



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.009.02.2022

Pan
Andrzej Wiczowski
Starosta Powiatu Ostródzkiego
Starostwo Powiatowe w Ostródzie
ul. Jana III Sobieskiego 5
14-100 Ostróda

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostródzie (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wiczkowski – Starosta Ostródzki od 1 grudnia 2014 r.
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 29 czerwca 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	Rafał Dmytrenko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/67/2022 z 16 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie zatrudniano geologa powiatowego, a do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych wyznaczono pracownika w odpowiedniej komórce organizacyjnej. Prawdłowo stosowano przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³ (dalej: ustawa pgg) przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych. Stwierdzono bowiem, że rzetelnie analizowano wnioski koncesyjne, uzyskując od właściwych organów opinie i uzgodnienia, a wydane decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy, tj. m.in. oznaczenie nazwy złoża, przestrzeń wykonywania działalności oraz czas obowiązywania koncesji. Pracownicy Starostwa należycie monitorowali wywiązywanie się przez przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji, tj. m.in. przeprowadzali kontrole doraźne oraz sprawdzali sposób realizacji zaleceń pokontrolnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- 1) niezatrudnienia w Starostwie pracownika na stanowisku geologa powiatowego, co było wymagane art. 156 ust. 2 pkt 3 pgg,
- 2) niezamieszczenia do 21 czerwca 2022 r. w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Starostwa (dalej: BIP) ogólnego schematu procedur kontroli

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

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

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.

przedsiębiorców, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa,

- 3) przekroczenia, w przypadku trzech wydanych decyzji koncesyjnych (50% badanych⁴), wynikającego z rozporządzenia Ministra Środowiska z 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁵, terminu przekazania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ 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 objęty kontrolą w Starostwie nie zatrudniono pracownika na stanowisku geologa powiatowego (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości). (akta kontroli str. 3-4) 1.2 W okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji przypisano w zakresie czynności jednego pracownika Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa (dalej „Wydział”). Czynności te obejmowały: — przygotowanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, — przygotowywanie decyzji na przeniesienie koncesji, — przyjmowanie zgłoszeń o zamiarze wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych do zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności, — nadzór na przestrzeganiem warunków określonych w koncesji dla przedsiębiorców eksploatujących kruszywo naturalne, — prowadzenie postępowania w stosunku do podmiotów wykonujących działalność bez wymaganej koncesji, — prowadzenie archiwum geologicznego. Ww. pracownik posiadał wykształcenie wyższe rolnicze w zakresie zarządzania i marketingu w agrobiznesie oraz ukończył 3-semestralne uniwersyteckie studia podyplomowe w zakresie geologii na Wydziale Nauk Geograficznych i Geologicznych. (akta kontroli str. 5-50,51-56,752-753)

⁴ Badaniem objęto dokumentację wszystkich sześciu postępowań w sprawie wydania koncesji, przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą.

⁵ Dz.U. poz. 1469.

⁶ 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.

1.3 Zagadnienia związane z udzielaniem w Starostwie koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowanie ich warunków nie były w latach 2018-2022 (do czasu zakończenia kontroli NIK) przedmiotem kontroli zewnętrznych, ani audytów wewnętrznych. W ww. zakresie miały natomiast miejsce dwie kontrole wewnętrzne przeprowadzone przez Wydział, tj. w 2019 r. – w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach koncesyjnych na eksploatację kopalin oraz w 2021 r. – w zakresie realizacji zadań wynikających z prawa geologicznego i górniczego.

W jednej z tych kontroli (z 2021 r.) ujawniono uchybienia, które dotyczyły m.in.:

- wydania dwóch decyzji administracyjnych po upływie ponad miesiąca od wszczęcia postępowania, bez prawidłowego przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy,
- braku opatrzenia decyzji i postanowień administracyjnych odpowiednią metryką sprawy (dotyczyło wszystkich przypadków badanych przez Wydział w 2021 r.).

W wyniku ww. kontroli wewnętrznej pracownik został pouczony o konieczności wywiązywania się z ww. obowiązków.

(akta kontroli str.57-59)

1.4 W Starostwie w Wydziale Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa dokonywano raz w roku identyfikacji i analizy ryzyk w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji, dokumentując przeprowadzane czynności odpowiednim kwestionariuszem. W każdym roku określano ten sam cel/zadanie odnośnie identyfikacji i analizy ryzyka, tj. „Realizacja zadań z zakresu prawa geologicznego i górniczego, w tym wydawanie decyzji koncesyjnych oraz prowadzenie nadzoru nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach koncesyjnych na eksploatację kopalin”. Również w każdym roku dokonywano identyfikacji tych samych ryzyk, które dotyczyły m.in.:

- wydawania wadliwych decyzji,
- skomplikowanego charakteru spraw,
- długotrwałych absencji pracownika.

W kwestionariuszach jako środki zaradcze dla ograniczenia ryzyk wskazano udział w szkoleniach oraz kontrolę projektu decyzji pod kątem formalno-prawnym przez radcę prawnego, gdyby wystąpiła taka potrzeba. Poziom ryzyka dla przedmiotowego zadania został sklasyfikowany jako wysoki i otrzymał 9 punktów, tj. iloczyn wskaźnika dotyczącego skutków wystąpienia ryzyka (3 pkt) i wskaźnika prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka (3 pkt).

(akta kontroli str.59-96)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objęty kontrolą w Starostwie nie został zatrudniony pracownik na stanowisku geologa powiatowego, co było wymagane art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy pgg.

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z ustawą pgg oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii⁷ zadania z zakresu geologii może wykonywać m.in. pracownik posiadający wykształcenie wyższe oraz ukończone co najmniej dwusemestralne studia podyplomowe z tego zakresu. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych na stanowisku geologa może być zatrudniona osoba posiadająca wykształcenie wyższe oraz 5 letni staż pracy. Starosta podał, że takie wymagania spełniał pracownik wykonujący zadania z zakresu geologii w Starostwie Powiatowym w Ostródzie. Posiadał on odpowiedni staż pracy, wykształcenie wyższe rolnicze oraz ukończone 3-semestralne studia podyplomowe z zakresu geologii. W ocenie Starosty zadania z zakresu geologii wykonuje pracownik, który spełnia wszelkie wymagania i posiada odpowiednie kwalifikacje do realizacji zadań z tego zakresu. Poinformował jednocześnie, że od 2 sierpnia 2020 r. nadzór nad pracą Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska sprawuje pracownik posiadający również odpowiednie kwalifikacje i spełniający wymagania niezbędne na stanowisku geologa powiatowego. Starosta wskazał, że ustawodawca nie określił formy powołania oraz odwołania geologa, przy czym w strukturze organizacyjnej Starostwa był on wyodrębniony poprzez zakres czynności i uprawnienia przyporządkowane zarówno Dyrektorowi Wydziału, jak i konkretnemu pracownikowi Wydziału realizującemu zadania z zakresu geologii, dlatego też nie podejmowano działań w kierunku zatrudnienia geologa powiatowego.

(akta kontroli str.3-4,97-100,752-753)

NIK nie podziela stanowiska Pana Starosty, bowiem z ustawy pgg wynika wprost obowiązek wykonywania przez starostę zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. NIK zwraca także uwagę, że przywołane rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii utraciło moc 30 sierpnia 2020 r. Ponadto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960) przewidziano (określono) stanowiska w starostwach powiatowych, w tym stanowisko geologa powiatowego. Takiego stanowiska nie utworzono natomiast w Starostwie w badanym okresie.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie utworzono wymaganego ustawą pgg stanowiska geologa powiatowego, niemniej jednak zadania związane z wydawaniem decyzji koncesyjnych przypisano jednemu pracownikowi. W Wydziale przeprowadzono kontrole wewnętrzne w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach koncesyjnych na eksploatację kopalin oraz realizacji zadań wynikających z prawa geologicznego i górniczego, a w przypadku stwierdzonych uchybień podejmowano działania zaradcze.

⁷ Dz. U. poz. 425 (uchylone z dniem 30 sierpnia 2020 r.).

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

2.1 Starostwo zamieściło w BIP, w zakładce Poradnik Interesanta, informację o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż z wyszczególnieniem wymagań, które należało spełnić by uzyskać ww. koncesję (m.in. podstawę prawną, komórkę urzędu odpowiedzialną za ten zakres, wymagane dokumenty).

(akta kontroli str.97-100)

2.2 Według stanu na 1 stycznia 2018 r. w Starostwie obowiązywało 16 decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych, a na 31 marca 2021 r. – 15 decyzji.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do Starostwa wpłynęło siedem wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. W okresie tym wydano sześć decyzji koncesyjnych, a jedno postępowanie umorzono. Nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia koncesji w ww. zakresie.

W ww. okresie prowadzono 18 postępowań koncesyjnych dotyczących udzielenia zmiany, przeniesienia i wygaszenia koncesji. Jedno postępowanie dotyczące zmiany koncesji dla złoża „Bramka Wschód 9” zostało zawieszone w 2021 r. ze względu na konieczność uzupełnienia wniosku.

W latach 2018-2022 (do 31 marca) wydano trzy decyzje dotyczące przeniesienia koncesji na inny podmiot, jedną decyzję dotyczącą umorzenia postępowania koncesyjnego, sześć decyzji wygaszających koncesję i sześć decyzji dotyczących udzielenia koncesji. Jedno postępowanie dotyczące udzielenia koncesji na wydobywanie piasku i żwiru, na dzień zakończenia kontroli NIK, było w trakcie procedowania.

(akta kontroli str.101,624,627)

2.3 Badanie dokumentacji wszystkich, prowadzonych w okresie objętym kontrolą, sześciu postępowań o wydanie decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych wykazało, że były one zgodne z treścią art. 24 i 26 ustawy pgg oraz ustawą 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. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- w każdym przypadku zostały określone prawa wnioskodawcy do nieruchomości, w granicach której miała być wykonywana działalność, na podstawie wypisu z ewidencji gruntów oraz odpowiedniego oświadczenia właściciela, stanowiących załącznik do wniosku koncesyjnego,
- w każdym przypadku wnioskowano o udzielenie koncesji na okres 10 lat,
- określono środki jakimi dysponował wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności – wykazano posiadanie odpowiedniego sprzętu eksploatacyjno-transportowego oraz środków finansowych,
- w czterech przypadkach teren położony był poza obszarami objętymi terytorialnymi formami ochrony przyrody, w dwóch przypadkach teren obszaru górniczego znajdował się w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu Wzgórz Dylewskich (zakaz wydobywania został wyłączony uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego),

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

- w sposobach przeciwdziałania ujemnym wpływom działalności na środowisko wnioskodawcy wskazali prowadzenie działalności zgodnie z postanowieniami koncesji oraz decyzji środowiskowej, stosowanie profilaktyki górniczej poprzez zapewnienie maksymalnej ochrony poszczególnych elementów ochrony środowiska oraz prawidłowe eksploataowanie złoża,
- do każdego wniosku dołączono załączniki graficzne zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych tj. mapy i obszaru górniczego,
- w pięciu przypadkach zaistniał obowiązek, wynikający z §3 pkt 1 ppkt 40 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁹, dołączenia do wniosku o udzielenie koncesji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (w jednym przypadku, ze względu na zakres i powierzchnię planowanej inwestycji, obowiązek ten nie wystąpił),
- w sześciu postępowaniach właściciele złoża sporządzili dokumentację geologiczną na własny koszt – dysponowali prawem do informacji geologicznej.

(akta kontroli str.102-377,625)

2.4 Wszystkie sześć decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych zawierało elementy wymagane ustawą pgg, tj. m.in.: oznaczenie nazwy złoża, rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, przestrzeń, w której miała być wykonywana działalność, czas obowiązywania koncesji wraz z terminem rozpoczęcia działalności określonej koncesją, powierzchnię terenu objętego koncesją, granice terenu i obszaru górniczego, wielkość zasobów i stopień wykorzystania zasobów złoża, sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego oraz sposób likwidacji zakładu górniczego. Każdorazowo informowano przedsiębiorców o obowiązku uzyskania innych zezwoleń i decyzji wymaganych innymi przepisami (w tym o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o odpadach), obowiązku sporządzenia dodatku do dokumentacji geologicznej rozliczającego zasoby złoża po zakończeniu eksploatacji kopaliny, wykonania rekultywacji oraz o ograniczeniu lub cofnięciu decyzji w przypadku naruszenia warunków koncesji.

Analizowane decyzje koncesyjne zawierały elementy składowe decyzji zgodnie z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, w szczególności oznaczenie organu wydającego decyzję, stron postępowania, rozstrzygnięcie i uzasadnienie oraz pouczenie o możliwości odwołania się.

Wszystkich sześć decyzji koncesyjnych zostało wydanych po upływie od 33 do 48 dni od otrzymania wniosku przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Starosta wyjaśnił, że postępowanie administracyjne dotyczące uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż jest w jego ocenie jest postępowaniem skomplikowanym i wymaga przeprowadzenia szeregu czynności administracyjnych. Dodał, że zgodnie z art. 23 ust. 2a Prawa geologicznego i górniczego, udzielenie koncesji na wydobywanie

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej Kpa.

kopalin ze złóż wymagało m.in. uzyskania uzgodnienia z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności jak również zgodnie z art. 23 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, udzielenie koncesji przez starostę wymagało opinii marszałka województwa. Wskazał także, że biorąc powyższe pod uwagę w przedmiotowych sprawach można zastosować zapisy Kpa mówiące o sprawie szczególnie skomplikowanej, dla której termin załatwienia sprawy może wynosić do 2 miesięcy.

(akta kontroli str. 102-377,626)

2.4.1 W toku postępowania koncesyjnego Starosta w każdym przypadku występował o uzgodnienie z właściwym wójtem i burmistrzem możliwości prowadzenia działalności górniczej na terenie określonym w koncesji (np. zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego). Występowano także do Marszałka Województwa o wydanie opinii w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str.102-377,626)

Wszystkie decyzje koncesyjne objęte kontrolą były wydane i stały się ostateczne przed nowelizacją ustawy pgg i wejściu w życie od 13 maja 2021 r. zmian w treści art. 33 ustawy pgg. W trakcie prowadzenia postępowań o wydanie ww. decyzji koncesyjnych nie wystąpił obowiązek wynikający z treści art. 33 ustawy pgg, tj. zamieszczenia w decyzjach zapisów dotyczących kwestii udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

(akta kontroli str. 625,627)

2.5 Na podstawie analizy dokumentacji 10 losowo wybranych spośród 18 wniosków o przeniesienie, wygaszenie i umorzenie koncesji (tj. trzech wniosków o przeniesienie koncesji, sześciu wniosków o wygaszenie koncesji i jednego wniosku o umorzenie koncesji) złożonych w okresie objętym kontrolą ustalono, że:

- W trzech przypadkach koncesja została przeniesiona w wyniku złożenia wniosku o przeniesienie decyzji. Do wniosku załączono m.in. zgodę przedsiębiorcy, na rzecz którego została wydana koncesja, na przeniesienie tej koncesji na rzecz wnioskodawcy, zgodę podmiotu, na rzecz którego miała być przenoszona koncesja, na przyjęcie wszystkich warunków określonych w 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.
- W sześciu wnioskach o wygaszenie koncesji (tj. dwóch na wniosek przedsiębiorcy i czterech z inicjatywy urzędu) w czterech przypadkach wygaszono koncesje z powodu upływu czasu na jaki była udzielona, a w dwóch przypadkach z powodu wyeksploatowania zasobów złoża (zgodnie z art.38 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy pgg).
- Umorzenie koncesji nastąpiło w wyniku złożenia wniosku przez przedsiębiorcę o wycofanie wniosku o udzielenie koncesji.

(akta kontroli str.378-519)

2.6 W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydał odmownej decyzji w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str.102-377)

2.7 Starosta przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych. W przypadku następujących trzech decyzji o nr:

- RLŚ.6522.16.2018, która uprawomocniła się 23 października 2018 r.
- RLŚ.6522.7.2019 – uprawomocnionej 28 sierpnia 2019 r.
- RLŚ.6522.3.2020 – uprawomocnionej 24 marca 2020 r.

przekazanie ww. dokumentów nastąpiło z przekroczeniem terminu wskazanego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, tj. odpowiednio w dniach 13 listopada 2018 r., 18 września 2019 r. i 04 maja 2020 r. (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 101,102-377,520-521)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku trzech z sześciu wydanych w okresie objętym kontrolą decyzji koncesyjnych dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych zostały przekazane państwowej służbie geologicznej z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 7 dni (dwa przypadki) oraz 27 dni (jeden przypadek) w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Przepis ten zobowiązywał do ich przekazania w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje o przyznaniu koncesji na wydobywanie kopalin stały się ostateczne.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że spowodowane to było przeoczeniem pracowników.

(akta kontroli str. 101,520-521)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Starostwie, w trakcie prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych, prawidłowo stosowano przepisy ustawy pgg. Decyzje koncesyjne zawierały wszystkie elementy wymagane ww. ustawą, a ich wydanie poprzedzono każdorazowo rzetelną analizą wniosków koncesyjnych pod kątem prawidłowości ich sporządzenia oraz kompletności. Należy jednakże zauważyć, że w przypadku trzech postępowań koncesyjnych przekazanie państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych nastąpiło z przekroczeniem terminu wskazanego w ww. rozporządzeniu Ministra Środowiska.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

3.1 W Starostwie do dnia 22 czerwca 2022 r., w przedmiotowym zakresie, nie zamieszczono w BIP ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 3-4)

3.2 W Starostwie w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli planowych w zakresie wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków i czynności z tytułu udzielonych koncesji oraz przestrzegania i stosowania prawa geologicznego i górnictwa. Przeprowadzano w tym okresie wyłącznie kontrole doraźne, tj. łącznie pięć takich kontroli, w tym dwie w 2019 r., dwie w 2021 r. i jedną w 2022 r. (do zakończenia kontroli NIK). Kontrole były inicjowane m.in. przez podmioty zewnętrzne (np. Nadleśnictwo, Okręgowy Urząd Górniczy) lub wynikały z konieczności sprawdzenia przyczyn rozbieżności pomiędzy zestawieniem zmian zasobów złoża, a danymi z informacji dotyczących wydobytej kopaliny za dane półrocze. Nie wystąpiły przypadki odstąpienia od wykonania czynności kontrolnych, w sytuacji gdy wcześniej został powiadomiony przedsiębiorca o terminie danej kontroli.

(akta kontroli str. 522-623)

3.3 W wyniku przeprowadzonych przez Starostwo kontroli przedsiębiorców w zakresie wykonywania obowiązków z tytułu udzielonych koncesji stwierdzono, m.in. następujące naruszenia warunków określonych w koncesji (dotyczyło to wszystkich pięciu kontroli):

- brak trwałego oznaczenia w terenie prowadzonych robót górniczych, punktów załamania granic obszaru i terenu górnictwa,
- przekroczenie granic obszaru górnictwa w wyniku prowadzonych robót górniczych,
- brak oznakowania związanego z nazwą kopalni,
- brak osoby pełniącej obowiązki kierownika ruchu zakładu górnictwa,
- niewłaściwe sporządzenie uproszczonego zestawienia zmiany zasobów złoża,
- niewłaściwe sporządzenie informacji dotyczącej opłat za wydobytą kopalinę,
- brak operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża w oparciu o mapę wyrobisk górniczych.

W wyniku jednej kontroli, przeprowadzonej u przedsiębiorcy w 2021 r., wydano decyzję dotyczącą wstrzymania działalności górniczej poza granicami obszaru górnictwa oraz nakazano przedsiębiorcy usunięcie stwierdzonych uchybień.

(akta kontroli str. 522-622)

3.4 W przypadku decyzji organu koncesyjnego wydanej po kontroli z 2021 r. przedsiębiorca wywiązał się z obowiązku wynikającego z decyzji Starosty, jednakże nie zachował terminu określonego w decyzji na usunięcie uchybień (tj. do 31 lipca 2021 r.) w związku ze złymi warunkami atmosferycznymi i brakiem możliwości wykonania prac ziemnych związanych z kształtowaniem skarp przy użyciu sprzętu ciężkiego. Kolejna kontrola Starostwa u tego samego przedsiębiorcy, przeprowadzona 10 maja 2022 r., wykazała wykonanie ww. zaleceń.

(akta kontroli str. 522-622)

3.5 W okresie objętym kontrolą 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 pkt. 1–3 ustawy pgg.

(akta kontroli str. 622)

3.6 W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki naliczenia opłaty dodatkowej na skutek stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji. W okresie tym nie wystąpiły również przypadki wydania przez Starostę decyzji administracyjnych z rygorem natychmiastowej wykonalności.

(akta kontroli str. 622)

3.7 Zgodnie z art. 137 ust. 2 ustawy pgg przedsiębiorcy którzy uzyskali koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża samodzielnie ustalali wysokość opłaty eksploatacyjnej należnej za okres rozliczeniowy i terminowo wnosili ją na rachunki bankowe gminy, na terenie której była prowadzona działalność oraz na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW). Przedsiębiorcy w okresie objętym kontrolą składali wymagane ustawą następujące dokumenty: informacje dotyczące opłaty za dane półrocze za wydobytą kopalinę wraz z kopiami dowodów wpłat na konto właściwej gminy i NFOŚiGW oraz formularz Z-2 „uproszczone zestawienie zmian zasobów złoża za dany rok”. Przedsiębiorcy przedkładali Staroście uproszczone zestawienia zmian zasobów Z-2 dotyczące ubytków zasobów złóż w danym roku na terenie złoża objętego koncesją.

W jednym przypadku przekazanie zestawień Z-2 nastąpiło po terminie ustawowym - dopiero po 53 dniach za 2020 i 57 dniach za 2021 r. (dotyczyło to złoża kruszywa naturalnego Florczaki I). W 2021 r. Urząd przeprowadził u tego przedsiębiorcy kontrolę doraźną pod kątem przestrzegania warunków wynikających z udzielonej koncesji. Natomiast w 2022 r. pismem z dnia 15 kwietnia 2022 r. wezwano ww. przedsiębiorcę do przedłożenia zestawienia Z-2 – 11 maja 2022r. przedsiębiorca przedłożył przedmiotowe zestawienie.

(akta kontroli str. 628-629, 630-743)

3.8 W okresie objętym kontrolą Starosta nie podejmował z własnej inicjatywy działań w zakresie wykrywania przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin, w tym nie współpracował z innymi organami i instytucjami w ww. zakresie. Do Starostwa nie wpływały informacje o przypadkach nielegalnej eksploatacji złóż. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt 2 ustawy pgg na terenie powiatu właściwym w przedmiotowej sprawie od 9 maja 2015 r. jest Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie.

(akta kontroli str. 744-746)

3.9 W okresie objętym kontrolą do Starosty nie wpłynęły skargi dotyczące eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 747-751)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W BIP Starostwa w latach 2018-2022 (do 21 czerwca) nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, co było wymagane art. 78a ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹¹ oraz art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹².

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. (ustawa uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.).

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm. (ustawa obowiązująca od 30 kwietnia 2018 r.).

Starosta Powiatu wyjaśnił, że w każdym przypadku przed przystąpieniem do kontroli, przedsiębiorcy byli informowani o kontroli odpowiednim zawiadomieniem jak również w upoważnieniu do kontroli jakie otrzymywali, zawarte były prawa i obowiązki kontrolowanego w oparciu o przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców.

W dniu 22 czerwca 2022 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) umieszczono w BIP informację dotyczącą ogólnego schematu kontroli przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 3-4,522-623)

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownicy Starostwa prawidłowo monitorowali warunki udzielonych koncesji, m.in. przeprowadzając kontrole doraźne. W wyniku jednej z tych kontroli wydano stosowną decyzję dotyczącą wstrzymania działalności górniczej poza granicami obszaru górniczego oraz wyegzekwowano od przedsiębiorcy usunięcie stwierdzonych uchybień. W toku kontroli NIK ujawniono jednak nieprawidłowość, która polegała na niezamieszczeniu w BIP ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku z zamieszczeniem w BIP Starostwa, w trakcie kontroli NIK, ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosku pokontrolnego w tej sprawie.

Wnioski

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

1. Terminowe przekazywanie państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.
2. Podjęcie działań mających na celu zatrudnienie w Starostwie pracownika na stanowisku geologa powiatowego.

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, 12 lipca 2022 r.

Kontroler
Rafał Dmytrenko
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis