



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.009.01.2022

Gustaw Marek Brzezina
Marszałek
Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Warmińsko-Mazurskiego,
ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, od 12 grudnia 2014 r. (dalej: Marszałek).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki kadrowo – organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji. 2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. 3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. do 17 sierpnia 2022 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Agnieszka Kielbik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/70/2022 z 27 maja 2022 r. 2. Leszek Żywucki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/73/2022 z 31 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Marszałek realizował zadania organu koncesyjnego stopnia wojewódzkiego przy pomocy, Geologa Wojewódzkiego posiadającego kwalifikacje w dziedzinie geologii³. W strukturze Urzędu wyodrębniono Biuro Geologa Wojewódzkiego⁴ i powierzono mu realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji. Pracownicy zatrudnieni w tej komórce organizacyjnej Urzędu w większości posiadali kwalifikacje w dziedzinie geologii.

W Urzędzie opracowano skuteczne mechanizmy bieżącego monitoringu realizacji warunków udzielonych koncesji. W wyniku ich ustanowienia Marszałek przeprowadzał planowe kontrole wywiązywania się przedsiębiorców z warunków udzielonych im koncesji, podejmował działania w związku ze stwierdzeniem naruszenia lub rażącego naruszenia warunków udzielonych koncesji, wydając stosowne decyzje. W okresie objętym kontrolą nastąpiło zmniejszenie liczby

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

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

³ Uprawnienia geologiczne.

⁴ Dalej: Biuro lub BGW.

planowanych kontroli oraz niepełna realizacja planu, czego przyczyną, obok stanu pandemii były braki kadrowe w Biurze (tj. niezatrudnienie pracownika na stanowisku do spraw kontroli). Marszałek posiadał informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz uiszczeniu opłaty eksploatacyjnej.

Prowadzone postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany lub przeniesienia koncesji na wydobywanie kopalin były prowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁵. Rzetelnie analizowano wnioski koncesyjne, uzyskując od właściwych organów opinie i uzgodnienia, a wydane decyzje zawierały wymagane ww. ustawą elementy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- niewydania⁶ w jednym z ośmiu badanych przypadków, decyzji określającej wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej w związku ze stwierdzeniem, iż przedsiębiorca dokonał wpłaty na rachunki bankowe wierzycieli w kwocie niższej niż należała;
- zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Urzędu⁷ pięciu decyzji, spośród 20 badanych, z naruszeniem terminu na ww. udostępnienie wynikającego z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸ oraz informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji;
- niezamieszczania w decyzjach o udzieleniu koncesji maksymalnego terminu, w których działalność winna zostać rozpoczęta;
- nieprawidłowego oznaczania strony postępowania (w trzech przypadkach);
- naruszenia w 127 przypadkach (co stanowiło 65% badanych), wynikającego z rozporządzenia Ministra Środowiska z 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁹, terminu przekazania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych, w tym przekazywania decyzji nieostatecznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa wykonywał powierzone mu ustawowo zadania organu administracji geologicznej przy pomocy Geologa Wojewódzkiego – Dyrektora Biura Geologa Wojewódzkiego¹¹. W okresie tym

⁵ Dz. U. z 2022r. poz. 1072, ze zm. dalej: pgg.

⁶ Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK.

⁷ Dalej: BIP.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm. dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

⁹ Dz.U. poz. 1469.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej: Geolog Wojewódzki, Dyrektor Biura.

funkcję tę sprawowało kolejno dwóch pracowników Urzędu. Posiadali oni wyższe wykształcenie z zakresu geologii oraz uprawnienia do wykonywania prac geologicznych.

(akta kontroli str. 6-9)

1.2. W strukturze Urzędu wyodrębniono BGW. Do zakresu działania Biura należało w szczególności:

- prowadzenie spraw dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej,
- prowadzenie spraw dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin objętych prawem własności górniczej Skarbu Państwa w zakresie określonym pgg,
- opiniowanie koncesji na wydobywanie kopalin udzielanych przez starostów,
- ustalanie opłaty dodatkowej za rażące naruszenie warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym projekcie robót geologicznych,
- nadzór i kontrola nad działalnością pgg w zakresie udzielonych koncesji, projektowania prac geologicznych i sporządzania dokumentacji geologicznych, a także podejmowanie rozstrzygnięć oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do przestrzegania i stosowania pgg,
- przekazywanie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej¹² informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach o uzyskaniu, cofnięciu, utracie i wygaśnięciu uprawnień wynikających z udzielanych przez Marszałka koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oraz na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin.

Zgodnie z zarządzeniami Geologa Wojewódzkiego¹³, w okresie objętym kontrolą, w strukturze organizacyjnej BGW planowano wyodrębnić stanowisko zastępcy Dyrektora oraz od pięciu¹⁴ do siedmiu stanowisk merytorycznych, na których miały być realizowane zadania związane z udzielaniem i monitorowaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Zadania te realizowało w okresie objętym kontrolą od sześciu do siedmiu pracowników¹⁵. Nie zatrudniano pracownika na stanowisku ds. kontroli¹⁶.

Marszałek wyjaśnił, iż pomimo wielokrotnie ogłaszanego naboru, nie udało się zatrudnić pracownika na stanowisku do spraw kontroli. Wyjaśnił, iż nie planowano zatrudnienia nowych pracowników na stanowisku dotyczącym udzielania koncesji, ponieważ było ono jednoosobowe. Z uwagi na braki kadrowe oraz konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i ich monitorowaniem, zakresy obowiązków wszystkich pracowników uległy rozszerzeniu do czasu zatrudnienia nowych osób. Z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych i powierzenia dodatkowych zadań, pracownikom zostały przyznane dodatki specjalne do wynagrodzenia zasadniczego. W ocenie Marszałka fluktuacja kadr nie wpłynęła na realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji i ich monitorowaniem.

¹² Dalej: CEIDG.

¹³ Zarządzenia Dyrektora BGW Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie nr 1/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r., nr 1/2020 r. z dnia 16 września 2020 r. oraz nr 3/2015 z dnia 13 października 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowej struktury organizacyjnej Biura Geologa Wojewódzkiego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

¹⁴ Do 5 lutego 2018 r.

¹⁵ W tym zastępca Dyrektora, stan na 3 czerwca 2022 r.

¹⁶ Do 4 lutego 2018 r. stanowisko ds. kontroli terenowych i informacji geologicznej, ds. nadzoru geologicznego i kontroli terenowych oraz od 16 września 2020 r. ds. kontroli i planowania przestrzennego.

Z dokumentów przedłożonych przez Marszałka wynika, iż w latach 2018-2022¹⁷ ogłoszono 14 naborów na stanowisko podinspektora w Biurze.

W zakresach obowiązków poszczególnych pracowników wykonujących zadania dotyczące udzielania i monitorowania koncesji wskazano m.in.:

- rozpatrywanie wniosków koncesyjnych na wydobywanie kopalin objętych prawem nieruchomości gruntowej oraz własności górniczej Skarbu Państwa;
- prowadzenie postępowań koncesyjnych i przygotowywanie decyzji;
- rozpatrywanie wniosków w sprawie zaopiniowania udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin udzielanych przez starostów oraz przygotowanie stosownych postanowień;
- wykonywanie lub uczestniczenie w czynnościach nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji;
- prowadzenie postępowań administracyjnych w celu określenia należnej opłaty eksploatacyjnej i opłaty dodatkowej za rażące naruszenie warunków określonych w koncesji;
- przekazywanie do CEIDG informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach o uzyskaniu, cofnięciu i wygaśnięciu uprawnień wynikających z udzielanych przez Marszałka koncesji na wydobywanie kopalin.

Pięć z ośmiu osób wykonujących czynności związane z udzielaniem koncesji i ich monitorowaniem¹⁸ posiadało wykształcenie geologiczne oraz uprawnienia do wykonywania prac geologicznych. Jedna z pracowników ukończyła studia podyplomowe w zakresie geologii. W zakresach obowiązków pracowników nieposiadających wykształcenia geologicznego (w tym studiów podyplomowych) wskazano uczestnictwo w kontrolach działalności regulowanej ustawą pgg w zakresie udzielonych koncesji (w tym dokonywanie obmiarów wyrobisk górniczych koncesjonowanych złóż kopalin), uczestnictwo w prowadzeniu postępowań administracyjnych w celu określenia należnej opłaty eksploatacyjnej oraz przekazywanie do CEIDG informacji o cofnięciu, utracie lub wygaśnięciu uprawnień.

Marszałek wyjaśnił, iż na terenie województwa nie istnieje uczelnia kształcąca geologów, co powodowało trudność w zatrudnieniu osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

(akta kontroli str. 8-152)

W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz ich monitorowanie nie były realizowane na podstawie umów zleceń.

(akta kontroli str. 153)

1.3. Problematyka udzielania koncesji i przestrzegania ich warunków w okresie objętym kontrolą nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych.

W Biurze przeprowadzono natomiast w ww. zakresie trzy kontrole wewnętrzne. Dotyczyły one:

- nadzoru i kontroli nad działalnością regulowaną pgg w zakresie udzielonych koncesji, przekazywania do CEIDG informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach o uzyskaniu, cofnięciu, utracie i wygaśnięciu uprawnień wynikających z udzielonych koncesji, prowadzenia spraw dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej;
- prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych;

¹⁷ Do dnia 1 sierpnia 2022 r

¹⁸ W tym Geolog Wojewódzki.

- zatwierdzania projektów robót geologicznych dotyczących poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin.

W wyniku tych kontroli nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 153)

1.4. W okresie objętym kontrolą Marszałek określił¹⁹ zasady funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym dotyczące sposobów określania celów, zadań oraz mierników i ryzyk związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów. W oparciu o ww. zarządzenia w Biurze prowadzono rejestry ryzyk, w których corocznie wskazywano cztery cele w zakresie działań związanych z udzieleniem koncesji wraz z przypisanymi im zadaniami, tj.:

- skuteczne sprawowanie kontroli i nadzoru nad eksploatacją złóż kopalin i wód podziemnych, a także nadzór nad pracami geologicznymi prowadzonymi na terenie województwa,
- udostępnianie informacji,
- opiniowanie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin,
- przekazywanie do CEIDG, informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach o uzyskaniu, cofnięciu, utracie i wygaśnięciu uprawnień wynikających z udzielonych przez Marszałka koncesji na wydobywanie kopalin.

Każdemu zadaniu określono miernik oraz ryzyko, a także wskazano: istotność ryzyka, ocenę jego prawdopodobieństwa, jego przyczynę i skutki, reakcję na nie, planowane działania oraz osoby odpowiedzialne²⁰.

Stosownie do § 15 obowiązujących zarządzeń Marszałka w sprawie kontroli zarządczej analizę ryzyka przeprowadzano w latach 2018-2019 co pół roku, a w latach 2020-2022 – corocznie. W oparciu o ww. analizę identyfikowano poszczególne ryzyka i określano działania mające na celu ich zmniejszenie.

Z analizy obowiązujących w Urzędzie zarządzeń Marszałka dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej oraz rejestru ryzyk za lata 2018-2022 wynikało, że nie określano zasad monitorowania warunków udzielonych koncesji.

Marszałek oraz Geolog Wojewódzki wyjaśnili, że nie opracowano dodatkowych zarządzeń bądź regulaminów, z których wynikałyby zasady monitorowania warunków udzielonych koncesji. Podali, że monitorowanie warunków udzielonych koncesji wynikało z bieżącej pracy Biura, m.in. w oparciu o przeprowadzane kontrole planowe i doraźne, weryfikację ilości kopaliny zadeklarowanej przez przedsiębiorcę do opłat eksploatacyjnych w porównaniu do corocznej informacji o zmianach zasobów złoża, sporządzoną na podstawie operatu ewidencyjnego zasobów złoża kopaliny

¹⁹ Zarządzenia nr 173/2017 z 20 grudnia 2017 r., nr 42/2019 z 22 marca 2019 r., 91/2019 z 3 czerwca 2019 r., nr 188/2019 z 24 grudnia 2019 r., nr 207/2020 z 29 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedur, opisu i zasad koordynacji systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko - Mazurskiego w Olsztynie", dalej: zarządzenia Marszałka.

²⁰ Dla ww. celu określono 19 zadań, m.in. prowadzenie spraw dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. Miernikiem był procent wydanych decyzji. Wskazano dwa ryzyka związane z realizacją tego zadania. Pierwszym było złożenie niekompletnego wniosku, drugim błędna interpretacja przepisów pgg. Na poziomie średnim przyjęto dla tych ryzyk zarówno istotność, jak i ocenę prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz ocenę skutku. Jako potencjalną przyczynę ich powstania wskazano nieznaną przyczynę przepisów pgg. Skutkiem miało być przedłużenie terminu rozpatrzenia wniosku oraz załatwienia sprawy. W przypadku złożenia niekompletnego wniosku reakcją na ryzyko było wezwanie do uzupełnienia wniosku, a planowanymi działaniami udzielenie informacji przedsiębiorcom. W przypadku ryzyka błędnej interpretacji przepisów pgg reakcją na ryzyko była współpraca z organami administracji geologicznej oraz doszkalanie pracowników, a planowanymi działaniami szkolenie merytoryczne pracowników. Osobami odpowiedzialnymi byli Geolog Wojewódzki i pracownik merytoryczny.

(opracowanego przez uprawnionego geologa na podstawie mapy obmiaru wyrobisk górnictwa sporządzonej również przez uprawnionego geodetę).

Zastępca Dyrektora Biura podała, że w jej ocenie, cele i zadania określone w rejestrach ryzyk zostały zrealizowane oraz osiągnięto zakładane mierniki. Nie wystąpiły bowiem nieprawidłowości i zidentyfikowane uprzednio ryzyka.

(akta kontroli str. 154-390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Marszałka w zbadanym obszarze.

OBSZAR

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W BIP zamieszczono, zgodnie z art. 38 Prawa przedsiębiorców²¹, m.in. informacje o warunkach uzyskania, zmiany, przeniesienia, wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża, w tym o: procedurze dotyczącej koncesji, wymaganych dokumentach (w tym elementach wniosku), załącznikach, opłatach, terminach załatwienia spraw, trybie odwoławczym i miejscu załatwienia spraw. Informacje te zamieszczono 5 listopada 2018 r. i do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych NIK nie były aktualizowane (co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 391-405)

2.2. Na dzień 1 stycznia 2018 r. obowiązywało 187 koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż wydanych przez Marszałka, w tym:

- 176 dotyczyło kruszyw naturalnych (piasków ze żwirem, piasków skaleniowo-kwarcowych);
- sześć – torfów,
- trzy – surowców ilastych,
- dwie – wód termalnych i leczniczych.

Na dzień 31 marca 2022 r. liczba ww. koncesji zmniejszyła się i wynosiła 166 decyzji koncesyjnych, w tym 160 dotyczyło kruszyw naturalnych.

(akta kontroli str. 406)

2.3. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wpłynęły 182 wnioski²² dotyczące koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż²³, w tym:

- 73 dotyczących udzielenia koncesji,
- 45 – stwierdzenia wygaśnięcia koncesji,
- 39 – zmiany koncesji,
- 24 – przeniesienia koncesji.

Po ich rozpatrzeniu Marszałek wydał²⁴ 150 decyzji o udzieleniu, przeniesieniu, wygaszeniu lub zmianie koncesji. Osiem postępowań wszczętych na wniosek umorzył, w 15 przypadkach wnioski pozostawił bez rozpatrzenia, a w jednym odmówił wszczęcia. W trzech przypadkach Marszałek odmówił udzielenia bądź zmiany koncesji. Pięć postępowań było w toku.

²¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.).

²² Jeden wniosek dotyczył wznowienia postępowania dotyczącego udzielenia koncesji.

²³ W tym 35 wniosków w 2018 r., 39 w 2019 r., 52 w 2020 r., 41 w 2021 r., 15 w 2022 r.

²⁴ Na dzień 31 marca 2022 r.

W ww. okresie Marszałek wszczął i prowadził 40 postępowań z urzędu. Postępowania te zakończyły się wydaniem decyzji stwierdzających wygaśnięcie decyzji (38 decyzji) oraz cofnięciem koncesji (2 przypadki).

(akta kontroli str. 407-429)

2.4. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. Biuro prowadziło 231 postępowań koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych, w tym:

- 218 postępowań dotyczyło kruszyw naturalnych (piaski ze żwirem, piaski skaleniowo-kwarcowe),
- sześć – torfów,
- cztery – surowców ilastych,
- trzy – wód termalnych.

(akta kontroli str. 407-429)

2.5. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. Marszałek wydał 26 decyzji w sprawie zmiany, dwie – cofnięcia oraz 22 w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot.

(akta kontroli str. 407-429)

2.6. Marszałek w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wygasił 81 koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż, w tym:

- 77 dotyczyło kruszyw naturalnych (piaski ze żwirem, piaski skaleniowo-kwarcowe),
- trzy – torfu,
- jedna – surowców ilastych.

(akta kontroli str. 407-429)

2.7. Marszałek w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. zaopiniował 54 decyzje koncesyjne. Dotyczyły one 44 decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż i 10 o ich zmianie.

(akta kontroli str. 430-432)

2.8. Szczegółowa analiza 15 wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż zakończonych wydaniem koncesji w okresie objętym kontrolą²⁵ wykazała, że wszystkie koncesje na wydobywanie kopalin udzielono na podstawie wniosków, które spełniały wymagania określone w art. 24 ust. 1 i ust. 3 oraz 26 ust. 1 pgg. Zawierały one m.in.:

- nazwę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej,
- numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym²⁶ oraz numer identyfikacji podatkowej,
- oznaczenie właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków²⁷ oraz prawo wnioskodawcy do nieruchomości,
- czas na jaki miała być wydana koncesja oraz termin rozpoczęcia planowanej działalności,

²⁵ Dobór losowy.

²⁶ W przypadku gdy przedsiębiorca taki numer posiadał.

²⁷ Do wniosku dołączono wypis z ewidencji gruntów i budynków.

- informację o obszarach objętych formami ochrony przyrody,
- sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko określone w decyzji właściwego wójta lub burmistrza o środowiskowych uwarunkowaniach,
- wielkość i sposób zamierzonego wydobycia kopaliny,
- stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopalin towarzyszących,
- projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, do każdego wniosku dołączono załączniki graficzne zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych.

W każdym przypadku do wniosku dołączono m.in.:

- dowód istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej, tj. w 14 postępowaniach właściciele złoża, dysponujący prawem do informacji geologicznej sporządzili dokumentację geologiczną na własny koszt, a w jednym – podstawą do korzystania z informacji geologicznej była umowa ze Skarbem Państwa,
- kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną,
- projekt zagospodarowania złoża określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny,
- dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

Wszystkie wnioski zawierały informację o dysponowaniu środkami w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności²⁸. W trzech przypadkach wnioskodawcy dołączyli do wniosków dowody na potwierdzenie posiadania ww. środków (m.in. zaświadczenie o niezaleganiu z opłatą podatków i składek). W pozostałych przypadkach złożyli oświadczenie o dysponowaniu niezbędnymi środkami finansowymi, technicznymi i kadrowymi i nie załączali dowodów na ich dysponowanie. Marszałek nie wydał wytycznych wskazujących sposób realizacji obowiązku określonego w art. 24 ust. 1 pkt 4 pgg.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, iż pgg nie definiuje jakie dokumenty stanowią dowód posiadania środków, którymi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Zgodnie z art. 31 Prawa przedsiębiorców organ nie może żądać dokumentów, których konieczność przedstawienia nie wynika z przepisu prawa. W ocenie Geologa Wojewódzkiego przy dotychczasowym rozpatrywaniu wniosków o udzielenie koncesji oświadczenia przedsiębiorców o posiadanych środkach oraz informacje będące w posiadaniu organu koncesyjnego były wystarczające.

W każdym przypadku do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny dołączono decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. Geolog Wojewódzki wyjaśniła, iż ustalenia tych decyzji były wiążące dla organu koncesyjnego i były weryfikowane w zakresie zgodności z wnioskiem koncesyjnym i projektem zagospodarowania złoża stanowiącym załącznik do wniosku koncesyjnego. Nie wymagano natomiast przedłożenia decyzji o wyłączeniu z produkcji rolnej i leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne, w sytuacji gdy nieruchomości te nie były objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W jej ocenie nie było podstaw prawnych do żądania od przedsiębiorców dołączenia do wniosku o udzielenie koncesji decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolnej i leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze

²⁸ Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 4 prawa górniczego i geologicznego.

i nieleśne. Art. 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁹ nie wymaga, aby wydanie decyzji wyłączeniowej nastąpiło przed uzyskaniem koncesji (jak to jest w przypadku pozwolenia na budowę). Decyzje takie mogą być wydane po dniu faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, przez które należy rozumieć rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Termin rozpoczęcia działalności wydobywczej wiązał się natomiast z uprawomocnieniem się decyzji Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie³⁰ zatwierdzającej plan ruchu zakładu górniczego. Wskazała ponadto, iż podziela stanowisko zawarte w literaturze przedmiotu, iż w przypadku eksploatacji złoża metodą odkrywkową koniecznym może stać się uprzednie wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, jednakże obowiązek ten nie powinien być przedmiotem rozstrzygnięcia w koncesji. Ponadto wskazała, iż zgodnie ze stanowiskiem Ministra Środowiska wyrażonym w decyzji z dnia 9 października 2008 r.³¹ „stosownie do art. 16 ust 6 Prawa geologicznego i górniczego koncesja nie narusza wymagań wynikających z odrębnych przepisów. Oznacza to, że przedmiotem rozstrzygnięcia koncesyjnego nie mogą być sprawy w ogóle nieuregulowane Prawem geologicznym i górniczym, jak również odnoszące się do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Organowi koncesyjnemu nie wolno orzekać w tych sprawach, a ewentualne konsekwencje wynikające z ograniczeń dyktowanych innymi przepisami nie mogą być przedmiotem postępowania koncesyjnego”.

Analiza 15 wniosków o udzielenie koncesji wykazała, iż w jednym przypadku³² teren obszaru górniczego objętego koncesją stanowił w części grunt rolny zaliczony do klasy bonitacyjnej IIIb. Zgodnie z informacją uzyskaną w dniu 17 sierpnia 2022 r. od kierownika ruchu odkrywkowego Zakładu Górniczego „ŁAPKA 3” w części tekstowej planu ruchu zatwierdzonego decyzją Dyrektora OUG³³ wskazano, iż grunty klasy IIIb zostaną wyłączone z produkcji rolnej na cele nierolnicze zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wyłączenie to nastąpi przed przystąpieniem do robót górniczych na tych gruntach.

(akta kontroli str. 401-404, 433-463, 866-931)

2.9. Wszystkie poddane analizie decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych:

- Zawierały elementy wymagane ustawą pgg, tj. m.in.: oznaczenie nazwy złoża, rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, powierzchnię terenu objętego koncesją, czas obowiązywania koncesji, wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem³⁴.
- W sentencjach analizowanych decyzji organ koncesyjny, określając przestrzeń, w której miała być wykonywana działalność oraz granice terenu i obszaru górniczego, wskazał, że:
 - koncesja obejmuje złożę udokumentowane dokumentacją geologiczną, zatwierdzoną decyzją Marszałka,
 - obszar i teren górniczy wyznacza się zgodnie z załączoną do wniosku koncesyjnego mapą obszarów i terenów górniczych, zawierającą współrzędne

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.

³⁰ Dalej: OUG.

³¹ DGiKGp-477-41/5989/08/RR. Decyzja wydana na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. nr 228, poz. 1947 ze zm.).

³² Złoże Łapka 3 (koncesja GW.7422.73.2019).

³³ WAR.920.106.2019.2020.MB.

³⁴ Wskazywały na prowadzenie eksploatacji zgodnie z załączonym do wniosku projektem zagospodarowania złoża.

punktów załamania granic, bez wskazania w treści koncesji współrzędnych tych punktów.

Dyrektor Biura wyjaśniła, iż przestrzeń została w koncesjach objętych kontrolą określona poprzez wyznaczenie granic obszaru i terenu górniczego zgodnie z załączoną do wniosku koncesyjnego mapą obszaru i terenu górniczego, zawierającą współrzędne punktów załamania granic obszaru górniczego oraz wskazanie, że koncesja obejmuje udokumentowane złoża. Dodatkowo zapis, iż przedsiębiorca ma prawo wydobywania kopaliny wyłącznie w granicach udokumentowanego złoża, tj. w przestrzeni udokumentowanych operatywnych zasobów przemysłowych, określonych w projekcie zagospodarowania złoża, określa przestrzeń, w granicach której miała być wykonywana zamierzona działalność. Geolog Wojewódzka wskazała, iż trudno w koncesji jest wyznaczyć precyzyjnie trzeci wymiar przestrzeni, w granicach której miała być wykonywana zamierzona działalność, ponieważ budowa geologiczna jest zmienna i wyznaczenie rzędnych spągu złoża w koncesji jest niemożliwe. Głębokość do jakiej przedsiębiorca był upoważniony prowadzić wydobywanie określa projekt zagospodarowania złoża i dokumentacja geologiczna, które stanowią część wniosku koncesyjnego. W projekcie tym wyznaczana była nie tylko powierzchnia obszaru górniczego, ale również głębokość tego obszaru. Dopiero całość tych dokumentów, łącznie z koncesją, wskazuje w jakich granicach przedsiębiorca był uprawniony do wydobywania kopaliny.

- Termin rozpoczęcia działalności określano w decyzjach poprzez wskazanie, że może ono nastąpić po uprawomocnieniu się decyzji Dyrektora OUG o zatwierdzeniu planu ruchu zakładu górniczego (nie określano maksymalnego terminu w jakim może nastąpić rozpoczęcie działalności – co opisano w punkcie 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- Każdorazowo w decyzjach informowano przedsiębiorców m.in. o zasadach prowadzenia eksploatacji, obowiązku utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego oraz dokonywania wpłat na jego konto (w tym o terminie dokonywania wpłat), obowiązku prowadzenia ewidencji zasobów złoża kopaliny oraz sporządzaniu operatu ewidencyjnego, obowiązku przekazywania informacji o zmianie zasobów złoża oraz dokonywania opłaty eksploatacyjnej.
- W zakresie powierzchni złoża, obszaru górniczego, terenu górniczego, zasobów przemysłowych i wskaźnika wykorzystania zasobów przemysłowych decyzje były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania. W zakresie ochrony środowiska odwoływały się do warunków określonych decyzją o uwarunkowaniach środowiskowych, a w przypadku warunków wydobywania i eksploatacji – do projektu zagospodarowania złoża.
- Zawierały, zgodnie z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁵, elementy składowe decyzji, m.in. oznaczenie organu wydającego decyzję, podanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia i uzasadnienie, a także pouczenie o możliwości odwołania się.

Określając stronę postępowania administracyjnego organ w sentencji decyzji prawidłowo wskazywał podmiot, któremu udzielono koncesji. W 14 decyzjach, na 15 zbadanych, w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych wskazywał również jako strony postępowania właścicieli (użytkowników wieczystych). W dwóch przypadkach natomiast nieprawidłowo oznaczono strony decyzji bowiem: nie wskazano właścicieli nieruchomości bądź jako stronę

³⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

postępowania wskazano pełnomocnika spółki (co opisano w punkcie 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 464-584)

2.10. We wszystkich przypadkach³⁶ w toku postępowania koncesyjnego Marszałek, zgodnie z art. 23 ust. 2 a pkt 1 w związku z art. 7 pgg, występował o uzgodnienie z właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności wójtem lub burmistrzem możliwości prowadzenia działalności górniczej na terenie określonym w koncesji, przedkładając mu projekt decyzji. W 12 przypadkach Marszałek pozyskał ostateczne postanowienia o uzgodnieniu koncesji przez organ współdziałający. W trzech przypadkach, w związku z brakiem zajęcia przez organ współdziałający stanowiska w terminie 14 dni, zgodnie z art. 9 ust. 2 pgg, przedłożony projekt rozstrzygnięcia uznano za uzgodniony.

(akta kontroli str. 464-566)

2.11. W prowadzonych postępowaniach koncesyjnych objętych badaniem:

- Marszałek nie powziął informacji o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które mogło skutkować zawieszeniem postępowania w całości albo w części,
- organizacje ekologiczne nie wniosły odwołań,
- strony postępowania nie wniosły odwołań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Cztery decyzje spośród objętych badaniem opisanym w pkt 2.8 wystąpienia zostały wydane po nowelizacji³⁷ ustawy pgg i wejściu w życie od 13 maja 2021 r. zmian w treści art. 33 ww. ustawy, zostały zamieszczone w BIP w trybie przewidzianym art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie na okres 14 dni. Decyzje te zamieszczano w BIP niezwłocznie po ich wydaniu wraz z informacją o dacie udostępnienia treści decyzji.

Organ koncesyjny w pouczeniach czterech decyzji³⁸ wydanych po dniu 13 maja 2021 r. nie wskazywał, iż od ww. decyzji służy organizacji ekologicznej³⁹ prawo do wniesienia odwołania zgodnie z art. 86 g ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

Geolog Wojewódzki wyjaśniła iż, w jej ocenie, nie ma ustawowego obowiązku zamieszczania w pouczeniu decyzji takich zapisów. Informacje te zostały zamieszczone w BIP.

Ponadto, w wyniku badania 195 decyzji koncesyjnych, o którym mowa w pkt 2.14 wystąpienia stwierdzono, że pięć z tych decyzji zostało zamieszczonych w BIP z naruszeniem niezwłocznego terminu określonego w art. 72 ust. 6 ww. ustawy (co opisano w punkcie 4 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 464-594)

³⁶ Objętych badaniem, o którym mowa w pkt. 2.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Decyzje znak GW.7422.73.2021, GW.7422.63.2021, GW.7422.18.2022, GW.7422.30.2022.

³⁸ Decyzje znak GW.7422.73.2021, GW.7422.63.2021, GW.7422.18.2022, GW.7422.30.2022.

³⁹ Powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, także w przypadku gdy nie brała ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, lub stronie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

2.12. Analiza dokumentacji 10 wniosków⁴⁰ o przeniesienie oraz zmianę koncesji na wydobywanie kopalin stałych⁴¹ wykazała, że:

- Przeniesienia koncesji związane były z wstąpieniem w prawa i obowiązki przedsiębiorcy i nastąpiły na wniosek podmiotu, który ubiegał się o ich przeniesienie. Do wniosków załączono m.in. zgodę wnioskującego przedsiębiorcy na przyjęcie warunków określonych w koncesji, zgodę dotychczasowego koncesjonariusza na przeniesienie koncesji, dokument potwierdzający prawo do korzystania z nieruchomości gruntowej oraz dowód posiadania prawa do korzystania z informacji geologicznej, co było zgodne z treścią art. 36 ust. 1 i 3 ustawy pgg. Ponadto podmiot, na który była przenoszona koncesja, zgodnie z art. 36 ust. 6 pgg przedstawił dowód utworzenia rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górniczego i zgromadzenia na nim środków finansowych w wysokości odpowiadającej środkom finansowym zgromadzonym przez dotychczasowego przedsiębiorcę.
- Zmiany koncesji dokonano na wniosek przedsiębiorcy, któremu została ona udzielona. Wnioski przedsiębiorcy były zgodne⁴² z art. 24 i 26 ustawy pgg. We wszystkich przypadkach Marszałek zastosował przepisy dotyczące współdziałania z właściwym wójtem lub burmistrzem, tj. wystąpił o uzgodnienie zmiany koncesji.

Analiza ww. decyzji wykazała ponadto, iż w jednej organ nieprawidłowo określił stronę postępowania (co opisano punkcie 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 595-631)

2.13. W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał dwie decyzje o odmowie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin. W obu przypadkach odmowa udzielenia koncesji nastąpiła na podstawie przesłanek z art. 29 ust. 1 pgg, gdyż wnioskowana działalność uniemożliwiałaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem. W uzasadnieniach obu ww. decyzji odmownych podano m.in., że tereny objęte wnioskami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin nie były przeznaczone na wydobywanie kopalin. Od przedmiotowych decyzji nie wniesiono odwołań.

(akta kontroli str. 632-640)

2.14. Marszałek, zgodnie z art. 152 a ust. 3 i 4 pgg przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, tj. kopie decyzji o udzieleniu koncesji, zmianie lub przeniesieniu koncesji, cofnięciu albo stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji. Do decyzji tych załączono mapę obszaru górniczego i terenu górniczego. W 67 przypadkach na 195 zbadanych⁴³ przekazano ww. dokumenty w terminie określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, tj. w ciągu 4 dni od dnia, w którym stały się ostateczne. W jednym przypadku⁴⁴ dokumenty przekazano po uzyskaniu postanowienia o niedopuszczalności wniesienia odwołania przez Ministra Środowiska. W siedmiu przypadkach przekazanie ww. dokumentacji nastąpiło po upływie ww. terminu,

⁴⁰ Dobór losowy spośród wniosków o zmianę, przeniesienie lub wygaszenie koncesji. Wnioski o cofnięcie koncesji nie wystąpiły w okresie objętym kontrolą.

⁴¹ Dwóch wniosków o przeniesienie koncesji, ośmiu o zmianę koncesji.

⁴² Z zastosowaniem ww. przepisów odpowiednio.

⁴³ Badaniem objęto 100% decyzji o udzieleniu koncesji, jej zmianie, cofnięciu lub przeniesieniu na rzecz innego podmiotu, a także wygaśnięciu.

⁴⁴ GW.7422.27.2018.

a w 120 przekazano decyzje nieostateczne (co opisano w punkcie 5 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 585-593, 643-730)

2.15. W okresie objętym kontrolą w obowiązujących w Urzędzie zarządzeniach Marszałka dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej nie wskazano mechanizmów umożliwiających bieżącą kontrolę przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji oraz sposobu postępowania zmierzającego do usunięcia nieprawidłowości w przypadku ich stwierdzenia. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że monitorowanie postępowań prowadzonych przez pracowników odbywało się w oparciu o opracowany wewnętrznie na własne potrzeby wykaz spraw bieżących. W wykazie tym wskazywano: sprawę, wnioskodawcę, rodzaj sprawy, datę wpływu, pracownika odpowiedzialnego za jej rozpoznanie, uwagi – w których wskazywano etap postępowania. Wykaz prowadzony był od lutego 2019 r. Przed 2019 r. monitorowanie odbywało się na bieżąco, w oparciu o przydział spraw pracownikom do rozpoznania.

(akta kontroli str. 154-390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie zrealizowano, wynikający z art. 38 Prawa przedsiębiorców, obowiązek zamieszczenia w BIP na stronie podmiotowej Urzędu szczegółowej informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji. Informację taką zamieszczono w BIP dopiero 5 listopada 2018 r., tj. po ponad siedmiu miesiącach od wejścia w życie ww. przepisu. Informacja ta w pierwotnej wersji była niepełna, bowiem nie zawierała ona informacji o art. 24 a pgg. Ponadto nie była ona aktualizowana, gdyż do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie zawierała informacji o nowych, obowiązujących od 13 maja 2021 r., wymogach wynikających z art. 24 ust. 6 i art. 33 ust. 2 i 3 pgg.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, iż informacje w BIP uzupełniono⁴⁵ o ww. uregulowania, a opóźnienie w ich zamieszczeniu było skutkiem niedopatrzenia pracowników wynikającym z czasowych braków kadrowych oraz ilości prowadzonych postępowań. Spowodowane to było również wątpliwościami interpretacyjnymi.

(akta kontroli str. 391-405)

2. We sentencjach wszystkich analizowanych decyzji o udzieleniu koncesji nie wskazano maksymalnego terminu, w którym działalność winna być rozpoczęta. W decyzjach zaznaczono jedynie, że rozpoczęcie działalności może nastąpić po uprawomocnieniu się decyzji Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie, zatwierdzającego plan ruchu zakładu górniczego. Było to niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt 4 pgg, zgodnie z którym koncesja określa termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją.

Dyrektor Biura wyjaśniła, iż koncesja określa termin rozpoczęcia działalności w sposób opisowy. Z treści art. 30 ust. 1 pkt 4 pgg nie wynika, że w treści koncesji należy podać dokładną datę rozpoczęcia działalności.

Jednak NIK nie podziela powyższego poglądu i zwraca uwagę na to, że zgodnie z fachową literaturą⁴⁶ termin rozpoczęcia działalności może być określony jako maksymalny termin, w którym powinna być ona rozpoczęta.

⁴⁵ W trakcie kontroli NIK.

⁴⁶ Hubert Szwarcz, Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, Wrocław 2013, s. 239, 277.

Ponadto, tylko określenie terminu w sposób umożliwiający wskazanie jego bezskutecznego upływu, może spowodować cofnięcie koncesji na podstawie art. 37 ust. 1 pgg.

(akta kontroli str. 464-584)

3. W dwóch decyzjach o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin oraz jednej o zmianie koncesji⁴⁷ organ nieprawidłowo określił stronę postępowania. W dwóch decyzjach wskazał jako stronę postępowania pełnomocnika spółki, a w jednym przypadku jako stroną decyzji nie zostali wskazani właściciele gruntu, co było niezgodne z art. 41 pgg, określającego, iż stronami postępowań w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele.

Dyrektor Biura wyjaśnił, iż wynikało to z niedopatrzenia pracownika prowadzącego postępowanie.

(akta kontroli str. 529-540, 567-584, 597-606)

4. Informacje o wydaniu pięciu decyzji⁴⁸ o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża zamieszczono w BIP z naruszeniem terminu określonego w art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Informacje te opublikowano po upływie od 55 do 113 dni od daty wydania decyzji. Powyższy przepis stanowi natomiast, że podanie do publicznej wiadomości informacji o wydaniu decyzji powinno nastąpić niezwłocznie.

Dyrektor Biura wyjaśniła, iż w związku z wybuchem pandemii i poleceniem wykonywania pracy zdalnej warunki pracy były znacznie utrudnione. Zmiany wprowadzone w pgg zostały zauważone przez pracowników Biura Geologa z opóźnieniem. Po powzięciu informacji o nowym brzmieniu art. 33 pgg decyzje udzielające koncesje na wydobywanie kopaliny ze złoża, które zostały wydane po 13 maja 2021 r. niezwłocznie zamieszczono w BIP.

(akta kontroli str. 567-584, 642-642)

5. W przypadku siedmiu ze 195 wydanych w okresie objętym kontrolą decyzji koncesyjnych⁴⁹ kopie dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych zostały przekazane państwowej służbie geologicznej z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 70 dni w stosunku do 14 – dniowego terminu wynikającego z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Ponadto, w 120 przypadkach instytutowi prowadzącemu rejestr przekazano kopie decyzji zanim stały się one ostateczne, co również było niezgodne z ww. przepisem.

Geolog Wojewódzki wyjaśniła, przytaczając uregulowania art. 40 ust. 1 pgg, § 4 ust. 2 i § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, że Biuro stoi na stanowisku, że wyłącznie decyzje o udzieleniu koncesji oraz decyzje o zmianie koncesji wraz z wymaganymi dokumentami organ przekazuje prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne. Decyzje o zmianie (z wyjątkiem decyzji o zmianie koncesji w zakresie zmiany obszaru i terenu górniczego) lub przeniesieniu koncesji, decyzje o cofnięciu albo stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji powinny być przekazane państwowej służbie geologicznej niezwłocznie. Po uwzględnieniu takiej wykładni przepisu,

⁴⁷ GW.7422.30.2018, GW.7422.43.2020 oraz GW.7422.101.2018 .

⁴⁸ GW.7422.28.2021 z dnia 17 czerwca 2021 r., GW.7422.34.2021 z dnia 28 lipca 2021 r., GW.7422.29.2021 z dnia 23 lipca 2021 r., GW.7422.22.2021 z dnia 22 czerwca 2021 r., GW.7422.21.2021 z dnia 26 maja 2021 r.

⁴⁹ Badaniem objęto decyzje wydane w wyniku wszczęcia postępowania na wniosek oraz z urzędu.

w ocenie Geologa tylko sześć decyzji przekazano państwowej służbie geologicznej, mimo iż nie stały się ostateczne. Miało to miejsce głównie z uwagi na udostępnienie w BIP z opóźnieniem. W sześciu przypadkach przekazanie decyzji nastąpiło z naruszeniem terminu z uwagi na niedopatrzenie pracowników spowodowane utrudnionymi warunkami pracy w związku z wykonywaniem pracy zdalnej podczas panującego w całym kraju stanu epidemii. W jednym przypadku nastąpiło jednodniowe opóźnienie spowodowane brakiem możliwości podpisania pisma przez osobę upoważnioną, w związku z wykonywaniem pracy zdalnej.

Należy zauważyć, wbrew stanowisku zawartemu w powyższych wyjaśnieniach, iż przepis § 4 ust. 2 w związku § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla nie wprowadza rozróżnienia w obowiązku przekazywania kopii decyzji w zależności od przedmiotu decyzji. Wskazano w nim bowiem zarówno decyzje o udzieleniu, jej zmianie lub przeniesieniu oraz o cofnięciu lub stwierdzeniu wygaśnięcia. Ponadto § 5 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi jasno, że przekazaniu podlegają kopie decyzji ostatecznych.

(akta kontroli str. 401-404, 567-572, 585-593, 643-730)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą prowadząc w Urzędzie postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów prawidłowo stosowano przepisy ustawy pgg. Rzetelnie analizowano wnioski o udzielenie koncesji w zakresie ich kompletności. Decyzje koncesyjne zawierały wszystkie elementy wymagane ww. ustawą. Stwierdzono jednakże nieprawidłowości w zakresie przekazywania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych, zamieszczania informacji w BIP, nie wskazywano maksymalnego terminu, w którym działalność objęta koncesją winna być rozpoczęta oraz nieprawidłowego oznaczania stron postępowania.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

3.1. W okresie objętym kontrolą na stronie BIP Urzędu⁵⁰ udostępniono ogólny schemat kontroli przedsiębiorców wydobywających kopalinę ze złóż na terenie województwa warmińsko-mazurskiego wraz z opisem procedury kontrolnej. Zgodnie z ww. procedurą w trakcie kontroli sprawdzeniu miało podlegać:

- przestrzeganie warunków określonych w decyzji koncesyjnej,
- posiadanie wymaganych dokumentów⁵¹,
- prowadzenie działalności wydobywczej zgodnie z projektem zagospodarowania złoża,
- czy prowadzenie ruchu zakładu górniczego odbywa się pod kierownictwem kierownika ruchu zakładu górniczego i osób dozoru ruchu zakładu górniczego,
- sprawdzenie ilości wydobytej kopaliny ze złoża,
- dokonanie obmiaru wyrobisk górniczych oraz sprawdzenie czy przedsiębiorca wydobywa kopalinę wyłącznie w przestrzeni udokumentowanych operatywnych zasobów przemysłowych, określonych w projekcie zagospodarowania złoża,

⁵⁰ <https://bip.warmia.mazury.pl/951/ogolny-schemat-procedury-kontroli-przedsiębiorców-wydobywających-kopalinę-ze-złóż-na-terenie-województwa-warmińsko-mazurskiego.html>.

⁵¹ Zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego, operatów ewidencyjnych zasobów złoża kopaliny, dokumentacji mierniczo-geologicznej, aktualnego wyciągu z rachunku bankowego, na którym są gromadzone środki na fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz informacje o sposobie ich wykorzystania.

- porównanie ilości wydobytej kopaliny zadeklarowanej przez przedsiębiorcę do opłat eksploatacyjnych z ilością wyliczoną w operacie ewidencyjnym oraz wynikami obmiaru wyrobisk.

(akta kontroli str. 731-734)

3.2. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą kryteriami wyboru przedsiębiorców do kontroli była m.in. wielkość złoża podlegającego eksploatacji, okres obowiązywania koncesji, wyniki poprzednich kontroli i stan realizacji zaleceń z nich wynikających, niewypełnianie warunków realizacji koncesji (w tym obowiązków informacyjnych o ilości wydobywanej kopaliny oraz zmianach zasobów złoża) oraz porównanie ilości wydobytej kopaliny z zestawieniami zmian zasobów.

(akta kontroli str. 359-364)

3.3. W okresie objętym kontrolą zaplanowano do przeprowadzenia łącznie 90 kontroli (po 20 w latach 2018-2021 oraz 10 w 2022 r.). W 2022 r. zaplanowano ich o 10 mniej w porównaniu do lat poprzednich, co spowodowane było, według Dyrektora Biura, brakami kadrowymi.

Na 90 zaplanowanych kontroli zrealizowano 40 (20 w 2018 r. – 100% planu, 12 w 2019 r. – 60%, po 4 w 2020 r. i 2021 r. – 20%, a w 2022 r., do 31 marca, ich nie podjęto). Ponadto w 2022 r. przeprowadzono jedną kontrolę doraźną.

Niepełna realizacji planu kontroli w 2019 r. (niezrealizowanie ośmiu kontroli) oraz ich niepodjęcie w 2022 r. (do 31 marca) spowodowane było, według Geologa Wojewódzkiego, brakami kadrowymi oraz koniecznością realizacji innych spraw należących do BGW. Dyrektor Biura wskazał, że zaplanowane kontrole w 2022 r. zostaną przeprowadzone w drugim półroczu tego roku. Wyjaśnił, że niezrealizowanie po 16 kontroli w latach 2020-2021 spowodowane było wprowadzonym stanem pandemii koronawirusa.

Spośród 110 koncesji obowiązujących w analizowanym okresie, kontrolami objęto 91 z nich. Jako przyczynę nieobjęcia kontrolami wszystkich koncesji obowiązujących w badanym okresie, Geolog Wojewódzki wskazał: braki kadrowe oraz konieczność realizacji innych spraw należących do BGW.

(akta kontroli str. 359-364, 735-766)

3.4. Szczegółowa analiza 15 kontroli wypełniania warunków udzielonych koncesji przeprowadzonych przez Biuro wykazała, że:

- Kontrole przeprowadzono w oparciu o obowiązującą w Urzędzie procedurę.
- W ich wyniku w 12 przypadkach stwierdzono niewypełnianie warunków określonych w koncesji. Naruszenia te nie były związane z ochroną środowiska. Dotyczyły one natomiast m.in.:
 - prowadzenia działalności poza granicami złoża (pięć przypadków),
 - braku zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego (cztery przypadki),
 - braku operatu ewidencyjnego (jeden przypadek),
 - braku oznakowania w sposób trwały punktów załamania granic obszaru górniczego (dwa przypadki).

W związku z brakiem operatu ewidencyjnego oraz z brakiem oznakowania w sposób trwały punktów załamania granic złoża i obszaru górniczego przedsiębiorcy sami zobowiązali się do ich przedłożenia oraz oznakowania terenu. Brakujące dokumenty oraz informacja o dokonaniu oznakowania zostały przedłożone organowi koncesyjnemu.

Postępowanie Urzędu wobec przedsiębiorców naruszających warunki koncesji w związku z prowadzeniem działalności poza granicami złoża oraz w związku z brakiem zatwierdzonego planu ruchu opisano w punkcie 3.8 wystąpienia pokontrolnego.

- Kontrolowano prawidłowość gromadzenia przez przedsiębiorców środków funduszu likwidacji zakładu górniczego. We wszystkich przypadkach, w których przedsiębiorca zadeklarował do opłat wydobywanie kopaliny (10 kontroli na 15 przeprowadzonych), kontrolujący dokonali sprawdzenia środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, tj. funduszu, o którym mowa w art. 128 pgg. Środki zgromadzone na wyodrębnionym koncie wynosiły w dziewięciu przypadkach nie mniej niż 10% należnej opłaty eksploatacyjnej. W jednym przypadku, w którym środki te były niższe, przyjęto oświadczenie przedsiębiorcy, iż brakująca kwota została przeznaczona na częściową rekultywację wyrobiska.

(akta kontroli str. 767-799)

3.5. Z analizy dokumentacji 15 kontroli dotyczących wypełniania warunków udzielonych koncesji wynika, że nie wystąpiły przypadki niewykonania przez przedsiębiorcę postanowień organu koncesyjnego wzywającego do usunięcia naruszeń.

(akta kontroli str. 768-777)

3.6. Analiza dokumentacji ww. 15 kontroli wykazała, iż nie wystąpiły przypadki cofnięcia lub ograniczenia koncesji, bez odszkodowania w związku z niewykonaniem przez przedsiębiorcę postanowienia organu koncesyjnego, wzywającego do usunięcia naruszeń w terminie określonym przez organ koncesyjny (art. 37 ust. 2 ustawy pgg) lub w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 37 ust. 4-7 ustawy pgg. Nie wystąpiły również przypadki umorzenia przez organ postępowania na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy pgg.

(akta kontroli str. 768-777)

3.7. W jednym przypadku⁵², spośród 15 analizowanych kontroli, naliczono opłatę dodatkową w wysokości 14 538 zł na skutek stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, związanych z prowadzeniem eksploatacji poza obszarem górniczym.

W czterech innych przypadkach prowadzenia eksploatacji poza obszarem górniczym nie naliczono opłat dodatkowych. Dotyczyło to kontroli przeprowadzonych w dniu:

- 10 września 2019 r. (GW.7462.8.2019 – złoże piasków skaleniowo-kwarcowych Witramowo III), gdzie stwierdzono naruszenie granicy obszaru górniczego na długości ok. 50 m oraz prowadzenie eksploatacji poniżej spągu udokumentowanego złoża, również w trakcie kontroli z dnia 24 września 2021 r. stwierdzono eksploatację poniżej granic udokumentowanego złoża (1,5–2 m poniżej rzędnych),
- 14-15 maja 2019 r. (GW.7462.6.2019 – złoże piasku ze żwirem – Łęgowo V) – stwierdzono naruszenie granic złoża poprzez prowadzenie eksploatacji poza granicami udokumentowanego złoża,
- 20 lutego 2020 r. (GW.7462.3.2020 – złoże piasku ze żwirem – Stoczek) – stwierdzono m.in. naruszenie obszaru górniczego na powierzchni 203 m²,

⁵² W związku z prowadzeniem działalności poza granicami złoża piasku ze żwirem – Zebrun III kontrola nr GW.7462.2.2019.

- 24 listopada 2021 r. (GW.7462.8.2021 – złoża piasku Kamiennik Wielki I) – stwierdzono przekroczenie pionowych granic złoża oraz obszaru górniczego na długości 180 m.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nienaliczenia kar dodatkowych w ww. przypadkach Dyrektor Biura podał, że w przypadku złoża:

- Witramowo III – w operacie ewidencyjnym zasobów złoża z piasków skaleniowo-kwarcowych z 2021 r. geolog stwierdził, że kopalina, która została wydobyta poniżej udokumentowanego spagu kwalifikuje się do przyrostu zasobów złoża z tytułu jego lepszego rozpoznania;
- Łęgowo V – naruszenie granicy było, według niego, niewielkie – 460 m² (w tym skarpa 240 m², wyrobisko 220 m²), o wielkość dwóch przeciętnych domów jednorodzinnych, w tym skarpa gdzie przeważnie nie prowadzi się działalności. W ocenie Dyrektora Biura nie wypełniało ono znamion rażącego naruszenia, biorąc pod uwagę wielkość złoża ok. 21,1 tys. m²;
- Stoczek – naruszenie granicy – 203 m² (wielkość przeciętnego domu jednorodzinnego) byłoby, w ocenie Dyrektora Biura, niewielkie i nie wypełniało znamion rażącego naruszenia, biorąc pod uwagę, że wielkość złoża wynosiła ok. 55 tys. m²;
- Kamiennik Wielki I – naruszenie mogło nastąpić na skutek obsunięcia skarpy.

(akta kontroli str. 359-364, 768-777)

3.8. Analiza 12 kontroli, w trakcie których stwierdzono, że działalność jest wykonywana z naruszeniem warunków określonych w koncesji wykazała, że organ koncesyjny wydał:

- cztery decyzje administracyjne (z rygorem natychmiastowej wykonalności), nakazujące wstrzymanie działalności do czasu uprawomocnienia się decyzji Dyrektora OUG w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego w związku ze stwierdzeniem braku zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego,
- trzy decyzje administracyjne (z rygorem natychmiastowej wykonalności), nakazujące wstrzymanie działalności poza granicami złoża.

W jednym przypadku Marszałek nie skorzystał z uprawnienia do wydania decyzji administracyjnej. Dotyczyło to stwierdzenia naruszenia obszaru górniczego na powierzchni 203 m², podczas kontroli przeprowadzonej 20 lutego 2020 r.⁵³ Termin ważności kontrolowanej koncesji mijał 31 marca 2020 r. Przedsiębiorca po przeprowadzeniu kontroli (a przed upływem terminu ważności koncesji) nie wystąpił z wnioskiem o wydanie nowej koncesji na eksploatację tego złoża. W wyjaśnieniach Geolog Wojewódzki podał, że w związku z zaistniałą sytuacją uznano za niecelowe wydawanie decyzji administracyjnej nakazującej wstrzymanie działalności poza granicami złoża.

W drugim przypadku zostało wszczęte postępowanie w sprawie wstrzymania działalności poza granicami złoża, w trakcie którego przedsiębiorca usunął nieprawidłowość dotyczącą wydobywania poza granicami złoża⁵⁴. W związku z powyższym postępowanie zostało umorzone.

(akta kontroli str. akta kontroli str. 359-364, 768-777)

⁵³ Kontrola nr GW.7462.3.2020.

⁵⁴ Obsunięcie skarpy.

3.9. Analiza 15 badanych spraw⁵⁵ wykazała, iż do organu koncesyjnego we wszystkich wymaganych przypadkach wpłynęło od przedsiębiorców 28 informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku. W 12 przypadkach przedłożona ona została Marszałkowi w terminie określonym w art. 101 ust. 8 pgg, tj. do 15 marca. W 16 przypadkach Marszałek otrzymał ww. informację z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 220 dni.

W pięciu przypadkach, w których opóźnienie w złożeniu deklaracji przekroczyło 30 dni, Marszałek:

- w dwóch przypadkach skierował do koncesjonariusza pismo, w którym wezwał do niezwłocznego przedłożenia informacji o zmianie zasobów złoża, informując, iż niedopełnienie ciążących na przedsiębiorcy obowiązków w zakresie prowadzenia ewidencji zasobów złoża kopaliny m.in. w zakresie przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża zagrożone jest karą grzywny,
- w jednym przypadku⁵⁶ w stosunku do przedsiębiorcy wszczął i przeprowadził kontrolę terenową zakończoną decyzją o wstrzymaniu działalności górniczej,
- w trzech przypadkach⁵⁷ nie wystosowano stosowych wezwań.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, iż z uwagi na to, że sprawy dotyczące opłat eksploatacyjnych i zmian zasobów złoża przypisane były w Biurze do jednego stanowiska, przy tak dużej liczbie koncesji, nie było możliwe niezwłoczne wysyłanie wezwań do uzupełnienia informacji. Praktyką Biura było zbiorcze przygotowywanie wezwań do przedsiębiorców, którzy nie przesyłali wymaganych prawem informacji, w późniejszym terminie. Do wskazanych przedsiębiorców nie wysłano wezwań, ponieważ złożyli informacje dotyczące zmian zasobów złoża Z-1 przed zamierzonym terminem wysłania do nich stosownych pism.

(akta kontroli str. 401-405, 800-821)

Informacje o zmianie zasobów złoża przekazane Marszałkowi zawierały dane dotyczące stanu zasobów złoża kopaliny, przyrostów oraz ubytków w tych zasobach, wymagane rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny⁵⁸ oraz były zgodne z danymi zawartymi w projekcie zagospodarowania złoża⁵⁹.

Dyrektor Biura wyjaśnił, iż przedłożone zestawienia zmian zasobów złoża kopaliny (Z-1) były przedmiotem analizy polegającej na porównywaniu ilości kopaliny zgłoszonej przez przedsiębiorcę do opłat z ilością ubytku zasobów wskazanych w Z-1. W przypadku stwierdzenia różnic prowadzono postępowanie wyjaśniające w celu określenia faktycznej wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej i wydawano stosowne decyzje.

(akta kontroli str. 401-405, 800-821)

⁵⁵ Badanie przeprowadzono na wytypowanej do szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej udzielonych koncesji, o której mowa w pkt. 2.8 wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁶ Przedsiębiorca, któremu udzielono koncesji GW.7422.44.2020.

⁵⁷ Dotyczy przedsiębiorców, którym udzielono koncesji GW.7422.73.2019 (informacja za 2019 r.), GW.7422.44.2020 (za 2021 r.) oraz GW.7422.80.202 (za 2021 r.).

⁵⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 998.

⁵⁹ Dołączonym do wniosku o udzielenie koncesji, z uwzględnieniem zmian w projekcie zagospodarowania złoża dokonanych po dniu udzielenia koncesji.

3.10. Analiza 15 badanych spraw⁶⁰, w ramach których do organu koncesyjnego wpłynęło łącznie 37 informacji przedsiębiorców dotyczących opłat za wydobyta kopalinę, o których mowa w art. 137 ust. 3 pgg wykazała, iż:

- W pięciu przypadkach Geolog Wojewódzki wzywał pisemnie przedsiębiorców do wywiązania się z tego obowiązku.
- W 12 przypadkach ww. informacje wpłynęły do Marszałka w terminie określonym w art. 137 ust. 2 pgg, natomiast w 25 przypadkach z naruszeniem ww. terminu.
- We wszystkich 37 przypadkach informacje te zawierały dane określone w art. 137 ust. 3 pgg, tj. dane identyfikujące przedsiębiorcę, nazwę złoża, numer koncesji na wydobywanie kopaliny z tego złoża, rodzaj i ilość kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym, przyjętą stawkę oraz wysokość ustalonej opłaty, w tym przypadającej gminie, na terenie której była prowadzona działalność, oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW).
- W 35 przypadkach przedsiębiorcy wywiązali się z obowiązku określonego w art. 134 pgg, tj. samodzielnego ustalenia wysokości opłaty eksploatacyjnej należnej za okres rozliczeniowy. Przy ustaleniu opłaty eksploatacyjnej przyjęli właściwą stawkę eksploatacyjną⁶¹ oraz ilość kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego i pozabilansowego w okresie rozliczeniowym, zgodną z wykazaną w formularzu Z-1. W pozostałych dwóch przypadkach, w których zastosowano niewłaściwą stawkę bądź ilość wydobytej kopaliny, Marszałek wydał decyzję określającą wysokość należnej opłaty.
- W 31 przypadkach, w których nastąpiło wydobywanie, do ww. informacji dołączono dowody wpłat potwierdzające wniesienie ww. opłaty na rachunek NFOŚiGW. W jednym przypadku, w którym nie dołączono wpłaty na rachunek bankowy gminy, na terenie której była prowadzona działalność, Marszałek wydał decyzję w trybie art. 138 pgg. Natomiast w pozostałych przypadkach dołączono dowody wpłat na rachunek bankowy gminy.
- W ośmiu przypadkach przedłożone dowody wpłat wskazywały, iż ustalona kwota opłaty eksploatacyjnej dokonana została na rachunki bankowe wierzycieli po terminie określonym w art. 137 ust. 2 pgg. W siedmiu z nich organ koncesyjny w drodze decyzji określił wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. W jednym przypadku decyzja taka nie została wydana do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał, na podstawie art. 138 pgg, 10 decyzji, w których określił wysokość należnej opłaty na łączną kwotę 451,9 tys. zł.

Przyjęte w Biurze mechanizmy monitorowania wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej i realizowania obowiązku informacyjnego polegały m.in. na prowadzeniu przez pracownika, dla każdego koncesjonowanego złoża, akt ułatwiających ewidencję ilości zgłoszonej do opłat. Prowadził on również rejestr przedsiębiorców posiadających aktualne koncesje, z podziałem na złoża oraz okresy rozliczeniowe ułatwiające monitorowanie przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z ustawowego obowiązku przedkładania informacji o ilości wydobytej kopaliny. W przypadku brakujących informacji przygotowywał pisma informujące przedsiębiorców o upływie terminu przedłożenia

⁶⁰ Badanie przeprowadzono na wytypowanej do szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej udzielonych koncesji, o której mowa w pkt. 2.8 wystąpienia pokontrolnego.

⁶¹ Ogłoszone zgodnie z art. 136 ust. 2 przez ministra właściwego do spraw środowiska w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski.

organowi koncesyjnemu wymaganych prawem dokumentów. W razie stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał wpłaty opłaty w terminie lub dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, wydawana była decyzja, określająca wysokość należnej opłaty w danym okresie rozliczeniowym. Weryfikowana była również ilość kopaliny zadeklarowana przez przedsiębiorcę do opłat eksploatacyjnych z coroczną informacją o zmianach zasobów złoża, sporządzaną na podstawie operatu ewidencyjnego zasobów złoża kopaliny. W przypadku stwierdzenia różnic prowadzone było postępowanie wyjaśniające w celu określenia faktycznej wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej i wydawane były stosowne decyzje.

Na stronie Urzędu⁶² zamieszczone były niezbędne informacje dotyczące opłaty eksploatacyjnej oraz okresu rozliczeniowego z tytułu opłaty eksploatacyjnej.

(akta kontroli str. 567-572, 828-857)

3.11. W okresie objętym kontrolą do Biura wpłynęły cztery informacje dotyczące nielegalnej eksploatacji złóż⁶³. W trzech przypadkach były one anonimowe, a jedna pochodziła od mieszkańców miejscowości, w pobliżu której dokonywano ww. eksploatacji. W trzech przypadkach Biuro przekazało ww. informacje, zgodnie z właściwością, do OUG.

W okresie objętym kontrolą Biuro, w wyniku własnych działań, nie powzięło informacji o przypadkach nielegalnej eksploatacji.

(akta kontroli str. 858-859)

3.12. W okresie objętym kontrolą Marszałek nie zawarł umowy lub porozumienia z innymi podmiotami w celu przeciwdziałania nielegalnej działalności wydobywczej.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, iż sprawy nielegalnej eksploatacji nie należały do kompetencji wojewódzkiej administracji geologicznej i brak było możliwości oceny konieczności zawierania porozumień i umów z innymi podmiotami w celu przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji.

Do Biura wpływały natomiast pisma od organów prowadzących postępowanie podatkowe, karne, karno-skarbowe oraz podatkowe, cywilne i egzekucyjne dotyczące naruszeń prawa górniczego i geologicznego. Biuro udzielało informacji dotyczącej prowadzonych postępowań koncesyjnych.

(akta kontroli str. 860-862)

3.13. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga⁶⁴ związana z udzielaniem koncesji. Podnoszono w niej nienależyte wykonywanie przez Marszałka zadań związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego (m.in. jego przewlekłość), udzieleniem koncesji i jej wygaszeniem. Skarga została rozpatrzona w terminie miesiąca od jej otrzymania. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zawierało elementy wskazane w art. 238 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. oznaczenie organu, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie.

(akta kontroli str. 860-865)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

⁶² <https://bip.warmia.mazury.pl/informacja/1004/przyjmowanie-informacji-dotyczacej-oplaty-eksploatacyjnej-zawydobyta-kopalin.html>

⁶³ W jednym przypadku Urząd otrzymał do wiadomości informację skierowaną do prokuratury.

⁶⁴ Sprawa znak: GW.1510.1.2021.

W jednym⁶⁵ z ośmiu badanych przypadków, w których przedsiębiorca dokonał wpłaty za II półrocze 2021 r. na rachunki bankowe wierzycieli w kwocie niższej niż należna, Marszałek nie wydał⁶⁶ decyzji określającej wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. Było to niezgodne z art. 138 pgg, zgodnie z którym w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, organ koncesyjny określa, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy. Zgodnie z informacją dotyczącą opłaty za wydobytą kopalinę kwota należnej opłaty wynosiła 25 256 zł (w tym 10 102,49 zł przypadająca NFOŚiGW). Przedsiębiorca załączył dowody wpłaty na kwotę 10 506,56 zł⁶⁷ (w tym na rachunki NFOŚiGW w kwocie 4 202,62 zł).

Dyrektor Biura wyjaśnił, iż do organu koncesyjnego wpłynęła informacja dotycząca opłaty za wydobytą kopalinę. Analiza informacji wykazała, iż przedsiębiorca prawidłowo określił wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej, ale dokonał przelewu tylko części należnej opłaty. Do ww. informacji załączono również pisma dotyczące przeksięgowania nadpłat z innego złoża. Mając na uwadze brak informacji od wierzycieli o przeksięgowaniu wpłaty oraz fakt dokonania wpłaty przez przedsiębiorcę w wysokości innej niż należna organ koncesyjny decyzją z dnia 1 sierpnia 2022 r. znak GW.7461.127.2022 określił przedsiębiorcy wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę.

NIK zauważył, że wydanie ww. decyzji nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 175 dni po otrzymaniu od przedsiębiorcy informacji o zaniżonych kwotach tej opłaty.

(akta kontroli str. 567-572, 843-850)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie ustanowiono skuteczne mechanizmy monitoringu realizacji warunków udzielonych koncesji. Opracowano mechanizmy bieżącego monitorowania warunków udzielonych koncesji, w wyniku czego Marszałek posiadał m.in. informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz uiszczeniu opłaty eksploatacyjnej. Przeprowadzano również planowe kontrole wywiązywania się przedsiębiorców z warunków udzielonych im koncesji. Wprawdzie wykonanie planu kontroli było niepełne, jednak spowodowane to było okresem panującym w kraju pandemii oraz niepełną obsadą etatową. Podejmowano również działania w związku ze stwierdzeniem naruszenia lub rażącego naruszenia warunków udzielonych koncesji, wydając stosowne decyzje. Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca naruszenia art. 138 pgg poprzez niewydanie decyzji określającej wysokość opłaty eksploatacyjnej w sytuacji stwierdzenia, że przedsiębiorca dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, została usunięta w trakcie czynności kontrolnych.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku z podjętymi w trakcie kontroli działaniami w zakresie nieprawidłowości dotyczących zamieszczania na stronach BIP informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża oraz niewydania decyzji określającej wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej NIK nie formułuje wniosków w tych sprawach. W przypadku pozostałych stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

⁶⁵ Dotyczy złoża Siemianowo II (koncesja GW.7422.25.2020).

⁶⁶ Do dnia 27 lipca 2022 r.

⁶⁷ Wpłata dotyczyła dwóch złóż Siemianowo I i Siemianowo II.

Wnioski

1. Określanie w decyzjach o udzieleniu koncesji terminu rozpoczęcia działalności określonej koncesją poprzez wskazanie maksymalnego terminu, w którym działalność winna być rozpoczęta.
2. Prawidłowe oznaczanie stron postępowań koncesyjnych.
3. Terminowe przekazywanie państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych oraz przekazywanie ich dopiero po uprawomocnieniu się decyzji koncesyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 24 sierpnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Piotr Wanic
Wicedyrektor

Kontroler
Agnieszka Kielbik
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis