



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.021.02.2022

Pan
Jarosław Wawrzyniak
Starosta Leszczyński

Starostwo Powiatowe w Lesznie
Plac Kościuszki 4B
64-100 Leszno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lesznie Pl. Kościuszki 4, 64-100 Leszno ¹ ,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wawrzyniak, Starosta Leszczyński ² 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 (4 października 2022 r.).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/129/2022 z 28 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta lub Organ koncesyjny.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, Starosta, wbrew ustawowemu obowiązkowi, nie realizował zadań z zakresu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Zadania te Starosta realizował przy pomocy osoby posiadającej wykształcenie wyższe w dziedzinie geologii, zatrudnionej w Starostwie do końca marca 2022 r. na stanowisku inspektora, a od 1 kwietnia 2022 r. - na podstawie umowy zlecenia. Zakres zadań przewidzianych w regulaminie wewnętrznym Wydziału Ochrony Środowiska i Transportu odzwierciedlał zadania dotyczące udzielania koncesji oraz monitorowania warunków ich realizacji, które uszczegółowiono w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw geologicznych.

Pomimo obowiązujących w Starostwie uregulowań wewnętrznych w zakresie kontroli zarządczej – nie dopełniono wskazanych tam obowiązków podejmowania corocznych czynności dotyczących określania zadań, celów, mierników i ryzyk (wraz ze środkami zaradczymi) dla obszaru zadań wynikających z prawa geologicznego i górniczego.

Postępowania koncesyjne prowadzono zgodnie z przepisami ustawy Prawo geologiczne i górnicze⁵. Decyzje wydawano terminowo i zawierały one wszystkie niezbędne elementy oraz rozstrzygnięcia adekwatne do zgromadzonej w trakcie postępowania – kompletnej dokumentacji. Na wszystkich etapach postępowania nie stwierdzono przypadków nierównego traktowania wnioskodawców. Po zakończeniu postępowania, organ niezwłocznie przekazywał państwowej służbie geologicznej wymagane dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.

W przedmiotowym zakresie, w Starostwie nie zaplanowano kontroli na lata 2018 - 2022, ograniczając monitorowanie warunków udzielonych koncesji do przeprowadzenia kontroli doraźnych i sprawdzających. Wyegzekwowano usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku tych kontroli, jednak w trzech sprawach nie dochowano formy postanowienia przy wezwaniu przedsiębiorców do ich usunięcia.

Pomimo rzetelnego dokumentowania czynności kontrolnych, odbywały się one bez właściwych – stanowiących podstawę do ich przeprowadzania – upoważnień, a zawiadomienia o wszczęciu kontroli wysłano w sześciu przypadkach zbyt późno. Ponadto, w Biuletynie Informacji Publicznej, nie zamieszczono wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów ogólnych procedur dotyczących kontroli przedsiębiorców.

W zakresie przeciwdziałania nielegalnym eksploatacjom złóż, podjęto czynności we współpracy z właściwym organem nadzoru górniczego i rzetelnie je dokumentowano.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 1072, ze zm.) – dalej: ustawa pgg.

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 objętym kontrolą, w Starostwie nie zatrudniono geologa powiatowego, o czym więcej w sekcji <i>Stwierdzone nieprawidłowości</i>. (akta kontroli str. 64-75, 361, 375-384) 1.2 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa⁷, realizacja zadań w zakresie prawa geologicznego i górniczego należała do pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Transportu⁸. Wydawanie decyzji w tym obszarze przypisano w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności Naczelnika Wydziału⁹. (akta kontroli str. 112-361) Prowadzenie spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji przypisano pracownikowi Wydziału, zatrudnionemu na stanowisku inspektora. Pracownik ten posiadał wykształcenie wyższe w dziedzinie geologii (tytuł magistra) oraz uprawnienia do sporządzania projektów badań i dokumentacji geologicznych w zakresie poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych oraz nadzoru w tym obszarze¹⁰. (akta kontroli str. 64-66, 371, 372, 385-396) Pracownik ten był zatrudniony od 1 sierpnia 2005 r. do 31 marca 2022 r. na podstawie umowy o pracę, a w jego zakresie czynności wskazano realizację zadań wynikających z ustawy pgg (a także innych ustaw)¹¹, takich jak m.in: - przygotowanie dokumentów związanych z wydawaniem koncesji na wydobywanie złóż kopalin pospolitych¹² oraz decyzji wygaszających, zmieniających, cofających lub przenoszących te koncesje, - przygotowanie decyzji ustalających opłatę eksploatacyjną dla podmiotów niewywiązujących się z obowiązku wniesienia tej opłaty oraz przedłożenia w tym zakresie informacji, - sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę obowiązków i uprawnień z tytułu uzyskanej koncesji, - sprawowanie nadzoru nad projektowaniem i wykonywaniem prac geologicznych oraz prawidłowym sporządzeniem dokumentacji w tym zakresie, - przyjmowanie półrocznych informacji z wydobywania kopalin, innej dokumentacji geologicznej oraz prowadzenie archiwum geologicznego. (akta kontroli str. 375-390) Zgodnie z regulaminem organizacyjnym obowiązującym w kontrolowanym okresie, pracownicy opracowujący pisma parałowali je podpisem umieszczonym pod tekstem z lewej strony, a naczelnicy wydziałów podpisywali pisma w sprawach należących do

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.

⁷ W kontrolowanym okresie obowiązywały regulaminy stanowiące załączniki do Uchwał Zarządu Powiatu Leszczyńskiego: nr 77/2015 z 9 września 2015 r. ze zm., nr 35/2019 z 21 lutego 2019 r., nr 91/2019 z 26 września 2019 r., nr 109/2019 z 5 grudnia 2019 r., nr 114/2019 z 16 grudnia 2019 r., nr 159/2020 z 25 sierpnia 2020 r., nr 280/2021 z 13 października 2021 r., nr 307/2021 z 6 grudnia 2021 r.

⁸ Dalej: Wydział.

⁹ Dalej: Naczelnik.

¹⁰ Decyzja nr 051139 Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z 17 grudnia 1991 r.

¹¹ Takich jak m.in. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r., poz. 1973, ze zm.) czy ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r., poz. 2233, ze zm.).

¹² Na powierzchnię do 2 ha i wydobyć do 20 000 m³ rocznie bez użycia materiałów wybuchowych.

zakresu działania wydziałów oraz – na podstawie upoważnienia Starosty – podpisywali decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

(akta kontroli str. 112, 113, 140, 141, 333, 334, 359-360)

Osobie, zatrudnionej w Starostwie do 31 marca 2022 r. na stanowisku inspektora, zlecono od 1 kwietnia 2022 r. realizację zadań¹³ w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 391-396)

Starosta wyjaśnił, że zawarcie umowy na realizację zadań, dotyczących m.in. udzielania koncesji i monitorowania warunków ich realizacji, w formie zlecenia z byłym pracownikiem Starostwa wykonującym wcześniej te zadania, spowodowane było jego przejściem na emeryturę oraz nieskutecznością dwóch postępowań rekrutacyjnych: z 23 lutego 2022 r. na stanowisko geologa powiatowego oraz specjalisty ds. ochrony środowiska oraz 15 kwietnia 2022 r. na inspektora ds. geologii.

(akta kontroli str. 64-75)

1.3 Zagadnienia związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji nie były w kontrolowanym okresie przedmiotem kontroli zewnętrznej, wewnętrznej ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 66, 67)

1.4 Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie uregulowano w zarządzeniu Starosty w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej¹⁴ oraz w procedurach kontroli zarządczej¹⁵. W zakresie zadań wynikających z ustawy pgg, w tym udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji, nie sformułowano zadań i celów wraz z miernikami oraz nie zidentyfikowano ryzyk, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 64-67, 87-95, 425-451, 653-692)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie, nie zatrudniono w Starostwie pracownika na stanowisku geologa powiatowego, co było niezgodne z powyższym przepisem ustawy pgg. Zadania w przedmiotowym zakresie realizowała jedna osoba zatrudniona w Starostwie na stanowisku inspektora do końca marca 2022 r., a od 1 kwietnia 2022 r. - na podstawie umowy zlecenia.

Zgodnie z dyspozycją art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy pgg, zadania z zakresu administracji geologicznej starosta wykonuje przy pomocy geologa powiatowego. Stanowisko to wykazano w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁶, jako stanowisko kierownicze urzędnicze w starostwach powiatowych, którego objęcie wymaga wykształcenia wyższego stosownego do opisu stanowiska oraz pięcioletniego stażu pracy.

W kontrolowanym okresie, nie zatrudniono w Starostwie pracownika na stanowisku geologa powiatowego, co było niezgodne z powyższym przepisem ustawy pgg. Zadania w przedmiotowym zakresie realizowała jedna osoba zatrudniona w Starostwie na stanowisku inspektora¹⁷ do końca marca 2022 r., a od 1 kwietnia 2022 r. - na podstawie umowy zlecenia.

Starosta wyjaśnił, że po dokonaniu analizy spraw z zakresu ustawy pgg stwierdzono, że czynności na stanowisku geologa powiatowego nie wymagają potrzeby

¹³ Umowa z 1 kwietnia 2022 r. (obowiązująca do 31 maja 2022 r.) oraz z 27 maja 2022 r. (obowiązująca do 30 listopada 2022 r.).

¹⁴ Zarządzenie nr 25/10 z 28 października 2010 r., dalej: zarządzenie ws. kontroli zarządczej.

¹⁵ Opracowanych na lata 2019 – 2022.

¹⁶ Zgodnie z załącznikiem nr 3 do Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z dnia 15 maja 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 936 ze zm.) oraz z dnia 25 października 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 1960).

¹⁷ W Wydziale Ochrony Środowiska i Transportu.

zatrudnienia osoby w pełnym wymiarze czasu pracy, a pracownik odpowiedzialny za realizację zadań geologa wykonywał w ramach jednego etatu także zadania z zakresu ochrony środowiska, których w praktyce było zdecydowanie więcej. W związku z planowanym odejściem tego pracownika na emeryturę, w lutym 2022 r. ogłoszono otwarty nabór kandydatów na stanowisko urzędnicze, w tym w 1/3 etatu na kierownicze stanowisko geologa powiatowego, na który nie wpłynęła żadna oferta. Poza tym – również bezskutecznie – w poszukiwaniu możliwości zatrudnienia osoby na to stanowisko zwracano się do Powiatowego Urzędu Pracy oraz uczelni wyższych kształcących kandydatów o tym profilu.

(akta kontroli str. 64-75, 361, 373-394)

NIK, nie kwestionując przywołanych trudności w pozyskaniu pracownika spełniającego wymogi pozwalające na objęcie stanowiska geologa powiatowego, wskazuje, że przepisy ustawy pgg nakazujące wykonywanie przez starostę zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego mają charakter obowiązujący i to niezależnie od liczby zadań realizowanych w tym zakresie wynikających z dotychczasowej praktyki oraz wymiaru etatu na tym stanowisku.

2. W kontrolowanym okresie w dokumentacji z zakresu kontroli zarządczej nie odniesiono się do obszaru zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji, w tym m.in. nie wypełniono obowiązków wynikających z ww. zarządzenia i procedur w zakresie określenia celów i mierników wraz z identyfikacją i analizą ryzyk właściwych dla realizowanych zadań, wynikających z tego obszaru działalności jednostki.

Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 zarządzenia ws. kontroli zarządczej, w ramach zarządzania ryzykiem, należało określić, w co najmniej rocznej perspektywie¹⁸, m.in: cele, zadania i mierniki ich wykonania (wraz z jednostkami, komórkami lub osobami za nie odpowiedzialnymi) oraz przyporządkowane do poszczególnych zakresów działań – zadania wrażliwe wraz z czynnikami ryzyka oraz środkami przeciwdziałania tym ryzykom.

Procedury kontroli zarządczej w pkt. VII i VIII stanowiły, że co najmniej raz w roku naczelnicy wydziałów Starostwa w odniesieniu do celów i zadań podległych im komórek dokonują identyfikacji i analizy ryzyka określając ich tolerowany poziom dla każdego z realizowanych zadań. W przypadkach oszacowania w danym zadaniu ryzyka na poziomie nietolerowanym należało wskazać działania podejmowane w celu jego zmniejszenia.

Starosta wyjaśnił, że w dokumentacji nie wykazano zadań, celów, mierników oraz ryzyk dla zadań z zakresu prawa geologicznego i górniczego ponieważ w przygotowywanych corocznie zestawieniach w ramach kontroli zarządczej, we właściwym Wydziale, nie uwzględniono tego obszaru działalności Starostwa z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli str. 64-67, 87-95, 425-451, 653-692)

Ocena częściowa

Starosta nie realizował zadań z zakresu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, wbrew ustawowemu obowiązkowi. Osoba odpowiedzialna za realizację tych zadań posiadała wykształcenie wyższe w dziedzinie geologii. Zakres zadań określonych w regulaminie wewnętrznym dla Wydziału odzwierciedlał zadania z zakresu prawa geologicznego i górniczego przewidziane dla starostw, które uszczegółowiono w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności Naczelnika Wydziału oraz inspektora do spraw geologicznych. W lutym 2022 r. podjęto w Starostwie stosowne działania w celu zatrudnienia geologa powiatowego, okazały się one jednak nieskuteczne z przyczyn nieleżących po stronie organu, a w celu kontynuacji sprawnej realizacji zadań, zlecono je byłemu pracownikowi. Pomimo

¹⁸ Wg. załącznika nr 2 i 3 do zarządzenia.

obowiązujących w Starostwie uregulowań wewnętrznych w zakresie kontroli zarządczej, nie dopełniono wskazanych tam obowiązków corocznego określania zadań, celów mierników i ryzyk (wraz ze środkami zaradczymi) dla obszaru zadań dotyczących prawa geologicznego i górniczego (w tym m.in. udzielania koncesji i nadzoru nad przestrzeganiem ich warunków).

OBSZAR

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

2.1 Na stronie Starostwa w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁹ zamieszczono wykaz spraw realizowanych przez Wydział, w tym informacje w zakresie wydawania koncesji na wydobywanie ze złóż kopalin pospolitych (m.in. wskazano podstawę prawną, wymagane dokumenty oraz wskazania dotyczące opłaty skarbowej).

(akta kontroli str. 67, 86)

2.2 Wg stanu na 1 stycznia 2018 r. obowiązywało 37²⁰, a na 31 marca 2022 r. 38²¹ koncesji na wydobywanie kopalin stałych wydanych przez Starostę. W okresie pomiędzy ww. datami, w Starostwie prowadzono 37 postępowań koncesyjnych, z których 11, wszczętych na podstawie wniosków o udzielenie koncesji, zakończone zostało pozytywnie. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy pgg, decyzje w tych sprawach wydawano po uprzednim uzyskaniu pozytywnych opinii Marszałka Województwa Wielkopolskiego. Pozostałe 26 postępowań dotyczyło: 10 spraw o zmianę koncesji, czterech o przeniesienie oraz 12 o jej wygaszenie. Postępowania te zakończono wydaniem decyzji zgodnej z wnioskiem.

(akta kontroli str. 11-16)

W kontrolowanym okresie, Starosta nie wydał żadnej decyzji odmownej w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str. 12, 13, 107-111)

2.3 Badanie 11 wniosków²², które wpłynęły w kontrolowanym okresie o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych, wykazało, że wszyscy wnioskodawcy byli traktowani jednakowo, a wnioski i dołączona do nich dokumentacja były kompletne i zawierały wszystkie niezbędne elementy wskazane w art 24 i 26 ustawy pgg, w tym m.in.:

- dowód uiszczenia opłaty skarbowej,
- wskazanie okresu obowiązywania koncesji, zgodnego z późniejszą decyzją,
- określenie i udokumentowanie prawa wnioskodawcy do nieruchomości, w granicach której miała być prowadzona działalność wydobywcza,
- wskazanie sposobu przeciwdziałania ujemnym wpływom planowanej działalności na środowisko zgodnie z załączonymi decyzjami wójtów lub burmistrzów²³,
- określenie środków – zarówno w postaci niezbędnego zaplecza sprzętowego, zasobów kadrowych oraz zabezpieczenia finansowego – którymi dysponował wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu planowanej inwestycji,
- załączniki graficzne obrazujące granice posesji, w tym teren projektowanego obszaru wydobywania, m.in. mapy ewidencyjne oraz mapy sytuacyjno – wysokościowe granic obszaru i terenu górniczego,
- wielkość zasobów oraz stopień eksploatacji złoża,
- potwierdzenie prawa do informacji geologicznej²⁴.

¹⁹ BIP - Starostwo Powiatowe w Lesznie: Wydawanie koncesji n... (powiat-leszczyński.pl), dalej: BIP.

²⁰ 36 na wydobywanie kruszywa naturalnego oraz jedna na wydobywanie torfu.

²¹ 37 na wydobywanie kruszywa naturalnego oraz jedna na wydobywanie torfu.

²² Nr sprawy i data złożenia wniosku: OS.IV.6522.15.2018 z 10 lipca 2018 r., OS.IV.6522.21.2018 z 6 września 2018 r., OS.IV.6522.25.2019 r. z 10 czerwca 2019 r., OS.IV.6522.18.2020 r. z 16 czerwca 2020 r., OS.IV.6522.21.2020 z 25 czerwca 2020 r., OS.IV.6522.22.2020 z 25 czerwca 2020 r., OS.IV.6522.30.2020 z 4 sierpnia 2020 r., OS.IV.6522.46.2020 z 2 grudnia 2020 r., OS.IV.6522.2.2021 z 22 stycznia 2020 r., OS.IV.6522.13.2021 z 17 marca 2021 r., OS.IV.6522.14.2021 z 17 marca 2021 r.

²³ W każdym z 11 analizowanych spraw Organ koncesyjny stwierdzał brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko z uwagi na ustalenie braku zagrożeń planowanych działalności dla środowiska.

²⁴ W każdym przypadku wnioskodawca załączył decyzje Starosty w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej złoża.

Zgodnie z art. 64 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵ każdorazowo informowano wnioskodawców o wszczęciu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 11, 610-652, 939-995)

Starosta wyjaśnił, że przy rozpatrywaniu wniosków koncesyjnych, weryfikacja spełnienia wymagań określonych przepisami z zakresu ochrony środowiska wskazanych w art. 24 ust. 1 ustawy pgg, polegała na analizie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach burmistrza lub wójta właściwego dla planowanego przedsięwzięcia. We wszystkich przypadkach objętych badaniem, wójt lub burmistrz, uwzględniając m.in. rodzaj, skalę, zasięg i wielkość przedsięwzięcia, stwierdzał brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko z uwagi na brak przesłanek wskazujących na jego negatywne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze. Tereny inwestycji położone były poza obszarami objętymi terytorialnymi formami ochrony przyrody²⁶, a przedsiębiorcy we wnioskach wskazywali działania w zakresie zapewnienia ochrony środowiska w trakcie eksploataowania złoża, jak i rekultywacji terenu wydobywania.

(akta kontroli str. 505-599, 942-950, 1006-1011)

2.4 Decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin, wydane w oparciu o 11 wniosków objętych badaniem, zawierały elementy określone w art. 107 Kpa, w tym m.in. oznaczenie organu je wydającego, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie oraz pouczenie o możliwości odwołania się wraz ze wskazaniem terminu oraz organu właściwego do jego wniesienia. Decyzje te wydane zostały terminowo²⁷ i na podstawie danych zawartych w zgromadzonej dokumentacji oraz zawierały wszystkie, określone w art. 30 i 32 ustawy pgg, elementy, takie jak m.in:

- oznaczenie nazwy złoża,
- rodzaj i sposób wykonywania planowanej działalności,
- granice terenu i obszaru górniczego,
- wielkość zasobów i stopień wykorzystania złoża,
- czas obowiązywania koncesji wraz z terminem rozpoczęcia działalności.

(akta kontroli str. 631-652, 989-995)

Zgodnie z art. 23 ust. 2a pkt 1, w związku z art. 7 ustawy pgg, Starosta przed wydaniem decyzji dokonał uzgodnień z właściwymi miejscowo burmistrzami lub wójtami w zakresie zgodności planowanych inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku, z studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 397-424)

Każdorazowo, działając zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla²⁸, decyzje koncesyjne przekazano terminowo wraz z niezbędną dokumentacją do prowadzącego rejestr obszarów górniczych – Państwowego Instytutu Geologicznego²⁹, tj. w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne.

(akta kontroli str. 631-652, 989-996)

W przypadku 11 postępowań objętych badaniem, nie zaistniał obowiązek wynikający z art. 72 ust. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz

²⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, dalej: Kpa.

²⁶ O których mowa w art. 63 ust 1 pkt 2 lit. e 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 środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.).

²⁷ 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.

²⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1469, dalej: rozporządzenie ws. rejestru.

²⁹ Dalej: PIG.

o ocenach oddziaływania na środowisko³⁰, ponieważ nie wystąpiły przypadki przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co potwierdzały decyzje wójtów, burmistrzów gmin właściwych dla planowanego obszaru wydobywania. W badanej dokumentacji nie stwierdzono przesłanek stanowiących o obowiązku zastosowania art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h ww. ustawy.

(akta kontroli str. 505-599, 631-652)

2.5 Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania dotyczące zmiany³¹ i po trzy postępowania w przedmiocie przeniesienia³² oraz wygaszenia³³ koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

(akta kontroli str. 12, 13)

Objęte badaniem trzy postępowania dotyczące przeniesienia koncesji, rozstrzygnięto, zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy pgg, w drodze decyzji Starosty po uzyskaniu zgody dotychczasowego użytkownika koncesji – na rzecz wnioskodawcy, który m.in.:

- udokumentował prowadzenie działalności gospodarczej,
- wyraził zgodę na przyjęcie wszystkich warunków określonych w koncesji,
- posiadał prawo do korzystania z informacji geologicznej złoża oraz zgodę na dysponowanie działką obejmującą obszar wydobywania,
- wykazał spełnienie wymagań związanych z wykonywaniem zamierzonej działalności.

(akta kontroli str. 107, 108, 839-846, 903-915)

Spośród trzech postępowań dotyczących wygaszania koncesji, objętych badaniem zgodności ich prowadzenia z przepisami art. 38 ust. 1 pkt. 1, 2 i 5 ustawy pgg, w dwóch przypadkach decyzje wydano na wniosek przedsiębiorcy, a w jednym, w wyniku postępowania wszczętego z urzędu. W dwóch sprawach powodem wygaszenia koncesji było wyeksploatowanie zasobów, a w jednym przypadku upływ jej terminu³⁴. Każdorazowo Starosta, w myśl art. 39 ust. 2 ww. ustawy pgg, uzgodnił projekty tych decyzji z właściwym miejscowo wójtem lub burmistrzem.

(akta kontroli str. 107, 108, 848-863)

W czterech postępowaniach dotyczących zmiany koncesji, następowała ona każdorazowo w trybie art. 34 ust 1 ustawy pgg, tj. na wniosek przedsiębiorców, którym koncesja została udzielona. Wnioski wraz z załączoną dokumentacją zawierały wszystkie niezbędne elementy określone w art. 34 ust. 1a ustawy pgg (szczegółowo podane

w pkt 2.3 wystąpienia pokontrolnego). Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³⁵, wnioskodawcy dokonywali tej opłaty w wysokości wskazanej w części III ust. 46 pkt 1 załącznika³⁶ do tej ustawy.

Decyzje wydane przez Starostę w tych sprawach były zgodne z wnioskami stron i dotyczyły: likwidacji dotychczasowego i wyznaczenia nowego obszaru górniczego oraz terenu górniczego (dwie decyzje), zmian geodezyjnych polegających na podziale

³⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm. Przywołany przepis stanowi, że w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, niezwłocznie po wydaniu decyzji (m.in. decyzji określającej szczegółowe warunki wydobywania kopalin), organ ją wydający podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, a także udostępnia na okres 14 dni w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu treść tej decyzji. W informacji wskazuje się dzień udostępnienia treści decyzji.

³¹ Nr sprawy i data złożenia wniosku: OS.IV.6522.13.2018 z 21 czerwca 2018 r., OS.IV.6522.20.2019 z 16 kwietnia 2019 r., OS.IV.6522.42.2020 z 30 października 2020 r. oraz OS.IV.6522.16.2021 z 6 kwietnia 2021 r.

³² Nr sprawy i data złożenia wniosku: OS.IV.6522.20.2018 z 4 września 2018 r., OS.IV.6522.8.2019 z 14 marca 2019 r. oraz OS.IV.6522.19.2020 z 18 czerwca 2020 r.

³³ Nr sprawy i data złożenia wniosku (w trzecim postępowaniu wskazana data jest dniem wszczęcia postępowania z urzędu): OS.IV.6522.11.2019 z 1 kwietnia 2019 r., OS.IV.6522.24.2020 z 29 czerwca 2020 r. oraz OS.IV.6522.1.2021 z 8 stycznia 2021 r.

³⁴ Przedsiębiorca nie podjął próby przedłużenia terminu jej ważności z uwagi na prawie całkowite wyeksploatowanie zasobów operacyjnych kruszywa naturalnego.

³⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 1923, ze zm.

³⁶ W przypadkach przedłużenia terminu ważności lub rozszerzenia zakresu działalności 50% stawki określonej od koncesji.

działki przy zachowaniu dotychczasowej powierzchni złoża (jedna decyzja) oraz przedłużenia ważności koncesji (jedna decyzja).

Przed wydaniem ww. decyzji Starosta dopełnił obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 2a pkt 1 ustawy pgg i uzgodnił ich projekty z wójtem lub burmistrzem właściwym miejscowo dla planowanej działalności.

(akta kontroli str. 107, 108, 864-902, 916-938)

W 10 zbadanych postępowaniach o przeniesienie, zmianę oraz wygaszenie koncesji w decyzjach zawarto wszystkie elementy wymagane art. 107 Kpa i wydano je zgodnie z art. 35 § 3 Kpa – w terminie do miesiąca. Wnioskodawcy byli równo traktowani, a dokumentacja zgromadzona przed wydaniem decyzji była dla poszczególnych kategorii jednorodna i wymagana³⁷ obowiązującymi przepisami. W powyższych postępowaniach nie stwierdzono przypadku naruszenia 14-dniowego terminu przekazania tych decyzji do PIG – zgodnie z § 5 rozporządzenia ws. rejestru.

(akta kontroli str. 107, 108, 839-938)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Postępowania w zakresie udzielenia, zmiany, przeniesienia oraz wygaszania koncesji prowadzone były prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami, a Organ koncesyjny każdorazowo podejmował czynności w zakresie wymaganych ustawą pgg uzgodnień z innymi organami. Decyzje wydano terminowo i zawierały one wszystkie niezbędne elementy oraz rozstrzygnięcia adekwatne do zgromadzonej w trakcie postępowania, kompletnej dokumentacji. Na wszystkich etapach postępowania wnioskodawcy traktowani byli jednakowo. Po zakończeniu postępowania, Starosta terminowo przekazał państwowej służbie geologicznej wymagane dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.

OBSZAR

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.

3.1 W Starostwie nie opracowano i nie zamieszczono w BIP ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 87-91)

3.2 W Starostwie nie sporządzono planu kontroli na lata 2018 – 2022 w zakresie wywiązywania się przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 91, 96-101)

W okresie objętym kontrolą, pracownik Starostwa zrealizował siedem kontroli doraźnych w przedmiocie przestrzegania warunków siedmiu wydanych koncesji³⁸ – pięć w 2018 r. oraz dwie w 2020 r. Starosta wyjaśnił, że cztery z nich podjęto z urzędu w związku z potrzebą weryfikacji warunków przestrzegania udzielonych koncesji, dwie związane były z rozpoczęciem nowych eksploatacji po uprawomocnieniu się decyzji, a potrzeba przeprowadzenia jednej wynikała z korespondencji Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego³⁹. Poza tym, w 2019 r. przeprowadzono cztery kontrole sprawdzające wykonanie zaleceń sformułowanych po kontrolach.

³⁷ W dwóch postępowaniach o przeniesienie koncesji (OS.IV.6522.8.2019, OS.IV.6522.19.2020) Organ koncesyjny wezwał do uzupełnienia dokumentów załączonych w pozostałych sprawach: w pierwszej z ww. potwierdzając wymagane przepisem prawo do informacji geologicznej złoża w myśl art. 36 ust 1 pkt. 4 ustawy pgg, w drugiej do uzupełnienia potwierdzenia wniesienia opłaty skarbowej (załączonej do dwóch pozostałych wniosków) – zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z o opłacie skarbowej.

³⁸ Kontrole obejmowały przestrzeganie warunków następujących koncesji: OS.IV.6522.2.2011 z 12 kwietnia 2011 r., OS.IV.7513-14/10 z 26 sierpnia 2010 r., OS.IV.7513-12/10 z 20 lipca 2010 r., OS.IV.7513-1/09 z 9 marca 2009 r., OS.IV.6522.48.2016 z 18 stycznia 2017 r., OS.IV.6522.15.2018 z 26 sierpnia 2018 r., OS.IV.6522.19.2020 z 29 czerwca 2020 r.

³⁹ Dalej: OUG. W korespondencji z 21 grudnia 2018 r. Dyrektor OUG zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie naruszenia warunków koncesji przez jednego z przedsiębiorców. Ustalenia w tym zakresie opisano w pkt 3.3 wystąpienia.

(akta kontroli str. 87-92, 108-114)

Stosownie do dyspozycji art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴⁰, przed przeprowadzeniem 11 powyżej wykazanych kontroli, poinformowano kontrolowanych o zamiarze ich wszczęcia, jednakże w sześciu przypadkach nie uczyniono tego na co najmniej siedem dni przed wszczęciem kontroli, lecz od dwóch do sześciu dni – o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 91, 92, 96-101, 700, 701, 706, 712-714, 743-745)

Przeprowadzający ww. kontrole inspektor nie dysponował właściwym upoważnieniem do ich przeprowadzania, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 96-104)

Odnosząc się do liczby przeprowadzonych kontroli w stosunku do liczby obowiązujących koncesji (38 na 31 marca 2022 r.) Starosta wyjaśnił, że od października 2020 r. do końca marca 2022 r. wstrzymano czynności kontrolne z uwagi na epidemię COVID-19. Od dnia zniesienia obostrzeń dotyczących stanu epidemii nie przeprowadzano kontroli, gdyż będą one przeprowadzone w miesiącu wrześniu, po przeanalizowaniu wszystkich informacji o wydobyciu kopaliny z poszczególnych złóż za pierwsze półrocze.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, do przedsiębiorców wysłano sześć zawiadomień o przeprowadzeniu kontroli w przedmiocie przestrzegania warunków udzielonej koncesji.

(akta kontroli str. 96-100, 1000-1005)

3.3 W wyniku przeprowadzonych przez Starostwo kontroli przedsiębiorców w zakresie wykonywania obowiązków z tytułu udzielonych koncesji, na trzech obszarach wydobywania stwierdzono brak tablic informacyjnych, a na dwóch obszarach przekroczenie dopuszczanej granicy wydobywania (z czego w jednym wskazanym przez OUG)⁴¹ oraz również brak tablic. W każdym przypadku skutecznie wyegzekwowano od przedsiębiorców usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, dokumentując⁴² stan faktyczny w toku kontroli sprawdzających lub wizji terenowych. W dwóch przypadkach przekroczenia przez przedsiębiorców obszarów wydobywania, wezwano ich do usunięcia naruszeń. Wezwania miały formę postanowień⁴³ wydanych (niezwłocznie po czynnościach kontrolnych stwierdzających nieprawidłowości) na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy pgg. Dla obu złóż ostateczne terminy realizacji zaleceń⁴⁴ odbudowy skarp końcowych obszarów górniczych zostały zachowane i zweryfikowane podczas kontroli sprawdzających.

(akta kontroli str. 90-92, 693-748, 1012-1041)

Trzech przedsiębiorców, u których stwierdzono brak tablic informacyjnych na eksploatowanych przez nich obszarach wydobywania, zobowiązano do usunięcia tych naruszeń poprzez zapisy w protokołach z kontroli, a nie w formie postanowień, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 727-748, 1006-1010)

3.4 W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki cofnięcia lub ograniczenia koncesji w związku z niewykonaniem przez przedsiębiorcę postanowienia Organu

⁴⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm. (dalej: ustawa Pp).

⁴¹ Opis w pkt 3.2 wystąpienia.

⁴² Każdorazowo do protokołów z kontroli oraz notatek służbowych z wizytacji w terenie załączano fotografie potwierdzające ustalenia.

⁴³ Postanowienia nr OS. IV.6522.44.2018 z 31 grudnia 2018 r. (dot. odbudowy skarp końcowych obszaru górniczego oraz jego oznakowania) i nr OS. IV.6570.3.2019 z 2 kwietnia 2019 r. (dotyczyło dodatkowej odbudowy filaru pomiędzy polami wydobywania) dla koncesji OS. IV.7513-1/09 oraz OS. IV.6522.45.2018 r. z 31 grudnia 2018 r. (dot. odbudowy skarp końcowych obszaru i oznakowania) i OS. IV.6522.5.2019 (wydanego z uwagi na przesunięcie terminu wykonania prac z pierwszego postanowienia na uzasadnioną w ocenie organu prośbę przedsiębiorcy) z 22 maja 2019 r. dla koncesji OS. IV.6522.48.2016.

⁴⁴ Ostateczne terminy wykonania prac wskazano na 15 maja i 20 czerwca 2019 r., kontrole sprawdzające przeprowadzono 20 maja i 24 czerwca 2019 r.

koncesyjnego wzywającego do usunięcia naruszeń w terminie określonym przez ten Organ lub w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 37 ust. 4-7 ustawy pgg. W powyższym okresie nie wystąpiły także umorzenia postępowania prowadzonego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 87-95)

3.5 W Starostwie nie wystąpiły przypadki stanowiące o konieczności naliczenia opłaty dodatkowej, zgodnie z art. 139 ustawy pgg wskutek stwierdzenia rażącego naruszenia warunków koncesji. Starosta nie wydał również decyzji administracyjnej wstrzymującej działalność, nakazującej niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień, czy podjęcie czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu, z uwagi na niestwierdzenie przesłanek stanowiących o konieczności zastosowania art. 159 tej ustawy.

(akta kontroli str. 87-95)

3.6 Wszyscy przedsiębiorcy (w ramach 11 koncesji objętych badaniem) wywiązywali się z wynikającego z art. 101 ust. 8 ustawy pgg obowiązku przekazania Staroście informacji o zmianach zasobów kopalin. Spośród 23 objętych analizą informacji⁴⁵, 17 przesłano po ustawowym terminie, tj. po 15 marca (opóźnienie wyniosło od jednego do czterech dni w 14 informacjach oraz 23, 30 i 55 dni w trzech pozostałych). Starosta wyjaśnił, że dotychczas podejmowano działania polegające na telefonicznym informowaniu stron o zwłoce w przesłaniu tych informacji, ponieważ ustawodawca nie wskazał sankcji za zwłokę w takich sytuacjach. Dodał, że przedsiębiorcy świadomi są terminu złożenia sprawozdania, ponieważ stosowna informacja umieszczona jest na samym druku, a pisma przypominające o obowiązku terminowego przekazania tych informacji corocznie (w styczniu) przesyła do użytkowników złóż PIG. Biorąc pod uwagę częste przeoczenia terminów, Starosta wyjaśnił, że planuje zamieszczanie komunikatu przypominającego o realizacji tego obowiązku na stronie internetowej i BIP Starostwa.

(akta kontroli str. 8-10, 96-101)

W informacjach tych, przedsiębiorcy zawierali niezbędne dane wskazane w art. 101 ust. 9 ustawy pgg, na wzorze⁴⁶ zgodnym z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny⁴⁷. W wyniku analizy tych dokumentów, w dwóch przypadkach stwierdzono niezgodności i zwrócono się do przedsiębiorcy o dokonanie korekty⁴⁸ – każdorazowo wskazując genezę nieprawidłowości. Wskutek tych działań, przedsiębiorcy dokonywali korekt zgodnie z wytycznymi organu.

(akta kontroli str. 8-10, 821-827, 832-836)

3.7 Zgodnie z art. 138 ustawy pgg, w dwóch przypadkach niedopełnienia przez przedsiębiorców (w ramach 11 koncesji objętych badaniem) obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej wskazanej w art. 134⁴⁹ w terminie wynikającym z art. 137 ust. 2⁵⁰ powyższej ustawy, Starosta wydał decyzje określające wysokość należnych

⁴⁵ Przesyłanych od 4 marca 2019 r. do 15 kwietnia 2022 r.

⁴⁶ Z-2 Zestawienie zmian zasobów złoża

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 998.

⁴⁸ Korespondencja z 8 marca 2022 r. dot. koncesji OS.IV.6522.46.2020 oraz z 13 kwietnia 2022 r. dot. koncesji OS.IV.6522.14.2021, w której wskazano niespójności z wcześniejszymi danymi dotyczącymi opłat eksploatacyjnych za określone tam ilości wydobytej kopaliny.

⁴⁹ Art. 134 ustawy pgg stanowi, że przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, wnosi opłatę eksploatacyjną ustaloną jako iloczyn jej stawki oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego i pozabilansowego w okresie rozliczeniowym. Zgodnie z art. 137 ust. 1 ww. ustawy okresem rozliczeniowym z tytułu opłaty eksploatacyjnej jest półrocze liczone odpowiednio od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca i od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia.

⁵⁰ Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, z wyłączeniem złoża węglowodorów, samodzielnie ustala wysokość opłaty eksploatacyjnej należnej za okres rozliczeniowy i przed upływem miesiąca następującego po tym okresie wnosi ją (bez wezwania) na rachunki bankowe gminy, na terenie której jest prowadzona działalność oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOSiGW).

opłat⁵¹ na łączną kwotę 10 457 zł. W pozostałych przypadkach przedsiębiorcy terminowo dokonali należnych opłat na rachunki gmin oraz NFOŚiGW, każdorazowo – zgodnie z art. 137 ust. 3 ustawy pgg – przedstawiając Staroście dowody je potwierdzające.

(akta kontroli str. 8-10, 753-755, 665-770, 773-782, 781-792, 795-802, 828-838)

Starosta wyjaśnił, że w zakresie monitoringu obowiązków przedsiębiorców dotyczących wnoszenia opłat eksploatacyjnych, nie wprowadzono w urzędzie oddzielnych uregulowań, gdyż ich weryfikacja prowadzona jest na podstawie przepisów ustawy pgg dotyczących przedmiotowego nadzoru oraz trybu postępowania w przypadkach zaniechania powyższych obowiązków.

(akta kontroli str. 87-95)

3.8 W kontrolowanym okresie do Starostwa wpłynęły trzy zawiadomienia o przypadkach nielegalnej eksploatacji złóż⁵², które zgodnie z art. 65 § 1 Kpa przekazano niezwłocznie⁵³ do właściwego w tych sprawach⁵⁴ organu – OUG w Poznaniu.

(akta kontroli str. 18-20)

Starosta wyjaśnił, że w przedmiocie nielegalnej eksploatacji złóż nie podejmowano inicjatyw własnych, a powzięte w tym zakresie informacje przekazano do OUG. W ramach współpracy z OUG, Starosta m.in. dwukrotnie podjął (na wniosek tego organu)⁵⁵ czynności przesłuchania świadka w sprawie nielegalnych eksploatacji kopalin. Podjęte działania przeprowadzono skutecznie, a ich przebieg udokumentowano w postaci protokołów⁵⁶, zgodnie z wytycznymi OUG.

(akta kontroli str. 18-63)

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

(akta kontroli 95,109)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie na stronie BIP Starostwa nie udostępniono schematu procedur kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania warunków udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

Art. 154 ust. 1 ustawy pgg stanowi, że do kontroli działalności prowadzonej na podstawie przepisów ustawy stosuje się przepisy rozdziału 5⁵⁷ ustawy Pp. Zgodnie z art. 47 ust. 3 ww. ustawy Pp⁵⁸ organ kontroli zamieszcza w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ ogólny schemat tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

⁵¹ Z zastosowaniem stawki obowiązującej w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy:

- OS.IV.6525.18.2021 z 19 lutego 2021 r. za II półrocze 2020 r. w wys. 2 560,00 zł. na rachunek NFOŚiGW oraz 3 840,00 zł. Urzędu Gminy,

- OS.IV.6525.39.2022 z 18 marca 2022 r. za II półrocze 2021 r. w wys. 1 622,80 zł. i 2 034,20 zł – dla j.w.

⁵² Zawiadomienie z: 10 grudnia 2019 r. z Komendy Miejskiej Policji w Lesznie oraz 28 lutego i 13 maja 2020 r. z Urzędu Gminy Włoszakowice.

⁵³ Odpowiednio do ww. spraw: tego samego dnia, po trzech dniach oraz następnego dnia po otrzymaniu tych informacji.

⁵⁴ Zgodnie z art. 140 ust. 1, 2 i 3 pkt 3 ustawy pgg, właściwym do ustalania opłaty podwyższonej, w przypadku działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych w zakresie niezastrzeżonym dla ministra właściwego do spraw środowiska są organy nadzoru górniczego. W przypadku wydobywania kopaliny bez koncesji stawka tej opłaty wynosi czterdziestokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny.

⁵⁵ Pisma Dyrektora OUG z 22 lipca 2020 r. oraz 12 lutego 2021 r., w których na podstawie art. 7b i art. 52 Kpa zwrócił się z prośbą o wezwanie wskazanych w nim osób w celu złożenia wyjaśnień oraz przedstawienia protokołu z tych czynności.

⁵⁶ Protokoły z 12 sierpnia 2020 r. i 1 marca 2021 r.

⁵⁷ Wszystkie przepisy tej ustawy wskazane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” dla obszaru III wystąpienia dotyczą tego rozdziału.

⁵⁸ Ustawa Pp weszła w życie 30 kwietnia 2018 r. Do tego dnia obowiązek ten wynikał z art. 78a ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2168, ze zm.).

Starosta wyjaśnił, iż przyczyną zaniechania w tej kwestii było przeoczenie obowiązku wynikającego z właściwego przepisu. Dodał, że ogólny schemat procedur kontroli zostanie opracowany i zamieszczony w BIP w najbliższym czasie.

(akta kontroli str. 87-91)

2. W Starostwie nie przeprowadzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej i nie sporządzono w tym zakresie planu kontroli na lata 2018 – 2022, wskutek czego nie przeprowadzono kontroli planowych. Działania Organu koncesyjnego ograniczały się do kontroli doraźnych oraz sprawdzających realizację stwierdzonych w trakcie tych kontroli nieprawidłowości.

Dyspozycja art. 158 pkt 2 ustawy pgg, w związku z art. 47 ust. 1 ustawy Pp, wskazuje na obowiązek planowania i przeprowadzania kontroli po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadzórny.

Starosta wyjaśnił, że powyższe zaniechania spowodowane były przeoczeniem obowiązku wynikającego z powszechnego przepisu. Dodał, że od przyszłego roku kontrole będą przeprowadzane na podstawie planów kontroli, przy uwzględnieniu takich kryteriów, jak m.in. termin przeprowadzenia ostatniej kontroli, czy wykryte nieprawidłowości w składanych sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 91, 96-101)

3. Sześć, spośród 11 kontroli przeprowadzonych w kontrolowanym okresie, wszczęto przed upływem wymaganych przepisem siedmiu dni (po trzech dniach, dwukrotnie po jednym i czterech oraz po pięciu) od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli⁵⁹.

Art. 48 ust. 2 ustawy Pp stanowi, że kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie siedmiu dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Starosta wyjaśnił, że naruszenie terminu wynikało w tych przypadkach ze zbytniego obciążenia obowiązkami pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za realizację zadania. Dodał, że poza wysłaniem zawiadomień, pracownik kontaktował się w tych sprawach telefonicznie z przedsiębiorcami w celu uzyskania zgody na przeprowadzenia kontroli w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 91, 92, 96-101, 700, 701, 706, 712-714, 743-745)

4. Obowiązujące w kontrolowanym okresie – wystawione przez Starostę na podstawie art. 156 ust. 1 pkt 3, ust. 2 pkt 3 ustawy pgg oraz art. 153 Kpa – ogólne upoważnienia dla pracownika do sprawowania nadzoru i kontroli⁶⁰ nie spełniały określonych w art. 49 ustawy Pp wymagań i nie stanowiły podstawy do przeprowadzenia kontroli u konkretnego przedsiębiorcy, m.in. z uwagi na brak powyżej wykazanych, niezbędnych elementów.

Zgodnie z art. 49 ust. 1, 7 i 8 ustawy Pp, czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organu kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich

⁵⁹ Zawiadomienia doręczono dnia (w nawiasie podano daty przeprowadzenia kontroli): 15 maja 2018 r. (18 maja 2018 r.), 27 grudnia 2018 r. - dwa zawiadomienia (28 grudnia 2018 r. dwie kontrole), 27 marca 2019 r. (1 kwietnia 2019 r.) oraz 16 maja 2019 r. - dwa zawiadomienia (20 maja 2019 r. dwie kontrole).

⁶⁰ Upoważnienia: nr 48/2014 z 16 października 2014 r., nr 41/2019 z 13 września 2019 r. oraz 65/2019 z 4 listopada 2019 r. Zgodnie z ich treścią upoważnionemu pracownikowi przysługiwało prawo do m.in:

- wstępu do zakładów górnictwa wydobywających kopaliny na podstawie koncesji wydanej przez Starostę,
- dostępu do niezbędnych informacji i dokumentów,
- żądania udzielania wyjaśnień w niezbędnym zakresie.

czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli⁶¹. Upoważnienie, o którym mowa powyżej, powinno zawierać m.in:

- oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą,
- określenie zakresu przedmiotowego kontroli,
- wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli,
- pouczenie o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy,

a dokument, który nie spełnia powyższych wymagań, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

Starosta wyjaśnił, że do przeprowadzania kontroli w zakresie ustawy ppg nie stosowano każdorazowo upoważnienia w formie określonej przepisem art. 49 ustawy Pp z powodu mylnego przeświadczenia, że upoważnienia, którymi dysponował delegowany do przeprowadzania kontroli pracownik, wyczerpywały niezbędne wymagania do ich przeprowadzania.

(akta kontroli str. 96-104)

5. W wyniku kontroli przeprowadzonej 14 czerwca 2018 r. oraz dwóch kontroli przeprowadzonych 18 maja 2018 r. w przedmiocie przestrzegania postanowień wydanych koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego, stwierdzono naruszenie ich warunków w postaci braku tablic informacyjno – ostrzegawczych na obrzeżach wyrobisk. Do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w wyznaczonym terminie, przedsiębiorcy zostali zobowiązani w protokołach z kontroli zakładów górniczych (podpisanych przez kontrolowanych i pracownika Starostwa przeprowadzającego kontrolę), a nie w formie postanowień wydanych przez organ koncesyjny.

W przypadku gdy przedsiębiorca nie wypełnia warunków udzielonej koncesji, organ ją wydający, na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy pgg, w drodze postanowienia wzywa przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych naruszeń określając w nim także termin ich usunięcia.

Starosta wyjaśnił, że w opisanych wyżej przypadkach nie wzywano przedsiębiorcy do usunięcia nieprawidłowości w formie postanowień (tylko w protokołach z kontroli) ponieważ były to drobne niedociągnięcia możliwe do uzupełnienia w krótkim czasie, a wyznaczone terminy zostały dochowane.

Art. 37 ust. 1 ustawy pgg zawiera bezwzględnie obowiązującą normę określającą formę wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszeń w postaci postanowienia wydanego przez organ koncesyjny. Poza tym NIK wskazuje, że w dwóch innych przypadkach naruszeń tego typu Organ koncesyjny zgodnie z ww. przepisem, wezwał przedsiębiorcę do ich usunięcia w drodze postanowienia⁶².

(akta kontroli str. 727-752, 1006-1041)

Ocena częściowa

W Starostwie nie ustalono planów kontroli przedsiębiorców na lata 2018 – 2022, a Organ koncesyjny ograniczył działania kontrolne do kontroli doraźnych oraz sprawdzających, skutecznie egzekwując usunięcie przez skontrolowanych stwierdzonych naruszeń warunków udzielonych koncesji.

Pomimo rzetelnego dokumentowania czynności kontrolnych, odbywały się one bez właściwych – stanowiących podstawę do ich przeprowadzania – upoważnień, a w przypadku sześciu kontroli, czynności podjęto przed upływem siedmiu dni od doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Poza tym, w trzech przypadkach nie zachowano prawidłowej formy wezwania przedsiębiorców do usunięcia stwierdzonych w toku kontroli naruszeń, tj. formy postanowienia.

⁶¹ Chyba że odrębne przepisy przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji. W takim przypadku upoważnienie doręcza się przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w tych przepisach, lecz nie później niż w terminie trzech dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli.

⁶² Postanowienia OS.IV.6522.45.2018 oraz OS.IV.6522.44.2018 z 31 grudnia 2018 r.

Nieprawidłowe było również niezamieszczenie w BIP, wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów, ogólnych procedur kontroli przedsiębiorców.

W zakresie przeciwdziałania nielegalnym eksploatacjom złóż, we współpracy z właściwym organem nadzoru górniczego, podjęto czynności i rzetelnie je dokumentowano.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

- 1) Podejmowanie działań zmierzających do zatrudnienia w Starostwie pracownika na wyższe stanowisko urzędnicze – geologa powiatowego.
- 2) Coroczne określanie, w ramach kontroli zarządczej, zadań, celów mierników i ryzyk (wraz ze środkami zaradczymi) obejmujących obszar działalności administracji geologicznej.
- 3) Zamieszczenie w BIP Starostwa ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.
- 4) Dokonywanie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej i ustalanie planów kontroli w zakresie przestrzegania warunków udzielanych koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów.
- 5) Podejmowanie kontroli przedsiębiorców po upływie siedmiu dni od otrzymania przez nich zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.
- 6) Przeprowadzanie kontroli u przedsiębiorców na podstawie upoważnienia zawierającego wszystkie ustawowo wymagane elementy.
- 7) Zachowywanie formy postanowienia w przypadku wzywania przedsiębiorców do usunięcia naruszeń warunków udzielanych koncesji.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 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, dnia, 21 października 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marcin Kaczmarek
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up.
p.o. Wicedyrektor
Karolina Wirszyc-Sitkowska

.....
podpis

.....
podpis