust. 3 Pgg. Jeden z tych przypadków został opisany w pkt 3.4 lit. a) wystąpienia pokontrolnego. Pozostałe dwa przypadki dotyczyły:

⁴¹ Znak: RS.6522.6.2022.MK.

a) złoża „Ratajewicze”.

Pismem z 17 grudnia 2018 r. Dyrektor OUG powiadomił Starostę o naruszeniu warunków koncesji na wydobywanie kruszywa z tego złoża, polegającym na wydobywaniu kopaliny poniżej zwierciadła wód gruntowych. Po wszczęciu 12 kwietnia 2019 r. postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia koncesji, postanowieniem z 15 maja 2019 r.⁴² Starosta wezwał koncesjonariusza do usunięcia naruszeń koncesji poprzez: przywrócenie dolnej granicy obszaru górniczego oraz sporządzenie i przedłożenie operatu ewidencyjnego zmian zasobów tego złoża, w terminie do 21 czerwca 2019 r. W dniu 20 maja 2019 r. koncesjonariusz zwrócił się do Starosty o odstąpienie od obowiązku przywrócenia dolnej granicy obszaru górniczego i uzasadnił, iż podjął czynności w sprawie zmiany koncesji w zakresie eksploatacji poniżej zwierciadła wód gruntowych. Na tę okoliczność została sporządzona dodatkowa dokumentacja geologiczna a koncesjonariusz uzyskał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, wydaną 20 maja 2019 r.⁴³ przez Wójta Gminy Wisznice, zezwalającą na kontynuowanie wydobywania kruszywa w głąb wyrobiska, poniżej dotychczas ustalonej dolnej poziomej granicy złoża. Postanowieniem z 22 maja 2019 r. Starosta wezwał stronę do sporządzenia i przedłożenia operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża, do 21 czerwca 2019 r. Operat został złożony w Starostwie 3 lipca 2019 r. W związku z wykonaniem obowiązku określonego postanowieniem z 22 maja 2019 r. Starosta, decyzją z 8 lipca 2019 r., umorzył postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża „Ratajewicze”.

Jak wyjaśnił Geolog Powiatowy, w postępowaniu tym odstąpiono od naliczenia opłaty dodatkowej o której mowa w art. 139 Pgg, gdyż nie stwierdzono rażącego naruszenia warunków koncesji. W toku prowadzonego postępowania administracyjnego ustalono, że przedsiębiorca po stwierdzeniu naruszenia koncesji polegającego na eksploatacji kopaliny poniżej zwierciadła wód gruntowych, podjął działania zmierzające do zmiany przedmiotowej koncesji. Sporządził dodatek do dokumentacji geologicznej celem lepszego rozpoznania złoża kruszywa naturalnego, który został zatwierdzony decyzją Starosty z dnia 10 stycznia 2019 r.⁴⁴ oraz w celu prowadzenia eksploatacji poniżej zwierciadła wód gruntowych uzyskał decyzję Wójta Gminy Wisznice o środowiskowych uwarunkowaniach. Na podstawie mapy obmiaru wyrobiska stwierdzono, że wydobywanie poniżej zwierciadła wód gruntowych nastąpiło tylko w części złoża, a przekroczenie wyniosło tylko do 0,5 m głębokości, co biorąc pod uwagę pojemność łyżki koparki, wynikało jedynie z trudności technicznych obsługi sprzętu. Starosta, na wniosek przedsiębiorcy, decyzją z 24 kwietnia 2020 r.⁴⁵ zmienił przedmiotową koncesję.

b) złoża „Polubicze Dworskie”.

Pismem z 15 kwietnia 2019 r. Dyrektor OUG powiadomił Starostę o naruszeniu warunków koncesji na wydobywanie kruszywa z tego złoża, polegającym na niesporządzaniu operatów ewidencyjnych zmian zasobów tego złoża. Po wszczęciu 9 maja 2019 r. postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia koncesji, postanowieniem z 22 maja 2019 r.⁴⁶ Starosta wezwał koncesjonariusza do usunięcia naruszeń koncesji poprzez przedłożenie do 28 czerwca 2019 r. operatu ewidencyjnego zmian zasobów tego złoża. W związku ze złożeniem przedmiotowego operatu w Starostwie 28 czerwca 2019 r., decyzją z 5 lipca 2019 r., Starosta umorzył postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża „Polubicze Dworskie”.

⁴² Znak: RS.6522.11.2019.MK.

⁴³ Znak: IBMG-I.6220.2.7.2019.

⁴⁴ Znak: RS.6528.18.2018.MK.

⁴⁵ Znak: RS.6522.6.2020.MK.

⁴⁶ Znak: RS.6522.13.2019.MK.

(akta kontroli str. 201-224, 249-253, 388-409, 412-416)

3.7. W okresie objętym kontrolą Starosta nie stwierdził przypadków prowadzenia działalności wydobywczej z rażącym naruszeniem warunków udzielonej koncesji, w związku z czym nie wystąpiły okoliczności uzasadniające naliczenie opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 139 ust. 1 i 2 Pgg.

(akta kontroli str. 328-369)

3.8. W okresie objętym kontrolą Starosta nie stwierdził przypadków wykonywania działalności bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych (lub z naruszeniem określonych w nim warunków), bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu (lub z naruszeniem określonych w nim warunków). Stwierdzono natomiast trzy przypadki prowadzenia eksploatacji z naruszeniem warunków koncesji, w których wszczęto postępowania administracyjne w sprawie cofnięcia koncesji. W wyniku wykonania przez przedsiębiorców postanowień Starosty wzywających do usunięcia naruszeń, postępowania te zostały umorzone i nie wystąpiły okoliczności uzasadniające wydanie przez Starostę decyzji wstrzymującej działalność.

(akta kontroli str. 355-369)

3.9. Koncesjonariusze wywiązywali się z obowiązku przekazywania rocznych informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, jednak informacje te w 69% przeanalizowanych przypadków⁴⁷ przekazywano z naruszeniem terminu określonego w art. 101 ust. 8 Pgg, natomiast działania podejmowane przez Starostwo były niewystarczające do wyegzekwowania obowiązku terminowego przekazywania ww. informacji, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 199-200, 273-282)

3.10. Koncesjonariusze w 86 przypadkach⁴⁸ zrealizowali obowiązek przekazania Staroście informacji, o której mowa w art. 137 ust. 3 Pgg, jednak 65 informacji (76%) przekazano z naruszeniem terminu określonego w tym przepisie. Stwierdzono także, że w 12 na 49 przeanalizowanych przypadków⁴⁹ (24%) koncesjonariusze nie dotrzyмали terminu określonego w art. 137 ust. 2 Pgg na uregulowanie opłat z tytułu wydobywania kopaliny. W przypadkach tych Starosta nie wdrożył skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania od zobowiązanych przedsiębiorców terminowego wypełniania powyższego obowiązku oraz nie dokonał ustalenia opłaty eksploatacyjnej w drodze decyzji administracyjnej zgodnie z art. 138 Pgg, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 199-200)

3.11. Koncesjonariusze w 49 przypadkach rzetelnie ustalili wysokość opłaty eksploatacyjnej za półroczne okresy rozliczeniowe.

W okresie objętym kontrolą Starosta wydał trzy decyzje ustalające opłaty eksploatacyjne koncesjonariuszom, których koncesje zostały wygaszone. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji Geolog Powiatowy stwierdził rozbieżności, pomiędzy deklarowanym przez przedsiębiorców wydobywaniem a wydobywaniem wynikającym z obmiaru wyrobiska, sporządzanym na zakończenie eksploatacji wyrobiska. I tak:

- koncesjonariusz złoże „Rudniki” w okresie od 1 kwietnia 2008 r. do 30 czerwca 2018 r. zadeklarował łączne wydobywanie kopaliny na poziomie 1000 t. Według

⁴⁷ Dotyczyło to 31 z 45 przeanalizowanych przypadków.

⁴⁸ Biorąc pod uwagę datę wydania decyzji udzielającej koncesji na wydobywanie kopaliny liczba koncesjonariuszy zobowiązanych do przekazania informacji o której mowa w art. 132 ust. 3 Pgg zmieniała się w okresie objętym kontrolą i w stosunku do decyzji wydanych w latach 2018-2022 (I kwartał) wyniosła odpowiednio za: I półrocze 2018 r. – 5, II półrocze 2018 r. – 7, I półrocze 2019 r. – 9, II półrocze 2019 r. – 10, I półrocze 2020 r. – 12, II półrocze 2020 r. – 13 oraz I i II półrocze 2021 r. – po 15.

⁴⁹ W pozostałych 37 przypadkach koncesjonariusze poinformowali, iż nie prowadzili wydobywania w związku z czym nie wystąpiła opłata eksploatacyjna.

dokumentacji geologicznej, początkowe zasoby złoża zostały ustalone na poziomie 117 591 t, zasoby możliwe do wydobywania 83 747 t, natomiast wydobycie na podstawie obmiaru wyrobiska sporządzonego na zakończenie eksploatacji złoża zostało ustalone na poziomie 13 627 t. W postępowaniu tym strona poinformowała, że wydobycie nastąpiło w I kwartale 2018 r. w związku z powyższym Starosta, decyzją z 10 grudnia 2020 r.⁵⁰, ustalił opłatę eksploatacyjną w wysokości 7576,20 zł przyjmując stawkę 0,60 zł za każdą tonę wydobytej kopaliny piasku i żwiru, wskazując iż termin wniesienia opłaty eksploatacyjnej upłynął 31 lipca 2018 r.;

- koncesjonariusz złoża „Bubel Granna I” w okresie od 1 kwietnia 2002 r. do 30 czerwca 2017 r. zadeklarował łączne wydobycie kopaliny na poziomie 71 808 t. Według dokumentacji geologicznej, początkowe zasoby złoża zostały ustalone na poziomie 206 388 t, zasoby możliwe do wydobywania 138 906 t, natomiast wydobycie według obmiaru wyrobiska sporządzonego na zakończenie eksploatacji złoża wyniosło 108 627 t. W postępowaniu tym ustalono, że wydobycie 21 982 t kopaliny nastąpiło w I półroczu 2017 r.⁵¹ i w związku z powyższym Starosta, decyzją z 19 kwietnia 2021 r.⁵², ustalił opłatę eksploatacyjną w wysokości 12 969,38 zł przyjmując stawkę 0,59 zł za każdą tonę wydobytej kopaliny (piasku i żwiru), wskazując iż termin wniesienia opłaty eksploatacyjnej upłynął 31 lipca 2017 r.;
- koncesjonariusz złoża „Szostaki I” w okresie od 1 lipca 2010 r. do 30 czerwca 2020 r. zadeklarował łączne wydobycie kopaliny na poziomie 69 880 t. Według dokumentacji geologicznej, początkowe zasoby złoża zostały ustalone na poziomie 127 174,9 t, zasoby możliwe do wydobywania 111 927,8 t, natomiast wydobycie na podstawie obmiaru wyrobiska sporządzonego na zakończenie eksploatacji złoża zostało ustalone na poziomie 84 972,9 t. W postępowaniu tym ustalono, że wydobycie 10 488 t kopaliny nastąpiło w okresie od I półrocza 2017 r. do I półrocza 2020 r.⁵³ i przyjmując stawkę 0,64 zł za każdą tonę wydobytej kopaliny, decyzją z 14 lutego 2022 r.⁵⁴, Starosta ustalił opłatę eksploatacyjną w wysokości 6712,32 zł, wskazując iż termin wniesienia opłaty eksploatacyjnej upłynął 31 lipca 2020 r.

Wydane decyzje zostały przekazane do wiadomości właściwej gminy oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW).
(akta kontroli str. 199-200, 254-271)

W dwóch spośród trzech opisanych postępowań odstąpiono od ustalenia opłaty eksploatacyjnej z tytułu wydobywania łącznie 19 441,9 t kopaliny, gdyż w art. 143 ust. 1 Pgg zawarto zakaz wydawania decyzji dotyczących opłat po upływie 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające wydanie takiej decyzji.

W toku kontroli ustalono, że Geolog Powiatowy prowadził weryfikację wysokości opłat eksploatacyjnych deklarowanych przez koncesjonariuszy w okresach półrocznych, która polegała na sprawdzeniu wysokości przyjętej stawki opłaty i obliczonych wpłat przypadających na rachunki bankowe gminy i NFOŚiGW oraz ich zgodności z dowodami wpłat. Raz w roku dokonywano także analizy składanych przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny. Weryfikacja ta była niewystarczająca do stwierdzenia przypadków zaniżonego deklarowanego wydobywania

⁵⁰ Znak: RS.6525.8.2020.MK.

⁵¹ W postępowaniu ustalono jednocześnie, że 14 837 t. kopaliny, od której nie wniesiono opłaty eksploatacyjnej wydobyto w latach 2002-2016 i na podstawie art. 143 ust. 1 Pgg, od tej części wydobywania nie naliczono opłaty eksploatacyjnej.

⁵² Znak: RS.6525.17.2020.MK.

⁵³ W postępowaniu ustalono jednocześnie, że 4604,9 t. kopaliny, od której nie wniesiono opłaty eksploatacyjnej wydobyto w latach 2010-2016 i od tej części wydobywania nie naliczono opłaty eksploatacyjnej.

⁵⁴ Znak: RS.6525.6.2021.MK.

kopaliny, które skutkowały opisanymi przypadkami odstąpienia od ustalenia opłaty eksploatacyjnej w należnej wysokości.

Zgodnie z art. 101 ust. 6 pkt 1 Pgg, w przypadku działalności prowadzonej na podstawie koncesji udzielonej przez starostę obmiaru wyrobisk dokonuje się co 3 lata. Starosta nie wyjaśnił przyczyn niepozyskiwania od koncesjonariuszy obmiarów wyrobisk, które winny być opracowywane raz na 3 lata oraz przyczyn nieprowadzenia weryfikacji wysokości deklarowanych przez nich opłat eksploatacyjnych z tymi obmiarami.

W stanie prawnym obowiązującym w okresie objętym kontrolą NIK, przedsiębiorca nie był zobowiązany do przedkładania obmiarów wyrobisk organowi koncesyjnemu, lecz podlegały włączeniu do dokumentacji geologicznej złoża kopaliny.

(akta kontroli str. 199-200, 254-271)

3.12. W latach 2018-2022 (I kwartał) do Starostwa nie wpłynęły informacje zewnętrzne dotyczące nielegalnej eksploatacji złóż. Pracownicy Starostwa również nie ujawnili takich przypadków.

(akta kontroli str. 328-354)

3.13. Zgodnie z art. 140 ust. 1 i 2 pkt 2 Pgg, organem właściwym do prowadzenia spraw związanych z działalnością wykonywaną bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego lub podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych jest organ nadzoru górniczego tj. OUG. Jak wyjaśnił Starosta, wobec powyższego brak jest możliwości podejmowania odpowiednich działań prawnych przez administrację geologiczną na poziomie powiatów. Starosta nadmienił, że Geolog Powiatowy przy okazji każdej kontroli zakładów górniczych podejmuje czynności związane z przeciwdziałaniem bezprawnej eksploatacji złóż kopalin poprzez monitoring terenu powiatu bialskiego, który nie ujawnił przypadków takiej eksploatacji złóż.

(akta kontroli str. 355-369)

3.14. W zakresie przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji złóż Starosta współpracował głównie z OUG. Współpraca ta, co do zasady, polegała na przekazywaniu przez Starostę informacji w zakresie: udzielonych koncesji na wydobywanie kopaliny, wydanych pozwoleń budowlanych lub wodno-prawnych, wydanych decyzji dotyczących rekultywacji lub zagospodarowania gruntu, czy też decyzji zatwierdzających roboty geologiczne; w stosunku do lokalizacji wskazanych przez OUG. Według informacji Starosty w okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki udzielenia takiej informacji, dotyczące wydobywania kruszywa na nieruchomościach zlokalizowanych w miejscowościach: Międzyrzec Podlaski, Kwasówka, Romaszki oraz Dokudów.

(akta kontroli str. 283-296, 328-354)

3.15. W latach 2018-2022 (I kwartał) do Starostwa wpłynął jeden wniosek o sprawdzenie zgodności prowadzonej działalności wydobywczej z warunkami udzielonej koncesji. W przedmiotowej sprawie Starosta podjął czynności opisane w pkt 3.4 wystąpienia pokontrolnego. W okresie tym do Starostwa nie wpłynęły inne wnioski dotyczące monitorowania warunków udzielonych koncesji, czy też skargi dotyczące udzielania koncesji na wydobywanie kopaliny.

(akta kontroli str. 328-354)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niewypełnienie, do dnia 20 lipca 2022 r., wynikającego z art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (obowiązującej do 30 kwietnia 2018 r.) oraz art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców, obowiązku zamieszczenia na stronie BIP Starostwa ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców.

Starosta nie wyjaśnił przyczyn nieopracowania i nieopublikowania do dnia 20 lipca 2022 r. procedur kontroli przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 355-369)

2. Nieplanowanie kontroli przedsiębiorców w zakresie prowadzenia działalności zgodnie z udzielonymi koncesjami na wydobywanie kopalin, a w konsekwencji nierealizowanie zadań określonych w art. 158 pkt 2 Pgg polegających na wykonywaniu kontroli działalności regulowanej Pgg.

Starosta wyjaśnił, że przedsiębiorca jest kontrolowany w każdym przypadku stwierdzenia naruszenia warunków koncesji na wydobywanie kopaliny⁵⁵ lub po zawiadomieniu Starosty przez OUG czy też inny podmiot o naruszeniu wybranych warunków koncesji. Kierując się tymi założeniami Starostwo przeprowadziło w latach 2014-2017 (tj. przed okresem objętym kontrolą NIK) dziewięć kontroli, dotyczących pięciu złóż, spośród 26 obowiązujących w okresie objętym kontrolą NIK. Stwierdził, że w 2020 r. zostały wprowadzone ograniczenia w funkcjonowaniu organów administracji publicznej w związku z zagrożeniem koronawirusem SARS-CoV-2.

NIK zauważa, że obowiązujące w analizowanym okresie przepisy Pgg czy też Prawa przedsiębiorców dawały w szczególności w latach 2020-2022 podstawę przeprowadzania kontroli, również zdalnie, np. poprzez pozyskanie i analizę dokumentacji geologicznej gromadzonej przez koncesjonariusza. W ocenie NIK również liczba kontroli przedsiębiorców w latach 2018-2019, w zakresie prowadzenia działalności zgodnie z udzielonymi koncesjami na wydobywanie kopalin była niewielka.

(akta kontroli str. 201-248, 307-316, 328-369)

3. Niepodejmowanie udokumentowanych i konsekwentnych działań zmierzających do skutecznego egzekwowania od przedsiębiorców terminowej realizacji obowiązków informacyjnych związanych z posiadanymi przez nich koncesjami, tj. przedkładania:

a) informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, o której mowa w art. 101 ust. 8 Pgg w terminie do dnia 15 marca danego roku.

Pomimo przekazania tej informacji w 32 na 45 skontrolowanych przypadków (71%) ze zwłoką⁵⁶, jedynie w trzech przypadkach⁵⁷ Geolog Powiatowy wystosował do koncesjonariuszy pisemne zawiadomienia, w których poinformował, że niezłożenie ww. informacji stanowi naruszenie warunków udzielonych koncesji na wydobywanie złoża kopaliny mogące skutkować jej cofnięciem oraz wezwał koncesjonariuszy do przedłożenia brakujących informacji.

Starosta wyjaśnił, że z założenia ustawodawcy przedsiębiorca powinien wywiązywać się z obowiązku złożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny bez wezwania organu koncesyjnego w terminie wskazanym ustawą. Niestety w wielu przypadkach złożenie informacji następuje po terminie. Najdłużej zwlekającymi są przedsiębiorcy, którzy nie prowadzili wydobywania w danym roku kalendarzowym i w ich ocenie nie ma konieczności składania przedmiotowej informacji. W przypadku niezłożenia przedsiębiorca w pierwszej kolejności informowany był telefonicznie, a w związku z brakiem reakcji, w formie pisemnego zawiadomienia. Trudność z wyegzekwowaniem od przedsiębiorców terminowego przedkładania informacji o zmianie zasobów złoża wynika z braku sankcji konkretnie przypisanych za niezłożenie takiej informacji. Niewypełnienie tego obowiązku nie jest rażącym naruszeniem warunków koncesji, stanowi natomiast niewykonanie ustawowego

⁵⁵ Dotyczyły one niedopełniania przez przedsiębiorców obowiązku informacyjnego w zakresie zmian zasobów złoża kopaliny oraz ustalonych i wniesionych opłat eksploatacyjnych.

⁵⁶ Która w siedmiu przypadkach wyniosła od dwóch do czterech miesięcy, w sześciu – więcej niż cztery miesiące, w 18 – nie przekroczyła jednego miesiąca. W skrajnym przypadku opóźnienie wyniosło ponad 39 miesięcy.

⁵⁷ W tym raz do koncesjonariusza złoża „Krzewica” a dwukrotnie do koncesjonariusza złoża „Bubel Granna VII”.

obowiązku i może skutkować wszczęciem postępowania sankcyjnego zgodnie z art. 37 Pgg. W ocenie Starosty jest to ostateczność i powinno mieć miejsce w przypadku całkowitego braku reakcji przedsiębiorcy na wezwania organu;

- b) informacji o rodzaju i ilości wydobytej kopaliny z określonego złoża, przyjętej stawce oraz obliczonej i wniesionej opłacie eksploatacyjnej należnej za półroczne okresy rozliczeniowe⁵⁸, o której mowa w art. 137 ust. 3 Pgg, przed upływem miesiąca po danym okresie rozliczeniowym.

Pomimo, że w 65 na 86 skontrolowanych przypadków⁵⁹ (76%) powyższą informację przekazano z naruszeniem terminu⁶⁰ Geolog Powiatowy tylko w pięciu przypadkach⁶¹ zwrócił się pisemnie do koncesjonariuszy o przedłożenie informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę wraz z kopiami dowodów dokonanych wpłat.

Spośród 49 przypadków⁶² uiszczenia opłaty eksploatacyjnej, w 12 (24%) opłatę wniesiono z uchybieniem terminu określonego w art. 137 ust. 2 Pgg⁶³, tym w sześciu opóźnienie nie przekroczyło jednego miesiąca, natomiast w sześciu pozostałych wyniosło od dwóch do czterech miesięcy.

Starosta wyjaśnił, że również w tym przypadku najdłużej zwlekającymi byli przedsiębiorcy, którzy nie prowadzili wydobywania w danym roku kalendarzowym. W ich ocenie, w związku z brakiem wydobywania nie powstaje obowiązek zapłaty i nie ma konieczności składania przedmiotowej informacji. Starosta, analogicznie jak w przypadku nieterminowego wypełniania obowiązku z art. 101 ust. 8 Pgg, przytoczył sposób postępowania Starostwa oraz wskazał, iż przytoczone naruszenie Pgg nie powinno skutkować wszczęciem postępowania sankcyjnego przewidzianego w art. 37 Pgg. Nadmieniał, że zgodnie z art. 137 ust. 4 i art. 138 Pgg organ jest obowiązany wydać decyzję stwierdzającą wysokość opłaty jedynie wówczas, gdy przedsiębiorca nie dokonał wpłaty opłaty eksploatacyjnej w terminie lub dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna. Jeśli nie są spełnione powyższe warunki, tj. opłata za dany okres nie jest należna (z uwagi na brak wydobywania), wówczas organ nie wydaje decyzji. Samo nieprzedłożenie w terminie informacji nie stanowi podstawy do wydania decyzji wymiarowej, dlatego że w art. 138 ustawodawca nie wymienił takiej przesłanki.

NIK nie podziela przedstawionych argumentów, gdyż przedkładanie informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacji o wielkości wydobywania kopaliny, obliczonej i wniesionej opłacie eksploatacyjnej należą do warunków określonych w koncesji, stąd w razie uchylania się przez przedsiębiorcę od terminowej realizacji tych warunków i bezskuteczności innych instrumentów, zastosowanie znajduje art. 37 ust. 1 Pgg.

(akta kontroli str. 199-200, 272-282, 355-369)

4. Nieokreślenie decyzją administracyjną opłaty eksploatacyjnej przedsiębiorcom, którzy dokonali jej wpłaty z uchybieniem terminu określonego w art. 137 ust. 2 Pgg.

⁵⁸ Okresy te obejmują miesiące: od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia.

⁵⁹ Biorąc pod uwagę datę wydania decyzji udzielającej koncesji na wydobywanie kopaliny liczba koncesjonariuszy zobowiązanych do przekazania informacji o której mowa w art. 132 ust. 3 Pgg zmieniała się w okresie objętym kontrolą i w stosunku do decyzji wydanych w latach 2018-2022 (I kwartał) wyniosła odpowiednio: za I półrocze 2018 r. – 5, II półrocze 2018 r. – 7, I półrocze 2019 r. – 9, II półrocze 2019 r. – 10, I półrocze 2020 r. – 12, II półrocze 2020 r. – 13 oraz I i II półrocze 2021 r. – po 15.

⁶⁰ Opóźnienie w 33 przypadkach nie przekroczyło jednego miesiąca, w 14 – od dwóch do czterech miesięcy, w 18 – informację przekazano po ponad czterech miesiącach od ustawowego terminu. W skrajnym przypadku opóźnienie wyniosło ponad 44 miesiące.

⁶¹ W tym dwukrotnie do koncesjonariusza złoża „Bubel Granna VII” oraz po jednym razie do koncesjonariuszy złóż: „Krzewica I”, „Krzewica” oraz „Krzyszew”. W przypadkach tych przekroczenie terminu wyniosło odpowiednio: 4, 22, 22, 44 i 5 miesięcy.

⁶² W pozostałych 37 przypadkach koncesjonariusze poinformowali, iż nie prowadzili wydobywania w związku z czym nie wystąpiła opłata eksploatacyjna.

⁶³ W pozostałych 37 przypadkach opłatę eksploatacyjną wpłacono terminowo.

W pięciu przypadkach⁶⁴ (spośród 49 objętych analizą) odsetki za zwłokę od nieterminowo wpłaconej opłaty eksploatacyjnej przekroczyły kwotę 8,70 zł tj. równowartość trzykrotnej opłaty pobieranej przez operatora pocztowego (o której mowa w art. 54 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶⁵).

Zgodnie z art. 138 Pgg, w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał wpłaty opłaty eksploatacyjnej w terminie albo dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, organ koncesyjny określa, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy.

W przytoczonych pięciu przypadkach Starosta nie określił opłaty eksploatacyjnej decyzją administracyjną.

Starosta zadeklarował, że przypadkach, w których przedsiębiorcy dokonali wpłat opłat eksploatacyjnych bez należnych odsetek, decyzje określające wysokość opłaty eksploatacyjnej, stanowiące podstawę do naliczenia ustawowych odsetek za zwłokę, zostaną wydane z zachowaniem terminu określonego w art. 143 ust. 1 Pgg, tj. w terminie do 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające wydanie decyzji.

NIK nie uznaje argumentacji Starosty za wystarczającą, gdyż zgodnie z art. 12 § 1 Kpa organy administracji publicznej powinny działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. W przytoczonych postępowaniach od daty terminu płatności opłaty eksploatacyjnej za II półrocze 2021 r. do dnia zakończenia kontroli NIK upłynęło już ponad pół roku, natomiast w skrajnym przypadku, dotyczącym nieterminowego uregulowania płatności za II półrocze 2018 r. upłynęło ponad 3,5 roku.

(akta kontroli str. 199-200, 378-379)

OCENA CZĄSTKOWA

Do dnia 20 lipca 2022 r. w Starostwie nie opracowano pisemnych procedur kontroli przedsiębiorców oraz nie wypełniono obowiązku publikacji w BIP ogólnego schematu tych procedur. Kontrole przestrzegania warunków udzielonych koncesji miały charakter incydentalny, gdyż przeprowadzono je w stosunku do tylko trzech miejsc wydobywania, w tym jednego spośród 26, w stosunku do których decyzje koncesyjne obowiązywały w całym okresie objętym kontrolą NIK. Starosta nie wdrożył skutecznych rozwiązań zmierzających do wyegzekwowania od koncesjonariuszy terminowego realizowania obowiązków informacyjnych w zakresie zmian zasobów złoża kopaliny, czy też wielkości wydobytej kopaliny. Natomiast w przypadkach nieterminowego regulowania ustalonych opłat eksploatacyjnych Starosta, pomimo obowiązku, nie ustalił niezwłocznie wysokości tej opłaty w formie decyzji administracyjnej.

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 wnioski:

Wnioski

1. Realizowanie kontroli zarządczej zgodnie z postanowieniami obowiązującego w Starostwie regulaminu.

⁶⁴ Dotyczących złóż: w Woli Dubowskiej – opłata w kwocie 2400 zł za II półrocze 2018 r. uregulowana 12 marca 2019 r. (40 dni po terminie, odsetki: 21,04 zł), opłata w kwocie 2711 zł za II półrocze 2021 r. uregulowana 14 kwietnia 2022 r. (73 dni po terminie, odsetki: 51 zł); w Horbowie – opłata w kwocie 1920 zł za I półrocze 2020 r. uregulowana 17 września 2020 r. (48 dni po terminie, odsetki: 20,20 zł), opłata w kwocie 1650 zł za I półrocze 2021 r. uregulowana 2 listopada 2021 r. (94 dni po terminie, odsetki: 33,27 zł); w Mokranach Starych – opłata w kwocie 640 zł za II półrocze 2020 r. uregulowana 12 kwietnia 2021 r. (72 dni po terminie, odsetki: 9,82 zł).

⁶⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

2. Zwiększenie kontroli nad działalnością koncesjonariuszy w zakresie prowadzenia wydobywania kopalin zgodnie z warunkami wynikającymi z udzielonych koncesji.
3. Podejmowanie skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od koncesjonariuszy przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny z zachowaniem terminu określonego w art. 101 ust. 8 Pgg.
4. Egzekwowanie od koncesjonariuszy przedkładania informacji o ilości wydobytej kopaliny, przyjętej stawce oraz wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej w terminie przewidzianym w art. 137 ust. 3 Pgg oraz terminowego wnoszenia należnej z tego tytułu opłaty eksploatacyjnej.
5. Niezwłoczne określanie decyzją administracyjną opłaty eksploatacyjnej w przypadku nieterminowego wniesienia tej opłaty.

W związku z zamieszczeniem w BIP informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin oraz ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców NIK nie formułuje wniosku w powyższym 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 zgłoszenia 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, 3 października 2022 r.

Kontroler:

Wojciech Niemyski

Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis