

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W OLSZTYNIE

LOL-410-37-2009

Nr ewid.: 161/2010/P/09/158/LOL

Informacja
o wynikach kontroli
udzielania koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych,
ustalania i egzekwowania opłat z tego tytułu
oraz udostępniania terenów przez Lasy Państwowe
przedsiębiorcom eksploatującym te kopaliny

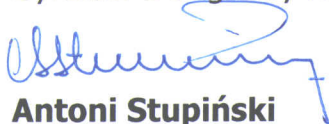
O l s z t y n l i s t o p a d 2 0 1 0 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

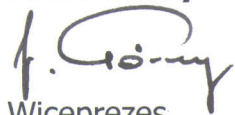
Informacja o wynikach kontroli udzielania koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych, ustalania i egzekwowania opłat z tego tytułu oraz udostępniania terenów przez Lasy Państwowe przedsiębiorcom eksploatującym te kopaliny

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie:


Antoni Stupiński

Akceptuję:

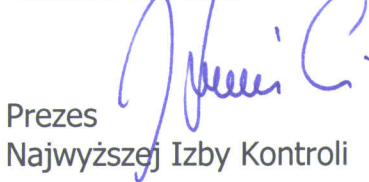
Józef Górny



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski


Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 22 października 2010 roku

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE	4
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	6
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2.	Synteza ustaleń kontroli	7
2.3.	Uwagi końcowe i wnioski	11
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań prawno-ekonomicznych	14
3.1.1.	Organy administracji geologicznej i nadzoru górniczego oraz administracja leśna	14
3.1.2.	Udzielanie koncesji – wymagania wobec przedsiębiorców	15
3.1.3.	Opłaty za prowadzenie działalności wydobywczej	17
3.1.4.	Inne przepisy związane z tematyką kontroli	19
3.1.5.	Uwarunkowania prawne i ekonomiczne	21
3.2.	Istotne ustalenia kontroli	22
3.2.1.	Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych	22
3.2.2.	Nadzór organów koncesyjnych nad przestrzeganiem warunków koncesji	27
3.2.3.	Przestrzeganie przez gminy zasad prawidłowej gospodarki przestrzennej	31
3.2.4.	Wygaszanie koncesji i potwierdzanie zakończenia rekultywacji	33
3.2.5.	Przestrzeganie przez przedsiębiorców warunków koncesji	37
3.2.6.	Udostępnianie przedsiębiorcom przez LP terenów pod eksploatację kopalin pospolitych	40
3.2.7.	Działania starostów wobec nielegalnych wyrobiska	43
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	46
4.1.	Przygotowanie kontroli	46
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	46
5.	ZAŁĄCZNIKI	53
5.1.	Wykaz skontrolowanych jednostek	53
5.2.	Wykaz aktów prawnych, dotyczących kontrolowanej działalności	56
5.3.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	58
5.4.	Słowniczek użytych skrótów i ważniejszych pojęć	59

1. Wprowadzenie

Temat kontroli nr P/09/158 - Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych, ustalanie i egzekwowanie opłat z tego tytułu oraz udostępnianie terenów przez Lasy Państwowe przedsiębiorcom eksploatującym te kopaliny.

Uzasadnienie podjęcia kontroli - Uzasadnieniem podjęcia kontroli były raporty Wyższego Urzędu Górniczego (WUG), interpelacje poselskie oraz sygnały i doniesienia prasowe wskazujące na istotne nieprawidłowości w zakresie eksploatacji kopalin, w tym związane z niedostatecznym zabezpieczeniem wyrobisk, nierzetelnym naliczaniem i wnoszeniem opłat eksploatacyjnych, a także nieprzestrzeganiem wymagań dotyczących ochrony środowiska, w tym przez przedsiębiorców eksploatujących kopaliny pospolite w obrębie terenów leśnych.

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- prowadzenia postępowań koncesyjnych na wydobywanie kopalin pospolitych oraz nadzór nad ich eksploatacją przez uprawnione organy jednostek samorządu terytorialnego (marszałków województw oraz starostów),
- wywiązywania się gmin z obowiązku uzgadniania z organami koncesyjnymi lokalizacji terenów górniczych oraz sporządzania dla tych terenów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- przestrzegania przez przedsiębiorców wymagań określonych w decyzjach koncesyjnych, w tym dotyczących racjonalnego korzystania ze środowiska naturalnego oraz wypełniania zobowiązań finansowych z tytułu opłaty eksploatacyjnej,
- udostępniania przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zarządzanych przez nie gruntów Skarbu Państwa przedsiębiorcom, w celu wydobywania kopalin pospolitych.

Kontrolą objęto lata 2007-2009 (I-połowa), a czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 listopada 2009 r. do 21 maja 2010 roku.

Jednostki objęte kontrolą - Badaniami kontrolnymi objęto łącznie 37 jednostek organizacyjnych, w tym: dwa urzędy marszałkowskie, siedem starostw powiatowych, sześć urzędów gmin, trzy regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, siedem nadleśnictw oraz 12 przedsiębiorców wydobywających kopaliny pospolite, w tym sześciu prowadzących

działalność na terenach wydzierżawionych od Lasów Państwowych¹. Kontrole przeprowadziły Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach, Olsztynie i Wrocławiu.

Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów kontroli, określonych w art. 5 ustawy o NIK, tj.:

- w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych oraz nadleśnictwach – legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (ust. 1),
- w urzędach marszałkowskich, starostwach i urzędach gmin – legalności, gospodarności i rzetelności (ust. 2)
- u przedsiębiorców wydobywających kopaliny – legalności i gospodarności (ust. 3).

Na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK, w kontroli uczestniczyli inspektorzy urzędów górniczych właściwych terytorialnie dla województw objętych kontrolą, którzy na zlecenie NIK, zbadali zagadnienia szacowania przez przedsiębiorców bieżącego wydobycia kopalin, ustalania wielkości faktycznego rocznego wydobycia metodą bilansową oraz zagadnienia z zakresu ochrony środowiska.

¹ Szczegółowy wykaz skontrolowanych jednostek podano w pkt. 5.1. niniejszej Informacji

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

- **Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania skontrolowanych marszałków województw, jako organów koncesyjnych dla działalności wydobywczej kopalin pospolitych.** Podstawą tej oceny były prawidłowo prowadzone postępowania koncesyjne, jak również rzetelny nadzór nad wypełnianiem przez przedsiębiorców warunków wydanych im koncesji.

Negatywnie natomiast NIK ocenia działania w powyższym zakresie starostów skontrolowanych powiatów. Podstawą tej oceny były nieprawidłowości, polegające głównie na:

- wydawaniu decyzji koncesyjnych niespełniających wymogów ustawy Pgg,
- nierzetelnym weryfikowaniu danych o wielkości wydobycia kopalin, skutkującym zaniżaniem należnych opłat z tego tytułu,
- niewywiązywaniu się z obowiązku naliczania podwyższonej opłaty eksploatacyjnej w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorców działalności wydobywczej bez wymaganej koncesji.

Nieskuteczne były też działania niektórych starostów w celu eliminowania zjawiska nielegalnego wydobywania żwiru i piasku.

- **NIK negatywnie ocenia działania skontrolowanych gmin w zakresie planowania przestrzennego, w związku z lokalizacją zakładów górniczych.** Podstawą tej oceny było niesporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla ustanowionych na ich obszarze terenów górniczych oraz nierzetelne uzgadnianie lokalizacji zakładów wydobywczych.
- **NIK pozytywnie ocenia przestrzeganie przez skontrolowanych przedsiębiorców techniczno-organizacyjnych warunków udzielonych im koncesji.** Podstawą tej oceny było wywiązywanie się przez nich z obowiązków prowadzenia działalności wydobywczej w sposób wskazujący na racjonalne korzystanie ze środowiska naturalnego oraz przywracanie wartości użytkowej eksploatowanych terenów poprzez prawidłowe przeprowadzanie rekultywacji. **Negatywnie natomiast oceniono niewywiązywanie się przez większość z tych przedsiębiorców z zobowiązań z tytułu opłaty eksploatacyjnej.** Opłatę tę uiszczano z opóźnieniem, w niepełnej wysokości, bądź

dopiero w wyniku ustalenia wielkości wydobycia w drodze postępowania administracyjnego prowadzonego przez organy koncesyjne.

- **NIK pozytywnie ocenia postępowanie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w zakresie udostępniania gruntów przedsiębiorcom eksploatującym kopaliny pospolite, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.** Podstawą tej oceny były prawidłowo prowadzone postępowania o czasowe wyłączenie gruntów z produkcji leśnej pod działalność wydobywczą, jak również prawidłowy wybór przedsiębiorców. Nieprawidłowością było natomiast ustalanie znacznie zróżnicowanych stawek czynszu dzierżawnego za tereny przeznaczone pod eksploatację kopaliny tego samego rodzaju, co wynikało głównie z braku jednolitych zasad naliczania wysokości tego czynszu.

2.2. Synteza ustaleń kontroli

2.2.1. W okresie objętym kontrolą, wydano łącznie 94 koncesje na wydobywanie kopaliny pospolitej (72 z nich udzielił marszałek, a 22 starosta). W obu skontrolowanych urzędach marszałkowskich oraz w trzech starostwach postępowania koncesyjne przeprowadzono prawidłowo, wydane decyzje koncesyjne były w pełni zgodnie z wymogami ustawy Pgg oraz z procedurą wynikającą z Kpa. W pozostałych czterech starostwach stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na:

- **wydaniu 11 decyzji koncesyjnych (13% ogółu wydanych), z których żadna nie spełniała wszystkich wymogów ustawy Pgg,**
- **udzieleniu przez jednego starostę koncesji na wydobywanie żwiru na obszarze przewidzianym w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, na cele związane z agroturystyką i rolnictwem ekologicznym.**

Przyczyną tych nieprawidłowości były zaniedbania ze strony pracowników starostw, którym powierzono te obowiązki oraz błędna interpretacja przez nich obowiązującego prawa.
[str. 22 - 26]

2.2.2. We wszystkich 84 zbadanych decyzjach koncesyjnych (90,3% ogółu wydanych w badanym okresie), zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy Pgg, zobowiązano przedsiębiorców do prowadzenia wydobycia w sposób ograniczający szkodliwe oddziaływanie na środowisko, m.in. poprzez obowiązek ustanowienia stref ochronnych oraz przeprowadzenia rekultywacji wyrobisk po zakończeniu ich eksploatacji.

W jednym przypadku, dotyczącym projektowanego obszaru górniczego o powierzchni 30 ha, na przedsiębiorcę nałożono ponadto obowiązek sporządzenia raportu o potencjalnym oddziaływaniu na środowisko, co było wymagane w odniesieniu do zakładów górniczych o powierzchni przekraczającej 25 ha. [str. 23]

2.2.3. Wg stanu na koniec pierwszego półrocza 2009 r., nadzorowi skontrolowanych organów koncesyjnych podlegała działalność wydobywczą kopalin pospolitych, prowadzona na podstawie 242 koncesji, z czego marszałkowie województw nadzorowali realizację 194 koncesji, natomiast starostowie 48.

Sprawowanie tego nadzoru było znacznie zróżnicowane. Tylko marszałkowie skontrolowanych województw w pełni wywiązywali się z ciężących na nich obowiązków, określonych w ustawie Pgg, w celu zapewnienia przestrzegania przez przedsiębiorców warunków wydanych im koncesji. Starostowie zaś nie w pełni wywiązywali się z tych obowiązków, bowiem w sześciu z siedmiu skontrolowanych starostw stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na:

- weryfikowaniu w niewystarczającym zakresie przedkładanych przez przedsiębiorców danych o wielkości wydobycia w powiązaniu z dowodami uiszczenia opłaty eksploatacyjnej,
- nie dokonywaniu sprawdzenia w miejscu prowadzenia działalności wydobywczej, czy jest ona faktycznie zgodna z warunkami koncesji, mimo stwierdzenia m.in. przypadków nieprzedłożenia przez przedsiębiorcę wymaganej informacji o wielkości wydobycia. Skutkowało to niewykonywaniem przez starostów obowiązku naliczenia „z urzędu” opłaty eksploatacyjnej, w tym również podwyższonej opłaty eksploatacyjnej za istotne naruszenie warunków koncesji, a w rezultacie uszczupleniem dochodów beneficjentów.

Nienaliczenie „z urzędu” opłaty eksploatacyjnej przez starostów w przypadku gdy wydobycie miało faktycznie miejsce, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 5 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych².

Należy przy tym zauważyć, że wskutek nieegzekwowania od przedsiębiorców obowiązku terminowego przedkładania informacji o wielkości wydobycia kopalin, skontrolowane gminy nie posiadały bieżącego rozeznania o wysokości należności z tytułu opłaty eksploatacyjnej. Nie mogły zatem skutecznie podejmować działań windykacyjnych.

² Dz.U. Nr 14 poz. 114 ze zm.

W ocenie NIK, istotną przyczyną powyższych nieprawidłowości było nieprzygotowanie starostów do wypełniania funkcji organu administracji geologicznej. **W skontrolowanych starostwach nie zatrudniono bowiem geologów powiatowych, o których mowa w art. 101, pkt 3 ustawy Pgg.** [str. 27 - 31]

2.2.4. Spośród sześciu skontrolowanych urzędów gmin w pięciu prawidłowo wydawano decyzje uzgadniające lokalizacje zakładów wydobywczych, były one bowiem zgodne z zapisami obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tych gmin. W jednej gminie stwierdzono natomiast przypadek pozytywnego uzgodnienia ze starostą lokalizacji dwóch zakładów wydobywczych wbrew obowiązującemu studium, w którym na obszarze projektowanych zakładów, przewidywano działalność agroturystyczną i rolnictwo ekologiczne.

W czterech gminach nie wywiązano się z obowiązku określonego w art. 53 ust. 1 ustawy Pgg sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla ustanowionych na obszarze tych gmin terenów górniczych. W jednej z tych gmin planów takich nie opracowano dla żadnego z terenów górniczych, a w trzech gminach dla dziesięciu spośród siedemnastu takich terenów. [str. 31 - 33]

2.2.5. W badanym okresie skontrolowane organy koncesyjne wydały ogółem 92 decyzje o wygaszeniu koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych, w tym 75 marszałkowie, a 17 starostowie. W ponad 80 % nastąpiło to w wyniku upływu okresu ich ważności. We wszystkich 37 zbadanych decyzjach (40,2% ogółu decyzji), zgodnie z wymogami ustawy Pgg, zakres i sposób wykonania robót związanych z likwidacją zakładów górniczych, w każdym przypadku został uzgodniony z właściwymi organami (okręgowymi urzędami górniczymi oraz wójtami/burmistrzami).

Na wniosek przedsiębiorców w dwóch powiatach starostowie wydali 12 decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną. W jednym przypadku odmówiono uznania rekultywacji za zakończoną ze względu na niestaranne jej przeprowadzenie. Do czasu kontroli starosta nie wyegzekwował jednak od wnioskodawcy obowiązku przeprowadzenia rekultywacji zgodnie z ustalonymi warunkami, mimo upływu terminu, w którym powinna ona być całkowicie zakończona. [str. 33 - 36]

2.2.6. Wszyscy spośród 12 skontrolowanych przedsiębiorców (w tym sześciu prowadzących wydobywanie na gruntach wydzierżawionych od Lasów Państwowych) wywiązywali się z organizacyjnych i technicznych warunków udzielonych im koncesji,

m.in. prowadzenia działalności w ramach czasowych określonych w koncesjach oraz wydobywania kopalin wyłącznie w granicach obszarów górniczych, jak również respektowania ograniczeń w zakresie ochrony środowiska.

Nie wszyscy przedsiębiorcy należycie wywiązywali się natomiast z ciążących na nich zobowiązań finansowych wobec beneficjentów opłaty eksploatacyjnej, tj. właściwych terytorialnie gmin i NFOŚiGW. Stwierdzono bowiem, że czterech z nich uiszczało opłatę eksploatacyjną niesystematycznie, z opóźnieniami sięgającymi nawet około sześciu miesięcy w stosunku do terminów określonych w ustawie Pgg, a trzech zaniżyło wielkość bieżącego wydobycia. Miało to bezpośredni wpływ na znaczne zaniżenie bieżących wpłat z tytułu opłaty eksploatacyjnej (w stwierdzonych przypadkach przeciętnie aż o ok. 70%). W ocenie NIK nosiło to znamiona kredytowania działalności bieżącej tych przedsiębiorców kosztem zobowiązań wobec gmin i NFOŚiGW. Łączna kwota zaniżonych zobowiązań z tego tytułu wyniosła 176 tys. zł, a z odsetkami na dzień kontroli – ponad 200 tys. zł.

Spośród 12 skontrolowanych przedsiębiorców, jeden do czasu kontroli nie utworzył w ogóle wymaganego ustawą Pgg funduszu likwidacji zakładu górniczego, a inny nie utworzył takiego funduszu dla jednego z dwóch posiadanych zakładów górniczych, pomimo iż nieutworzenie takiego funduszu, zgodnie z art. 126b ustawy Pgg, stanowi wykroczenie podlegające karze grzywny. Fundusze te przedsiębiorcy utworzyli dopiero w trakcie kontroli NIK. Ponadto, ośmiu przedsiębiorców (72,7% badanych) niesystematycznie dokonywało wpłat na ten fundusz lub też dokonywało tych wpłat w niepełnej wysokości. [str. 37 - 40]

2.2.7. Skontrolowane jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, stosownie do swych obowiązków i uprawnień, prawidłowo prowadziły procedury postępowań o czasowe wyłączanie gruntów z produkcji leśnej, w celu udostępnienia ich przedsiębiorcom pod eksploatację kopalin pospolitych. Również zgodnie z obowiązującym prawem dokonywano wyboru przedsiębiorców oraz zawierano z nimi umowy dzierżawy. We wszystkich zbadanych przypadkach dzierżawcy zostali zobowiązani do przywrócenia leśnego użytkowania wydzierżawionych terenów.

Nieprawidłowością był natomiast brak jednolitych zasad ustalania wysokości czynszu dzierżawnego. Stwierdzono bowiem, że nadleśnictwa zawierały z przedsiębiorcami umowy dzierżawy różniące się znacznie wysokością wynegocjowanego czynszu, mimo że wydzierżawiano tereny pod wydobycie tego samego rodzaju kopalin (najczęściej kruszyw

naturalnych). W większości, spośród 48 umów obowiązujących na obszarze skontrolowanych nadleśnictw, tj. w ponad 95% przypadków, rozpiętość stawek tego czynszu wynosiła od ok. 7 do 18 tys. zł za 1 ha rocznie (przy średniej ok. 11,5 tys. zł), a w skrajnym przypadku, który miał miejsce w jednym nadleśnictwie - od 1 do 25 tys. zł³. [str. 40 - 42]

2.2.8. Z danych przedłożonych przez skontrolowane starostwa wynikało, że na terenie sześciu z nich znajdowały się ogółem 33 miejsca nielegalnego wydobywania piasku lub żwiru, z których 16 stanowiło nieeksploatowane pozostałości po dawnych wyrobiskach. Spośród pozostałych 17 takich miejsc, w 14 ujawniono ślady pozyskiwania tych kopalin w niewielkich ilościach, a w trzech przesłanki wskazujące na dorywcze wydobywanie na potrzeby działalności gospodarczej.

W czterech starostwach, zgodnie z wymogami ustawy Pgg, prowadzono postępowania wyjaśniające w celu wydania decyzji zobowiązujących właścicieli nieruchomości do likwidacji bądź zabezpieczenia wyrobisk.

Łącznie wydano 18 decyzji, w wyniku których do czasu zakończenia kontroli zlikwidowano pięć wyrobisk poprzez przywrócenie gruntu do stanu poprzedniego, natomiast sześć zabezpieczono przed dalszym wydobywaniem kopalin. W pozostałych dwóch starostwach ograniczano się do informowania właścicieli nieruchomości o konieczności zaprzestania nielegalnej działalności wydobywczej bądź uzyskania koncesji, a stosowne działania podjęto dopiero w wyniku kontroli NIK. [str. 43 - 45]

2.2.9. W wyniku kontroli ujawniono finansowe skutki nieprawidłowości na kwotę 668.264,40 zł, natomiast korzyści finansowe wyniosły 608.566,62 zł. [str. 52]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Negatywnie oceniając działania starostów w procesie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych, a zwłaszcza sprawowanie przez nich nadzoru nad wypełnianiem przez przedsiębiorców warunków tych koncesji, NIK zwraca uwagę, że:

- Wyniki kontroli są w znacznej mierze zbieżne z ustaleniami poprzednich kontroli w tym zakresie⁴, gdyż w dalszym ciągu brakowało skutecznego nadzoru nad wypełnianiem przez

³ Dotyczy to umów zawartych przez nadleśnictwo Zagnańsk z dwoma przedsiębiorcami, obejmujących tereny pod wydobywanie tej samej kopalinę (piasków kwarcowych) – p. str. 42 Informacji.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w I półroczu 2005 r. kontrolę (P/05/102), która dotyczyła przestrzegania wymagań związanych z opłatami z tytułu koncesji na wydobywanie wybranych kopalin pospolitych i podstawowych w latach 2002 – 2004. Izba oceniła, iż organy koncesyjne, poza Ministrem Środowiska, nie w pełni egzekwowały od przedsiębiorców wywiązywanie się przez nich z ustawowych

przedsiębiorców warunków koncesji, nierzetelnie też przedsiębiorcy wywiązywali się z zobowiązań finansowych z tego tytułu.

- Starostowie, w przeciwieństwie do marszałków województw, nie byli przygotowani organizacyjnie do sprawowania funkcji organu administracji geologicznej. W żadnym ze skontrolowanych starostw nie zatrudniono bowiem geologów powiatowych. Było to główną przyczyną nienależytego wykonywania przez starostów przypisanych im obowiązków z zakresu nadzoru nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców warunków koncesji, a zwłaszcza nienaliczania opłaty eksploatacyjnej (w tym podwyższonej) w przypadku rażącego naruszenia przez przedsiębiorcę warunków koncesji. W wyniku ujawnionych nieprawidłowości w tym zakresie, dochody beneficjentów opłaty eksploatacyjnej zostały uszczuplone łącznie o 668.241 zł⁵.

Istotną przyczyną nieprawidłowości stwierdzonych w starostwach było również nierzetelne wywiązywanie się odpowiedzialnych pracowników z powierzonych im obowiązków, a także nienależyte funkcjonowanie kontroli wewnętrznej.

Wyniki kontroli wskazują zatem, że w dalszym ciągu istnieje potrzeba poprawy działań kontrolowanych jednostek, w szczególności w obszarach obejmujących realizację zadań z zakresu administracji geologicznej przez starostów, a także gospodarkę przestrzenną gmin dotyczącą zakładów górniczych. Uregulowań systemowych wymaga też wydzierżawianie przez Lasy Państwowe gruntów pod eksploatację kopalin.

Niezależnie od konieczności realizacji wniosków skierowanych do kierowników jednostek skontrolowanych, działania naprawcze w starostwach, urzędach gmin oraz w jednostkach organizacyjnych LP, powinny polegać na:

obowiązków, a także w niewystarczającym stopniu analizowały otrzymane informacje o naliczeniu opłat eksploatacyjnych oraz dowody dokonanych wpłat, na rzecz właściwych beneficjentów. Wierzyciele, tj. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz gminy, na terenie których prowadzone było wydobywanie kopaliny, nie podejmowali dostatecznych działań w celu wyegzekwowania od przedsiębiorców należnych opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopaliny. Również większość spośród skontrolowanych przedsiębiorców nierzetelnie wywiązywała się z nałożonych obowiązków.

W II kwartale 2008 r. Delegatura NIK w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę sprawdzającą (K/08/002), dotyczącą wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych na podstawie powyższej kontroli. W jej wyniku stwierdzono, iż jakkolwiek badane podmioty wykonały większość wniosków pokontrolnych, to jednak w dalszym ciągu niekonsekwentnie, a przez to nieskutecznie dokonywano windykacji od przedsiębiorców zaległości z tytułu opłaty eksploatacyjnej, jak również nie przeprowadzano u przedsiębiorców kontroli przestrzegania przez nich wszystkich warunków koncesji.

⁵ Zbiorcze dane na ten temat podano w rozdziale 4 na str. 52.

1. W starostwach:

- podjęciu działań organizacyjnych, zapewniających rzetelną weryfikację przedkładanych przez przedsiębiorców danych o wielkości wydobycia oraz dokonanych wpłatach z tytułu opłaty eksploatacyjnej,
- prowadzeniu skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców warunków koncesji, zwłaszcza w formie kontroli w miejscach eksploatacji kopalin,
- pełnym wykorzystaniu uprawnień ustawowych w celu zapobiegania nielegalnemu poborowi kopalin,
- podjęciu działań w celu zatrudnienia geologów powiatowych.

2. W urzędach gmin:

- wykorzystaniu uprawnień do występowania na prawach strony w postępowaniach organów koncesyjnych w sprawach o naliczenie opłaty eksploatacyjnej,
- pełnej realizacji obowiązków gminy z zakresu gospodarki przestrzennej, wynikających z lokalizacji na ich obszarze terenów górniczych.

3. W Regionalnych Dyrekcjach Lasów Państwowych:

- wdrożeniu wytycznych Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dotyczących kształtowania stawek czynszu dzierżawnego.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań prawno-ekonomicznych

Podstawowe regulacje prawne dotyczące wydobywania kopalin pospolitych zawarte są w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze.

Ustawa nie definiuje bezpośrednio pojęcia kopalin pospolitych, a wyodrębnia je jako tzw. kopaliny pozostałe, tj. nie zaliczane do grup i rodzajów wyszczególnionych w art. 5 ust. 2 i 2a ustawy Pgg. Najpowszechniej występującymi kopaliniami niewyszczególnionymi w powołanym przepisie są kruszywa budowlane – żwir i piasek.

3.1.1. Organy administracji geologicznej i nadzoru górniczego oraz administracja leśna

Art. 101 ustawy Pgg stanowi, że organami administracji geologicznej są:

- minister właściwy do spraw środowiska działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju, będącego sekretarzem stanu lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra,
- marszałkowie województw, działający przy pomocy geologów wojewódzkich,
- starostowie działający przy pomocy geologów powiatowych.

O ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, do zakresu działania administracji geologicznej należy wykonywanie zadań określonych ustawą (art. 102, ust 1, pkt 1 i 2 ustawy Pgg), a w szczególności:

- podejmowanie decyzji niezbędnych do przestrzegania i stosowania ustawy, w tym udzielanie koncesji,
- sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji.

Organami nadzoru górniczego są:

- prezes Wyższego Urzędu Górniczego,
- dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz specjalistycznych urzędów górniczych (Art. 106. ust 1 ustawy Pgg).

O ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, a w szczególności w zakresie:

- 1) bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego,

- 2) ratownictwa górniczego,
- 3) gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania,
- 4) ochrony środowiska, w tym zapobiegania szkodom,
- 5) budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów i zagospodarowania terenów po działalności górniczej (art. 109 ust 1 ustawy Pgg).

Lasami⁶ stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 4. 1. ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach)⁷.

3.1.2. Udzielanie koncesji – wymagania wobec przedsiębiorców

Złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa. W granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa może, z wyłączeniem innych osób, korzystać ze złóż kopalin oraz rozporządzać prawem do nich przez ustanowienie użytkowania górniczego. Uprawnienia Skarbu Państwa, wykonują organy właściwe do udzielania koncesji, zwane dalej "organami koncesyjnymi" (art. 7, ust. 1-3 ustawy Pgg).

Koncesji wymaga działalność gospodarcza w zakresie (art. 15 ust 1, pkt. 1-3 ustawy Pgg) :

- poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin,
- wydobywania kopalin ze złóż,
- bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych.

Zabrania się (art. 15 ust. 4 ustawy Pgg) wydobywania kopalin wykonywanego inaczej niż jako koncesjonowana działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸.

Marszałek województwa udziela koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie kopalin podstawowych i pospolitych.

Starosta udziela koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych, jeżeli jednocześnie spełnione są odpowiednio następujące wymagania:

- obszar zamierzonej działalności nie przekroczy powierzchni 2 ha,
- wydobywanie kopalin w roku kalendarzowym nie przekroczy 20.000 m³,

⁶ Lasem w rozumieniu powołanej ustawy jest grunt zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków (art. 3 powołanej ustawy o lasach);

⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 4235 ze zm

⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

- działalność będzie prowadzona bez użycia materiałów wybuchowych (art. 16 ust 2 i 2a ustawy Pgg).

Udzielenie koncesji na działalność, wyszczególnioną w powołanym wyżej artykule ustawy Pgg, wymaga uzgodnienia z właściwym wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 16 ust. 5 ustawy Pgg).

Organ koncesyjny w treści koncesji powinien określić (art. 22 ustawy Pgg):

- 1) rodzaj i sposób prowadzenia działalności objętej koncesją,
- 2) przestrzeń, w granicach której ma być prowadzona ta działalność,
- 3) okres ważności koncesji ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności,
- 4) inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

Poza tym koncesja powinna ponadto wyznaczać granice obszaru i terenu górniczego oraz określać zasoby złoża kopaliny możliwe do wydobywania, a także minimalny stopień ich wykorzystania (art. 25 ust. 1).

W uzasadnionych przypadkach, gdy nie zagraża to środowisku, organ koncesyjny może zwolnić ubiegającego się o koncesję na wydobywanie kopalin pospolitych z niektórych wymagań koncesji określonych ustawą. Zwolnienie to nie może dotyczyć wymagań określonych w art. 22 pkt. 1-3 ustawy Pgg (art. 26 ustawy Pgg).

W razie gdy przedsiębiorca narusza przepisy ustawy, w szczególności w zakresie ochrony środowiska, racjonalnej gospodarki zasobami złóż kopalin, lub nie wypełnia warunków koncesji, w tym nie podejmuje działalności lub trwale jej zaprzestaje, organ koncesyjny wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania, nadal narusza przepisy ustawy lub nie wypełnia warunków koncesji, organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres bez odszkodowania (art. 27a. ust 1 i 2 ustawy Pgg).

Cofnięcie albo wygaśnięcie koncesji nie zwalnia dotychczasowego przedsiębiorcy z wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska oraz obowiązków związanych z likwidacją zakładu górniczego (art. 29. ust. 1).

W razie likwidacji zakładu górniczego przedsiębiorca jest zobowiązany:

- zabezpieczyć lub zlikwidować wyrobiska górnicze oraz obiekty i urządzenia zakładu górniczego,
- zabezpieczyć niewykorzystaną część złoża kopaliny,
- zabezpieczyć sąsiednie złoża kopalin,
- przedsięwziąć niezbędne środki chroniące wyrobiska sąsiednich zakładów górniczych.
- przedsięwziąć niezbędne środki w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji gruntów i zagospodarowania terenów po działalności górniczej (art. 80 ust. 1 ustawy Pgg).

Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na działalność polegającą m.in. na wydobywaniu kopalin ze złóż, obowiązany jest utworzyć fundusz likwidacji zakładu górniczego, chyba że obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów (art. 26c ust. 2 ustawy Pgg).

Przedsiębiorcy wydobywający kopaliny systemem odkrywkowym przeznaczają na fundusz równowartość 10% należnej opłaty eksploatacyjnej, o której mowa niżej. Gromadzą oni środki funduszu na wyodrębnionym rachunku bankowym, dokonując wpłat na fundusz począwszy od dnia powstania obowiązku uiszczania opłaty eksploatacyjnej do rozpoczęcia likwidacji zakładu górniczego.

Środki funduszu mogą być wykorzystane wyłącznie w celu pokrycia kosztów likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, również w razie upadłości przedsiębiorcy (26c ust. 4 ustawy Pgg).

Po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego organ nadzoru górniczego, po zasięgnięciu opinii właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, wyraża zgodę na likwidację funduszu (art. 26c ust. 8 ustawy Pgg).

3.1.3. Opłaty za prowadzenie działalności wydobywczej

Opłaty

Przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża uiszcza opłatę eksploatacyjną:

- opłatę eksploatacyjną ustala się jako iloczyn stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym,
- opłatę eksploatacyjną za wydobytą kopalinę towarzyszącą ustala się jako iloczyn 50 % kwoty stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny towarzyszącej wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 84 ust 1 – 3 ustawy Pgg),

Stawki opłat dla poszczególnych rodzajów kopalin określają rozporządzenia Rady Ministrów stosownie do okresu obowiązywania. W okresie objętym kontrolą obowiązywały rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych:

- z dnia 17 listopada 2006 r. (obowiązywało od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2007 r.)⁹,
- z dnia 27 października 2007 r. (obowiązywało w okresie od 1 stycznia 2008 do 31 grudnia 2008 r.)¹⁰,
- z dnia 7 listopada 2008 r. (obowiązuje od 1 stycznia 2009 r.)¹¹.

Opłatę eksploatacyjną przedsiębiorcy ustalają kwartalnie we własnym zakresie i wnoszą ją, bez wezwania, na rachunki bankowe podmiotów, o których mowa w treści niżej powołanego artykułu ustawy (art. 84 ust. 8 ustawy Pgg).

Opłaty, o których mowa w art. 84, art. 85 i art. 85a, stanowią¹² w 60 % dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność objęta koncesją, w 40 % natomiast dochód NFOŚiGW. Jeżeli działalność ta jest prowadzona na terenie więcej niż jednej gminy, opłaty stanowią dochód tych gmin, proporcjonalnie do ilości wydobywanej kopaliny (art. 86. ust 1 ustawy Pgg).

Opłatę eksploatacyjną wnosi się w terminie jednego miesiąca po upływie każdego kwartału. W tym samym terminie przedsiębiorca przedstawia organowi koncesyjnemu i ww. podmiotom kopie dowodów dokonanych wpłat, a także informację zawierającą dane dotyczące nazwy przedsiębiorcy, złoża, rodzaju, ilości wydobytej w kwartale kopaliny, przyjętej stawki oraz wysokości ustalonej opłaty, nazwy gminy, a w przypadku gdy wydobywanie prowadzone jest na terenie więcej niż jednej gminy - ilości wydobytej kopaliny, a także wysokość opłaty przypadającej na poszczególne gminy.

W razie niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej lub niezłożenia informacji zawierającej dane o przedsiębiorcy, złożu, ilości wydobywanej kopaliny, przyjętej stawki oraz wysokości ustalonej opłaty, nazwy gminy (gmin) gdzie prowadzone jest wydobywanie - organ koncesyjny na podstawie własnych ustaleń wydaje decyzję, w której określa wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego dotyczy ustalona opłata (art. 84 ust. 10-10a ustawy Pgg).

⁹ Dz.U. Nr.214, poz. 1574

¹⁰ Dz.U. Nr 211, poz. 1541

¹¹ Dz.U. Nr 215, poz. 1357

¹² Jedynie jeżeli działalność, o której mowa w art. 84, art. 85 i art. 85a ustawy, jest prowadzona w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, opłaty z tego tytułu stanowią w całości dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W postępowaniu w sprawie wydania powyższej decyzji, gmina(y) może(ga) uczestniczyć na prawach strony (art. 84 ust. 10a ustawy Pgg).

Oplaty i kary za wydobywanie kopalin bez koncesji

W przypadku wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków, właściwe organy ustalają, w drodze decyzji, prowadzącemu taką działalność, opłatę eksploatacyjną w wysokości osiemdziesięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny, stosując stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania (art. 85a ust. 2 ustawy Pgg).

Organami właściwymi w sprawie ustalania opłat za wydobywanie kopalin pospolitych bez wymaganej koncesji jest właściwy starosta, a za wydobywanie kopaliny z rażącym naruszeniem warunków koncesji - właściwy organ koncesyjny.

Wynagrodzenie za dzierżawę przez Lasy Państwowe gruntów Skarbu Państwa w celu eksploatacji kopalin

Zasady gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej PGLLP¹³, które stanowi m.in., że wpływy z dzierżawienia (...) gruntów stanowią przychód Lasów Państwowych, z którego pokrywane są koszty działalności prowadzonej na zasadzie samodzielności (§ 14 ust. 1, pkt 2).

3.1.4. Inne przepisy związane z tematyką kontroli

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁴ zawiera kompleksowe regulacje w tym zakresie obowiązujące przedsiębiorców wydobywających kopaliny pospolite. W szczególności art. 125 tej ustawy stanowi, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Zgodnie natomiast z art. 126 ust. 1, eksploatację złóż kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny. W ust. 2 tego artykułu podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złóż, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych

¹³ Dz.U. Nr 134, poz. 692

¹⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze.

Zgodnie z przepisami art. 72 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.

Na podstawie przepisów § 3 ust. 1, pkt 40 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko¹⁵ przedsięwzięcia polegające na wydobywaniu kopalin, dla których organem koncesyjnym jest marszałek województwa, mogą wymagać sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Szczegółowe uwarunkowania, związane z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia takiego raportu określono w § 5 omawianego rozporządzenia.

Przepisy art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁶ stanowią, iż wyłączenie z produkcji gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne - może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych - także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji (art. 12 ust 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁷, lasy¹⁸ pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, mogą być za zgodą dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych wydierżawione przez nadleśniczego, z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej, określonych w planie urządzenia lasu.

¹⁵ Dz.U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.

¹⁸ o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 powołanej ustawy

Do zobowiązań z tytułu opłaty eksploatacyjnej – stosownie do art. 87 ust. 1 ustawy Pgg zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹. Dotyczy to przede wszystkim powstania zobowiązań z tego tytułu, odpowiedzialności za nie, zabezpieczenia ich wykonania, terminów płatności, odsetek za zwłokę, jak również ich wygaśnięcia (dział III powołanej ustawy).

Wszystkie zobowiązania do których mają zastosowanie przepisy działu III – ustawy Ordynacja podatkowa podlegają egzekucji administracyjnej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁰. Zgodnie z art. 6 § 1. powołanej ustawy, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Wierzyciele nie będący organem egzekucyjnym wysyłają zobowiązanemu upomnienia, wystawiają tytuły wykonawcze oraz mają prawo składać zażalenia na niektóre postanowienia. Zobowiązania z tytułu opłaty eksploatacyjnej przedawniają się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności.

3.1.5. Uwarunkowania prawne i ekonomiczne

Problematyka objęta kontrolą podlegała wpływowi szeregu czynników, na które zwracali uwagę kierownicy kontrolowanych jednostek w składanych w trakcie kontroli oświadczeniach. W szczególności zwracano uwagę na:

- 1) Brak uproszczonej procedury, ustalającej bez zbędnej zwłoki, możliwość eksploatacji złóż do ich rzeczywistej granicy bez narażania się na ryzyko poniesienia podwyższonej opłaty eksploatacyjnej (w wysokości 80 – krotności stawki podstawowej). Wskazywano przy tym na różnice w interpretacji przepisów w tym zakresie między administracją geologiczną i nadzorem górniczym, wyrażające się w skrajnym przypadku uznawaniem przez nadzór górniczy (w przeciwieństwie do administracji geologicznej – marszałków województw) jako przekroczenie granicy dozwolonego wydobywania w spągu – czyli tzw. przybierki.
- 2) Względnie dowolny czas wydawania wymaganych opinii i decyzji, np. decyzji środowiskowej, decyzji starosty o uznaniu rekultywacji za zakończoną. Oczekiwanie na opinie i decyzje opóźnia rozpoczęcie eksploatacji złóż w skrajnych przypadkach nawet o jeden rok.

¹⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

- 3) Brak planów zagospodarowania przestrzennego gmin wymusza wykonanie dodatkowych raportów środowiskowych obejmujących cały obszar działalności wydobywczej, nawet wówczas, gdy nowo pozyskane grunty stanowią jedynie zaplecze surowcowe dla funkcjonującego już zakładu górniczego.
- 4) Brak ofert ze strony jednostek samorządu terytorialnego posiadających w zasobie swoich nieruchomości rozpoznane i udokumentowane złoża kopalin, co mogłoby istotnie skrócić czas uruchamiania przedsięwzięć wydobywczych.
- 5) Ograniczenie uprawnień nadzoru górniczego jedynie do przedsiębiorców prowadzących legalną działalność wydobywczą w sytuacji, gdzie powiązania osób biznesu i lokalnej administracji publicznej ograniczają skuteczność likwidacji przedsięwzięć nielegalnych, które stanowią na rynku niedozwoloną konkurencję.

Nadzór górniczy, uznaje za jeden z istotnych problemów w obszarze eksploatacji kopalin pospolitych, nasilające się zjawisko sztucznego podziału złóż na obszary górnicze nieprzekraczające 2 ha, co pozwala na uniknięcie przez przedsiębiorców obowiązku spełnienia bardziej rygorystycznych wymagań koncesji udzielanych na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy Pgg. Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie, w piśmie do Głównego Urzędu Górniczego (udostępnionym NIK), przedstawił propozycje szeregu rozwiązań mających charakter ograniczeń stanowiących przez nowe prawo geologiczne i górnicze - m.in.:

- ujednolicenie wymagań w zakresie dokonania oceny oddziaływania na środowisko dla koncesji wydawanych przez marszałków i starostów dla złóż położonych w obszarach chronionego krajobrazu,
- ograniczenie górnej granicy wielkości wydobywania dla koncesji wydawanych w oparciu o art. 16 ust. 2a ustawy Pgg do 10 m³, co ograniczałoby takie wydobywanie jedynie do potrzeb lokalnych bez możliwości uszlachetniania surowca,
- ograniczenie wydawania temu samemu przedsiębiorcy koncesji na wydobywanie kopalin w granicach danej lub sąsiedniej działki w oparciu o art. 16 ust. 2a ustawy Pgg do jednej w ciągu pięciu lat.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych

W badanym okresie w skontrolowanych dwóch urzędach marszałkowskich i siedmiu starostwach wydano łącznie 94 decyzji koncesyjnych, w tym zgodnie z właściwością

rzeczową określoną w art. 16 ust. 2 i 2a ustawy Pgg, z liczby tej marszałkowie wydali 72 koncesje, a starostowie 22.

Szczegółowym badaniom kontrolnym objęto 65 postępowań koncesyjnych zakończonych wydaniem decyzji²¹. Organy koncesyjne, zgodnie z wymogami ustawy Pgg, zobowiązały przedsiębiorców do prowadzenia wydobywania w sposób ograniczający szkodliwe oddziaływanie na środowisko. Nałożono na nich m.in. obowiązek ustanowienia stref ochronnych z zakazem prowadzenia wydobywania w tych strefach oraz w sposób niezakłócający ekosystemów, jak również określono normy zanieczyszczenia powietrza i poziomu hałasu. Przede wszystkim jednak zobowiązano przedsiębiorców do dokonania rekultywacji gruntu po zakończeniu eksploatacji wyrobisk lub ich części. W jednym przypadku, dla projektowanego obszaru górniczego o największej powierzchni wynoszącej 33,9 ha, na przedsiębiorcę nałożono ponadto obowiązek sporządzenia raportu o potencjalnym oddziaływaniu na środowisko.

Koncesje wydane przez marszałków

Marszałkowie prawidłowo zorganizowali w strukturach kierowanych przez siebie urzędów służby administracji geologicznej, do realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań koncesyjnych oraz sprawowaniem nadzoru administracyjnego nad spełnianiem przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych. W obu województwach utworzono stanowiska geologów wojewódzkich i zatrudniono na nich osoby z odpowiednimi kwalifikacjami. Wymagane kwalifikacje, w tym przede wszystkim z zakresu geologii, posiadały też pozostałe osoby zatrudnione w komórkach organizacyjnych kierowanych przez geologów wojewódzkich²².

Na podstawie analizy dokumentacji 43 postępowań koncesyjnych, przeprowadzonych w badanym okresie, z tego 25 przeprowadzonych przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego (69,4% ogółu) oraz 18 przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego (100,0%), ustalono, że w każdym postępowaniu przed udzieleniem koncesji:

- uzyskano od wnioskodawców dokumenty potwierdzające, iż spełniali oni wszystkie wymagania określone w art. 18 i 20 ustawy Pgg, a w szczególności dotyczące posiadania

²¹ Badaniami objęto łącznie 84 decyzje koncesyjne (90,3 % ogółu wydanych w badanym okresie), z czego 19 bez analizy postępowań w sprawie ich wydania.

²² W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego był to Oddział Geologii wchodzący w skład Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska, natomiast w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego – Biuro Geologa Wojewódzkiego w Departamencie Ochrony Środowiska.

- dokumentacji geologicznej, tytułu prawnego do obszaru górniczego oraz zarejestrowania działalności gospodarczej,
- dokonano uzgodnień z właściwymi wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast co do lokalizacji zakładów wydobywczych, w oparciu o ustalenia mpzp,, bądź zapisy obowiązujących studiów uikzpg.

Spośród skontrolowanych postępowań w 42 przypadkach powierzchnia planowanego obszaru nie przekraczała 25 ha, ani też nie zaistniały inne przesłanki obligujące przedsiębiorcę do przedłożenia organowi koncesyjnemu raportu o oddziaływaniu na środowisko, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 26 lit. a rozporządzenie RM w sprawie określenia przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Raport taki został opracowany tylko dla złoża Gardyny II w woj. warmińsko-mazurskim, gdyż powierzchnia planowanego obszaru górniczego przekraczała 25 ha (wynosiła 33,9 ha).

W ocenie NIK, proces koncesyjny w obu badanych urzędach realizowany był prawidłowo o czym m.in. świadczy fakt pozostawienia bez rozpatrzenia dziesięciu wniosków (czterech w woj. warmińsko-mazurskim i sześciu w woj. świętokrzyskim) z powodu nieprzedłożenia przez wnioskodawców - mimo wezwania - kompletu wymaganych dokumentów.

We wszystkich 43 badanych przypadkach organy koncesyjne przestrzegały terminów rozpatrywania wniosków, o których mowa w art. 35 Kpa. Czas załatwiania wniosków o koncesje, złożonych w badanym okresie, licząc od daty złożenia wniosku lub dokonania uzupełnień, nie przekraczał 62 dni. W przypadku spraw bardziej złożonych, wymagających dodatkowych czynności sprawdzających, wydłużał się on do 68 dni, a nawet do 36 miesięcy. Przyczynami wydłużenia procesu koncesyjnego były m.in. przedłużające się postępowania w sprawie uzgodnień lokalizacji terenów górniczych i uzyskania decyzji środowiskowej, jak również postępowania odwoławcze prowadzone przed Ministrem Środowiska oraz SKO. W takich przypadkach, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa, prawidłowo informowano wnioskodawców o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w trzech przypadkach (25 % zbadanych) poinformowano wnioskodawców o przyczynach zwłoki, nie podano natomiast nowego terminu załatwienia sprawy.

We wszystkich wydanych w badanym okresie decyzjach koncesyjnych, marszałkowie, zgodnie z wymogami ustawy Pgg, określili m.in.: rodzaj i sposób prowadzenia działalności

objętej koncesją oraz termin jej rozpoczęcia i zakończenia (art. 22), granice obszaru lub terenu górniczego uzgadniane z prezesem Wyższego Urzędu Górniczego, zasoby złoża kopaliny możliwe do wydobywania oraz minimalny stopień ich wykorzystania (art. 25).

Koncesje wydane przez starostów

W badanym okresie starostowie powiatów objętych kontrolą udzielili łącznie 22 koncesji, co stanowiło 45,8% ogółu czynnych koncesji. We wszystkich tych koncesjach – zgodnie z art. 16 ust. 2a a, pkt 1 i 2 ustawy Pgg – ograniczono obszar górniczy do 2 ha, a wielkość wydobywania do 20 tys. m³ kopalin w roku kalendarzowym.

W żadnym ze skontrolowanych starostw nie zatrudniono geologa powiatowego, o którym mowa w art. 101 ust. 3 ustawy Pgg. Starostowie pełnili więc funkcję organu administracji geologicznej, działając bez pomocy specjalisty geologa. Z udzielonych przez starostów wyjaśnień wynika, iż główną przyczyną tego stanu był brak zainteresowania osób z wykształceniem geologicznym zatrudnieniem w administracji publicznej na możliwych do zaproponowania warunkach.

W żadnym ze skontrolowanych starostw nie było też wyodrębnionych komórek organizacyjnych zajmujących się wyłącznie sprawami z zakresu administracji geologicznej, w tym związanymi z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych oraz nadzorem nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców ich warunków. Sprawy z zakresu administracji geologicznej nie były też prowadzone przez wyspecjalizowanych w tym zakresie pracowników. Były przypisywane do zakresu obowiązków pracownikom zatrudnionym w komórkach organizacyjnych, do których należały głównie sprawy z zakresu ochrony środowiska i rolnictwa. Pracownicy badanych starostw, odpowiedzialni za sprawy z zakresu będącego przedmiotem kontroli, nie posiadali wykształcenia kierunkowego w zakresie geologii, a także uprawnień pozwalających na skuteczny nadzór nad wydobywaniem kopalin pospolitych, m.in. poprzez dokonywanie pomiarów zmian w złożach. Na przykład:

- *W Starostwie Powiatowym w Ostródzie, sprawami związanymi m.in. z wydawaniem koncesji i przestrzeganiem ich warunków zajmowało się trzech pracowników Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska. Dwie spośród tych osób legitymowały się wykształceniem rolniczym, jedna zaś administracyjnym.*
- *W Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim utworzono wprawdzie w Wydziale Rolnictwa i Środowiska stanowisko inspektora ds. geologii i prawa górniczego, lecz osoba zatrudniona na tym stanowisku nie posiadała przygotowania kierunkowego zawodowego, a jej zadania w zakresie czynności określono jednym zdaniem, bez wyszczególnienia ich konkretnego zakresu tych zadań i odpowiedzialności.*

W ocenie NIK, brak pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia spraw z zakresu objętego kontrolą, był jedną z przyczyn występowania nieprawidłowości i uchybień w trakcie przeprowadzania postępowań koncesyjnych oraz w treści wydanych decyzji, które stwierdzono w czterech spośród siedmiu badanych starostw.

Analiza dokumentacji wszystkich 22 postępowań koncesyjnych przeprowadzonych w kontrolowanych starostwach wykazała, że decyzje wydane przez **starostów włoszczowskiego** (3 decyzje), **ostrowieckiego** (4) i **działdowskiego** (4) były w pełni zgodne z wymogami ustawy Pgg. W pozostałych 11 decyzjach, wydanych w starostwach: **iławskim**, **nidzickim**, **ostródzkim** i **szczygieńskim** stwierdzono nieprawidłowości, ponieważ:

- we wszystkich tych decyzjach, wbrew art. 22 pkt 2 ustawy Pgg, nie określano terminu rozpoczęcia działalności wydobywczej, co mogło wywołać skutek prawny w postaci nierespektowania przez przedsiębiorców obowiązku przedkładania starostom kwartalnych informacji o wielkości wydobywania;
- w jednej z czterech decyzji wydanych przez **Starostę Ostródzkiego** nie określono rodzaju działalności gospodarczej, w ramach której prowadzone będzie wydobywanie, co było niezgodne z art. 18 ust. 1, pkt 2b ustawy Pgg;
- w jednej z czterech decyzji wydanych przez **Starostę Nidzickiego** nie określono wielkości zasobów złoża kopaliny możliwych do wydobywania oraz minimalnego stopnia wykorzystania zasobów, przez co naruszono art. 25 ust. 1. W starostwie tym stwierdzono także, iż w ramach dwóch postępowań koncesyjnych nie podjęto wymaganych art. 7 Kpa działań niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego lokalizacji planowanych terenów górniczych. Starosta wydał bowiem w 2007 r. dwie decyzje przedsiębiorcom, mimo iż wiedział on (m.in. na podstawie pisemnej opinii Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego), że postanowienia wójta gminy Kozłowo, pozytywnie uzgadniające lokalizację terenów górniczych były niezgodne z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania tej gminy. Tym samym, do obrotu prawnego dopuszczone zostały postanowienia noszące znamiona rażącego naruszenia prawa, którym było podjęcie działalności wydobywczej na terenach przeznaczonych w ww. studium pod agroturystykę i rolnictwo ekologiczne.

W ocenie NIK, opisane wyżej nieprawidłowości spowodowane były głównie nierzetelnym wykonywaniem obowiązków przez pracowników starostw, a także nieskuteczną kontrolą wewnętrzną.

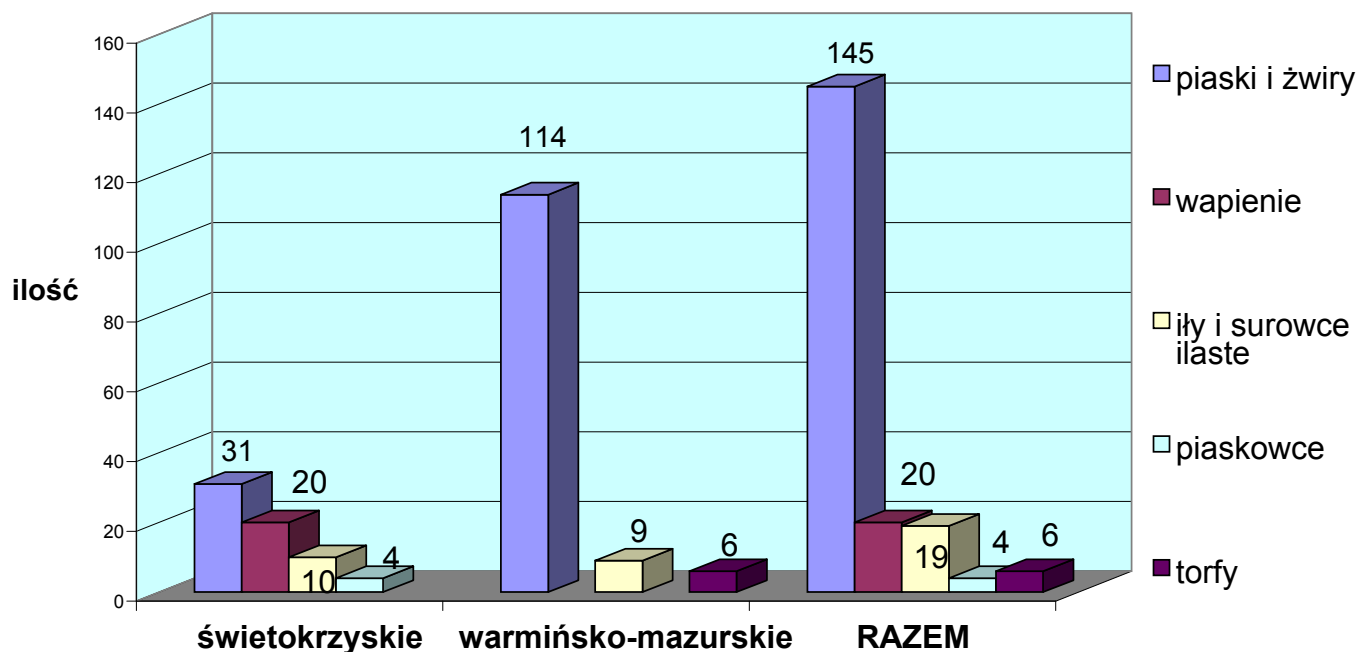
3.2.2. Nadzór organów koncesyjnych nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców warunków koncesji

Według stanu na koniec pierwszego półrocza 2009 r., nadzorowi skontrolowanych dziewięciu organów koncesyjnych, w myśl art. 101 pkt 2 i 3 ustawy Pgg podlegała działalność wydobywcza, prowadzona przez przedsiębiorców na podstawie 242 koncesji. Do właściwości marszałków województw należał nadzór nad realizacją 194 z ww. koncesji, obejmujących obszary górnicze o powierzchni powyżej 2 ha, rocznym wydobyciu przekraczającym 20 tys. m³ kopalin oraz z możliwością używania materiałów wybuchowych w procesie technologicznym. Starostowie sprawowali natomiast nadzór nad realizacją 48 koncesji, gdzie przedsiębiorcy nie mogli przekraczać ww. warunków.

Nadzór realizowany przez marszałków województw

Nadzorowane w skontrolowanych urzędach marszałkowskich koncesje na eksploatację kopalin pospolitych (65 w woj. świętokrzyskim i 129 w woj. warmińsko-mazurskim) w zdecydowanej większości (73%) dotyczyły wydobywania żwirów i piasków, w mniejszym natomiast stopniu pozostałych kopalin (rys. 1).

Rys. 1. Nadzorowane przez marszałków koncesje w województwach objętych kontrolą wg rodzaju kopalin (stan na 30.06.2009 r.)



NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez marszałków województw nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorę uprawnień z tytułu koncesji. Odpowiednie komórki organizacyjne skontrolowanych urzędów marszałkowskich, sprawując w imieniu marszałków nadzór nad wypełnianiem warunków koncesji udzielonych w badanym okresie, a także wydanych wcześniej przez wojewodów, analizowały rzetelnie kwartalne informacje o wielkości wydobycia, przekazywane przez przedsiębiorców. W ramach tych czynności, m.in. porównywano dane tam zawarte z danymi o wysokości dokonanych wpłat z tytułu opłaty eksploatacyjnej, z uwzględnieniem wierzycieli (tj. NFOŚiGW oraz gmin na terenie których prowadzono wydobycie). Wysokość i terminowość tych wpłat była weryfikowana z zastosowaniem narzędzi informatycznych. We wszystkich przypadkach nieuiszczenia przez przedsiębiorców opłaty eksploatacyjnej lub niezłożenia informacji kwartalnej o wielkości wydobycia (bądź też złożenia takiej informacji, która nasuwała zastrzeżenia), po dokonaniu własnych obmiarów w miejscu wydobycia, naliczano opłaty eksploatacyjne z urzędu, w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 84 ust. 10 ustawy Pgg. W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego wydał 108 takich decyzji na łączną kwotę 2.785 tys. zł, a Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego 205 decyzji na kwotę 2.560,1 tys. zł.

W wyniku 39 kontroli przeprowadzonych u przedsiębiorców przez pracowników Biura Geologa Wojewódzkiego w Departamencie Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, stwierdzono ogółem 14 naruszeń warunków koncesji przez ośmiu przedsiębiorców. Polegały one głównie na nieoznakowaniu granic obszarów i terenów górniczych, niezachowaniu pasów ochronnych od gruntów sąsiednich, prowadzeniu eksploatacji niezgodnie z planem zagospodarowania złoża lub nieposiadaniu aktualnych map wyrobisk górniczych. W wyniku tych kontroli, na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy Pgg, wezwano przedsiębiorców do zaniechania naruszania warunków koncesji, a w trzech przypadkach, w których stwierdzono istotne naruszenie warunków koncesji (w tym prowadzenie wydobycia poza obszarem górniczym), na podstawie art. 104a ust.1 pkt 1 tej ustawy, wydano trzy decyzje wstrzymujące działalność wydobywczą do czasu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających, we wszystkich tych przypadkach istotnego naruszenia warunków koncesji marszałek, działając na podstawie art. 85a ust. 1 ustawy Pgg, wydał decyzje o naliczeniu podwyższonej opłaty eksploatacyjnej na łączną kwotę 504,4 tys. zł.

Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, w ramach uprawnień organu koncesyjnego przeprowadził natomiast w badanym okresie 5 kontroli doraźnych u przedsiębiorców, co do których posiadano wiedzę, iż naruszają warunki koncesji w stopniu istotnym lub też naruszają inne przepisy ustawy Pgg. W wyniku tych kontroli potwierdzono m.in. nieprawidłowe sporządzenie operatu ewidencyjnego zmian zasobu złoża oraz niezgodne z warunkami koncesji składowanie nadkładu. Wobec tego, iż skontrolowani przedsiębiorcy zobowiązali się do niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości, nie wszczęto postępowań wyjaśniających.

W ramach nadzoru nad przestrzeganiem warunków koncesji, komórki administracji geologicznej marszałków skontrolowanych województw były zobowiązane do przyjmowania i rozpatrywania skarg na działalność przedsiębiorców wydobywających kopaliny pospolite. W badanym okresie skargi takie wpłynęły tylko do Marszałka Województwa Świętokrzyskiego. Ogółem wpłynęło 7 skarg, które dotyczyły nadmiernej emisji hałasu i pyłu przez jeden z zakładów wydobywczych (6 skarg) oraz prowadzenia działalności wydobywczej bez koncesji (1 skarga). Postępowania wyjaśniające zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami Kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, a skarżący zostali powiadomieni o sposobie ich załatwienia. Sprawy te załatwiono zgodnie z właściwością, przekazując Staroście Kieleckiemu do rozpatrzenia przypadek nielegalnego wydobywania kopalin, a przypadek dotyczący nadmiernego zapylenia i hałasu do rozpatrzenia przez Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach.

Nadzór realizowany przez starostów

W zdecydowanej większości, tj. w sześciu z siedmiu skontrolowanych starostw, nienależycie wykonywano obowiązki przypisane starostom, jako organom administracji geologicznej w zakresie nadzoru nad wypełnianiem przez przedsiębiorców warunków koncesji. W starostwach tych stwierdzono przypadki, w których przedsiębiorcy przekazali informacje o wielkości wydobywania ze zwłoką wynoszącą nawet 2 - 4 miesiące, natomiast odpowiedzialni pracownicy w ogóle na to nie reagowali lub też – jak wynika z ich wyjaśnień - działania swoje ograniczali do telefonicznego przypominania przedsiębiorcom o obowiązku złożenia przedmiotowych informacji.

Starostowie: działdowski, ilawski, nidzicki, ostrowiecki i szczycieński do czasu kontroli w sześciu przypadkach, nie podjęli działań sprawdzających czy zachodzą przesłanki naliczenia przedsiębiorcom opłaty eksploatacyjnej, mimo stwierdzenia, iż przedsiębiorcy nie przedłożyli im informacji o wielkości wydobywania i dowodów wpłat za co najmniej dwa cykle

rozliczeniowe (dwa kwartały). Do naliczenia tej opłaty wg własnych ustaleń (obmiarów) obliuguje starostów art. 84 ust. 10 ustawy Pgg. I tak na przykład:

- **Starosta Ostrowiecki**, w ramach nadzoru nad działalnością dziesięciu przedsiębiorców, dla których był organem koncesyjnym stwierdził, że jeden z przedsiębiorców nie przedłożył w 2007 i 2008 r. kolejnych dwóch kwartalnych informacji o wielkości wydobywania, a innych dwóch przedsiębiorców nie przedłożyło tych informacji za wszystkie lata objęte kontrolą. Mimo to, nie podjął żadnych działań w celu ustalenia czy zachodzą przesłanki do naliczenia wg własnych ustaleń opłaty eksploatacyjnej. Niepodejmowanie tych działań starosta wyjaśnił brakiem technicznych i finansowych możliwości ich podjęcia, w związku z czym ograniczono się w starostwie do telefonicznego przypominania przedsiębiorcom o ciążących na nich obowiązkach.
- **Starosta Iławski**, będący organem koncesyjnym dla sześciu przedsiębiorców, do czasu kontroli nie naliczył jednemu z nich opłaty eksploatacyjnej wiedząc, że nie złożył on informacji o wielkości wydobywania kopaliny za IV kwartał 2008 r. Opłatę tę w wysokości 17,3 tys. zł naliczono w starostwie dopiero w trakcie kontroli NIK, po przeprowadzeniu wspólnie z inspektorem nadzoru górniczego, obmiarów ubytku złoża eksploatowanego przez tego przedsiębiorcę.
- **Starosta Nidzicki**, sprawując nadzór nad pięcioma przedsiębiorcami wydobywającymi na terenie powiatu żwiry i piaski, nie podjął żadnych działań w celu naliczenia opłaty eksploatacyjnej w stosunku do trzech przedsiębiorców, którzy w 2008 r. nie przedłożyli informacji o wielkości wydobywania za dwa kolejne cykle rozliczeniowe. Wobec jednego z nich działania takie podjęto dopiero w toku kontroli.

Tylko w dwóch starostwach, tj. w **iławskim i ostrowieckim**, rzetelniej realizowano określony w art. 102 ust. 1 pkt. 2 ustawy Pgg obowiązek kontrolowania wykonywania przez przedsiębiorców warunków koncesji. W latach 2007 – 2009 (I-półrocze) pracownicy ww. starostw przeprowadzili 15 takich kontroli (12 w powiecie iławskim i 3 w ostrowieckim). Ich zakres ograniczał się jednak do sprawdzenia, czy przedsiębiorca posiada dokumentację złoża, operat ewidencyjny i dokumentację finansową związaną z prowadzonym wydobywaniem. W żadnym starostwie, w ramach tych kontroli nie sprawdzano natomiast, czy dane o wielkości wydobywania, wykazywane przez przedsiębiorców w kwartalnych informacjach, są zgodne ze stanem faktycznym. Według uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień, spowodowane to było głównie brakiem pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje.

Kontrola wykazała, że dwóch starostów nie wywiązało się z obowiązku wynikającego z art. 85a ust. 1 ustawy Pgg, gdyż nie wszczęli postępowań w celu naliczenia podwyższonej opłaty eksploatacyjnej, przedsiębiorcom eksploatującym kopaliny na obszarach nie objętych koncesją. I tak:

- **Starosta Ostródzki**, w lutym 2008 r., uzyskał od Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego informację, że jeden z przedsiębiorców działających na terenie gminy Morąg przekroczył granice wyznaczonego w koncesji obszaru górniczego i poza tym obszarem wydobył ok. 10 tys. ton kruszywa. Mimo to, dopiero w wyniku kontroli NIK, starosta wszczął postępowanie wyjaśniające w celu naliczenia temu przedsiębiorcy podwyższonej opłaty eksploatacyjnej na podstawie art.85a ust.2 pkt 2 lit. b ustawy Pgg.
- **Starosta Szczycieński**, ustalił w 2008 r., że przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą (budowlaną) prowadził wydobywanie z nielegalnego wyrobiska i oszacował, że wydobyto z niego ok. 3 tys. ton. Zaniechał jednak dalszych działań, gdyż nie wszczął postępowania zmierzającego do naliczenia przedsiębiorcy podwyższonej opłaty eksploatacyjnej w kwocie 114.979,20 zł.

W ocenie NIK, ustawowo nałożone na starostów obowiązki w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem przez przedsiębiorców uprawnień z tytułu udzielonych im koncesji przerastają możliwości organizacyjne i kadrowe starostw, co uprawnia do stwierdzenia, że starostowie są najsłabszym ogniwem w systemie nadzoru nad wydobywaniem kopalin pospolitych.

3.2.3. Przestrzeganie przez gminy zasad prawidłowej gospodarki przestrzennej w związku z lokalizacją terenów górniczych oraz pozyskiwanie dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej

Badaniami kontrolnymi objęto sześć gmin na obszarze których zlokalizowano 25 terenów górniczych.

Lokalizacja terenów górniczych

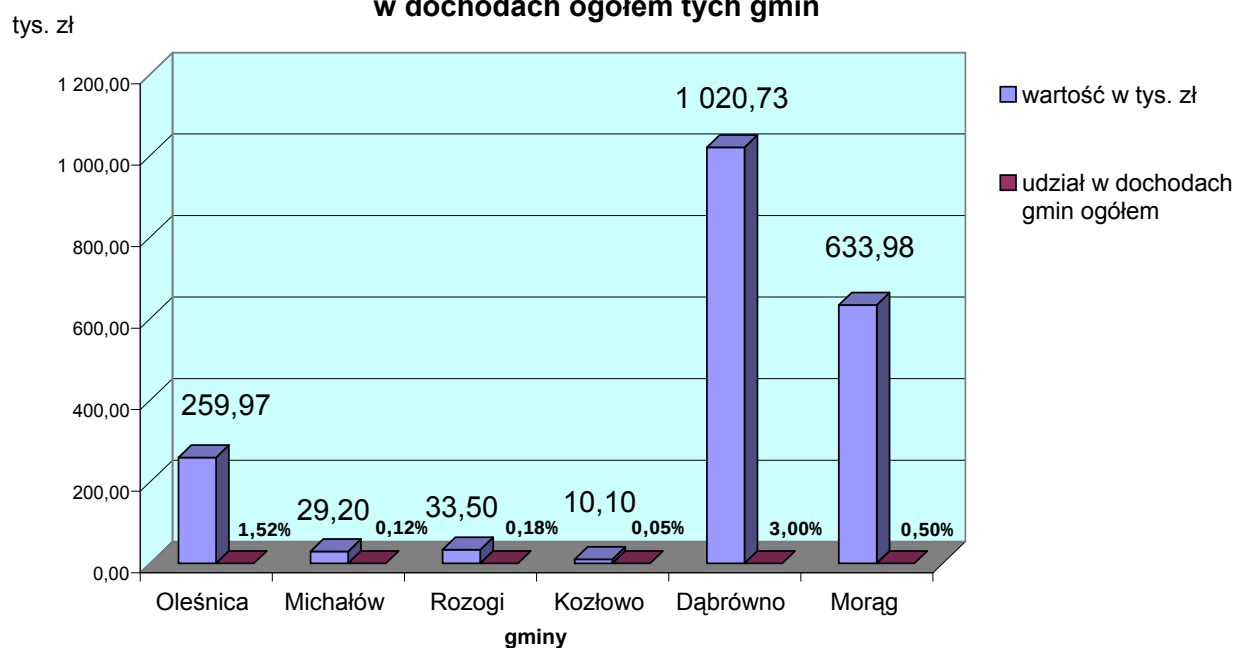
Z ustaleń kontroli wynika, że dla wszystkich terenów górniczych na obszarze badanych gmin, na wniosek organów koncesyjnych, ich wójtowie/burmistrzowie dokonali uzgodnień ich lokalizacji. W dwóch spośród 25 zbadanych przypadków, lokalizacje te nie były jednak zgodne z zapisem obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wójt gminy **Kozłowo**, na wniosek Starosty Nidzickiego, pozytywnie uzgodnił bowiem w 2008 r. lokalizację dwóch terenów górniczych, mimo że obszary na których planowano wydobywanie kopalin nie były objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, zaś w obowiązującym studium uikzpg przeznaczono je pod rolnictwo ekologiczne i agroturystykę. Wydanie przez wójta tej gminy opinii pozytywnie uzgadniających działalność wydobywczą, stanowiło zatem naruszenie art. 16 ust. 5 ustawy Pgg, który stanowi, iż dla pozytywnego uzgodnienia lokalizacji zakładów wydobywczych konieczne jest stwierdzenie zgodności ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z działalnością, która ma być przedmiotem koncesji. Tylko w gminach **Rozogi i Dąbrówno** – stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy Pgg - dla

wszystkich ustanowionych terenów górniczych opracowano na koszt przedsiębiorców i uchwalono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Przed ich uchwaleniem dokonano wymaganych uzgodnień z właściwymi terytorialnie okręgowymi urzędami górniczymi. W czterech pozostałych gminach nie wywiązywano się natomiast z obowiązku sporządzenia takich planów. I tak w gminie **Kozłowo** mpzp nie sporządzono dla obu terenów górniczych zlokalizowanych na jej obszarze, natomiast w gminach **Oleśnica**, **Michałów** i **Morąg** ogółem dla dziewięciu z siedemnastu ustanowionych na ich obszarze takich terenów. Brak mpzp w gminie **Kozłowo** wynikał z wykazanej wyżej sprzeczności lokalizacji zakładów wydobywczych z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tej gminy, w gminie **Morąg** z niewielkiego wpływu na środowisko zakładów górniczych eksploatujących kopaliny na podstawie koncesji starosty ostródzkiego, natomiast w gminach **Oleśnica** i **Michałów**, brak ten wyjaśniono niedopatrzeniem ze strony pracowników gmin odpowiedzialnych za problematykę planowania przestrzennego.

Pozyskiwanie przez gminy dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej

Skontrolowane gminy w latach 2007 – 2009 (I-półrocze) uzyskały z tytułu opłaty eksploatacyjnej dochody w łącznej wysokości 1.987,5 tys. zł, z tego: w 2007 r., 863,7 tys. zł, w 2008 r. 795,1 tys. zł oraz w pierwszej połowie 2009 r. 328,7 tys. zł. Dochody te w poszczególnych gminach były znacznie zróżnicowane, co przedstawia rys. 2.

Rys. 2. Wysokość dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej, uzyskanych w skontrolowanych gminach w latach 2007 - 2009 (I-połowa) oraz ich udział w dochodach ogółem tych gmin



Wszystkie skontrolowane gminy, oprócz gmin **Kozłowo i Morąg**, w rejestrach wierzycieli ujmowały również przedsiębiorców zobowiązanych do uiszczania opłaty eksploatacyjnej z tytułu eksploatacji kopalin pospolitych na ich terenie.

Nie dysponowały one jednak danymi o wysokości bieżących należności lub zaległości z tego tytułu, gdyż przedsiębiorcy zobowiązani do uiszczania na rzecz tych gmin opłaty eksploatacyjnej, nieterminowo lub w ogóle nie przekazywali im kopii informacji o wielkości bieżącego wydobywania kopalin (w badanym okresie 42% ogółu informacji oraz 22 % wpłat zostało dokonanych przez przedsiębiorców z opóźnieniem od 3 do 121 dni). Było to jedną z przyczyn niepodjęcia lub podjęcia z opóźnieniem działań windykacyjnych wobec przedsiębiorców niewywiązujących się z obowiązku dokonania wpłat z tytułu opłaty eksploatacyjnej. M.in. Urząd Miejski w **Morągu** nie podjął działań windykacyjnych w stosunku do dwóch przedsiębiorców zalegających z wniesieniem opłat eksploatacyjnych wraz z należnymi odsetkami w łącznej kwocie 2.744,94 zł.

Skontrolowane gminy nie skorzystały też z praw wierzyciela określonych w art. 87 ust. 1 ustawy Pgg i nie zwracały się do organów koncesyjnych o dokonanie weryfikacji rzetelności przedkładanych przez przedsiębiorców danych, zwłaszcza w przypadkach deklarowania zerowego lub istotnie zmniejszonego wydobywania. Brak takich działań NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryterium gospodarności. Mógł on też być jedną z przyczyn wykazanego wyżej systematycznego spadku dochodów z tego tytułu w skontrolowanych gminach, zwłaszcza w pierwszej połowie 2009 r., m.in.:

- *Działania takich nie podjęto m.in. w gminie **Rozogi**, aby wyjaśnić czy przedkładane przez trzech przedsiębiorców informacje o wielkości wydobywania za pierwsze dwa kwartały 2009 r., wykazujące jego znaczny spadek w porównaniu z analogicznym okresem lat poprzednich, są zgodne ze stanem faktycznym. Również w gminie **Kozłowo** nie zwracano się do organu koncesyjnego w celu wyjaśnienia przyczyn nieuiszczenia przez dwóch przedsiębiorców opłaty eksploatacyjnej w pełnej wysokości.*
- ***Burmistrz Morąga** dysponując wiedzą o uznaniu przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego działalności wydobywczej, prowadzonej na terenie gminy przez jednego z przedsiębiorców, za działalność bez koncesji, nie zwrócił się do Starosty Ostródzkiego o wyjaśnienie przyczyn nienaliczenia temu przedsiębiorcy podwyższonej opłaty eksploatacyjnej w kwocie 368.000 zł.*

3.2.4. Wygaszanie koncesji i potwierdzanie zakończenia rekultywacji

W badanym okresie marszałkowie województw objętych kontrolą wydali ogółem 75 decyzji wygaszających koncesje na wydobywanie kopalin pospolitych, z czego 62 wydał

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a 13 Marszałek Województwa Świętokrzyskiego. Wygaszanie koncesji następowało najczęściej w związku z upływem okresu, na który zostały one wydane (84,1%), oraz w wyniku zrzeczenia się ich przez koncesjonariuszy (11,6%). W pozostałych przypadkach przyczyną wygaszenia koncesji było wyeksploatowanie złóż oraz utrata prawa do dysponowania gruntami.

We wszystkich 37 zbadanych przypadkach (40,2% ogółu decyzji wygaszających koncesje), organy koncesyjne w pełni stosowały się do procedur określonych w art. 29 ust. 2 ustawy Pgg. Między innymi zakres i sposób wykonania obowiązków związanych z likwidacją zakładów górniczych, w tym dotyczących rozliczenia złożeń, uzgodniono z właściwymi organami gmin oraz nadzoru górniczego. W każdym przypadku przedsiębiorcy zobowiązani byli do sporządzenia planu ruchu zakładu górniczego w likwidacji, określającego m.in. sposób usunięcia elementów infrastruktury zakładu oraz dokonanie niwelacji terenu. W czterech starostwach (*działdowskim, ilawskim, ostródzkim i ostrowieckim*), w badanym okresie wydano ogółem 17 decyzji o wygaszeniu koncesji z powodu upływu okresu, na który obowiązywały, zrzeczenia się koncesji lub wystąpienia innych czynników przesądzających o ich bezprzedmiotowości. Postępowania administracyjne w tych sprawach przeprowadzono prawidłowo, a w decyzjach o wygaszeniu koncesji - zgodnie z wymogami ustawy Pgg określono m.in. warunki zakończenia eksploatacji złożeń oraz zabezpieczenia środowiska przed degradacją²³.

W myśl art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁴, decyzje w sprawach rekultywacji gruntów, na których prowadzona była działalność wydobywcza, wydaje starosta. W okresie objętym kontrolą, dwóch starostów (*działdowski i ilawski*), wydało łącznie 12 decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną. Zgodnie z wyżej powołanym przepisem, wszystkie z nich zostały uzgodnione z właściwym terytorialnie dyrektorem okręgowego urzędu górniczego i wójtem (burmistrzem), a dla terenów gdzie przewidziano leśny kierunek rekultywacji, z dyrektorem właściwej RDLP. Postępowania w tych sprawach przeprowadzono prawidłowo, gdyż przed wydaniem decyzji m.in. sprawdzono zgodność zakresu i sposobu wykonania rekultywacji z warunkami określonymi w decyzjach o ustanowieniu kierunku rekultywacji oraz warunkami określonymi w planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego (dla koncesji wydanych przez marszałków województw).

²³ Dla likwidowanych zakładów górniczych funkcjonujących w oparciu o koncesje wydawane przez starostów nie istnieje obowiązek sporządzenia planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego.

²⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

Przykłady prawidłowo wykonanej rekultywacji terenu po zakończeniu eksploatacji złóż ilustrują fot. 1 i 2



Fot. 1. Umocnione faszyną i obsadzone sadzonkami drzew iglastych zwały poeksploatacyjne w Grzybinach w woj. warmińsko mazurskim po byłym zakładzie górniczym, należącym do Olsztyńskich Kopalni Surowców Mineralnych



Fot. 2. Wyeksploatowana część wyrobiska w Borowcach, zlokalizowanego na gruntach LP, bezpośrednio po rekultywacji z nasadzeniami drzew (na drugim planie – jasny kolor - nasadzenia dwuletnie, na pierwszym - mniej widoczne – z wiosny 2010 r.)

W jednym przypadku, *Starosta Działdowski* nie uznał za zakończoną, zgłoszoną przez przedsiębiorcę rekultywację wyrobiska o pow. 8,5 ha, położonego w obrębie geodezyjnym Gnojewo, w gm. Działdowo, ze względu na niestaranne jej przeprowadzenie (p. fot. 3). Wprawdzie decyzja w tej sprawie została wydana w sposób prawidłowy, jednak do czasu zakończenia kontroli starosta nie podjął żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania nałożonego na przedsiębiorcę obowiązku należytego wykonania prac rekultywacyjnych w terminie do końca września 2007 r. W sytuacji niewykonania przez przedsiębiorcę ww. obowiązku o charakterze niepieniężnym, zalecono staroście podjęcie czynności egzekucyjnych określonych w dziale III ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁵.



Fot. 3. Widok ogólny wyrobiska w obrębie Gnojewo, po przeprowadzeniu nieuznanej przez Starostę Działdowskiego rekultywacji (głównie ze względu na zbyt duży skłon skarp przy braku skutecznych ich umocnień)

W pozostałych pięciu przypadkach, w których w badanym okresie starostowie wydali decyzje o wygaśnięciu koncesji, przedsiębiorcy nie złożyli wniosków u uznanie rekultywacji za zakończoną i nie upłynął jeszcze pięcioletni termin przeprowadzenia rekultywacji, liczony od zakończenia działalności wydobywczej.

²⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

3.2.5. Przestrzeganie przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji na eksploatację kopalin pospolitych

Przestrzeganie warunków eksploatacyjnych oraz z zakresu ochrony środowiska

Wszyscy skontrolowani przedsiębiorcy wywiązywali się z techniczno-organizacyjnych warunków koncesji, w tym dotyczących zaprzestania wydobywania z upływem terminu ich obowiązywania, ograniczania wydobywania ściśle do granic obszarów górniczych oraz nieprzekraczania dozwolonej dla danego rodzaju koncesji wielkości wydobywania kopaliny w ciągu jednego roku. eksploatacji. Respektowali oni również ograniczenia w zakresie technicznych metod eksploatacji.

Wszyscy przedsiębiorcy przestrzegali także ograniczeń wynikających z wymogów ochrony środowiska, które zostały określone w decyzjach koncesyjnych, bądź w zatwierdzonych przez nadzór górniczy planach ruchu zakładów górniczych. Nieprawidłowości i uchybień w tym zakresie nie wykazały bowiem kontrole nadzoru górniczego przeprowadzone u tych przedsiębiorców w badanym okresie. Inspektorzy okręgowych urzędów górniczych, badając to zagadnienie w ramach zleconych przez NIK, na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK kontroli doraźnych, nie stwierdzili istotnych nieprawidłowości w tym zakresie. Jedynie w zakładzie górniczym należącym do **PUH „Sosnowica” zs. w Siodłach** (woj. świętokrzyskie) stwierdzono brak wymaganego planem ruchu zakładu górniczego zabezpieczenia wyrobiska przed dostępem osób postronnych. W ocenie nadzoru górniczego brak takiego zabezpieczenia w części zakładu **Kopulak I** stwarzał realne zagrożenie dla bezpieczeństwa osób postronnych. Decyzją Dyrektora OUG w Kielcach Spółka została zobowiązana do ustawienia tablic ostrzegawczych o zagrożeniu. Z ustaleń kontroli wynika, że decyzja ta została przez Spółkę wykonana.

Wszyscy badani przedsiębiorcy prawidłowo zrehabilitowali tereny, co do których - wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli - istniał obowiązek co najmniej rozpoczęcia rekultywacji. W szczególności przedsiębiorcy eksploatujący kruszywa z nieruchomości wydzierżawionych od Lasów Państwowych prawidłowo rekultywowali je w kierunku określonym w decyzjach właściwych terytorialnie starostów, po ich uzgodnieniach z dyrektorami RDLP.

Regulowanie zobowiązań z tytułu opłaty eksploatacyjnej

Zgodnie z art. 84 ust. 9 ustawy Pgg, przedsiębiorcy są zobowiązani wносить opłatę eksploatacyjną w terminie jednego miesiąca po upływie każdego kwartału, w którym prowadzono wydobywanie.

Wprawdzie wszyscy z dwunastu przedsiębiorców objętych kontrolą wnosili należne gminom oraz NFOŚiGW opłaty eksploatacyjne, jednak czterech z nich uiszczało te opłaty z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 175 dni. I tak np.:

- **Zakład Wzbogacania Kwarcytu „Bukowa Góra” w Zagórz** (woj. świętokrzyskie), w okresie objętym kontrolą nieterminowo uiścił opłaty eksploatacyjne na kwotę ogółem 558,4 tys. zł, co stanowiło aż 46% należnej kwoty. Opóźnienia wystąpiły w sześciu, spośród dziesięciu kwartałów objętych kontrolą, i wynosiły od 17 do 171 dni. Istotne opóźnienia, przekraczające 90 dni, miały miejsce w trzech kwartałach. W dwóch przypadkach w 2007 r., opóźnienia wynikały z błędnego naliczenia opłaty przez przedsiębiorcę i w konsekwencji wydania przez organ koncesyjny (Marszałka Województwa Świętokrzyskiego) dwóch decyzji ustalających ich prawidłową wysokość. Przedsiębiorca uiścił zaległości na łączną kwotę 351.859,02 zł z czego należne odsetki za zwłokę wyniosły 13,6 tys. zł.
- **Spółka Kopalnia Granitu „Kamienna Góra” w Micigoździe** (woj. świętokrzyskie, z opóźnieniem wносила opłaty za okres od IV kwartału 2007 r. do III kwartału 2009 r. w łącznej kwocie 548,7 tys. zł. Opóźnienia te wynosiły od 6 do 175 dni. W związku z tym Spółka uiściła odsetki w kwocie 3,1 tys. zł.
- **Spółka „Italest” z siedzibą w Osiakowie** (woj. warmińsko-mazurskie), uiściła tytułem opłaty eksploatacyjnej kwotę 104,0 tys. zł, która w pełni odpowiadała kwartalnym danym o wielkości wydobywania kopalin. Stwierdzono jednak, iż w pięciu z ośmiu okresów rozliczeniowych objętych kontrolą, opłaty te wniesiono z opóźnieniem od czterech do 51 dni.

We wszystkich przypadkach opóźnionych wpłat przedsiębiorcy uiścili odsetki za zwłokę bez wezwania ze strony beneficjentów opłaty eksploatacyjnej.

Zgodnie z art. 84. ust. 1 i ust. 2 ustawy Pgg, Przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża uiszcza opłatę eksploatacyjną za ilość kopaliny faktycznie wydobytej w okresie rozliczeniowym.

Spośród skontrolowanych przedsiębiorców, trzech nieprawidłowo naliczyło bieżącą opłatę eksploatacyjną za co najmniej jeden okres rozliczeniowy (kwartał). Wynikało to z błędów rachunkowych lub z pomyłkowego zastosowania nieaktualnej jednostkowej stawki opłat²⁶. Najwyższą wynikającą stąd niedopłatę - wynoszącą 1.817,2 zł, stwierdzono w **PPHiU „POLKRUSZ”, Sp. z o.o.** Niedopłaty te także zostały przez przedsiębiorców uiszczone wraz z odsetkami.

Największe zaległości z tytułu opłaty eksploatacyjnej wynikały z nieprawidłowego prowadzenia ewidencji bieżącego wydobywania kopalin oraz niedokonania korekty wpłat

²⁶ W badanym okresie obowiązywały stawki określone w rozporządzeniach RM - odpowiednio z: 17 listopada 2006 r. (Dz. U z 2006 r. Nr 214, poz. 1574), 23 października 2007 r. (Dz. U z 2007 r. Nr 211, poz. 1541) oraz 17 listopada 2008 r. (Dz. U z 2008 r. nr 215, poz. 1357)

w oparciu o dane z operatów ewidencyjnych zmian w złożu. Sytuację taką stwierdzono u trzech spośród badanych przedsiębiorców. I tak:

- **Spółka „General Żwir” w Gardynach** (woj. warmińsko-mazurskie) uiściła w 2007 r. na rzecz wierzycieli, tj. gminy Dąbrówno i NFOŚiGW, opłatę eksploatacyjną w wysokości odpowiadającej jedynie wydobywaniu ustalanej na bieżąco, bez uwzględnienia wyników pomiarów zmian w zasobach złoża „Gardyny II”, wykazanych w operacie ewidencyjnym sporządzonym na koniec tego roku. Faktyczne wydobywanie kruszyw naturalnych z ww. złoża w 2007 r. wyniosło 508.032 ton, podczas, gdy wydobywanie wykazane w informacjach kwartalnych tylko 352.308,48 ton. Do czasu zakończenia kontroli NIK wynikająca stąd różnica w wysokości opłaty eksploatacyjnej, wynosząca 70.075,40 zł, nie została przez Spółkę uregulowana.
- **Spółka „Italest” z siedzibą w Osiekowie**, w sprawozdaniach kwartalnych za 2009 r. wykazała łączne wydobywanie kopalin 72 tys. ton, co stanowiło jedynie 27,8% faktycznego wydobywania wynoszącego 258,783 tys. ton (wg sporządzonego operatu ewidencyjnego). Dopiero w toku kontroli NIK Spółka złożyła korektę informacji za IV kwartał 2009 r. uwzględniającą różnicę pomiędzy faktycznym, a szacowanym wydobywaniem, wynoszącą 186,783 tys. ton. Jednocześnie Spółka wystąpiła do beneficjentów opłaty eksploatacyjnej (gmina Dąbrówno oraz NFOŚiGW) o odroczenie zapłaty wynikającej z tej korekty kwoty 89.655,84 zł.
- **Niedoszacowanie faktycznego wydobywania kopalin w Spółce Kopalnia Granitu „Kamienna Góra” w Micigoździe**, w IV kwartale 2007 r. oraz za 2008 r. wyniosło 26.065 ton i było spowodowane nierzetelnym prowadzeniem bieżącej ewidencji wydobywania. Konsekwencją tego było zaniżenie opłaty eksploatacyjnej o 16.160 zł, tj. o 4,8%. Zaległość ta została wraz z odsetkami (w kwocie 2.041 zł) uiszczona przez Spółkę w toku kontroli NIK. Nie zostały natomiast uiszczone należne opłaty za IV kwartał 2009 r. w wysokości ogółem 72,4 tys. zł.

Utworzenie i gromadzenie środków na fundusz likwidacji zakładu górniczego

Do dnia kontroli NIK, jeden z przedsiębiorców nie utworzył w ogóle funduszu lzg, o którym mowa w art. 26c ust. 1 i 3 ustawy Pgg, inny natomiast nie utworzył tego funduszu dla jednego z eksploatowanych zakładów. I tak:

- **Spółka PUH „Sosnowica” s. c., z siedzibą w Siodłach** do końca listopada 2009 r. nie utworzyła wyodrębnionego rachunku bankowego w celu gromadzenia środków funduszu. Rachunek taki, odrębnie dla każdego z zarządzanych czterech zakładów górniczych, Spółka utworzyła dopiero w trakcie kontroli NIK. W okresie od 10 grudnia 2009 r. do 2 lutego 2010 r., Spółka zgromadziła na tym rachunku środki w kwocie 4,5 tys. zł.
- **Spółka Kopalnia Granitu „Kamienna Góra” w Micigoździe**, posiadała wprawdzie wyodrębniony rachunek bankowy, na którym zgromadzono w wymaganej wysokości środki funduszu, dotyczył on jednak tylko jednego z posiadanych zakładów górniczych. Należy jednak podkreślić, iż wszystkie wpłaty na ten rachunek, w łącznej kwocie 65.148,60 zł dokonane zostały z opóźnieniem od 21 dni (za II kwartał 2008 r.) do 268 dni (za IV kwartał 2008 r.). Odrębny rachunek bankowy dla drugiego z posiadanych

- *zakładów Spółka utworzyła dopiero w czasie trwania kontroli, na który przekazała w dniu 22 kwietnia 2010 r. środki finansowe w kwocie 66.770 zł.*

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 126b ustawy Pgg, niedopełnienie obowiązku utworzenia funduszu likwidacyjnego zakładu górniczego oraz gromadzenia środków na tym funduszu, stanowi wykroczenie podlegające karze grzywny.

Na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu likwidacji zakładu górniczego²⁷, przedsiębiorcy eksploatujący kopaliny pospolite byli zobowiązani przekazywać środki na ten fundusz w cyklu kwartalnym, w terminie jednego miesiąca po upływie każdego kwartału. Aż ośmiu (72,7%) spośród badanych przedsiębiorców niesystematycznie dokonywało należnych wpłat na fundusz Izg lub też dokonywało ich w niepełnej wysokości, tj. mniejszej niż 10% należnej łącznej kwoty opłaty eksploatacyjnej. Na przykład:

- *Spółka „Italest” z siedzibą w Osiekowie utworzyła fundusz na wyodrębnionym rachunku bankowym i przekazała nań kwotę 10.402 zł, co stanowiło wymaganą równowartość 10% należnych opłat eksploatacyjnych. Jednak wpłat na ten fundusz dokonywano niesystematycznie i nieterminowo. Pierwszej wpłaty w wysokości 8.866 zł (za 2008 r. i pierwsze 2 kwartały 2009 r.) dokonano, bowiem dopiero w dniu 9 września 2009 r. tj. 498 dni od powstania obowiązku uiszczania opłaty eksploatacyjnej. Kolejna wpłata w kwocie 1.536 zł, za III i IV kwartał 2009 r., została dokonana 7 kwietnia 2010 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 159 dni i 67 dni.*
- *W okresie objętym kontrolą właściciel Spółki Usługi Transportowe zs. w Frączkach (woj. warmińsko-mazurskie) na wyodrębnionym rachunku zgromadził 2.180,00 zł jako środki funduszu,. Ustalono ponadto, że wymagana przepisami ustawy Pgg wysokość funduszu powinna – wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli – wynosić 15.175 zł (niedopłata wyniosła 12.995 zł). Przedsiębiorca w trakcie kontroli NIK wpłacił na ten fundusz 5.000 zł oraz zobowiązał się do niezwłocznego uzupełnienia funduszu do pełnej kwoty.*

3.2.6. Udostępnianie przedsiębiorcom przez Lasy Państwowe terenów pod eksploatację kopalin pospolitych

W badanym okresie 27 nadleśnictw nadzorowanych przez RDLP w Olsztynie, Radomiu i we Wrocławiu, związanych było 110 umowami o wydzierżawienie 35 przedsiębiorcom 240,83 ha gruntów leśnych pod eksploatację kopalin pospolitych. W latach objętych kontrolą zawarto 30 z tych umów (27%) obejmujących powierzchnię 81,06 ha.

Dyrektorzy skontrolowanych RDLP, we wszystkich 30 zbadanych przypadkach umów zawartych w okresie objętym kontrolą, wydali wnioskującym przedsiębiorcom zgodę na

²⁷ Dz. U. Nr 108, poz. 951.

czasowe wyłączenie gruntów z produkcji leśnej w oparciu i z uwzględnieniem obowiązujących planów urządzenia lasu, naliczając należność oraz opłaty roczne za nieleśne wykorzystanie tych gruntów. Ponadto (również we wszystkich przypadkach), działając na podstawie art. 39 ustawy o lasach, na wniosek nadleśniczych, wyrażali zgodę na wydzierżawianie gruntów Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych (dla umów zawieranych po 1 stycznia 2006 r.).

Siedem skontrolowanych nadleśnictw: **Dobrocin i Ostrołęka** (RDLP w Olsztynie), **Zagnańsk i Włoszczowa** (RDLP w Radomiu) oraz **Złotoryja, Węgliniec i Żmigród** (RDLP Wrocław), związanych było w latach 2007 - 2009 (I półrocze) łącznie 48 umowami (z 11 przedsiębiorcami) o dzierżawę 100,2 ha gruntów leśnych pod eksploatację kopalin pospolitych. Osiem spośród tych umów (17%) obejmujących powierzchnię 19,4 ha (19%), zawarto w okresie objętym kontrolą.

W poszczególnych nadleśnictwach tryb wyboru dzierżawców był zróżnicowany. Należy jednak zauważyć, że w odniesieniu do gruntów LP nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, które regulują (ujednolicają) postępowania w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Skarbu Państwa²⁸. W ocenie NIK zróżnicowanie sposobu wyboru dzierżawcy wynikało z istniejących uwarunkowań. Między innymi wszystkie grunty, wydzierżawione przedsiębiorcom w badanym okresie przez skontrolowane nadleśnictwa, bezpośrednio graniczyły z eksploatowanymi przez nich obszarami górniczymi, co w naturalny sposób ograniczało krąg przedsiębiorców zainteresowanych w ubieganiu się o udostępnienie gruntów leśnych na działalność wydobywczą. Nadleśnictwa **Dobrocin, Ostrołęka, Włoszczowa i Węgliniec** wyłoniły przedsiębiorców w drodze postępowania w trybie przetargów lub negocjacji²⁹. Nadleśnictwo **Zagnańsk**, z sześciu zawartych umów tylko jedną zawarło po komisyjnym wyborze najkorzystniejszej oferty (spośród trzech złożonych), a w przypadku pozostałych pięciu (z jednym przedsiębiorcą), które dotyczyły poszerzenia istniejących wyrobisk eksploatowanych przez tego przedsiębiorcę o kolejne tereny, nie dokonywano wyboru spośród innych dzierżawców. Podobnie postąpiono w nadleśnictwach **Złotoryja i Żmigród**.

W zawartych z przedsiębiorcami umowach dzierżawy, skontrolowane nadleśnictwa zabezpieczyły interesy Lasów Państwowych, m.in. poprzez zamieszczenie w nich zapisów dotyczących okresu ich obowiązywania i warunków wypowiedzenia, dokonania wylesienia

²⁸Głównie art. 37 ust. 4 w związku z art. 37 ust. 1 powołanej ustawy (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.)

²⁹ Dotyczy wszystkich obowiązujących w dniu kontroli umów.

wydzierżawionej nieruchomości na koszt dzierżawcy i przekazania pozyskanej masy nadleśnictwom, obowiązków dzierżawców w zakresie sposobu i terminów regulowania należności, przestrzegania wymogów ochrony środowiska, przywrócenia właściwości gruntu przez przeprowadzenie rekultywacji w kierunku określonym przez organ koncesyjny.

Nadleśniczowie, w ramach sprawowanej kontroli nad realizacją zawartych umów dzierżawy, nadzorowali zwłaszcza sposób wylesienia gruntów i eksploatacji terenów leśnych pod wydobywanie kopalin, a także prace związane z zakończeniem eksploatacji, szczególnie z przywracaniem wartości użytkowych gruntów. Tylko w *Nadleśnictwie Węgliniec*, w trakcie oględzin stwierdzono jeden przypadek, wskazujący na możliwość niezachowania przez przedsiębiorcę wymogów w zakresie przygotowania podłoża i sposobu nasadzeń, ustalonych w dokumentacji do decyzji Starosty Bolesławskiego o ustaleniu kierunku rekultywacji byłego obszaru górniczego o pow. ok. 5 ha.

NIK negatywnie ocenia stosowane przez skontrolowane nadleśnictwa sposoby ustalania stawek czynszu dzierżawnego. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że tylko w trzech nadleśnictwach, tj. *Dobrocin*, *Ostrołęka* i *Węgliniec*, wysokość czynszu określono w oparciu o operaty szacunkowe, jako: „wartość rynkową prawa własności nieruchomości leśnej dla alternatywnego sposobu użytkowania w celu jej wydzierżawienia”. Nadleśnictwa *Włoszczowa*, *Złotoryja* i *Żmigród* ustalały wysokość czynszu ustalały natomiast na podstawie algorytmu przekazanego im przez nadzorujące RDLP, a *Nadleśnictwo Zagnańsk* – w oparciu o własny algorytm. W rezultacie, w 95,8 % umów obowiązujących na obszarze skontrolowanych nadleśnictw, ustalono stawkę czynszu na poziomie od ok. 7 tys. zł do 18 tys. zł za 1 ha rocznie. W Nadleśnictwie *Zagnańsk*, zróżnicowanie to było szczególnie wysokie, gdyż w umowach zawartych w badanych okresie z dwoma przedsiębiorcami, stawki czynszu ustalono w od 1 tys. zł do 25 tys. zł. rocznie w przeliczeniu na 1 ha (dla tego samego rodzaju kopaliny). Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że spowodowane to było „różnicowanymi warunkami gospodarczymi wydobywania”, a nadleśnictwo przystąpiło do renegotiacji warunków finansowych umowy z dzierżawcą, z którym podpisano umowę na preferencyjnych warunkach. Powyższe przykłady wskazują, że istniała potrzeba ujednolicenia zasad ustalania stawek czynszu dzierżawnego. Potwierdzeniem tego jest wydanie w czasie trwania kontroli NIK, przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zarządzenia z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzania wytycznych kształtowania stawek czynszu za dzierżawę gruntów dla potrzeb eksploatacji kopalin.

Kwota czynszu należna badanym nadleśnictwom za lata 2007-2009, w łącznej wysokości 3.014,4 tys. zł, została przez przedsiębiorców wpłacona na rachunki nadleśnictw

w pełnej wysokości, w tym w przypadkach opóźnionych wpłat, wraz z ustawowymi odsetkami. Nie wszystkie jednak badane nadleśnictwa na bieżąco monitorowały terminowość tych wpłat. Dotyczyło to trzech nadleśnictw **Dobrocin, Ostrolęka i Żmigród**, z których dwa pierwsze, na wniosek kontrolerów, naliczyły i wyegzekwowały w toku kontroli odsetki w łącznej kwocie 2.783,98 zł. Odsetki należne **Nadleśnictwu Żmigród**, były natomiast w trakcie windykacji.

3.2.7. Działania podejmowane przez starostów wobec właścicieli nieruchomości, na których stwierdzono nielegalne wyrobiska

Z danych przedłożonych przez starostwa wynika, że miejsca nielegalnego wydobywania kopalin pospolitych występowały na terenie czterech z pięciu skontrolowanych powiatów woj. warmińsko-mazurskiego (oprócz powiatu iławskiego) oraz obu skontrolowanych powiatów województwa świętokrzyskiego.

Na podstawie anonimowych najczęściej informacji, starostowie ujawnili ogółem 33 nielegalne wyrobiska żwiru i piasku, z których 16 stanowiły nieeksploatowane pozostałości po dawnych wyrobiskach. Na 17 z pozostałych miejsc ujawniono ślady pozyskiwania kopalin w niewielkich ilościach, a w trzech przesłanki wskazujące na wydobywanie kopalin na potrzeby działalności gospodarczej. Przykłady nielegalnych wyrobisk ilustrują fot. 4 i 5.



Fot. 4. Niezabezpieczone wyrobisko piasku i żwiru w m. Czostków (gmina Krasiczyn, powiat włoszczowski, woj. świętokrzyskie)



Fot. 5. Fragment wyrobiska o powierzchni ok. 35 arów zlokalizowanego we wsi Romany (gmina Szczytno, woj. warmińsko-mazurskie) ze śladami nielegalnego wydobywania żwiru

Wszystkie przewidziane prawem działania wobec właścicieli nieruchomości, w celu likwidacji nielegalnych wyrobisk, podjęli starostowie czterech z sześciu powiatów, na terenie których wyrobiska takie zostały ujawnione, tj.: **działdowskiego, ostrowieckiego, szczycieńskiego i włoszczowskiego**. I tak m.in.:

- *W następstwie anonimowego doniesienia przekazanego za pośrednictwem NIK **Staroście Włoszczowskiemu** dokonał on potwierdzenia występowania nielegalnych wyrobisk we wskazanych sześciu lokalizacjach, a następnie wszczął postępowania w celu ustalenia okoliczności oraz osób dokonujących nielegalnego poboru. Właścicieli nieruchomości zobowiązano do przywrócenia ich stanu pierwotnego. Oględziny dokonane w trakcie kontroli NIK wykazały, że zalecenia te zostały przez właścicieli nieruchomości wykonane.*
- ***Starosta Szczycieński** podjął działania wyjaśniające we wszystkich 12 przypadkach, w których zachodziło podejrzenie wydobywania kopalin bez koncesji. W ich wyniku potwierdzono nielegalną działalność w pięciu miejscach, w tym w jednym przez przedsiębiorcę prowadzącą działalność gospodarczą.*

W wyniku działań podjętych przez ww. starostów wydano (w sprawach, w których postępowania wyjaśniające zostały zakończone) łącznie 18 decyzji, z których kontrola potwierdziła wykonanie 11 z nich, w tym sześć poprzez likwidację wyrobisk i przywrócenie gruntu do stanu poprzedniego, a w pozostałych pięciu przypadkach, poprzez zabezpieczenie terenu przed dalszym wydobywaniem kopalin.

Działania dwóch pozostałych starostów ograniczyły się natomiast do wystosowania upomnień, a postępowania wyjaśniające podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK. I tak:

- **Starosta Nidzicki** nie wszczął działań wyjaśniających, pomimo ujawnienia w 2008 r. przez pracowników Starostwa pięciu przypadków nielegalnego wydobywania kruszywa naturalnego w miejscowościach: Piątki, Tatary, Waszulki i Borowy Młyn oraz Szkotowo. Nie ustalono zwłaszcza czy wydobywanie to miało charakter działalności gospodarczej i podlegało sankcji administracyjnej na podstawie art. 85a ust. 1 oraz odpowiedzialności karnej lub za wykroczenie na podstawie art. 119 ustawy Pgg. Nie powiadomiono też organów ścigania o tych spośród ww. przypadków, które stanowiły jedynie naruszenie zakazu określonego w art. 15 ust. 4 ustawy Pgg i stanowiły wykroczenie w rozumieniu art. 119 a tej ustawy.
Dopiero w wyniku kontroli NIK, **Starosta** spowodował wszczęcie postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do nielegalnego wydobywania w miejscowościach Piątki i Szkotowo, a także zobowiązał właścicieli nieruchomości, na których nielegalnie wydobywano kruszywo do zabezpieczenia wyrobisk i oznakowania tablicami miejsc niebezpiecznych.
- **Starosta Ostródzki** nie powiadomił organów ścigania o trzech, potwierdzonych w postępowaniach wyjaśniających, przypadkach nielegalnego wydobywania kopalin. Ograniczono się jedynie do wydania właścicielom działek, na których, wydobywanie to miało miejsce, decyzji nakazujących zabezpieczenie wyrobisk, a w dalszej kolejności przywrócenie stanu pierwotnego nieruchomości.

Przypadki występowania dzikich wyrobisk na terenie skontrolowanych powiatów oraz nielegalnego wydobywania z nich kopalin oraz występowania sytuacji stwarzającej w związku z tym realne zagrożenie dla osób postronnych, zostały ujawnione przy współudziale kontrolerów NIK, w trakcie prowadzonych przez pracowników starostw oględzin. I tak:

- W dniu 14 stycznia 2010 r. kontroler NIK, działając w trybie art. 51 ust. 1 i ust. 2 ustawy o NIK, poinformował **Starostę Nidzickiego** o dokonanych ustaleniach w terenie, wskazujących na możliwość nielegalnego poboru kopalin na działce nr 16/71 w miejscowości Szkotowo, co stwarzać mogło bezpośrednie niebezpieczeństwo dla osób postronnych. Wizja dokonana w dniu 15 stycznia 2010 r. przez Kierownika Wydziału Geodezji Starostwa, działającej w obecności kontrolera i doradcy koordynującego kontrolę NIK oraz przedstawiciela Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie, potwierdziła ten fakt, wraz z ujawnieniem nielegalnego poboru kruszywa naturalnego przez osoby dysponujące sprzętem mechanicznym. Na wniosek kontrolerów NIK, o fakcie tym, kierownik Wydziału Geodezji powiadomiła organa ścigania, które na miejscu podjęły działania wyjaśniające wobec sprawców.
- Oględziny dokonane w trakcie kontroli **Starostwa Powiatowego we Włoszczowie** wykazały nielegalny pobór kruszywa z trzech dalszych wyrobisk, które nie były wskazane w anonimowym doniesieniu, o którym mowa na str. 44 niniejszej Informacji. Wyrobiska te były zlokalizowane w odludnych miejscach otoczonych ostępami leśnymi, co sprzyjało nielegalnej działalności wydobywczej. Właściciele działek zaprzeczyli jednak, iż proceder ten odbywał się przy ich wiedzy. W następstwie tych ustaleń Starosta wystosował pisemne wyzwanie do właścicieli tych nieruchomości w celu skutecznego zabezpieczenia ujawnionych miejsc przed dalszym nielegalnym poborem kruszywa.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Do kontroli wytypowano jednostki na podstawie doboru celowego, dokonanego – odrębnie w ramach każdej grupy podmiotów, w oparciu o dane nadzoru górniczego dotyczące rozmieszczenia zakładów górniczych na obszarze badanych województw oraz wielkości przeciętnego rocznego wydobycia kopalin w poszczególnych zakładach górniczych. Jednostki Lasów Państwowych wytypowano na podstawie kryterium wielkości obszaru wydzierżawionego przedsiębiorcom pod wydobycie kopalin. Łącznie do kontroli wytypowano 37 podmiotów, tj. dwa urzędy marszałkowskie, siedem starostw, sześć urzędów gmin, 12 przedsiębiorców, trzy RDLP oraz siedem nadleśnictw.

Przed rozpoczęciem kontroli nawiązano współpracę z Okręgowymi Urzędami Górniczymi w Kielcach, Warszawie i Wrocławiu. W ramach tej współpracy, w oparciu o art. 12 pkt. 3 ustawy o NIK, inspektorzy nadzoru górniczego przeprowadzili kontrole doraźnie u wszystkich 12 badanych przedsiębiorców eksploatujących kopaliny pospolite, których wyniki - w zakresie określonym w programie kontroli, zostały włączone do treści protokołów kontroli NIK.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli, skierowano ogółem 62 wnioski pokontrolne do kierowników 31 skontrolowanych jednostek, które dotyczyły m.in.:

a) marszałków województw

- wykorzystania uprawnień do nadzoru nad realizacją przez przedsiębiorców obowiązku utworzenia funduszu Izg oraz informowanie wnioskodawców występujących o koncesję o nowym terminie załatwienia sprawy, w każdym przypadku, gdy nastąpi uzasadniona zwłoka,

b) starostów

- rozważenia możliwości utworzenia stanowiska geologa powiatowego oraz ściśle określenie obowiązków pracowników starostw prowadzących sprawy z zakresu wydawania koncesji i nadzoru nad wykonywaniem wynikających z nich obowiązków,

- wyeliminowania uchybień formalnych w treści decyzji koncesyjnych,
- rzetelnej weryfikacji przedkładanych przez przedsiębiorców informacji o wielkości wydobywania kopalin oraz o uiszczaniu opłaty eksploatacyjnej,
- podejmowania działań wyjaśniających oraz niezwłoczne wydawanie decyzji administracyjnych we wszystkich przypadkach naruszenia warunków koncesji, zwłaszcza w sytuacjach kwalifikujących się do nałożenia podwyższonej opłaty eksploatacyjnej,
- wydawania decyzji stwierdzających wygaszenie koncesji oraz egzekwowanie obowiązku przeprowadzenia rekultywacji w pełnej zgodności z postanowieniami decyzji w tym zakresie,
- wykorzystywania uprawnień do kontroli obowiązku utworzenia przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny funduszu lzg,
- podejmowania skutecznych działań eliminujących przypadki nielegalnego wydobywania kopalin,

c) wójtów i burmistrzów

- podejmowania działań w celu opracowania i uchwalenia mpzp dla wszystkich terenów górniczych na obszarze gmin, bądź uchwalenia odstępienia od opracowania takich planów o ile wyrobiska nie mają istotnego wpływu na środowisko,
- występowania do organów koncesyjnych o podjęcie działań wyjaśniających w przypadkach niewywiązywania się przedsiębiorców z uiszczania opłaty eksploatacyjnej oraz w sytuacjach wskazujących na zaniżanie tych wpłat, jak również podejmowanie skutecznych działań windykacyjnych w takich przypadkach,
- przyporządkowania w zakresach obowiązków odpowiedzialnych pracowników urzędów zadań z zakresu określonego w ustawie Pgg,
- wprowadzenia zmian organizacyjnych usprawniających monitorowanie wywiązywania się przez przedsiębiorców eksploatujących kopaliny zobowiązań finansowych wobec gminy,

- ujmowanie w planach finansowych gmin dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej,
 - podejmowania działań windykacyjnych wobec dłużników z tytułu opłaty eksploatacyjnej,
- d) przedsiębiorców
- stosowania aktualnych stawek jednostkowych opłaty eksploatacyjnej,
 - wnoszenie należnych gminom i NFOŚiGW opłat eksploatacyjnych w terminach określonych w ustawie Pgg
 - wnoszenia opłat za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej oraz opłat dzierżawnych przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny na gruntach wydzierżawionych od Lasów Państwowych, w terminach określonych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz w umowach dzierżawy,
 - terminowego występowania do starostów o wydanie decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji wyeksploatowanych obszarów górniczych,
 - rzetelnego, pod względem merytorycznym i formalnym, sporządzania operatów ewidencyjnych,
- e) Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych (do dyrektora RDLP w Olsztynie nie skierowano wniosków pokontrolnych):
- podejmowania kontroli w nadzorowanych nadleśnictwach w celu eliminowania przypadków zawierania umów dzierżawy gruntów z przeznaczeniem pod eksploatację kopalin pospolitych, bez uprzedniej zgody Dyrektora RDLP,
 - rozważenia zasadności wprowadzenia obowiązku stosowania jednolitych zasad wyłaniania podmiotów dzierżawiących tereny pod eksploatację kopalin pospolitych, uwzględniających zasady konkurencji, w celu osiągnięcia bardziej korzystnych dla nadleśnictw- a pośrednio również dla Skarbu Państwa, warunków dzierżawy, w tym wysokości czynszu dzierżawnego,
 - zapewnienie skutecznej kontroli sposobu rekultywacji terenów wyrobisk po zakończeniu przez dzierżawców wydobywania kopalin pospolitych,
- f) nadleśnictw (wnioski skierowano do pięciu spośród siedmiu skontrolowanych nadleśnictw)

- zawierania - zgodnie z art. 39 ustawy o lasach - umów dzierżawy z przedsiębiorcami wydobywającymi kopaliny, wyłącznie po uzyskaniu zgody dyrektora RDLP,
- kontynuowania działań w celu dokonania analizy zawartych umów na dzierżawę gruntów leśnych w związku z wydobywaniem kopalin, w zakresie wysokości należnego czynszu dzierżawnego i potrzeby jej aktualizacji,
- uzyskiwania opinii prawnej o umowach dzierżawy przed ich podpisaniem, celem ustalenia zapisów zachowujących wszystkie wymagania dotyczące zasad dzierżawy, w tym wysokości czynszu dzierżawnego i warunków natychmiastowego wypowiedzenia umowy.

Zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokołach kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych bez wniesienia zastrzeżeń.

Zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosiło dwóch kierowników jednostek kontrolowanych, tj.:

- Nadleśniczy Nadleśnictwa Ostrołęka – dwa zastrzeżenia, z których jedno zostało oddalone, a drugie uwzględnione,
- Dyrektor RDLP we Wrocławiu – ogółem siedem zastrzeżeń, z których trzy oddalono, trzy uwzględniono w całości oraz jedno częściowo.

Realizacja wniosków pokontrolnych

W udzielonych odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne, kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek przedstawili informacje o sposobie wykorzystania zgłoszonych uwag i wykonania wniosków. I tak:

1. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego poinformował o podjęciu działań zapewniających prawidłowe powiadamianie wnioskujących o koncesje na wydobywaniu kopalin pospolitych o terminach załatwienia ich spraw.
2. Starostowie badanych powiatów powiadomili m.in. o podjęciu działań mających na celu:

- ustanowienie stanowisk geologów powiatowych oraz zatrudnienie pracowników posiadających kierunkowe wykształcenie geologiczne,
- wzmocnienie nadzoru nad spełnianiem warunków koncesji przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny pospolite,
- likwidację nieczynnych wyrobisk oraz przeciwdziałanie, we współpracy z organami ścigania, nielegalnemu wydobyciu kopalin.

3. Wójtowie oraz burmistrzowie badanych gmin powiadomili m.in. o:

- podjęciu działań organizacyjnych w celu poprawy skuteczności windykacji od przedsiębiorców zaległości z tytułu opłaty eksploatacyjnej,
- wystąpieniu do rad gmin o uchwalenie wymaganych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych, bądź o podjęcie uchwał o odstąpieniu od opracowania takich planów.

4. Przedsiębiorcy wydobywający kopaliny w treści złożonych odpowiedzi zobowiązali się m.in. do:

- terminowego wnoszenia opłat eksploatacyjnych na rzecz gmin i NFOŚiGW,
- rzetelnego sporządzania operatów ewidencyjnych i dokonywania uzupełniających wpłat z tytułu opłaty eksploatacyjnej, wynikających z różnicy między wysokością wydobycia wykazywana na bieżąco, a wysokością wydobycia wykazywaną w tych operatach,
- utworzenia funduszy likwidacji zakładu górniczego i terminowego wnoszenia na nie wpłat,
- terminowego wnoszenia opłat za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej oraz opłat dzierżawnych przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny na gruntach wydzierżawionych od Lasów Państwowych,

Ponadto, przedsiębiorcy poinformowali o uiszczeniu zaległych wpłat z tytułu opłaty eksploatacyjnej wraz z odsetkami, bądź o podjęciu działań w celu spłaty zobowiązań z tego tytułu na łączną kwotę 588.477,76 tys. zł.

5. Dyrektorzy dwu spośród trzech kontrolowanych RDLP (do RDLP w Olsztynie NIK nie wystąpiła z wnioskami pokontrolnymi), poinformowali m.in. o poleceniu nadzorowanym

nadleśnictwom, na terenie których prowadzone jest wydobywanie kopalin pospolitych przez podmioty prowadzące w tym zakresie działalność gospodarczą:

- przeanalizowania zawartych umów na dzierżawę gruntów leśnych w związku z wydobywaniem kopalin pod kątem wysokości stawek czynszu dzierżawnego, a w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionych różnic w wysokości tego czynszu dla tego samego rodzaju kopalin, podjęcia renegotiacji stawek tego czynszu (RDLP Radom),
- przeprowadzenia w wyznaczonym terminie kontroli terenowej w zakresie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów w kierunku leśnym (RDLP Wrocław).

6. Nadleśniczowie kontrolowanych nadleśnictw poinformowali m.in. o:

- podjęciu działań zapewniających zawieranie umów dzierżawy z przedsiębiorcami wydobywającymi kopaliny wyłącznie po uzyskaniu zgody Dyrektora RDLP,
- przystąpieniu do analizy zawartych umów na dzierżawę gruntów leśnych w związku z wydobywaniem kopalin, w zakresie wysokości należnego czynszu dzierżawnego i potrzeby jego aktualizacji,
- wprowadzeniu procedur zapewniających wyłanianie dzierżawców terenów przeznaczonych pod eksploatację złóż kopalin mających na celu zapewnienie konkurencji wśród przedsiębiorców z tej branży dla ustalenia rynkowej wartości czynszu dzierżawnego.

Inne działania podjęte po zakończeniu kontroli

W związku z wynikami kontroli u jednego z przedsiębiorców, wydobywających kopaliny pospolite na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, wskazującymi na możliwość wystąpienia nieprawidłowości w rozliczeniach podatkowych, wystąpiono do właściwego Dyrektora Izby Skarbowej o przeprowadzenie kontroli doraźnej w tym zakresie. Dyrektor Izby powiadomił NIK o wyznaczeniu terminu takiej kontroli.

Do organów ścigania sporządzono zawiadomienie o przypadku niedopełnienia obowiązku, dotyczącego naliczenia podwyższonej opłaty eksploatacyjnej przedsiębiorcy, w związku z wydobywaniem kopalin bez ważnej koncesji oraz zawiadomienie w sprawie nieprawidłowości, stwierdzonych w jednym ze skontrolowanych nadleśnictw przy

wydzierżawianiu terenów leśnych, wskazujących na prawdopodobieństwo zachowań korupcyjnych.

Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie sporządzono trzy wnioski o ukaranie w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, określonym w art. 5 ust. 1 pkt. Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. nienaliczeniem opłaty eksploatacyjnej oraz podwyższonej opłaty eksploatacyjnej w przypadkach, gdy istniały ku temu uzasadnione przesłanki.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się:

Uszczuplenia środków i aktywów na łączną kwotę **668.241,36 zł**.

- z tego:

1. Niewyegzekwowane do czasu kontroli odsetki od przeterminowanych wpłat czynszu dzierżawnego w łącznej kwocie – 2.783,98 zł. [str. 43]
2. Nienaliczone przez uprawnione organy podwyższone opłaty eksploatacyjne w kwotach 114.979,2 zł i 368.000,0 tys. zł. [odpowiednio str.: 31, 33]
3. Nie wniesione wpłaty na fundusz lzg w wysokości 7.007 zł i 12.995 zł [odpowiednio str.: 39, 40]
4. Nie uiszczona korygująca wpłata z tytułu opłaty eksploatacyjnej w kwotach 70.075,4 zł i 89.655,84 zł [str. 39]
5. Niewyegzekwowane odsetki od zaległości z tytułu opłaty eksploatacyjnej w wysokości 2.744,94 zł [str. 33]

Pozyskane pożytki finansowe w łącznej kwocie **608.566,62 zł**.

- z tego:

1. Przystąpienie do spłaty zobowiązań z tytułu opłaty eksploatacyjnej wraz z uzupełnieniem funduszu lzg w łącznej kwocie 77.082,40 zł. [odpowiednio str.: 39, 50]
2. Naliczenie przez uprawniony organ opłaty eksploatacyjnej w wysokości 17.304,88 zł [str. 30]
3. Uiszczone zaległości z tytułu opłaty eksploatacyjnej w kwotach: 351.859,02 zł 72.400,00 zł i 18.254 zł, 2.088,10 zł oraz 24,24 (razem 444.625,36) [odpowiednio str.: 38, 39, 50]
4. Wpłata na fundusz lzg w kwocie 66.770 zł [str. 40]
5. Pozyskane odsetki od przeterminowanych wpłat czynszu dzierżawnego w łącznej kwocie – 2.783,98 zł. [str. 43]

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek

l.p.	Kontrolowany podmiot	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena kontrolowanej działalności
1	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Adam Jarubas – marszałek województwa świętokrzyskiego od 27-11-2006 r.	pozytywna
2	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Jacek Protas – marszałek województwa Warmińsko-Mazurskiego od 24-11-2006 r.	pozytywna
3	Starostwo Powiatowe w Działdowie	Marian Janicki – starosta działdowski od 18-11-2002 r.	pozytywna
4	Starostwo Powiatowe w Iławie	Maciej Rygielski – starosta iławski od 27-11-2006 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
5	Starostwo Powiatowe w Nidzicy	Ludwik Ekiert – starosta nidzicki od 27-11-2006 r.	negatywna
6	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Włodzimierz Brodiuk – starosta ostródzki od 28-11-2006 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
7	Starostwo Powiatowe w Szczytnie	Jarosław Matlach – starosta szczycieński od 27-11-2006 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
8	Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim	Waldemar Marek Paluch – starosta ostrowiecki od 27-11-2006 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
9	Starostwo Powiatowe we Włoszczowie	Ryszard Maciejczyk – starosta włoszczowski od 22-11-2006 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości
10	Urząd Gminy w Dąbrównie	Tadeusz Błaszczewicz – wójt gminy Dąbrówno od 27-10-2002 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień
11	Urząd Gminy w Kozłowie	Jacek Jankowski – wójt gminy Kozłowo od 5-12-2006 r.	negatywna
12	Urząd Miasta i Gminy w Morągu	Tadeusz Sobierajski – burmistrz Morąga od 18-11-2002 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
13	Urząd Gminy w Rozogach	Józef Zapert – wójt gminy Rozogi od 21-06-1990 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień
14	Urząd Gminy w Michałowie	Stanisław Szewczyk – wójt gminy Michałów od 12-11-2006 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości
15	Urząd Gminy w Oleśnicy	Leszek Juda – wójt gminy Oleśnica od 4-12-2006 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości
16	GENERAL ŻWIR Sp. z o.o. w Gardynach	Daniele Montesel – prezes spółki od 11-02-2003 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
17	ITALEST Sp. z o.o. w Osiakowie	prezesi zarządu spółki: - Innocente Scattolin do 33-11-2008 r. - Vincenzo Hussara od 21-10-2008 r. - Francesco Rafaeli (po zakończeniu czynności kontrolnych 30-04-2010 r.)	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
18	Olsztyńskie Kopalnie Surowców Mineralnych Sp. z o.o. w Olsztynie	prezesi zarządu spółki: - Krzysztof Adam Starzyk do 10-02-2010 r., - Mariusz Cezary Czaplicki od 11-02-2010 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości

19	Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „POLKRUSZ” Sp. z o.o. w Borowcach	prezesi zarządu spółki: - Józef Sawicki do 1-07-2009 r., - Stanisław Jaszczuk od 1-07-2009 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień
20	Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych Sp. z o.o. w Działdowie	Jan Lech – prezes spółki od 10-06-2005 r.	pozytywna
21	Usługi Transportowe Dariusz Giak. Frączki 7	Dariusz Giak – właściciel	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
22	Przedsiębiorstwo Robót Ziemnych Renata Łangowska w Iławie	Renata Łangowska – właściciel	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
23	Kopalnia Granitu „Kamienna Góra” Sp. z o.o. w Micigoździe	Paweł Hohel – prezes zarządu spółki od 2-01-2007 r.	negatywna
24	Kopalnia i Zakład Wzbogacania Kwarcytu „Bukowa Góra” S.A. w Zagórz	prezesi zarządu spółki: - Leszek Prasek do 22-05-2009 r. - Jerzy Cukierski od 6-07-2009 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
25	Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „Sosnowica” w Siodłach	Jarosław Wiąckiewicz i Grzegorz Rębosz – właściciele	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
26	Kopalnia Kruszyw Rokitki Sp. z o.o. w Rokitkach	Stanisław Sabat – prezes zarządu spółki od 29-11-2006 r.	pozytywna
27	Kopalnia i Zakład Przeróbczy Piasków Szklarskich „Osiecznica” Sp. z o.o.	Stanisław Mokrzysz – prezes zarządu spółki od 17-07-1998 r.	pozytywna
28	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie	Jan Karetko – dyrektor od 7-03-2006 r.	pozytywna
29	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Radomiu	dyrektorzy: - Dariusz Bąk do 5-11-2007 r. - Marek Szary do 11-12-2007 r. - Piotr Kasprzak do 20-03-2008 r. - Adam Wasiak od 21-03-2008 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości
30	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu	dyrektorzy: - Adam Płaksej do 14-12-2007 r. - Leszek Tomalski (p.o. dyr.) do 20-03-2008 r. - Wojciech Adamczak od 3-09-2008 r. (p.o. dyr.), od 21-11-2008 r. dyrektor RDLP.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
31	Nadleśnictwo Dobrocin	nadleśniczowie: - Maciej Dubis do 5-06-2007 r. - Bohdan Hrnicki do 11-06-2007 r. - Jacek Karczewski od 12-06-2007 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonego uchybienia

32	Nadleśnictwo Ostrołęka	nadleśniczowie: - Maria Świętojańska do 30-04-2009 r. - Wojciech Abramczyk do 7-07-2009 r. - Zdzisław Gadomski od 8-07-2009 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości
33	Nadleśnictwo Włoszczowa	Artur Ratusznik – nadleśniczy od 1-01-2000 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości
34	Nadleśnictwo Zagnańsk	nadleśniczowie: - Sławomir Olesiński do 23-07-2008 r. - Tomasz Kuszewski do 24-07-2008 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
35	Nadleśnictwo Węgliniec	Wiesław Piechota – nadleśniczy od 1-05-1993 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień
36	Nadleśnictwo Złotoryja	nadleśniczowie: - Czesław Ziemkiewicz do 31-08-2007 r. - Jacek Kramarz od 1-09-2007 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonego uchybienia
37	Nadleśnictwo Żmigród	nadleśniczowie: - Jan Sierniak do 30-04-2007 r. - Bogumił Kopras (p.o.) do 9-12-2007 r. - Janusz Łabuda do 15-12-2008 r. - Przemysław Wroński od 16-12-2008 r. (p.o.), od 1-03-2009 r. nadleśniczy	pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień

5.2. Wykaz aktów prawnych, dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.)
2. Ustawa z 9 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.)
3. Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 1071 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.)
12. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.)
13. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80 poz. 717 ze zm.)
14. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. Nr 14 poz. 114 ze zm.)
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych (Dz.U. Nr 214, poz. 1574)
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2007 r. w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych (Dz.U. Nr 211, poz. 1541)
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych (Dz.U. Nr 215, poz. 1357)
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 22 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu likwidacji zakładu górniczego (Dz.U. Nr 108, poz. 951)
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (Dz.U. Nr 134, poz. 692)

20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2001 w sprawie wzorów druków informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę ze złoża (Dz.U. Nr 153, poz. 1773)
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.).

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP.
2. Marszałek Sejmu.
3. Marszałek Senatu.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Minister Środowiska.
6. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska.
10. Marszałkowie województw (wszyscy)

5.4. Słowniczek użytych skrótów i ważniejszych pojęć

Skróty:

- **ustawa Pgg** – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. (Dz.U z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.),
- **rozporządzenie RM w sprawie określenia przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko** - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. (Dz.U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.),
- **mpzp** – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- **studium uikzpg (studium)** – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- **fundusz Izg** – fundusz likwidacji zakładu górniczego, o którym mowa w art. 26c ust. 1 ustawy Pgg,
- **ustawa o lasach** – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.),
- **Lasy Państwowe (LP)** – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe,
- **ustawa o NIK** – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

Pojęcia:

- **Kopaliny pospolite** - kopaliny niewymienione w art. 5 ust. 2 i ust. 2a ustawy Pgg , inne niż:
 - gaz ziemny, ropa naftowa oraz jej naturalne pochodne, węgiel brunatny, węgiel kamienny i metan z węgla kamiennego,
 - kruszce metali szlachetnych, rudy metali (z wyjątkiem darniowych rud żelaza) i
 - metale w stanie rodzimym, łącznie z rudami pierwiastków rzadkich i rozproszonych oraz pierwiastków promieniotwórczych,
 - apatyt, baryt, fluoryt, fosforyt, gips i anhydryt, pirit, siarka rodzima, sole potasowe i potasowo-magnezowe, sole strontu, sól kamienna,
 - azbest, bentonit, diatomit, dolomit, gliny białe wypalające się i kamionkowe, gliny i łupki ogniotrwałe, grafit, kaolin, kamienie szlachetne i ozdobne, kwarc, kwarcyt, magnezyt, miki, marmury i wapienie krystaliczne, piaski formierskie i szklarskie, skalenie, ziemia krzemionkowa.
- **Koncesja** – decyzja administracyjna, uprawniającą do wykonywania przez koncesjonariusza ściśle określonej działalności gospodarczej w sposób i na warunkach określonych w ustawie, których przestrzeganie podlega kontroli organu wydającego koncesję. Koncesjonowanie wprowadza się w przypadku działalności, które mają szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny.
- **Koncesja czynna** – koncesja w okresie obowiązywania.
- **Obszar górniczy** – przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny oraz prowadzenia robót górniczych związanych z wykonywaniem koncesji.
- **Teren górniczy** – przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego.
- **Zakład górniczy** – wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wydobywania kopaliny ze złoża, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane oraz technologicznie związane z nimi obiekty i urządzenia przeróbcze.



Warszawa, dnia 03 listopada 2010 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

Andrzej Kraszewski

DL.nol-023-32 / 52 712 / 10/km

Pan
Józef Górny
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanowienie Pana Prezesa
Dot. stanowiska do Informacji o wynikach kontroli w sprawie „wydobycia kopalin”

Nawiązując do pisma Pana Prezesa z dnia 27 października 2010 r., znak: LOL-43-002/2010;P/09/158O przekazującego *Informację o wynikach kontroli udzielania koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych, ustalania i egzekwowania opłat z tego tytułu oraz udostępniania terenów przez Lasy Państwowe przedsiębiorcom eksploatującym te kopaliny*, przedstawiam następujące stanowisko.

Nie podzielam oceny NIK zawartej w dziale „Podsumowanie wyników kontroli” na str. 7 *Informacji* (3,4,5 wiersz od góry), w którym *Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia postępowanie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w zakresie udostępniania gruntów przedsiębiorcom eksploatującym kopaliny pospolite, mimo stwierdzonych nieprawidłowości*. Uważam, że uznanie jako nieprawidłowość ustalenie zróżnicowanych stawek czynszu dzierżawnego za tereny przeznaczone pod eksploatację kopalin jest zbyt mocne. Winno mieć ono raczej charakter uwagi, bowiem przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach nie nakładają obowiązku jednolitego regulowania stawek czynszu dzierżawnego.

Zgodnie z art. 35 ust.1 ustawy o lasach, nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzania lasu oraz odpowiada za stan lasu. Może on na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o lasach wydzierżawiać grunty za zgodą dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

Lasy Państwowe nie posiadają żadnych podstaw formalno – prawnych, które pozwoliłyby bezpośrednio wiązać stawki czynszu dzierżawnego z wartością złoża i uzyskiwanymi efektami ekonomicznymi przez przedsiębiorców. O wysokości czynszu decyduje rynek. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionowała przejrzystości procedur wyboru dzierżawcy. Nadleśniczowie w sposób rzetelny egzekwowali należności z tytułu dzierżawy. Trudno więc ocenić działanie nadleśniczych jako nielegalne, niegospodarne, niecelowe bądź nierzetelne, a tym samym ocenić ich działalność negatywnie.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na niezgodność zapisów na stronie 12 wiersz 4 i 5 od dołu o treści *„Uregulowań systemowych wymaga też wydzierżawianie przez Lasy Państwowe gruntów pod eksploatację kopalin”* z zapisem w pkt. 3 na stronie 13 o konieczności podjęcia działań naprawczych przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych polegających na: *„W Regionalnych Dyrekcjach Lasów Państwowych wdrożeniu wytycznych Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dotyczących kształtowania stawek czynszu dzierżawnego”* w świetle informacji na stronie 42 w ostatnim akapicie o treści *„Potwierdzeniem tego jest wydanie w czasie trwania kontroli NIK, przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zarządzenia z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych kształtowania stawek czynszu za dzierżawę gruntów dla potrzeb eksploatacji kopalin”*. W tym miejscu należy zauważyć, że jak wynika ze strony 4 *Informacji* przedostatni akapit od dołu, czynności kontrolne Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 1 listopada 2009 r. do 21 maja 2010 r., czyli w czasie kiedy przez 6 miesięcy obowiązywało przedmiotowe zarządzenie Dyrektora Generalnego LP.

Ponadto informuję Pana Prezesa, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydał ww. zarządzenie Nr 77 z dnia 1 grudnia 2009 r., znak: ZS-P-210/20/2009 w sprawie *wprowadzenia wytycznych kształtowania stawek czynszu za dzierżawę gruntów na potrzeby eksploatacji kopalin*, po uwzględnieniu wyników kontroli Inspekcji Lasów Państwowych i organów zewnętrznych, które wykazały znaczące zróżnicowanie stawek czynszu dzierżawnego w skali Lasów Państwowych dla poszczególnych rodzajów kopalin.

Kształtowanie stawek czynszu dzierżawnego zostało powiązane ze stawkami opłaty eksploatacyjnej danej kopaliny (określonej w corocznym rozporządzeniu Rady Ministrów – wydawanym na podstawie art. 84 ust. 4 ustawy Prawo geologiczne i górnicze) oraz z tzw. wskaźnikiem krotności opłaty eksploatacyjnej, wyliczanym dla danego rodzaju kopaliny na szczeblu regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

Przedstawiając powyższe stanowisko, uprzejmie proszę Pana Prezesa o uwzględnienie przedstawionych okoliczności dotyczących oceny udostępniania terenów przez Lasy Państwowe przedsiębiorcom eksploatującym kopaliny pospolite, zawartej w przesłanej *Informacji*.

1. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego
w/m- ds. BKiAW-092-13/52036/10/PP

2 powierzeniem

Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
GŁÓWNY KONSERWATOR PRZYRODY

Janusz Zaleski



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 17 listopada 2010 r.

LOL-43-002/2010

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Środowiska w sprawie „Informacji o wynikach kontroli udzielania koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych, ustalania i egzekwowania opłat z tego tytułu oraz udostępniania terenów przez Lasy Państwowe przedsiębiorcom eksploatującym te kopaliny”.

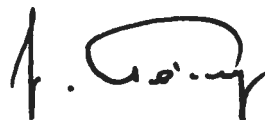
Działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Środowiska, zawartego w piśmie nr DL.nol-023-32/52712/10/km z dnia 3 listopada 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli, przyjmując do wiadomości stanowisko Ministra Środowiska, podtrzymuje uwagi i oceny zawarte w *Informacji*. W treści pisma Minister Środowiska nie zgodził się z zawartą w podsumowaniu wyników kontroli (str. 7 *Informacji*) oceną NIK, uznającą za nieprawidłowość ustalanie zróżnicowanych stawek czynszu dzierżawnego za udostępnianie przedsiębiorcom terenów leśnych pod eksploatację kopalin pospolitych, stwierdzając że jest ona zbyt „mocna” i powinna mieć raczej charakter uwagi. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazał m.in., iż przepisy ustawy o lasach nie nakładają obowiązku jednolitego regulowania stawek czynszu dzierżawnego, a o ich wysokości decyduje rynek.

NIK nie kwestionowała samego faktu zróżnicowania wysokości czynszu dzierżawnego za tereny udostępnione przedsiębiorcom pod eksploatację kopalin, natomiast za nieprawidłowość pod względem gospodarności uznała przypadki znacznego zróżnicowania stawek czynszu dla tego samego rodzaju kopaliny. Stwierdzono bowiem, że w jednym ze skontrolowanych nadleśnictw, stawkę tę jednemu przedsiębiorcy ustalono w kwocie 25 tys. zł rocznie za 1 ha, podczas gdy innemu w wysokości zaledwie jednego tysiąca złotych.

NIK nie zgadza się z sugestią Ministra Środowiska, że działania nadleśniczych zostały ocenione negatywnie, gdyż w *Informacji* pozytywnie oceniono postępowanie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w zakresie udostępniania przedsiębiorcom gruntów pod eksploatację kopalin pospolitych, mimo stwierdzenia ww. nieprawidłowości.

Odnosząc się natomiast do zawartej w *Informacji* uwagi wskazującej na potrzebę uregulowań systemowych dotyczących wydzierżawiania przez Lasy Państwowe gruntów pod eksploatację kopalin stwierdzić należy, że nie jest ona niezgodna - jak sugeruje Minister Środowiska - z wnioskiem o podjęcie przez regionalne dyrekcje LP działań naprawczych polegających na wdrożeniu wytycznych Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie kształtowania stawek czynszu dzierżawnego. Czym innym jest bowiem wnioskowanie o egzekwowanie wydanego już zarządzenia w sprawie stawek czynszu dzierżawnego, a czym innym zasygnalizowanie - w formie uwagi - celowości systemowego uregulowania procesu wydzierżawiania gruntów leśnych pod eksploatację kopalin.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. G. W.' or similar, written in a cursive style.