



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.009.03.2022

Andrzej Ochlak  
Starosta Nowomiejski  
Starostwo Powiatowe  
w Nowym Mieście Lubawskim  
ul. Rynek 1  
13-300 Nowe Miasto Lubawskie

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim, ul. Rynek 1, 13-300 Nowe Miasto Lubawskie (dalej: „Starostwo”).                                                                                                                                                                                            |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Andrzej Ochlak – Starosta Nowomiejski (dalej: „Starosta”) od 27 lutego 2015 r.                                                                                                                                                                                                                            |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji.</li><li>2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych.</li><li>3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 27 lipca 2022 r.                                                                                                                                                                                                                               |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Olsztynie                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kontroler                           | Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/48/2022 z 1 czerwca 2022 r.<br><br>(akta kontroli str. 1-4)                                                                                                                                                             |

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie zatrudniono geologa powiatowego, a do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych wyznaczono pracowników w Wydziale Środowiska i Rolnictwa. Prawdłowo stosowano przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>3</sup> (dalej: ustawa pgg) przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych. Rzetelnie analizowano wnioski koncesyjne, uzyskując od właściwych organów opinie i uzgodnienia, a wydane decyzje zawierały wszystkie wymagane ww. ustawą elementy. Pracownicy Starostwa na bieżąco monitorowali wywiązywanie się przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji, przeprowadzając analizę przedkładanych przez nich informacji o zmianach zasobów kopaliny oraz coroczne kontrole w zakresie rekultywacji terenu. Podejmowali także odpowiednie działania w przypadkach uzyskania informacji o możliwości nielegalnego pozyskiwania kopalin. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- 1) niezatrudnienia w Starostwie pracownika na stanowisku geologa powiatowego, co było wymagane art. 156 ust. 2 pkt 3 pgg,
- 2) przekroczenia, w dwóch wydanych decyzjach koncesyjnych (50% badanych), wynikającego z rozporządzenia Ministra Środowiska z 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla<sup>4</sup>, terminu przekazania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. poz. 1469.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OBSZAR                       | <b>1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowania warunków udzielonych koncesji</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Opis stanu faktycznego       | <p><b>1.1.</b> W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie utworzono stanowiska geologa powiatowego, a Starosta realizował zadania administracji geologicznej samodzielnie, jako organ administracji publicznej, bez udziału aparatu pomocniczego (geologa powiatowego) – opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości.</p> <p>(akta kontroli str. 5-10)</p> <p><b>1.2.</b> Sprawy związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji przypisano w Starostwie Wydziałowi Środowiska i Rolnictwa. Zadania te zostały ujęte w zakresach czynności osób realizujących je w tym Wydziale, tj. naczelnika wydziału i dwóch pracowników merytorycznych, zatrudnionych na stanowisku inspektora<sup>6</sup>. Osoby te nie posiadały specjalistycznego wykształcenia geologicznego – posiadały wykształcenie wyższe z kierunków środowiskowych (biologia środowiskowa, ochrona środowiska i kształtowanie środowiska) oraz ukończone tematyczne kursy i szkolenia z zakresu geologii.</p> <p>(akta kontroli str. 11-134)</p> <p><b>1.3.</b> W okresie objętym kontrolą NIK zagadnienia związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem jej warunków nie były przedmiotem kontroli zewnętrznej, wewnętrznej, ani audytu wewnętrznego.</p> <p>(akta kontroli str. 6-8)</p> <p><b>1.4.</b> W Starostwie opracowano Księgę Zintegrowanego Systemu Zarządzania, wprowadzoną Zarządzeniem 133/18 z 25 maja 2018 r. Zgodnie z jej postanowieniami raz w roku, tj. do 31 sierpnia, dokonywano oceny i planowania celów oraz ryzyk jednostki organizacyjnej, w tym m.in. Wydziału Środowiska i Rolnictwa. Kwestionariusze oceny i planowania celów oraz ryzyk były przedmiotem analizy Przeglądu Zarządzania, w ramach którego określano możliwe działania mające na celu zmniejszenie ryzyk. Postępowania w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych zawierały się w procedurach dotyczących wydawania decyzji administracyjnych i ich monitorowania. Jako cel wskazano realizowanie wszystkich powierzonych zadań zgodnie z prawem, terminowo i przez osoby upoważnione. Do ryzyk związanych m.in. z wydawaniem koncesji zaliczono: wydanie wadliwego dokumentu lub niezachowanie właściwego trybu załatwiania spraw, niezachowanie terminów załatwiania spraw oraz problemy systemowe (utrata danych w systemie).</p> <p>(akta kontroli str. 135-147)</p> |
| Stwierdzone nieprawidłowości | <p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:</p> <p>W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie zatrudniano geologa powiatowego, co było wymagane art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy pgg.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> W tym jeden pracownik zatrudniony na czas zastępstwa za pracownika przebywającego na urlopie wychowawczym.

Starosta wyjaśnił, że: „Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Środowiska, wyrażonym np. w odpowiedzi na interpelację poselską 9907 (<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/0BE89038>) taki sposób realizacji, w tym dalsze upoważnienie przez starostę podległych osób do wykonywania czynności zastrzeżonych do jego właściwości, jest dopuszczalny i nie narusza przepisów prawa. Pracownicy, wykonujący zadania Starosty z omawianego zakresu, posiadają odpowiednie przygotowanie merytoryczne oraz doświadczenie praktyczne. Biorą udział w szkoleniach i pogłębiają w sposób ciągły swoje kompetencje. Przyczyną niepowołania geologa powiatowego jest brak środków finansowych na zatrudnienie osoby spełniającej niezbędne, określone prawem, wymagania dla tej funkcji. Zadania starosty z zakresu administracji geologicznej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z dostępnymi wykładnikami z zakresu prawa finansów publicznych wydatkowanie środków własnych na zadania nie będące zadaniami własnymi, zlecone z zakresu administracji rządowej, na które zgodnie z przepisami budżet państwa ma obowiązek zapewnić środki umożliwiające ich realizację w sposób pełny i terminowy, może zostać uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na całość zadań z zakresu Prawa geologicznego i górniczego, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych itd., gdzie wszystkie kompetencje to zadania zlecone, powiat nowomiejski nie otrzymał dotąd żadnych środków od początku funkcjonowania, tj. 1999 r., pomimo wezwań Wojewody do przekazania należnych funduszy i interwencji, np. poprzez Związek Powiatów Polskich”.

(akta kontroli str. 5-10)

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 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, w okresie objętym kontrolą, trzem pracownikom.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

2.1. Informację o warunkach uzyskania koncesji zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Starostwa.

Procedura uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin stałych znajdowała się w katalogu procedur/spraw opisanych szczegółowo (bez załączników i formularzy gotowych do wypełnienia).

Starosta wyjaśnił, że: „Są to postępowania, w których podanie ogranicza się jedynie do sformułowania żądania i nie wymaga przygotowanego formularza. Przewidziane dla wniosku wymagania są obszerne i wymagają sporządzenia odrębnych opracowań, dokumentacji, stanowiących zwykle odrębne załączniki. Procedury te ponadto w praktyce są zwykle przygotowywane wnioskodawcy, czasem także załatwiane w całości przez pełnomocnika przedsiębiorcy w osobie przedstawiciela wyspecjalizowanego biura, które wykonuje dokumentację specjalistyczną w zakresie geologicznym i górnictwem oraz posiada także pełną wiedzę jakie inne załączniki

(decyzje dotyczące zagadnień wstępnych, dokumenty geodezyjne, dowody opłat skarbowych itp.) są wymagane”.

(akta kontroli str. 148-150)

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. obowiązywało sześć decyzji koncesyjnych, a na 31 marca 2022 r. – osiem. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do Starostwa wpłynęły cztery wnioski o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych. W okresie tym wydano cztery decyzje koncesyjne oraz dwie decyzje wygaszające koncesje. Nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia koncesji w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 151-152)

**2.2.** W żadnym z czterech, prowadzonych w latach 2018-2022 (I kwartał), postępowań koncesyjnych organ nie stwierdził braków bądź uchybień, ani odmowy uzgodnienia przez inny organ, mogących stanowić podstawę do pozostawienia wniosku bez rozpoznania lub do nieudzielenia koncesji.

(akta kontroli str. 151)

**2.3.** W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. nie wydano żadnej decyzji w sprawie zmiany, cofnięcia lub przeniesienia koncesji na inny podmiot.

(akta kontroli str. 151)

**2.4.** Badanie dokumentacji wszystkich, prowadzonych w okresie objętym kontrolą, czterech postępowań o wydanie decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych wykazało, że były one prowadzone zgodnie 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 środowisko<sup>7</sup>, a koncesji na wydobywanie kopalin stałych udzielono na podstawie kompletnego wniosku.

Analiza ww. dokumentacji wykazała również, 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,
- we wnioskach wnoszono o udzielenie koncesji na okres 10, 12, 15 i 20 lat,
- określono środki jakimi dysponował wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności – wykazano posiadanie odpowiedniego sprzętu eksploatacyjno-transportowego oraz środków finansowych,
- we wszystkich przypadkach teren położony był poza obszarami objętymi terytorialnymi formami ochrony przyrody,
- 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 eksploatowanie złoża,
- do każdego wniosku dołączono załączniki graficzne, zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, tj. mapy i obszaru górniczego,
- we wszystkich przypadkach zaistniał obowiązek, wynikający z §3 pkt 1 ppkt 40 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsiębior

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

- mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>8</sup>, dołączenia do wniosku o udzielenie koncesji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia,
- właściciele złóż sporządzili dokumentację geologiczną na własny koszt – dysponowali prawem do informacji geologicznej,
  - wnioskodawcy wnieśli wymaganą opłatę skarbową.

(akta kontroli str.153-255)

Na podstawie analizy dokumentacji koncesyjnej nie stwierdzono dowodów nierównego traktowania przedsiębiorców. W Starostwie obowiązywał Kodeks Etyczny, przyjęty Zarządzeniem Nr 57/2012 Starosty z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie kodeksu etycznego pracowników Starostwa<sup>9</sup>.

Starosta podał, że: „Pracownicy Starostwa są wyczuleni i wysoko uświadomieni w zakresie etyki: bezstronności i równości. W postępowaniach administracyjnych stosowana jest zasada równości słusznego interesu wnioskodawcy i interesu publicznego. Nie toleruje się żadnych przejawów dyskryminacji. Interes mikroprzedsiębiorstwa i jego prawa względem szybkiego i rzetelnego załatwienia sprawy jest traktowany równorzędnie z interesem dużego przedsiębiorstwa, mogącego być liczącym się pracodawcą w powiecie. W przedmiotowym zakresie ani w badanym okresie, ani też wcześniej, nie było zastrzeżeń i uwag co do niewłaściwego załatwiania, stronnictwa spraw.”

(akta kontroli str. 6-8, 153-262)

**2.5.** 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, 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, zgodnie z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup>, elementy składowe decyzji, m.in. oznaczenie organu wydającego decyzję oraz stron postępowania, rozstrzygnięcie i uzasadnienie, a także pouczenie o możliwości odwołania się.

Decyzje koncesyjne zostały wydane po upływie od 39 do 61 dni od otrzymania wniosku przedsiębiorcy, a wnioskodawcy byli zawiadamiani przez Starostwo o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy. Projekty decyzji były uzgadniane z innymi organami, w tym Okręgowym Urzędem Górniczym w Warszawie.

(akta kontroli str. 153-255)

Udzielenie koncesji poprzedzone było analizą zgodności lokalizacji miejsc wydobywania kopalin z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.) lub, w przypadku braku takiego planu, ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Badanie zgodności planowanego

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

<sup>9</sup> Zmieniony zarządzeniami Starosty Nr 76/2016 z dnia 25 października 2016 r. oraz Nr 86/2020 z dnia 15 września 2020 r.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

przedsięwzięcia z zasadami zagospodarowania przestrzennego stanowiło podstawową czynność we wstępnym etapie rozpoznania wniosku. Na etapie udzielania koncesji planowane przedsięwzięcie było pod tym kątem rozpoznawane i ocenione na etapie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zapisy odnoszące się do działalności górniczej, określone w m.p.z.p., przenoszone były do koncesji. Starosta w każdym przypadku występował o uzgodnienie z właściwym wójtem i burmistrzem możliwości prowadzenia działalności górniczej na terenie określonym w koncesji (np. zgodność z m.p.z.p.). Występowano także do Marszałka Województwa o wydanie opinii w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str. 153-255)

Wszystkie objęte kontrolą cztery decyzje koncesyjne zostały 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. 153-255)

**2.6.** W ramach prowadzonych postępowań koncesyjnych:

- Starosta 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.

(akta kontroli str. 153-255)

**2.7.** W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. nie wydano żadnej decyzji w sprawie zmiany, cofnięcia lub przeniesienia koncesji na inny podmiot. W okresie tym nie wystąpiły przesłanki do odmowy przyznania koncesji. Przed wydaniem koncesji Starosta, zgodnie z art. 23 ust. 3 pgg, zasięgał opinii marszałka województwa.

(akta kontroli str. 263)

**2.8.** Starosta przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych. W przypadku dwóch decyzji (nr OŚ.6522.1.2.2019.AF, która uprawomocniła się 16 sierpnia 2019 r. oraz nr OŚ.6522.1.1.2020.MG, uprawomocnionej 11 września 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 2 września 2019 r. i 29 września 2020 r. (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 264-280)

**2.9.** W Starostwie funkcjonował system kontroli wewnętrznej. Ze względu na małą liczbę prowadzonych spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych, nie sygnalizowano w związku z nimi problemów. Nie wpływały żadne sygnały z zewnątrz, iż postępowania koncesyjne prowadzone były niezgodnie z przepisami prawa, przyjętą procedurą, przewlekłe czy stronnictwo.

(akta kontroli str. 6-8, 281)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W przypadku dwóch, z czterech wydanych w okresie objętym kontrolą, decyzji koncesyjnych dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych zostały przekazane państwowej służbie geologicznej z opóźnieniem wynoszącym trzy i cztery dni po terminie określonym 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.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że spowodowane to było przeoczeniem pracowników w natłoku bieżących spraw.

(akta kontroli str. 264-282)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W okresie objętym kontrolą w Starostwie prawidłowo stosowano przepisy ustawy pgg podczas prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych. 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 dwóch postępowań koncesyjnych przekazanie państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych nastąpiło z przekroczeniem terminu wskazanego w rozporządzeniu Ministra Środowiska.

**OBSZAR**

Opis stanu  
faktycznego

### **3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji**

**3.1.** W Starostwie opracowano procedury kontroli przedsiębiorców<sup>11</sup> i udostępniono je oraz ich schemat w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej jednostki.

(akta kontroli str. 283-294)

**3.2.** Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim w okresie objętym kontrolą nie realizowało odrębnych kontroli (planowych lub doraźnych) spełnienia warunków udzielanych koncesji na wydobywanie kopalin.

Weryfikację wykonywania koncesji prowadzono w trakcie corocznych, z wyjątkiem 2020 r.<sup>12</sup>, kontroli gruntów objętych obowiązkiem ich rekultywacji, co odnotowywano w protokołach z tych kontroli. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 17 takich kontroli u ośmiu przedsiębiorców<sup>13</sup>. Nie stwierdzono naruszeń postanowień wydanych koncesji, w zakresie wykonywania obowiązków odnoszących się do rekultywacji gruntów po eksploatacji kruszywa naturalnego. W sytuacjach gdy była wydana koncesja, a brak było deklarowanego wydobywania i nie były wnoszone stosowne opłaty, sytuacja taka sprawdzana była w terenie przy ocenie stanu rekultywacji, a informacje z tych czynności zawarte były w protokole kontroli.

Starosta wyjaśnił, że: „Na gruncie wskazanych<sup>14</sup> przepisów i ich literalnego brzmienia organ koncesyjny jest uprawniony, nie obowiązany do kontroli działalności

<sup>11</sup> Zarządzenie Starosty z 17 stycznia 2006 r. Nr 99/2006 w sprawie zatwierdzenia instrukcji w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego w zakresie przepisów o ochronie środowiska oraz Zarządzenie Nr 239/2022 Starosty Nowomiejskiego z dnia 6 czerwca 2022 roku w tej samej sprawie, uchylające poprzednie w całości.

<sup>12</sup> W 2020 r. nie przeprowadzono kontroli ze względu na trwającą pandemię COVID 19.

<sup>13</sup> W protokołach z tych kontroli powoływano się na numery wcześniej wydanych koncesji.

<sup>14</sup> Art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców.



gospodarczej, zwłaszcza w kontekście ustawowego podziału organów wykonujących zadania z zakresu Prawa geologicznego i górniczego na organy administracji geologicznej i organy nadzoru górniczego. Starosta nie jest wymieniony wśród organów nadzoru górniczego wobec powołania do tych czynności wyspecjalizowanej jednostki – Okręgowego Urzędu Górniczego. Niemniej jednak ogólną zasadą jest związanie organu decyzją administracyjną i nadzorowanie wypełniania jej warunków.

Zadania Starosty z zakresu administracji geologicznej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, co oznacza iż budżet państwa ma obowiązek zapewnić środki umożliwiające ich realizację w sposób pełny i terminowy. Staroście nowomiejskiemu nie zapewniono środków pozwalających na wykonywanie uprawnień kontrolnych, szczególnie jeśli miałyby to odbywać się w sposób prawidłowy, rzetelny i kompletny.

Wskazuję, iż warunki koncesji, które mogłyby podlegać kontroli to przede wszystkim: wielkość rzeczywistego wydobycia kopaliny oraz wykonywanie działalności w granicach wyznaczonego obszaru górniczego. Ocena stanu faktycznego w tym zakresie wiąże się z koniecznością zatrudnienia do tego celu uprawnionego mierniczego górniczego i uprawnionego geodety. Starosta nie dysponuje możliwościami wykonania tych czynności we własnym zakresie i nie posiada środków na powierzenie ich podmiotom czy osobom trzecim.

Możliwości kadrowe i organizacyjne Starostwa Powiatowego w Nowym Mieście Lubawskim nie umożliwiają dokonywania regularnych kontroli planowych w całym, bardzo szerokim, zakresie realizowanych kompetencji z obszaru ochrony środowiska. Prowadzone są zatem w obszarach najistotniejszych ze względu na zapewnienie ochrony zdrowia ludzi oraz właściwego stanu środowiska, gdzie istnieje zwykle duże ryzyko wystąpienia istotnych nieprawidłowości (wyłączenia z produkcji rolnej, zezwolenia w zakresie gospodarowania odpadami) albo interwencyjnie. Jest to zgodne z Regulaminem kontroli (aktualnie obowiązuje Zarządzenie Nr 239/2022 Starosty Nowomiejskiego z dnia 6 czerwca 2022 roku w sprawie zatwierdzenia instrukcji w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego w zakresie przepisów o ochronie środowiska), który wskazuje że prowadzenie kontroli planowych poprzedza się rozpoznaniem aktualnej sytuacji w obszarze problemowym, jednostce, która ma być kontrolowana, w celu określenia najbardziej istotnych zadań kontrolnych. Bierze się pod uwagę prawdopodobieństwo naruszenia przepisów prawa, wykonywanie warunków decyzji i wcześniejszych zarządzeń pokontrolnych oraz istotę problemu w skali powiatu.

Starostwo posiada dobrą orientację w zakresie bieżącej sytuacji lokalnych przedsiębiorców, analizuje docierające sygnały od mieszkańców, urzędów gmin, innych jednostek kontrolujących itp. o występujących nieprawidłowościach. Wydobycie kopalin w ramach koncesji Starosty nie jest na terenie powiatu obszarem problemowym, gdzie dochodzi do nieprawidłowości. Prowadzone jest przez kilka podmiotów na stosunkowo niewielką skalę. Ryzyko naruszenia podstawowych warunków koncesji poprzez wydobycie większej niż dozwolona ilości kopaliny czy przekroczenie granic terenu/obszaru górniczego jest bardzo niewielkie. W analizowanym okresie do Starostwa nie docierały żadne sygnały o możliwości istotnych naruszeń warunków koncesji”.

(akta kontroli str. 295-402)

**3.3.** W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków naruszeń warunków koncesji i nie otrzymywano sygnałów od innych organów, osób lub instytucji o takich sytuacjach.

(akta kontroli str. 295-402)

**3.4.** W okresie objętym kontrolą Starosta egzekwował od przedsiębiorców wywiązywanie się z obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny poprzez wysyłanie do nich, przed upływem terminu złożenia tych dokumentów, pism przypominających. W przypadku niezłożenia w terminie wymaganych informacji kierowano do nich stosowne wezwania.

(akta kontroli str. 403-407)

**3.5.** Przedsiębiorcy posiadający koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża samodzielnie ustalali wysokość opłaty eksploatacyjnej należnej za okres rozliczeniowy (zgodnie z art. 137 ust. 2 ustawy pgg) 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.

(akta kontroli str. 403-407)

**3.6.** W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek opóźnienia w dokonaniu opłaty eksploatacyjnej (38 dni po terminie). Została ona zapłacona przez przedsiębiorcę po pisemnym wezwaniu. Opłaty należnej nie naliczono, gdyż przy niskiej wartości opłaty wyliczone odsetki za zwłokę nie przekraczały kwoty określonej w art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej (wynosiły 13 zł<sup>15</sup>).

(akta kontroli str. 406-407)

**3.7.** W okresie objętym kontrolą Starostwo powzięło informację o pięciu przypadkach możliwej nielegalnej eksploatacji złóż. Dwie z nich ujawnił Wydział Środowiska i Rolnictwa podczas oględzin terenowych prowadzonych w innych sprawach, dwie przekazał wójt gminy z terenu Powiatu, a jedną przekazała osoba fizyczna.

Dwa przypadki zweryfikowano w Wydziale (prace niwelacyjne na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i częściowa bezzasadność zgłoszenia), a cztery (w tym jeden zasadny w części) przekazano niezwłocznie do Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie.

(akta kontroli str. 408-438)

**3.8.** W celu ujawnienia przypadków nielegalnej eksploatacji złóż Starostwo prowadziło działania informacyjne w społeczeństwie, m.in. publikując artykuły tematyczne

w Gazecie Nowomiejskiej oraz na stronach internetowych. Pouczano również właścicieli gruntów, na których występują złoża kruszywa, by zabezpieczali teren przed nielegalną eksploatacją. Starostwo prowadziło również współpracę z innymi organami i instytucjami (Okręgowy Urząd Górniczy, Marszałek Województwa, Gminy) mającą na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji złóż, polegającą na wymianie informacji i zasięgnięciu opinii.

(akta kontroli str. 439-443)

**3.9.** W okresie objętym kontrolą do Starosty nie wpłynęły skargi dotyczące eksploatacji kopaliny, prowadzonej na podstawie udzielonych koncesji.

(akta kontroli str. 281)

---

<sup>15</sup> Jeżeli kwota zaległości podatkowej nie przekracza trzykrotności kosztu przesyłki poleconej 8,70 zł x 3 = 26,10 zł, nie dochodzi się jej.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W Starostwie nie prowadzono odrębnych kontroli przedsiębiorców w zakresie warunków wykonywania koncesji. Monitorowanie wywiązywania się przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji odbywało się głównie na podstawie analizy przedkładanych informacji o zmianach zasobów kopaliny oraz podczas corocznych kontroli dotyczących rekultywacji terenu. Ponadto pracownicy Starostwa reagowali na sygnały o możliwości nielegalnego pozyskiwania kopalin, podejmując stosowne działania.

## IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag.

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

Wnioski

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

## 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.

Olsztyn, 1 sierpnia 2022 r.

Kontroler  
Hubert Sikorski  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor

z up.

Barbara Zajdel  
Wicedyrektor

.....  
podpis