



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.013.01.2022

Pani
Elżbieta Anna Polak
Marszałek Województwa Lubuskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
ul. Podgórna 7
65-057 Zielona Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra (dalej: <i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Anna Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego od 1 grudnia 2014 r. (dalej: <i>Marszałek</i>).
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 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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Sebastian Stępień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr LZG/83/2022 z dnia 25 sierpnia 2022 r. 2. Marzena Mielcarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie nr LZG/86/2022 z 20 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Tj. do dnia 18 października 2022 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie zapewniono warunki kadrowo-organizacyjne umożliwiające sprawną realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji. W okresie objętym kontrolą Marszałek realizował zadania organu koncesyjnego przy pomocy Geologa Wojewódzkiego posiadającego kwalifikacje w dziedzinie geologii. W strukturze Urzędu w Departamencie Rolnictwa, Zasobów Naturalnych, Rybactwa i Rozwoju Wsi wyodrębniono Wydział Geologii, którego kierownikiem był Geolog Wojewódzki. Pracownicy zatrudnieni w tej komórce organizacyjnej posiadali kwalifikacje w dziedzinie geologii.

Prowadzone postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, zmiany, przeniesienia lub cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin były prowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴ (dalej: *pgg*). Co do zasady rzetelnie procedowano wnioski koncesyjne, uzyskując konieczne opinie i uzgodnienia, a wydane decyzje zawierały elementy wymagane ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: *KPA*) oraz *pgg*.

W Wydziale Geologii wdrożono skuteczny system monitorowania wypełniania przez przedsiębiorców obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych oraz składania informacji o zmianach zasobów złóż kopalin.

Pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole wywiązywania się przedsiębiorców z warunków udzielonych im koncesji, a w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków udzielonych koncesji co do zasady podejmowano stosowne działania.

W Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: *BIP*) na stronie podmiotowej Urzędu wszystkie badane decyzje zostały zamieszczone z naruszeniem terminu wynikającego z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶ (dalej: *ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku*). W *BIP* nie zamieszczono także ogólnego schematu kontroli przedsiębiorców w zakresie udzielonych im koncesji, a informacja o warunkach uzyskania koncesji nie była aktualizowana.

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.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W całym okresie objętym kontrolą Marszałek realizowała zadania administracji geologicznej przy pomocy Geologa Wojewódzkiego.

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁸ wskazano, że Geolog Wojewódzki wykonuje zadania powierzone Marszałkowi, jako organowi administracji geologicznej, w Departamencie Rolnictwa, Zasobów Naturalnych, Rybactwa i Rozwoju Wsi (dalej: *Departament*), a jako Kierownik Wydziału Geologii (dalej: *Kierownik Wydziału*) jest odpowiedzialny za właściwą realizację zadań określonych dla samorządu województwa ustawą pgg, jako zadania z zakresu administracji rządowej.

Zatrudniony na stanowisku Geologa Wojewódzkiego posiadał wyższe wykształcenie geologiczne oraz kwalifikacje i uprawnienia do wykonywania prac geologicznych⁹.

Zgodnie z zakresem czynności (zadań) powierzonym do realizacji na zajmowanym stanowisku, wykonywał on zadania Marszałka jako organu administracji geologicznej i organu koncesyjnego wynikające z pgg, do których należało m.in.:

- wydawanie decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopalin,
- wydawanie decyzji związanych z opłatami eksploatacyjnymi za wydobywanie kopalin,
- wydawanie decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną złóż kopalin, hydrogeologiczną, geologiczno-inżynierską oraz projekty robót geologicznych,
- prowadzenie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorców uprawnień z tytułu uzyskanych koncesji.

Geolog Wojewódzki (Kierownik Wydziału) posiadał upoważnienie do załatwiania spraw oraz podpisywania dokumentów i prowadzenia postępowań administracyjnych, w tym wydawania decyzji administracyjnych należących do kompetencji Marszałka w zakresie prawa geologicznego i górniczego.

(akta kontroli str. 7-39, 100-114)

⁷ 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.

⁸ W okresie objętym kontrolą obowiązywały Regulaminy Organizacyjne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze ustalone uchwałami Zarządu Województwa Lubuskiego: nr 161/2142/17 z dnia 10 stycznia 2017 r., nr 290/4155/18 z dnia 23 października 2018 r., nr 161/2116/21 z dnia 5 stycznia 2021 r. oraz nr 237/3230/22 z dnia 18 stycznia 2022 r.

⁹ Geolog Wojewódzki ukończył studia na Wydziale Geologiczno-Poszukiwawczym Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie w zakresie: górnictwo i geologia specjalność hydrogeologia i geologia inżynierska uzyskując tytuł magistra inżyniera geologa górniczego. Posiada ponadto kwalifikacje i uzyskał uprawnienia do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi kategorii III w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin pospolitych, z wyłączeniem solanek, wód leczniczych i termalnych.

1.2. Prowadzenie spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji przypisano dwóm z trzech pracowników zatrudnionych w Wydziale Geologii¹⁰.

Zgodnie z zakresem czynności (zadań) powierzonych do realizacji na zajmowanym stanowisku pracownicy ci wykonywali zadania z zakresu administracji geologicznej odpowiednio w północnej i południowej części województwa lubuskiego. Osoby te ukończyły studia wyższe magisterskie na kierunku geologia.

W opisach stanowisk pracy pracowników Wydziału nie wyodrębniono zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji (tj. zjawiska tzw. szarej strefy).

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że *Urząd nie zajmuje się bezpośrednio sprawami nielegalnej eksploatacji kopalin, więc pracownicy nie mają takich zadań w opisach stanowisk i nie ma uregulowań w tym zakresie. Jeśli jest informacja pozyskana od innych podmiotów, jest to zgłaszane do właściwego Urzędu Górniczego. Moim zdaniem w sprawę nielegalnej eksploatacji kopalin powinny być zaangażowane Gminy - Gmina zawsze wie co się dzieje na jej terenie.*

Wszyscy pracownicy Wydziału zatrudnieni byli na podstawie umów o pracę. Nie było przypadków realizacji zadań dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin oraz ich monitorowania na podstawie umów zleceń.

(akta kontroli str. 40-136,826)

1.3. W okresie objętym kontrolą, zagadnienia związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji nie były przedmiotem kontroli zewnętrznej, wewnętrznej ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 137-225,824)

1.4. W Departamencie, w ramach kontroli zarządczej, corocznie opracowywany był plan pracy Wydziału Geologii, a następnie sprawozdanie z jego realizacji oraz sporządzane były arkusze analizy ryzyka i szans¹¹.

Na podstawie § 2 ust. 1 Zarządzenia Nr 59/2021 Marszałka Województwa Lubuskiego z dnia 12 sierpnia 2021 r., w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze¹², Dyrektorzy Departamentów Urzędu, zgodnie z podziałem kompetencji wynikającym

¹⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywały zarządzenia wewnętrzne Dyrektora Departamentu Rolnictwa, Zasobów Naturalnych, Rybactwa i Rozwoju Wsi w sprawie podziału zadań i kompetencji oraz organizacji pracy i funkcjonowania Departamentu Rolnictwa, Zasobów Naturalnych, Rybactwa i Rozwoju Wsi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze: nr 1/2017 z dnia 15 lutego 2017 r., 1/2019 z dnia 15 marca 2019 r., 1/2020 z dnia 13 stycznia 2020 r., 2/2020 z dnia 30 lipca 2020 r., 1/2021 z dnia 2 marca 2021 r. oraz 1/2022 z dnia 11 lutego 2022 r.

¹¹ Odnoszono się w szczególności do liczby wydanych decyzji związanych z wydawaniem koncesji na wydobywanie kopalin, liczby postanowień związanych z opiniowaniem koncesji na wydobywanie kopalin, liczby kontroli wydobywania kopalin ze złóż, czy weryfikacji opłat eksploatacyjnych. W związku z zapisami Regulaminu Kontroli Zarządczej, ryzyka i szanse określone były w arkuszu analizy ryzyka dla celów strategicznych, do których nie zaliczono udzielania koncesji. W wyniku kontroli przeprowadzonej w Departamencie Rolnictwa, Zasobów Naturalnych, Rybactwa i Rozwoju Wsi, w 2021 r., przez Departament Organizacyjno-Prawny Urzędu wydano zalecenie wskazujące, że zgodnie z obowiązującym Regulaminem Kontroli Zarządczej, w arkuszu analizy ryzyka i szans należy identyfikować ryzyka i szanse tylko dla celów strategicznych.

¹² Wcześniej obowiązywało Zarządzenie Nr 49/2017 z dnia 8 grudnia 2017 r. i Zarządzenie Nr 135/2019 z dnia 14 listopada 2019 r.

z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, odpowiadają za wykonanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w ramach posiadanych kompetencji, na zasadach określonych w Regulaminie.

Plany pracy Departamentu, arkusze analizy ryzyka i szans oraz sprawozdania z realizacji planu pracy Departamentu zostały opracowane na formularzach zgodnych z Regulaminem Kontroli Zarządczej. Corocznie sporządzano również wymagane oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, w których deklarowano, że w Departamencie w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

W planach pracy, w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin, formułowano m.in. następujące cele do realizacji w nadchodzącym roku:

- wydawanie koncesji na wydobywanie kopalin,
- opiniowanie koncesji na wydobywanie kopalin wydawanych przez Starostów,
- zatwierdzanie projektów robót geologicznych,
- zatwierdzanie dokumentacji geologicznych,
- kontrolę wydobywania kopalin ze złóż,
- weryfikację opłat eksploatacyjnych,
- udostępnianie informacji geologicznej.

(akta kontroli str. 226-307)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie stworzono warunki kadrowo-organizacyjne wystarczające do sprawnej i zgodnej z obowiązującymi przepisami prawa realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji. Stanowisko Geologa Wojewódzkiego zajmowała osoba posiadająca kwalifikacje w zakresie geologii, a pracownicy Wydziału Geologii posiadali wykształcenie wyższe w dziedzinie geologii.

OBSZAR

2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

2.1. W BIP na stronie podmiotowej Urzędu organ koncesyjny zamieścił informację o warunkach uzyskania koncesji, zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹³ (dalej: *Prawo przedsiębiorców*).

W informacji tej podano m.in.: termin i miejsce załatwienia sprawy, osoby kontaktowe, wymagane dokumenty z ich opisem, czas realizacji, opłaty, tryb odwoławczy.

Informację tę zamieszczono w dniu 4 września 2017 r. i kilkakrotnie aktualizowano, jednak nie wprowadzono do niej zmian wynikających z przepisów pgg. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 308-311)

2.2. Według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. obowiązywało 77 decyzji koncesyjnych udzielonych przez Marszałka na wydobywanie kopalin stałych na terenie województwa lubuskiego, natomiast na dzień 31 marca 2022 r. - 83 decyzje.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do Urzędu wpłynęło 18 wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż, na podstawie których wszczęto 18 postępowań, z których dwie sprawy zostały umorzone. W żadnym przypadku nie nastąpiła odmowa udzielenia koncesji.

W ww. okresie wydano:

- 16 decyzji w sprawie udzielenia koncesji (trzy w 2018 r., trzy w 2019 r., trzy w 2020 r., sześć w 2021 r. i jedna w 2022 r.),
- 46 decyzji w sprawie zmiany koncesji (osiem w 2018 r., 15 w 2019 r., 13 w 2020 r., osiem w 2021 r., dwie w 2022 r.),
- 11 decyzji w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot (dwie w 2018 r., jedna w 2019 r., trzy w 2020 r. pięć w 2021 r.),
- dwie decyzje w sprawie cofnięcia koncesji (obie w 2021 r.),
- jedną decyzję w sprawie potwierdzenia możliwości wykonywania koncesji (w 2021 r.).

W latach 2018 – 2022 (do 31 marca):

- uległo wygaszeniu 20 koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż,
- w trzech przypadkach nastąpiło umorzenie postępowania (dwa dotyczyły udzielenia koncesji, a jedno zmiany koncesji),
- zaopiniowano 15 wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż.

(akta kontroli str. 312-327)

2.3. Szczegółowa analiza 15 wniosków¹⁴ o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż zakończonych wydaniem koncesji w okresie objętym kontrolą wykazała, że wszystkie koncesje na wydobywanie kopalin udzielono na podstawie wniosków, w których określono m.in.:

- firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej,
- numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym o ile przedsiębiorca taki numer posiadał oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP),
- właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których miała być wykonywana zamierzona działalność, oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków,
- prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której miała być wykonywana zamierzona działalność,
- czas na jaki koncesja miała być udzielona wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności,
- sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko określone w decyzji właściwego wójta lub burmistrza o środowiskowych uwarunkowaniach,
- złożę kopaliny lub jego część, która miała być przedmiotem wydobywania,
- wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny,
- stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny,
- projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego.

¹⁴ Trzy wnioski z 2018 r., trzy wnioski z 2019 r., cztery wnioski z 2020 r., cztery wnioski z 2021 r. oraz jeden wniosek z 2022 r.

W każdym przypadku do wniosków dołączono m.in.:

- dowody istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej,
- kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną,
- projekt zagospodarowania złoża określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny,
- załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie,
- dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

Powyższe wnioski, na podstawie których udzielono koncesji na wydobywanie kopalin stałych, zostały rozpatrzone w oparciu o niepełne dane dotyczące środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W każdym przypadku do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin dołączono decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. Ustalenia tych decyzji były weryfikowane w zakresie zgodności z wnioskiem koncesyjnym i projektem zagospodarowania złoża stanowiącym załącznik do wniosku koncesyjnego. Organ koncesyjny nie weryfikował natomiast wypełniania przez wnioskodawcę wymagań określonych przepisami z zakresu ochrony środowiska, w tym ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁵, w zakresie wyegzekwowania obowiązku uzyskania decyzji o wyłączeniu z produkcji rolnej i leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne, w sytuacji gdy nieruchomości nie były objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że *organ koncesyjny w każdej koncesji informuje, że koncesja nie zwalnia przedsiębiorcy z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji a zwłaszcza w zakresie: Prawa ochrony środowiska, Prawa wodnego, ustawy o odpadach, ochrony gruntów rolnych i leśnych, przyrody oraz zagospodarowaniu przestrzennym. Organ koncesyjny nie weryfikuje czy przedsiębiorca wypełnia te obowiązki, gdyż od tego są inne stosowne organy (Wójt, Burmistrz), które wydają decyzje środowiskowe oraz uczestniczą w postępowaniu koncesyjnym na etapie uzgadniania koncesji i które otrzymują do wiadomości każdą decyzję koncesyjną. Gmina powinna z uwagi na swój własny interes (wyższy podatek od gruntów kopalnianych) dążyć do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej.*

W trzech przypadkach Urząd wzywał wnioskodawców do uzupełnienia wniosku m.in. o dostarczenie aktualnego wypisu i wyrysów działek objętych wnioskiem, dokumentu potwierdzającego prowadzenia działalności w zakresie objętym wnioskiem, ostatecznej decyzji środowiskowej. Wszystkie wnioski zostały uzupełnione w terminie wyznaczonym przez Urząd.

W postępowaniach o udzielenie koncesji we wszystkich 15 przypadkach powiadomiono strony o wszczęciu postępowania. W 14 przypadkach powiadomiono strony o zakończeniu postępowania, natomiast w jednej sprawie Urząd nie zawiadomił strony o zakończeniu postępowania informując o możliwości zapoznania

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.

się ze zgromadzonym materiałem w terminie siedmiu dni od otrzymania zawiadomienia. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Nie stwierdzono przypadków nierównego traktowania wnioskodawców.

(akta kontroli str. 328-488,829)

2.4. Szczegółowa analiza 15 decyzji w sprawach udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż, wydanych na podstawie wniosków opisanych w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia wykazała, że wszystkie badane decyzje zawierały elementy wymagane przepisami art. 30 pgg oraz art. 107 § 1 KPA, a także były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania.

W sentencjach analizowanych decyzji organ koncesyjny, na podstawie art. 30 ust. 2 pgg ustalał m.in. następujące warunki dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją:

- przedsiębiorca uprawniony jest do wydobywania kopaliny w wyznaczonym obszarze górniczym w granicach zasobów przemysłowych złoża,
- wydobywanie kopaliny prowadzone będzie zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach określonymi dla przedsiębiorstwa,
- przedsiębiorca zobowiązany jest do uiszczania opłat eksploatacyjnych za wydobytą kopalinę zgodnie z przepisami Prawa geologicznego i górniczego,
- przedsiębiorca zobowiązany jest corocznie do dnia 15 marca do przekazywania organowi koncesyjnemu informacji o zmianach zasobów złoża zgodnie z przepisami pgg,
- eksploatacja złoża powinna być prowadzona zgodnie z projektem zagospodarowania złoża i planem ruchu zakładu górniczego zatwierdzonym przez właściwy organ nadzoru górniczego,
- przedsiębiorca zobowiązany jest zgłaszać organowi koncesyjnemu wszelkie zmiany stanu faktycznego i prawnego odnoszące się do danych zawartych we wniosku koncesyjnym w terminie 14 dni od daty ich powstania.

W wyniku badania ww. decyzji koncesyjnych stwierdzono, że wszystkie one zostały zamieszczone w BIP z naruszeniem terminu określonego w art. 72 ust. 6 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku*. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 489-558)

2.5. We wszystkich badanych przypadkach, w toku postępowania koncesyjnego Marszałek, zgodnie z art. 23 ust. 2a pkt 1 pgg w zw. z art. 7 pgg, występował o uzgodnienie możliwości prowadzenia działalności górniczej na terenie określonym w koncesji z właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności wójtem lub burmistrzem, przedkładając mu projekt decyzji.

W ośmiu przypadkach Marszałek pozyskał ostateczne postanowienia o uzgodnieniu koncesji przez organ współdziałający. W siedmiu przypadkach, w związku z brakiem zajęcia przez organ współdziałający stanowiska w terminie 14 dni, zgodnie z art. 9 ust. 2 pgg, przedłożony projekt rozstrzygnięcia uznano za uzgodniony.

(akta kontroli str. 328)

2.6. W objętych badaniem postępowaniach w sprawie koncesji, poprzedzonych wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przepisy art. 86f ust. 6,

art. 86g oraz art. 86h ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku nie miały zastosowania.

(akta kontroli str. 328,492-558)

2.7. Na podstawie objętych badaniem szczegółowym 10 losowo wybranych wniosków o zmianę, przeniesienie lub cofnięcie koncesji, ustalono, że wnioski zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami pgg, a w przypadku stwierdzenia przez organ koncesyjny, że dokumentacja nie była kompletna, Geolog Wojewódzki zwracał się o uzupełnienie dokumentacji¹⁶. Postępowania w przedmiocie ww. wniosków były prowadzone prawidłowo.

W związku ze stwierdzeniem niewypełnienia przez dwóch przedsiębiorców warunków określonych w koncesji, w tym niepodjęcia określonych w nich działalności w zakresie wydobywania kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego, Marszałek prowadził dwie sprawy¹⁷, w toku których postanowieniami wezwał przedsiębiorców do podjęcia działalności określając termin jej podjęcia.

W związku z niewykonaniem ww. postanowień, tj. niepodjęciem działalności w wyznaczonym terminie, co zostało potwierdzone wizjami lokalnymi przeprowadzonymi na złożu kruszywa, Marszałek wydał dwie decyzje¹⁸, którymi cofnął koncesje na wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego.

(akta kontroli str. 559-560)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia koncesji.

(akta kontroli str. 561-565)

2.9. Marszałek, jako organ koncesyjny, na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla¹⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie rejestru obszarów górniczych), we wszystkich 99 zbadanych przypadkach²⁰ przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, tj. kopie decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu, cofnięciu albo stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji.

(akta kontroli str. 561-565)

2.10. W okresie objętym kontrolą, w obowiązujących w Urzędzie zarządzeniach Marszałka dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej nie wskazano mechanizmów umożliwiających bieżącą kontrolę przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji oraz sposobu postępowania zmierzającego do usunięcia nieprawidłowości w przypadku ich stwierdzenia.

W Urzędzie nie wdrożono odrębnych procedur kontroli przebiegu postępowań związanych z udzielaniem koncesji. Natomiast w ramach kontroli zarządczej wprowadzono obowiązek dokonywania samooceny kontroli zarządczej i składania oświadczeń o jej stanie, a w rocznych planach działania uwzględniono cele i zadania

¹⁶ W czterech przypadkach organ zwracał się o uzupełnienie wniosków.

¹⁷ DW.III.7422.40.2020 oraz DW.III.7422.41.2020.

¹⁸ Decyzja nr DW.III.7422.40.2020 oraz decyzja nr DW.III.7422.41.2020 z dnia 29 kwietnia 2021 r.

¹⁹ Dz. U. poz. 1469.

²⁰ Badaniem objęto 100% decyzji.

związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin. Zostało to szerzej opisane w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia.

Stosowana w praktyce procedura załatwiania tych spraw, uwzględniała mechanizmy kontrolne nad prawidłowością postępowania na każdym jego etapie.

(akta kontroli str. 226-307)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zamieszczona w BIP szczegółowa informacja o warunkach uzyskania koncesji²¹ nie zawierała kompletnych i aktualnych danych, gdyż w jej treści nie zawarto informacji wynikającej z art. 24a pgg, a także informacji o wymogach wynikających z art. 33 ust. 2 i 3 pgg.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) *niepełne dane w tej sprawie wniknęły z nadmiaru pracy i obowiązków związanych z bardzo dużą ilością spraw prowadzonych w Wydziale Geologii.*

Na BIP umieszczono najważniejsze, niezbędne dane do uzyskania przez Przedsiębiorców koncesji na wydobywanie kopalin. Art. 24a Prawa geologicznego i górniczego jest stosowany natomiast już po uzyskaniu koncesji w przypadku gdy Przedsiębiorca dokonał zmian w zakresie uzyskanej koncesji. W decyzji koncesyjnej każdorazowo jest umieszczona informacja o obowiązku składania takich danych przez Przedsiębiorców. Uważam, że nie było zatem obowiązku zamieszczenia pouczenia dot. tego przepisu w BIP.

Informacja dotycząca udzielenia koncesji zamieszczona w BIP nie zawierała informacji wynikających z art. 33 ust. 2 i 3 Prawa geologicznego i górniczego w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 833)

2. Wnioski (15 z 15 objętych badaniem), w oparciu o które udzielono koncesji na wydobywanie kopalin stałych, zostały rozpatrzone bez wskazania konkretnych środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności.

Ponadto, do dziewięciu poddanych kontroli wniosków, wbrew wymogowi zawartemu w art. 24 ust. 2 pgg, nie załączono żadnych dowodów posiadania środków finansowych (takich jak: zaświadczenia z ZUS, KRUS, US lub banku odpowiednio o niezaleganiu w opłatach i podatkach lub potwierdzających korzystną sytuację finansową wnioskodawcy).

W konsekwencji wnioski te nie spełniały wymagań określonych w art. 24 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pgg oraz art. 26 ust. 1 pkt 3 pgg.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że *faktycznie, w przypadku wniosków o udzielenie koncesji nie żądano przedstawienia dokumentów pozwalających na ustalenie środków jakimi dysponuje wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Przy weryfikacji wniosków koncesyjnych przyjmowano natomiast oświadczenia od Przedsiębiorców o posiadaniu niezbędnych środków dla zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej*

²¹ Zamieszczona w BIP w dnia 4 września 2017 r.

działalności. Postępowanie takie wynikało z zapisów ustawy z dnia 25.03.2011r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622).

(akta kontroli str. 827-828)

NIK wskazuje, że jakkolwiek przepis art. 24 ust. 1 pkt 4 i art. 26 ust. 1 pkt 3 pgg nie precyzuje o jakie rodzaje środków chodzi, to wyraźnie wymaga określenia jakimi środkami wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Wnioskodawcy, odnosząc się do środków, wskazywali np., że posiadają *niezbędne środki finansowe, kadrowe i techniczne do prawidłowego prowadzenia działalności*. Konieczne jest natomiast określenie, jakimi środkami dysponuje wnioskodawca.

3. W przypadku jednego postępowania²² (z 15 badanych) Urząd wbrew wymogom określonym w przepisie art. 10 § 1 KPA nie zawiadomił strony o zakończeniu postępowania w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego, co uniemożliwiło stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że było to wynikiem przeoczenia.

(akta kontroli str. 476-488,840)

4. W wyniku badania 15 decyzji o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża ustalono, że informacje o ich wydaniu zamieszczono w BIP po upływie od 42 do 1.289 dni od daty wydania tych decyzji, tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Zgodnie z art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, organ właściwy do wydania decyzji, w tym decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, niezwłocznie po wydaniu decyzji, 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.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że było to wynikiem przeoczenia.

(akta kontroli str. 561-565,840)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, postępowania w przedmiocie udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin, co do zasady, były prowadzone rzetelnie i zgodnie z przepisami. Wystąpiły jednak przypadki rozpatrywania wniosków o udzielenie koncesji nieokreślających środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności. Decyzje koncesyjne zawierały wszystkie wymagane elementy. Stwierdzono jednakże nieprawidłowości w zakresie terminowości zamieszczania wymaganych informacji w BIP.

²² Sprawa nr DW.III.7422.48.2021.

3. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

3.1. W okresie objętym kontrolą nie zamieszczono schematu procedur kontroli przedsiębiorców w BIP na stronie podmiotowej Urzędu. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 822)

3.2. W Urzędzie nie zostały pisemnie opracowane kryteria doboru przedsiębiorców do kontroli w zakresie wypełniania warunków udzielonych koncesji.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że w Urzędzie stosowanymi kryteriami wyboru przedsiębiorców do kontroli w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin były: bliskość kontrolowanych złóż kopalin - tak, aby podczas jednego wyjazdu kontrolą objąć co najmniej dwa złoża oraz termin ostatniej kontroli – tak, aby każde ze złóż było kontrolowane przynajmniej raz w roku.

(akta kontroli str. 823)

3.3. Z zaplanowanych 304 kontroli wypełniania warunków udzielonych koncesji w kontrolowanym okresie, tj.:

- w 2018 r. – 83 kontrole,
- w 2019 r. – 80 kontroli,
- w 2020 r. – 78 kontroli,
- w 2021 r. – 31 kontroli,
- w 2022 r. – 32 kontrole;

przeprowadzono 188 kontroli oraz jedną kontrolę doraźną, z tego:

- w 2018 r. – 87 planowych i jedną doraźną,
- w 2019 r. – 82 kontrole,
- w 2020 r. – sześć kontroli,
- w 2021 r. – osiem kontroli,
- w 2022 r. – pięć kontroli.

W dwóch przypadkach, z uwagi na wygaśnięcie koncesji, odstąpiono od przeprowadzenia kontroli planowych²³.

Przyczyną nieprzeprowadzania 116 kontroli (38,2% planowanych kontroli) w latach 2020-2022 była pandemia COVID-19 i wprowadzone w związku z nią zasady i obostrzenia.

NIK wskazuje, że art. 158 pkt 2 pgg stanowi, że do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą. Zdaniem NIK organ koncesyjny nie przeprowadzając kontroli lub przeprowadzając ich niewiele (w stosunku do liczby obowiązujących koncesji) pozbawia się wiedzy czy podmiot, który uzyskał koncesję prowadzi działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami.

Obowiązek kontroli wykonywania przez przedsiębiorców warunków określonych w koncesji był realizowany przez:

- opisane wyżej kontrole terenowe, podczas których sprawdzano m.in. czy przedsiębiorca posiada zatwierdzony plan ruchu zakładu górniczego oraz operat

²³ Kontrola Nr DW.III.7461.1.52.2018 i decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji Nr DW.III.7422.43.2018 z 14 listopada 2018 r. oraz Nr DW.III.7461.1.53.2018 i decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji Nr DW.III.7422.40.2018 z 16 października 2018 r.

ewidencyjny zmian zasobów i czy eksploatacja złoża odbywała się w granicach wyznaczonego obszaru górniczego,

- weryfikację poprawności przesyłanych informacji dotyczących opłaty za wydobywaną kopalinę oraz wysokości kwoty eksploatacyjnych,
- weryfikację przesyłanych informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny (druk Z-1).

W latach 2018-2022 (do 30 września) nie skontrolowano ośmiu koncesji obowiązujących w tym okresie.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że wynikało to z następujących przyczyn:

- są to złoża stosunkowo nowe,
- w 5 przypadkach (złoża: Czartowo, Płonica Zachód, Przewoźniki WD, Samsonki III i Prochowiec Zachód), zgodnie z przedkładanymi informacjami, nie rozpoczęło jeszcze wydobywania kopaliny („0” w informacjach o wydobywaniu),
- na 2 złożach eksploatacja jest w fazie początkowej: złożo Królów - wydobywanie rozpoczęło w II półroczu 2021 r. i wydobyto 3 tys. ton, a w I półroczu 2022 r. - tylko 430 ton, natomiast złożo Konotop V - wydobywanie rozpoczęło w II półroczu 2021 r. i wydobyto 5 tys. ton, a za I półrocze 2022 r. wydobywanie wykazano w ilości 16,2 tys. ton,
- złożo Grajówka Zbiornik Pole Północne 1 zaczęło eksploatować w II półroczu 2021 r., gdzie wydobywanie wynosi niewiele, bo jedynie 4,8 tys. ton. Faktyczne wydobywanie rozpoczęło w I półroczu 2022 r. i wyniosło ono 290 tys. ton. W związku z tym w przyszłym roku planowane jest przeprowadzenie kontroli tego złoża.

Nie wystąpiła sytuacja, aby nie skontrolowano koncesji obowiązujących przez cały okres objęty kontrolą.

(akta kontroli str. 566-611,825,828,839)

3.4. Szczegółowa analiza 15 kontroli w zakresie wypełniania warunków udzielonych koncesji²⁴ (po trzy kontrole z każdego roku objętego kontrolą) wykazała, że w sześciu przypadkach stwierdzono niewypełnianie warunków określonych w koncesji. Naruszenia stwierdzone w trakcie kontroli dotyczyły m.in.:

- niewniesienia należnych opłat za wydobytą kopalinę,
- zeskładowania nakładu²⁵ niezgodnie z założeniami projektu zagospodarowania złoża i zatwierdzonym planem ruchu zakładu górniczego oraz nieusunięcia nakładu zeskładowanego niezgodnie z tymi dokumentami,
- braku zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego,
- nieokazania operatu ewidencyjnego.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości związanych z niewypełnianiem warunków określonych w koncesji wydawano stosowne postanowienia lub w protokołach kontroli przedsiębiorcy zobowiązywali się do usunięcia stwierdzonych naruszeń, a po wykonaniu zaleceń informowali o tym fakcie organ koncesyjny²⁶.

²⁴ Kontrola Nr DW.III.7461.1.23.2018, Nr DW.III.7461.1.24.2018, Nr DW.III.7461.1.31.2018, Nr DW.III.7461.1.5.2019, Nr DW.III.7461.1.38.2019, Nr DW.III.7461.1.71.2019, Nr DW.III.7461.13.2020, Nr DW.III.7461.14.2020, Nr DW.III.7461.23.2020, Nr DW.III.7461.14.2021, Nr DW.III.7461.19.2021, Nr DW.III.7461.22.2021, Nr DW.III.7461.7.2022, Nr DW.III.7461.9.2022 oraz Nr DW.III.7461.12.2022.

²⁵ Nadkład jest to utwór geologiczny zalegający nad złożem.

²⁶ W jednym przypadku prowadzona jest korespondencja z syndykiem masy upadłościowej działającego w imieniu przedsiębiorcy będącego w stanie upadłości

Jednocześnie w przypadku dwóch przedsiębiorców nie wydano postanowień, o których mowa w art. 37 ust. 1 pgg, pomimo wystąpienia przesłanek do ich wydania, a w przypadku jednego przedsiębiorcy postanowienie zostało wydane w 2020 r., podczas gdy kontrole przeprowadzono w 2018 r. i 2019 r., co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 616-783)

3.5. Szczegółowa analiza 15 kontroli (opisanych w pkt. 3.4. niniejszego wystąpienia) wypełniania warunków udzielonych koncesji przeprowadzonych przez Wydział wykazała, że w sześciu przypadkach, w których stwierdzono niewykonanie przez przedsiębiorcę postanowień organu koncesyjnego, wzywającego do usunięcia naruszeń w określonym przez organ koncesyjny terminie:

- w jednym przypadku, z uwagi na nieprzedłożenie dokumentów w sprawie, której przedmiotem była aktualizacja koncesji, postępowanie zostało zakończone bez rozpoznania²⁷,
- w dwóch przypadkach nastąpiło wygaszenie koncesji²⁸,
- w dwóch przypadkach w wyniku kilkukrotnych wezwań do usunięcia naruszeń, wszystkie zalecenia pokontrolne zostały wykonane²⁹,
- w jednym przypadku prowadzona jest korespondencja z syndykiem masy upadłościowej działającego w imieniu przedsiębiorcy będącego w stanie upadłości.

Ponadto w dwóch przypadkach skierowano do Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu celem dalszego prowadzenia sprawy według właściwości³⁰.

(akta kontroli str. 616-783)

3.6. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki cofnięcia lub ograniczenia koncesji bez odszkodowania w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 37 ust. 4-7 pgg. Natomiast w trzech sprawach³¹, cofnięto koncesję bez odszkodowania na wydobywanie kopalin ze złoża kruszywa naturalnego na podstawie art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 pgg.

(akta kontroli str. 784-797, 834-835)

3.7. Na podstawie badania dokumentacji 15 kontroli opisanych w pkt. 3.4. niniejszego wystąpienia stwierdzono, że wystąpił jeden przypadek umorzenia przez organ postępowania na podstawie art. 37 ust. 3 pgg, co zostało opisane w pkt. 3.9.

(akta kontroli str. 692-750)

²⁷ Pismo Nr DW.III.7422.27.2020 z 9 sierpnia 2022 r.

²⁸ Decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji: Nr DW.III.7422.40.2018 z 16 października 2018 r. oraz Nr DW.III.7422.6.2019 z 27 lutego 2019 r.

²⁹ Sprawa Nr DW.III.7461.1.24.2018 i Nr DW.III.7461.1.38.2019.

³⁰ W odpowiedzi na wystosowane pisma, Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu, pismami nr POZ.057.17.2019.KO oraz POZ.057.25.2019.KO, poinformował m.in. o przeprowadzeniu kontroli zakładów górniczych oraz zastosowaniu sankcji karnej w jednym przypadku oraz wszczęciu postępowania wyjaśniającego w celu zastosowania sankcji karnej wobec osoby odpowiedzialnej w drugim przypadku.

³¹ Dwie sprawy dotyczyły nie podjęcia działalności objętej koncesją, a jedna nie uiszczenia należnych opłat eksploatacyjnych za wydobytą kopalinę ze złoża.

3.8. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji uzasadniających zasadność naliczenia opłaty dodatkowej.

W toku kontroli przedsiębiorców wydobywających kopaliny stałe nie kontrolowano utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, ani nie weryfikowano, czy zgromadzone środki stanowią 10% należnych opłat eksploatacyjnych.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) *podczas kontroli nie sprawdzano, czy Przedsiębiorca utworzył Fundusz likwidacji zakładu górniczego, gdyż nie wynika to bezpośrednio z przepisów prawa. Obowiązek ten jest sprawdzany przy przenoszeniu koncesji na inny podmiot (art. 36 ust. 6 Prawa geologicznego i górniczego). Do 2011 r. informacje o wielkości wydobycia kopaliny były przesyłane do organów koncesyjnych w cyklu kwartalnym i wówczas istniał obowiązek dołączenia do informacji kopii dowodów wpłat na Fundusz likwidacji zakładu górniczego. Niestety od 2012 r. (informacje półroczne) nie ma takiego obowiązku.*

(akta kontroli str.825-826,833)

3.9. W wyniku 15 kontroli prowadzonych przez Wydział (opisanych w pkt 3.4. niniejszego wystąpienia) w jednym przypadku stwierdzono naruszenie przez przedsiębiorcę warunków posiadanej koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego poprzez przekroczenie eksploatacją granic udokumentowanego złoża. W związku z tym, na podstawie art. 159 ust. 1 pkt 1 pgg, decyzją Nr DW.III.7461.1.38.2019 z dnia 12 sierpnia 2019 r. nakazano przedsiębiorcy:

- wstrzymać działalność na części złoża do czasu wykonania w tym rejonie obmiaru wyrobiska górniczego,
- wykonać obmiar wyrobiska górniczego w rejonie naruszenia robotami górniczymi granic udokumentowanego złoża,
- opracować w oparciu o powyższy obmiar operat ewidencyjny rozliczający zasoby wyeksploatowane poza granicami udokumentowania złoża,
- przedłożyć ww. operat w terminie do 15 października 2019 r.

W związku z przedłożeniem przez przedsiębiorcę wszystkich wymaganych dokumentów, postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji stało się bezprzedmiotowe, dlatego decyzją Nr DW.III.7422.11.2020 z dnia 10 czerwca 2022 r. organ koncesyjny umorzył postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji.

W żadnym przypadku nie stwierdzono, aby działalność w zakresie wydobywania kopalin wykonywana była bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych (lub z naruszeniem określonych w nim warunków) albo bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu (lub z naruszeniem określonych w nim warunków). Tym samym Marszałek nie wydawał decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności: wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby nakazania podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu.

(akta kontroli str. 692-750)

3.10. Analiza 15 badanych spraw (opisanych w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia) wykazała, iż do organu koncesyjnego wpłynęło od przedsiębiorców 31 wymaganych informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny. W 25 przypadkach informacja przedłożona została Marszałkowi w terminie określonym w art. 101 ust. 8 pgg, tj. do

15 marca następnego roku. W sześciu przypadkach Marszałek otrzymał ją z opóźnieniem wynoszącym od 27 do 56 dni.

Monitoring składania przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złoża prowadzony był na bieżąco przez pracownika Wydziału w formie elektronicznej.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) w przypadku gdy Przedsiębiorca nie złożył informacji o zmianach zasobów złoża - druk Z-1, po odczekaniu około 1-2 tygodni dzwoniono do Przedsiębiorcy, aby przypomnieć mu o obowiązku złożenia tego dokumentu. Gdy pomimo tego informacja nie wpłynęła do Urzędu sporządzano wezwanie do Przedsiębiorcy w celu wyegzekwowania tego obowiązku.

Spośród sześciu przypadków opóźnień w otrzymaniu ww. informacji, w trzech przypadkach³² Geolog Wojewódzki z upoważnienia Marszałka Województwa wezwał pisemnie przedsiębiorcę do przekazania w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania informacji o zmianach zasobów złoża kruszywa naturalnego sporządzonej zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny³³. W pozostałych trzech przypadkach informacje przekazano po telefonicznym wezwaniu.

Informacje o zmianie zasobów złoża przekazane Marszałkowi zawierały dane dotyczące stanu zasobów złoża kopaliny, przyrostów oraz ubytków w tych zasobach, wymagane rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz były zgodne z danymi zawartymi w projekcie zagospodarowania złoża³⁴.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) w toku analizy otrzymanych informacji Z-1, porównywano ilości kopaliny zgłoszonej przez przedsiębiorcę do opłat, z ilością ubytku zasobów wskazanych w Z-1. W przypadku stwierdzenia różnicy prowadzono postępowanie wyjaśniające w celu określenia faktycznej wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej i wydawano stosowną decyzję.

(akta kontroli str. 798,838)

3.11. Przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesje na wydobywanie kopalin ze złoża, w ww. 15 badanych sprawach, złożyli łącznie do Urzędu 67 informacji dotyczących opłat za wydobytą kopalinę³⁵, o której mowa w art. 137 ust. 3 pgg. Analiza tych dokumentów wykazała, że:

- we wszystkich 67 przypadkach informacje zawierały dane określone w art. 137 ust. 3 pgg,
- we wszystkich 67 przypadkach przedsiębiorcy wywiązali się z obowiązku określonego w art. 134 pgg, tj. samodzielnego ustalenia wysokości opłaty eksploatacyjnej należnej za okres rozliczeniowy, którą wnosili na rachunek bankowy gminy, na terenie której prowadzona była działalność oraz na rachunek NFOŚiGW. Przy ustaleniu opłaty eksploatacyjnej przyjęli właściwą stawkę eksploatacyjną oraz ilość kopaliny wydobytej ze złoża w okresie rozliczeniowym, zgodną z wykazaną w formularzu Z-1,

³² Wezwanie Nr DW.III.7421.71.2020, Nr DW.III.7421.71.2022, Nr DW.III.7421.74.2022.

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 998.

³⁴ Dołączonym do wniosku o udzielenie koncesji, z uwzględnieniem zmian w projekcie zagospodarowania złoża dokonanych po udzieleniu koncesji.

³⁵ Za poszczególne półrocza od I półrocza 2018 r. do I półrocza 2022 r.

- w 24 przypadkach ww. informacje wpłynęły do Marszałka w terminie określonym w art. 137 ust. 2 pgg, natomiast w 43 przypadkach z naruszeniem ww. terminu,
- w 17 przypadkach Geolog Wojewódzki wzywał pisemnie przedsiębiorców do wywiązania się z tego obowiązku. W wyniku wezwań wpłynęło do Urzędu 16 informacji, natomiast w jednym przypadku wezwania pozostały bez odpowiedzi³⁶,
- w 36 przypadkach, w których nastąpiło wydobywanie, do ww. informacji dołączono dowody wpłat potwierdzające wniesienie ww. opłaty na rachunek bankowy gminy i NFOŚiGW,
- w 11 przypadkach przedłożone dowody wpłat wskazywały, iż ustalona kwota opłaty eksploatacyjnej dokonana została na rachunki bankowe wierzycieli po terminie określonym w art. 137 ust. 2 pgg. We wszystkich tych przypadkach organ koncesyjny, na podstawie art. 138 Prawa geologicznego i górniczego określał w drodze decyzji wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. Łączna kwota tej opłaty wyniosła 142.771 zł.

Przyjęte w Wydziale Geologii mechanizmy monitorowania wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej i realizowania obowiązku informacyjnego polegały m.in. na:

- prowadzeniu dla każdego koncesjonowanego złoża akt ułatwiających ewidencję ilości zgłoszonej do opłat,
- prowadzeniu rejestru przedsiębiorców posiadających aktualne koncesje, z podziałem na złoża oraz okresy rozliczeniowe ułatwiające monitorowanie przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z ustawowego obowiązku przedkładania informacji o ilości wydobytej kopaliny,
- weryfikowaniu ilości kopaliny zadeklarowanej przez przedsiębiorcę z wielkością opłat eksploatacyjnych oraz ich porównaniu z danymi ujętymi w corocznej informacji o zmianach zasobów złoża, sporządzanej na podstawie operatu ewidencyjnego zasobów złoża kopaliny,
- przygotowywaniu wezwań informujących przedsiębiorców o upływie terminu do przedłożenia organowi koncesyjnemu wymaganych informacji,
- wydawaniu decyzji, określającej wysokość należnej opłaty w danym okresie rozliczeniowym w przypadku stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał wpłaty w terminie.

(akta kontroli str. 799-800)

3.12. W latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli) Urząd nie podejmował żadnych działań z własnej inicjatywy w celu ujawnienia przypadków nielegalnej eksploatacji złóż. Nie prowadził również współpracy na podstawie zawartych umów lub porozumień z innymi organami i instytucjami mającej na celu przeciwdziałanie nielegalnej działalności wydobywczej i eksploatacji złóż. Jedyną formą współpracy w tym zakresie sprowadzała się do przekazania Okręgowemu Urzędowi Górniczemu w Poznaniu pozyskanych informacji.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego wpłynęły dwie informacje dotyczące nielegalnej eksploatacji kopaliny:

- pismem nr S/17/IZV/2022 z dnia 12 kwietnia 2022 r. syndyk masy upadłości poinformował Urząd o wydobywaniu kopaliny bez koncesji ze złoża w gminie

³⁶ Wezwanie Nr DW.III.7464.235.2022 z 24 sierpnia 2022 r. oraz ponowne wezwanie z 15 września 2022 r.

Bobrowice. W związku z tym, pismem nr DW.III.7422.28.2020 z dnia 20 kwietnia 2022 r. Geolog Wojewódzki przesłał zgodnie z właściwością informację do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu wskazując, iż dla przedmiotowego złoża prowadzone jest postępowanie w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny;

- e-mailem z dnia 8 sierpnia 2022 r. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska w Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu poinformował o prawdopodobieństwie nielegalnego wydobycia i sprzedaży kruszywa naturalnego. W związku z tym Geolog Wojewódzki przekazał dalej ww. e-maila do Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu wraz z informacją, że Urząd Marszałkowski w Zielonej Górze nie wydał koncesji na wydobywanie kopaliny z tego złoża, ani nie toczy się żadne postępowanie w tej sprawie.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że *Urząd formalnie nie zajmuje się sprawami nielegalnej eksploatacji kopaliny, jednak podczas kontroli w terenie pytano przedsiębiorców o znane im przypadki nielegalnej eksploatacji kopaliny informując, że takie informacje są ważne także dla nich i leżą również w ich interesie. W wyniku rozmów nie otrzymano żadnych informacji o nielegalnych eksploatacji kopaliny.*

(akta kontroli str. 801-803,823,826)

3.13. W latach 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli) do organu koncesyjnego nie wpłynęła żadna skarga dotycząca eksploatacji kopaliny, związana z udzielaniem koncesji lub sprawowaniem nadzoru geologicznego, w szczególności dotycząca procesu weryfikacji wniosków o udzielenie koncesji lub kontroli warunków udzielonych koncesji.

(akta kontroli str. 804-821,824)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w BIP na stronie podmiotowej Urzędu nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 *Prawa przedsiębiorców* oraz z art. 78a ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁷.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że w *Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego opracowano „Regulamin Kontroli Zewnętrznej przeprowadzanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze”. Regulamin ten określa zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych. Nie obejmuje on swoim zakresem spraw związanych z udzielaniem koncesji, gdyż koncesje udzielane są przedsiębiorcom, a nie samorządowym jednostkom organizacyjnym. Procedury tych kontroli znajdują się na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego.*

(akta kontroli str. 822)

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. – uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.

2. Pomimo stwierdzenia nieprawidłowości³⁸ podczas przeprowadzonych kontroli, organ koncesyjny w przypadku dwóch przedsiębiorców nie wydał postanowień, o których mowa w art. 37 ust. 1 pgg, mimo wystąpienia przesłanek do ich wydania, a w przypadku jednego przedsiębiorcy wydał postanowienie dopiero w dniu 25.02.2020 r., podczas gdy kontrole miały miejsce w 2018 r. i 2019 r.³⁹.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że art. 37 ustawy Prawo geologiczne i górnicze był stosowany w przypadku poważnego naruszenia warunków koncesji (złóże Przewóz - brak opłat eksploatacyjnych) lub nie podejmowania działalności / trwałego zaprzestania (złóże Bukowiec - Stanisław i złóże Wyszanowo II).

W przypadku spraw nie związanych bezpośrednio z naruszeniem warunków koncesji opierano się natomiast na protokołach kontroli i zobowiązaniu Przedsiębiorcy do wyeliminowania naruszeń. Były one związane z niewłaściwym oznakowaniem granic złoża (brak wszystkich palików wyznaczających obszar górniczy), składowaniem nadkładu w innych miejscach niż w projekcie zagospodarowania złoża, czy też nie przedłożeniem do wglądu w dniu kontroli Operatu ewidencyjnego. Po przeprowadzonych kontrolach Przedsiębiorcy informowali później pisemnie organ koncesyjny o wykonaniu zaleceń kontrolnych.

(akta kontroli str. 841-842)

NIK zauważa, że art. 37 ust. 1 pgg zobowiązuje do wydania postanowienia każdorazowo w sytuacji, gdy przedsiębiorca narusza wymagania pgg albo nie wypełnia warunków określonych w udzielonej koncesji, niezależnie od wagi naruszenia.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęty w Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, sposób monitorowania warunków udzielonych koncesji zapewniał bieżącą weryfikację prawidłowości realizacji obowiązków wynikających z udzielonych koncesji w zakresie m.in. zmian zasobów złoża kopaliny oraz uiszczania opłaty eksploatacyjnej. Planowano i przeprowadzano kontrole u przedsiębiorców. Ograniczenie kontroli w latach 2020-2022 wynikało z obostrzeń związanych z pandemią COVID-19. Przekazywano właściwym organom informacje o nielegalnej eksploatacji złóż. Na stronie BIP Urzędu nie zamieszczono jednak ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wniosek

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

1. Zaktualizowanie zamieszczonej w BIP szczegółowej informacji o warunkach uzyskania koncesji.
2. Rozpatrywanie kompletnych wniosków o udzielenie koncesji, tj. zawierających dane o środkach, jakimi wnioskodawcy dysponują w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności wraz z dowodami istnienia

³⁸ Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: niewniesienia należnych opłat za wydobytą kopalinę, nieprawidłowo zeskładowanego nadkładu, przekroczenia eksploatacją granicy udokumentowania złoża i granicy wyznaczonego w koncesji obszaru górniczego.

³⁹ Protokoły kontroli z dnia 26.06.2018 r. oraz z dnia 2.08.2019 r.

przedstawionych środków.

3. Zapewnianie stronom postępowania czynnego udziału w każdym stadium postępowania.
4. Terminowe zamieszczanie w BIP informacji o wydaniu decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża.
5. Zamieszczenie w BIP Urzędu ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców.

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 Zielonej Górze. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 21 października 2022 r.

Kontroler

Sebastian Stępień
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis