



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.021.01.2022

Pan
Marek Woźniak
Marszałek Województwa Wielkopolskiego

Urząd Marszałkowski
Województwa Wielkopolskiego
al. Niepodległości 34
61-714 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, 61-714 Poznań, al. Niepodległości 34 (dalej: Urząd lub UMWW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego, od 10 października 2005 r. (dalej: Marszałek lub organ koncesyjny)
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 ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Ewa Kruszyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/101/2022 z 23 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1, 2)

¹ Tj. do 12 sierpnia 2022 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W UMWW zapewniono wykonywanie zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz z monitorowaniem realizacji udzielonych koncesji przez pracowników posiadających kwalifikacje z zakresu geologii.

Stanowisko geologa wojewódzkiego było obsadzone, w całym okresie objętym kontrolą, przez osoby z kwalifikacjami w dziedzinie geologii.

Postępowania administracyjne w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, jej zmiany lub przeniesienia były prowadzone na ogół prawidłowo i zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴.

Wywiązywanie się przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin stałych monitorowano poprzez przeprowadzenie 29 kontroli (11% koncesji obowiązujących przez cały okres objęty kontrolą NIK). Przeprowadzenie wszystkich zaplanowanych kontroli w latach 2020-2021 uniemożliwił stan epidemii COVID-19 i wprowadzone w związku z nim obostrzenia sanitarne.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- rozpatrywania niekompletnych wniosków o udzielenie koncesji w zakresie środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności,
- opóźnień w przekazywaniu dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla,
- niezamieszczenia na stronach Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W obowiązujących w latach 2018-2022 (do 12 sierpnia) regulaminach organizacyjnych i schematach organizacyjnych UMWW⁵ nie było wyodrębnionego stanowiska geologa wojewódzkiego.

(akta kontroli str. 3-108)

W latach 2018-2021 (do 13 maja), stanowisko geologa wojewódzkiego było wyodrębnione w regulaminie organizacyjnym i schemacie organizacyjnym Departamentu Środowiska, w Wydziale Geologii i podlegało bezpośrednio Zastępcy Dyrektora tego Departamentu⁶. Od 14 maja 2021 r. do 28 lutego 2022 r. było natomiast wyodrębnione w regulaminie organizacyjnym i schemacie organizacyjnym

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm. – dalej: pgg.

⁵ Wprowadzonych uchwałami Zarządu Województwa Wielkopolskiego w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego UMWW o nr: 828/2015 z 16 lipca 2015 r. ze zm. i 5314/2018 z 18 maja 2018 r. ze zm.

⁶ Zarządzenia Marszałka w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Departamentu Środowiska UMWW o nr: 44/2015 z 20 listopada 2015 r., 30/2018 z 1 czerwca 2018 r. i 24/2019 z 21 maja 2019 r.

Departamentu Zarządzania Środowiskiem i Klimatu (dalej: Departament ZŚiK) w Wydziale Geologii⁷ i podlegało bezpośrednio Dyrektorowi Departamentu ZŚiK.

(akta kontroli str. 109-243)

W obowiązującym od 1 marca 2022 r. schemacie organizacyjnym, stanowiącym załącznik do regulaminu organizacyjnego Departamentu ZŚiK⁸, nie wyodrębniono stanowiska geologa wojewódzkiego, a w § 13 ust. 1 pkt 23 tego regulaminu (dalej: regulamin z 2022 r.), dotyczącym zakresu działania Wydziału Organizacyjnego i Geologii, zapisano zadanie o treści: *wykonywanie zadań powierzonych ustawowo Marszałkowi jako organowi administracji geologicznej, działającemu poprzez geologa wojewódzkiego, a w szczególności nadzorowanie i kontrolowanie pod względem merytorycznym prowadzonych postępowań i podejmowanych w ich toku rozstrzygnięć.*

Wydział Organizacyjny i Geologii podlegał bezpośrednio Dyrektor Departamentu ZŚiK. W § 16 pkt 5 i 6 regulaminu z 2022 r., dotyczącym zasad podpisywania pism i decyzji, określono, że decyzje i postanowienia oraz pisma procesowe podpisywane przez Dyrektora Departamentu lub Zastępcę Dyrektora parafuje w lewym dolnym rogu m.in. geolog wojewódzki w zakresie spraw, o których mowa w § 13 ust. 1 pkt 23-29 i 32-34, tj. w zakresie spraw merytorycznych powierzonych ustawowo Marszałkowi jako organowi administracji geologicznej⁹.

(akta kontroli str. 244-260)

W okresie objętym kontrolą, nadzór merytoryczny nad działalnością Departamentu Środowiska oraz Departamentu ZŚiK sprawował Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego. Geolog województwa nie podlegał bezpośrednio Marszałkowi w zakresie spraw merytorycznych powierzonych ustawowo Marszałkowi, jako organowi administracji geologicznej.

(akta kontroli str. 3-260)

1.2. Stanowisko geologa wojewódzkiego było powierzone osobom¹⁰ posiadającym wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku geologia, posiadającym uprawnienia do wykonywania prac geologicznych, z których jedna była jednocześnie naczelnikiem

⁷ Zarządzenie Marszałka nr 41/2021 z 12 maja 2021 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Departamentu Zarządzania Środowiskiem i Klimatu UMWW.

⁸ Zarządzenie Marszałka nr 12/2022 z 23 lutego 2022 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Departamentu Zarządzania Środowiskiem i Klimatu UMWW.

⁹ W myśl § 13 ust. 1 do zakresu działania Wydziału Organizacyjnego i Geologii należało m.in.: prowadzenie spraw związanych z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych i zatwierdzaniem dokumentacji geologicznych złóż kopalin, hydrogeologicznych i geologiczno-inżynierskich (pkt 24); zabranianie, w drodze decyzji, realizacji zamierzonych zmian w dodatku do projektu zagospodarowania złoża, w przypadkach wynikających z racjonalnej gospodarki złożem lub ochrony środowiska (pkt 25); prowadzenie spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, jak również dotyczących stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia, zmiany lub przeniesienia koncesji oraz przygotowywanie decyzji administracyjnych w tym zakresie (pkt 26); prowadzenie spraw dotyczących opiniowania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (pkt 27); opiniowanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż udzielanych przez starostów (pkt. 28); wyznaczanie granic obszarów i terenów górniczych (pkt 29); prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem ustawowych zadań administracji geologicznej, w szczególności dotyczących nadzoru nad projektowaniem i wykonywaniem prac geologicznych oraz prawidłowością sporządzania dokumentacji geologicznych złóż kopalin, hydrogeologicznych i geologiczno-inżynierskich (pkt 32); prowadzenie spraw w zakresie opiniowania i uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (pkt 33); prowadzenie spraw w zakresie opiniowania i uzgadniania decyzji wydawanych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (pkt. 34).

¹⁰ Jedną osobą zatrudnioną była w UMWW na stanowisku geologa wojewódzkiego od 1 lipca 2006 r. do 24 stycznia 2022 r. W okresie od 1 grudnia 2021 r. do 28 lutego 2022 r., na czas nieobecności geologa wojewódzkiego, obowiązki na tym stanowisku pełnił pracownik UMWW, a od 1 marca 2022 r. stanowisko zostało powierzone temu pracownikowi na czas nieokreślony.

Wydziału Geologii Departamentu Środowiska, a następnie Departamentu ZSiK. Bezpośrednim przełożonym pracownika, będącego geologiem wojewódzkim od 1 marca 2022 r., był naczelnik Wydziału Organizacyjnego i Geologii Departamentu ZSiK.

(akta kontroli str. 261-297)

1.3. W okresie objętym kontrolą, prowadzeniem spraw w UMWW związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji, zajmowało się do 30 września 2021 r. sześciu pracowników¹¹, a od 1 października 2021 r. pięciu pracowników, łącznie z osobą zajmującą stanowisko geologa wojewódzkiego od 1 marca 2022 r.

Wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie wyższe, z tego magisterskie na kierunku geologia posiadały cztery osoby, magisterskie inż. na kierunku geologia lub górnictwo i geologia – dwie, magisterskie na kierunku geografia – jedna, która ukończyła również studia podyplomowe z zakresu geologii inżynierskiej. Dodatkowo, trzy osoby posiadały uprawnienia do wykonywania prac geologicznych.

W zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności oraz w kartach stanowisk pracy ww. pracowników wyszczególnione były zadania, takie jak m. in.:

- prowadzenie spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, jak również dotyczących stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia, zmiany lub przeniesienia koncesji oraz przygotowywanie decyzji administracyjnych w tym zakresie,
- opiniowanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż udzielonych przez starostów,
- sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorców warunków koncesji,
- wymierzanie podwyższonych opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin z rażącym naruszeniem warunków koncesji wydanych przez organ administracji geologicznej stopnia wojewódzkiego w zakresie wydobywania kopalin ze złóż,
- prowadzenie spraw związanych z wymierzaniem kar przewidzianych w pgg.

(akta kontroli str. 261-263, 283-387)

1.4. W okresie objętym kontrolą, zagadnienia związane z udzielaniem i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych lub zewnętrznych, ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 604)

1.5. Na każdy rok objęty kontrolą, w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji, sformułowano w planie działalności Urzędu takie same dwa nw. cele/zadania, przypisując im również takie same mierniki określające ich docelowy poziom:

- dla zrealizowania celu/zadania polegającego na zapewnieniu sprawnej i skutecznej realizacji spraw kończących się wydaniem decyzji administracyjnych w zakresie geologii (cel/zadanie 1), przyjęto, jako miernik, liczbę uchylonych decyzji administracyjnych do liczby decyzji wydanych ogółem, ustalając poziom do osiągnięcia tego miernika w każdym roku wynoszący 0,
- dla zrealizowania celu/zadania polegającego na poprawie przestrzegania przepisów w zakresie geologii przez podmioty prowadzące działalność podlegającą kontroli

¹¹ Pięciu pracowników w okresie od 1 lutego do 30 kwietnia 2019 r., tj. w okresie pomiędzy ustaniem zatrudnienia jednego pracownika a zatrudnieniem nowego.

administracji samorządu województwa wielkopolskiego (cel/zadanie 2), przyjęto jako miernik liczbę zakończonych kontroli w podmiotach zewnętrznych do liczby kontroli zaplanowanych, ustalając poziom do osiągnięcia tego miernika w każdym roku wynoszący 1.

Na każdy rok objęty kontrolą, zidentyfikowane zostało również takie samo ryzyko związane z realizacją wyznaczonych ww. celów/zadań, określone jako wysoki stopień skomplikowania¹². Ryzyko to podlegało analizie pod kątem jego znaczenia dla osiągnięcia założonych celów/zadań, a wynik tej analizy wpisany był w rejestrze ryzyka jako następujące dane określone punktowo: siła oddziaływania ryzyka, prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka (obie dane w skali 1-5) i punktowa ocena ryzyka (iloczyn oddziaływania i prawdopodobieństwa). Dane te zostały zwymiarowane w takiej samej wysokości punktowej na każdy rok objęty kontrolą – odpowiednio 3, 4 i 12 punktów w przypadku celu/zadania 1 oraz 3, 5 i 15 w przypadku celu/zadania 2.

W ramach reakcji na ryzyko, zaplanowane działania miały polegać na doskonaleniu stosowanych dotychczas mechanizmów kontrolnych oraz wprowadzeniu systemu kontroli zarządczej (w przypadku celu/zadania 1) oraz wskazaniu nieprawidłowości w działalności kontrolowanego podmiotu, sformułowaniu uwag i zaleceń dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (w przypadku celu/zadania 2).

(akta kontroli str. 388-601)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, w UMWW stanowisko geologa wojewódzkiego było obsadzone przez osoby posiadające kwalifikacje w zakresie geologii. Pozycja geologa wojewódzkiego w strukturze organizacyjnej Urzędu zmieniała się w skontrolowanym okresie, gdyż w latach 2018-2022 (do 24 stycznia) geolog wojewódzki pełnił jednocześnie funkcję naczelnika, a po tym okresie prowadził m.in. postępowania o udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i podlegał w strukturze organizacyjnej bezpośrednio Naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego i Geologii Departamentu ZSiK.

Warunki kadrowo-organizacyjne w UMWW zapewniły realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz z monitorowaniem warunków udzielonych koncesji przez pracowników posiadających kwalifikacje w zakresie geologii.

OBSZAR

2 Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Organ koncesyjny zamieścił na stronie Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) informację o warunkach uzyskania koncesji¹³, zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁴.

(akta kontroli str. 651-659)

2.2. Według stanu na 1 stycznia 2018 r., obowiązywało 317 koncesji udzielonych przez Marszałka na wydobywanie kopalin stałych na terenie województwa wielkopolskiego, a na 31 marca 2022 r. - 304 koncesje.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r., do Urzędu wpłynęło 89 wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i prowadzono łącznie 288

¹² Ryzyko ujęte w rejestrze ryzyk UMWW sporządzonym na każdy rok objęty kontrolą.

¹³ adres strony: https://bip.umww.pl/292---293---k_2---k_13---udzielanie-koncesji-na-wydobywanie-kopalin-ze.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm. - dalej: upp.

postępowień koncesyjnych dotyczących wydobywania kopalin stałych. Odmowa udzielenia koncesji nastąpiła w przypadku sześciu spraw (po jednej w 2019 r. i 2020 r. i cztery w 2021 r.).

W latach 2018-2022 (do 31 marca) Marszałek wydał:

- 69 decyzji w sprawie udzielenia koncesji, z czego 15 w 2018 r., 22 w 2019 r., 16 w 2020 r., 14 w 2021 r. i dwie w 2022 r. (do 31 marca),
- 34 decyzji w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot, z czego 12 w 2018 r., cztery w 2019 r., dziewięć w 2020 r., pięć w 2021 r. i cztery w 2022 r. (do 31 marca),
- 47 decyzji w sprawie zmiany koncesji, z czego trzy w 2018 r., 13 w 2019 r., 16 w 2020 r., 12 w 2021 r. i trzy w 2022 r. (do 31 marca),
- pięć decyzji w sprawie cofnięcia koncesji, z czego cztery w 2018 r. i jedna w 2019 r.,
- 78 decyzji w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji, z czego 19 w 2018 r., 16 w 2019 r., siedem w 2020 r., 22 w 2021 r. i 14 w 2022 r. (do 31 marca).

(akta kontroli str. 606-641, 660)

W latach 2018-2022 (do 31 marca), Marszałek zaopiniował 188 koncesji, z czego 115 w przedmiocie udzielenia koncesji i 73 w przedmiocie zmiany koncesji.

(akta kontroli str. 642-650)

2.3. Analiza 15 wniosków¹⁵ (po trzy z 2018 r., 2019 r. i 2020 r. oraz pięć z 2021 r. i jeden z 2022 r.), w oparciu o które udzielono, w okresie objętym kontrolą, koncesji na wydobywanie kopalin stałych, wykazała, że wnioski te zawierały okoliczności określone w art. 24 ust. 1 pkt 1-3 i 5-9 oraz w art. 26 ust. 1, 2 i 3 pgg, a do wniosków, zgodnie z art. 24 ust. 2 pgg, dołączono dowody istnienia tych okoliczności. Ponadto, stwierdzono, że dane, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 pgg, tj. dotyczące środków jakimi dysponowali wnioskodawcy w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, zostały określone w treści wniosków w następujący sposób:

- w ośmiu wnioskach podano: *Kapitał własny gwarantujący niezbędne zasoby finansowe dla realizacji zadań objętych koncesją, tj. dochody z prowadzonej przez wnioskodawcę działalności gospodarczej*, w tym: do jednego wniosku dołączono oświadczenie o posiadaniu środków wystarczających dla zabezpieczenia realizacji praw i obowiązków wynikających z koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża, w trzech wnioskach podano dodatkowo, że *Przedsiębiorstwo aktualnie dysponuje nowoczesnym parkiem maszyn urabiających i zwałujących, a także wywrotkami do transportu kruszywa. Inwestor zatrudni lub zatrudnia odpowiednio wyszkoloną i doświadczoną kadrę tj. Kierownika Ruchu Zakładu Górniczego, osoby dozoru ruchu, geologa i mierniczego górniczego na potrzeby działalności zakładu górniczego* (do wniosków tych dołączono zaświadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dalej: ZUS i Urzędu Skarbowego, dalej: US, o niezaleganiu w zapłacie odpowiednio składek i podatków), a w jednym wniosku podano, że *Wnioskodawca posiada niezbędne zaplecze techniczne oraz osobowe w celu realizacji zadań objętych koncesją*,
- w trzech wnioskach podano: *Spółka oświadcza, że posiada niezbędne środki finansowe, zaplecze techniczne oraz obsługę geologiczno-górnictw dla: prawidłowej i racjonalnej gospodarki złożem oraz dla likwidacji kopalni w tym wykonania*

¹⁵ Sprawy nr: DSR-I.7422.46.2018, DSR-I.7422.63.2018, DSR-I.7422.81.2018, DSR-I.7422.21.2019, DSR-I.7422.44.2019, DSR-I.7422.60.2019, DSR-I.7422.10.2020, DSR-I.7422.43.2020, DSR-I.7422.58.2020, DSR-I.7422.38.2021, DSR-I.7422.19.2021, DSK-II.7422.28.2021, DSK-II.7422.43.2021, DSK-I-OG.7422.4.2022 i DSK-I-OG.7422.3.2022.

rekultywacji terenu poeksploatacyjnego. Wnioskodawca oświadcza, że nie ma zaległości w zobowiązaniach podatkowych,

- *w trzech wnioskach podano: Wnioskodawca oświadcza, że posiada możliwości finansowe i środki techniczne niezbędne do prawidłowej eksploatacji złoża, w tym w dwóch wnioskach podano dodatkowo: Wnioskodawca zapewnia, że dysponuje odpowiednim sprzętem do realizacji przedsięwzięcia oraz, że zatrudnia personel z wieloletnim stażem w branży górniczej,*
- *w jednym wniosku podano: Wszelkie prace związane z udostępnianiem złoża, prowadzeniem eksploatacji, wykonaniem rekultywacji nastąpi z własnych środków wnioskodawcy. Na wyposażeniu Wnioskodawca posiada koparkę podsiębierną, koparko-ładowarkę, samochody ciężarowe samowyladowcze. Sprzęt jest technicznie sprawny, zapewnia bezpieczną pracę, spełnia wymogi w zakresie ochrony środowiska, a jego parametry techniczne pozwalają na racjonalną gospodarkę złożem. Wnioskodawca oświadcza również, że na bieżąco realizuje zobowiązania podatkowe jak również płatności względem ZUS,*
- *trzech wnioskodawców oświadczyło również, że prowadzą eksploatację z innych złóż.*

Spośród ww. wniosków, w sześciu nie określono środków kadrowych, w czterech środków technicznych, a do 13 nie załączono żadnych dowodów istnienia przedmiotowych środków (do dwóch wniosków załączono jedynie zaświadczenia z ZUS i US) - o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 661, 1138-1394)

Marszałek nie wydał wytycznych określających sposób wywiązania się z wymogu zawartego w art. 24 ust. 1 pkt 4 pgg w powiązaniu z ust. 2 pgg, co w konsekwencji skutkowało niejednolitą praktyką przy rozpatrywaniu wniosków w UMWW w tym zakresie.

Marszałek wyjaśnił, że pgg nie wskazuje, choćby w formie katalogu otwartego, jakie dowody w ww. zakresie powinien przedłożyć wnioskodawca. Marszałek uznał, że z uwagi – wg niego - na tę lukę w przepisach prawa, jego zarządzenie, jako akt o charakterze wewnętrznym, nie może stanowić podstawy do żądania od strony postępowania koncesyjnego (wnioskodawcy) dokumentów składanych w toku postępowania administracyjnego. Kwestie te powinny zostać uregulowane jednoznacznie w akcie stanowiącym źródło prawa powszechnie obowiązującego, tj. w pgg, ewentualnie w stosownym akcie wykonawczym do pgg.

(akta kontroli str. 1103-1106)

W toku ww. 15 postępowań koncesyjnych Marszałek wystąpił o uzgodnienie z właściwym organem wykonawczym gminy w zakresie zgodności lokalizacji wydobywania kopalin z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu, w zakresie zgodności z miejscowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

(akta kontroli str. 662-664, 1151-1153, 1160-1162, 1173-1176, 1190-1193, 1215, 1216, 1223-1225, 1248-1261, 1272-1274, 1282, 1283, 1300-1303, 1316, 1317, 1334, 1335, 1341, 1343, 1369, 1370, 1393, 1394)

W toku postępowań w przedmiocie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin nie weryfikowano spełnienia przez wnioskodawców wymagań określonych przepisami z zakresu ochrony środowiska. Zastępczyni Dyrektor Departamentu ZSiK wyjaśniła, iż uznano, że weryfikacja ta odbywa się *na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja ta stanowi załącznik do wniosku o udzielenie koncesji w myśl art. 86 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 4 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 środowisko¹⁶ – wiąże organ koncesyjny. Nie badano zgodności wniosku z przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁷, w kontekście przeznaczenia gruntu, albowiem uznano, że również ta kwestia powinna zostać zweryfikowana przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponadto przyjęto, że skoro ten sam organ współuczestniczy w postępowaniu koncesyjnym, wydając uzgodnienie w oparciu o kryterium nienaruszania zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości, nie jest zasadne weryfikowanie ww. kwestii na etapie badania wniosku o udzielenie koncesji. Wymaga także podkreślenia, że wskutek nowelizacji art. 24 ust. 2 pgg, od 1 stycznia 2015 r. usunięto zapis dotyczący dołączania do wniosku koncesyjnego informacji o przeznaczeniu nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność. Tak więc w aktualnym stanie prawnym organ koncesyjny nie ma podstaw do żądania od wnioskodawcy okazania dokumentu, np. w formie zaświadczenia, o przeznaczeniu gruntu.

(akta kontroli str. 1135-1137)

Decyzje o udzieleniu koncesji wydane w oparciu o ww. wnioski, zawierały elementy określone w art. 30 i 32 pgg oraz spełniały wymogi przewidziane w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸. Decyzje te zostały podpisane przez osoby działające z upoważnienia Marszałka: Dyrektora (również przez osobę pełniącą obowiązki Dyrektora), Zastępcę Dyrektora Departamentu Środowiska albo Dyrektora Departamentu ZSiK.

(akta kontroli str. 665-667, 676-678, 686-688, 695-697, 712-714, 727-729, 737-739, 747-749, 755-757, 765-767, 772-774, 782-785, 793-796, 804-806, 814-817)

Spośród 15 postępowań koncesyjnych objętych kontrolą, w stosunku do pięciu zastosowanie mogły mieć przepisy art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, obowiązujące od 13 maja 2021 r. W toku tych postępowań nie powzięto informacji o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, żadna organizacja ekologiczna, o której mowa w art. 86g ust. 1 tej ustawy nie wniosła też odwołania od zezwolenia na inwestycję.

(akta kontroli str. 662-664)

2.4. W wyniku analizy dokumentacji czterech wniosków o przeniesienie¹⁹ i sześciu wniosków o zmianę koncesji²⁰, złożonych w okresie objętym kontrolą, ustalono, że dokumentacja ta była kompletna i zawierała elementy wymagane przepisami pgg.

(akta kontroli str. 833)

2.5. Badanie pięciu decyzji dotyczących odmowy udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz ich zmiany (z tego czterech odmów udzielenia koncesji²¹ i jednej odmowy zmiany koncesji²²) wykazało, że odmowa nastąpiła na podstawie art. 29 ust. 1 pgg. Jako jej uzasadnienie podano następujące przesłanki:

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm. – dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. - dalej: Kpa.

¹⁹ Sprawy o nr: DSR-I.7422.39.2018, DSR-I.7422.40.2019, DSK-II.7422.7.2021 i DSK-I-OG.7422.23.2022.

²⁰ Sprawy o nr: DSR-I.7422.93.2018, DSR-I.7422.75.2019, DSR-I.7422.34.2020, DSR-I.7422.70.2020, DSK-II.7422.55.2021 i DSK-I-OG.7422.13.2022.

²¹ Decyzje o nr: DSR-I.7422.73.2018 z 28 stycznia 2019 r., DSR-I.7422.19.2019 z 21 września 2020 r., DSR-I.7422.50.2019 z 21 kwietnia 2021 r. i DSK-I-OG.7422.8.2022 z 16 maja 2022 r.

²² Decyzja nr DSR-I.7422.78.2020 z 9 kwietnia 2021 r.

- prowadzenie działalności przez wnioskodawcę w sposób sprzeciwiający się interesowi publicznemu i ochronie środowiska i obawa, że w podobny sposób wnioskodawca będzie postępował przy eksploatacji złoża (dwie decyzje),
- odmowa przez wójta uzgodnienia sprawy udzielenia koncesji ze względu na to, że planowana działalność naruszy sposób wykorzystania nieruchomości ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (trzy decyzje).

(akta kontroli str. 834-857)

2.6. Zgodnie z § 5 ust 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla²³ (dalej: rejestr obszarów górniczych), dokumenty określone w § 4 ust. 2 organ koncesyjny przekazuje prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje wskazane w § 4 ust. 2 pkt 1 stały się ostateczne, tj. m. in. decyzje o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu oraz cofnięciu koncesji. W wyniku analizy 192 decyzji wydanych w oparciu o wnioski, które wpłynęły do UMWW w latach 2018-2022 (do 31 marca), stwierdzono, że organ koncesyjny przekazał Państwowemu Instytutowi Geologicznemu (dalej: PIG) dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych, poza jedną sprawą, w której decyzja nie była jeszcze ostateczna. Dokumenty zostały przekazane do PIG:

- w ciągu 14 dni w przypadku 50 decyzji,
- przed uprawomocnieniem się decyzji w przypadku 101 decyzji²⁴,
- z opóźnieniem wynoszącym: od jednego do 10 dni w przypadku 18 decyzji, od 12 do 29 dni – 11 decyzji, od 33 do 62 dni – 10 decyzji i 110 dni – jedną decyzję²⁵.

(akta kontroli str. 858-879)

Zastępczyni Dyrektor i naczelnik Wydziału Organizacyjnego i Geologii Departamentu ZSiK, wyjaśnili, że przekazanie do PIG decyzji jeszcze przed ich uprawomocnieniem się wynikało z realizacji obowiązku określonego w art. 40 ust. 1 pgg, zgodnie z którym kopie decyzji wydawanych na podstawie niniejszego działu (tj. działu III pn. Koncesje) doręcza się niezwłocznie m.in. państwowej służbie geologicznej²⁶. W związku z rozbieżnością, co do terminu przesłania decyzji, pomiędzy przywołanym przepisem art. 40 ust. 1 pgg (niezwłocznie) a § 5 ust. 1 rozporządzenia z 16 października 2014 r. (termin 14-dniowy od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne), uznano, że akt wyższego rzędu (ustawa) ma pierwszeństwo przed aktem wykonawczym. Uwzględniając przywołane regulacje, w UMWW przyjęto następującą praktykę w zakresie przekazywania stosownych dokumentów do PIG: kopie wszystkich decyzji, niezależnie od ich rodzaju, przesyłano niezwłocznie (tj. jeszcze przed dniem, w którym stały się one ostateczne), a w przypadku gdy decyzje implikowały konieczność utworzenia nowego obszaru górniczego (tj. decyzje o udzieleniu koncesji) lub dokonania zmian w istniejącym (tj. decyzje o zmianie), kopie decyzji przesyłano ponownie wraz z wymaganymi dokumentami, w tym mapami obszarów górniczych, stanowiącymi podstawę wpisu do rejestru m.in. obszarów górniczych.

(akta kontroli str. 1128-1134)

²³ Dz. U. poz. 1469 - dalej: rozporządzenie z 16 października 2014 r.

²⁴ Z tego 14 decyzji o udzieleniu, 20 o zmianie, 30 o przeniesieniu i 37 o wygaszeniu albo częściowym wygaszeniu koncesji.

²⁵ Z tego 26 decyzji o udzieleniu, 10 o zmianie, dwie o przeniesieniu i dwie o wygaszeniu koncesji.

²⁶ Stosownie do art. 152a ust. 2 pgg, rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla prowadzi państwowa służba geologiczna.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* szerzej o przekazaniu do PIG dokumentów, w tym map obszarów górniczych, celem dokonania wpisu do rejestru m.in. obszarów górniczych, w przypadku 40 postępowań - z opóźnieniem i w przypadku 14 postępowań, w wyniku których udzielono koncesji - przed dniem uprawomocnienia się decyzji.

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

1. Wnioski, w oparciu o które udzielono koncesji na wydobywanie kopalin stałych (15 wniosków poddanych kontroli), zostały rozpatrzone w oparciu o niepełne dane dotyczące środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności. W sześciu wnioskach nie określono bowiem środków kadrowych, a w czterech środków technicznych, co w konsekwencji naruszało art. 24 ust. 1 pkt 4 pgg²⁷.

Ponadto, do 13 poddanych kontroli wniosków, wbrew wymogowi zawartemu w art. 24 ust. 2 pgg, nie załączono dowodów istnienia przedmiotowych środków, a do dwóch wniosków załączono jedynie zaświadczenia z ZUS i US o niezaleganiu odpowiednio w opłatach i podatkach.

(akta kontroli str. 1138-1394)

W wyjaśnieniach Marszałek podał m.in., że pgg nie wskazuje, choćby w formie katalogu otwartego, jakie dowody powinien przedłożyć wnioskodawca i dlatego uznano za wystarczające oświadczenia zawarte w treści wniosków, co do istnienia ww. okoliczności.

(akta kontroli str. 1103-1106)

NIK wskazuje, że jakkolwiek przepis art. 24 ust. 1 pkt 4 pgg nie precyzuje o jakie rodzaje środków chodzi, to wyraźnie wymaga określenia jakimi środkami wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Niewystarczające jest zatem, przykładowo, poprzestanie we wniosku na blankietowym stwierdzeniu, że są to środki pozwalające zapewnić prawidłowe wykonanie przedmiotowej działalności. W doktrynie wskazuje się, że ww. środki to środki: finansowe, techniczne i kadrowe i co najmniej w tym zakresie powinny być one skonkretyzowane we wniosku.

Ponadto, podkreślenia wymaga, że ustawodawca wyraźnie odróżnił określenie we wniosku m.in. środków, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności (art. 24 ust. 1 pkt 4 pgg) od dowodów istnienia określonych w nim okoliczności (art. 24 ust. 2 pgg). Samo opisanie we wniosku jakimi środkami dysponuje wnioskodawca nie może być zatem jednocześnie dowodem na ich istnienie. Prawdą jest natomiast, że ustawodawca nie wskazał jakie to mają być dowody. Uznać zatem należy, że dopuszczalne są tu wszystkie rodzaje środków dowodowych, które mają związek z wykazywaną okolicznością i potwierdzają prawdziwość ujętych we wniosku deklaracji.

2. Dokumenty, w tym mapy obszarów górniczych, stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych zostały przekazane z UMWW do PIG, w przypadku 40 postępowań zakończonych udzieleniem koncesji, z opóźnieniem wynoszącym od jednego do nawet 110 dni w odniesieniu do terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia z 16 października 2014 r. tj. opóźnieniem liczonym od upływu 14 dnia od dnia, w którym decyzje wskazane w § 4 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia stały się

²⁷ Sprawy o nr: DSR-I.7422.46.2018, DSR-I.7422.63.2018, DSR-I.7422.81.2018, DSR-I.7422.60.2019, DSR-I.7422.43.2020, DSR-I.7422.58.2020, DSK-II.7422.43.2021 i DSK-I-OG.7422.3.2022.

ostateczne. W przypadku 14 postępowań zakończonych udzieleniem koncesji, ww. dokumenty przesłano natomiast jeszcze przed dniem, w którym decyzje te stały się ostateczne.

(akta kontroli str. 858-879)

Zastępczyni Dyrektor Departamentu ZSiK, wyjaśniła, że powyższe spowodowane było obciążeniem pracą osób prowadzących postępowania, a także pandemią SARS-CoV-2. Wpływ na tę sytuację miały również przejściowe problemy kadrowe.

(akta kontroli str. 1128-1130)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, postępowania administracyjne w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, jej zmiany lub przeniesienia prowadzono w UMWW na ogół prawidłowo, a wydane przez Marszałka decyzje koncesyjne zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami pgg. Wystąpiły jednak przypadki rozpatrywania niekompletnych wniosków o udzielenie koncesji w zakresie środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności.

Dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych zostały przekazane państwowej służbie geologicznej, jednak w przypadku 40 postępowań nastąpiło to z opóźnieniem, a w 14 dokumenty te przesłano jeszcze przed dniem, w którym decyzje koncesyjne stały się ostateczne.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3 Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

3.1. Na stronach Urzędu w BIP nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1118-1123)

3.2. Na poszczególne lata 2018-2021, w UMWW zaplanowano 10 kontroli przedsiębiorców wydobywających kopaliny stałe, a na 2022 r. zaplanowano trzy kontrole. W Urzędzie nie było formalnie opracowanych kryteriów doboru przedsiębiorców do kontroli w zakresie wypełniania warunków udzielonych koncesji. Podmioty do kontroli wytypowano biorąc pod uwagę: czas jaki upłynął od udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin; datę ostatniej kontroli przedsiębiorcy; zastrzeżenia lub wątpliwości do działalności przedsiębiorcy sygnalizowane przez organ nadzoru górniczego lub społeczność lokalną; realizację obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych; położenie geograficzne złóż.

(akta kontroli str. 880-948, 1124-1125)

W okresie objętym kontrolą, pracownicy UMWW przeprowadzili łącznie 29 kontroli wypełniania warunków udzielonych koncesji (11% koncesji obowiązujących przez cały ten okres), z tego 23 kontrole planowe i sześć doraźnych. W podziale na poszczególne lata liczba przeprowadzonych kontroli wyniosła: 10 kontroli planowych i cztery doraźne w 2018 r., 10 kontroli planowych w 2019 r., jedna kontrola doraźna w 2020 r., dwie kontrole planowe w 2021 r. oraz po jednej kontroli planowej i doraźnej w 2022 r. (do 12 sierpnia). Ponadto, do 12 sierpnia 2022 r. jedna kontrola planowa była w toku.

Przyczyną nieprzeprowadzenia 10 kontroli planowych w 2020 r. i ośmiu w 2021 r. była pandemia COVID-19 i wprowadzone w związku z nią obostrzenia.

W latach 2018-2022 (do 12 sierpnia) nie skontrolowano 233 koncesji obowiązujących przez cały ten okres. Zastępczyni Dyrektor Departamentu ZSiK wyjaśniła, że ze

względu na priorytetowe traktowanie spraw bieżących nie było możliwości kadrowych do przeprowadzenia większej liczby kontroli. Wpływ na to miało również znaczne obciążenie pracą.

(akta kontroli str. 949-998)

3.3. W wyniku jednej kontroli przeprowadzonej w 2018 r. przez pracowników UMWW w zakresie wykonywania obowiązków z tytułu udzielonej koncesji, spośród 15 objętych badaniem NIK, stwierdzono naruszenia warunków określonych w koncesji polegające na prowadzeniu eksploatacji złoża z naruszeniem granic obszaru górniczego, zarówno pionowych, jak i poziomych. Przedsiębiorca nie usunął stwierdzonych naruszeń w terminie wyznaczonym przez organ koncesyjny. Uczynił to dopiero w toku postępowania w sprawie cofnięcia koncesji. Marszałek wydał decyzję administracyjną z rygorem natychmiastowej wykonalności dotyczącą nakazu niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień. Opłata dodatkowa naliczona przez organ koncesyjny na skutek stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji wyniosła 9,1 tys. zł.

Żadne z wszczętych postępowań, objętych badaniem, nie zostało umorzone.

(akta kontroli str. 999-1001)

W toku ww. kontroli przedsiębiorców wydobywających kopaliny stałe każdorazowo skontrolowano utworzenie funduszu likwidacji zakładu górniczego, poprzez wgląd do wyciągu z rachunku bankowego, na którym gromadzone były środki funduszu, a okazany dokument włączono do akt kontroli. Nie weryfikowano natomiast, czy zgromadzone środki stanowią 10% należnych opłat eksploatacyjnych, gdyż – jak podała Dyrektor ZŚiK - przepisy pgg nie nakładają takiego obowiązku na organ koncesyjny i nie wskazują organu sprawującego nadzór w zakresie prawidłowości kwoty przeznaczonej na fundusz. Również sam przedsiębiorca nie jest zobligowany do przysyłania, np. organowi koncesyjnemu, dowodu uiszczenia wpłaty na rachunek bankowy obsługujący fundusz.

(akta kontroli str. 1124, 1126, 1127)

3.4. Zgodnie z art. 137 ust. 2 pgg, przedsiębiorcy którzy uzyskali koncesję na wydobywanie kopalin ze złoża, objęci analizą w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, samodzielnie ustalali wysokość opłaty eksploatacyjnej należnej za okres rozliczeniowy i wnosili ją na rachunki bankowe gminy, na terenie której prowadzona była działalność oraz na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW). Przedsiębiorcy, w okresie objętym kontrolą, składali, wymagane przepisami pgg lub rozporządzenia wykonawczego do ustawy²⁸, 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-1 *uproszczone zestawienie zmian zasobów złoża za dany rok* dotyczące ubytków zasobów złóż w danym roku na terenie złoża objętego koncesją.

(akta kontroli str. 1002, 1124, 1126)

3.5. W UMWW nie zawarto umów lub porozumień z innymi podmiotami w celu przeciwdziałania nielegalnej działalności wydobywczej. Współpraca w tym zakresie prowadzona była z Okręgowym Urzędem Górniczym w Poznaniu (dalej: OUG) i sprowadzała się do przekazania OUG pozyskanych informacji z zewnątrz. Nie

²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny (Dz. U. z 2021 r. poz. 998).

podejmowano z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji złóż - jak podała Dyrektor Departamentu ZSiK – *właściwym do prowadzenia czynności wyjaśniających w tym zakresie jest organ nadzoru górniczego, tj. Dyrektor OUG.*

(akta kontroli str. 1091, 1095)

W latach 2018-2022 (do 12 sierpnia) do UMWW wpłynęło dziewięć informacji o przypadkach nielegalnej eksploatacji złóż (po trzy w 2018 r. i 2019 r., dwie w 2020 r. i jedna w 2021 r.), z tego po jednej od: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Międzychodzie, spółki z o.o. i osoby anonimowej oraz pięć od osób fizycznych i mieszkańców gmin. Jedna z informacji, według jej rozdzielnika, została skierowana przez informującego również do wiadomości OUG. Pozostałych osiem informacji Marszałek przesłał, po upływie od trzech do 17 dni (sześć) i 35 dni (dwie) licząc od dnia ich otrzymania, właściwemu kompetencyjnie organowi, tj. Dyrektorowi OUG, z uwagi na niewystępowanie udokumentowanych złóż kopalin będących w kompetencji Marszałka lub nieprzeprowadzenie postępowań dotyczących udokumentowania złoża kopalin czy udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin na obszarach podanych w informacjach. W trzech przypadkach, Marszałek przekazując informacje, zwrócił się jednocześnie do Dyrektora OUG o przeprowadzenie kontroli (z tego w dwóch o poinformowanie go o jej wynikach), a w jednym o poinformowanie o podjętych działaniach. Dyrektor OUG poinformował Marszałka, że:

- wydał decyzję ustalającą opłatę podwyższoną w wysokości 36,2 tys. zł za wydobywanie w 2019 r. kruszywa naturalnego (piasku) bez wymaganej koncesji²⁹,
- zamierza wszcząć postępowanie administracyjne w celu ustalenia opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez koncesji, co zostało potwierdzone oględzinami, a także wystąpił do burmistrza o podjęcie działań w związku ze stwierdzeniem składowania odpadów³⁰,
- skierował wniosek do właściwego sądu rejonowego o ukaranie przedsiębiorcy karą grzywny.³¹

W jednym przypadku, Dyrektor OUG nie odniósł się do prośby Marszałka o przeprowadzenie kontroli i nie poinformował o jej wynikach lub o podjętych działaniach³².

(akta kontroli str. 1003-1090, 1091-1094)

3.6. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi w rozumieniu art. 227 Kpa dotyczące eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 1091, 1095)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Na stronach Urzędu w BIP nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, co było niezgodne, z obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. do 29 kwietnia 2018 r., art. 78a ust. 3 ustawy

²⁹ Pismo Dyrektora OUG nr POZ.543.41.2019.BT z 12 listopada 2019 r.

³⁰ Pismo Dyrektora OUG nr POZ.5432.3.2020.KA/BT z 30 stycznia 2020 r.

³¹ Pismo Dyrektora OUG nr POZ.910.124.2021.KO z 18 stycznia 2022 r.

³² Brak odpowiedzi na pismo z UMWW nr DSR-I.7461.51.2020 z 16 października 2020 r.

z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³³ oraz obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r. art. 47 ust. 3 upp.

(akta kontroli str. 1118-1123)

Marszałek wyjaśnił, że na stronie UMWW w BIP opublikowany jest regulamin kontroli³⁴, w którym opisana jest procedura kontroli, dotycząca również kontroli przedsiębiorców. W załączniku nr 5 do tego regulaminu pn. *Wzór upoważnienia do kontroli przedsiębiorcy*, którego jeden egzemplarz otrzymuje przedsiębiorca przy wszczęciu kontroli, zamieszczone są prawa i obowiązki przedsiębiorców określone w rozdziale 5 upp pn. *Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej*, co – zdaniem Marszałka - wyczerpuje wymagania określone we wskazanych przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz upp.

(akta kontroli str. 1103-1123)

NIK wskazuje, że przywołanie opublikowanego regulaminu kontroli pozostaje tu bez znaczenia, gdyż jest to akt prawa wewnętrznego – a nie powszechnie obowiązującego, co potwierdza, dodatkowo, treść § 46 ust. 1 tego regulaminu³⁵. A zatem opublikowanie tego regulaminu nie może stanowić wypełnienia przedmiotowego obowiązku. Niezależnie od tego, informacji o prawach i obowiązkach przedsiębiorców nie można utożsamiać ze schematem procedur kontroli. W doktrynie wskazuje się, że jakkolwiek ustawodawca nie określił precyzyjnie zawartości przedmiotowego schematu, należy jednak oczekiwać, iż powinien on móc przeprowadzić przedsiębiorcę przez poszczególne etapy kontroli³⁶. Podkreślenia wymaga, że obowiązek podania do publicznej wiadomości w BIP ogólnego schematu tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, jest wyrazem realizacji podstawowych zasad wiążących organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami wyrażonymi w rozdziale pierwszym upp, a zwłaszcza zasady: pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 12), pewności prawa (art. 14) i udzielania informacji (art. 15)³⁷.

OCENA CZĄSTKOWA

W UMWW zaplanowano na poszczególne lata 2018-2022 kontrole wypełniania warunków udzielonych koncesji. Liczba przeprowadzonych kontroli uległa jednak zmniejszeniu z 14 i 10 w roku odpowiednio 2018 i 2019 do jednej w 2020 r. i dwóch w 2021 r. oraz w 2022 r. (do 12 sierpnia). Przeprowadzenie wszystkich zaplanowanych kontroli w latach 2020-2021 utrudniły wprowadzone obostrzenia epidemiczne i z zaplanowanych łącznie 20 kontroli przeprowadzono w tych latach zaledwie dwie. W latach 2018-2022 (do 12 sierpnia), pracownicy UMWW przeprowadzili łącznie 29 kontroli wypełniania warunków udzielonych koncesji (11% koncesji obowiązujących przez cały okres objęty kontrolą). W wyniku jednej kontroli (spośród 15 objętych sprawdzeniem) wydano stosowną decyzję administracyjną z rygorem natychmiastowej wykonalności dotyczącą nakazu niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień oraz wyegzekwowano od przedsiębiorcy ich usunięcie, naliczając opłatę dodatkową.

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.

³⁴ Wprowadzony uchwałą nr 6047/2018 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli wykonywanej przez UMWW.

³⁵ Zgodnie z § 46 ust. 1 regulaminu kontroli, niniejszy regulamin określa zasady i tryb przeprowadzania kontroli w zakresie nieuregulowanym przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

³⁶ Por. komentarz do Prawa przedsiębiorców pod redakcją Aldony Pietrzak, WKP 2019, a także Lex, punkt 4 komentarza do art. 47 upp.

³⁷ Por. komentarz do Prawa przedsiębiorców Agnieszki Żywickiej (fragm.), WKP 2019, a także Lex, punkt 3 komentarza do art. 47 upp.

Na stronach Urzędu w BIP nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

III. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- 1) rozpatrywania kompletnych wniosków o udzielenie koncesji, tj. zawierających dane o środkach, jakimi wnioskodawcy dysponują w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności wraz z dowodami istnienia przedstawionych środków,
- 2) terminowego przekazywania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych,
- 3) zamieszczenia w BIP UMWW ogólnego schematu procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

IV. 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 Poznaniu. 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 zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 12 sierpnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Ewa Kruszyńska
główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Marcin Stefaniak

.....
podpis

.....
podpis