



LPO-4101-008-00/2014
Nr ewid. 176/2014/P/14/102/LPO

Informacja o wynikach kontroli

EKSPLOATACJA KOPALIN ZE ZŁÓŻ WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

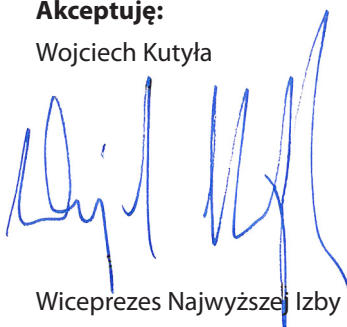
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu:
Andrzej Aleksandrowicz



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 20.01.2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE.....	5
1. ZAŁOŻENIE KONTROLI.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski.....	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	10
3.1. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych.....	10
3.2. Ważniejsze ustalenia kontroli.....	11
3.2.1. Nadzór geologiczny.....	11
3.2.1.1. Organizacja nadzoru geologicznego.....	11
3.2.1.2. Przebieg postępowań w sprawie koncesji na eksploatację kopalin.....	13
3.2.1.3. Przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin.....	16
3.2.1.4. Kontrola przestrzegania warunków koncesji.....	19
3.2.2. Nadzór górniczy.....	21
3.2.2.1. Organizacja nadzoru górniczego.....	21
3.2.2.2. Ewidencja zakładów górniczych.....	22
3.2.2.3. Przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji złóż.....	22
3.2.2.4. Nadzór nad gospodarką złożami kopalin.....	23
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	25
4.1. Przygotowanie kontroli.....	25
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	25
5. ZAŁĄCZNIKI.....	27

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Złoże kopaliny naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą (art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze ¹⁾)

Kopalina wydobyta całość kopaliny odłączonej od złoża (art. 6 ust. 1 pkt 3).

Koncesja decyzja administracyjna uprawniająca do wykonywania przez koncesjonariusza ściśle określonej działalności gospodarczej w sposób i na warunkach określonych w przepisach prawa, których przestrzeganie podlega kontroli organu wydającego koncesję. Koncesjonowanie wprowadza się w przypadku działalności, które mają szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny.

Przedsiębiorca ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą Prawo geologiczne i górnicze (art. 6 ust. 1 pkt 9). Kryterium przyjętym dla określenia tego podmiotu jest posiadanie koncesji na prowadzenie działalności regulowanej ustawą. Oznacza to, że przedsiębiorcą może być każdy, kto uzyska koncesję, a zatem także podmiot utworzony przez Skarb Państwa, czy organ samorządu terytorialnego.

Obszar górniczy przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji (art. 6 ust. 1 pkt 5).

Teren górniczy przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego (art. 6 ust. 1 pkt 15).

Zakład górniczy wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostałym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje (art. 6 ust. 1 pkt 18).

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 613, ze zm.

W ostatnich latach problematyka kopalin skoncentrowana jest na sprawach związanych z poszukiwaniem i wydobywaniem węglowodorów. Jednak w Polsce kopalnią, której wydobywanie ma charakter masowy są piaski i żwiry. Niniejsza kontrola dotyczyła wyłącznie złóż kopalin objętych własnością nieruchomości gruntowej, a w szczególności prowadzenia eksploatacji tych złóż. Jednym z wiodących regionów pod względem liczby złóż tego rodzaju kopalin jest województwo wielkopolskie.

Kluczowy wpływ na racjonalną gospodarkę bogactwami naturalnymi mają organy nadzoru geologicznego i górnictwa. Obowiązki marszałków województw i starostów powiatowych w zakresie nadzoru geologicznego są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Do najważniejszych z nich należy wydawanie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej obejmującej wydobywanie kopalin stanowiących własność gruntową oraz zapewnienie skutecznej ochrony złóż przed nielegalnym wydobywaniem. Uwzględniając specyfikę i złożoność zagadnień, ustawodawca zobowiązał organy samorządu terytorialnego, aby zadania nadzoru geologicznego bezpośrednio realizowały osoby posiadające kwalifikacje w dziedzinie geologii.

Ważne zadania wykonują dyrektorzy okręgowych urzędów górnictwa, którzy są terenowymi organami administracji rządowej. Okręgowe urzędy górnictwa sprawują nadzór nad ruchem zakładów górnictwa, głównie poprzez kontrole gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania, ochrony środowiska a także zapobiegania szkodom oraz budowy i likwidacji zakładu górnictwa, w tym rekultywacji gruntów po zakończeniu działalności górniczej. W przypadku stwierdzenia prowadzenia eksploatacji złoża bez wymaganej koncesji organ może nakazać wstrzymanie takiej działalności.

Uwzględniając charakter problemów wynikających z niniejszej kontroli należy założyć, że mają one charakter ogólnopolski.

Temat kontroli

Eksploatacja kopalin ze złóż województwa wielkopolskiego; Nr kontroli: P/14/102.

Cel kontroli

Ocena działań organów administracji geologicznej oraz organów nadzoru górniczego w zakresie zapewnienia prawidłowego nadzoru nad gospodarką zasobami złóż województwa wielkopolskiego objętych własnością nieruchomości gruntowej.

W kontroli organów administracji geologicznej cele szczegółowe obejmowały ocenę:

- organizacji nadzoru geologicznego,
- przebiegu postępowań przy udzielaniu koncesji na eksploatację kopalin,
- działań zapobiegających nielegalnej eksploatacji kopalin,
- skuteczności nadzoru geologicznego.

W kontroli organu nadzoru górniczego cele szczegółowe obejmowały ocenę:

- organizacji nadzoru górniczego,
- działań w celu zapewnienia aktualnych danych o zasobie kopalin w województwie wielkopolskim (własność gruntowa),
- działań przeciwdziałających nielegalnej eksploatacji kopalin,
- skuteczności nadzoru nad gospodarką złożami kopalin,
- współpracy z innymi organami w obszarze zagadnień objętych kontrolą.

Okres objęty kontrolą

Lata 2012–2013. W uzasadnionych przypadkach, badaniami kontrolnymi objęto zdarzenia wcześniejsze oraz późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), które miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub celem zebrania danych porównawczych. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 9 maja 2014 r. do 25 lipca 2014 r.

Podstawa podjęcia kontroli

Kontrola planowa niekoordynowana, ujęta w planie pracy NIK na 2014 r., podjęta z inicjatywy własnej NIK na podstawie: art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – art. 5 ust. 1 ustawy o NIK (nadzór górniczy), art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności – art. 5 ust. 2 ustawy o NIK (nadzór geologiczny).

Kontrolą objęto

Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu oraz siedem starostw powiatowych w województwie wielkopolskim.

Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz osób odpowiedzialnych przedstawiono w załączniku nr 1.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Terenowe organy nadzoru geologicznego oraz organ nadzoru górniczego nie zapewniły rzetelnego nadzoru nad gospodarką zasobami złóż kopalin województwa wielkopolskiego objętych własnością nieruchomości gruntowej. W ocenie NIK, działania podejmowane w celu zapewnienia ochrony przed nielegalnym wydobyciem tych kopalin były niewystarczające.

Wbrew obowiązującym przepisom ustawowym, w powiatach zadania nadzoru geologicznego przeważnie wykonywali pracownicy, którzy nie posiadali kwalifikacji w dziedzinie geologii. W wyniku kontroli stwierdzono, że brak zaangażowania geologa powiatowego miał zasadniczy wpływ na jakość merytoryczną wykonywanych zadań. Generalnie, przy wydawaniu koncesji na wydobywanie kopalin przestrzegano uregulowań prawnych. NIK negatywnie oceniła nieprowadzenie przez organy nadzoru geologicznego kontroli przedsiębiorców w zakresie wywiązywania się z warunków koncesji. W funkcjonowaniu nadzoru geologicznego stopnia wojewódzkiego, NIK negatywnie oceniła to, że mimo upływu prawie ośmiu lat od przejścia zadań od wojewody wielkopolskiego, marszałek województwa wielkopolskiego nie uporządkował spraw związanych z przejściem dokumentacji geologicznej. Z kolei, podstawową przyczyną nieskutecznego nadzoru górniczego były trudności kadrowe.

1. Starostowie, w przeciwieństwie do marszałka województwa wielkopolskiego, nie byli przygotowani organizacyjnie do wykonywania obowiązków organu administracji geologicznej. W pięciu powiatach starostowie nie zadbali o właściwy dobór kadry legitymującej się ustawowo wymaganymi kwalifikacjami, co miało negatywny wpływ na rzetelność realizacji zadań. Jedynie w dwóch spośród siedmiu skontrolowanych starostw zatrudniono geologów powiatowych. We wszystkich jednostkach stwierdzono nieobejmowanie kontrolą wewnętrzną oraz nieuwzględnianie w planach audytu wewnętrznego spraw nadzoru geologicznego.
2. Istotną nieprawidłowością było to, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych, marszałek województwa wielkopolskiego nie przeprowadził analizy kompletności dokumentacji oraz nie ustalił liczby wcześniej wydanych koncesji na eksploatację kopalin ze złóż województwa wielkopolskiego, dla których stał się od 1 stycznia 2006 r. organem koncesyjnym.
3. Organy nadzoru geologicznego udzielały koncesji na eksploatację złóż zgodnie z procedurą określoną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, zapewniając właściwą współpracę z podmiotami, które współuczestniczyły w tym procesie. Stwierdzone nieprawidłowości w udzielaniu koncesji nie miały zasadniczego wpływu na rozstrzygnięcie postępowań.
4. Marszałek województwa wielkopolskiego kontrolował wypełnianie przez przedsiębiorców warunków określonych w koncesji, ale w latach 2012–2013 sprawdzonych było zaledwie 6% koncesjonowanych złóż. Planowe kontrole przedsiębiorców prowadzono tylko w jednym spośród siedmiu skontrolowanych starostw³. Tymczasem, w wyniku kontroli NIK ujawniono niewywiązywanie się przedsiębiorców (nieskontrolowanych przez terenowe organy nadzoru geologicznego) z obowiązków określonych w koncesjach.
5. Marszałek i starostowie nie prowadzili stałej współpracy z innymi organami i instytucjami mającej na celu poprawę ochrony złóż przed nielegalnym wydobyciem kopalin. Miało to negatywny wpływ na rzetelność oraz skuteczność w zwalczaniu zjawiska tzw. „szarej strefy”.

³ Brak kontroli w sferze działalności koncesjonowanej stanowi jeden z czynników ryzyka korupcyjnego określony w Najwyższej Izbie Kontroli jako korupcyjny mechanizm słabości kontroli (sprawozdanie z działalności NIK w 2013 r., rozdział IV Działania antykorupcyjne).

6. Nadzór sprawowany przez Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu nad działalnością zakładów górniczych nie był wystarczający. W osiągnięciu skutecznego nadzoru górniczego przeszkodą były zarówno trudności kadrowe, jak również brak kompletnych i aktualnych danych o wszystkich nadzorowanych zakładach górniczych oraz niezapewnienie systematycznej współpracy z innymi organami w obszarze zagadnień objętych kontrolą. Świadczy to o nierzetelnym wykonywaniu zadań nałożonych na tę instytucję.
7. Okres pierwszych dwóch lat funkcjonowania ustawy Prawo geologiczne i górnicze wskazuje na trudności w stosowaniu (interpretowaniu) niektórych jej przepisów w obszarze stanowiącym przedmiot niniejszej kontroli.

2.1 Uwagi końcowe i wnioski

1. Od wielu lat niezmienny problem stanowi brak profesjonalnej kadry geologicznej⁴ występujący przede wszystkim w administracji geologicznej oraz w nadzorze górniczym. W powiatach, stosunkowo wysokie wymagania kwalifikacyjne oraz ograniczenia środków na wynagrodzenia są główną przyczyną trudności z obsadą stanowisk geologów powiatowych. Skutkuje to powierzaniem obowiązków osobom nieposiadającym stosownych kwalifikacji. Pomimo sformułowania przez NIK odpowiednich wniosków oraz podjętych w ich następstwie przez starostów działań, w najbliższej perspektywie poprawa sytuacji w tym zakresie jest mało prawdopodobna.
2. Pomimo tego, że marszałek województwa wielkopolskiego stał się od 1 stycznia 2006 r. organem koncesyjnym, to nie posiadał on dostatecznej wiedzy na temat złóż, dla których koncesje zostały wydane przed tym dniem. Przyczyną tego stanu było nieuporządkowanie dokumentacji po przejęciu zadań nadzoru geologicznego od wojewody wielkopolskiego. Niezbędne jest zatem przeprowadzenie analizy dokumentacji w celu pozyskania wiedzy o tych koncesjach i zapewnienia właściwego nadzoru nad ich wykorzystywaniem.
3. Brak współpracy organów nadzoru geologicznego i górniczego z gminami, powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego oraz Agencją Nieruchomości Rolnych, zarządzającą nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie sprzyja ograniczeniu zjawiska nielegalnej eksploatacji kopalni. W związku z tym, w ocenie NIK, niezbędne jest zainicjowanie i rozwinięcie przez organy nadzoru geologicznego i organy nadzoru górniczego współpracy z innymi jednostkami, zmierzającej do sprawniejszej realizacji zadań w zakresie zapobiegania nielegalnej eksploatacji zasobów kopalni.
4. Obowiązująca od 1 stycznia 2012 r. sankcja za nielegalną eksploatację, polegająca na możliwości wydania nakazu wstrzymania takiej działalności (art. 173 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze) – w praktyce nie spełnia swojej funkcji. Do ujawnienia prowadzenia eksploatacji bez wymaganej koncesji dochodzi bowiem z reguły po zakończeniu nielegalnej działalności. Niemożliwe staje się wobec tego doręczenie decyzji w sprawie zakazu prowadzenia nielegalnego wydobywania (brak ustalonego sprawcy). Ze względu na upływ czasu pomiędzy okresem nielegalnego wydobywania, a uzyskaniem informacji przez organ nadzoru geologicznego trudne, a bardzo często niemożliwe jest również zwymiarowanie skutków finansowych tego zjawiska.

⁴ W 2009 r. NIK przeprowadziła ogólnopolską kontrolę planową P/09/158 „Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalni pospolitych, ustalanie i egzekwowanie opłat z tego tytułu oraz udostępnianie terenów przez Lasy Państwowe przedsiębiorcom eksploatującym te kopaliny”.

5. Obowiązujące przepisy prawa nie wprowadziły obowiązku ewidencjonowania zakładów górniczych. Taka ewidencja prowadzona w Okręgowym Urzędzie Górniczym w Poznaniu nie była na bieżąco weryfikowana pod względem aktualności i poprawności zawartych w niej danych. Nierzetelne dane o zakładach górniczych znacząco utrudniały prowadzenie skutecznego nadzoru górniczego z uwagi na brak wiedzy o kręgu podmiotów podlegających temu nadzorowi. W ocenie NIK, wskazane jest wprowadzenie przez prezesa Wyższego Urzędu Górniczego wewnętrznych uregulowań określających jednolity system ewidencjonowania zakładów górniczych. Przyczyniłoby się to do poprawy skuteczności prowadzonego nadzoru.
6. Brak profesjonalnej kadry geologicznej w starostwach powiatowych był jedną z przyczyn niejednolitej interpretacji i błędnego stosowania art. 34 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Przepis ten dotyczy procedury zmiany koncesji na wydobywanie kopalin. Od części z przedsiębiorców organy koncesyjne żądały kompletu wymaganych przepisami dokumentów bez ustalenia, czy dokumentacja złożona przy ubieganiu się o koncesję zachowała aktualność. Od innych z kolei – nie żądano żadnych dokumentów. Niezbędne jest ujednoczenie praktyki w tym zakresie, tak aby wyeliminować podstawy do możliwego formułowania zarzutów o nierównym traktowaniu przedsiębiorców.

W rozdziale 4. „Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli”, została omówiona treść głównych wniosków pokontrolnych, wystosowanych bezpośrednio do kierowników skontrolowanych jednostek oraz zamieszczona informacja o sposobie ich realizacji.

3.1 Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych

Zasady i warunki podejmowania działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, ochrony złóż, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności górniczej zostały określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (dalej „ustawa”), której przepisy obowiązują od dnia 1 stycznia 2012 r.

Prawidłowość udzielania koncesji na eksploatację kopalin ma szczególne znaczenie dla gospodarki, a jednocześnie wywiera wpływ na środowisko naturalne. W skali kraju, około 80% nielegalnej eksploatacji kopalin dotyczy wydobywania piasków i żwirów⁵. Niestety, w społeczeństwie obserwuje się małą świadomość konsekwencji prowadzenia działalności wydobywczej z pominięciem przepisów prawa. Skutki nieprawidłowej eksploatacji powodują natomiast straty w bilansie zasobów naturalnych państwa, niekontrolowane użytkowanie i degradację gruntów, stworzenie warunków do nielegalnego składowania odpadów, niewykonywanie obowiązków w zakresie rekultywacji, co może doprowadzić do nieodwracalnych przekształceń środowiskowych, powstania potencjalnego zagrożenia dla osób wykonujących prace związane z poborem kopaliny oraz osób postronnych, w związku z częstym pomijaniem zasad bezpieczeństwa, a także zmniejszanie dochodów budżetu państwa oraz powstanie tzw. „szarej strefy” zatrudnienia.

Najważniejszym elementem realizacji zadań określonych ustawą jest zapewnienie prawidłowej gospodarki zasobami złóż, przy czym szczególne znaczenie ma prawidłowość udzielania koncesji. Organami właściwymi do ich wydawania są odpowiednio marszałkowie województw oraz starostowie, którzy jednocześnie wykonują obowiązki nadzoru geologicznego. Dla zapewnienia profesjonalnej realizacji zadania, administracja geologiczna została ustawowo zobowiązana do działania przy pomocy odpowiednio geologów wojewódzkich oraz geologów powiatowych. Niezatrudnianie w administracji geologicznej profesjonalistów oraz nieprzeznaczenie wystarczających środków finansowych na ten cel mają negatywny wpływ nie tylko na jakość samego nadzoru, ale przede wszystkim na realizację całokształtu wymogów związanych z eksploatacją kopalin.

Uwzględniając skalę wydobywania piasków i żwiru, a także potencjalne nieprawidłowości występujące w tym obszarze trzeba zauważyć, że w praktyce bardzo istotnym problemem jest sprawowanie nadzoru nad zakładami górniczymi. Warto wskazać na możliwości techniczne, które przyczyniły się do usprawnienia nadzoru bieżącego nad prawidłowością eksploatacji złoża. Od stycznia 2009 r. jednostki organizacyjne urzędów górniczych dysponują ręcznymi urządzeniami GPS. Gwarantują one dokładność i szybkość wyliczeń. Jednak, przy obecnych możliwościach technicznych i mobilności sprzętu wydobywczego, przeróbczego i transportowego, którymi dysponują przedsiębiorcy, ujawnienie nielegalnej eksploatacji w toku jej prowadzenia, staje się bardzo trudne. Działalność wydobywcza prowadzona jest także dość często pod pretekstem np. budowy stawów rybnych, niwelacji terenu czy regulacji rzek.

Charakterystyka stanu prawnego oraz wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności zawarte zostały w załączniku nr 2 i 3 do Informacji.

⁵ W 2013 r. wydobywanie tego rodzaju kopalin wyniosło 173,3 mln t. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił spadek o 6,2%, a w województwie wielkopolskim o 7,7%. Ograniczenia eksploatacji związane są ze zmniejszeniem inwestycji drogowych.

3.2 Ważniejsze ustalenia kontroli

3.2.1. Nadzór geologiczny

3.2.1.1. Organizacja nadzoru geologicznego

Starostowie, w przeciwieństwie do marszałka województwa wielkopolskiego, nie byli przygotowani organizacyjnie do wykonywania obowiązków organu administracji geologicznej. Jedynie w dwóch spośród siedmiu starostw utworzono i obsadzono stanowiska geologów powiatowych. Powiaty nie przeznaczyły również wystarczających środków finansowych na realizację zadań stanowiących przedmiot niniejszej kontroli. W wyniku kontroli stwierdzono, że marszałek nie przeprowadził analizy kompletności dokumentacji oraz nie ustalił liczby koncesji na eksploatację kopalin ze złóż województwa wielkopolskiego, dla których stał się od 1 stycznia 2006 r. organem koncesyjnym.

W ocenie NIK, marszałek województwa wielkopolskiego prawidłowo zorganizował podział zadań administracji geologicznej z zastosowaniem wymogów ustawowych (art. 156 ust. 2 pkt 2 ustawy). W wyodrębnionym organizacyjnie w ramach Departamentu Ochrony Środowiska, Wydziale Geologii, którym kierował geolog wojewódzki, zadania powierzono dziewięciu pracownikom. Wszystkie osoby posiadały wymagane ustawowo kwalifikacje w dziedzinie geologii. Istotna nieprawidłowość dotyczyła jednak nieuporządkowania spraw związanych z przejęciem od wojewody zadań nadzoru geologicznego szczebla wojewódzkiego i powiatowego (*zagadnienie opisano w ppkt 3.2.1.2 Przebieg postępowań w sprawie koncesji na eksploatację kopalin*).

Istotne nieprawidłowości w organizacji nadzoru geologicznego stwierdzono w pięciu spośród siedmiu skontrolowanych starostw. Stanowiska geologów powiatowych utworzono i obsadzono jedynie w starostwach powiatowych w Ostrowie Wielkopolskim oraz w Turku⁶. W starostwie powiatowym w Krotoszynie zadania powierzono osobie posiadającej kwalifikacje w dziedzinie geologii, ale nielegitymującej się wymaganym dla stanowiska stażem pracy⁷. W starostwach powiatowych w Czarnkowie, Ostrzeszowie i Wolsztynie sprawy związane z przedmiotem niniejszej kontroli wykonywali pracownicy bez kwalifikacji kierunkowych.

W starostwie powiatowym w Koninie, zadania administracji geologicznej wykonywała osoba posiadająca kwalifikacje ustawowe, nie została ona jednak zatrudniona na stanowisku geologa powiatowego (jest to stanowisko kierownicze). Starosta koniński niezasadnie uznała, że w ten sposób zapewniła prawidłową realizację zadań. Jeszcze w toku kontroli NIK, starosta jednak podjęła działania w celu utworzenia i obsadzenia stanowiska geologa powiatowego. W czerwcu 2014 r., w drodze awansu wewnętrznego na stanowisko geologa powiatowego powołano pracownika, który te same zadania wykonywał, będąc zatrudniony na stanowisku inspektora w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. W starostwie powiatowym w Wolsztynie, wobec niezatrudnienia geologa powiatowego, w przebiegu procedury koncesyjnej korzystano

⁶ Stanowisko geologa powiatowego w Ostrowie Wlkp. utworzono 30 sierpnia 2005 r., w związku z realizacją wniosków pokontrolnych NIK, po kontroli P/05/102 przeprowadzonej w czerwcu 2005 r. Z kolei, stanowisko geologa powiatowego w Turku obsadzono 1 kwietnia 2010 r.

⁷ Minimalne wymagania na to stanowisko obejmowały wykształcenie wyższe w dziedzinie geologii, uprawnienia do wykonywania prac geologicznych oraz pięcioletni staż pracy (tabela IV załącznika nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych – Dz. U. z 2013 r. poz. 1050 ze zm.). Starosta krotoszyński nieutworzenie tego stanowiska uzasadnił kierowaniem się zasadą racjonalnego zatrudnienia i oszczędnego prowadzenia gospodarki finansowej. Argumenty te w świetle obowiązujących, przywołanych wyżej przepisów prawa, nie zasługują na uwzględnienie.

z pomocy zewnętrznych profesjonalistów. Sporządzanie opinii geologicznych do wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin zlecano geologom na podstawie umów o dzieło. W toku kontroli, nie stwierdzono przy tym przypadków, aby te same osoby były zleceniobiorcami jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorcami prowadzącymi koncesjonowaną działalność oraz wykonawcami dokumentacji geologicznej. Decyzje w sprawie udzielenia koncesji podpisywał w tych przypadkach starosta.

Nieutworzenie i nieobsadzenie stanowiska geologa powiatowego było niezgodne z dyspozycją art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Stosownie do treści tego przepisu, zadania administracji geologicznej wykonuje starosta przy pomocy geologa powiatowego. Podkreślić należy, że zgodnie z brzmieniem tego przepisu, intencją ustawodawcy było zapewnienie profesjonalnego działania organów administracji geologicznej przy udziale osób posiadających specjalistyczną wiedzę, uprawnienia oraz doświadczenie zawodowe. Zadania z zakresu geologii obejmowały co najmniej: prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem koncesji na wydobywanie kopalin, przygotowanie decyzji dla przedsiębiorców wydobywających kopalinę bez wymaganej koncesji, naliczanie podwyższonych opłat eksploatacyjnych oraz realizacja obowiązków organu administracji geologicznej w zakresie należącym do zadań starosty. **Brak zaangażowania geologa powiatowego w proces wydawania decyzji ma zasadniczy wpływ na prawidłowość formalną i merytoryczną wydawanych decyzji, co może stanowić podstawę do ich kwestionowania w trybie odwoławczym.**

W ocenie starostów, osoby spełniające wymogi do zatrudnienia na stanowisku geologa powiatowego niechętnie podejmowały zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych m.in. ze względu na zakaz łączenia pracy w samorządzie z działalnością gospodarczą⁸. Jako przyczynę nieutworzenia stanowiska geologa powiatowego, najczęściej wskazywano brak odpowiednich środków finansowych. W trakcie kontroli, starostowie kilkakrotnie zwracali uwagę na to, że otrzymywali od wojewody relatywnie niewielkie kwoty dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, w stosunku do faktycznych potrzeb. Jedynie w urzędzie marszałkowskim nie zgłaszano problemów związanych z finansowaniem zadań administracji geologicznej.

Środki finansowe na realizację nadzoru geologicznego były przyznawane łącznie z innymi zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Starostowie nie zwracali się do wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie kwot dotacji celowych na zadania administracji rządowej z zakresu geologii. Jak wynika z pism wojewody, możliwość uzyskania dotacji na zadania związane z administracją geologiczną dotyczyła tylko wydatków na obmiary geodezyjne nielegalnie eksploatowanych złóż. Na przykład, starosta ostrowski i starosta ostrzeszowski podali, że wobec niewystępowania na terenie powiatów złóż nielegalnie eksploatowanych nie kierowali wniosków do wojewody o dodatkowe środki. Z kolei, starosta wolsztyński wyjaśnił, że nie wiedział o możliwości ubiegania się o środki na ten cel. Starosta ostrzeszowski zadeklarował, że zarząd powiatu wystąpił do wojewody o zabezpieczenie środków na obsługę etatową zadań geologicznych.

⁸ Zakaz wykonywania przez pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zakaz wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy został określony w art. 30 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202) i ma charakter przepisu antykorupcyjnego.

Starostowie, jako czynnik utrudniający prawidłową organizację zadań geologicznych wskazywali też brak odpowiedniego wyposażenia, przede wszystkim w narzędzia pomiarowe. W starostwie powiatowym w Koninie, do realizacji ustawowych zadań wykorzystywano taśmy miernicze, aparat fotograficzny, łopatkę do poboru prób kruszywa oraz mapy geośrodowiskową i szczegółową geologiczną. Z kolei, w starostwie powiatowym w Krotoszynie w sprawowaniu nadzoru oraz kontroli nad nielegalnym wydobyciem kopalin wykorzystywano dokumentację zasobu geodezyjnego oraz mapy dostępne na stronie internetowej Państwowego Instytutu Geologicznego. Do realizacji zadań wykorzystywano m.in. urządzenie GPS⁹, sprzęt fotograficzny oraz samochód służbowy. Starosta ostrzeszowski podał, że lokalizacje zakładów górniczych były znane z dokumentacji załączonych do wniosków o koncesje.

W ocenie NIK, brak narzędzi pomiarowych oraz problemy z zatrudnieniem osób posiadających wymagane kwalifikacje nie mogą stanowić uzasadnienia dla nierzetelnej realizacji zadań ustawowych. Warto dodać, że opracowane przez Państwowy Instytut Geologiczny zarówno mapy jak i bazy danych dotyczące złóż były ogólnodostępne, ale nie wszystkie kontrolowane jednostki z nich korzystały.

Do powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszej Informacji mogło przyczynić się także nieobjęcie we wszystkich kontrolowanych jednostkach systemem kontroli zarządczej zakresu zadań związanych z nadzorem geologicznym. **Zagadnienia związane z kontrolą nie były też przedmiotem audytu wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznej, co zdaniem NIK mogło przyczynić się do powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszej Informacji.**

3.2.1.2. Przebieg postępowań w sprawie koncesji na eksploatację kopalin

W ocenie NIK, przebieg procedur udzielania koncesji na wydobywanie złóż był zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Stwierdzono natomiast niejednolitość praktyki przy wydawaniu decyzji w sprawie zmiany oraz wygaśnięcia koncesji. Negatywnie pod względem legalności i rzetelności NIK oceniła nieprzejęcie przez marszałka województwa wielkopolskiego od wojewody wielkopolskiego całości dokumentacji oraz nieustalenie liczby koncesji na eksploatację kopalin ze złóż województwa wielkopolskiego.

Nieprawidłowości dotyczące nieutworzenia i nieobsadzenia stanowisk geologów powiatowych opisane zostały w pkt 3.2.1.1.

W latach 2012–2013, objęte kontrolą organy nadzoru geologicznego wydały łącznie 96 koncesji na wydobywanie kopalin (64 udzielił marszałek województwa wielkopolskiego, a 32 starostowie¹⁰), 68 decyzji w sprawie zmiany koncesji (25 wydał marszałek, a 43 starostowie¹¹) oraz 54 decyzje w sprawie wygaśnięcia koncesji (38 wydał marszałek, a 16 starostowie¹²). Do dwóch starostów¹³ wpłynęło łącznie pięć zawiadomień o zamiarze wydobycia piasku na zaspokojenie potrzeb własnych z terenu nieruchomości, będących własnością wnioskodawców¹⁴.

⁹ Na wyposażeniu trzech starostw powiatowych spośród siedmiu objętych kontrolą.

¹⁰ Starosta czarnkowsko-trzcianecki (5), starosta ostrowski (6), starosta ostrzeszowski (8), starosta turecki (6), starosta wolsztyński (7). starostowie: koniński i krotoszyński nie wydali w okresie objętym kontrolą decyzji o udzieleniu koncesji.

¹¹ Starosta czarnkowsko-trzcianecki (2), starosta koniński (19), starosta krotoszyński (1), starosta ostrowski (8), starosta ostrzeszowski (6), starosta turecki (5), starosta wolsztyński (2).

¹² Starosta czarnkowsko-trzcianecki (2), starosta koniński (1), starosta krotoszyński (1), starosta ostrowski (6), starosta ostrzeszowski (0), starosta turecki (5), starosta wolsztyński (1).

¹³ Krotoszyn i Ostrów Wielkopolski.

¹⁴ Stosownie do przepisu art. 4 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Wydawanie decyzji administracyjnych. We wszystkich jednostkach nadzoru geologicznego, przed wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie udzielenia koncesji, żądano przedłożenia ustawowo wymaganych dokumentów. Decyzje o udzieleniu koncesji były generalnie poprzedzone uzgodnieniami z właściwymi wójtami, burmistrzami i prezydentami odnośnie zgodności lokalizacji miejsc wydobywania kopalin z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Informacja o przeznaczeniu nieruchomości oraz granicach, w których miała być wykonywana działalność objęta koncesją, stanowiła każdorazowo załącznik do wniosku o udzielenie koncesji. Wnioski o udzielenie koncesji były rzetelnie weryfikowane¹⁵.

Poza jednym wyjątkiem, decyzje o udzieleniu koncesji spełniały też wymogi określone w art. 107 § 1 k.p.a. W starostwie powiatowym w Ostrzeszowie, żadna z wydanych w okresie objętym kontrolą ośmiu decyzji nie zawierała uzasadnienia prawnego lub faktycznego. W decyzjach tych nie wskazano też przyczyn odstąpienia od formułowania uzasadnień (art. 107 § 4 k.p.a.), choć faktycznie uwzględniały one w całości żądania stron.

Przekazanie spraw związanych z przejęciem dokumentacji geologicznej. Z dniem 1 stycznia 2006 r. wszedł w życie przepis art. 8 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej¹⁶ (dalej: ustawa kompetencyjna), w efekcie czego kompetencje wojewodów jako organów administracji geologicznej stopnia wojewódzkiego zostały przekazane marszałkom województw. Mimo upływu prawie ośmiu lat od przejęcia zadań od wojewody wielkopolskiego, marszałek nie uporządkował dokumentacji przekazanych zadań, w tym dokumentacji akt znajdujących się w zasobie Archiwum Zakładowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu oraz w zasobie Archiwum Zakładowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Koninie, dla których marszałek stał się od 1 stycznia 2006 r. organem koncesyjnym stopnia wojewódzkiego. Sytuacja ta powoduje ryzyko nieprowadzenia przez ten organ koncesyjny stopnia wojewódzkiego przypisanych mu czynności wobec części złóż, w odniesieniu do których jest on właściwy. Ma to znaczenie w kontekście wieloletniego obowiązywania koncesji (maksymalnie 50 lat), a także w związku z nieobjęciem kontrolą wewnętrzną oraz audytem wewnętrznym tematyki eksploatacji kopalin ze złóż¹⁷.

Z informacji uzyskanej w toku kontroli NIK od Głównego Geologa Kraju wynika, że na mocy ustawy kompetencyjnej, marszałkowie są zobowiązani do posiadania całości przedmiotowej dokumentacji. Dotyczy to koncesji, dla których nie upłynął czas na jaki zostały one udzielone, jak również tych, co do których wojewoda nie zdążył wydać do końca 2005 r. decyzji w przedmiocie stwierdzenia ich wygaśnięcia. Geolog wojewódzki, odpowiedzialny za inwentaryzację dokumentacji dotyczącej eksploatacji kopalin ze złóż przyznał, że urząd marszałkowski dysponuje niepełnymi danymi dotyczącymi liczby koncesji przejętych od wojewody wielkopolskiego. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, marszałek poinformował, że podjął działania na rzecz uporządkowania dokumentacji.

Brak danych o koncesjach wydanych przed 1999 r. Z dniem 1 stycznia 1999 r. na skutek wejścia w życie art. 86 pkt 12 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających

¹⁵ Stosownie do przepisów art. 24–25 ww. ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

¹⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462 ze zm.

¹⁷ W związku z przekazaniem zadania wojewoda przekazał 214 spraw dotyczących koncesji na eksploatację kopalin ze złóż, w tym 156 koncesji obowiązujących w latach 2012–2013.

kompetencje organów administracji publicznej, w związku z reformą ustrojową państwa¹⁸, starostom zostało powierzone zadanie pełnienia funkcji organu administracji geologicznej. Z ustaleń kontroli wynika, że **w starostwie powiatowym w Czarnkowie (byłe województwo pilskie) nie dysponowano danymi, co do tego, czy przedsiębiorcy posiadający koncesje wydane przed 1999 r. podlegają nadzorowi starosty.** Brak było danych dotyczących koncesji wydanych przed reformą administracyjną i obowiązujących w latach 2012–2014. Jedynie na podstawie rozmowy telefonicznej z pracownikami wielkopolskiego urzędu wojewódzkiego w Poznaniu, pracownicy starostwa uzyskali informację, z której wynika, że nadzór geologiczny nad koncesjami udzielonymi przez wojewodę pilskiego, przejął wojewoda wielkopolski. Oznacza to, że **organ nadzoru geologicznego, stopnia powiatowego, nie miał rzetelnej wiedzy na temat tego, czy i które podmioty podlegają jego nadzorowi.**

Niejednolite praktyki stosowane przy wydawaniu decyzji w sprawie zmiany koncesji. Analiza przebiegu postępowań administracyjnych wykazała, że obowiązujące uregulowania prawne dotyczące zmiany koncesji były interpretowane w niejednolity sposób. W art. 34 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze przewidziano odesłanie polegające na „odpowiednim” stosowaniu przepisów o udzieleniu koncesji do rozpoznawania spraw o ich zmianę. Objęte kontrolą NIK wnioski przedsiębiorców dotyczyły najczęściej przedłużenia terminu ważności koncesji (od kilku do kilkunastu lat) oraz zmiany granic obszaru i terenu górniczego, a także likwidacji granic dotychczasowego obszaru górniczego oraz utworzenia nowego. Zmiany decyzji wynikały również ze zmian przepisów ustawowych w zakresie obowiązków przedsiębiorców.

W starostwach powiatowych w Ostrowie Wielkopolskim oraz w Turku, geolodzy powiatowi wymagali od wnioskodawców jedynie wybranych dokumentów¹⁹. W starostwie powiatowym w Krotoszynie, w odniesieniu do podobnego stanu faktycznego, wydawano decyzje wyłącznie na podstawie wniosku przedsiębiorcy. W starostwie powiatowym w Ostrzeszowie, wraz z wnioskiem o zmianę koncesji każdorazowo egzekwowano od przedsiębiorcy kompletną dokumentację, o której mowa w art. 24–26 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Przyczynami rozbieżności były problemy z oceną, jak należy rozumieć wymóg odpowiedniego stosowania przepisu o udzieleniu koncesji do jej zmiany oraz niewystarczające przygotowanie merytorycznych pracowników starostw do realizacji zadań organu administracji geologicznej.

Nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji. W starostwie powiatowym w Koninie, jako przyczynę niewydania decyzji w sprawie wygaśnięcia koncesji podano nieprzedłożenie przez przedsiębiorcę dodatku rozliczeniowego złoża, podczas gdy przepis art. 38 ust. 2 ww. ustawy nie warunkuje wydania decyzji w sprawie wygaśnięcia koncesji od rozliczenia złoża przez przedsiębiorcę²⁰. W pozostałych jednostkach, postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji były podejmowane ze znacznym opóźnieniem. W urzędzie marszałkowskim, w odniesieniu do 20 złóż, postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji były inicjowane w terminie od niespełna roku od upływu ważności koncesji (10) do ponad

¹⁸ Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668.

¹⁹ W postępowaniach o zmianę koncesji przyjmowane były dokumenty stosowne do zakresu zmian, o które wnioskowali przedsiębiorcy. W postępowaniach w sprawie zmiany terminu obowiązywania koncesji, od przedsiębiorców wymagano potwierdzenia prawa do nieruchomości i jej stanu prawnego oraz zawiadomienia starosty o przyjęciu bez zastrzeżeń dokumentacji geologicznej. W postępowaniach o zmianę granic i obszarów górniczych przedsiębiorcy przedkładali wnioski o zmianę koncesji zawierające wszystkie informacje i dokumenty wymagane przy udzieleniu koncesji.

²⁰ Mimo upływu czterech miesięcy od zakończenia terminu ważności koncesji, a więc wystąpienia przesłanki do wydania decyzji w sprawie wygaśnięcia koncesji złoża, organ koncesyjny nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia jej wygaśnięcia.

ośmiu lat. W odniesieniu do 15 koncesji, których ważność upłynęła przed 31 grudnia 2013 r., takie postępowania do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały wszczęte²¹. Geolog wojewódzki wyjaśnił ten stan rzeczy prowadzeniem postępowań administracyjnych „o wyższej randze niż stwierdzenie wygaśnięcia koncesji na wydobywanie”, ale również wyjaśniając, że ustawa nie nakłada obowiązku niezwłocznego wydania decyzji po upływie terminu ważności koncesji. W starostwie powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim, wydano decyzje w sprawie wygaśnięcia koncesji dotyczących dwóch złóż w związku z ich wyczerpaniem się po upływie 549 dni i 458 dni od zaakceptowania przez Starostę rozliczenia złoża przez przedsiębiorcę oraz decyzji w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin z innych trzech złóż po upływie odpowiednio 430 dni, 201 dni i 147 dni od upływu terminu ważności koncesji. Geolog powiatowy uzasadniła tę przewlekłość „natłokiem obowiązków służbowych”.

3.2.1.3. Przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin

NIK negatywnie oceniła niewystarczającą ochronę złóż przed nielegalnym wydobywaniem. Stosunkowo duża liczba przypadków prowadzenia działalności wydobywczej przez podmioty nieposiadające koncesji, świadczyła o nierzetelnym nadzorze w zakresie ochrony zasobów kopalin. W wyniku kontroli stwierdzono brak faktycznej współpracy organów nadzoru geologicznego z podmiotami, które miały możliwości stwierdzenia faktu prowadzenia nielegalnej eksploatacji. NIK negatywnie pod względem legalności i rzetelności oceniła niekierowanie zawiadomień do organów ścigania oraz zaniechanie ustalenia podwyższonej opłaty za nielegalną eksploatację.

W okresie objętym kontrolą do organów koncesyjnych wpłynęło łącznie 28 informacji o nielegalnym wydobywaniu²². Ponadto, bezpośrednio w toku kontroli NIK ujawniono takie zjawiska w powiatach krotoszyńskim, tureckim i wolsztyńskim. W urzędzie marszałkowskim oraz w skontrolowanych starostwach nie wprowadzono regulacji wewnętrznych dotyczących sposobu postępowania w celu ograniczenia i wyeliminowania zjawiska wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji. Marszałek oraz starostowie wskazywali na brak potrzeby takich uregulowań. Zdaniem NIK, mogłyby one zapewnić systematyczność prowadzonych działań. Kontrolowane jednostki nie zawierały też umów i porozumień z innymi podmiotami w zakresie współpracy związanej z zapobieganiem lub zwalczaniem nielegalnej działalności wydobywczej. Brak było stałej współpracy z gminami, urzędami skarbowymi, Agencją Nieruchomości Rolnych oraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Podmioty te w ramach realizacji swoich zadań mają największe możliwości stwierdzenia faktu prowadzenia nielegalnej eksploatacji kopalin.

W urzędzie marszałkowskim oraz w starostwach nie podejmowano z własnej inicjatywy działań zmierzających do ujawnienia nielegalnej eksploatacji. Jedynie w starostwach w Czarnkowie oraz w Ostrzeszowie pracownicy zostali zobowiązani do informowania o przypadkach nielegalnej eksploatacji, w razie ich stwierdzenia podczas podróży służbowych. W pozostałych jednostkach, w zakresach czynności pracowników nie wymieniono wprost zadań związanych ze zwalczaniem

²¹ W urzędzie marszałkowskim brak było przy tym dokumentacji dotyczącej koncesji na eksploatację dwóch złóż, które wygasły w 2004 r.

²² Urząd marszałkowski (3), starostwo powiatowe w czarnkowie (3), starostwo powiatowe w koninie (1), starostwo powiatowe w krotoszynie (9), starostwo powiatowe w ostrowie (3), starostwo powiatowe w ostrzeszowie (0), starostwo powiatowe w turku (6), starostwo powiatowe w wolsztynie (3).

nielegalnej działalności wydobywczej. W wyniku kontroli stwierdzono, że czynności związane z przeciwdziałaniem bezprawnej eksploatacji złóż kopalin podejmowano wyłącznie w związku z informacjami od podmiotów zewnętrznych²³.

W starostwie powiatowym w Turku, w związku z prowadzonymi przez tę jednostkę wizytacjami terenowymi po otrzymaniu informacji o nielegalnej eksploatacji, w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości przekazano pięć zawiadomień do organów ścigania (art. 177 ustawy Prawo geologiczne i górnicze)²⁴. Starosta wolsztyński w dwóch sprawach, po uzyskaniu anonimowego sygnału o rzekomym wydobyciu kopaliny, zawiadomił dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego, który nakazał wstrzymanie wydobycia. Następnie, po upływie czterech miesięcy od tej decyzji, przeprowadzone zostały oględziny, w wyniku których nie stwierdzono śladów eksploatacji. Ten sam starosta, po otrzymaniu informacji od dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego o nielegalnej eksploatacji w miejscowości Oślonin i o nakazie wstrzymania prac ziemnych i zabezpieczeniu odkrywki przed nielegalnym poborem kruszywa i składowaniem odpadów, przeprowadził oględziny, które wykazały ślady wydobycia. Zobowiązano właściciela działki do uporządkowania terenu. W wyniku kolejnych oględzin ustalono, że dół po wydobyciu kopaliny został zasypany piaskiem rozdysponowanym wcześniej w granicach działki. **Starosta wolsztyński zaniechał jednak prowadzenia dalszych działań, w tym dotyczących zawiadomienia organów ścigania oraz nie ustalił podwyższonej opłaty za nielegalną eksploatację.** Ponadto, mimo upływu dwóch lat od wydania nakazu wstrzymania nielegalnego wydobycia kopalin, starosta nie wszczął postępowań w sprawie rekultywacji tych gruntów. Postępowania w sprawach zostały wszczęte dopiero w czasie trwania kontroli NIK, zaś opłatę w kwocie 11 tys. zł ustalono po jej zakończeniu.

Najwięcej sygnałów o nielegalnym wydobyciu wpłynęło do starostwa powiatowego w Krotoszynie (9). Zawiadomienia kierowane były przez Okręgowy Urząd Górniczy, Nadleśnictwo w Krotoszynie oraz Urząd Skarbowy w Krotoszynie. Wskutek podjętych działań, przede wszystkim niezwłocznie prowadzonych wizji lokalnych Okręgowy Urząd Górniczy wstrzymał wydobywanie kopaliny, zaś starosta zawiadomił organy ścigania, a także naliczono opłaty podwyższone (52,7 tys. zł)²⁵. **NIK negatywnie oceniła nieskierowanie przez starostę krotoszyńskiego zawiadomień do organów ścigania w sprawie nielegalnej eksploatacji czterech wyrobisk**²⁶. Starosta zaniechanie to uzasadnił „nieudowodnieniem celowego i zorganizowanego działania”. Ponadto, wskazał, że w latach wcześniejszych kierowano zawiadomienia, a postępowania zostały umorzone ze względu na niską szkodliwość społeczną, bądź niewykrycie sprawcy. Ocena taka, zdaniem NIK, jest jednak przedwczesna i należy do kompetencji organów ścigania, a nie organu nadzoru geologicznego. Ten sam starosta, w przypadku nielegalnego wydobycia w miejscowości Budy (gmina Rozdrażew) odstąpił od podjęcia postępowania administracyjnego w sprawie naliczenia podwyższonej opłaty eksploatacyjnej, w sytuacji gdy właściciel działki przyznał się do wydobywania na potrzeby własne piasku, jednocześnie oświadczając, iż nie wiedział

²³ Jedynie do starostwa powiatowego w Ostrzeszowie nie wpłynęły informacje o nielegalnym wydobyciu kopalin.

²⁴ Kto bez wymaganej koncesji lub bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nich warunków wykonuje działalność w zakresie: poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin albo poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezziornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, podlega karze aresztu albo grzywny.

²⁵ Opłaty wymierzone na podstawie art. 140 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w związku z nielegalną działalnością w zakresie wydobycia kopalin.

²⁶ W miejscowości Budy (gmina Rozdrażew), Kobierno (gmina Krotoszyn), Świnków (gmina Krotoszyn), Konarzew (gmina Zduny).

o obowiązku uzyskania zezwolenia na takie wykorzystywanie tej kopaliny. Starosta wyjaśnił, że brak było dowodów potwierdzających czas wydobywania kopaliny, czy wydobyto kopalinę w celu osiągnięcia zysku, a także jej ilość. Zdaniem NIK, wszczęcie procedury administracyjnej pozwoliłoby na pełne rozpoznanie sprawy. Po upływie dwóch lat praktycznie nie ma już natomiast możliwości odtworzenia szczegółów dotyczących wydobywania.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK ujawniono niżej opisane przypadki nielegalnej eksploatacji. Zjawiska te świadczą o tym, że nadzór organu geologicznego był nierzetelny.

W czerwcu 2014 r. w powiecie krotoszyńskim, w wyniku oględzin prowadzonych przy udziale kontrolerów NIK, jednej z działek w miejscowości Rozdrażew (powierzchnia około 1,5 ha) opisanej w skardze z 2013 r., zawierającej informację o nielegalnym wydobywaniu, stwierdzono, że prowadzona jest tam działalność wydobywcza. Starosta krotoszyński, brak ujawnienia tej sprawy do czasu kontroli NIK, wyjaśnił tym, że z drogi dojazdowej nie były widoczne oznaki prowadzenia w tym miejscu wydobywania. W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości, jeszcze w toku kontroli NIK, Starosta wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji. W powiecie tureckim, w trakcie kontroli NIK, ujawniono przypadek wydobywania kopaliny z udokumentowanego, ale nieobjętego koncesją złoża w gminie Tuliszków. Niezwłocznie po ujawnieniu sprawy, geolog powiatowy wystąpił do dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego o wydanie decyzji nakazującej wstrzymanie nielegalnej eksploatacji oraz skierował zawiadomienie do organów ścigania (art. 177 ustawy Prawo geologiczne i górnicze)²⁷. W starostwie powiatowym w Wolsztynie, w toku oględzin koncesjonowanego złoża, na sąsiedniej działce ujawniono ślad w postaci dołu po wydobytej kopalinie, co oznaczało że naruszone zostały granice obszaru górniczego. Jeszcze w toku kontroli NIK, Starosta Wolsztyński powiadomił dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego o podejrzeniu naruszenia warunku koncesji dotyczącego ilości wydobytej kopaliny oraz naruszenia granic obszaru górniczego, a także poinformował organy ścigania o nielegalnym wydobywaniu kopaliny.

W toku kontroli NIK zwrócono się do wszystkich gmin (55) z obszaru kontrolowanych powiatów o dane dotyczące funkcjonowania nielegalnych wyrobisk, w których prowadzono eksploatację kopaliny w latach 2012–2013, ze wskazaniem lokalizacji wyrobiska, daty uzyskania informacji o prowadzeniu wydobywania kopaliny oraz jej źródła (np. skarga, informacja w mediach, kontrola, informacja od innego organu lub instytucji, prowadzenie inwestycji, prowadzenie postępowań związanych z realizacją zadań gminy) oraz zawiadomień skierowanych do organów ścigania, urzędów skarbowych, starostw powiatowych, urzędu marszałkowskiego województwa wielkopolskiego oraz Okręgowego Urzędu Górniczego w poszczególnych sprawach, w związku z pozyskaniem przez gminę informacji o nielegalnych wyrobiskach złóż kopaliny. Z nadesłanych odpowiedzi wynika, że w czterech gminach²⁸ (powiaty: krotoszyński, ostrowski, koniński, wolsztyński) stwierdzono występowanie nielegalnej eksploatacji. Za wyjątkiem starosty konińskiego²⁹ jeszcze w trakcie kontroli NIK, o ww. sprawach gminy powiadomiły organy koncesyjne oraz dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego.

²⁷ Do czasu zakończenia kontroli NIK postępowanie nie zostało zakończone.

²⁸ Krotoszyn, Odolanów, Sieroszewice, Przemęt.

²⁹ Wójt gminy Stare Miasto poinformował, że we wrześniu 2013 r. w miejscowości Żychlin straż gminna stwierdziła nielegalne wydobywanie kopaliny przy użyciu ciężkiego sprzętu. Informacja do NIK wpłynęła po zakończeniu czynności kontrolnych w starostwie powiatowym w Koninie.

3.2.1.4. Kontrola przestrzegania warunków koncesji

NIK negatywnie oceniła przyjęte w kontrolowanych jednostkach rozwiązania organizacyjne, gdyż nie gwarantowały one rzetelnego nadzoru nad wypełnianiem przez przedsiębiorców warunków wydanych im koncesji, co potwierdziły nieprawidłowości opisane w niniejszej Informacji. W praktyce, nadzór nad realizacją warunków określonych w koncesjach polegał na przyjmowaniu i formalnej weryfikacji pisemnych informacji o zmianach zasobów złóż i o wniesionych opłatach eksploatacyjnych składanych przez przedsiębiorców.

Nadzorowi skontrolowanych organów koncesyjnych podlegała działalność wydobywczą kopalin prowadzona na podstawie 471 koncesji, z czego marszałek województwa wielkopolskiego sprawował nadzór nad realizacją 327 koncesji, a starostowie 144³⁰. Kontrole planowe przeprowadzał jedynie Urząd marszałkowski oraz starostwo powiatowe w Krotoszynie. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono naruszeń warunków koncesji. Marszałek, w latach 2012–2013, w oparciu o plan kontroli skontrolowano zaledwie 6% złóż objętych koncesjami (łącznie 20 kontroli, po 10 w każdym roku)³¹. W urzędzie marszałkowskim nie prowadzono kontroli doraźnych i sprawdzających. Nie obowiązywały kryteria doboru jednostek do kontroli w zakresie prawidłowości eksploatacji kopalin ze złóż. Nie stwierdzono jednak nierównego traktowania przedsiębiorców przy typowaniu do kontroli, których – jak wyjaśnili przedstawiciele organów koncesyjnych – wybierano w sposób losowy spośród tych, którzy nie byli wcześniej kontrolowani. W urzędzie marszałkowskim, prowadzenie kontroli terenowych przypisane zostało pięciu pracownikom (spośród dziewięciu zatrudnionych w Wydziale Geologii). Każdy z pracowników przeprowadził po dwie kontrole rocznie. Relatywnie małą liczbę kontroli, Geolog Wojewódzki wyjaśnił znaczną liczbą prowadzonych innych postępowań administracyjnych i koniecznością zapewnienia ich terminowości. Wskazał przy tym, że nie ma możliwości wykonywania kontroli wszystkich koncesjonowanych złóż.

Starosta krotoszyński, przeprowadzał kontrole planowe koncesjonowanych złóż. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny jednego złoża wykazały, że było ono eksploatowane niezgodnie z warunkami koncesji. Tymczasem, złożo to nie było objęte kontrolą w latach 2009–2013. Zakres działań, do których zobowiązano starostę, jako organ administracji geologicznej, został określony w art. 158 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Nieprowadzenie kontroli wypełniania przez przedsiębiorców warunków koncesji na wydobywanie kopalin stanowi naruszenie dyspozycji art. 158 pkt 2 ww. ustawy. Przepis ten jednoznacznie wyznacza zakres działania organów administracji geologicznej, wskazując w szczególności na kontrolę i nadzór nad działalnością regulowaną niniejszą ustawą. Wniosek taki można również wywieść z dyspozycji art. 57 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej³². W przypadku stwierdzenia naruszenia tych warunków, co jest najbardziej prawdopodobne w toku kontroli miejsca eksploatacji, starosta jest zobowiązany, zgodnie z treścią art. 159 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, do wydania decyzji w sprawie wstrzymania działalności przedsiębiorcy, naruszającego warunki koncesji.

³⁰ Starosta czarnkowsko-trzcianecki (22), starosta koniński (20), starosta krotoszyński (5), starostwa ostrowski (28), starosta ostrzeszowski (30), starosta turecki (30), starosta wolsztyński (9).

³¹ W poprzednich latach liczba kontroli była na zbliżonym poziomie. W latach 2009–2011 przeprowadzono łącznie 33 kontrole planowe.

³² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.).

Starosta czarnkowsko-trzcianecki i starosta koniński jako przyczynę nieprowadzenia przez organ nadzoru geologicznego kontroli u przedsiębiorców, wskazywali, że obowiązek prowadzenia kontroli spoczywa na organach nadzoru górniczego. Argumentacja ta jest jednak sprzeczna z przywołanymi wyżej przepisami i nie zasługuje na uwzględnienie. Uprawnienie takie przysługuje obydwu organom w zakresie odpowiednim do ich właściwości. Ponadto, starosta czarnkowsko-trzcianecki i starosta wolsztyński wskazali na ograniczenia organizacyjno-kadrowe, a starosta wolsztyński podniósł, że starostwo nie dysponuje narzędziami pomiarowymi umożliwiającymi stwierdzenie nieprawidłowości, w przypadku ich zaistnienia. Geolog powiatowy w starostwie w Ostrowie Wielkopolskim podała, że nie podejmowała kontroli sposobu wywiązywania się z obowiązków określonych w koncesjach, gdyż przedsiębiorcy składali informacje o wniesionych opłatach eksploatacyjnych oraz o zmianach stanu zasobów złóż. W latach 2012–2013, do jednostek kontrolowanych nie wpłynęły żadne informacje o naruszeniu warunków koncesji przez przedsiębiorców. Wszystkie te argumenty nie zasługują na uwzględnienie. Zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjnych i technicznych niezbędnych do realizacji zadania należy bowiem do starostów, zaś brak sygnałów o nieprawidłowościach nie może być jedynym narzędziem oceny ryzyka ich wystąpienia.

W wyniku kontroli stwierdzono, że nadzór nad realizacją warunków koncesji ograniczał się do przyjmowania i formalnego weryfikowania informacji składanych przez przedsiębiorców³³. Analiza polegała na sprawdzeniu zgodności zestawienia z operatem szacunkowym oraz informacjami o wydobywaniu kopaliny w kolejnych latach. We wszystkich jednostkach stwierdzono przy tym opóźnienia w składaniu informacji, a w czterech informacje te nie zostały wyegzekwowane od przedsiębiorców do czasu zakończenia kontroli NIK³⁴. Niejednolita praktyka dotyczyła wymogu składania ww. informacji w przypadku zaniechania prowadzenia eksploatacji. W czterech spośród siedmiu skontrolowanych starostw nie egzekwowano informacji od przedsiębiorców na temat nieprowadzenia eksploatacji w okresie sprawozdawczym³⁵. Przepisy ustawy nie zwalniają przedsiębiorców z obowiązku złożenia informacji w związku z nieprowadzeniem eksploatacji w danym okresie sprawozdawczym. Egzekwowanie tego obowiązku miało szczególne znaczenie, gdyż część koncesjonowanych złóż nie była eksploatowana, a organ koncesyjny o tym nie wiedział³⁶.

Nieprowadzenie kontroli w miejscu eksploatacji złoża miało wpływ na nieprawidłowości, które stwierdzono w toku oględzin przeprowadzonych w ramach kontroli NIK.

W starostwie powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim, w wyniku oględzin trzech koncesjonowanych złóż ujawniono, że eksploatowano tylko jedno, a w dwóch nie prowadzono wydobywania. Granice zakładów górniczych nie były oznakowane tablicami ostrzegawczymi. W starostwie powiatowym w Turku stwierdzono brak ogrodzenia zakładów górniczych, łącznie z terenami wyrobisk, zwałowisk i składowisk oraz brak tablic z nazwą zakładu górniczego i napisem zakazującym wstępu osobom nieupoważnionym (dwa przypadki), a także brak ogrodzenia innego zakładu górniczego. W związku

³³ Przepis art. 101 ust. 8 ustawy Prawo geologiczne i górnicze nakłada obowiązek sporządzenia na podstawie operatu ewidencyjnego informacji rocznej o zmianach zasobów złoża kopaliny i przekazywania jej w terminie do 15 marca właściwemu organowi koncesyjnemu oraz państwowej służbie geologicznej. Przepisy art. 137 ust. 1–3 zobowiązują przedsiębiorcę do przekazywania organowi koncesyjnemu półrocznej informacji o opłacie eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę, jak również kopii dowodów dokonanych wpłat przed upływem miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym.

³⁴ Starostwa powiatowe w Koninie, Krotoszynie, Ostrowie i Ostrzeszowie.

³⁵ Art. 137 ust. 4 ustawy Prawo geologiczne i górnicze stanowi, że jeżeli wysokość opłaty należnej za okres rozliczeniowy nie przekracza 300 zł, obowiązek jej zapłaty nie powstaje. Nie zwalnia to z obowiązku przedłożenia informacji o ilości wydobytej kopaliny.

³⁶ Krotoszyn, Ostrzeszów, Konin, Wolsztyn.

z ww. nieprawidłowościami geolog powiatowy wystąpił niezwłocznie do dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego o przeprowadzenie kontroli zakładów górniczych³⁷. W starostwie powiatowym w Koninie, w wyniku oględzin trzech złóż ustalono, że jedno z nich nie było eksploatowane. Brak było jednocześnie tablicy informacyjnej z nazwą zakładu górniczego i tablic ostrzegawczych. Nie oznakowano też terenu zakładu górniczego. Tablica informacyjna z nazwą była nieczytelna. Ww. nieprawidłowości stanowiły naruszenie §13 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego³⁸. Jedynie dwa złoża posiadały tablice z informacją o adresach i numerach telefonów służb ratunkowych oraz z instrukcją postępowania w przypadku pożaru (wymóg określony w §14 tego rozporządzenia).

3.2.2. Nadzór górniczy

3.2.2.1. Organizacja nadzoru górniczego

Nadzór górniczy sprawowany w województwie wielkopolskim przez Okręgowy Urząd Górniczy nad działalnością zakładów górniczych, w ocenie NIK nie był skuteczny. Istotną przesłanką były trudności kadrowe. Zdaniem dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego, wynagrodzenia oferowane w jednostce budżetowej są na tyle niższe od wynagrodzeń w branży górniczej, że stanowi to istotną przyczynę braku zainteresowania zatrudnieniem w tej instytucji.

Zadania związane z nadzorem górniczym oraz nadzorem nad gospodarką złóżami kopalin zostały uregulowane w przepisach wewnętrznych³⁹ w sposób zapewniający prawidłową organizację sposobu załatwiania spraw. Zadania te były również wyodrębnione w zakresach czynności pracowników posiadających wymagane ustawowo kwalifikacje. W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że zbyt mała była obsada kadrowa w relacji do zakresu zadań, mierzonego liczbą zakładów górniczych funkcjonujących w obszarze działalności Urzędu⁴⁰.

W województwie wielkopolskim nadzorowi podlegało 860 zakładów górniczych wydobywających kopaliny stanowiące własność gruntową. Łączna liczba zakładów górniczych wydobywających kopaliny stanowiące własność gruntową, które nadzorował Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu wynosiła 2113. Zadania dotyczące m.in. prowadzenia kontroli przedsiębiorców, analizy dokumentacji zakładów górniczych, stanu prowadzenia robót, a także sprawdzania wykonania decyzji organu nadzoru górniczego wykonywane były natomiast przez 13 pracowników (co oznacza, że na jednego pracownika przypada nadzór nad 163 zakładami)⁴¹. Wszyscy pracownicy posiadali wymagane kwalifikacje. Przy realizacji zadań przestrzegano przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz aktów wewnętrznych takich jak: regulamin pracy okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego⁴², w którym określono zasady współdziałania z terenowymi organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego, a także innymi jednostkami kontroli. Przestrzegano też

³⁷ Do czasu zakończenia kontroli NIK nie były znane wyniki ww. kontroli.

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1008.

³⁹ Zarządzenia prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz zarządzenia dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu

⁴⁰ Właściwość miejscowa Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu wykracza poza obszar województwa wielkopolskiego, gdyż obejmuje obszar około 1/3 powierzchni kraju oraz obszar morski RP.

⁴¹ W Urzędzie zatrudnionych było 31 pracowników, w tym 22 inspektorów górniczych.

⁴² Załącznik do zarządzenia prezesa Wyższego Urzędu Górniczego nr 24 z 6 listopada 2013 r. (Dz. Urz. WUG. poz. 39).

uregulowań zarządzenia prezesa Wyższego Urzędu Górniczego dotyczących trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych, w tym sposobu prowadzenia oraz dokumentowania przeprowadzanych kontroli zakładów górniczych⁴³.

W okresie objętym kontrolą w Okręgowym Urzędzie Górniczym występowały problemy z obsadą wykwalifikowanej kadry pracowników wykonujących czynności inspekcyjno-techniczne⁴⁴. W 2012 r. przeprowadzono dziewięciokrotnie nabory na stanowiska inspektorów, a w 2013 r. dziesięciokrotnie. W efekcie ww. postępowań obsadzono trzy wakaty. Jak wynika z ustaleń kontroli, nie było chętnych do pracy lub osoby składające aplikację nie spełniały wymagań określonych dla poszczególnych stanowisk. W ocenie dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego, zasadniczym problemem były zbyt niskie płace w stosunku do wynagrodzeń w branży górniczej, przyczyną niepełnego zatrudnienia był też niski komfort pracy, wynikający z dużego obciążenia pracą.

3.2.2.2. Ewidencja zakładów górniczych

Ewidencja zakładów górniczych w Okręgowym Urzędzie Górniczym prowadzona była w sposób nierzetelny. Nie zawierała ona aktualnej bazy danych o wszystkich nadzorowanych zakładach górniczych. W ocenie NIK, brak kompletnych danych o wszystkich zakładach górniczych znacząco utrudniał prowadzenie skutecznego nadzoru górniczego. W przepisach prawa nie przewidziano obowiązku prowadzenia ewidencji zakładów górniczych, nie wdrożono też uregulowań wewnętrznych w tym zakresie.

Od 2002 r., w Urzędzie prowadzona była komputerowa ewidencja zakładów górniczych (w programie MS ACCES). Zawierała ona: nazwę zakładu górniczego, dane przedsiębiorcy, któremu wydano koncesję, rodzaj wydobywanej kopaliny, oznaczenie organu koncesyjnego oraz dane o pracy zakładu. Dokument ten nie dawał jednak możliwości całkowitej, automatycznej weryfikacji wprowadzonych danych i wykrywania błędów lub niezgodności. W wyniku porównania danych z ewidencji z dokumentacją źródłową zakładów górniczych, stwierdzono, że w elektronicznej ewidencji nie odnotowano trzech decyzji wydanych w 2012 r. w sprawie likwidacji zakładu górniczego. Ponadto, w dokumentacji brakowało 11 decyzji, które były ujęte w elektronicznym wykazie. Jako przyczynę rozbieżności wskazano bardzo dużą liczbę nadzorowanych zakładów górniczych wydobywających kopaliny objęte prawem własności gruntowej oraz trudności organizacyjno-kadrowe związane z aktualizacją danych.

3.2.2.3. Przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji złóż

NIK, jako niewystarczające oceniła działania zmierzające do ograniczenia lub wyeliminowania zjawiska tzw. „szarej strefy”. Wpływ na ten stan rzeczy miały uwarunkowania organizacyjne (opisane w ppkt 3.2.2.1.).

Do Urzędu wpływały informacje o prowadzeniu wydobywania bez wymaganej koncesji i wszystkie one były rejestrowane⁴⁵. Elektroniczna ewidencja spraw związanych ze zgłoszoną nielegalną eksploatacją kopaliny pozwalała na weryfikację wszystkich zarejestrowanych tego rodzaju przypadków.

⁴³ Nr 11 z 3 lutego 2012 r. (Dz. Urz. WUG poz. 38 ze zm.).

⁴⁴ W schemacie organizacyjnym na dzień 29 listopada 2013 r. wykazano nieobsadzenie trzech etatów.

⁴⁵ W latach 2012–2013 do Urzędu wpłynęły 84 sprawy dotyczące nielegalnej eksploatacji w województwie wielkopolskim. Informacje o nielegalnym wydobywaniu przekazywane były przez: starostów (49), osoby fizyczne (3), jednostki samorządu terytorialnego (9), inspektorów urzędu górniczego (9) oraz anonimowych informatorów (14).

Zdaniem NIK, do ograniczenia zjawiska nielegalnej eksploatacji mogłyby przyczynić się analizy informacji medialnych, ale takich działań nie prowadzono, podczas gdy tematyka ta w ostatnich latach była częstym przedmiotem publikacji.

Znaczącym utrudnieniem w skutecznym przeciwdziałaniu nielegalnej eksploatacji kopalin było niewystarczające wyposażenie jednostki⁴⁶.

Zadania związane z wykrywaniem nielegalnej eksploatacji pracownicy wykonywali na podstawie poleceń służbowych, natomiast nie posiadali oni w swoich zakresach obowiązków tego rodzaju spraw. Kontrola NIK nie ujawniła jednak przypadków ignorowania sygnałów o nielegalnej eksploatacji.

Mimo, iż od dnia 1 stycznia 2012 r. wprowadzono ustawowe sankcje wobec osób prowadzących nielegalne wydobywanie⁴⁷, istotnym problemem był brak możliwości wykorzystywania tych uprawnień. Do ujawnienia prowadzenia eksploatacji bez wymaganej koncesji dochodziło z reguły po zakończeniu nielegalnej działalności, a więc niemożliwym było doręczenie decyzji w sprawie zakazu prowadzenia nielegalnego wydobywania – ze względu na nieujawnienie osoby sprawcy. We wszystkich stwierdzonych tego rodzaju przypadkach dyrektor zawiadamiał organy ścigania, ale postępowania zostały umorzone wobec nieustalenia osób prowadzących wydobywanie bez wymaganej koncesji⁴⁸. W ramach nadzoru, każdorazowo zawiadamiano organy koncesyjne, przekazując decyzję w sprawie wstrzymania działalności lub umorzenia postępowania. W okresie objętym kontrolą zarejestrowano w województwie wielkopolskim 84 sprawy dotyczące nielegalnej eksploatacji. W wyniku ich rozpatrzenia wydano 42 decyzje w sprawie wstrzymania nielegalnego wydobywania (2 decyzje zostały wydane na podstawie art. 4 ust. 3 pkt 1, natomiast 40 decyzji na podstawie art. 173 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze). W 21 przypadkach umorzono postępowania ze względu na nieujawnienie osoby sprawcy, w jednym przypadku nie wszczęto postępowania ze względu na wydobywanie kopaliny na podstawie innego aktu administracyjnego (pozwolenia na budowę), 20 spraw było w toku⁴⁹.

Mimo braku sformalizowania zasad współpracy z organami koncesyjnymi, dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego każdorazowo informował marszałka oraz powiaty o nieprawidłowościach wykazanych podczas kontroli, a także przysyłał decyzje w sprawie nielegalnego wydobywania kopaliny pospolitych. Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego nie prowadził jednak współpracy z innymi organami w zakresie ochrony złóż przed nielegalnym wydobywaniem kopaliny, co w ocenie NIK miało negatywny wpływ na rzetelność oraz skuteczność w zwalczaniu zjawiska tzw. „szarej strefy”.

3.2.2.4. Nadzór nad gospodarką złóżami kopaliny

Nadzór nad gospodarką złóżami realizowany był głównie poprzez kontrole zakładów górniczych. Kontrole w odkrywkowych zakładach górniczych, w których prowadzone było wydobywanie, planowano z częstotliwością raz na dwa lata, co związane było z ograniczeniami organizacyjno-kadrowymi jednostki. W latach 2012–2013 przeprowadzono w województwie

⁴⁶ Wyposażenie Urzędu stanowiły: 2 dalmierze laserowe, wykrywacz gazów, echosonda i 2 odbiorniki GPS.

⁴⁷ Art. 173 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze: w przypadku stwierdzenia wykonywania działalności bez wymaganej koncesji właściwy organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji nakazuje wstrzymanie działalności.

⁴⁸ W okresie objętym kontrolą, z zastosowaniem trybu przewidzianego w art. 189 ustawy, nałożono łącznie za ledwie cztery mandaty karne po 300 zł każdy za prowadzenie eksploatacji, mimo wydania decyzji w sprawie wstrzymania nielegalnego wydobywania (art. 188 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze), z czego jeden mandat dotyczył województwa wielkopolskiego.

⁴⁹ Do 18 lipca 2014 r.

wielkopolskim odpowiednio 225 i 183 kontrole, z tego odpowiednio⁵⁰: 201 i 179 limitowanych: 19 i 1 doraźnych oraz 5 i 3 powtórnych. Ponadto, w ramach rozpoznawania i zwalczania nielegalnej eksploatacji przeprowadzono odpowiednio 47 i 37 kontroli. W wyniku tych kontroli, wydano odpowiednio 49 i 21 decyzji⁵¹. Ponadto, nałożono 39 mandatów karnych na łączną kwotę 12 tys. zł i skierowano 21 wniosków do sądów o nałożenie kar finansowych na łączną kwotę 52,3 tys. zł. Wymierzona kwota kar wyniosła łącznie 35,9 tys. zł. **Przy typowaniu zakładów górniczych do kontroli uwzględniano: wielkość zakładu, rodzaj i natężenie zagrożeń, wyposażenie techniczne, organizację ruchu, wyniki dotychczasowych kontroli oraz stan osobowy pracowników.**

Kontrolą NIK objęto 20 spraw przekazanych przez organy koncesyjne, w których sygnalizowane były naruszenia przepisów dotyczących działalności górniczej. **Każdorazowo, niezwłocznie podejmowano działania polegające na przeprowadzeniu kontroli doraźnych/wizji lokalnych.** W ośmiu sprawach potwierdzono naruszenie przepisów i wydano odpowiednie decyzje (jeden egzemplarz był wysyłany do wiadomości organu koncesyjnego). W jednej z tych spraw skierowano zawiadomienie do prokuratury, a w jednej do policji. W pozostałych sześciu przypadkach nie wystąpiły przesłanki do kierowania zawiadomień do organów ścigania. W trzech sprawach, przeprowadzono wizje w terenie (w maju i czerwcu 2012 r.), ale decyzje w sprawie umorzenia postępowań wobec niewykrycia sprawcy zostały wydane dopiero po ujawnieniu tego zaniechania przez NIK.

NIK pozytywnie pod względem rzetelności i celowości oceniła podejmowanie działań w celu zwiększenia świadomości przedsiębiorców, kierowników ruchu i geologów zakładów górniczych w zakresie przepisów i dobrych praktyk w górnictwie. Polegały one na organizowaniu raz w roku spotkań w siedzibie Urzędu, osobno dla zakładów objętych własnością górniczą i dla zakładów objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, na których omawiano m.in. regulacje prawne, sposób prowadzenia dokumentacji, a także stan wypadkowości oraz bezpieczeństwa pracy. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 12 skarg dotyczących zakładów górniczych eksploatujących kopaliny w województwie wielkopolskim. Przedmiotem skarg była nielegalna lub niezgodna z koncesją eksploatacja, składowanie odpadów w kopalni, zniszczenia urządzeń melioracyjnych oraz naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. We wszystkich sprawach w ciągu 30 dni od otrzymania skargi zostały przeprowadzone kontrole⁵².

⁵⁰ Stosownie do zarządzenia prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, kontrole przeprowadza się w trybie: kontroli limitowanej, do której stosuje się ograniczenia czasu jej trwania; kontroli doraźnej; kontroli powtórnej. Kontrole limitowane wszczyna się zgodnie z planem pracy urzędu górniczego, a w uzasadnionych przypadkach na polecenie dyrektora urzędu górniczego lub osoby przez niego upoważnionej. Kontrole limitowane przeprowadza się w zakresie określonym w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli.

⁵¹ Na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy.

⁵² W pięciu sprawach zarzuty się potwierdziły, a dyrektor poinformował organy koncesyjne o wynikach kontroli. Po wydaniu decyzji dyrektor nie zwracał się o udzielenie informacji o podjętych przez organ koncesyjny działaniach.

4.1 Przygotowanie kontroli

Niniejsza kontrola jest kontrolą planową niekoordynowaną podjętą z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

W ostatnich dziesięciu latach delegatura nie podejmowała kontroli związanej bezpośrednio z realizacją zadań nałożonych ustawą Prawo geologiczne i górnicze. Podkreślić należy, że kontrole prowadzone przez Delegaturę NIK w Poznaniu w starostwach powiatowych wielokrotnie wskazywały na zaniedbania w realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, w szczególności związanych z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa.

W obecnej kadencji Sejmu RP, problematyka eksploatacji kopalin była przedmiotem interpelacji i wystąpień poselskich. Ich tematyka koncentrowała się głównie wokół spraw związanych z wydobyciem gazu łupkowego oraz planowanym wprowadzeniem tzw. opłaty eksploatacyjnej. Z kolei, doniesienia medialne oraz informacje zamieszczone w internecie były zdominowane przez problematykę związaną z nielegalnym wydobyciem kopalin.

Istotną przesłanką podjęcia kontroli była też skarga, która w 2013 r. wpłynęła do Delegatury NIK w Poznaniu. Zawierała ona informację o nielegalnym wydobyciu kopalin w powiecie krotoszyńskim.

Zgodnie z założeniami kontroli skontrolowano urząd marszałkowski województwa wielkopolskiego w Poznaniu, siedem starostw powiatowych w województwie wielkopolskim oraz Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu. Starostwa do kontroli wybrano na podstawie danych pochodzących z nadzoru górniczego, dotyczących liczby zakładów górniczych w powiecie. W typowaniu jednostek do kontroli uwzględniono także skargę, która wpłynęła bezpośrednio do Delegatury NIK w Poznaniu.

W toku kontroli organów nadzoru geologicznego przeprowadzono oględziny wybranych złóż kopalin przy udziale pracowników starostw odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu nadzoru geologicznego.

W realizacji kontroli prowadzonej w Okręgowym Urzędzie Górniczym wykorzystano ustalenia z kontroli prowadzonych w urzędzie marszałkowskim województwa wielkopolskiego w Poznaniu oraz w starostwach powiatowych.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownicy jednostek kontrolowanych nie zgłosili zastrzeżeń do ustaleń i ocen zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W wystąpieniach pokontrolnych, NIK sformułowała łącznie 28 wniosków pokontrolnych. W starostwach powiatowych dotyczyły one m.in.: utworzenia i obsadzenia kierowniczego stanowiska urzędniczego – geologa powiatowego, prowadzenia kontroli przedsiębiorców w zakresie sprawdzenia realizacji warunków koncesji na wydobycie kopalin, wszczęcia postępowań w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin, egzekwowania od przedsiębiorców obowiązku składania zestawień zmian zasobów złóż i informacji o wniesionych opłatach, wyeliminowania rozbieżności w dokumentacji odnośnie określania przedsiębiorcy, wyegzekwowania od przedsiębiorców wypełniania warunków koncesji, a w szczególności właściwego zabezpieczenia oraz oznakowania terenów zakładów górniczych.

Do marszałka województwa wielkopolskiego zwrócono się m.in. o podjęcie działań w celu pozyskania kompletnej informacji o złożach kopalin eksploatowanych na terenie województwa wielkopolskiego, podlegających nadzorowi organu administracji geologicznej szczebla wojewódzkiego.

Do dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego wnioskowano o: zapewnienie bieżącego aktualizowania danych zawartych w ewidencji zakładów górniczych oraz o zakończenie postępowań administracyjnych, w toku których, pomimo upływu dwóch lat od dokonania wizji w terenie, nie podjęto decyzji w sprawie ich zakończenia.

Jak wynika z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, w pięciu starostwach, podjęto działania organizacyjne w celu utworzenia i obsadzenia stanowisk geologów powiatowych. Z nadesłanej przez starostę konińskiego informacji wynika, że niezwłocznie po zakończeniu kontroli NIK obsadzono stanowisko geologa powiatowego (w drodze awansu zawodowego). Starosta ostrzeszowski ogłosił natomiast nabór na stanowisko geologa powiatowego. W starostwach powiatowych w Krotoszynie i w Wolsztynie, działania ukierunkowano na uzupełnienie kwalifikacji pracowników, w celu spełniania przez nich warunków niezbędnych do zatrudnienia na stanowisku geologa powiatowego. Starostowie zobowiązali się również do prowadzenia kontroli przedsiębiorców w miejscu eksploatacji złóż w zakresie wywiązywania się z warunków koncesji.

Marszałek województwa wielkopolskiego zwrócił się do wojewody wielkopolskiego o przekazanie kopii decyzji, jakimi udzielone zostały koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż, dla których wskazano termin ważności przypadający po dniu 31 grudnia 2005 r. oraz kopii decyzji, jakimi udzielone zostały koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż, dla których termin ważności upłynął przed 31 grudnia 2005 r.

Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu zawiadomił, że ewidencja zakładów górniczych została poddana weryfikacji w zakresie aktualności i poprawności zawartych w niej danych.

Z treści nadesłanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że kierownicy jednostek kontrolowanych podjęli działania naprawcze w celu wyeliminowania wszystkich nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli.

Finansowe rezultaty kontroli stanowi łącznie kwota 11 tys. zł (uszczerplenie środków jednostki samorządu terytorialnego), która dotyczy ustalonej przez starostę wolsztyńskiego – dopiero w związku ze stwierdzonymi w toku kontroli NIK nieprawidłowościami – podwyższonej opłaty eksploatacyjnej z tytułu nielegalnego wydobycia kopalin⁵³. Nieprawidłowość ta nosi znamiona czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁴, co dało podstawę do skierowania zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

⁵³ Zagadnienie opisano w ppkt. 3.2.1.3. (str.17).

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska

Lp	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna
1.	Urząd marszałkowski województwa wielkopolskiego	Marek Woźniak Marszałek Województwa Wielkopolskiego
2.	Starostwo powiatowe w Czarnkowie	Wiesław Maszewski starosta czarnkowsko-trzcianecki
3.	Starostwo powiatowe w Wolsztynie	Ryszard Kurp starosta wolsztyński
4.	Starostwo Powiatowe w Koninie	Małgorzata Waszak starosta koniński
5.	Starostwo powiatowe w Turku	Zbigniew Bartosik starosta turecki
6.	Starostwo powiatowe w Ostrzeszowie	Lech Janicki starosta ostrzeszowski
7.	Starostwo powiatowe w Krotoszynie	Leszek Kulka starosta krotoszyński
8.	Starostwo powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim	Paweł Rajski starosta ostrowski
9.	Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu	Jarosław Lepiarz dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu

Charakterystyka stanu prawnego

Zasady i warunki podejmowania działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, ochrony złóż, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności górniczej zostały określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (dalej „ustawa”), której przepisy obowiązują od 1 stycznia 2012 r.

Złóża kopalin dzielą się na złoża objęte własnością górniczą (własność Skarbu Państwa) oraz na złoża kopalin objęte własnością nieruchomości gruntowej (własność właściciela nieruchomości).

Niniejsza kontrola dotyczyła wyłącznie złóż kopalin objętych własnością nieruchomości gruntowej, a w szczególności prowadzenia eksploatacji tych złóż.

Organami administracji geologicznej są: minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw, działający przy pomocy geologów wojewódzkich, starostowie, działający przy pomocy geologów powiatowych (art. 156).

O ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, organy administracji geologicznej wykonują zadania (art.158), w szczególności takie jak: podejmowanie rozstrzygnięć oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do przestrzegania i stosowania ustawy, w tym udzielanie koncesji, kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych.

Kompetencje marszałka województwa w zakresie udzielania koncesji obejmują (art. 22 ust. 1–4 ustawy): wydobywanie kopalin ze złóż nieobjętych własnością górniczą z obszaru udokumentowanego złoża powyżej 2 ha, wydobywanie kopalin ze złóż nieobjętych własnością górniczą przekraczające 20 000 m³ w roku kalendarzowym, wydobywanie kopalin ze złóż nieobjętych własnością górniczą, metodą odkrywkową z użyciem środków strzałowych, wydobywanie kopalin ze złóż innych niż wskazanych w przepisie art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy, wydobywanie wód leczniczych, wód termalnych i solanek ze złóż.

Kompetencje starosty w zakresie udzielania koncesji obejmują (art. 22 ust. 2 ustawy): wydobywanie kopalin ze złóż nieobjętych własnością górniczą (złoża objęte prawem własności nieruchomości gruntowej) na obszarze udokumentowanego złoża nieprzekraczającego 2 ha, wydobywania nieprzekraczającego w roku kalendarzowym 20 000 m³, prowadzonego metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych (przy jednoczesnym spełnieniu wymienionych warunków).

Udzielenie koncesji przez starostę wymaga opinii marszałka województwa (art. 23 ust.3).

Wniosek przedsiębiorcy o udzielenie koncesji (art. 24 ust.1 ustawy), poza wymaganiami przewidzianymi przepisami innych ustaw zawiera: stan prawny nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność; w przypadku nieruchomości, których właściciel nie jest ujawniony w księdze wieczystej, przyjmuje się dane z ewidencji gruntów i budynków; prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca; czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności; środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności; obszary objęte szczególnymi formami ochrony, w tym ochrony przyrody oraz ochrony zabytków; sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko.

Do wniosku o udzielenie koncesji przedsiębiorca dołącza (art. 24 ust. 2): w szczególności wyciągi z odpowiednich rejestrów; informacje o przeznaczeniu nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, w szczególności określonym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy odrębne.

We wniosku (art. 26 ust.1) określa się również: złożę kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania; wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny; stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopaliny towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych, jak również środki umożliwiające osiągnięcie tego celu, a w przypadku wód leczniczych, wód termalnych i solanek – zasoby eksploatacyjne ujęcia; projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju; geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania, a w razie potrzeby warunki włączania wód do górotworu. Do wniosku należy dołączyć dowód uiszczenia opłaty skarbowej. W przypadku ubiegania się o zmianę koncesji w zakresie przedłużenia terminu ważności koncesji lub rozszerzenia zakresu działalności też wnosi się opłatę skarbową.

We wniosku o udzielenie koncesji przez starostę określa się również przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego (art. 108 ust. 2) oraz prognozowany sposób likwidacji zakładu górniczego (129 ust. 1). Podstawy do odmowy udzielenia koncesji zostały opisane w art. 29 ust. 1.

Koncesja określa (art. 30 ust. 1): rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności; przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność; czas obowiązywania koncesji; termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. Koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża wyznacza również granice obszaru i terenu górniczego. Podstawą wyznaczenia przez organ administracji geologicznej granic obszaru górniczego jest dokumentacja geologiczna. (art. 32). Udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż oraz każda jej zmiana wymaga uzgodnienia z właściwymi organami. Dla podjęcia działalności wydobywczej niezbędna jest zgodność z dokumentami planistycznymi (art. 7). Koncesji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie koncesji na czas krótszy. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań koncesyjnych w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczysti), natomiast stronami tych postępowań nie są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych.

Do **zmiany koncesji** stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu (art. 34). Jeżeli nie sprzeciwia się temu interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopaliny, za zgodą przedsiębiorcy, któremu została udzielona koncesja, organ koncesyjny przenosi, w drodze decyzji, koncesję na rzecz innego podmiotu, z uwzględnieniem warunków określonych w ustawie.

Przeniesienie koncesji następuje pod warunkiem przedstawienia przez podmiot, na który jest przenoszona koncesja, dowodu utworzenia rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górniczego i zgromadzenia na nim środków finansowych w wysokości odpowiadającej środkom

finansowym zgromadzonym przez dotychczasowego przedsiębiorcę. Przeniesienie koncesji przenosi również prawa i obowiązki wynikające z innych decyzji wydanych na podstawie ustawy.

Wygaśnięcie koncesji (art. 38 ust. 1) następuje: z upływem czasu, na jaki została udzielona; jeżeli stała się bezprzedmiotowa; w przypadku śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną; w przypadku likwidacji przedsiębiorcy innego niż osoba fizyczna; w przypadku zrzeczenia się koncesji.

Przedsiębiorca, który otrzymał od starosty koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża przylegającego do złoża już objętego koncesją udzieloną temu samemu przedsiębiorcy na ten sam rodzaj działalności, może rozpocząć wydobywanie kopaliny nie wcześniej niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniejszej staje się ostateczna (art. 22 ust. 3).

Sankcje z tytułu nieprzestrzegania warunków określonych w koncesji (37 ust. 1) obejmują sytuacje, gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania. Wtedy organ koncesyjny wzywa go do niezwłocznego usunięcia naruszeń. Organ koncesyjny może, w drodze decyzji, określić termin i sposób usunięcia stwierdzonych naruszeń. Jeżeli przedsiębiorca nie usunął stwierdzonych naruszeń lub nie wykonał decyzji, organ koncesyjny może cofnąć koncesję lub ograniczyć jej zakres, bez odszkodowania (art. 37 ust. 2).

W sprawach nieuregulowanych w ustawie, do koncesjonowania działalności stosuje się przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (z wyjątkiem art. 11 ust. 3–9 tej ustawy). Organ koncesyjny cofa koncesję albo zmienia zakres decyzji (art. 58 ust. 2 tej ustawy): w przypadku, gdy przedsiębiorca: 1) rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przepisami prawa; 2) w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją.

W przypadku naruszenia wyżej określonych wymagań właściwy organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji, nakazuje wstrzymanie wydobywania kopaliny. Kopię tej decyzji niezwłocznie przekazuje się staroście, który ustala prowadzącemu taką działalność opłatę podwyższoną (art. 140 ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze).

W odniesieniu do podmiotów, które eksploatują kopaliny nielegalnie zastosowanie mają przepisy karne ustawy, wskazujące, iż ten, kto wykonuje działalność w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem określonych w niej warunków, popełnia wykroczenie zagrożone karą aresztu lub grzywny (art. 177 pkt 2), a wyrządzając znaczną szkodę w mieniu lub poważną w środowisku (także o charakterze niemajątkowym o odpowiedniej „wielkości”) – popełnia przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności do lat trzech; jeżeli sprawca spowodował bezpośrednio niebezpieczeństwo takiej szkody, podlega karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat dwóch (art. 176 ust. 1 pkt 2 oraz art. 176 ust. 2).

Niezależnie od przepisów karnych działalność wymagająca koncesji wykonywana bez jej uzyskania podlega podwyższonej opłacie. W przypadku wydobywania kopaliny bez koncesji stawka tej opłaty wynosi czterdziestokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny (art. 140 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 3). W odniesieniu do piasków i żwirów oznacza to obciążenie nielegalnego wydobycia opłatą podwyższoną w wysokości ponad 20 zł za 1 tonę.

Ponadto, właściwy organ administracji geologicznej posiada uprawnienie do wydania decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności: wstrzymania działalności, nakazania

niezwłocznego usunięcia uchybień, a w przypadku potrzeby nakazania podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu (art. 159).

Na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych⁵⁵ minister środowiska prowadzi **rejestr wszystkich obszarów górniczych istniejących na terenie całego kraju**. Administruje tym rejestrem Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, który pełni funkcję państwowej służby geologicznej (art. 163 ust. 1). Rejestr służy wyłącznie celom ewidencyjnym. Organ koncesyjny ma obowiązek przekazania do rejestru obszarów górniczych dokumentów, które stanowić będą podstawę do dokonania z urzędu, wpisu obszaru górniczego do rejestru (art. 152 a ust. 4). Obszar górniczy podlega wpisowi do rejestru obszarów górniczych. Wpisu dokonuje się z urzędu, na podstawie decyzji.

Przedsiębiorcy wydobywający kopaliny ze złóż, sporządzają na podstawie operatu ewidencyjnego, informację o zmianach zasobów złoża kopaliny (art. 101 ust. 8 ustawy). Corocznie, w terminie do 15 marca, przekazują ją właściwemu organowi koncesyjnemu oraz państwowej służbie geologicznej. Od 1 stycznia 2012 r. w oparciu o art. 152a ustawy, państwowa służba geologiczna, prowadzi rejestr obszarów górniczych we własnym imieniu, wprost na podstawie jej przepisów.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. **Prawo ochrony środowiska**⁵⁶ zawiera regulacje w zakresie korzystania z zasobów środowiska. Złóża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopaliny, w tym kopaliny towarzyszących (art. 125). Eksploatację złoża prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny (126 ust. 1). Podejmujący lub prowadzący eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze (art. 126 ust. 2). W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopaliny, i racjonalnego gospodarowania gruntami; uwzględnianie obszarów występowania złóż kopaliny oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż (art. 72 ust. 1).

Organami nadzoru górniczego (art. 164 i art. 167 ustawy Prawo geologiczne i górnicze) są: prezes Wyższego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, którzy są terenowymi organami administracji rządowej, podległymi prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego, który również jest terenowym organem administracji rządowej.

Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych wykonują swoje zadania przy pomocy okręgowych urzędów górniczych.

Organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych w szczególności w zakresie: bezpieczeństwa i higieny pracy; bezpieczeństwa pożarowego; ratownictwa górniczego; gospodarki złożami kopaliny w procesie ich wydobywania; ochrony

⁵⁵ Dz. U. Nr 286, poz. 1685.

⁵⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

środowiska i gospodarki złożem (w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie); zapobiegania szkodom oraz budowy i likwidacji zakładu górniczego (w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej) – art. 168 ust. 1.

Realizacja ww. zadań odbywa się głównie poprzez kontrole w zakładach górniczych.

Przy wykonywaniu nadzoru i kontroli właściwy organ nadzoru górniczego: 1) nakazuje usunięcie nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów stosowanych w ruchu zakładu górniczego lub warunków określonych w planie ruchu zakładu górniczego, a w przypadku działalności prowadzonej na podstawie koncesji udzielonej przez starostę – warunków dotyczących ruchu zakładu górniczego, określonych w tej koncesji; 2) w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, może w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń; 3) może nakazać podjęcie niezbędnych środków profilaktycznych, w tym skierowanie określonego zagadnienia do rozpatrzenia przez komisję⁵⁷, 4) może nakazać dokonanie określonych czynności, niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego, innych niż środki profilaktyczne (art. 171 ust. 1).

Decyzje⁵⁸, mogą zostać wydane także przez prezesa Wyższego Urzędu Górniczego (podlegają one rygorowi natychmiastowej wykonalności). Przy wykonywaniu nadzoru i kontroli właściwy organ nadzoru górniczego (art. 172 ust.1): 1) może badać prawidłowość rozwiązań stosowanych lub przewidzianych przez przedsiębiorcę do stosowania, także przez skierowanie określonego zagadnienia do rozpatrzenia przez komisję⁵⁹; 2) może dokonywać pomiarów służących ocenie stanu bezpieczeństwa w zakładzie górniczym oraz ocenie stanu bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska w związku z ruchem zakładu górniczego, za pomocą: urządzeń przenośnych, lub w przypadkach uzasadnionych wysokim poziomem zagrożenia naturalnego – urządzeń stacjonarnych, zabudowanych w zakładzie górniczym na koszt przedsiębiorcy w sposób określony w decyzji wydanej przez ten organ.

W przypadku wystąpienia stwierdzenia wykonywania działalności bez wymaganej koncesji właściwy organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji, nakazuje wstrzymanie działalności (art. 173 ust. 1). Kopię tej decyzji niezwłocznie przekazuje się organowi koncesyjnemu.

⁵⁷ O której mowa w art. 166 ust. 1 pkt 2.

⁵⁸ O których mowa pkt 1 i 2.

⁵⁹ O której mowa w art. 166 ust. 1 pkt 2.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014 r. poz. 613 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.) – obowiązywała do dnia 31 grudnia 2011 r.
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. t.j. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. t.j. z 2013 r., poz. 672 ze zm.).
5. Ustawa 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. t.j. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. t.j. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 lipca 2004 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668).
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie wzorów druków informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie odpadów (Dz. U. Nr 282, poz. 1658).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych (Dz. U. Nr 286, poz. 1685).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym (Dz. U. Nr 161, poz. 1682 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planu ruchów zakładów górniczych (Dz. U. poz. 372).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalin (Dz. U. Nr 153, poz. 1774 ze zm.).
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie nadania pracownikom zatrudnionym w urzędach górniczych, wykonującym czynności inspekcyjno-techniczne w zakładach górniczych, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 520).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji mierniczo-geologicznej (Dz. U. Nr 291, poz. 1713).
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie nazw, siedzib i właściwości miejscowej okręgowych urzędów górniczych (Dz. U. Nr 282, poz. 1659).
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu i zakresu wykonywania obowiązku udostępnienia i przekazywania informacji oraz próbek organom administracji geologicznej przez wykonawcę prac geologicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1781).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji (Dz. U. Nr 288, poz. 1696).

19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej (Dz. U. Nr 282, poz. 1657).
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii (Dz. U. nr 275, poz. 1629).
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (poz. 511).
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny (Dz. U. Nr 291, poz. 1712).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny (Dz. U. Nr 262, poz. 1568).
24. Dzienniki urzędowe Wyższego Urzędu Górniczego (www.wug.gov.pl/edzienniki/).

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Senacka Komisja Środowiska
12. Minister Środowiska
13. Minister Finansów
14. Minister Administracji
15. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego
16. Dyrektor Państwowego Instytutu Geologicznego
17. Wojewodowie
18. Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych
19. Parlamentarzyści województwa wielkopolskiego
20. Marszałkowie województw
21. Starostowie.