



Informacja o wynikach kontroli

LKI.430.01.2023

Nr ewid. 78/2023/P/23/060/LKI

## **Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni**

Delegatura NIK  
w Kielcach



## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach



Grzegorz Walenzik

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

24. 11. 2023

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ .....</b>	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>5</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA .....</b>	<b>9</b>
<b>3. SYNTEZA.....</b>	<b>11</b>
<b>4. WNIOSKI.....</b>	<b>17</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....</b>	<b>18</b>
5.1. WARUNKI ORGANIZACYJNE REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z WYKRYWANIEM I PRZECIWDZIAŁANIEM EKSPLOATACJI KOPALIN BEZ WYMAGANEJ KONCESJI LUB Z NARUSZENIEM JEJ WARUNKÓW .....	18
5.2. WYKRYWANIE EKSPLOATACJI KOPALIN BEZ KONCESJI I Z NARUSZENIEM JEJ WARUNKÓW .....	23
5.3. PRZECIWDZIAŁANIE EKSPLOATACJI KOPALIN BEZ KONCESJI I Z NARUSZENIEM JEJ WARUNKÓW .....	36
<b>6. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>62</b>
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE .....	62
WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK.....	65
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH .....	83
6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI .....	94
6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	95
6.5. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI .....	96
6.6. OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA .....	97

## WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>kopalina</b>	skała lub wydzielona z niej w czasie eksploatacji część składowa czy też zawarta w niej ciecz lub gaz, która po wydobyciu – w formie naturalnej lub po przetworzeniu – staje się użytecznym surowcem mineralnym <sup>1</sup>
<b>kopalina wydobyta</b>	całość kopaliny odłączonej od złoża <sup>2</sup>
<b>nielegalna eksploatacja kopalin</b>	wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji, z naruszeniem warunków koncesji lub z naruszaniem wymagań określonych w art. 4 ust. 1 i 2 pgg
<b>obszar górniczy</b>	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 <sup>3</sup>
<b>złoże kopaliny</b>	naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą <sup>4</sup>
<b>urząd jst</b>	jednostki samorządu terytorialnego (na potrzeby przedmiotowej kontroli: urzędy marszałkowskie <sup>5</sup> i starostwa powiatowe)
<b>NFOŚiGW</b>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
<b>OUG</b>	Okręgowy Urząd Górniczy
<b>PIG, Instytut</b>	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy
<b>ROG, rejestr</b>	rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla
<b>RDOŚ</b>	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
<b>kpa</b>	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego <sup>6</sup>
<b>pgg</b>	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze <sup>7</sup>
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>8</sup>
<b>ustawa ogrl</b>	ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych <sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> Na podstawie Nieć M. (2010) *Złoże – kopalina – surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczo-złożowej uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górniczego*. Przegląd Geologiczny, vol. 58, nr 8, s. 672-678.

<sup>2</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 3 pgg.

<sup>3</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 5 pgg.

<sup>4</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 19 pgg.

<sup>5</sup> Dalej również: UM.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 633.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2409.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wybrane organy administracji geologicznej i nadzoru górniczego prawidłowo realizowały działania w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie zorganizowano realizację zadań administracji geologicznej i nadzoru górniczego związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków?

Czy prawidłowo i rzetelnie PIG realizował zadania dotyczące identyfikacji i określania skali pozyskiwania kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków?

Czy organy nadzoru górniczego prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacją kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków?

Czy organy administracji geologicznej prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji?

## Jednostki kontrolowane

Państwowy Instytut Geologiczny, pięć okręgowych urzędów górniczych, pięć urzędów marszałkowskich, 15 starostw powiatowych.

## Okres objęty kontrolą

Lata 2019-2023 r. (do czasu zakończenia czynności kontrolnych<sup>10</sup>, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem).

Złóża kopalin podlegają ochronie przewidzianej przede wszystkim w pgg, która określa m.in. zasady i warunki podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych oraz wydobywania kopalin ze złóż, a także wymagania dotyczące ochrony złóż kopalin w związku z wykonywaniem tej działalności oraz zasady wykonywania nadzoru i kontroli nad tą działalnością. Zasadę ochrony złóż kopalin statuuje również przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>11</sup>. Jak wskazano w art. 125 tej ustawy ochrona ta polega na racjonalnym gospodarowaniu zasobami złóż oraz kompleksowym ich wykorzystaniu, w tym kopalin towarzyszących.

Podjęcie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż wymaga uzyskania koncesji, która udzielana jest w formie decyzji administracyjnej. Organami właściwymi do jej wydania są odpowiednio: minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie, którzy są organami administracji geologicznej. 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.

W pgg zdefiniowane zostały: „złoże kopaliny” oraz „kopalina wydobyta”. Pojęciem kopaliny określa się skałę lub wydzielaną z niej w czasie eksploatacji część składową, czy też zawartą w niej ciecz lub gaz, która po wydobyciu – w formie naturalnej lub po przetworzeniu – staje się użytecznym surowcem mineralnym. Surowiec mineralny jest produktem eksploatacji złoża, stanowi zatem substancję mineralną odłączoną od pierwotnego środowiska swojego występowania i przystosowaną do praktycznego wykorzystania<sup>12</sup>.

Literatura przedmiotu<sup>13</sup> wyróżnia dwa przypadki nielegalnej eksploatacji kopalin:

- eksploatacja kopalin bez wymaganej koncesji,
- wydobywanie kopalin z naruszeniem warunków koncesji.

Ponadto jako nielegalne wydobywanie kopalin należy traktować naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na potrzeby własne (art. 4 ust. 3 pgg).

Złóża kopalin ze względu na podmiot własności dzielą się na złoża objęte własnością górniczą przysługującą Skarbowi Państwa (art. 10 ust. 1, 2 i 5 pgg) oraz własnością nieruchomości gruntowej (należą do jej właściciela) (art. 10 ust. 3 pgg). Przedmiotem kontroli były wyłącznie złoża kopalin objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

W latach 2015-2021 w Polsce zauważalny jest wzrost zapotrzebowania na kruszywa, co jest spowodowane przede wszystkim koniunkturą gospodarczą oraz wzrostem inwestycji, w tym inwestycji drogowych. Zasoby bilansowe<sup>14</sup> kruszyw naturalnych piaskowo-żwirowych szacowane są na ponad 13 mld ton<sup>15</sup>. W 2021 r. wydobyte piasków i żwirów ze złóż wyniosło 185 mln ton (tj. ok. 4,8 tony na mieszkańca Polski). W tym samym roku wzrosło zużycie kruszyw piaskowo-żwirowych w budownictwie infrastrukturalnym oraz produkcji betonów i wyrobów betonowych.

<sup>10</sup> 19 maja 2023 r.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

<sup>12</sup> Nieć M. *Złoże - kopalina - surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczo-złożowej i potrzeba ich uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górniczego*. Przegląd Geologiczny, vol. 58, nr 8, s. 672-678.

<sup>13</sup> Walentek I., Sołomacha M., Olejniczak K. *Problem niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin okruchowych w Polsce*, Gospodarka surowcami mineralnymi, 2016, v. 32, str. 120.

<sup>14</sup> Zasoby bilansowe są to zasoby, które ze względu na wymagania przemysłowe i warunki geologiczno-górnicze nadają się do eksploatacji, która może przynieść korzyść gospodarczą.

<sup>15</sup> Por. Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2022 r., PIG PIB Warszawa 2023.

Eksploracja krajowych złóż kopalin pozwala obecnie w znacznym stopniu pokrywać zapotrzebowania gospodarki na surowce wykorzystywane w budownictwie, przemyśle ceramicznym, szklarskim i innych sektorach gospodarki. Sytuacja ta może jednak w przyszłości ulec zmianie w związku z wyczerpywaniem się zasobów niektórych złóż, pogorszeniem ich parametrów jakościowych oraz problemami z zagospodarowaniem nowych złóż (ograniczenia planistyczne, społeczne, środowiskowe) przy coraz większym stopniu rozdrobnienia zasobów (np. w złożach piasków i żwirów, kamieni łamanych i blocznych). W związku z ograniczonymi krajowymi zasobami wysokiej jakości bentonitów i surowców pokrewnych, łąw ceramicznych i kaolinów zapotrzebowanie na te surowce w znacznej części pokrywane jest obecnie importem. Rosną również dostawy z zagranicy kamieni budowlanych oraz kopalin skaleniowych. Jednocześnie notowane jest całkowite uzależnienie od importu surowców skalnych, których złoża nie występują w naszym kraju (m.in. grafit naturalny, talk, mika, perlit, pumeks). Mając na uwadze bezpieczeństwo surowcowe Polski i wystarczalność bazy zasobowej kopalin skalnych w długoterminowej perspektywie, należy skutecznie ograniczać zjawisko nielegalnej eksploatacji. Wystarczalność zasobów bilansowych niektórych kopalin skalnych w Polsce przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 1

Wystarczalność zasobów bilansowych wybranych kopalin skalnych w Polsce.

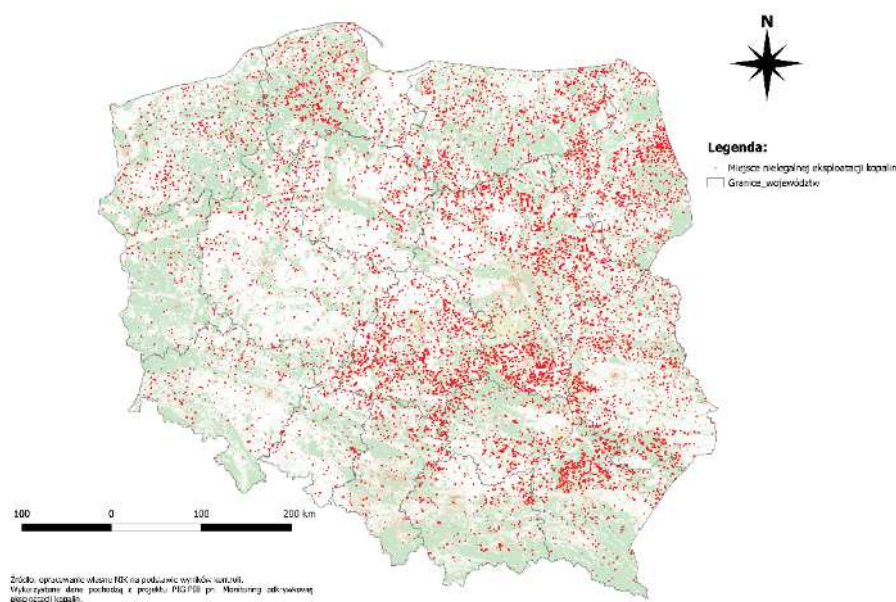


Źródło: Galos K., Guzik K. Ocena wystarczalności bazy zasobowej kopalin skalnych w Polsce w perspektywie 2050 r.

Nielegalna eksploatacja kopalin jest istotnym problemem gospodarczym i społecznym na obszarze całego kraju. Powoduje znaczną, negatywną ingerencję w środowisko naturalne, która przyczynia się do strat w bilansie zasobów kraju, niekontrolowanego użytkowania i degradacji gruntów, nieodwracalnego przekształcenia środowiska na skutek prowadzenia prac wydobywczych, stwarzania zagrożeń powodziowych (w przypadku naruszenia filarów ochronnych dla rzek), tworzenia warunków do nielegalnego gromadzenia odpadów oraz obniżenia walorów krajobrazowych. Ponadto nielegalne wydobycie kopalin może stanowić zagrożenie dla osób wykonujących prace z tym związane, w związku z pomijaniem zasad bhp. W sferze gospodarczej nielegalna eksploatacja kopalin powoduje istotne straty ekonomiczne, nie tylko dla budżetu państwa, ale przede wszystkim dla przedsiębiorców działających legalnie, którzy ponoszą opłaty eksploatacyjne. Nieuczciwie działające podmioty, które wydobywają kopaliny, unikają płacenia lokalnych podatków oraz opłat eksploatacyjnych, co powoduje zmniejszenie dochodów budżetów gmin i NFOŚiGW.

### Infografika nr 2

Liczba miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych PIG.

Prowadzone przez PIG w latach 2019-2022 badania<sup>16</sup> wykazały, że wydobywanie kopalin bez koncesji jest zjawiskiem powszechnym i występuje na obszarze całej Polski (por. Infografika nr 2), a wydobycie to dotyczy przede wszystkim kruszyw naturalnych (tj. piasków i żwirów).

Tylko na obszarze województw pomorskiego i zachodniopomorskiego PIG w ramach prac na projektem MGŚP<sup>17</sup> zinwentaryzował 765 miejsc niekoncesjonowanego wydobycia kopalin piaskowo-żwirowych. Wstępnie oszacowane zasoby kopalin uzyskanych nielegalnie bez koncesji, wymaganej przepisami pgg, wyniosły 12,9 mln ton. Stanowiło to szacunkową stratę Skarbu Państwa z tytułu niezyskanej opłaty eksploatacyjnej w kwocie 7,3 mln zł. Należna oszacowana opłata podwyższona z tytułu nielegalnego wydobycia w latach 2013-2014 wyniosła 293,3 mln zł, a wartość rynkowa nielegalnie wydobytej kopaliny w latach 2013-2014 wyniosła 559,8 mln zł<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Badania w ramach projektu *Monitoring odkrywkowej eksploatacji kopalin*.

<sup>17</sup> Mapa Geośrodowiskowa Polski – to kompleksowy projekt opracowany przez PIG przedstawiający stan środowiska naturalnego Polski w oparciu o informacje geologiczne, hydrologiczne, glebowe i inne, które w istotny sposób wpływają na środowisko.

<sup>18</sup> Na podstawie Kozłowska O., Sołomacha M., Walentek I. (2017) *Niekoncesjonowana eksploatacja kruszyw żwirowo-piaskowych na Pomorzu*. *Kruszywa nr 2*, s. 94-99.

Szczególnym problemem nielegalnej eksploatacji kopalin jest ich wydobycie pod pozorem różnych inwestycji budowlanych, np. budowy stawów rybnych, niwelacji terenu, regulacji rzek. Tak uzyskana kopalina jest wprowadzana do obrotu rynkowego bez ponoszenia opłat koncesyjnych. Wydobywanie kopalin z pominięciem systemu koncesji odbywa się również bez ponoszenia niezbędnych nakładów na ochronę środowiska, np. prace rekultywacyjne.

Na problem wyczerpania światowych zasobów piasku oraz jego nielegalnej eksploatacji zwrócono też m.in. uwagę w raporcie ONZ *Piasek i zrównoważony rozwój: 10 strategicznych zaleceń dotyczących zapobiegania kryzysowi*<sup>19</sup>. Podkreślono w nim, że zasoby piasku będą miały kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju i rozwiązania potrójnego kryzysu planetarnego związanego ze zmianą klimatu, zanieczyszczeniem i utratą różnorodności biologicznej. Zaznaczono, że zużywa się go szybciej niż można naturalnie uzupełnić, dlatego odpowiedzialne zarządzanie nim ma kluczowe znaczenie.

---

<sup>19</sup> <https://www.unep.org/resources/report/sand-and-sustainability-10-strategic-recommendations-avert-crisis> (dostęp w dniu 17 sierpnia 2023 r.).



## 2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowe i nierzetelne wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania objętych kontrolą organów administracji geologicznej i nadzoru górniczego mające na celu wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin. Pomimo prawidłowego zidentyfikowania przez PIG ponad 13 700 miejsc nielegalnej eksploatacji, skala działań prowadzących do ograniczenia tego zjawiska, podejmowanych przez okręgowe urzędy górnicze była niewielka, a nadzór nad działalnością regulowaną pgg sprawowany przez organy administracji geologicznej nie był właściwy.**

Organy administracji geologicznej nieprawidłowo i nierzetelnie realizowały zadania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji. Dokonywana przez te organy weryfikacja wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązków wynikających z udzielonych koncesji ograniczała się jedynie do analizy przekazywanych przez nich dokumentów i informacji, przy czym w dziewięciu z 15 starostw powiatowych stwierdzono, że była ona prowadzona w sposób nierzetelny. W latach 2019-2023 pracownicy ośmiu z 20 urzędów jst nie przeprowadzili żadnej kontroli podmiotów eksploatujących kopaliny. Natomiast spośród 12 jednostek, które takie kontrole realizowały, tylko w pięciu zweryfikowano, czy przedsiębiorcy prowadzili wydobywanie w granicach wyznaczonego obszaru górniczego. Brak właściwego nadzoru nad tą działalnością potwierdzają wyniki kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK przez OUG, które stwierdziły naruszenie warunków koncesji wydanych przez 14 z 20 skontrolowanych organów administracji geologicznej, w tym m.in. eksploatację złóż poza obszarem górniczym na powierzchni ponad 40 000m<sup>2</sup>.

Nie wszystkie jednostki administracji geologicznej były odpowiednio przygotowane do realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków. W 18 z 20 tych jednostek nie dysponowano specjalistycznym sprzętem, a w pięciu z 15 starostw powiatowych – nie zatrudniono geologa powiatowego. Pracownicy OUG byli odpowiednio wykwalifikowani i wyposażeni w specjalistyczny sprzęt pomiarowy. W związku z powyższym, w ocenie NIK, w celu zapewnienia właściwego nadzoru nad podmiotami eksploatującymi kopaliny, wskazane byłoby realizowanie kontroli tych podmiotów przez organy koncesyjne z udziałem przedstawiciela organu nadzoru górniczego.

W 50% skontrolowanych urzędów jst wystąpiły przypadki zaniechania wydawania decyzji o wygaśnięciu koncesji lub wydawania tych decyzji ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu obowiązywania koncesji – w skrajnym przypadku przekraczającym 18 lat. W 14 z 20 (70%) przekazywano dokumenty, na podstawie których PIG dokonuje wpisów w ROG, z przekroczeniem 14-dniowego terminu, wynoszącym nawet 6225 dni. Powyższe nieprawidłowości miały wpływ na rzetelność danych ujętych w tym rejestrze.

Skontrolowane OUG koncentrowały swoją działalność na kontroli podmiotów wydobywających kopaliny na podstawie koncesji. Kontrole te były na ogół prowadzone prawidłowo, w przypadku stwierdzenia naruszeń stosowano odpowiednie środki pokontrolne, jednak w dwóch z pięciu OUG nie zweryfikowano i nie wyegzekwowano ich realizacji.

Pomimo dysponowania przez cztery skontrolowane OUG informacjami z PIG o miejscach nielegalnego wydobywania kopalin, w niewielkim stopniu wykorzystywano je do przeciwdziałania temu zjawisku. Niewielki (poniżej 10 %) był również poziom uzyskiwania przez te OUG danych o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin w ramach działań własnych.

Średni czas prowadzenia przez OUG spraw dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej wyniósł od 358 do 713 dni, przy czym w jednym z OUG wystąpiły przypadki długotrwałych przerw (ponad 100 dni) w prowadzeniu tych postępowań.

Obowiązek dotyczący zamieszczenia w BIP ogólnego schematu procedur kontroli nie został zrealizowany w żadnym z pięciu skontrolowanych OUG oraz w 15 z 20 organów administracji geologicznej. W 11 spośród 15 skontrolowanych starostw powiatowych i w jednym z pięciu urzędów marszałkowskich proces planowania i przeprowadzania kontroli nie był poprzedzony analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez podmioty wydobywające kopaliny.

Współpraca pomiędzy objętymi kontrolą jednostkami miała charakter doraźny, ograniczony do wybiórczego przekazywania sobie informacji na temat miejsc nielegalnego wydobycia. Pomimo podejmowanych przez PIG prób podjęcia współpracy z Wyższym Urzędem Górniczym jej zasady nie zostały wypracowane. Skontrolowane organy nadzoru górniczego i administracji geologicznej nie zawsze wymieniały się informacjami o nieprawidłowościach dotyczących naruszenia warunków koncesji, o potrzebach przeprowadzenia rekultywacji miejsc nielegalnego wydobycia kopalin lub o konieczności przywrócenia środowiska do stanu właściwego na skutek prowadzenia eksploatacji bez wymaganej koncesji albo z jej naruszeniem.

Działania edukacyjno-informacyjne dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin prowadził tylko PIG oraz jeden OUG. Nie były one jednak skierowane do szerokiej grupy odbiorców.

### 3. SYNTEZA

**Wdrożenie procedur dotyczących nadzoru nad miejscami wydobycia kopalin w OUG i w niektórych urzędach jst**

W OUG wdrożono odpowiednie zasady odnoszące się do kontroli i prowadzenia postępowań dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin. Z kolei procedury monitorowania spełniania przez przedsiębiorców warunków koncesji na wydobycie kopalin lub kontroli tych przedsiębiorców wdrożono tylko w dwóch z 20 skontrolowanych organów koncesyjnych.

[str. 20-21]

**Wyposażenie w sprzęt do kontroli miejsc wydobycia kopalin**

We wszystkich skontrolowanych OUG zapewniono specjalistyczny sprzęt, który wykorzystywano w kontroli miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin. Odpowiedniego sprzętu do dokonywania pomiarów podczas sprawowania kontroli nad posiadaczami koncesji nie miała większość (18 z 20) objętych kontrolą urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych.

[str. 21-22]

**Trudności z zatrudnieniem specjalistów w OUG i starostwach**

W urzędach marszałkowskich i w OUG zatrudniano wykwalifikowanych pracowników. W OUG stwierdzono braki kadrowe i trudności związane z zatrudnianiem osób o specjalistycznych kompetencjach. W jednym z pięciu skontrolowanych OUG nie obsadzono pięciu z 16 etatów przeznaczonych dla pracowników inspekcyjno-technicznych. Problemy z pozyskaniem odpowiednich specjalistów wystąpiły także w pięciu z 15 skontrolowanych starostw powiatowych, w których nie utworzono stanowiska geologa powiatowego. W trzech z nich zadania z zakresu administracji geologicznej wykonywali pracownicy, którzy mieli wykształcenie inne niż związane z geologią.

[str. 19-20]

**Inwentaryzacja przez PIG miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin na obszarze kraju**

W PIG w ramach realizacji w latach 2019-2022 zadania pn. *Monitoring odkrywkowej eksploatacji kopalin* (dalej: MOEK) opracowano dla całego kraju bazę danych o miejscach niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin (w granicach i poza granicami złóż). Baza ta zawierała informacje o zinwentaryzowanych na obszarze kraju 13 714 miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin, w tym m.in. o miejscach nielegalnego wydobycia piasku (9688 miejsc), piasku ze żwirem (3784), żwiru (836) oraz piasku pylastego, gliniastego (345). Największa liczba zinwentaryzowanych miejsc dotyczyła nielegalnego wydobycia w województwie mazowieckim (2731), łódzkim (1695), podlaskim (1409) i lubelskim (1390). Informacje o tych miejscach zamieszczono w ogólnodostępnym portalu na stronie PIG<sup>20</sup>. PIG przekazał je również w 2021 r. do Wyższego Urzędu Górniczego, dziewięciu OUG, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz niektórych starostów i prezydentów miast<sup>21</sup>. O przekazaniu powyższych danych informowane było również Ministerstwo Klimatu i Środowiska<sup>22</sup>.

[str. 23-25]

**Niewielki stopień wykorzystania przez OUG danych z PIG o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin**

Pomimo że cztery spośród pięciu skontrolowanych OUG miały informacje o zidentyfikowanych przez PIG w ramach projektu MOEK miejscach eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji, to poziom wykorzystania tych danych był niewielki. Podczas gdy w OUG w Krakowie w latach 2021-2022 dokonano weryfikacji łącznie 28 takich miejsc, w OUG w Gdańsku – 24, a w OUG w Kielcach – siedmiu, to w OUG we Wrocławiu tych miejsc nie kontrolowano<sup>23</sup>.

NIK zwraca uwagę na potrzebę wykorzystania danych opracowanych przez PIG. Potwierdzeniem ich przydatności są efekty prowadzonych postępowań OUG w Gdańsku, który, w oparciu o dane PIG, ujawnił wydobycie **2 464 ton kopalin**,

<sup>20</sup> Dane dostępne były pod adresem <https://geolog.pgi.gov.pl/#name=4f6wjn1e87> (dostęp w dniu 4 września 2023 r.).

<sup>21</sup> Łącznie 59 powiatów i miast na prawach powiatu w siedmiu województwach.

<sup>22</sup> Departament Nadzoru Geologicznego i Polityki Surowcowej (dalej: DNGiPS).

<sup>23</sup> Na obszarze właściwości tych OUG, PIG zidentyfikował odpowiednio: 444, 1398, 2306 oraz 271 miejsc eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji.

a na osoby odpowiedzialne za ten proceder nałożył opłatę podwyższoną w łącznej kwocie **65 533 zł**. Z kolei w OUG w Krakowie naliczona została opłata podwyższona na łączną kwotę **671 653,71 zł** za nielegalne wydobywanie łącznie **55 522 ton kopalin**.

**Niewielka liczba miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin zidentyfikowanych przez OUG w ramach działań własnych**

[str. 25-27]  
Wszystkie skontrolowane OUG miały informacje o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin na obszarze swojego działania. Poziom uzyskiwania tych danych w ramach działań własnych tych jednostek był niewielki (poniżej 10%). W latach 2019-2022 we wszystkich skontrolowanych OUG prowadzono łącznie 518 spraw dotyczących podejrzenia prowadzenia wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji, z czego jedynie w 39 (8%) sprawach miejsca te zidentyfikowano w ramach działań własnych OUG.

**Brak weryfikacji przez OUG zgłoszeń o zamiarze wydobywania kopalin na potrzeby własne**

[str. 25-26]  
W latach 2019-2023 do wszystkich pięciu skontrolowanych OUG wpłynęło łącznie 71 zawiadomień od osób fizycznych o zamiarze wydobywania piasków i żwirów do zaspokojenia potrzeb własnych. W OUG nie weryfikowano lub nierzetelnie weryfikowano zawiadomienia składane przez osoby fizyczne na podstawie art. 4 ust. 2 pgg o zamiarze wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia własnych potrzeb. W żadnym z pięciu skontrolowanych OUG zawiadomienia te nie były przedmiotem weryfikacji w terenie pod kątem spełniania warunków wynikających z art. 4 pgg.

**Prawidłowa realizacja przez OUG wstępnego rozpoznania miejsc, co do których istniało podejrzenie prowadzenia eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji**

[str. 27-29]  
We wszystkich skontrolowanych OUG, w okresie objętym kontrolą, każda z wpływających do Urzędu informacji o podejrzeniu prowadzenia eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji podlegała wstępnemu rozpoznaniu. Rozpoznanie to polegało m.in. na przeprowadzeniu wizji w terenie miejsc wskazywanych w ww. informacjach, a następnie na poddaniu analizie w ramach prac kameralnych<sup>24</sup> tych wyników, uzupełnionych o kwerendę wydanych koncesji, pozwoleń na budowę, pozwoleń i zgłoszeń wodno-prawnych, decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów. W oparciu o wyniki wstępnego rozpoznania, w skontrolowanych OUG podejmowano decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej lub pozostawiano sprawę bez dalszego biegu (nie wszczynano postępowania).

**Na ogół prawidłowe prowadzenie przez OUG postępowań w sprawie ustalenia należnej opłaty podwyższonej za prowadzenie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji**

[str. 29-30]  
We wszystkich skontrolowanych OUG przeważnie prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie ustalenia należnej opłaty podwyższonej za prowadzenie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na ujawnieniu, łącznie w sześciu sprawach, danych osobowych osób zgłaszających do Urzędu informację o podejrzeniu wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji<sup>25</sup> oraz nieinformowaniu strony o niezatawieniu sprawy w terminie, w przypadku upływu terminu jej zatawienia<sup>26</sup>, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa (tj. miesiąca w przypadku spraw wymagających postępowania wyjaśniającego lub dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych). W prowadzonych postępowaniach, w przypadku potwierdzenia wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji oraz ustalenia osoby odpowiedzialnej za ten proceder, w OUG opłata podwyższona była na ogół ustalana w prawidłowej wysokości. Stwierdzono dwa przypadki<sup>27</sup>, w których podczas ustalania opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez koncesji, zastosowano stawki niezgodnie z art. 140 ust. 5 pgg, tj. nieobowiązujące w dniu wszczęcia postępowania.

**Długi czas prowadzenia spraw dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej oraz długotrwałe przerwy w ich prowadzeniu**

[str. 30-32]

<sup>24</sup> Działania polegające na przeniesieniu wykonanych wcześniej pomiarów terenowych na mapę.

<sup>25</sup> W OUG w Kielcach i w Krakowie (w sprawach, w których zostało wszczęte postępowanie dot. ustalenia opłaty podwyższonej).

<sup>26</sup> Nieprawidłowość stwierdzono w postępowaniach prowadzonych w OUG w Kielcach i Krośnie.

<sup>27</sup> OUG w Gdańsku.

W skontrolowanych OUG średni czas prowadzenia spraw wyniósł: 713 dni w OUG w Kielcach, 508 dni w OUG we Wrocławiu, 430 dni w OUG w Krośnie, 387 dni w OUG w Gdańsku, 358 dni w OUG w Krakowie.

W jednym z OUG<sup>28</sup> wystąpiły przypadki długotrwałych przerw (ponad 100 dni) w prowadzeniu postępowań dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej.

[str. 31-32]

**Przypadki nierzetelnych wpisów w ROG**

Wykorzystywane do ustalenia informacji o miejscach wydobycia kopalin dane ujęte w prowadzonym w PIG rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla nie zawsze były kompletne i aktualne. Stwierdzono przypadki nierzetelnego wprowadzenia przez pracowników PIG danych do ROG. Na kompletność i aktualność danych w ROG miały wpływ również nieterminowe działania organów koncesyjnych. Stwierdzono, że 14 z 20 (70%) skontrolowanych urzędów jst przekazywało dokumenty, na podstawie których PIG dokonuje wpisów w ROG, z przekroczeniem 14-dniowego terminu, w skrajnych przypadkach nawet po 2200 i 6225 dniach. W 50% skontrolowanych urzędów jst wystąpiły przypadki zaniechania wydawania decyzji o wygaśnięciu koncesji lub wydawania tych decyzji ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu wygaśnięcia określonego w koncesji – w skrajnym przypadku przekraczającym 18 lat. Brak tych decyzji powodował, że PIG nie mógł dokonać wykreślenia obszaru górniczego z ROG.

[str. 33-34]

**Nieprzewodzenie analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa na potrzeby planowania i realizacji kontroli podmiotów prowadzących działalność wydobywczą**

Jedynie w czerech (27%) spośród 15 skontrolowanych starostw powiatowych, proces planowania i przeprowadzania kontroli, określonej w art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>29</sup>, poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez podmioty wydobywające kopalinę. Spośród pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich, jedynie w jednym przedmiotowa analiza nie była wykonywana. Przeprowadzały ją natomiast wszystkie skontrolowane OUG.

[str. 36-37]

**Niezamieszczenie na stronie BIP urzędu ogólnego schematu kontroli**

W żadnym z pięciu skontrolowanych OUG nie został zamieszczony w BIP<sup>30</sup> ogólny schemat procedur kontroli, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców. Obowiązek ten nie został również zrealizowany w czerech z pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich<sup>31</sup> oraz w 11 z 15 skontrolowanych starostw powiatowych<sup>32</sup>.

[str. 37]

**Niewielka liczba kontroli realizowanych przez jednostki administracji geologicznej**

Spośród pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich kontrole przedsiębiorców prowadzących eksploatację kopalin na podstawie udzielonych koncesji były prowadzone w czerech<sup>33</sup> z tych jednostek. Urzędy te w okresie objętym kontrolą zrealizowały łącznie 117 kontroli, podczas gdy w tym samym okresie obowiązywało 945 koncesji na wydobycie kopalin. Natomiast spośród 15 skontrolowanych starostw powiatowych jedynie w ośmiu z nich (53%) prowadzono takie kontrole<sup>34</sup> przedsiębiorców. Liczba przeprowadzonych kontroli w poszczególnych starostwach powiatowych była zróżnicowana i wahała się od 31 kontroli zrealizowanych przez Starostwo Powiatowe w Dębicy do jednej przeprowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Kielcach i Staszowie.

[str. 38-39]

**Nieustalenie opłaty dodatkowej w związku ze stwierdzeniem rażącego naruszenia warunków koncesji**

W jednej z kontrolowanych jednostek administracji geologicznej<sup>35</sup>, geolog wojewódzki, w dwóch stwierdzonych przypadkach wykonywania działalności

<sup>28</sup> OUG w Kielcach.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

<sup>30</sup> Biuletyn Informacji Publicznej.

<sup>31</sup> UM Województw: Dolnośląskiego, Małopolskiego, Podkarpackiego, Pomorskiego.

<sup>32</sup> Starostwa Powiatowe w Brzesku, Dębicy, Jarosławiu, Jędrzejowie, Kościerzynie, Miliczu, Nowym Sączu, Staszowie, Środzie Śląskiej, Tarnobrzegu, Wołowie.

<sup>33</sup> UM Województw: Dolnośląskiego, Podkarpackiego, Pomorskiego i Świętokrzyskiego.

<sup>34</sup> Łącznie w okresie objętym kontrolą w jednostkach tych przeprowadzono 65 kontroli.

<sup>35</sup> UM Województwa Pomorskiego.

z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji, tj. wydobycia kopaliny przez przedsiębiorców poniżej spągu udokumentowanego złoża, nie ustalił opłat dodatkowych w łącznej wysokości 640,58 tys. zł.

[str. 41-42]

**Prowadzenie weryfikacji wydobycia kopalin w granicach wyznaczonego w koncesji obszaru górniczego kopalin przede wszystkim w oparciu o dokumentację przedkładaną przez przedsiębiorców**

W czterech<sup>36</sup> spośród pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich oraz w 10<sup>37</sup> spośród 15 skontrolowanych starostw powiatowych weryfikowano, czy przedsiębiorcy prowadzący działalność wydobywczą w oparciu o udzielone koncesje, wydobywali kopaliny w granicach wyznaczonego obszaru górniczego. Weryfikacja ta opierała się przede wszystkim na analizie danych pochodzących z przedkładanych przez przedsiębiorców dokumentów, w tym z operatu ewidencyjnego złóż kopalin, informacji zawartych w zestawieniach zmian zasobów złóż i/lub informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę. Natomiast tylko w pięciu starostwach powiatowych<sup>38</sup> ww. weryfikacja prowadzona była w trakcie realizowanych kontroli przedsiębiorców, z czego w dwóch z nich<sup>39</sup> jedynie jednokrotnie w okresie objętym kontrolą.

[str. 41-42]

**Duża liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli zrealizowanych przez OUG na zlecenie NIK**

Spośród kontroli zrealizowanych przez pięć OUG<sup>40</sup> na zlecenie NIK w 58 obszarach górniczych w 26 z nich stwierdzono, że przedsiębiorcy prowadzili eksploatację kopaliny poza jego granicami (stanowiło to naruszenie warunków koncesji). Łączna stwierdzona powierzchnia, w obrębie której prowadzono eksploatację złoża poza obszarem górniczym wyniosła ponad 40 000m<sup>241</sup>. Ponadto w toku prowadzonych 22 kontroli OUG stwierdziły również inne nieprawidłowości w zakładach górniczych, dotyczyły one m.in.: [1] braku planu ruchu zakładu górniczego, kierownika zakładu górniczego i/lub służby mierniczej i geologicznej; [2] niekontrolowania przez służbę mierniczą zgodności prowadzonych robót górniczych z warunkami określonymi w koncesji; [3] niewyznaczenia lub naruszenia pasów ochronnych; [4] składowania odpadów w wyrobisku. W przypadku dwóch kontroli stwierdzono również wyrobiska poeksploatacyjne zlokalizowane poza obszarami górniczymi określonymi w koncesji. NIK zwraca uwagę, że wyniki ww. kontroli zleconych wskazują na konieczność zintensyfikowania nadzoru ze strony organów nadzoru górniczego i administracji geologicznej.

[str. 49-50]

**Problemy OUG z weryfikowaniem i egzekwowaniem wykonania przez przedsiębiorców obowiązku usunięcia wskazanych uchybień**

Skontrolowane OUG na ogół miały informacje o sposobie usunięcia przez przedsiębiorców uchybień stwierdzonych podczas kontroli. W dwóch OUG<sup>42</sup>, w przypadku łącznie 45 spraw, w których informacje takie nie wpłynęły lub podmioty kontrolowane poinformowały tylko o częściowym usunięciu uchybień, nie zweryfikowano i nie wyegzekwowano ich wykonania.

[str. 42-43]

**Nieprawidłowości w prowadzeniu kontroli podmiotów prowadzących wydobycie kopalin na podstawie udzielonych koncesji**

W skontrolowanych OUG oraz jednostkach administracji geologicznej na ogół prawidłowo realizowano czynności kontrolne w przedsiębiorstwach zajmujących się wydobyciem kopalin. W dwóch skontrolowanych OUG oraz w ośmiu jednostkach administracji geologicznej<sup>43</sup> stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych kontrolach przedsiębiorców zajmujących się wydobyciem kopalin, polegające m.in. na: [1] braku pisemnego zawiadomienia (w przypadku czterech kontroli) o zamiarze wszczęcia kontroli; [2] wszczęciu kontroli (siedem przypadków) przed upływem siedmiu dni od daty doręczenia zawiadomienia o zamiarze jej wszczęcia; [3] zawiadomieniu przedsiębiorcy o planowanym terminie przeprowadzenia czynności kontrolnych, pomimo że istniało prawdopodobieństwo, że popełnione zostało

<sup>36</sup> UM Województw: Dolnośląskiego, Podkarpackiego, Pomorskiego i Świętokrzyskiego.

<sup>37</sup> Starostwa Powiatowe w: Kielcach, Staszowie, Kartuzach, Kościerzynie, Nowym Sączu, Dębicy, Jarosławiu, Miliczu, Środzie Śląskiej i Wołowie.

<sup>38</sup> Starostwa Powiatowe w: Jarosławiu, Dębicy, Kartuzach, Nowym Sączu i Wołowie.

<sup>39</sup> Starostwa Powiatowe w Nowym Sączu i Wołowie.

<sup>40</sup> OUG w Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Krośnie i Wrocławiu.

<sup>41</sup> Dotyczy 20 skontrolowanych obszarów górniczych, w których możliwym było określenie powierzchni, w obrębie której prowadzono eksploatację poza granicami obszaru górniczego.

<sup>42</sup> OUG w Gdańsku i w Kielcach.

<sup>43</sup> W dwóch urzędach marszałkowskich i sześciu starostwach powiatowych.

wykroczenie oraz wystąpiła konieczność zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, tj. wystąpiła przesłanka, o której mowa w art. 48 ust. 11 pkt 2 ustawy Prawo przedsiębiorców; [3] realizowaniu kontroli (siedem przypadków) bez wydanego upoważnienia do ich przeprowadzenia, a także na podstawie ogólnego upoważnienia do kontroli, niezawierającego elementów określonych w art. 49 ust. 7 ustawy Prawo przedsiębiorców, bez wydanej legitymacji służbowej (dwa przypadki), co stanowiło naruszenie art. 49 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, a ponadto [4] niesporządzeniu protokołu kontroli (10 przypadków), co było niezgodnie z art. 154 ust. 3 i art. 154b ust. 1 pgg; [5] niezamieszczeniu w protokole kontroli (dziewięć przypadków) wykazu dowodów zebranych w trakcie kontroli oraz nieokreśleniu zakresu przedmiotowego kontroli (jeden przypadek).

[str. 48-49]

**Niewystarczający nadzór starostów nad realizacją przez przedsiębiorców obowiązku przedkładania informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej**

W 12 z 15 skontrolowanych starostw powiatowych w przypadkach niedopełnienia przez przedsiębiorców obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej, wniesienia opłaty w nieodpowiedniej wysokości i/lub niedokonania wpłaty w terminie, nie zawsze wydawano odpowiednie decyzje, pomimo że obowiązek taki, stosownie do art. 138 pgg, spoczywa na organie koncesyjnym.

[str. 46-47]

**Problemy w starostwach powiatowych z egzekwowaniem obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złóż kopaliny oraz przypadki nierzetelnego ich weryfikowania**

Spośród 581 informacji o zmianach zasobów złóż kopaliny, które powinny wpłynąć do skontrolowanych starostw powiatowych w okresie objętym kontrolą, 408 (70%) wpłynęło w terminie określonym w art. 101 ust. 8 pgg, a 130 (22%) po upływie tego terminu. Natomiast 43 informacje w ogóle nie zostały złożone. Ponadto w trzech skontrolowanych starostwach powiatowych<sup>44</sup> weryfikacja składanych informacji o zmianach zasobów złóż kopaliny była prowadzona w sposób nierzetelny. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in.: [1] braku kompletnych danych dotyczących wydobycia kopaliny, w tym niewskazania nazwy, adresu i/lub NIP przedsiębiorcy, a także pełnej nazwy złóż, [2] braku podpisu lub czytelnego podpisu przedsiębiorcy, [3] rozbieżności w danych o stanie złóż na koniec tego samego roku, zawartych w kolejnych rocznych informacjach, [4] niezgodności danych o rocznym wydobyciu kopaliny z danymi zawartymi w półrocznych informacjach dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę, przy czym w starostwie powiatowym brak było informacji, które dane były prawidłowe, [5] wykazania w informacji wydobycia kopaliny ze złóż w ilości większej niż ustalony w koncesji limit roczny wydobycia.

[str. 47-48]

**Brak uprawnienia OUG do wydawania decyzji nakazujących wstrzymanie działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji**

Wyniki kontroli wskazują, że art. 188 pkt 3 pgg, zgodnie z którym *kto nie wykonuje decyzji organu nadzoru górniczego, dotyczącej nakazu wstrzymania działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji, podlega karze grzywny*, nie miał praktycznego zastosowania<sup>45</sup>. W latach 2019-2023 w skontrolowanych OUG nie wymierzano kar grzywny, ponieważ OUG nie miały uprawnienia do wydawania decyzji nakazujących wstrzymanie działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji. Artykuł 188 pkt 3 pgg został uchylony dopiero w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw<sup>46</sup>.

[str. 52]

**Ograniczone działania edukacyjno-informacyjne**

Działania edukacyjno-informacyjne dotyczące nielegalnej eksploatacji kopaliny były prowadzone przez PIG oraz OUG w Kielcach. Problematyka ta poruszana była przez pracowników PIG w wystąpieniach konferencyjnych, w trakcie szkoleń, m.in. dla przedstawicieli organów administracji geologicznej, jak również w artykułach naukowych. Ponadto na stronie internetowej Instytutu

<sup>44</sup> Starostwa Powiatowe w Kartuzach, Kościerzynie i Sztumie.

<sup>45</sup> W związku z ogłoszeniem ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, NIK nie formuje wniosku związanego z tym ustaleniem.

<sup>46</sup> Dz. U. poz. 2029.

utworzono serwis informacyjno-edukacyjny *Geologia Samorządowa*<sup>47</sup>, w którym prezentowane były m.in. informacje dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin. Skierowane były one jednak do wąskiej grupy odbiorców: serwis prowadzony przez Instytut – przede wszystkim do pracowników administracji geologicznej, a kampania informacyjna zainicjowana przez OUG w Kielcach – do mieszkańców powiatów z terenu właściwości miejscowej tego urzędu. Należy zauważyć, że w latach 2019-2023 najwięcej zawiadomień o wydobywaniu piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej wpłynęło do OUG w Kielcach, do czego – według NIK – mogła przyczynić się właśnie prowadzona przez ten OUG kampania informacyjna. Zdaniem NIK działania edukacyjno-informacyjne o nielegalnej eksploatacji kopalin powinny być prowadzone w skali całego kraju.

[str. 50-51]

**Ograniczona i fragmentaryczna współpraca pomiędzy PIG, organami nadzoru górniczego i organami koncesyjnymi**

Pomimo inicjowania przez PIG współpracy z Wyższym Urzędem Górniczym (dalej: WUG) do czasu zakończenia kontroli NIK nie wypracowano zasad tej współpracy i wymiany informacji. W konsekwencji organy nadzoru górniczego nie miały możliwości wykorzystywania w bieżącej pracy związanej z wykrywaniem nielegalnej eksploatacji kopalin zasobów informacyjnych i potencjału Instytutu. Współpraca skontrolowanych OUG i urzędów jst przeważnie miała charakter doraźny i ograniczała się przede wszystkim do przekazywania informacji na wniosek zainteresowanej jednostki. Nieprawidłowości dotyczące braku wzajemnego informowania stwierdzono w 10 (40%) z 25 objętych kontrolą urzędów jst i OUG. Skontrolowane jednostki nie informowały się wzajemnie o stwierdzonych naruszeniach warunków udzielonych koncesji, o konieczności przeprowadzenia rekultywacji miejsc nielegalnego wydobywania kopalin lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego na skutek prowadzenia eksploatacji bez wymaganej koncesji albo z jej naruszeniem. Stwierdzono również, że w skontrolowanych jednostkach nie przekazywano informacji do organów właściwych do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia.

[str. 53-56]

---

<sup>47</sup> Dostępny pod adresem <https://www.pgi.gov.pl/geologia-samorzadowa/start.html> (dostęp w dniu 15 maja 2023 r.).



## 4. WNIOSKI

---

### **Wniosek *de lege ferenda***

**Minister Klimatu  
i Środowiska**

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian do ustawy Prawo geologiczne i górnicze, polegających na wprowadzeniu obowiązku prowadzenia cyklicznych kontroli przez organy administracji geologicznej w zakresie weryfikacji wypełniania warunków udzielonych koncesji z udziałem przedstawiciela organu nadzoru górniczego.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

**Minister Aktywów  
Państwowych oraz  
Minister Klimatu i  
Środowiska**

– rozważenie możliwości określenia zasad współpracy pomiędzy podległymi jednostkami dotyczącej wykorzystania zasobów Państwowej Służby Geologicznej do wsparcia organów nadzoru górniczego w prowadzeniu rozpoznania i określenia skali wydobycia kopalin bez wymaganej koncesji;

**Prezes Wyższego  
Urzędu Górniczego**

– prowadzenie analiz danych udostępnionych przez PIG w ramach projektu MOEK i odpowiednie ich wykorzystanie przez podległe organy nadzoru górniczego;

– podjęcie działań zapewniających przekazywanie zawiadomień właściwym organom administracji geologicznej i ochrony środowiska o stwierdzonych naruszeniach warunków udzielonych koncesji, o konieczności przeprowadzenia rekultywacji miejsc nielegalnego wydobycia kopalin lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego na skutek prowadzenia eksploatacji bez wymaganej koncesji albo z jej naruszeniem;

– prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych wskazujących na problem nielegalnej eksploatacji kopalin oraz informujących o konieczności zgłaszania właściwym miejscowo organom nadzoru górniczego zamiaru wydobycia piasków i żwirów dla zaspokojenia własnych potrzeb osób fizycznych;

**Marszałkowie  
województw oraz  
starostowie**

– zapewnienie właściwych warunków organizacyjno-kadrowych realizacji zadań administracji geologicznej;

– niezwłoczne wydawanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji w sytuacjach określonych w pgg;

– prowadzenie analiz danych udostępnionych przez PIG w ramach projektu MOEK i odpowiednie ich wykorzystanie.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. WARUNKI ORGANIZACYJNE REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z WYKRYWANIEM I PRZECIWDZIAŁANIEM EKSPLOATACJI KOPALIN BEZ WYMAGANEJ KONCESJI LUB Z NARUSZENIEM JEJ WARUNKÓW

Prawidłowa organizacja pracy w urzędach administracji geologicznej i nadzoru górniczego jest niezbędna, aby mogły one sprawnie i skutecznie realizować zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalni.

W skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach powiatowych wydawano zróżnicowaną liczbę koncesji na wydobycie kopalni. We wszystkich urzędach marszałkowskich zatrudniono wykwalifikowaną kadrę do realizacji zadań z zakresu administracji geologicznej. Problemy z pozyskaniem takiej kadry wystąpiły natomiast w części skontrolowanych starostw powiatowych. W skontrolowanych OUG prowadzeniem postępowań związanych z nielegalną eksploatacją kopalni zajmowali się wykwalifikowani pracownicy, ale ich liczba była niewystarczająca, by zapewnić sprawną realizację tych zadań.

W OUG wdrożono zasady postępowania dotyczące wykrywania nielegalnej eksploatacji kopalni i dysponowano specjalistycznym sprzętem pomiarowym. Z kolei w większości objętych kontrolą organów administracji geologicznej nie wdrożono procedur dotyczących nadzoru nad wydobyciem kopalni na warunkach określonych w koncesji. Jednostki te nie były wyposażone w sprzęt do sprawowania tego nadzoru.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pgg, działalność w zakresie m.in. wydobywania kopalni ze złóż może być wykonywana po uzyskaniu koncesji. Koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni (ust. 5). Marszałek województwa udziela koncesji na wydobywanie kopalni niezastrzeżonych dla Ministra Klimatu i Środowiska, jeżeli obszar zamierzonej działalności przekracza powierzchnię 2 ha lub wydobycie kopaliny w roku kalendarzowym będzie większe od 20 000 m<sup>3</sup>, lub też działalność prowadzona będzie przy użyciu materiałów wybuchowych. Starosta udziela koncesji na wydobywanie kopalni ze złóż objętych własnością nieruchomości gruntowej, jeżeli jednocześnie są spełnione następujące wymagania:

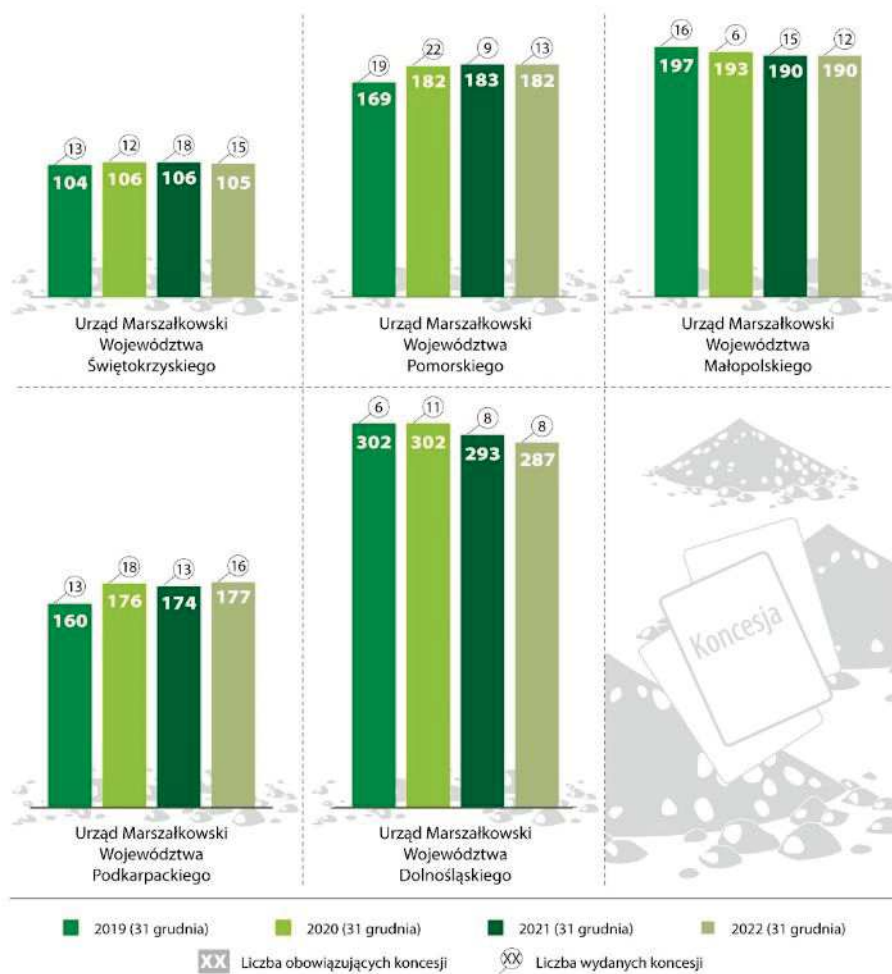
- obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nie przekracza 2 ha;
- wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m<sup>3</sup>;
- działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych (art. 22 ust. 2 pgg).

W skontrolowanych urzędach marszałkowskich w latach 2019-2022 wydawano od pięciu do 22 koncesji rocznie. W starostwach powiatowych w niektórych latach objętych kontrolą nie wydano natomiast żadnej koncesji. Samo udzielanie koncesji nie odzwierciedla jednak dokładnie skali działalności związanej z koncesjami na wydobycie kopalni. Zgodnie z art. 21 ust. 4 pgg koncesje są bowiem udzielane 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. W związku z tym liczba obowiązujących w danym roku koncesji na wydobycie kopalni dla poszczególnych urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych była znacznie wyższa niż liczba wydawanych koncesji, co przedstawiono na poniższych infografikach:

Zróżnicowana liczba wydawanych koncesji w skontrolowanych urzędach jst

Infografika nr 3

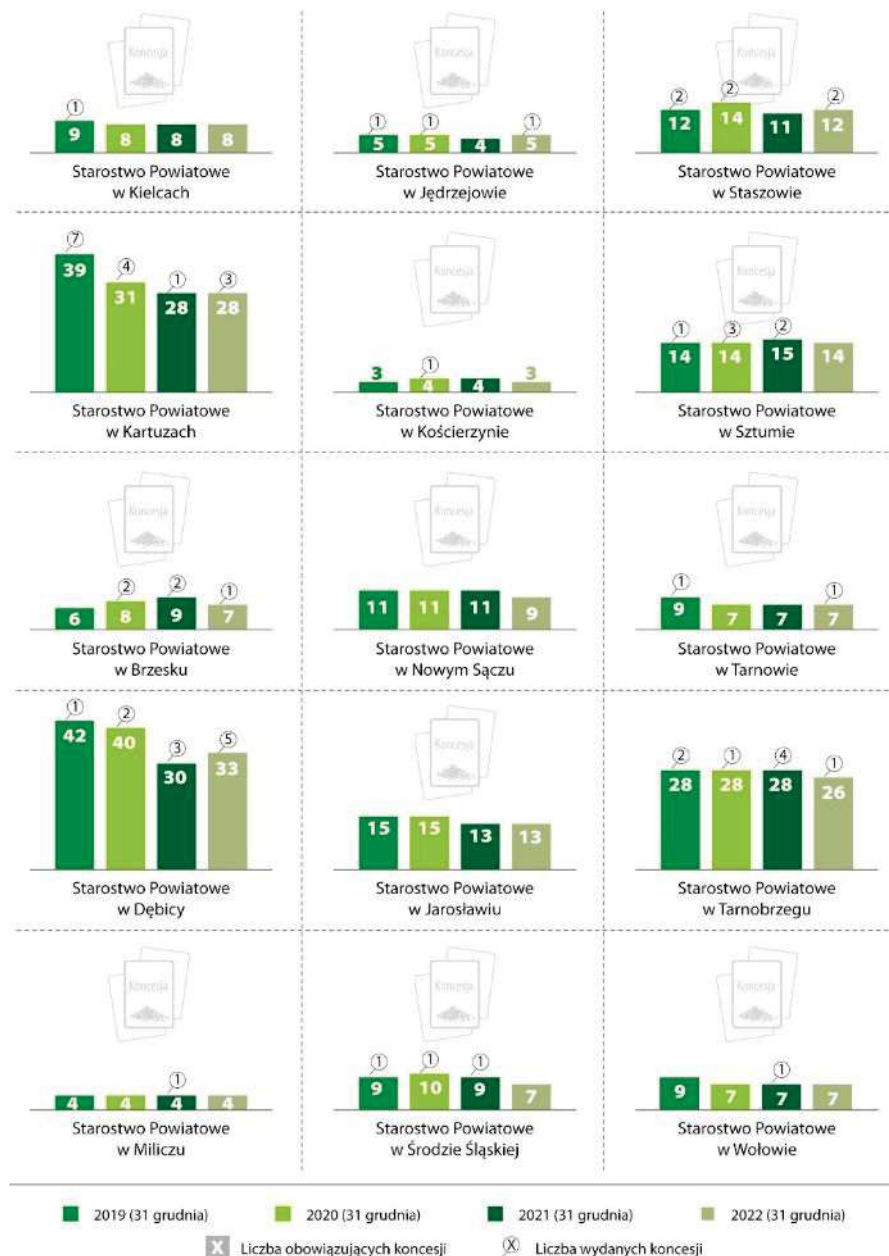
Liczba obowiązujących i wydanych koncesji na wydobycie kopalin w skontrolowanych urządach marszałkowskich



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Infografika nr 4

Liczba obowiązujących i wydanych koncesji na wydobycie kopalin w skontrolowanych starostwach powiatowych



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

**Zatrudnianie geologów w skontrolowanych urzędach jst**

Zgodnie z art. 156 ust. 2 pkt 2 i 3 pgg marszałek województwa i starosta wykonują zadania administracji geologicznej przy pomocy odpowiednio geologa wojewódzkiego i geologa powiatowego. We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich na stanowisku geologa wojewódzkiego zatrudniano osoby z wykształceniem wyższym związanym z geologią oraz mające kwalifikacje w zawodzie geolog, o których mowa w art. 50 pgg. Natomiast w niektórych starostwach powiatowych wystąpiły problemy z zatrudnieniem pracowników na stanowisko geologa powiatowego. W pięciu<sup>48</sup> spośród 15 skontrolowanych starostw powiatowych nie zatrudniono nikogo na stanowisku geologa powiatowego.

W starostwach powiatowych, w których nie zatrudniono geologa powiatowego, zadania administracji geologicznej wykonywały osoby, które nie w każdym przypadku miały wykształcenie związane z geologią. W ocenie NIK brak profesjonalnej kadry geologicznej może mieć wpływ na rzetelność realizacji ustawowych zadań z zakresu administracji geologicznej.

**Przykłady**

<sup>48</sup> Starostwa Powiatowe w: Kartuzach, Sztumie, Jarosławiu, Miliczu, Środzie Śląskiej.

W **Starostwie Powiatowym w Sztumie** zadania geologa powierzono osobie, która miała wykształcenie wyższe na kierunku ochrona środowiska w zakresie ochrony wód, a także stopień doktora nauk rolniczych w zakresie kształtowania środowiska – technologii wody i ścieków.

W **Starostwie Powiatowym w Jarosławiu** pracownik realizujący zadania z zakresu administracji geologicznej ukończył studia na kierunku rachunkowość i finanse przedsiębiorstw oraz zarządzanie i marketing.

W **Starostwie Powiatowym w Miliczu** w latach 2019-2021 zadania te realizował pracownik mający wykształcenie wyższe – magister inżynier melioracji wodnych.

#### Zatrudnianie wykwalifikowanej kadry w OUG

Pracownicy skontrolowanych OUG wykonujący zadania dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni mieli odpowiednie kwalifikacje. Ich wykształcenie i doświadczenie było związane z górnictwem, geologią lub geodezją. Zapewniono im możliwość udziału w szkoleniach i warsztatach związanych z wykonywaniem obowiązków.

#### Problem z zatrudnianiem pracowników w OUG

Istotnym problemem, według dyrektorów skontrolowanych OUG, była jednak niewystarczająca liczba tych pracowników i trudności z zatrudnieniem nowej kadry.

#### Przykład

W **OUG w Kielcach** w latach 2019-2022 zadania dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni były realizowane przez 13 pracowników. Na dzień 31 marca 2023 r. było pięć wakatów na stanowiskach inspekcyjno-technicznych o specjalnościach: geologicznej, mierniczej, ochrony środowiska, budowlanej i elektrycznej. W latach 2019-2023 (do 31 marca) przeprowadzono 27 naborów na różne stanowiska inspekcyjno-techniczne, w wyniku których nikogo nie zatrudniono. Dyrektor OUG wyjaśniła: *Aktualnie obsadzonych jest 11 z 16 etatów inspekcyjno-technicznych, nie uwzględniając dwóch stanowisk kierowniczych. Niestety prowadzone naborzy często okazują się nieskuteczne z powodu braku kandydatów lub braku kandydatów spełniających wymogi opisu stanowiska lub rezygnacji kandydata z powodu niezadawalającej propozycji finansowej. Podkreślenia wymaga fakt, że w 2022 r. z powodu braku satysfakcji finansowej rozwiązało stosunek pracy pięcioro pracowników w specjalnościach: górniczej, mierniczej, ochrony środowiska oraz dwóch radców prawnych. W mojej ocenie dla zapewnienia sprawnej realizacji powierzonych zadań wynikających ze sprawowanego nadzoru i kontroli nad zakładami górniczymi, a także w szczególności dot. naliczania podwyższonej opłaty za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji niezbędnym jest wzmocnienie zasobu kadrowego o dodatkowe trzy etaty w specjalnościach: górniczej, geologicznej i mierniczej, co z całą pewnością wpłynęłoby na optymalizację i poprawę skuteczności bieżącej pracy Urzędu.*

W wyjaśnieniach udzielonych NIK Prezes WUG stwierdził, że problemy z zatrudnianiem dotyczą głównie pracowników inspekcyjno-technicznych. Zdaniem Prezesa WUG, trudności z zatrudnianiem pracowników na stanowiskach inspekcyjno-technicznych wynikają przede wszystkim z wysokich wymagań stawianych kandydatom, niskiego poziomu proponowanego wynagrodzenia oraz zmiany przepisów dotyczących uprawnień do emerytury górniczej.

#### Przykład

W latach 2019-2023 (do maja) we wszystkich OUG w Polsce prowadzono nabory na 52 wolne stanowiska pracy związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalni. W związku z prowadzonymi naborami:

- opublikowano 207 ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy;
- zatrudniono 38 pracowników;
- czworo kandydatów wyłonionych w trakcie naborów zrezygnowało z zatrudnienia.

#### W większości organów koncesyjnych nie opracowano procedur dotyczących monitorowania przestrzegania warunków koncesji

W 10 z 20 skontrolowanych organów koncesyjnych<sup>49</sup> nie opracowano procedur lub wytycznych dotyczących wydawania koncesji, monitorowania

<sup>49</sup> UM Województwa Świętokrzyskiego, Starostwa w: Dębicy, Jędrzejowie, Kościerzynie, Nowym Sączu, Staszowie, Sztumie, Środzie Śląskiej, Tarnowie, Tarnobrzegu.

przestrzegania ich warunków oraz nadzoru geologicznego. W ośmiu<sup>50</sup> wdrożono jedynie procedury związane z udzielaniem koncesji. Zasady monitorowania spełniania przez przedsiębiorców warunków koncesji lub kontroli przedsiębiorców mających koncesje przyjęto tylko w UM Województwa Małopolskiego<sup>51</sup> i UM Województwa Dolnośląskiego.

**Procedury związane z nielegalną eksploatacją kopalni w OUG**

W okresie objętym kontrolą w skontrolowanych OUG obowiązywała *Metodyka prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących naliczania opłaty podwyższonej*<sup>52</sup> (dalej: *Metodyka*), która określała zasady prowadzenia postępowania dotyczącego ustalenia opłaty podwyższonej w związku z prowadzeniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji. *Metodyka* została zaakceptowana i przekazana do stosowania przez Prezesa WUG.

#### Przykład

Prezes WUG wyjaśnił, że w oparciu o doświadczenia dokonywana jest bieżąca analiza aktualizacji i skuteczności *Metodyki*. (...) Po 2015 r. *Metodyka* była dwukrotnie aktualizowana: w grudniu 2019 r. oraz w maju 2022 r. i przesyłana urzędowi górnictwa odpowiednio w lutym 2020 r. oraz w lipcu 2022 r. Aktualizacja *Metodyki* w grudniu 2019 r. była związana ze zmianą linii orzeczniczej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w zakresie odpowiedzialności solidarnej. Zmiany *Metodyki* dokonane w 2022 r. dotyczyły w szczególności rozróżnienia pomiędzy działalnością wykonywaną bez wymaganej koncesji – podlegającą opłacie podwyższonej a działalnością wykonywaną przez podmiot posiadający koncesję, z rażącym naruszeniem warunków w niej określonych – podlegającą opłacie dodatkowej oraz prowadzenia działalności w oparciu o pozwolenia (decyzje) wydane na podstawie ustaw innych niż pgg.

**Wyposażenie pracowników organów koncesyjnych w sprzęt do kontroli**

W UM Województw Świętokrzyskiego i Pomorskiego pracownicy przeprowadzający kontrole miejsc wydobywania kopalni dysponowali m.in. sprzętem do ustalania współrzędnych geograficznych, pomiaru odległości i powierzchni, zestawem wiertniczym. Skontrolowane starostwa powiatowe oraz trzy pozostałe urzędy marszałkowskie<sup>53</sup> nie dysponowały odpowiednim wyposażeniem (sprzętem pomiarowym, oprogramowaniem), wspomagającym realizację zadań związanych z kontrolą miejsc wydobywania kopalni. Tylko w nielicznych starostwach powiatowych pracownicy przeprowadzający takie kontrole korzystali z taśm mierniczych lub poziomicy laserowych. NIK wskazuje, dostrzegając realia funkcjonowania administracji geologicznej na szczeblu powiatowym i wojewódzkim oraz możliwość skorzystania z uprawnień wynikających z art. 101 ust. 10 pgg<sup>54</sup>, że niezapewnienie wykorzystania specjalistycznego sprzętu technicznego (narzędzi technicznych, informatycznych oraz instrumentów pomiarowych) może niekorzystnie wpływać na realizację obowiązków dotyczących eksploatacji kopalni, w szczególności na prawidłową realizację zadań kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną pgg. Istotne jest z punktu widzenia dokonywanych podczas kontroli ustaleń, wykorzystywanie przez pracowników starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich sprzętu umożliwiającego przeprowadzenie precyzyjnych pomiarów powierzchni i objętości oraz lokalizowanie obszaru wydobywania kopaliny w przestrzeni.

**Specjalistyczny sprzęt wykorzystywany podczas kontroli prowadzonych przez OUG**

W skontrolowanych OUG zapewniono sprzęt i oprogramowanie niezbędne do sprawowania nadzoru nad podmiotami i miejscami eksploatacji kopalni.

<sup>50</sup> UM Województwa Dolnośląskiego, UM Województwa Podkarpackiego, UM Województwa Podkarpackiego; Starostwa w: Brzesku, Jarosławiu, Kartuzach, Kielcach, Miliczu.

<sup>51</sup> Dotyczące nadzoru i ewidencji opłat eksploatacyjnych oraz ilości wydobytych kopalni; zatwierdzania projektów robót geologicznych; udzielania koncesji na wydobywanie kopalni; opiniowanie koncesji na eksploatację złóż kopalni, wydawanej przez starostę. Opracowanie procedur dotyczących kontroli przedsiębiorców rozpoczęto podczas kontroli NIK.

<sup>52</sup> W latach 2019-2023 (do marca 2023) obowiązywały *Metodyki* przekazane do stosowania 24 listopada 2015 r., 14 lutego 2020 r. i 25 lipca 2022 r.

<sup>53</sup> UM Województwa Małopolskiego, UM Województwa Podkarpackiego, UM Województwa Dolnośląskiego.

<sup>54</sup> Zgodnie z tym przepisem, organ koncesyjny w uzasadnionych sytuacjach może, w drodze decyzji, nakazać dokonanie obmiaru wyrobisk.

Podczas wykonywania czynności pracownicy OUG używali odbiorników GPS, dalmierzy i echosondy. Korzystali także z pływającej platformy pomiarowej oraz specjalistycznego oprogramowania<sup>55</sup>.

#### Przykład

W OUG we Wrocławiu do wykonywania zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalni wykorzystywano:

- dwa zestawy GNSS, składające się z odbiornika oraz kontrolera (zestawy służące do pomiarów sytuacyjno-wysokościowych);
- dalmierz laserowy, służący do precyzyjnego pomiaru odległości;
- dwa programy geodezyjne, służące do tworzenia map, obliczania powierzchni oraz objętości wydobytych kopalni.

W dniu 22 marca 2023 r. przeprowadzono oględziny powyższego sprzętu i oprogramowania. Wykazały one, że posiadany przez OUG sprzęt był kompletny i sprawny, a oprogramowanie zostało zainstalowane i było gotowe do użytkowania. Poza ww. sprzętem i oprogramowaniem OUG dysponował możliwością korzystania z dwóch hydrologicznych platform pomiarowych (wraz z sondami pomiarowymi i oprogramowaniem do obliczeń batymetrycznych z modułami obliczania objętości), będących na wyposażeniu WUG. W okresie objętym kontrolą w ramach wykonywania zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalni OUG we Wrocławiu skorzystał z tego sprzętu jeden raz.

W trakcie kontroli NIK<sup>56</sup> do OUG przekazano opracowany w kwietniu 2023 r. w WUG *Harmonogram przeglądów urządzeń kontrolno-pomiarowych*. Celem wprowadzenia tego dokumentu było *zapewnienie wysokiego poziomu wiarygodności pomiarów wykonywanych przy użyciu zestawów GPS/GNSS RTK, będących na wyposażeniu organów nadzoru górniczego*.

W skontrolowanych przez NIK urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych i OUG nie były prowadzone kontrole ani audyty wewnętrzne<sup>57</sup> dotyczące realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem i wykrywaniem eksploatacji kopalni bez koncesji lub z naruszeniem jej warunków.

Brak kontroli w jednostkach dotyczących nielegalnego wydobycia kopalni

## 5.2. WYKRYWANIE EKSPLOATACJI KOPALIN BEZ KONCESJI I Z NARUSZENIEM JEJ WARUNKÓW

Właściwe rozpoznanie skali eksploatacji kopalni bez koncesji i z naruszeniem jej warunków jest warunkiem niezbędnym dla skutecznego ograniczenia tego zjawiska.

W skontrolowanych OUG podejmowano działania mające na celu wykrywanie nielegalnej eksploatacji kopalni, jednak stanowiły one przede reakcją na wpływające do jednostki zawiadomienia. Każdorazowo w przypadku otrzymania informacji o podejrzeniu prowadzenia wydobycia kopalni bez wymaganej koncesji, podejmowano czynności wyjaśniające, a w sytuacji potwierdzenia nielegalnego wydobycia, wszczynano postępowanie dotyczące ustalenia opłaty podwyższonej. Postępowania te nie zawsze były prowadzone w sposób prawidłowy.

W OUG nierzetelnie weryfikowano zawiadomienia składane przez osoby fizyczne na podstawie art. 4 ust. 2 pgg o zamiarze wydobycia piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia własnych potrzeb.

NIK zwraca uwagę na niewielki stopień wykorzystania danych o miejscach niekoncesjonowanej eksploatacji kopalni opracowanych przez PIG w ramach zadania pn. *Monitoring odkrywkowej eksploatacji kopalni* (MOEK).

<sup>55</sup> Oprogramowanie wspomagające pracę geodetów, projektantów, specjalistów przetwarzających dane przestrzenne.

<sup>56</sup> 11 kwietnia 2023 r.

<sup>57</sup> W UM Województwa Pomorskiego ze względu na kontrolę NIK zawieszono zaplanowany na 2023 r. audyt wewnętrzny dotyczący prawidłowości przebiegu postępowań w sprawie udzielania/zmiany koncesji na wydobywanie kopalni ze złóż objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (proces wydawania decyzji/proces odwoławczy).

**Zidentyfikowanie miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin przez PIG**

Problematyka niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin była przedmiotem badań PIG w ramach prac prowadzonych przy realizacji Mapy Geośrodowiskowej Polski w latach 2009-2015. Kontynuacją tego projektu było, realizowane w okresie objętym kontrolą, zadanie MOEK. Zadanie to polegało na prowadzeniu monitoringu i kontroli terenowej miejsc niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin (zarówno tych, które zostały zaewidencjonowane przez PIG w latach 2007-2015 w ramach realizacji kolejnych edycji projektu Mapa Geośrodowiskowa Polski, jak również nowych miejsc, w których niekoncesjonowane wydobycie podjęto po 2015 roku).

Zgodnie z przyjętą metodologią zadania jako punkt niekoncesjonowanej eksploatacji (dalej: PNE) rozumiano miejsce, w którym jest lub była prowadzona eksploatacja bez wymaganej prawem koncesji na wydobycie, przede wszystkim poza granicami udokumentowanych złóż, lub miejsce położone w granicach złóż – wtedy, gdy eksploatacja nastąpiła bez ważnej koncesji lub po jej wygaszeniu, albo znacznie wykraczała poza obszar górniczy. W ramach zadania przyjęto, że ewidencjonowaniu podlegać będą PNE spełniające następujące kryteria: [1] widoczne świeże ślady eksploatacji, [2] powierzchnia wyrobiska większa niż 1 ar (100 m<sup>2</sup>), [3] długość ściany wyrobiska w odślonięciu stokowym minimum 10 m. Weryfikacja w ramach wizji terenowej miejsc niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin poprzedzona była pracami kameralnymi polegającymi na analizie aktualnych zdjęć satelitarnych i lotniczych oraz zgłoszeń od administracji geologicznej i osób fizycznych.

W wyniku MOEK zinwentaryzowano na obszarze kraju 13 714 miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin, w tym najwięcej w województwie mazowieckim (2731), łódzkim (1695), podlaskim (1409) i lubelskim (1390).

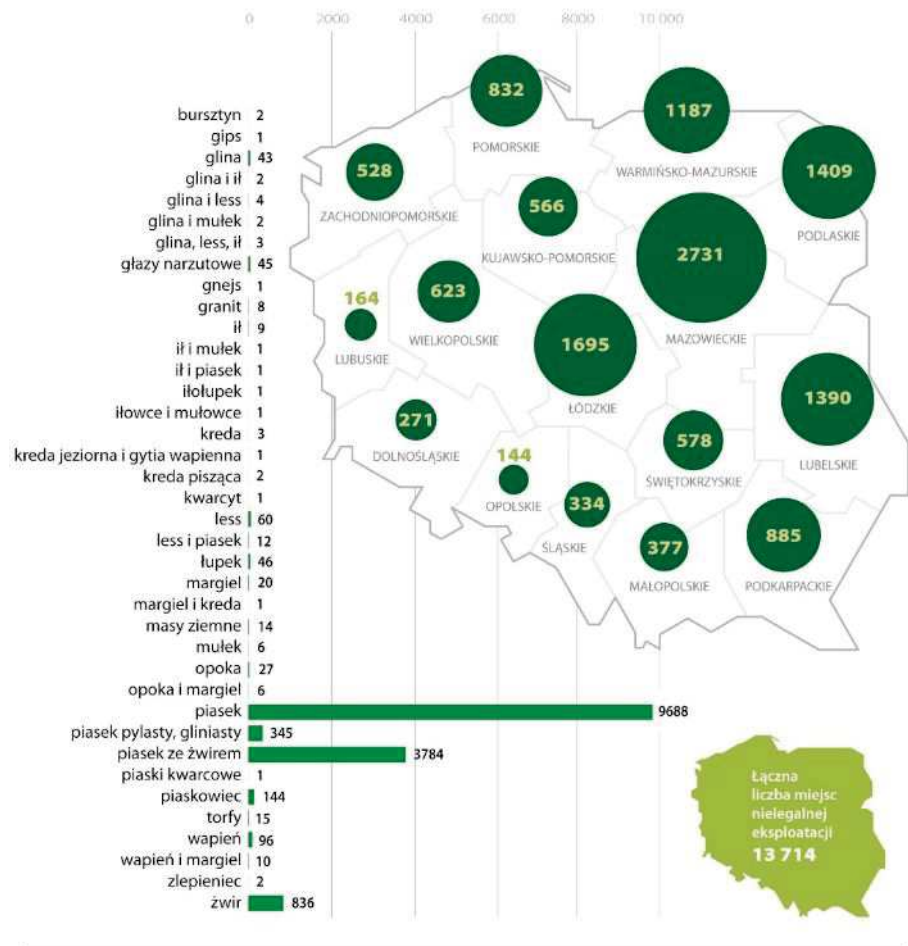
Największa liczba zinwentaryzowanych miejsc dotyczyła nielegalnego wydobycia piasku (9688), piasku ze żwirem (3784), żwiru (836) oraz piasku pylastego gliniastego (345). W ramach zadania zinwentaryzowane zostały również 4172 miejsca, w których w wyrobiskach poeksploatacyjnych zostały w sposób nielegalny zdeponowane odpady. Ponadto w 214 miejscach prowadzona eksploatacja stanowiła zagrożenie dla znajdujących się w pobliżu różnych obiektów infrastruktury (por. Infografika nr 5).

---

Infografika nr 5

Liczba miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin





Liczba miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin



Państwowy Instytut Geologiczny

Dane uzyskane przez PIG w ramach projektu pn. Monitoring Odkrywkowej Eksploatacji Kopalin.

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Informacje o zidentyfikowanych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin<sup>58</sup> zostały przez PIG zamieszczone w ogólnodostępnym portalu na stronie Instytutu<sup>59</sup>, a ponadto przesłane w 2021 r. do Wyższego Urzędu Górniczego, dziewięciu OUG<sup>60</sup>, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz niektórych starostów i prezydentów miast<sup>61</sup>. O udostępnianiu powyższych danych informowane było również Ministerstwo Klimatu i Środowiska<sup>62</sup>.

Kierownik Zakładu Geologii Środowiskowej PIG w trakcie kontroli NIK wyjaśniła, że pisma w sprawie realizowanego projektu zostały wysłane do tych OUG, dla których uzyskano materiały z powiatów objętych pracami w 2019 r. W roku tym obszary, dla których właściwym miejscowo były OUG w Warszawie i w Krośnie, nie były przedmiotem analiz. Wskazała również, że dla tych dwóch OUG w 2022 r. przygotowane zostały zestawy danych uzyskanych w ramach MOEK, jednak wstrzymano się z ich przekazaniem z uwagi na trwające wówczas uzgodnienia z DNGiPS w sprawie kontynuacji projektu oraz ustalenia formy

<sup>58</sup> Uzyskane w ramach zadania MOEK.

<sup>59</sup> Dane dostępne były pod adresem <https://geolog.pgi.gov.pl/#name=4f6win1e87> (dostęp w dniu 4 września 2023 r.).

<sup>60</sup> Informacji tych nie przekazano do OUG w Krośnie i w Warszawie.

<sup>61</sup> Łącznie 59 powiatów i miast na prawach powiatu w siedmiu województwach.

<sup>62</sup> Departament Nadzoru Geologicznego i Polityki Surowcowej (dalej: DNGiPS).

współpracy z organami nadzoru górniczego. Do OUG w Warszawie przesłane zostały tylko informacje o stwierdzonych rażących przypadkach wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji w powiecie sokołowskim.

Z uwagi na niewielką liczbę zarejestrowanych nieprawidłowości na złożach podlegających kompetencjom koncesyjnym marszałków województw (12 wyrobisk w 2019 r.) urzędy marszałkowskie zostały poinformowane o projekcie MOEK, jego efektach oraz formie udostępnienia danych podczas szkolenia dla pracowników wojewódzkiej administracji geologicznej zorganizowanego w dniach 13-14 października 2021 r.

MOEK był finansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Całkowity koszt realizacji tego zadania wyniósł 8347,6 tys. zł (w tym: prace własne 8132,4 tys. zł, prace podwykonawców 215,2 tys. zł).

**Znikome wykorzystanie danych opracowanych przez PIG przez organy administracji geologicznej**

Analizy opracowane przez Instytut w ramach MOEK były traktowane przez siedem ze skontrolowanych urzędów jst<sup>63</sup> informacyjnie i pogładowo.

#### Przykłady

Geolog powiatowy w **Starostwie Powiatowym w Staszowie** wyjaśniła: *Prezentowane w serwisie PIG-PIB oraz na Geoportalu mapy mają charakter pogładowy i w żadnym razie nie mogą być traktowane jako dokumenty oficjalne. Nie mogą być też podstawą jakichkolwiek czynności administracyjnych czy urzędowych.*

Do **Starostwa Powiatowego w Kielcach** w dniu 31 marca 2021 r. wpłynęło pismo PIG wraz z raportem z monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopalin w powiecie kieleckim. W opracowaniu znajdowały się informacje na temat wyrobisk eksploatacyjnych i/lub poeksploatacyjnych, w których stwierdzono, lub podejrzewano prowadzenie w ciągu ostatnich pięciu lat eksploatację bez koncesji (zarówno poza granicami złóż, jak i w granicach złóż), rażące naruszenia warunków koncesji poprzez przekraczanie granic złoża obszaru górniczego, brak rekultywacji na złożach, na których eksploatacja została zaniechana lub zakończona, a także nielegalne składowanie odpadów w niszach eksploatacyjnych i poeksploatacyjnych jak i w najbliższym ich otoczeniu. Urząd potraktował powyższy raport jedynie informacyjnie.

Informacje wynikające z projektu MOEK były szerzej wykorzystywane w bieżącej pracy Starostwa Powiatowego w Jarosławiu. Zdaniem geologa powiatowego z tego Starostwa dane te są znacznym ułatwieniem dla organu administracji geologicznej przy wyznaczaniu miejsc, w których należy podjąć działania związane z rekultywacją.

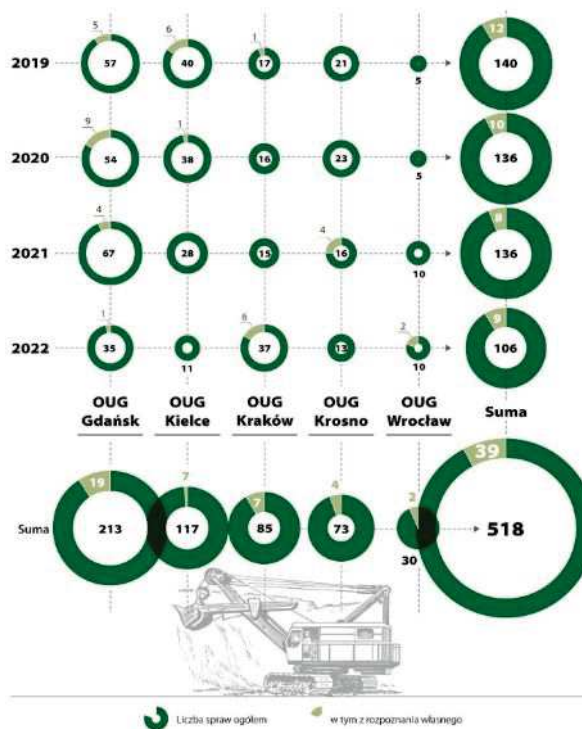
**Gromadzenie przez OUG danych o miejscach eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji**

Każdy z pięciu skontrolowanych OUG dysponował danymi o miejscach eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji. Pochodziły one przede wszystkim ze źródeł zewnętrznych (zgłoszenia osób fizycznych, służb, inspekcji i administracji samorządowej), niewielki odsetek (poniżej 10%) stanowiły informacje uzyskane przez te organy w ramach własnego rozpoznania. W latach 2019-2022 we wszystkich skontrolowanych OUG prowadzono łącznie 518 spraw dotyczących podejrzenia prowadzenia wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji, z czego jedynie 39 (8%) spraw zidentyfikowano w wyniku działań własnych.

#### Infografika nr 6

Liczba prowadzonych przez OUG spraw (w tym z rozpoznania własnego OUG) dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin w latach 2019-2022

<sup>63</sup> UM Województwa Dolnośląskiego i Małopolskiego; Starostwa Powiatowe w: Kielcach, Nowym Sączu, Miliczu, Staszowie, Sztumie.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Cztery<sup>64</sup> spośród pięciu skontrolowanych OUG w 2021 r. otrzymały z PIG informacje o zidentyfikowanych w ramach MOEK miejscach eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji.

W **OUG w Gdańsku** przeprowadzono weryfikacje w terenie w 24 takich miejscach<sup>65</sup>, przy czym PIG zinwentaryzował na terenie województwa pomorskiego 832 takich miejsc, a na terenie województwa kujawsko-pomorskiego – 566<sup>66</sup>. Eksploatację kopalni bez wymaganej koncesji potwierdzono w 18 miejscach. W pięciu z tych miejsc stwierdzono wydobycie łącznie **2 464 ton kopalni**, a osobom odpowiedzialnym za ten proceder naliczono opłatę podwyższoną na łączną kwotę **65 533 zł**.

W **OUG w Kielcach** w 2021 r. w oparciu o dane PIG wytypowano do kontroli siedem potencjalnych miejsc eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji. W sześciu z tych miejsc potwierdzono prowadzenie eksploatacji bez wymaganej koncesji, a w jednym nie stwierdzono śladów bieżącej eksploatacji. Według danych PIG na terenie województwa świętokrzyskiego zidentyfikowano 578 takich miejsc, a na terenie województwa łódzkiego – 1695<sup>67</sup>.

W **OUG w Krakowie** w latach 2021-2022 dokonano weryfikacji 28 miejsc, co do których, zgodnie z wynikami projektu MOEK, zachodziło podejrzenie prowadzenia eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji. Zgodnie z danymi PIG na terenie województwa małopolskiego było 377 takich miejsc. Pracownicy OUG podczas weryfikacji i oględzin potwierdzili 10 przypadków nielegalnej eksploatacji, w pozostałych 18 przypadkach jej nie stwierdzono. Do 24 marca

<sup>64</sup> OUG w Gdańsku, Kielcach, Krakowie i Wrocławiu.

<sup>65</sup> Wszystkie kontrole były reakcją na zgłoszenia, które zostały przekazane przez Starostę Kartuskiego, Kwidzińskiego i Sztumskiego.

<sup>66</sup> Zgodnie z §2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie określenia nazw, siedzib i właściwości miejscowej okręgowych urzędów górniczych oraz zniesienia Okręgowego Urzędu Górniczego w Gliwicach (Dz. U. poz. 525), OUG w Gdańsku jest właściwy dla obszaru województw kujawsko-pomorskiego i pomorskiego oraz dla obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>67</sup> Zgodnie z §2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie określenia nazw, siedzib i właściwości miejscowej okręgowych urzędów górniczych oraz zniesienia Okręgowego Urzędu Górniczego w Gliwicach, OUG w Kielcach jest właściwy dla obszaru województw łódzkiego i świętokrzyskiego oraz części obszaru województwa podkarpackiego, obejmującej powiat tarnobrzeski i miasto na prawach powiatu Tarnobrzeg.

2023 r. w czterech sprawach naliczona została opłata podwyższona na łączną kwotę **671 653,71 zł** za wydobycie łącznie **55 522 ton kopalin**.

Ponadto, podczas weryfikacji danych PIG w terenie, pracownicy OUG w Krakowie ujawnili cztery kolejne lokalizacje znajdujące się w sąsiedztwie miejsc wskazanych przez PIG. Z czterech wykrytych przypadków jedną sprawę pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na brak możliwości ustalenia ilości wydobytej kopaliny, jedną zakończono wydaniem decyzji naliczającej opłatę podwyższoną, a w dwóch sprawach wszczęto postępowanie w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej.

W **OUG we Wrocławiu**, pomimo że PIG na obszarze województwa dolnośląskiego zinwentaryzował 271 miejsc nielegalnej eksploatacji kopaliny, nie kontrolowano takich miejsc. Dyrektor OUG we Wrocławiu wyjaśnił, że z informacji PIG o zidentyfikowanych miejscach nielegalnej eksploatacji kopaliny korzystano „w miarę potrzeby”, przy rozpoznawaniu spraw wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji. Wskazał również, że były i są one przydatne w sprawach dotyczących wyrobisk istniejących od wielu lat, zwłaszcza usytuowanych na nieruchomościach nieobjętych, przez okres dłuższy niż ostatnie pięć lat, koncesją uprawniającą do prowadzenia działalności górniczej.

NIK zwraca uwagę na niewystarczający poziom wykorzystania danych pochodzących z projektu MOEK przez skontrolowane OUG. Zdaniem NIK, w związku z potwierdzeniem prowadzenia eksploatacji kopaliny bez wymaganej koncesji w 34 spośród 59 skontrolowanych przez OUG miejsc wytypowanych na podstawie ww. informacji z PIG, określeniem wydobycia z nich łącznie prawie 60 000 ton kopaliny<sup>68</sup> oraz ustaleniem wobec sprawców tego procederu opłaty podwyższonej w łącznej wysokości ponad 689 tys. zł, zasadne jest zintensyfikowanie działań kontrolnych OUG w oparciu o dane opracowane przez PIG.

**Weryfikowanie  
otrzymanych informacji  
o zamiarze wydobycia  
kopaliny na własne  
potrzeby**

W latach 2019-2023 do pięciu skontrolowanych OUG wpłynęło łącznie 71 zawiadomień od osób fizycznych o zamiarze wydobycia piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych, w tym po 18 zawiadomień wpłynęło do OUG w Gdańsku i Krakowie, 30 do OUG w Kielcach, cztery do OUG w Krośnie oraz jedno zawiadomienie do OUG we Wrocławiu.

Składane zawiadomienia w większości przypadków określały m.in.: lokalizację, termin wydobycia, oświadczenie o wykorzystaniu wydobytego piasku/żwiru na potrzeby własne, udokumentowanie tytułu własności do nieruchomości, oświadczenie o zachowaniu pozostałych warunków określonych w art. 4 ust. 1 pgg.

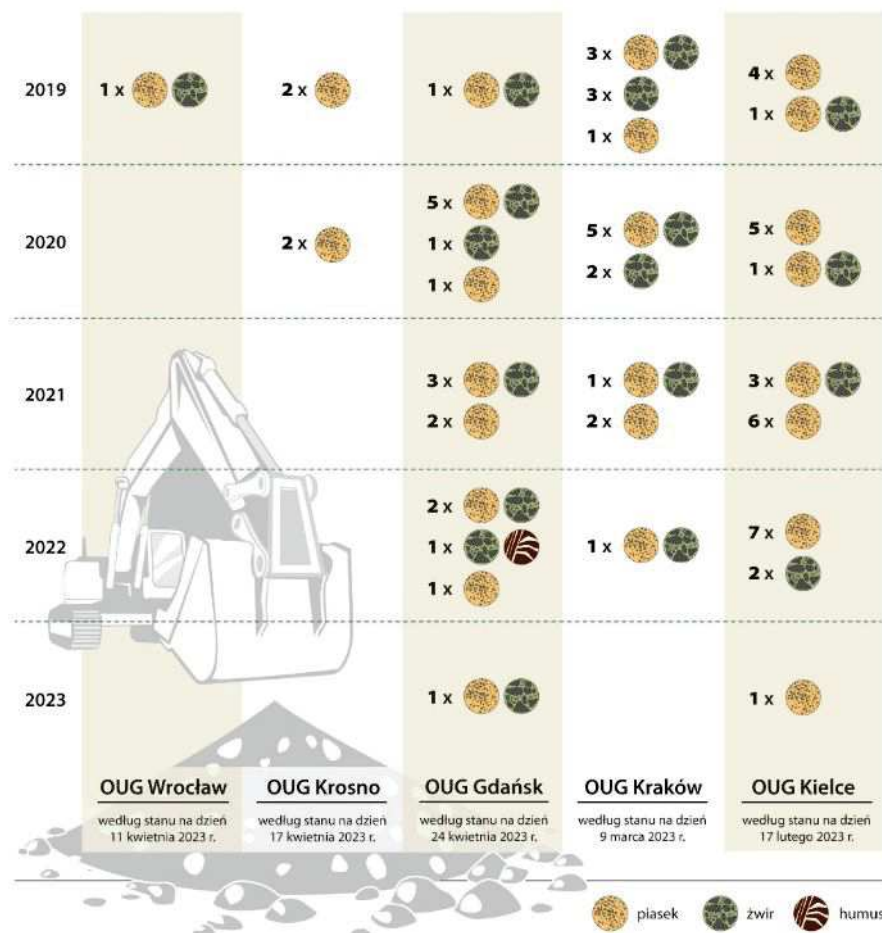
---

Infografika nr 7

Liczba zawiadomień od osób fizycznych o zamiarze wydobycia piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych

---

<sup>68</sup> Ilość wydobytej kopaliny ze wskazanych miejsc dotyczy tylko spraw, w których wydane zostały decyzje o ustaleniu opłaty podwyższonej. W związku z tym, że nie wszystkie ze spraw dotyczących tych miejsc zostały zakończone, ilość wydobytej kopaliny może być wyższa.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

W żadnym z pięciu skontrolowanych OUG nie weryfikowano w terenie, czy składający zawiadomienia spełniali wymogi określone w art. 4 ust. 1 pgg. W trzech OUG<sup>69</sup> weryfikację prowadzono przy pomocy ortofotomap i zdjęć satelitarnych dostępnych na portalach GoogleEarth, google maps i/lub geoportalu krajowym<sup>70</sup>. Również w ww. trzech OUG na podstawie przedłożonej dokumentacji potwierdzano prawo zgłaszającego do dysponowania nieruchomością; udzielano informacji zgłaszającym o dopuszczalnej ilości wydobycia kopaliny, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych, wzywano zawiadamiającego do uzupełnienia zawiadomienia. W OUG w Krakowie w 2020 r. wysłano do osób, które złożyły zawiadomienia, pismo informujące, że wydobycie winno następować zgodnie z art. 4 ust. 1 pgg wraz z pouczeniem, że w przypadku naruszenia ww. wymagań organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji ustali prowadzącemu wydobycie kopaliny, opłatę podwyższoną na podstawie art. 140 ust. 3 pkt 3 pgg. W OUG w Gdańsku na łącznie 18 otrzymanych zawiadomieniach o zamiarze wydobycia piasku i żwiru na potrzeby własne, w żadnym przypadku nie weryfikowano, np. poprzez kontrolę wskazanego miejsca, czy osoba dokonująca zgłoszenia spełniała wymogi określone w art. 4 ust. 1 pgg. W przypadku trzech zawiadomień (dwóch z 2020 r. i jednego z 2022 r.) poinformowano jedynie zawiadamiających o ograniczeniach wynikających z ww. przepisu oraz o konsekwencjach jego nieprzestrzegania. W OUG w Kielcach nie były podejmowane czynności polegające na weryfikacji zamieszczonych w zawiadomieniach informacji. W przypadku jednego z zawiadomień poinformowano zawiadamiającego o konieczności uzupełnienia

<sup>69</sup> W Krakowie, Krośnie i we Wrocławiu.

<sup>70</sup> [www.geoportal.gov.pl](http://www.geoportal.gov.pl).

dokumentu, a w przypadku drugiego o braku uprawnienia do wydobycia kopaliny.

NIK zauważa, że art. 4 ust. 3 pgg, jednoznacznie wskazuje organ nadzoru górniczego, jako właściwy do ustalenia opłaty podwyższonej w przypadku naruszenia wymagań określonych w art. 4 ust. 1 i 2 pgg. Warunkiem niezbędnym do ustalenia naruszenia tych przepisów jest sprawowanie właściwego nadzoru i kontroli również nad osobami fizycznymi, które zamierzają wydobywać piasek i żwir na własne potrzeby. Brak sprawowania takiego nadzoru nad wydobywającymi kopaliny na własny użytek może prowadzić do ich nielegalnego wydobycia, tj. w ilości przekraczającej 10 m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym i nie tylko dla zaspokojenia potrzeb własnych.

#### Przykłady

**W OUG w Kielcach** nie były podejmowane czynności polegające na analizie informacji zamieszczonych w zawiadomieniach o zamiarze wydobycia piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia własnych potrzeb. Urząd nie prowadził weryfikacji w terenie miejsc wskazanych w tych zawiadomieniach. Spośród wszystkich 30 zawiadomień, które w okresie objętym kontrolą wpłynęły do tego Urzędu:

- dwa zawiadomienia nie zawierały informacji o przeznaczeniu wydobytej kopaliny na własne potrzeby;
- w pięciu – nie wskazano, że nieruchomość stanowi przedmiot własności (użytkowania wieczystego) zawiadamiającego;
- w 15 – nie wskazano, że wydobycie kopaliny będzie się odbywało bez użycia środków strzałowych;
- w trzech – nie wskazano ilości kopaliny, którą zgłaszający zamierza wydobyć;
- w 15 – nie wskazano, że planowane wydobycie nie naruszy przeznaczenia nieruchomości;
- w siedmiu – nie określono daty rozpoczęcia wydobycia kopaliny;
- w dwóch – nie dokonano tej czynności z 7-dniowym wyprzedzeniem.

W związku z ww. brakami w zawiadomieniach OUG podjął czynności wyjaśniające jedynie wobec jednego ze zgłaszających, wskazując na konieczność uzupełnienia danych, a w przypadku drugiego zgłoszenia poinformował o braku uprawnienia do wydobycia kopaliny.

**Dyrektor OUG w Krakowie** wyjaśnił, że zgłaszane miejsca wydobycia piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia własnych potrzeb były weryfikowane przy pomocy zdjęć satelitarnych dostępnych na portalu [www.geoportal.gov.pl](http://www.geoportal.gov.pl) lub w GoogleEarth. Wskazał również, że nakłady, które należałoby ponieść na czynności sprawdzające, wyjazdy w teren pracowników, koszty przejazdu i czasu pracy byłyby niewspółmierne do możliwych efektów.

**Dyrektor OUG w Krośnie** wyjaśnił, że każde zgłoszenie wydobycia piasku na własne potrzeby jest poddawane szczegółowej analizie przez inspektora OUG i odnotowywane w bazie danych. W pierwszym etapie sprawdzane było miejsce wskazane w zgłoszeniu poprzez:

- analizę zdjęć satelitarnych dostępnych w serwisach internetowych [www.geoportal.gov.pl](http://www.geoportal.gov.pl) i [www.google.pl/maps/](http://www.google.pl/maps/) pod kątem widocznych śladów eksploatacji i zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- porównanie wskazanego w zgłoszeniu miejsca planowanego wydobycia z prowadzonymi już sprawami dotyczącymi nielegalnej eksploatacji.

W kolejnym etapie sprawdzana była baza danych zgłoszeń wydobycia piasku lub żwiru na własne potrzeby w celu ustalenia, czy nie doszło do naruszenia warunków zgłoszenia. Po zakończeniu roku kalendarzowego i stwierdzeniu zaktualizowania ortofotomapy w systemie informacji przestrzennej Geoportalu działki objęte zgłoszeniami poddawane były analizie pod kątem śladów i rozmiarów eksploatacji świadczących o możliwym przekroczeniu dopuszczalnego jej zakresu.

#### Weryfikacja w terenie miejsc eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji

We wszystkich skontrolowanych OUG, stosownie do obowiązujących wytycznych (Metodyki), każda z informacji o podejrzeniu prowadzenia eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji podlegała wstępnemu rozpoznaniu. Rozpoznanie to polegało na przeprowadzeniu wizji w terenie miejsc wskazywanych w tych informacjach, a następnie na poddaniu analizie

w ramach prac kameralnych tych wyników, uzupełnionych o kwerendę wydanych koncesji, pozwoleń na budowę, pozwoleń i zgłoszeń wodnoprawnych, decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów. W trakcie wizji w terenie pracownicy OUG dokonywali m.in. opisu zastanego stanu faktycznego, obmiaru wyrobiska, określali rodzaj kopaliny oraz wykonywali dokumentację fotograficzną.

W oparciu o wyniki wstępnego rozpoznania, w skontrolowanych OUG podejmowano decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej lub pozostawiano sprawę bez dalszego rozpoznania (nie wszczynano postępowania). Wśród powodów niepodjęcia dalszych działań przeważały:

- brak potwierdzenia prowadzenia nielegalnej eksploatacji kopaliny,
- niezidentyfikowanie w terenie wyrobisk górniczych,
- prowadzenie innych prac w tym rekultywacyjnych, budowlanych lub wymiany gruntu,
- brak możliwości ustalenia sprawcy.

#### Przykład

W okresie objętym kontrolą, **Dyrektor OUG w Krośnie** prowadził 79 spraw dotyczących nielegalnej eksploatacji kopaliny, z tego 26 spraw zakończono decyzją ustalającą opłatę podwyższoną lub umarzającą postępowanie, 16 spraw było na etapie postępowań wstępnych (wyjaśniających) lub administracyjnych, 37 spraw zakończono bez wydania decyzji ustalającej opłatę podwyższoną, z uwagi na to, iż w tych przypadkach nie stwierdzono nielegalnej eksploatacji kopaliny.

**Ustalanie należnej opłaty podwyższonej za prowadzenie wydobycia kopaliny bez wymaganej koncesji**

W latach 2019-2022 w **OUG w Gdańsku** wydano 30 decyzji administracyjnych<sup>71</sup>, ustalających wobec stron postępowania wysokość opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji. W 2019 r. wydano 11 takich decyzji na łączną kwotę 220,7 tys. zł w związku z wydobyciem 8,7 tys. ton piasku i żwiru bez wymaganej koncesji. W 2020 r. wydano osiem decyzji (35,8 tys. zł za wydobycie 1,4 tys. ton piasku), w 2021 r. – dziewięć (96,2 tys. zł za wydobycie 3,3 tys. ton piasku i żwiru oraz 150 m<sup>3</sup> torfu), a w 2022 r. – dwie (319,7 tys. zł za wydobycie 11,6 tys. ton piasku). Organ nadzoru górniczego w Gdańsku wydał również 31 decyzji administracyjnych o naliczeniu opłaty podwyższonej, od których wniesiono odwołania. W 2019 r. wydano 11 decyzji na łączną kwotę 1 730,7 tys. zł za wydobycie łącznie 69,0 tys. ton kopaliny, w 2020 r. – 13 na łączną kwotę 5 757,7 tys. zł za wydobycie łącznie 224,1 tys. ton kopaliny, a w 2021 r. – siedem na łączną kwotę 1 621,8 tys. zł za wydobycie łącznie 62,4 tys. ton kopaliny. W **OUG w Kielcach** w latach 2019-2023<sup>72</sup> wydano 33 decyzje ustalające opłatę podwyższoną w łącznej wysokości 639 048 zł za nielegalne wydobycie łącznie 23 033 t oraz 500 m<sup>3</sup> kopaliny<sup>73</sup>. Z tego dla 13 spraw, które wpłynęły do tego Urzędu w 2019 r. ustalono opłatę podwyższoną w wysokości 206 894 zł, dla 15 spraw z 2020 r. w wysokości 260 486 zł, a dla pięciu spraw z 2021 r. w wysokości 171 668 zł.

W **OUG w Krakowie** w latach 2019-2023<sup>74</sup> wydano łącznie 23 decyzje (odpowiednio w poszczególnych latach: jedna, siedem, cztery, osiem, trzy decyzje) ustalające opłatę podwyższoną za wydobycie kopaliny bez wymaganej koncesji. Łączna kwota opłaty podwyższonej stanowiła 7 123,8 tys. zł; łączna ilość wydobytej kopaliny 3 597 881,18 t<sup>75</sup>.

W **OUG w Krośnie** w latach 2019 – kwiecień 2023<sup>76</sup>, łączna wartość ustalonych opłat podwyższonych, wyniosła 2 244,5 tys. zł, z tym że opłaty w kwocie 578,2 tys. zł wynikały z decyzji prawomocnych, a w kwocie 1 666,3 tys. zł z decyzji

<sup>71</sup> Decyzje, od których strony nie wniosły odwołania.

<sup>72</sup> Dane wg stanu na 14 kwietnia 2023 r.

<sup>73</sup> Z uwzględnieniem decyzji, które nie były jeszcze prawomocne.

<sup>74</sup> Dane według stanu na 5 maja 2023 r.

<sup>75</sup> Dane z decyzji pierwotnych wydanych przez OUG, przed zmianami wynikającymi z decyzji organu II instancji po postępowaniach odwoławczych.

<sup>76</sup> Według stanu na 26 kwietnia 2023 r.

będących w postępowaniach odwoławczych. Wartości tych opłat w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

- w 2019 r.: 3,6 tys. zł opłaty wynikające z decyzji prawomocnych,
- w 2020 r.: 7 tys. zł opłaty wynikające z decyzji prawomocnych i 127,5 tys. zł opłaty wynikające z decyzji w odwołaniu,
- w 2021 r.: 434,9 tys. zł opłaty wynikające z decyzji prawomocnych i 1 519,5 tys. zł opłaty wynikające z decyzji w odwołaniu,
- w 2022 r.: 132,7 tys. zł opłaty wynikające z decyzji prawomocnych,
- w 2023 r.: 19,3 tys. zł opłaty wynikające z decyzji w odwołaniu.

W **OUG we Wrocławiu** w okresie objętym kontrolą wydano trzy decyzje administracyjne w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej za wydobywanie łącznie 1670, 5 ton kopalin bez wymaganej koncesji na łączną kwotę 43 920 zł.

Skontrolowane OUG w większości przypadków prawidłowo naliczały opłatę podwyższoną. Do wyliczenia należnej opłaty podwyższonej stosowano stawki opłaty obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania, stosownie do art. 140 ust. 5 pgg. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono jedynie w **OUG w Gdańsku**.

#### Przykład

W **OUG w Gdańsku** w przypadku dwóch spraw podczas ustalania opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez koncesji, zastosowano stawki niezgodnie z art. 140 ust. 5 pgg, tj. nieobowiązujące w dniu wszczęcia postępowania. Powyższe skutkowało naliczeniem opłaty podwyższonej niższej o odpowiednio 80 zł i 100 zł od wynikającej z prawidłowego wyliczenia.

#### Przypadki niskich kwot opłat eksploatacyjnych

Wśród wydanych przez skontrolowane OUG decyzji ustalających opłatę podwyższoną za wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji, stwierdzono również takie, w których ustalona wysokość tej opłaty była niewspółmiernie niska w stosunku czasu trwania postępowania wyjaśniającego oraz związanych z tym postępowaniem kosztów poniesionych przez OUG, a także stopnia zaangażowania pracowników w prowadzenie tego postępowania.

W **OUG w Kielcach** dotyczyło to pięciu spraw, w których ustalono opłatę podwyższoną w wysokości:

- 53 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 2 t piasku – sprawa była rozpatrywana przez 879 dni;
- 396 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 15 t piasku – sprawa była rozpatrywana przez 392 dni;
- 496 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 20 t piasku - sprawa była rozpatrywana przez 384 dni;
- 528 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 20 t piasku – sprawa była rozpatrywana przez 591 dni;
- 528 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 20 t piasku – sprawa była rozpatrywana przez 569 dni.

W **OUG w Gdańsku** dotyczyło to czterech spraw, w których ustalono opłatę podwyższoną w wysokości:

- 230 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 9 t piasku i żwiru – sprawa była rozpatrywana przez 633 dni;
- 397 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 16 t piasku – sprawa była rozpatrywana przez 360 dni;
- 504 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 19,7 t piasku – sprawa była rozpatrywana przez 466 dni;
- 512 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 20 t piasku – sprawa była rozpatrywana przez 638 dni.

W **OUG w Krakowie** dotyczyło to jednej sprawy, rozpatrywanej przez 202 dni, w której ustalono opłatę podwyższoną w wysokości 411,90 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 16 t piasku i żwiru. .

W **OUG w Krośnie** także dotyczyło to jednej sprawy, w której ustalono opłatę podwyższoną w wysokości 451 zł za wydobywanie bez wymaganej koncesji 17,6 t piasku. Sprawa była rozpatrywana przez 322 dni.



**Długotrwałe przerwy w prowadzeniu postępowań w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej za wydobycie kopaliny bez wymaganej koncesji oraz długi czas ich prowadzenia**

Na powyższy problem wskazywał również PIG<sup>77</sup>, proponując dopuszczenie możliwości odstąpienia od ustalania opłat podwyższonych (stosowanie pouczenia) w przypadkach wydobycia kopaliny przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej.

Średni czas prowadzenia spraw dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej<sup>78</sup> wyniósł 713 dni w OUG w Kielcach, 508 dni w OUG we Wrocławiu, 430 dni w OUG w Krośnie, 387 dni w OUG w Gdańsku, 358 dni w OUG w Krakowie.

#### **Przykład**

**W OUG w Kielcach** średni czas rozpatrzenia sprawy dotyczącej prowadzenia wydobycia kopaliny bez wymaganej koncesji od uzyskania takiej informacji przez OUG do wydania decyzji w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej wyniósł w latach 2019-2021<sup>79</sup> – 713 dni (od 377 dni do 1224 dni) i kształtował się w poszczególnych latach odpowiednio na poziomie 785 dni, 717 dni oraz 516 dni.

Przypadki długotrwałych przerw (ponad 100 dni) w prowadzeniu spraw dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej wystąpiły w **OUG w Kielcach** w 23 sprawach<sup>80</sup> (w tym w 14, w których zostało wszczęte postępowanie).

Z wyjaśnień Dyrektora OUG w Kielcach wynikało, że przerwy te spowodowane były zarówno przyczynami zewnętrznymi (oczekiwaniem na rozstrzygnięcie w pozostałych sprawach prowadzonych na obszarach bezpośrednio sąsiadujących, które mogły dostarczyć nowych, istotnych dowodów i okoliczności faktycznych oraz oczekiwaniem na rezultaty postępowania prowadzonego przez Policję), jak również wynikały z przyczyn wewnętrznych (problemy kadrowo-organizacyjne Urzędu, stopień skomplikowania postępowań w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej, prowadzenie przez pracowników kilku spraw jednocześnie oraz konieczność realizacji innych ustawowych obowiązków organu nadzoru górniczego).

**Przypadki nieinformowania strony o niezafatwieniu sprawy w terminie**

Ponadto w **OUG w Kielcach** w 31 spośród 66 spraw, w przypadku upływu terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, (tj. miesiąca w przypadku spraw wymagających postępowania wyjaśniającego lub dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych) nie informowano strony o niezafatwieniu sprawy w terminie. Nie wskazywano również przyczyn zwłoki, a także nie wyznaczano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia, przy czym w 20 sprawach strona nie była informowana o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy w całym okresie prowadzenia postępowania. W pięciu sprawach Urząd wprawdzie informował o niezafatwieniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin jej załatwienia, jednak nie pouczał strony o prawie do wniesienia ponaglenia.

**Ujawnienie przez OUG danych osobowych osób zgłaszających informację o podejrzeniu wydobycia kopaliny bez wymaganej koncesji**

W dwóch skontrolowanych OUG<sup>81</sup> w łącznie sześciu sprawach, w których zostało wszczęte postępowanie dotyczące ustalenia opłaty podwyższonej, ujawnione zostały dane osobowe osób zgłaszających do OUG informację o podejrzeniu wydobycia kopaliny bez wymaganej koncesji. Stanowiło to naruszenie wynikającej z Metodyki zasady ochrony tych danych.

W **OUG w Kielcach** dane te ujawniono w dwóch postanowieniach o dopuszczeniu dowodów w sprawie. W **OUG w Krakowie** sytuacja ta dotyczyła pisma o wynikach oględzin skierowanego do organu zawiadamiającego oraz czterech protokołów oględzin.

**Prowadzenie wydobycia kopaliny bez wymaganej koncesji pod pozorem realizacji innych zamierzeń inwestycyjnych**

W okresie objętym kontrolą na obszarze właściwości **OUG we Wrocławiu** doszło do stwierdzenia jednego przypadku nielegalnej eksploatacji kopaliny pod pozorem realizacji inwestycji budowlanej, jednakże do dnia zakończenia przez

<sup>77</sup> W wyjaśnieniach złożonych w toku prowadzonej kontroli NIK.

<sup>78</sup> Dotyczy spraw zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu opłaty podwyższonej.

<sup>79</sup> W przypadku spraw z 2022 r. nie została wydana żadna decyzja ustalająca opłatę podwyższoną.

<sup>80</sup> Spośród 117 objętych badaniem w ramach próby kontrolnej.

<sup>81</sup> OUG w Kielcach i w Krakowie.

NIK czynności kontrolnych w tej jednostce, prowadzone postępowanie w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej nie zostało zakończone.

Do **OUG w Krośnie** nie wpływały sygnały zewnętrzne w zakresie nielegalnego wydobywania kopalin pod pretekstem realizacji zadań inwestycyjnych (np. budowy stawów lub budynków). Dyrektor OUG w Krośnie wskazał, że nie występował do innych organów (np. PGW Wody Polskie, nadzoru budowlanego) w celu uzyskania informacji o skali tego zjawiska, gdyż organy te współdziałały z Urzędem, w przypadku posiadania takich informacji. W **OUG w Krakowie** w przypadku uzasadnionego podejrzenia prowadzenia nielegalnej eksploatacji i wątpliwych inwestycji budowlanych (np. wydobywanie żwiru pod pozorem budowy stawu), Dyrektor OUG zwracał się do odpowiednich organów o przeprowadzenie rozpoznania bądź kontroli.

W **OUG w Kielcach** w okresie objętym kontrolą w 10 miejscach, co do których istniało podejrzenie o prowadzeniu eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji, pracownicy OUG stwierdzili realizowanie różnych zamierzeń inwestycyjnych, tj. budowy stawów (osiem przypadków) oraz budowy budynku gospodarczego i zagospodarowania terenu wokół nieczynnego kamieniołomu (po jednym przypadku). W pięciu z tych spraw nie wszczynano postępowania, w dwóch sprawach postępowanie zostało umorzone, a w kolejnych trzech sprawa pozostawała w trakcie rozpoznawania. Również do **OUG w Gdańsku** wpłynęło łącznie 10 zawiadomień o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopalin, w których – w wyniku podjętych działań rozpoznawczych – pracownicy OUG stwierdzili prowadzenie robót budowlanych i ziemnych (osiem spraw) oraz budowę stawów na podstawie pozwoleń wodnoprawnych (dwie sprawy).

#### Prowadzenie ROG

Ważnym źródłem informacji o miejscach eksploatacji kopalin jest rejestr obszarów górniczych. Stosownie do art. 152a ust. 2 pgg, w PIG prowadzony był rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Rejestr ten zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla<sup>82</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie ROG) obejmował księgę rejestrową oraz zbiór dokumentów i danych (w tym danych przestrzennych) stanowiących podstawę dokonania wpisu i przechowywanych w rejestrze.

Rejestr prowadzony był również w postaci bazy danych w Systemie Gospodarki i Ochrony Bogactw Mineralnych Polski – MIDAS<sup>83</sup>. System ten oprócz informacji o obszarach i terenach górniczych oraz związanych z nimi koncesjach zapewniał także dostęp do danych o złożach kopalin i gospodarce surowcami. Składał się z dwóch zintegrowanych ze sobą części (opisowej i mapowej). W części opisowej ROG zawarte były informacje pochodzące z dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu (tj. m.in. decyzji o udzieleniu koncesji oraz mapy obszaru górniczego i terenu górniczego) m.in. o nazwie obszaru i terenu górniczego oraz jego położeniu, informacje o złożu kopaliny, numerze i przewidywanym terminie ważności koncesji, koncesjobiorcy, a także o właściwym miejscowo organie nadzoru górniczego i organie koncesyjnym.

Część mapowa ROG umożliwiała prezentację obszarów (w tym również archiwalnych<sup>84</sup>) i terenów górniczych na tle pozostałej treści mapy (np. mapy topograficznej). Z poziomu części mapowej, po wybraniu dowolnego obszaru lub terenu górniczego, możliwe było odczytanie przypisanych to tego obiektu atrybutów (m.in. nazwy obszaru/terenu górniczego, daty obowiązywania koncesji, powierzchni obszaru/terenu górniczego oraz nazwy złoża). Kontrola NIK wykazała przypadki, w których dane zamieszczone w ROG nie zawsze były rzetelne. Wynikało to z niewłaściwej realizacji działań PIG, jak również z niewywiązywania się z zadań informacyjnych przez organy koncesyjne.

#### Przypadki nierzetelnych danych w ROG

<sup>82</sup> Dz. U. poz. 1469.

<sup>83</sup> Baza danych MIDAS dostępna była pod adresem <https://geoportal.pgi.gov.pl/midas-web> (dostęp w dniu 8 marca 2023 r.).

<sup>84</sup> Tj. obszarów dla których koncesja wygasła lub została cofnięta.

W Instytucie stwierdzono przypadki nierzetelnego wprowadzania danych do ROG, a mianowicie:

- 11 spośród 21<sup>85</sup> obszarów górniczych zostało wpisanych do ROG, wykreślonych lub dokonano w nich zmian, z przekroczeniem 14-dniowego terminu, przy czym przekroczenie to wyniosło od 2 do 20 dni;
- położenie i status obszaru górniczego Olszany VI widoczne w części mapowej systemu MIDAS były niezgodne z lokalizacją obszaru wskazaną w dokumentacji stanowiącej podstawę wpisu do rejestru oraz statusem wynikającym z części opisowej tego systemu;
- terminy ważności koncesji udzielonych dla obszarów górniczych: Nowa Biała I, Mirowo XIX i Wólka Zapałowska, wskazane w części opisowej i mapowej systemu MIDAS były rozbieżne.

#### Przekazywanie przez organy koncesyjne danych do ROG

W 14<sup>86</sup> z 20 skontrolowanych organów koncesyjnych stwierdzono przypadki przekazywania do PIG dokumentów dotyczących udzielenia, zmiany, cofnięcia, przeniesienia na rzecz innego podmiotu lub wygaśnięcia koncesji z przekroczeniem 14-dniowego terminu. W skrajnych przypadkach przekroczenie wymaganego terminu wyniosło nawet 2200 i 6225<sup>87</sup> dni. Zgodnie z art. 152a ust. 4 pgg organ koncesyjny przekazuje państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, w tym mapy obszarów górniczych. Stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG, dokumenty (w tym kopie decyzji o udzieleniu koncesji, mapy) należy przekazać w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne. Należy zauważyć, że na skutek nieterminowego przekazywania niezbędnych informacji przez organy koncesyjne, prowadzony przez PIG rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla zawierał nieaktualne dane.

#### Przykłady

**W UM Województwa Pomorskiego**, w okresie objętym kontrolą NIK, kopii jednej decyzji dot. koncesji w ogóle nie przekazano do PIG, a kopie sześciu – przekazano do PIG z przekroczeniem 14-dniowego terminu. Opóźnienie wyniosło od dwóch do 499 dni.

**W Starostwie Powiatowym w Sztumie** kopie pięciu decyzji dot. koncesji wraz z wymaganą dokumentacją przekazano do PIG dopiero podczas kontroli NIK. Opóźnienie wyniosło od 15 do 2200 dni.

#### Wydawanie decyzji o wygaśnięciu koncesji ze znacznym opóźnieniem

Kontrola NIK wykazała, że w czterech skontrolowanych urzędach marszałkowskich<sup>88</sup> i sześciu starostwach powiatowych<sup>89</sup> wystąpiły przypadki niewydawania decyzji o wygaśnięciu koncesji lub wydawania ich ze znacznym opóźnieniem<sup>90</sup>. W konsekwencji termin wydania decyzji o wygaśnięciu koncesji był znacznie późniejszy od terminu, do którego obowiązywała koncesja. Zgodnie z art. 38 ust. 1 i 2 pgg organ koncesyjny w drodze decyzji stwierdza wygaśnięcie koncesji w przypadku: upływu czasu, na jaki została udzielona; jeżeli stała się bezprzedmiotowa; likwidacji przedsiębiorcy; jej zrzeczenia się. Niepodejmowanie działań prowadzących do wydania tych decyzji lub podejmowanie ich z opóźnieniem, tłumaczono najczęściej przeoczeniem lub zbyt

<sup>85</sup> Na podstawie próby kontrolnej 40 obszarów górniczych.

<sup>86</sup> UM Województw: Świętokrzyskiego, Pomorskiego, Małopolskiego, Podkarpackiego, Dolnośląskiego; Starostwa Powiatowe w: Kartuzach, Kościerzynie, Sztumie, Brzesku, Tarnowie, Dębicy, Jarosławiu, Tarnobrzegu, Miliczu.

<sup>87</sup> UM Województwa Podkarpackiego.

<sup>88</sup> UM Województw: Pomorskiego, Małopolskiego, Podkarpackiego, Dolnośląskiego.

<sup>89</sup> Starostwa Powiatowe w: Jędrzejowie, Kartuzach, Kościerzynie, Brzesku, Tarnobrzegu, Środzie Śląskiej.

<sup>90</sup> Na potrzeby kontroli badano przypadki, w których czynności mające na celu wydanie decyzji potwierdzającej wygaśnięcie koncesji podejmowano po upływie sześciu miesięcy od terminu obowiązywania koncesji.

dużą liczbą obowiązków. W wyjaśnieniach wskazywano także, że pgg nie określa konkretnego terminu do wydania tej decyzji. NIK zauważa, że przepisy tej ustawy nie precyzują co prawda tego terminu, jednak – zważywszy że informację o wydaniu takiej decyzji organ administracji geologicznej ma obowiązek przekazać do PIG w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna – jej wydanie powinno nastąpić niezwłocznie po zaistnieniu ww. okoliczności. Ponadto na podstawie takiej decyzji następuje wykreślenie obszaru geologicznego z prowadzonego przez PIG rejestru, co ma bezpośredni wpływ na aktualność zawartych w nim danych. NIK wskazuje, że aktualny i kompletny ROG, zwłaszcza w zakresie aktywnych i wygaszanych koncesji na wydobywanie kopalin, jest warunkiem niezbędnym do prowadzenia skutecznego rozpoznania miejsc nielegalnego wydobywania kopalin.

#### Przykłady

**W Starostwie Powiatowym w Środzie Śląskiej** nie podjęto działań mających na celu wydanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie dwóch koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Pomimo tego, że czas obowiązywania koncesji upłynął 31 marca 2021 r. oraz 30 grudnia 2021 r.<sup>91</sup>, pierwsze działania, tj. wysłanie zawiadomień o wszczęciu postępowań administracyjnych podjęto podczas kontroli NIK<sup>92</sup>.

**W UM Województwa Małopolskiego** stwierdzono 12 przypadków (na 38 decyzji), w których od momentu wygaśnięcia koncesji do dnia decyzji potwierdzającej to wygaśnięcie upłynęło ponad sześć miesięcy, np.:

- koncesja wygasła 31 grudnia 2003 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 6 czerwca 2022 r.;
- koncesja wygasła 31 grudnia 2006 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 5 kwietnia 2022 r.;
- koncesja wygasła 31 grudnia 2020 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 17 stycznia 2022 r.;
- koncesja wygasła 31 grudnia 2020 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 18 listopada 2021 r.;
- koncesja wygasła 31 grudnia 2015 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 7 lipca 2020 r.

### 5.3. PRZECIWDZIAŁANIE EKSPLOATACJI KOPALIN BEZ KONCESJI I Z NARUSZENIEM JEJ WARUNKÓW

Istotnym elementem przeciwdziałania eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji i z naruszeniem jej warunków jest sprawowanie skutecznego nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopalinę, a także prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych ukierunkowanych na tę problematykę.

Jedynie w czterech skontrolowanych starostwach powiatowych, proces planowania i przeprowadzania kontroli poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez podmioty wydobywające kopalinę. Dość częste było również niezamieszczenie w BIP skontrolowanych urzędów ogólnego schematu procedur kontroli. Obowiązek ten został zrealizowany jedynie w czterech urzędach jst<sup>93</sup>, a we wszystkich pięciu skontrolowanych OUG takiego schematu nie zamieszczono.

Kontrole przedsiębiorców prowadzących eksploatację kopalin na podstawie udzielonych koncesji były prowadzone w czterech z pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich. Natomiast spośród 15 skontrolowanych starostw powiatowych w ośmiu z nich (53%) prowadzono takie kontrole. Jedynie cztery jednostki administracji geologicznej podczas tych kontroli weryfikowały

<sup>91</sup> Koncesja z 6 lipca 2006 r.

<sup>92</sup> 15 marca 2023 r.

<sup>93</sup> UM Województwa Świętokrzyskiego oraz Starostwa Powiatowe w Kartuzach, Kielcach, Tarnowie i Sztumie.

**Prowadzenie analiz  
prawdopodobieństwa  
naruszenia prawa na  
potrzeby planowania i  
realizacji kontroli  
podmiotów  
prowadzących  
działalność  
wydobyczą**

w terenie, czy przedsiębiorcy prowadzący działalność w oparciu o udzielone koncesje, wydobywali kopaliny w granicach wyznaczonego obszaru górniczego. Tylko w jednym spośród pięciu skontrolowanych OUG prowadzono działania edukacyjne i informacyjne dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin. Nie były one jednak skierowane do szerokiej grupy odbiorców.

Organy koncesyjne są uprawnione do kontroli zgodności wykonywanej działalności gospodarczej z udzieloną koncesją. Kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Spośród wszystkich 20 skontrolowanych jednostek administracji geologicznej<sup>94</sup>, jedynie w ośmiu<sup>95</sup> (40%) proces planowania i przeprowadzania kontroli w całym okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez podmioty wydobywające kopaliny. Analiza nie była wykonywana w jednym spośród pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich oraz w 11 (73%) spośród 15 starostw powiatowych.

#### Przykłady

W **UM Województwa Świętokrzyskiego** wybór przedsiębiorców do kontroli planowych poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez nich działalności. W wykonywanej corocznie analizie stosowano trzy kryteria:

- kryterium I dotyczące nieprawidłowości w sprawozdawczości;
- kryterium II służące do zidentyfikowania ryzyka w obszarach: (1) *wydobycie kopalin* – zagrożeniem jest nieprawidłowa ilość wydobytej kopaliny), (2) *warunki koncesji i przepisy prawa* – ryzykiem jest naruszenie warunków koncesji lub przepisów prawa polegające m.in. na przekroczeniu zakresu wydobycia kopaliny, naruszeniu innych warunków, niepodejmowaniu działalności w terminie, (3) *gospodarka złożem* – zagrożeniem jest nieracjonalne gospodarowanie zasobami kopalin, w tym nieuzasadnione, duże straty w zasobach, niewłaściwe przeklasyfikowanie zasobów; kryterium III, w którym analizy dokonuje się w czterech obszarach: (1) *wydobycie kopalin* – zagrożeniem jest zerowe wydobycie kopaliny oraz zawyżona ilość wydobytej kopaliny, (2) *warunki koncesji i przepisy prawa* – brak danych może oznaczać zaniechanie działalności, (3) *gospodarka złożem* – badanie niezgodności w drukach Z-1, (4) *nieprawidłowości stwierdzone podczas wcześniejszych kontroli* – możliwość prowadzenia dalszej działalności w warunkach naruszeń.

W **Starostwie Powiatowym w Staszowie** do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, nie dokonywano analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Przyczyną braku analiz było nieokreślenie sposobu jej przeprowadzenia. W konsekwencji nie typowano podmiotów do planowych kontroli w zakresie prawidłowości wywiązywania się z warunków udzielonych koncesji. Starosta wyjaśnił, że przyczyną było nieumyślne przeoczenie powyższych obowiązków. Ponadto dodał, że braki te zostały uzupełnione podczas kontroli NIK.

We wszystkich pięciu skontrolowanych OUG dokonywano przedmiotowej analizy.

#### Przykłady

W **OUG w Gdańsku** typowano przedsiębiorców do kontroli po uprzednim przeprowadzeniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, o której mowa w art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, której sposób przeprowadzenia ustalał Dyrektor OUG. Przygotowując corocznie plany pracy, OUG stosowało kryteria wyboru przedsiębiorców do kontroli z uwzględnieniem m.in. wielkości zakładów górniczych oraz rocznego wydobycia, sposobu prowadzenia eksploatacji, liczby eksploatowanych maszyn i urządzeń, występujących zagrożeń naturalnych, technicznych i środowiskowych oraz częstotliwości przeprowadzania kontroli np. w odkrywkowych zakładach górniczych: prowadzących eksploatację przy użyciu materiałów wybuchowych – dwie kontrole rocznie, w zakładach prowadzących wydobywanie przy użyciu dużej liczby maszyn i urządzeń – jedna kontrola rocznie.

W **OUG w Kielcach** sporządzanie planu kontroli poprzedzone było analizami dokonywanymi przez poszczególnych pracowników inspekcyjno-technicznych w zakresie ich specjalności z uwzględnieniem prawdopodobieństwa naruszenia prawa starostwa powiatowe (w Jarosławiu, Jędrzejowie, Miliczu i Srodzie Śląskiej).

w ramach wykonywania działalności oraz zidentyfikowania obszarów, w których naruszenie przepisów jest największe. Na podstawie tych analiz pracownicy przedkładali kierownictwu OUG propozycje do planu kontroli, przy ustalaniu którego uwzględniano m.in.: strategię działania urzędów górniczych, skalę zagrożeń występujących w urzędach górniczych, wielkość wydobycia i liczbę zatrudnionych pracowników, datę ostatniej kontroli zakładu górniczego oraz wyniki ostatniej kontroli zakładu górniczego.

**Zamieszczenie na stronie BIP urzędu ogólnego schematu kontroli**

Stosownie do art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców organ kontroli jest zobowiązany do zamieszczenia w BIP na swej stronie internetowej ogólnego schematu procedur kontroli. Obowiązek ten nie został zrealizowany w żadnym z pięciu skontrolowanych OUG<sup>96</sup>. W przypadku organów administracji geologicznej schematy zostały zamieszczone przez jeden<sup>97</sup> ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich oraz przez cztery starostwa powiatowe<sup>98</sup>.

NIK wskazuje, że obowiązek publikowania ogólnego schematu procedur kontroli jest wyrazem realizacji zasad wyrażonych w rozdziale pierwszym ustawy Prawo przedsiębiorców, tj.: pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 12), pewności prawa (art. 14) i udzielania informacji (art. 15)<sup>99</sup>. Wprawdzie ustawodawca nie określił precyzyjnie co należy rozumieć przez taki schemat, należy jednak oczekiwać, że będzie miał on czytelną formę, pozwalającą przedsiębiorcy, w przystępny sposób, zapoznać się z procedurą kontroli oraz powinien on móc przeprowadzić przedsiębiorcę przez poszczególne etapy kontroli<sup>100</sup>.

**Kontrole podmiotów prowadzących eksploatację kopalni na podstawie udzielonych koncesji realizowane przez OUG**

W latach 2019-2023 (do 30 kwietnia) w pięciu skontrolowanych OUG przeprowadzono łącznie 1077 kontroli w zakresie gospodarki złożami kopalni u przedsiębiorców prowadzących ich eksploatację na podstawie udzielonych koncesji.

W **OUG w Kielcach** w latach 2019-2022 przeprowadzono łącznie 219 kontroli planowych (81 w 2019r., 42 w 2020 r., 37 w 2021 r. oraz 59 w 2022 r.). W wyniku prowadzonych w zakładach górniczych 92 kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości, z czego w 27 zakładach dotyczyły one naruszenia warunków koncesji, a w 14<sup>101</sup> naruszone zostały pionowe lub poziome granice wyznaczonego w koncesji obszaru górniczego.

W **OUG we Wrocławiu** w latach 2019-2023 (do 13 marca) przeprowadzono łącznie 385 kontroli, z tego: w 2019 r. przeprowadzono 78 kontroli planowych; w 2020 r. – 73 kontrole planowe i dwie kontrole sprawdzające; w 2021 r. – 96 kontroli planowych i siedem kontroli doraźnych; w 2022 r. przeprowadzono 104 kontrole planowe, jedną kontrolę doraźną oraz dwie kontrole związane z rekultywacją terenu; w 2023 r. przeprowadzono 19 kontroli planowych i trzy kontrole doraźne. Podczas 50 z tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości, w tym w ośmiu naruszenie warunków koncesji. Dodatkowo w trakcie jednej z kontroli ujawniono eksploatację kopalni bez wymaganej koncesji.

W **OUG w Gdańsku** w poszczególnych latach 2019-2023 (do 24 kwietnia) przeprowadzono łącznie 203 kontrole dotyczące gospodarki złożami kopalni, odpowiednio: 44, 33, 35, 59 i 32<sup>102</sup>. Kontrole te obejmowały m.in. zagadnienia związane z prowadzeniem działalności wydobywczej zgodnie z warunkami obowiązujących koncesji. Podczas 31 kontroli stwierdzono naruszenie tych

<sup>96</sup> Ustaleń w tym zakresie dokonano wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli w jednostce.

<sup>97</sup> UM Województwa Świętokrzyskiego.

<sup>98</sup> Starostwa Powiatowe w Kartuzach, Kielcach, Tarnowie i Sztumie.

<sup>99</sup> Por. A. Żywicka [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, *Komentarz do ustawy - Prawo przedsiębiorców [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 47.

<sup>100</sup> Por. A. Kraszewski, M. Szeplik [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, art. 47.

<sup>101</sup> W dwóch z tych kontroli naruszenie dotyczyło wydobycia i zdejmowania nadkładu poza obszarem górniczym.

<sup>102</sup> W tym 11 kontroli na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK.

warunków, w tym w 22 z nich stwierdzono przekroczenie granic wyznaczonego w koncesjach obszaru górniczego.

W **OUG w Krośnie** przeprowadzono 134 kontrole w zakresie gospodarki złożami kopalini<sup>103</sup>, z tego: 22 w 2019 r., 28 w 2020 r., 33 w 2021 r., 53 w 2022 r. i 11 w I kwartale 2023 r. W wyniku tych kontroli w jednym przypadku stwierdzono naruszenie warunków koncesji, polegające na przekroczeniu w 2017 r. dopuszczalnej ilości 20 tys. m<sup>3</sup> wydobycia kopalini; w 18 przypadkach stwierdzano nieprawidłowości niezwiązane bezpośrednio z eksploatacją kopalini<sup>104</sup>, a dotyczące przede wszystkim funkcjonowania zakładów górniczych; w trzech przypadkach nieprawidłowości te dotyczyły eksploatacji kopalini z naruszeniem granic obszaru górniczego (eksploatacji dokonywano poza granicami obszaru górniczego); w dziewięciu przypadkach nieprawidłowości te dotyczyły eksploatacji kopalini w sposób naruszający pasy ochronne ustanowione dla: nieruchomości sąsiednich, cieków wodnych, dróg lub napowietrznej linii energetycznej. W pozostałych 116 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

W **OUG w Krakowie** w latach 2019-2023 przeprowadzono łącznie 123 kontrole dotyczące gospodarki złożami kopalini u przedsiębiorców, tj. w 2019 r. – 22 kontrole (21 planowe i jedna sprawdzająca), w 2020 r. – 20 (19 planowych i jedna doraźna), w 2021 r. – 44 (42 planowych i dwie doraźne), w 2022 r. – 33 (29 planowych i cztery doraźne) i 2023 r. – cztery planowe. W 21 z tych kontroli stwierdzono przekroczenie zakresu eksploatacji oraz prowadzenie eksploatacji poza obszarem górniczym. Do najczęściej stwierdzanych nieprawidłowości podczas kontroli gospodarki złożami kopalini należały:

- naruszenie pasów ochronnych,
- eksploatacja kopalini z naruszeniem granic obszaru górniczego,
- niezachowanie parametrów skarp,
- dopuszczenie do pracy w ruchu zakładów górniczych pracowników nieposiadających wymaganych szkoleń i badań lekarskich,
- niewyznaczenie w terenie punktów załamania granic obszaru górniczego,
- prowadzenie ruchu odkrywkowego zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu ruchu oraz/lub bez nadzoru ze strony kierownika ruchu.

**Zróznicowana liczba kontroli podmiotów wydobywających kopalini prowadzonych przez organy koncesyjne**

Cztery<sup>105</sup> spośród pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich prowadziły kontrole przedsiębiorców prowadzących eksploatację kopalini na podstawie udzielonych koncesji. Urzędy te w okresie objętym kontrolą przeprowadziły łącznie 117 kontroli (od 12 przeprowadzonych przez pracowników UM Województwa Dolnośląskiego do 64 zrealizowanych przez pracowników UM Województwa Pomorskiego). Natomiast spośród 15 skontrolowanych starostw powiatowych jedynie osiem (53%) prowadziło kontrole<sup>106</sup> przedsiębiorców prowadzących eksploatację kopalini na podstawie udzielonych koncesji. Liczba kontroli w poszczególnych starostwach powiatowych była zróżnicowana i wahała się od 31 kontroli zrealizowanych przez Starostwo Powiatowe w Dębicy do jednej przeprowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Kielcach i Staszowie.

#### Infografika nr 5

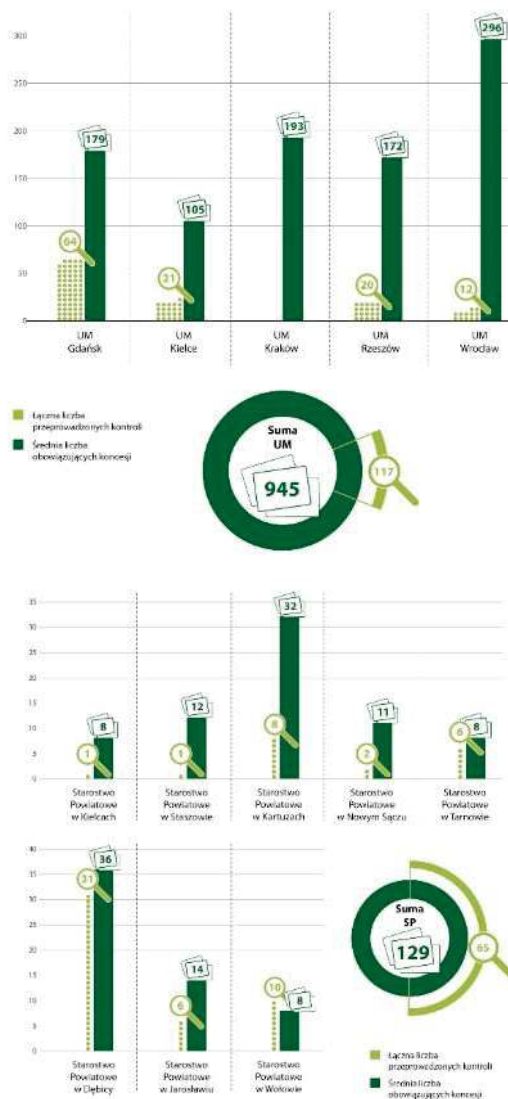
Liczba przeprowadzonych przez urzędy marszałkowskie i starostwa powiatowe kontroli przedsiębiorców prowadzących eksploatację kopalini na podstawie udzielonych koncesji, na tle średniej liczby koncesji obowiązujących w okresie objętym kontrolą

<sup>103</sup> W tym uwzględniające zagadnienia miernictwa górniczego, górnictwa odkrywkowego oraz środowiska.

<sup>104</sup> Nie dotyczyły one naruszenia granic obszaru górniczego lub pasów ochronnych.

<sup>105</sup> UM Województw: Dolnośląskiego, Podkarpackiego, Pomorskiego i Świętokrzyskiego.

<sup>106</sup> Łącznie w okresie objętym kontrolą w jednostkach tych przeprowadzono 65 kontroli.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

W jednostkach administracji geologicznej, które nie prowadziły kontroli podmiotów wydobywających kopaliny na podstawie koncesji wskazywano, że wynikało to m.in. z braku odpowiedniego sprzętu do kontroli czy nadmiernej liczby obowiązków geologa. Ponadto starostowie wyjaśniali, że prowadzenie tych kontroli jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem organów jst.

**Przykład**

**Starosta Milicki** wyjaśnił, że: *jako organ uprawniony do kontroli, może ją przeprowadzić w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę. Jednocześnie ustawodawca nie narzuca organowi koncesyjnemu częstotliwości i liczby przeprowadzonych kontroli, ale daje taką możliwość, jeżeli są ku temu przesłanki. W związku z brakiem skarg i wniosków w latach 2019-2022, w tym zakresie, nie były podejmowane działania kontrole podmiotów gospodarczych, które na podstawie koncesji udzielonej przez organ koncesyjny, jakim jest Starosta, wykonują działalność gospodarczą regulowaną pgg. Natomiast odnosząc się do roku 2023, jest dopiero początek marca, więc nie można z góry założyć, iż nie zostaną przeprowadzone żadne kontrole.*



**Sposób prowadzenia weryfikacji wydobywania kopaliny w granicach wyznaczonego w koncesji obszaru górniczego**

W czterech<sup>107</sup> spośród pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich weryfikowano, czy przedsiębiorcy prowadzący działalność wydobywczą w oparciu o udzielone koncesje, wydobywali kopaliny w granicach wyznaczonego obszaru górniczego. Weryfikacja ta opierała się przede wszystkim na analizie danych z operatu ewidencyjnego złóż kopaliny, informacji zawartych w zestawieniach zmian zasobów złóż i/lub informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę. Dodatkowo do sprawdzenia prawidłowości prowadzenia wydobywania, pracownicy **UM Województwa Pomorskiego** podczas wykonywanych kontroli wykorzystywali funkcjonalność odbiornika GPS.

Spośród 15 skontrolowanych starostw powiatowych, w 10<sup>108</sup> z nich weryfikowano, czy w okresie objętym kontrolą przedsiębiorcy prowadzący działalność wydobywczą w oparciu o udzielone koncesje, eksploatowali kopaliny w granicach wyznaczonego obszaru górniczego. W pięciu z tych starostw powiatowych<sup>109</sup> weryfikacja ta prowadzona była w trakcie kontroli przedsiębiorców, z czego w dwóch z nich<sup>110</sup> jedynie jednokrotnie w okresie objętym kontrolą. W sześciu starostwach powiatowych odbywało się to na podstawie dostarczanych przez przedsiębiorców informacji o ilości wydobytej kopaliny oraz uproszczonych zestawień zmian zasobów złoża. W **Starostwie Powiatowym w Środzie Śląskiej** weryfikacja taka była uzupełniona o analizę ortofotomapy<sup>111</sup> zamieszczonej w geoportalu z granicami złóż, obszarów i terenów górniczych zamieszczonych w bazie danych MIDAS.

W ocenie NIK prowadzenie weryfikacji wydobywania kopaliny w granicach wyznaczonego w koncesji obszaru górniczego jedynie w oparciu o dokumentację przedkładaną przez przedsiębiorcę jest działaniem niewystarczającym dla zidentyfikowania przypadków prowadzenia eksploatacji poza tym obszarem. Na powyższe wskazują również wyniki kontroli przeprowadzonych przez OUG na zlecenie NIK, szerzej opisane w dalszej części informacji.

#### Przykłady

Geolog Wojewódzka w **UM Województwa Małopolskiego** wyjaśniła, że *organ koncesyjny nie posiada instrumentów prawnych umożliwiających żądanie od przedsiębiorcy przedstawiania map w szczególności wyrobisk górniczych ilustrujących postęp prowadzonego wydobywania, które to mapy byłyby wiarygodnym nośnikiem danych umożliwiających stwierdzenie, czy przedsiębiorca prowadzący działalność wydobywczą w oparciu o udzieloną koncesję, wydobywał kopalinę w granicach wyznaczonego obszaru górniczego.*

W **Starostwie Powiatowym w Dębicy** geolog powiatowy weryfikował granice obszaru górniczego ustanowionego w koncesji. Odbywało się to podczas kontroli w oparciu o „ustalenia wizualne”, tj. o wyznaczone geodezyjne punkty załamania obszaru górniczego zastabilizowane w terenie, a także analizę map obmiaru wyrobisk górniczych, sporządzanych przez uprawnionego geodetę. W ramach czynności kontrolnych geolog powiatowy sprawdzał także, czy zostały zachowane w granicach obszaru górniczego wymagane pasy ochronne, jeśli taki obowiązek wynikał z warunków udzielonej koncesji.

W **Starostwie Powiatowym w Brzesku** nie weryfikowano, czy przedsiębiorcy prowadzący działalność wydobywczą w oparciu o udzieloną koncesję, wydobywali kopalinę w granicach wyznaczonego obszaru górniczego. Geolog powiatowa wskazała, że ocena stanu faktycznego w zakresie oceny wydobywania kopaliny w granicach wyznaczonego obszaru górniczego wiąże się z koniecznością posiadania specjalistycznego sprzętu, zatrudnienia do tego celu uprawnionego mierniczego górniczego i uprawnionego geodety. Starosta nie dysponuje możliwościami wykonania tych czynności we własnym zakresie i nie posiada środków finansowych na powierzenie ich innym podmiotom czy osobom trzecim.

W **Starostwie Powiatowym w Kartuzach**, zgodnie z wyjaśnieniami pracowników realizujących kontrole, w trakcie kontroli miejsc wydobywania kopaliny każdorazowo weryfikowano, czy działalność wydobywczą prowadzona była w granicach obszaru górniczego. Weryfikacji dokonywano w oparciu o trwałe oznaczenia punktów załamania obszaru górniczego w terenie oraz analizowane przed przystąpieniem do kontroli zdjęcia lotnicze z geoportalu i innych dostępnych portali. Wielkość kątów nachylenia skarp roboczych określana była szacunkowo, w oparciu o doświadczenie kontrolujących, m.in. biorąc pod uwagę stromiznę skarpy, osypywanie skarpy, widoczne ślady erozji wodnej charakterystyczne dla zbyt stromych skarpy.

<sup>111</sup> Ortofotomapa jest to rastrowy obraz powierzchni terenu, powstały w wyniku przetworzenia zdjęć lotniczych lub satelitarnych.

W **Starostwie Powiatowym w Tarnobrzegu** nie weryfikowano realizowania wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego, wyznaczonego w udzielonej koncesji. Starosta Tarnobrzezki uzasadnił powyższe m.in. brakiem zgłoszeń ze strony mieszkańców, władz gmin, Policji czy właściwego organu górniczego o nieprawidłowościach związanych z eksploatacją kopalini – kierując się zasadą określoną w art. 10<sup>112</sup> ustawy Prawo przedsiębiorców – nie miał podstaw do weryfikowania realizowanego wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego.

Naruszenie granic obszaru górniczego (zarówno pionowych jak i poziomych) stwierdzono natomiast podczas czterech kontroli przeprowadzonych przez pracowników **UM Województwa Świętokrzyskiego**. W **UM Województwa Podkarpackiego** taką nieprawidłowość ustalono w trakcie jednej z kontroli, w **UM Województwa Dolnośląskiego** – w wyniku dwóch kontroli, a w **UM Województwa Pomorskiego** – w sześciu. Pracownicy skontrolowanych starostw powiatowych naruszenie granic obszaru górniczego stwierdzili podczas trzech kontroli<sup>113</sup>.

#### Rażące naruszenie warunków koncesji

W wyniku kontroli przedsiębiorców prowadzonych przez cztery urzędy marszałkowskie (z pięciu objętych kontrolą NIK) stwierdzono łącznie siedem przypadków rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji. W sprawach tych, stosownie do art. 139 ust. 1, 2 i 3 pkt 3 pgg, przedsiębiorcy zostali zobowiązani do uiszczenia opłaty dodatkowej, stanowiącej pięciokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny.

W **UM Województwa Dolnośląskiego** zidentyfikowane przypadki dotyczyły eksploatacji kopaliny poza granicami obszaru górniczego i w związku z powyższym na dwóch przedsiębiorców nałożone zostały opłaty dodatkowe w wysokości odpowiednio 43 981 zł oraz 64 911 zł. W **UM Województwa Podkarpackiego** w wyniku jednej z kontroli za rażące naruszenie warunków określonych w koncesji uznano prowadzenie robót górniczych poza granicami obszaru górniczego, w ten sposób ze złoża wydobyte zostało 5010,77 ton (2 444,28 m<sup>3</sup>) kopaliny towarzyszącej (gliny pylastej). Naliczona opłata dodatkowa wyniosła 8644 zł. W **UM Województwa Świętokrzyskiego** w jednej sprawie w związku ze stwierdzeniem przekroczenia podczas eksploatacji złoża wyznaczonych w koncesji granic obszaru górniczego, wszczęto postępowanie w sprawie ustalenia należnej opłaty dodatkowej. W **UM Województwa Pomorskiego** geolog wojewódzki, w okresie objętym kontrolą, wydał trzy decyzje w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej. Decyzje te dotyczyły prowadzenia wydobycia kopaliny poza obszarem górniczym (jedna decyzja) oraz poniżej spągu udokumentowanego złoża (dwie decyzje). W związku z powyższym na przedsiębiorców zostały nałożone opłaty dodatkowe w wysokości łącznie 1261,8 tys. zł. Geolog wojewódzki nie ustalił natomiast opłaty dodatkowej w dwóch przypadkach, chociaż zachodziła przesłanka, o której mowa w art. 139 ust. 1 pgg, tj. wykonywania działalności z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji. Łączna kwota nienaliczonych opłat dodatkowych wyniosła 640,58 tys. zł.

#### Przykład

W **UM Województwa Pomorskiego** geolog wojewódzki, pomimo wymogu wynikającego z art. 139 ust. 1, 2 i 3 pkt 3 pgg, nie ustalił opłat dodatkowych w łącznej wysokości **640,58 tys. zł** w stwierdzonych w okresie objętym kontrolą dwóch przypadkach wykonywania działalności z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji.

W obu przypadkach z rażące naruszenie warunków określonych w koncesji polegało na wydobyciu kopaliny przez przedsiębiorców poniżej spągu udokumentowanego złoża.

Z wyjaśnień geologa wojewódzkiego, odpowiedzialnego za ustalenie opłat dodatkowych w drodze decyzji, wynikało że:

- w pierwszym przypadku nie nałożył na przedsiębiorcę opłaty dodatkowej za kopalinę wydobytą w latach 2017-2019, ponieważ naruszenia zostały

<sup>113</sup> Po jednej kontroli w starostwach powiatowych w: Kielcach, Staszowie i Wołowie.

usunięte, koncesja została przeniesiona i został sporządzony dodatek do dokumentacji,

- w drugim przypadku po analizie operatu ewidencyjnego odstąpił od wymierzenia przedsiębiorcy opłaty dodatkowej za kopalinę wydobytą w 2020 r., ponieważ przegłębienia eksploatacji poniżej spągu nie potraktował jako rażącego naruszenie koncesji,
- przedsiębiorcy stali na stanowisku, że przekroczenie granic należy potraktować jako dokładniejsze rozpoznanie złoża, co potwierdzili sporządzonym dodatkiem do dokumentacji geologicznej złoża. Taka sytuacja jest, jego zdaniem, dopuszczalna i wynika z racjonalnej gospodarki złożem.

Dodał również, że nie ma ustawowo skatalogowanego zbioru naruszeń warunków koncesji, które kwalifikuje się jako rażące.

NIK zwraca uwagę, że podstawą działalności uprawniającej do wydobywania kopalin jest koncesja, która m.in. wyznacza przestrzeń, w której przedsiębiorca może realizować swoje uprawnienie. Przekroczenie tej przestrzeni (w tym przypadku wydobywanie kopaliny poniżej spągu udokumentowanego złoża) w sytuacji, gdy nie mają miejsca okoliczności niezależne od przedsiębiorcy zawsze musi być traktowane jako rażące naruszenie warunków koncesji. Ustawodawca w pgg nie przewidział żadnych okoliczności dopuszczających możliwość odstąpienia od ustalenia opłaty dodatkowej. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że samo wydobywanie kopaliny poza obszarem górniczym stanowi rażące naruszenie warunków koncesji<sup>114</sup>.

Kontrole realizowane przez pracowników pięciu starostw powiatowych wykazały łącznie pięć przypadków rażącego naruszenia przez przedsiębiorców warunków określonych w koncesji. Łączna ustalona kwota należnej opłaty dodatkowej z tytułu rażącego naruszenia koncesji wyniosła 97 287 zł. W czterech<sup>115</sup> z tych przypadków, stosownie do art. 139 ust. 1, 2 i 3 pkt 3 pgg, organ koncesyjny prawidłowo ustalił opłatę dodatkową, jednakże w **Starostwie Powiatowym w Kartuzach** opłatę dodatkową wyliczono niezgodnie z art. 139 ust. 4 pgg, przyjmując stawkę opłaty eksploatacyjnej inną niż obowiązująca w dniu wszczęcia postępowania. Ponadto w starostwie tym do 12 maja 2023 r. nie podjęto działań w celu ustalenia opłaty dodatkowej, w związku z uzyskaniem w dniu 30 stycznia 2019 r. informacji z OUG w Gdańsku o wykonywaniu przez przedsiębiorcę działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji polegającej na przekroczeniu przy wykonywaniu robót górniczych granic obszaru górniczego.

**Działania pokontrolne podejmowane wobec przedsiębiorców, u których w toku prowadzonych kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości oraz egzekwowanie wykonania nałożonych obowiązków**

Po przeprowadzonych kontrolach, w przypadku stwierdzenia naruszeń, wszystkie skontrolowane OUG, zgodnie z art. 171 ust. 1 pgg, stosowały możliwe do wykorzystania środki pokontrolne, tj. odpowiednio:

- nakazywały 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;
- w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, w całości lub w części wstrzymywały ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń;
- nakazywały podjęcie niezbędnych środków profilaktycznych;
- nakazywały dokonanie określonych czynności, niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego, innych niż środki profilaktyczne.

#### Przykład

W **OUG w Kielcach** spośród 40 kontroli objętych analizą w ramach próby kontrolnej, w 29 z nich, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, wydane zostały łącznie 54 decyzje, w tym:

- 30 decyzji nakazujących 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;
- 10 decyzji w całości lub w części wstrzymujących ruch kontrolowanego zakładu (dziewięć decyzji) lub jego urządzeń (jedna decyzja), wraz z określeniem warunków wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzenia, w związku ze stwierdzeniem bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska;
  - jedną decyzję nakazującą podjęcie niezbędnych środków profilaktycznych;
  - 13 decyzji nakazujących dokonanie określonych czynności, niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego.
- Ponadto w związku ze stwierdzonymi uchybieniami pracownicy **OUG w Kielcach**:
- nałożyli na osoby odpowiedzialne za popełnione wykroczenie łącznie 16 grzywn w postaci mandatu karnego;
  - w dwóch przypadkach zastosowali inne środki oddziaływania wychowawczego (pouczenie i ostrzeżenie), o których mowa w art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>116</sup>;
  - po 16 przeprowadzonych kontrolach wobec osób odpowiedzialnych skierowano również wnioski o ukaranie za popełnione wykroczenie do właściwego miejscowo sądu rejonowego. W ośmiu przypadkach pomimo stwierdzenia naruszenia w prowadzonej działalności warunków udzielonej koncesji, nie poinformowano organów właściwych w sprawach o wykroczenia.

Skontrolowane OUG w większości przypadków dysponowały informacjami o sposobie realizacji obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę. Stwierdzono jednak, że w dwóch OUG<sup>117</sup> w przypadku łącznie 45 spraw, w których informacje takie nie wpłynęły do OUG lub podmioty kontrolowane poinformowały tylko o częściowym ich wykonaniu, organ nie zweryfikował i nie wyegzekwował ich wykonania.

W **OUG w Gdańsku** dotyczyło to 34 skontrolowanych przedsiębiorców, natomiast w **OUG w Kielcach** – 11 decyzji, w których dodatkowo zamieszczono informację o konieczności przedłożenia przez przedsiębiorcę informacji o wykonaniu wskazanych obowiązków. Ponadto w OUG w Kielcach w dwóch przypadkach weryfikacja wykonania nałożonych obowiązków przez OUG nastąpiła odpowiednio po 1057 i 428 dniach od dnia wydania decyzji.

W pozostałych OUG informacje o stanie realizacji nałożonych obowiązków uzyskiwano m.in. poprzez przeprowadzenie następnej kontroli u przedsiębiorcy w tym samym zakresie, zatwierdzenie dodatku do planu ruchu zakładu górniczego oraz w oparciu o pisemne informacje kierowane przez przedsiębiorców.

W **UM Województwa Świętokrzyskiego** 11 spośród 13 przedsiębiorców, których zobowiązano do podjęcia wskazanych działań, poinformowało Urząd o realizacji zaleceń lub przedłożyło wymagane dokumenty, w tym jeden dopiero po wezwaniu go do przesłania informacji o sposobie usunięcia uchybień. W dwóch przypadkach Urząd, w związku z nieudzieleniem przez przedsiębiorców informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych, nie podjął żadnych działań w celu ich uzyskania.

W **UM Województwa Pomorskiego** w każdym wymaganym przypadku Urząd wzywał przedsiębiorcę do usunięcia uchybień lub przedsiębiorca zobowiązał się do tego w trakcie kontroli. Przeważnie przedsiębiorcy informowali o usunięciu naruszeń lub rozbieżności. W przypadkach braku takich informacji dokonywano powtórnej kontroli, a w jednym przypadku cofnięto przedsiębiorcy koncesję. Natomiast w **UM Województwa Dolnośląskiego i Podkarpackiego** przedsiębiorcy, w przypadku stwierdzenia uchybień, byli wzywani do złożenia wyjaśnień i/lub przedstawienia stosownych dokumentów i z nałożonego obowiązku każdorazowo się wywiązywali.

<sup>116</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.

<sup>117</sup> OUG w Gdańsku i w Kielcach.

W pięciu spośród ośmiu skontrolowanych starostw powiatowych, w których w wyniku zrealizowanych kontroli stwierdzono nieprawidłowości nie było problemów z uzyskaniem od przedsiębiorców informacji o realizacji zaleceń lub z przekazaniem przez nich wymaganych dokumentów. Jedynie w **Starostwie Powiatowym w Dębicy** przedsiębiorca w wyznaczonym terminie takiej informacji nie przedłożył. Kolejna kontrola przeprowadzona u tego przedsiębiorcy potwierdziła brak usunięcia naruszeń. W związku z powyższym Starosta na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 pgg cofnął przedsiębiorcy bez odszkodowania koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża.

**Analiza informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz egzekwowanie obowiązku jej przedłożenia**

We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich oraz starostwach powiatowych poddawano analizie składane przez przedsiębiorców informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny. Zakres prowadzonej analizy był zróżnicowany – zależny od wykazanych w nich informacji i polegał m.in. na:

- zweryfikowaniu poprawności i kompletności wypełnienia formularza;
- zweryfikowaniu czy dane dotyczące stanu zasobów były zgodne z danymi w przedłożonymi za rok poprzedni;
- zweryfikowaniu zgodności wykazanego ubytku ogółem z ubytkiem z tytułu eksploatacji;
- porównaniu danych dotyczących ilości wydobytej kopaliny, przedstawionych w zestawieniu z danymi zawartymi w półrocznych informacjach dotyczących wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej;
- porównaniu danych zawartych w zestawieniu z informacjami z operatu ewidencyjnego i faktycznego obmiaru wyrobiska.

W przypadku stwierdzenia braków lub rozbieżności w złożonych informacjach, organ koncesyjny, w większości przypadków, wzywał przedsiębiorców do ich uzupełnienia oraz przedłożenia dodatkowych dokumentów potwierdzających poprawność przedstawionych danych (np. operatu ewidencyjnego zasobów złoża).

Większość przedsiębiorców wywiązywało się z obowiązku określonego w art. 101 ust. 8 pgg, polegającego na corocznym (w terminie do dnia 15 marca) przekazywaniu właściwemu organowi koncesyjnemu informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny. Spośród 150 informacji, które wpłynęły do urzędów marszałkowskich 116 (77%) zostało złożonych w ww. terminie, kolejne 32 – po upływie jednego do 113 dni od tego terminu<sup>118</sup>. Natomiast jeden przedsiębiorca nie złożył dwóch kolejnych informacji. Na podstawie dokumentów dotyczących wysokości opłat za wydobytą kopalinę, złożonych na wezwanie urzędu, stwierdzono, że przedsiębiorca nie prowadził wydobycia kopaliny.

**Przykład**

W **UM Województwa Pomorskiego** w dziesięciu przypadkach niedopełnienia przez przedsiębiorców obowiązku określonego w art. 101 ust. 8 pgg, dotyczącego przekazania organowi koncesyjnemu informacji o zmianach zasobów, geolog wojewódzki nie przeprowadził czynności wyjaśniających ani nie złożył zawiadomień do Policji lub prokuratury, pomimo że zgodnie z art. 183 pgg, niedopełnienie ww. obowiązku stanowiło wykroczenie. Dotyczyło to przedsiębiorcy, który nie złożył informacji za 2019 i 2020 r. oraz sześciu przedsiębiorców, którzy złożyli informacje po wymaganym terminie (trzech informacji za 2019 r., czterech informacji za 2020 r. i dwóch informacji za 2021 r.).

W **Starostwie Powiatowym w Kościerzynie i w Kartuzach** odpowiednio w trzech<sup>119</sup> i ośmiu<sup>120</sup> przypadkach nie wyegzekwowano od przedsiębiorców wywiązania się z obowiązku złożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, w tym nie wezwano ich, w drodze postanowienia, do usunięcia naruszeń, na podstawie art. 37 ust. 1 pgg, a także nie zawiadomiono organu właściwego w sprawach o wykroczenia o podejrzeniu popełnienia czynu z art. 183 pgg, zgodnie z którym, kto nie dopełnia ciążących na nim obowiązków w zakresie m.in. przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, podlega karze grzywny.

<sup>118</sup> Ustaleń w tym zakresie dokonano w urzędach marszałkowskich w oparciu o próbę kontrolną 30 informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny.

<sup>119</sup> Spośród 17 badanych w ramach próby kontrolnej.

<sup>120</sup> Spośród 52 badanych w ramach próby kontrolnej.

Natomiast spośród 581 informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, które powinny wpłynąć do skontrolowanych starostw powiatowych w okresie objętym kontrolą, 408 (70%) wpłynęło w terminie określonym w art. 101 ust. 8 pgg, 130 (22%) po upływie tego terminu, a 43 informacje nie zostały złożone. W trzech skontrolowanych starostwach powiatowych<sup>121</sup> stwierdzono, że analiza i weryfikacja składanych informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny była prowadzona w sposób nierzetelny. Kontrola NIK wykazała, że złożone w tych jednostkach informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny: [1] nie zawierały kompletnych danych dotyczących wydobycia kopaliny, niewskazania nazwy, adresu i/lub NIP przedsiębiorcy, a także pełnej nazwy złoża, [2] nie zawierały podpisu lub czytelnego podpisu przedsiębiorcy, [3] wskazywały na wydobycie kopaliny ze złoża w ilości większej niż ustalony w koncesji limit roczny wydobycia, [4] zawierały dane dotyczące rocznego wydobycia kopaliny, niezgodne z danymi w tym zakresie zawartymi w półrocznych informacjach dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę, przy czym w starostwie powiatowym brak było wiedzy, które dane były prawidłowe, [5] nie zostały złożone na obowiązującym formularzu, którego wzór został określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny<sup>122</sup>; [6] kolejno następujące po sobie roczne informacje zawierały różniące się dane w zakresie stanu złoża na koniec tego samego roku.

#### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Kartuzach** spośród 44 złożonych przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny:

- 17 (39%) nie zostało złożonych na obowiązującym formularzu, którego wzór został określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny;
- 39 (89%) nie zostało wypełnionych kompletnie. Dotyczyło to m.in.: niewskazania nazwy, adresu i/lub NIP przedsiębiorcy, a także pełnej nazwy złoża. Ponadto, zestawienia te zawierały niepełne dane dotyczące wydobycia brak podpisu przedsiębiorcy;
- w siedmiu przypadkach przedsiębiorcy wykazali w kolejno następujących po sobie rocznych informacjach różne dane w zakresie stanu zasobu złoża na koniec tego samego roku, co jedynie w czterech przypadkach wynikało z zatwierdzonych zmian granic geologicznych złóż;
- dane dotyczące rocznego wydobycia kopaliny w 11 informacjach nie korespondowały z danymi zawartymi w 22 półrocznych informacjach dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę, o których mowa w art. 137 pgg;
- w jednym przypadku przedsiębiorca wykazał wydobycie kopaliny ze złoża w ilości większej niż ustalony w koncesji roczny limit wydobycia.

W jednym ze starostw powiatowych kierowano do podmiotów korzystających z koncesji na wydobycie kopaliny pisma przypominające o terminowym przekazywaniu wymaganych informacji.

#### Dobra praktyka

W **Starostwie Powiatowym w Dębicy** geolog powiatowy corocznie w okresie objętym kontrolą, kierował do wszystkich przedsiębiorców, dla których Starosta Dębicki był organem koncesyjnym pisemne informacje przypominające o:

- obowiązku wnoszenia opłat eksploatacyjnych za wydobywane kopaliny;
- obowiązujących formularzów i stawek eksploatacyjnych ustalonych przez Ministra Klimatu i Środowiska;
- obowiązku corocznego sporządzania operatów ewidencyjnych zmian zasobów złoża i przekazywania do Starostwa i PIG.

<sup>121</sup> Starostwa Powiatowe w Kartuzach, Kościerzynie i Sztumie.

<sup>122</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 998.

### Weryfikacja informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej

W każdym z pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich oraz 15 starostw powiatowych analizowano składane przez przedsiębiorców informacje o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej. Proces weryfikacji tych informacji polegał przede wszystkim na sprawdzeniu kompletności przedłożonych dokumentów, prawidłowości zastosowanej stawki opłaty eksploatacyjnej i wyliczonej na tej podstawie wysokości należnej opłaty, a także terminowości i poprawności dokonywanych wpłat na rachunki bankowe właściwych organów (NFOŚiGW i gmina). W procesie weryfikacji składanych informacji analizowano również zadeklarowaną przez przedsiębiorcę ilość wydobytej kopaliny stanowiącą podstawę naliczenia opłat eksploatacyjnych z rzeczywistą wielkością wydobycia kopaliny, ustaloną na podstawie obmiaru geodezyjnego wykazanego w operacie ewidencji zmian zasobów oraz z zestawieniem zmian zasobów złoża. Proces weryfikacji nie zawsze przebiegał w sposób rzetelny, gdyż w niektórych starostwach powiatowych stwierdzono przypadki: [1] przedłożenia informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę na nieaktualnym wzorze<sup>123</sup> oraz [2] braku weryfikacji prawidłowości przedkładanych przez przedsiębiorcę informacji w przypadkach uiszczania przez przedsiębiorcę opłat na kwoty istotnie wyższe niż wynikające ze złożonych informacji dotyczących opłat za wydobytą kopalinę<sup>124</sup>.

#### Przykłady

W **UM Województwa Dolnośląskiego** weryfikacja składanych przez przedsiębiorców informacji w zakresie opłaty eksploatacyjnej odbywała się w dwóch etapach. W pierwszej kolejności weryfikowano je pod kątem kompletności przedłożonych dokumentów, prawidłowości zastosowanej stawki opłaty eksploatacyjnej i wyliczonej na tej podstawie wysokości opłaty, terminowości i wielkości dokonywanych wpłat na rachunki bankowe właściwych organów, a w przypadku złożenia korekty informacji – zasadności jej złożenia. Następnie na podstawie przedłożonych przez przedsiębiorców zestawień Z-1<sup>125</sup>, weryfikowano wielkość wydobycia deklarowanego w informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej w danym roku kalendarzowym. W przypadku stwierdzenia różnicy w wydobyciu z zestawieniem Z-1 lub też wpłaty przez przedsiębiorcę opłaty eksploatacyjnej w wysokości innej niż należna organ koncesyjny wydawał decyzję na podstawie art. 138 ustawy pgg, określając wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej.

W **Starostwie Powiatowym w Tarnobrzegu** informacje o ilości wydobytej kopaliny, podlegały weryfikacji w zakresie:

- poprawności wypełnienia przez przedsiębiorcę złożonych dokumentów,
- prawidłowości wyliczonej kwoty opłaty eksploatacyjnej i terminu jej wniesienia,
- zgodności ilości wydobytej kopaliny za pierwsze i drugie półrocze, ze wskazaną w uproszczonym zestawieniu zmian zasobów złoża w danym roku kalendarzowym.

W przypadkach, w których przedsiębiorca nie złożył w wymaganym terminie informacji oraz nie przedłożył kopii uiszczenia opłaty eksploatacyjnej, starosta wysyłał pismo do przedsiębiorcy o przedłożenie wymaganych dokumentów. Po ich otrzymaniu, wszczynano postępowanie administracyjne w celu ustalenia należnej opłaty eksploatacyjnej wraz z odsetkami za zwłokę.

W skontrolowanych starostwach powiatowych w zróżnicowany sposób egzekwowano od przedsiębiorców obowiązek wniesienia opłaty eksploatacyjnej. W przypadkach jego niedopełnienia, wniesienia opłaty w nieodpowiedniej wysokości i/lub niedokonania wpłaty opłaty w terminie, nie zawsze wydawano decyzje określające wysokość należnej opłaty, pomimo że taki obowiązek – stosownie do art. 138 pgg – spoczywał na organie koncesyjnym. W czterech starostwach powiatowych<sup>126</sup> w przypadku nieotrzymania odpowiedniej informacji, przypominano telefonicznie o tym obowiązku lub wysyłano do przedsiębiorcy pisemne wezwania do jej przekazania. W **Starostwie Powiatowym w Kielcach** decyzje określające wysokość należnej opłaty wydawane były w przypadku braku przekazanej przez podmioty informacji o wysokości opłaty eksploatacyjnej, po uprzednim wystosowaniu

<sup>123</sup> Starostwo Powiatowe w Miliczu.

<sup>124</sup> Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej.

<sup>125</sup> Zestawienie zmian zasobów złoża.

<sup>126</sup> Starostwa Powiatowe w Kielcach, Kartuzach, Kościerzynie, Jarosławiu

przez Urząd wezwania do jej przedstawienia. W **Starostwie Powiatowym w Nowym Sączu**, pisemnie wzywano przedsiębiorcę do uiszczenia opłaty eksploatacyjnej dopiero w przypadku, gdy opóźnienie wyniosło powyżej 14 dni, nie wydawano natomiast decyzji określających wysokość należnej opłaty.

W **Starostwie Powiatowym w Staszowie, Tarnobrzegu**<sup>127</sup> postępowania wszczynano we wszystkich uzasadnionych przypadkach (tj. w sytuacji dokonania zapłaty po terminie lub wniesienia opłaty w nieprawidłowej wysokości). W **Starostwie Powiatowym w Dębicy**, postępowania takie wszczynano również w stosunku do przedsiębiorców, którzy podali nieprawidłową stawkę rozliczeniową oraz nieprawidłowe dane dotyczące ilości wydobytej kopaliny.

W **Starostwie Powiatowym w Sztumie** nie wydawano decyzji określającej wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej w przypadku braku lub nieterminowego jej uiszczenia. Natomiast w **Starostwie Powiatowym w Miliczu i Środzie Śląskiej** nie wydawano decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej w przypadku opóźnienia w jej dokonywaniu.

W **Starostwie Powiatowym w Tarnowie, Brzesku i Jędrzejowie** decyzje określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej były wydawane jedynie w przypadku niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku jej wniesienia lub wniesienia w nieodpowiedniej wysokości. W przypadku nieterminowego uiszczenia opłaty odstępowano od sporządzenia decyzji. W **Starostwie Powiatowym w Wołowie** w dwóch spośród ośmiu przypadków niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w wyznaczonym terminie zaniechano wydania decyzji administracyjnej określającej wysokość należnej opłaty. Natomiast stosowna decyzja administracyjna została wydana w jednym przypadku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w niewłaściwej wysokości. W **Starostwie Powiatowym w Kartuzach** nie skierowano wezwania do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 137 ust. 2 i 3 pgg, pomimo że przedsiębiorca nie przedłożył łącznie czterech informacji dotyczących wydobycia kopaliny towarzyszącej za lata 2020-2021.

Wskazane powyżej przypadki niewywiązywania się przedsiębiorców ze swoich obowiązków, zdaniem NIK, wskazują na brak lub nieskuteczność wprowadzonych mechanizmów monitorowania, a co za tym idzie na niewystarczający nadzór sprawowany przez starostów. NIK zwraca uwagę, że wymóg sprawowania przez starostę takiego nadzoru wynika wprost z art. 158 pkt 2 pgg.

#### Przykłady

W **Starostwach w Miliczu, Środzie Śląskiej i Sztumie** nie zapewniono dostatecznego nadzoru nad realizacją przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z pgg, w tym w pełni skutecznych mechanizmów ich monitorowania, co skutkowało m.in.:

- przypadkami opóźnień w dokonywaniu wpłat na rachunek bankowy gminy i NFOŚiGW;
- braku w aktach sprawy dowodu dokonania wpłaty na rachunek bankowy gminy i NFOŚiGW ;
- przypadkami przekroczenia terminu przedstawienia staroście kopii dowodów dokonywanych wpłat i informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę;
- przypadkami przedłożenia Staroście informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę według nieaktualnego wzoru.

W **Starostwie Powiatowym w Wołowie** nie wyegzekwowano od jednego z przedsiębiorców obowiązku uiszczenia należnej opłaty eksploatacyjnej, w tym zaniechano wydania stosownej decyzji administracyjnej, czym naruszono art. 138 pgg. W konsekwencji przedsiębiorca uiszczył wymaganą opłatę z opóźnieniem 235 dni.

<sup>127</sup> W Starostwie Powiatowym w Tarnobrzegu po uprzednim wysłaniu do przedsiębiorcy wezwania o przedłożenie wymaganych dokumentów.



**Nieprawidłowości w realizowanych kontrolach przez OUG oraz jednostki administracji geologicznej**

W skontrolowanych OUG oraz jednostkach administracji geologicznej na ogół prawidłowo realizowano czynności kontrolne w przedsiębiorstwach zajmujących się wydobywaniem kopaliny.

Stosownie do art. 154b ust. 1 i 2 pgg, po każdej kontroli przeprowadzonej przez pracowników skontrolowanych OUG oraz w większości przypadków kontroli przeprowadzonych przez pracowników skontrolowanych jednostek administracji geologicznej, prawidłowo sporządzano protokół kontroli.

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia kontroli przedsiębiorców zajmujących się wydobywaniem kopaliny NIK stwierdziła w dwóch skontrolowanych OUG oraz w ośmiu urzędach jst<sup>128</sup>. Polegały one na tym, że:

- w dwóch protokołach kontroli UM nie wskazano przyczyny niezawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, co było niezgodne z art. 48 ust. 10 ustawy Prawo przedsiębiorców<sup>129</sup>;
- wbrew przepisom art. 48 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, w przypadku czterech kontroli przeprowadzonych w zakresie prawidłowości wypełniania warunków udzielonych koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż, przedsiębiorcy nie byli pisemnie zawiadamiani o zamiarze wszczęcia kontroli<sup>130</sup>;
- siedem kontroli zostało wszczętych przed upływem siedmiu dni od daty doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli<sup>131</sup>;
- brak było potwierdzenia, czy przedsiębiorca zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, został powiadomiony o zamiarze wszczęcia kontroli, a ww. kontrole przeprowadzono bez udziału przedsiębiorców<sup>132</sup>;
- geolog powiatowy wbrew przesłance zawartej w art. 48 ust. 11 pkt 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, przed podjęciem kontroli zawiadomił przedsiębiorcę o planowanym terminie przeprowadzenia czynności, pomimo że istniało prawdopodobieństwo, że popełnione zostało wykroczenie oraz wystąpiła konieczność zabezpieczenia dowodów jego popełnienia<sup>133</sup>;
- w jednej z kontroli OUG dotyczącej gospodarki złożami kopaliny, pracownicy realizowali czynności kontrolne w zakładzie górniczym poza terminem wskazanym w upoważnieniu<sup>134</sup>;
- siedem kontroli zostało zrealizowanych na podstawie ogólnego upoważnienia do kontroli, niezawierającego elementów określonych w art. 49 ust. 7 ustawy Prawo przedsiębiorców<sup>135</sup>;
- w przypadku 10 kontroli przedsiębiorców, geolog powiatowy nie posiadał upoważnienia do ich przeprowadzenia, a po zakończeniu czynności kontrolnych nie sporządził protokołu kontroli, co było niezgodne z wymogami art. 154 ust. 3 i art. 154b ust. 1 pgg<sup>136</sup>;
- geolog powiatowy przeprowadził dwie kontrole w zakresie zgodności wykonywanej działalności gospodarczej z udzieloną koncesją, nie mając wydanej legitymacji służbowej, co stanowiło naruszenie art. 49 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców<sup>137</sup>;

<sup>128</sup> W dwóch urzędach marszałkowskich i sześciu starostwach powiatowych.

<sup>129</sup> UM Województwa Dolnośląskiego.

<sup>130</sup> Starostwo Powiatowe w Wołowie.

<sup>131</sup> UM Województwa Pomorskiego, Starostwo Powiatowe w Tarnowie i w Kartuzach.

<sup>132</sup> Dot. jednej kontroli w UM Województwa Pomorskiego.

<sup>133</sup> Starostwo Powiatowe w Staszowie.

<sup>134</sup> OUG w Kielcach.

<sup>135</sup> Starostwo Powiatowe w Jarosławiu i Nowym Sączu.

<sup>136</sup> Starostwo Powiatowe w Wołowie i w Staszowie.

<sup>137</sup> Starostwo Powiatowe w Staszowie.

- niezgodnie z art. 154b ust. 2 pkt 6 pgg, w protokołach dziewięciu kontroli OUG<sup>138</sup> oraz jednej kontroli urzędu marszałkowskiego<sup>139</sup> dotyczących gospodarki złożami kopalin, w wykazie dowodów zebranych w trakcie kontroli, przeprowadzający kontrole pracownicy nie wskazali tych dowodów;
- w protokole kontroli przestrzegania i stosowania przepisów pgg w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, nie określono zakresu przedmiotowego kontroli wymaganego art. 154b ust. 2 pkt 1 ww. ustawy<sup>140</sup>;

**Kontrole obszarów  
górnich  
zrealizowane przez OUG  
na zlecenie NIK**

W związku z niniejszą kontrolą NIK, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, zleciła pięciu OUG<sup>141</sup> przeprowadzenie kontroli zakładów prowadzących działalność we wskazanych przez NIK 40 obszarach koncesyjnych. Celem tej kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia działalności wydobywczej przez zakłady mające koncesję wydaną przez marszałka lub starostę. Przedmiotem kontroli było ustalenie w szczególności, czy zakłady prowadzą działalność w granicach wyznaczonego w koncesji obszaru górnich/obszarów górnich, a co za tym idzie, czy nie uzyskują kopaliny w sposób nielegalny poza tym obszarem i nie naruszają tym samym warunków udzielonej koncesji. W przypadku, gdy zakład prowadził działalność wydobywczą także w obrębie innych, niewskazanych przez NIK, obszarów górnich, kontrolę przeprowadzono również w tych obszarach (objętych właściwością tego samego organu koncesyjnego). OUG zrealizowały kontrole łącznie 58 obszarów górnich. W 26 z nich stwierdzono prowadzenie eksploatacji kopaliny poza jego granicami (co stanowiło naruszenie warunków koncesji). Łączna stwierdzona powierzchnia, w obrębie której prowadzono eksploatację złoża poza obszarem górnym wyniosła ponad 40 000 m<sup>2</sup><sup>142</sup>. Nieprawidłowości te dotyczyły podmiotów działających na podstawie koncesji wydanych przez Marszałków Województw Małopolskiego i Świętokrzyskiego oraz Starostów Powiatu Jędrzejowskiego, Kościerskiego, Nowosądeckiego, Staszowskiego, Sztumskiego, Średzkiego, Tarnobrzelskiego, Tarnowskiego, Wołowskiego.

Ponadto podczas prowadzonych 22 kontroli OUG stwierdziły również inne nieprawidłowości w kontrolowanych zakładach górnich. Dotyczyły one m.in.:

- braku planu ruchu zakładu górnich,
- braku kierownika zakładu górnich,
- braku służby mierniczej i geologicznej,
- niesporządzenia operatu ewidencyjnego zasobów złoża lub sporządzenia go niezgodnie z przepisami pgg,
- niekontrolowania przez służbę mierniczą zgodności prowadzonych robót górnich z warunkami określonymi w koncesji,
- niewyznaczenia lub naruszenia pasów ochronnych,
- składowania odpadów w wyrobisku,
- przekroczenia dopuszczalnego kąta nachylenia skarpy końcowej,
- niedostosowania parametrów wyrobiska do wyposażenia technicznego zakładu górnich.

Nieprawidłowości te dotyczyły zakładów działających na podstawie koncesji wydanych przez Marszałków Województw Małopolskiego i Świętokrzyskiego oraz Starostów Powiatu Jędrzejowskiego, Kartuskiego, Kieleckiego, Kościerskiego, Milickiego, Staszowskiego, Sztumskiego, Średzkiego, Wołowskiego.

<sup>138</sup> OUG w Gdańsku.

<sup>139</sup> UM Województwa Dolnośląskiego.

<sup>140</sup> Starostwo Powiatowe w Kartuzach.

<sup>141</sup> OUG w Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Krośnie i Wrocławiu.

<sup>142</sup> Dotyczy 20 skontrolowanych obszarów górnich, w których możliwym było określenie powierzchni, w obrębie której prowadzono eksploatację poza granicami obszaru górnich.

Podczas kontroli zleconych OUG w dwóch przypadkach ujawniono wyrobiska poeksploatacyjne zlokalizowane poza wyznaczonymi w koncesji obszarami górnictwymi.

### Przykłady

W wyniku przeprowadzonych kontroli doraźnych przez OUG we Wrocławiu na zlecenie NIK w pierwszym kwartale 2023 r. na terenie **powiatu milickiego**, nie stwierdzono przypadków wydobywania przez przedsiębiorców kopaliny poza obszarem górnictwymi. Tym niemniej na terenie Gminy Cieszków, w bezpośrednim sąsiedztwie kontrolowanych obszarów górnictwymi, stwierdzono:

- w odległości 30 m na północ od granic obszaru górnictwymi „Trzebicko I”, podłużne wyrobisko wgłębne. Orientacyjne wymiary wyrobiska wynosiły: długość 250 m, szerokość 30 m i głębokość 5 m. Skarpy na większej długości wkopu były zasypane i/lub obsypane nadkładem (humusem i gliną) oraz odpadami budowlanymi (odłatkami cegieł, płytkami ceramicznymi itp.), a także hutniczymi (spiekami hutniczymi, odpadami pokrytymi rdzawym nalotem, prętami, itp.);
- trzy wkopy poza granicami obszaru górnictwymi „Pakoślawsko AK”: a) wkop pierwszy, wgłębny, w odległości ok. 20 m na południe od granic obszaru górnictwymi (całkowicie poza granicami terenu górnictwymi i obszaru górnictwymi), o wymiarach: długość ok. 45 m, szerokość ok. 30 m, wysokość skarp 2-4 m; b) wkop drugi, wgłębny, w odległości ok. 180 m na południowy wschód od wkopu pierwszego, o kształcie zbliżonym od odwróconej litery „L” o wymiarach ok.: długość 40 m, szerokość 5-20 m, głębokość do 3 m; c) wkop trzeci w odległości ok. 18 m na wschód od granic obszaru górnictwymi o wymiarach: długość 15 m, szerokość 10 m, głębokość 1-1,7 m. W wykopach stwierdzono lokowanie odpadów.

Na zlecenie NIK OUG w Kielcach przeprowadził dwie kontrole na terenie **powiatu jędrzejowskiego**. Podczas pierwszej kontroli OUG ustalił, że w obrębie obszaru górnictwymi Szczery Bór A przedsiębiorca dokonał wydobywania nieustalonej ilości kopaliny z powierzchni około 32 m<sup>2</sup> zlokalizowanej poza wyznaczonym obszarem górnictwymi, oraz że sporządził operat ewidencyjny zasobów piasku według stanu na 31 grudnia 2022 r. na podstawie raportów wydobywania zamiast na podstawie obmiaru wyrobiska. W przypadku obszaru górnictwymi Stawy I OUG stwierdził osunięcie części zachodniej skarpy wyrobiska, którego konsekwencją było niewielkie przekroczenie zakresu eksploatacji w zachodniej części wyrobiska oraz brak eksploatacji złoża od 2020 r. do dnia przeprowadzenia kontroli. W operacie ewidencyjnym sporządzonym na podstawie obmiaru wyrobiska udokumentowano przyrost zasobów złoża w ilości 2,18 tys. ton. W Starostwie Powiatowym w Jędrzejowie nie dysponowano informacjami o naruszeniu warunków koncesji przez tych przedsiębiorców. W okresie tym nie występowało do ww. przedsiębiorców o udostępnianie operatów ewidencyjnych i prowadzono kontrole tych przedsiębiorców.

### Działania edukacyjne i informacyjne prowadzone przez PIG

W okresie objętym kontrolą w PIG podejmowano działania edukacyjne i informacyjne dotyczące m.in. problemu nielegalnej eksploatacji kopaliny. W ramach realizowanego projektu pn. *Geologia Samorządowa serwis informacyjno-edukacyjny PIG-PIB w zakresie geologii, górnictwa, ochrony środowiska, administracji i przepisów prawa*, na stronie internetowej PIG<sup>143</sup> utworzony został serwis informacyjno-edukacyjny *Geologia Samorządowa*. Jego głównym celem było m.in. wsparcie merytoryczne użytkowników oraz dostarczenie bieżących informacji z dziedziny geologii, górnictwa, ochrony środowiska i przepisów prawa, wzrost efektywności działania pracowników administracji geologicznej poprzez poszerzenie wiedzy i umiejętności zawodowych.

W ramach tego serwisu wydzielone zostały bloki tematyczne m.in.:

- *Ekspert odpowiada*, w którym zamieszczone zostały odpowiedzi na pytania przesłane przez przedstawicieli administracji geologicznej pogrupowane w kategoriach: geologia złóż, górnictwo, geologia inżynierska, hydrogeologia, ochrona środowiska, ruchy masowe ziemi, prawo geologiczne i górnicze, kodeks postępowania administracyjnego, informacja geologiczna, uprawnienia geologiczne, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne;

<sup>143</sup> <https://www.pgi.gov.pl/geologia-samorzadowa/start> (dostęp w dniu 22.03.2023 r.).

- *Geologia*, w którym prezentowane były ogólne informacje na temat budowy geologicznej Polski i zasobów kopalin;
- *Prawo*, w którym prezentowano odniesienia do obowiązujących aktów prawnych oraz orzeczeń sądowych z zakresu prawa geologicznego i górniczego oraz rekultywacji gruntów rolnych i leśnych;
- *Górnictwo*, w którym zamieszczono informacje o Rejestrze Obszarów Górniczych oraz eksploatacji złóż, w tym również na temat nielegalnej eksploatacji, wydobycia kopalin na potrzeby własne oraz o ochronie i racjonalnym wykorzystywaniu złóż kopalin.

W PIG realizowano również inne działania informacyjno-edukacyjne wskazujące na problem nielegalnej eksploatacji kopalin oraz prezentujące wyniki zrealizowanego projektu MOEK. Problematyka tego zagadnienia poruszana była przez pracowników PIG zarówno w wystąpieniach konferencyjnych, w trakcie szkoleń, m.in. dla pracowników administracji geologicznej, jak również w artykułach naukowych publikowanych w *Przeglądzie Geologicznym*<sup>144</sup>. Ponadto w ramach prowadzonej współpracy z jednostkami administracji geologicznej podczas realizowanych projektów MOEK i Geologia samorządowa, PIG na stronie internetowej, w zakładce aktualności, publikował informacje o wynikach projektu.

**Brak działań edukacyjnych i informacyjnych w większości organów koncesyjnych**

Spośród skontrolowanych urzędów jest, tylko w dwóch<sup>145</sup> prowadzono działania edukacyjne lub informacyjne związane z problematyką nielegalnej eksploatacji kopalin. Wynikały one z podjęcia współpracy z właściwym miejscowo OUG. W pozostałych urzędach jest nie prowadzono takich działań, gdyż – jak wynika z wyjaśnień marszałków województw i starostów – obowiązek ten nie wynika wprost z przepisów prawa.

#### Przykłady

**W UM Województwa Pomorskiego** prowadzono działania informacyjne i edukacyjne mające na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin w oparciu o politykę środowiskową prowadzoną przez Departament Środowiska w Referacie Polityki Ekologicznej. We współpracy z OUG odbywały się konferencje, podczas których poruszano tę tematykę. Jednostki organizacyjne Urzędu, takie jak Dyrekcja Parków Krajobrazowych i Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego, w swej działalności edukacyjnej poruszały problemy nielegalnej eksploatacji kopalin.

W **Starostwie w Jędrzejowie** na tablicy ogłoszeń zamieszczona została informacja, przesłana przez dyrektora OUG w Kielcach, dotycząca prowadzenia działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż.

**Kampania edukacyjna prowadzona w jednym z OUG**

W jednym<sup>146</sup> spośród pięciu skontrolowanych OUG prowadzono działania edukacyjne i informacyjne dotyczące problematyki nielegalnej eksploatacji kopalin. W ocenie NIK prowadzenie skierowanej do szerokiej grupy odbiorców kampanii informacyjnej o obowiązku zgłaszania wydobycia kopalin na własny użytek i o sankcjach związanych z prowadzeniem eksploatacji bez wymaganej koncesji stanowi dobrą praktykę. Należy zauważyć, że spośród skontrolowanych OUG najwięcej zawiadomień o wydobyciu piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej<sup>147</sup> wpłynęło do OUG w Kielcach, co mogło być efektem prowadzonej kampanii informacyjnej.

#### Dobra praktyka

W okresie objętym kontrolą **OUG w Kielcach** inicjował i prowadził działania edukacyjne i informacyjne mające na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin. Rozpoczęto je w 2016 r. przesłaniem do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z terenu właściwości miejscowej OUG pism z prośbą o podjęcie kampanii informacyjnej o obowiązku zgłaszania wydobycia kopalin na własny użytek. Kontynuacją tych działań była akcja *#StopNielegalnejEksploatacji*. W 2021 r. Dyrektor OUG ponownie skierował do jednostek samorządu terytorialnego pisma z prośbą o rozpropagowanie materiałów informacyjnych OUG na stronach internetowych gmin, w gminnych mediach społecznościowych i w inny dogodny sposób. Działania te były kontynuowane w kolejnych latach. Ponadto opracowano *Formularz zawiadomienia o zamiarze podjęcia wydobywania piasków/żwirów z przeznaczeniem dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej* i udostępniono go na stronie BIP Urzędu.

**Doraźne działania informacyjne w OUG we Wrocławiu**

W związku z nielegalnym poborem kruszywa w jednej z gmin, w OUG we Wrocławiu podjęto doraźne działania informacyjne mające na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin. Dyrektor OUG w 2019 r. wystąpił do Starosty Trzebnickiego o wywieszenie ogłoszeń informujących o zakazie wydobywania piasku i żwiru bez wymaganej koncesji; sankcjach finansowych za wydobywanie kopalin bez koncesji; możliwości wydobywania piasku i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej.

**Brak zastosowania art. 188 pkt 3 pgg**

W latach 2019-2023 w skontrolowanych OUG nie wymierzano kar grzywny w przypadkach niewykonania decyzji dotyczącej nakazu wstrzymania działalności bez wymaganej koncesji, o których mowa w art. 188 pkt 3 pgg. Przepis ten nie miał praktycznego zastosowania. Dyrektor OUG w Kielcach wyjaśniła: *W związku z uchynieniem z dniem 1 stycznia 2015 r. art. 173 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze organy nadzoru górniczego nie posiadają podstawy prawnej do wydania decyzji nakazującej wstrzymanie wykonania działalności bez wymaganej koncesji.*

NIK również zauważa, że na podstawie obowiązujących przepisów, OUG nie miały uprawnienia do wydawania decyzji nakazujących wstrzymanie działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 173 ust. 1 pgg w przypadku wystąpienia stwierdzenia wykonywania działalności bez wymaganej koncesji właściwy organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji, nakazywał wstrzymanie działalności. Przepis ten został jednak uchylony ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Artykuł 188 pkt 3 pgg został uchylony dopiero w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw.

Nielegalna eksploatacja kopalin jest zjawiskiem powodującym nie tylko straty gospodarcze, ale również szkody w środowisku naturalnym. Wyniki kontroli NIK jednoznacznie wskazują, że organy administracji geologicznej oraz organy nadzoru górniczego mają wiele problemów ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopalinę oraz z przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalin. Dlatego też dla skuteczności prowadzonych postępowań, a przede wszystkim dla ochrony złóż i środowiska istotna jest współpraca organów administracji geologicznej z organami nadzoru górniczego oraz z innymi instytucjami.

**Współpraca PIG z organami nadzoru górniczego**

Z inicjatywy PIG podjęto próby nawiązania współpracy z organami nadzoru górniczego. W dniu 29 lipca 2021 r. odbyła się wideokonferencja z udziałem dyrekcji PIG oraz Wiceprezesa Wyższego Urzędu Górniczego dotycząca pism wysyłanych przez PIG<sup>148</sup> do niektórych OUG informujących o wynikach opracowań Instytutu dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin. Pismem z dnia 9 sierpnia 2021 r. Prezes WUG poinformował Dyrektora Instytutu, że: *udostępniony materiał budzi wiele pytań i w obecnym kształcie nie może być wykorzystany do podjęcia działań zgodnie z kompetencjami organu nadzoru górniczego. (...) Udostępnione przez PIG informacje niestety nie zawierają danych sprawców nielegalnych eksploatacji, umożliwiających ich identyfikację, a w konsekwencji wszczęcie postępowań administracyjnych nie może być dokonane. Ponadto, wizje terenowe przez pracowników organów nadzoru górniczego wykazały, że wskazane przez pracowników PIG lokalizacje bardzo często noszą ślady „starej” eksploatacji i nie dają powodów rozpoczęcia czasochłonnej i kosztownej procedury ustalenia sprawcy i naliczenia opłaty podwyższonej. W związku z powyższym, udostępnione przez Państwa materiały nie pozwalają w sposób jednoznaczny uznawać wskazanych przez Państwa lokalizacji za miejsca prowadzenia nielegalnej eksploatacji kopalin. Natomiast uwagi dotyczące nieprawidłowości w prowadzonej działalności przez czynne*

<sup>148</sup> Pisma z dnia 26 marca 2021 r. skierowane do dyrektorów OUG w Gdańsku, Gliwicach, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Rybniku.

zakłady górnicze będą wykorzystane w ustawowej działalności organów nadzoru górniczego związanej z nadzorem i kontrolą nad ruchem zakładów górniczych.

W odpowiedzi<sup>149</sup> Dyrektor PIG wyraził gotowość podjęcia wspólnych działań ukierunkowanych na skuteczne zahamowanie i minimalizację negatywnych skutków eksploatacji prowadzonej bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego lub podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych. Pomimo spotkania przedstawicieli Instytutu oraz WUG, które odbyło się w dniu 27 lipca 2022 r., do zakończenia kontroli NIK<sup>150</sup> nie wypracowano zasad współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami nadzoru górniczego a Instytutem. Problem ten był sygnalizowany Ministerstwu Klimatu i Środowiska.

Dyrektor PIG wyjaśnił: (...) jest to zagadnienie niezależne od PIG-PIB, które bez podjęcia odgórnych działań międzyresortowych oraz legislacyjnych może być trudne do rozwiązania. PIG-PIB wielokrotnie proponował zarządowi nadzoru górniczego współpracę oraz możliwość wsparcia nadzoru górniczego przez państwową służbę geologiczną, jednak składane propozycje zostały dotąd bez konstruktywnej odpowiedzi i podjętych sugerowanych działań.

Ze względu na nasilający się problem nielegalnej eksploatacji kopalin, NIK zwraca uwagę na konieczność wypracowania zasad współpracy PIG i organów nadzoru górniczego oraz wykorzystanie w bieżącej pracy OUG potencjału Instytutu. Należy podkreślić, że potrzeba współpracy z PIG została dostrzeżona przez WUG, gdyż w *Strategii działania urzędów górniczych na lata 2021-2023*<sup>151</sup> wskazano na kontynuację współpracy z państwową służbą geologiczną.

Prezes WUG podjął współpracę z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska.

#### Współpraca WUG z GIOŚ

##### Przykład

14 grudnia 2022 r. zawarte zostało *Porozumienie* pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska a Prezesem WUG, w którym zobowiązano się do współdziałania w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska, w tym organizacji działań prewencyjnych. Zgodnie z *Porozumieniem* współdziałanie ma się odbywać na szczeblu centralnym (pomiędzy GIOŚ a Prezesem WUG) oraz na szczeblu terenowym (pomiędzy wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska a dyrektorami OUG) i jest realizowane poprzez:

- wymianę informacji, sprawozdań oraz wniosków wynikających z zanalizowanych problemów w skali krajowej o istotnym znaczeniu dla środowiska;
- informowanie się o stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowościach będących w obszarze kompetencji stron *Porozumienia*;
- prowadzenie skoordynowanych czynności kontrolnych w zakładach górniczych;
- informowanie i zapraszanie na szkolenia, sympozja, konferencje naukowe oraz ćwiczenia praktyczne organizowane przez strony *Porozumienia*.

Prezes WUG wyjaśnił, że podczas spotkań pracowników nadzoru górniczego z pracownikami wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska omawiane są w szczególności zagadnienia związane z nielegalną eksploatacją kopalin, w tym dotyczące umieszczania odpadów w miejscach prowadzenia nielegalnej eksploatacji.

W przekazanych wyjaśnieniach, Prezes WUG podkreślił również znaczenie współpracy z policją, prokuraturą i organami jednostek samorządu terytorialnego.

#### Ograniczona współpraca OUG, organów administracji geologicznej z innymi podmiotami

<sup>149</sup> Pismo z dnia 4 października 2021 r.

<sup>150</sup> 12 maja 2023 r.

<sup>151</sup> Cel nr 3 *Optymalne zagospodarowanie złóż kopalin oraz ograniczenie uciążliwości oddziaływania górnictwa na ludzi i środowisko*. Dokument *Strategia działania urzędów górniczych na lata 2021-2023*, dostępny na stronie <https://www.wug.gov.pl/o-nas/strategia-dzialania> (dostęp w dniu 10 sierpnia 2023 r.).

Wyniki kontroli wskazują, że współpraca skontrolowanych OUG i urzędów jst z innymi organami administracji publicznej miała charakter doraźny i ograniczała się do udostępniania informacji niezbędnych podczas postępowań prowadzonych na podstawie pgg. W żadnym ze skontrolowanych OUG, urzędów marszałkowskich i starostw nie zawierano porozumień lub umów z innymi podmiotami dotyczących wykrywania i przeciwdziałania nielegalnemu wydobywaniu kopalin. Zróżnicowany był też zakres podmiotowy tej współpracy i podejście pracowników kontrolowanych jednostek co do potrzeb jej poszerzenia.

#### Przykład

Dyrektor Departamentu Środowiska i Gospodarki Odpadami w **UM Województwa Świętokrzyskiego** wyjaśniła, że *na bieżąco i w trybie roboczym realizowano taką współpracę z OUG w Kielcach. Dyrektor OUG w Kielcach zwraca się do tut. marszałka, w związku z prowadzeniem czynności wyjaśniających niezbędnych do wszczęcia postępowania w sprawie dot. ustalenia opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji, o której mowa w art. 140 pgg, z zapytaniem, czy na wskazanej nieruchomości gruntowej właściciel działki lub ktokolwiek inny zwracał się do organu koncesyjnego o wydanie koncesji lub innych decyzji. Spraw takich jest dużo (w 2019 r. – 5, 2020 r. – 11, 2021 r. – 7, 2022 r. – 20, do końca marca 2023 r. – 11). Ponadto współpracujemy z RDOŚ<sup>152</sup> w Kielcach, WIOŚ, NFOŚiGW w Warszawie, KAS<sup>153</sup>, KOWR<sup>154</sup>. Głównym celem tej współpracy jest m.in. ochrona udokumentowanych złóż kopalin, tym samym wpływa ona pośrednio na przeciwdziałanie nielegalnemu wydobywaniu kopalin. Po powzięciu informacji o nielegalnym wydobywaniu kopalin, jest ona przekazywana do organu właściwego – OUG w Kielcach.*

W okresie objętym kontrolą **Starostwo Powiatowe w Tarnowie** nie współpracowało z innymi organami i instytucjami w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji. Starosta wyjaśnił, że skala problemu na terenie powiatu tarnowskiego jest mała, więc nie było potrzeby nawiązywania takiej współpracy, a środki finansowe przekazywane przez Urząd Wojewódzki na realizację zleconych zadań rządowych są ograniczone i pokrywają jedynie część wynagrodzenia pracownika realizującego te zadania.

W latach 2019–2023 (do końca marca) **Starostwo Powiatowe w Dębicy** współpracowało z OUG w Krośnie i Policją w celu wykrywania i przeciwdziałania nielegalnemu wydobywaniu kopalin na terenie powiatu dębickiego. W przypadku podejrzenia wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji zawiadamiano OUG w Krośnie w celu podjęcia działań wynikających z art. 140, a do Policji przesyłano zawiadomienie celem sprawdzenia, czy nie zaistniały okoliczności popełnienia wykroczenia z art. 176 pgg.

W **UM Województwa Podkarpackiego** nie współpracowano z innymi organami i instytucjami w zakresie przeciwdziałania i wykrywania nielegalnego wydobywania kopalin, ponieważ jak wyjaśnił geolog wojewódzki, nie należy to do kompetencji marszałka. Wskazał, że uprawnienia do nakładania opłaty podwyższonej w przypadku działalności wykonywanej np. bez wymaganej koncesji leżą w gestii organu nadzoru górniczego.

W **OUG w Krakowie** współpracę z innymi organami realizowano poprzez spotkania robocze kierownictwa i pracowników. Tematyka przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji była poruszana na spotkaniach z Geologiem Wojewódzkim Województwa Małopolskiego oraz pracownikami zespołu geologii Departamentu Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego i Delegatury w Tarnowie, z Małopolskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska oraz Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Krakowie. Ponadto problemy przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji złóż były poruszane w dyskusji na spotkaniach z przedsiębiorcami i kierownikami ruchu nadzorowanych odkrywkowych zakładów górniczych, organizowanych i prowadzonych corocznie przez OUG, z wyłączeniem okresu pandemii COVID-19.

<sup>152</sup> Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.

<sup>153</sup> Krajowa Administracja Skarbowa.

<sup>154</sup> Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

**Nieinformowanie  
właściwych organów o  
wykroczeniu lub  
przestępstwie w  
związku z nielegalnym  
wydobyciem kopalin**

Nieprawidłowości w zakresie współpracy stwierdzono w przypadku 10 jednostek objętych kontrolą NIK<sup>155</sup>. Dotyczyły one przede wszystkim nieprzekazywania informacji do organów właściwych do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia i braku wzajemnego informowania się OUG i organów koncesyjnych o stwierdzonych nieprawidłowościach.

Przypadki nieprzekazywania informacji do organów właściwych do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia stwierdzono w dziewięciu skontrolowanych jednostkach<sup>156</sup>. Mając na uwadze charakter i skalę stwierdzonych nieprawidłowości NIK wskazuje, że zgodnie z art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego<sup>157</sup> obowiązkiem instytucji rządowych i samorządowych, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jest niezwłoczne zawiadomienie o tym prokuratora lub Policji. Ocena istnienia w danym stanie faktycznym znamion czynu zabronionego należy do organów ścigania. Działania takie mają charakter prewencyjny, przeciwdziałający nielegalnej eksploatacji kopalin.

**Przykład**

W **Starostwie Powiatowym w Kartuzach** w sprawie dotyczącej wyeksploatowania ze złoża 350 t kruszywa z naruszeniem koncesji, mimo ustalenia przez Starostę, że ww. wydobywanie miało rażący charakter, nie zawiadomiono właściwych organów ścigania o podejrzeniu popełnienia czynu z art. 176 ust. 1 pkt 2 lub art. 177 pkt 3 pgg. Z wyjaśnień Starosty i starszego inspektora ds. geologii odpowiedzialnego za przygotowanie zawiadomienia wynikało m.in., że nie przekazano właściwym organom ścigania stosownego zawiadomienia, ponieważ bazowano na informacji, że sprawa jest przedmiotem postępowań organu nadzoru górniczego. Starosta wyjaśnił ponadto, że będzie na bieżąco zgłaszał przypadki naruszenia koncesji organom właściwym w sprawach wykroczeń.

W **OUG w Kielcach** w przypadku trzech spośród 25 spraw kontroli zakładów górniczych, w toku których stwierdzono prowadzenie wydobycia kopalin z naruszeniem warunków koncesji, Dyrektor OUG nie informowała o tym fakcie organów właściwych w sprawach o wykroczenie. Tym samym organy te nie mogły wszcząć postępowań w związku z popełnionym wykroczeniem, o którym mowa w art. 177 pkt 2 pgg, zgodnie z którym, wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż z naruszeniem warunków koncesji, stanowi wykroczenie i podlega karze aresztu albo grzywny. Jednocześnie niepoinformowanie organów właściwych w sprawach o wykroczenie o stwierdzonych naruszeniach warunków koncesji spowodowało, że karalność popełnionych wykroczeń ustała, gdyż stosownie do art. 45 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok (...). Dyrektor OUG wyjaśniła, że: (...) *brak skierowania wniosku o ukaranie do właściwego organu w sprawach o wykroczenia, wynika z przeciążenia ilością spraw bieżących i skupieniu się na konieczności dochowania terminów z kpa, skutkujących sankcją bezczynności i konsekwencjami finansowymi.*

W jednym z postępowań prowadzonych przez **OUG w Krakowie**, zakończonym 10 stycznia 2021 r. wydaniem decyzji ustalającej dla strony opłatę podwyższoną w kwocie 55 661,62 zł, nie skierowano zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 177 pgg, pomimo iż strona postępowania przyznała się do prowadzenia wydobycia na przełomie kwiecień/maj 2019 r. Skutkiem powyższego karalność wykroczenia uległa przedawnieniu w 2022 r.

W **OUG w Gdańsku** w stwierdzonych 23 przypadkach (w 2019 r. w 10 sprawach, w 2020 r. w pięciu, w 2021 r. w siedmiu i w 2022 r. w jednej) nielegalnej eksploatacji kopalin, pracownicy OUG nie przekazali organom właściwym w sprawach o wykroczenia zawiadomień o popełnieniu wykroczenia z art. 177 pgg. Skutkiem braku zawiadomień był brak możliwości podjęcia przez te organy działań w ramach posiadanych kompetencji.

<sup>155</sup> UM Województwa Pomorskiego; Starostwa Powiatowe w: Kartuzach, Kościerzynie, Sztumie, Tarnowie; OUG w: Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Krośnie, Wrocławiu.

<sup>156</sup> UM Województwa Pomorskiego; Starostwa Powiatowe w: Kartuzach, Kościerzynie, Sztumie; OUG w: Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Krośnie, Wrocławiu

<sup>157</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.



**Niewystarczająca współpraca pomiędzy OUG a organami administracji geologicznej**

Na potrzebę rozwijania współpracy pomiędzy organami nadzoru górniczego a organami administracji geologicznej zwrócono uwagę w *Strategii działania urzędów górniczych na lata 2018-2020* oraz *Strategii działania urzędów górniczych na lata 2021-2023*. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że współpraca ta nie zawsze była wystarczająca. Stwierdzono bowiem przypadki, w których organy te nie informowały się wzajemnie o ustalonych nieprawidłowościach dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalni lub nie przekazywały sobie informacji o miejscach wydobycia kopalni.

**Przykład**

W jednym spośród pięciu postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez **UM Województwa Pomorskiego**, w których stwierdzono naruszenia w zakresie należącym do właściwości OUG, nie poinformowano tego organu o stwierdzonym naruszeniu, tj. nieprawidłowym nachyleniu skarp wyrobiska na terenie nieobjętym koncesją.

W **Starostwie Powiatowym w Tarnowie** po otrzymaniu w dniu 29 lipca 2019 r. informacji o prowadzeniu nielegalnej eksploatacji kopalni nie zawiadomiono organu nadzoru górniczego (OUG w Krakowie) jako organu właściwego w sprawie. Zgodnie z art. 140 ust. 1 pgg działalność wykonywana bez wymaganej koncesji podlega opłacie podwyższonej; a opłata ta jest ustalana przez właściwy organ nadzoru górniczego.

**Przypadki nieinformowania organów administracji geologicznej o naruszeniu warunków koncesji**

Brak odpowiedniej współpracy pomiędzy organami nadzoru górniczego a organami administracji geologicznej wystąpił także w sytuacjach z art. 173 ust. 2 pgg. W przypadku stwierdzenia, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana z naruszeniem warunków koncesji OUG są bowiem zobowiązane do niezwłocznego zawiadomienia właściwego organu administracji geologicznej. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w czterech<sup>158</sup> z pięciu objętych kontrolą OUG. NIK zauważa, że niezwłoczne informowanie właściwych organów administracji geologicznej o stwierdzonych naruszeniach warunków koncesji jest warunkiem niezbędnym dla sprawnego i prawidłowego sprawowania przez te organy nadzoru nad zakładami górniczymi.

**Przykład**

W pięciu<sup>159</sup> spośród 25 spraw kontroli zakładów górniczych, podczas których w **OUG w Kielcach** stwierdzono naruszenie warunków koncesji, nie informowano o tym fakcie właściwego organu koncesyjnego, a w przypadku kolejnych pięciu spraw<sup>160</sup> przekazanie takiej informacji nastąpiło po upływie 30 dni od dnia wydania decyzji nakazujących usunięcie nieprawidłowości (w terminie od 53 do 107 dni od dnia wydania decyzji).

W **OUG w Krakowie** po dwóch kontrolach, przeprowadzonych w 2021 r., nie zawiadomiono właściwego organu administracji geologicznej (organu koncesyjnego) o naruszeniu warunków koncesji. Zastępca Dyrektora OUG wyjaśnił, że organ koncesyjny nie został zawiadomiony z uwagi na przeoczenie oraz wykonywanie pracy w trybie zdalnym i naprzemiennym.

**Brak stałej współpracy organów koncesyjnych z innymi instytucjami**

Istotne znaczenie w zwalczaniu procederu nielegalnej eksploatacji kopalni ma nie tylko odpowiednia współpraca pomiędzy jednostkami administracji publicznej odpowiedzialnymi za ochronę środowiska (wojewódzki inspektorat ochrony środowiska, RDOŚ, parki krajobrazowe, parki narodowe) czy właściwy nadzór nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie eksploatacji kopalni, ale również współpraca z innymi jednostkami, np. KOWR, ARiMR<sup>161</sup>, PGW Wody Polskie oraz PGL Lasy Państwowe. W skontrolowanych jednostkach na ogół nie prowadzono stałej współpracy z innymi organami i instytucjami

<sup>158</sup> OUG w: Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Wrocławiu.

<sup>159</sup> Dotyczy kontroli Nr 64/2021, 66/2019, 39/2019, 80/2019, 25/2020.

<sup>160</sup> Dotyczy kontroli Nr 67/2022, 30/2019, 115/2019, 65/2022, 145/2022.

<sup>161</sup> Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

mającej na celu poprawę ochrony złóż przed nielegalnym wydobyciem kopalin. Miało to negatywny wpływ na rzetelność oraz skuteczność w zwalczaniu zjawiska tzw. *szarej strefy*.

#### Rekultywacja miejsc po eksploatacji kopalin

Istotnym zagadnieniem w procesie likwidacji skutków nielegalnej eksploatacji kopalin jest rekultywacja obszarów, na których taka działalność miała miejsce. Na problemy z rekultywacją terenów po eksploatacji kopalin NIK zwracała uwagę po kontroli P/18/088 *Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej*. Wskazano m.in., że opuszczone wyrobiska (żwirownie) stanowią zagrożenie bezpieczeństwa z uwagi na występujące tam osuwiska oraz stają się miejscem nielegalnego składowania różnego rodzaju odpadów, stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli i dla środowiska naturalnego (m.in. poprzez stwarzanie ryzyka zanieczyszczenia wód podziemnych).

Należy zauważyć, że starosta jest szczególnym organem mającym szerokie kompetencje w tym zakresie. Oprócz tego, że jest jednym z organów wydających koncesje na wydobycie kopalin, może ustalać kierunki rekultywacji gruntów rolnych, a także jest organem ochrony środowiska i może wszczynać postępowania w sprawie wydawania decyzji, o której mowa w art. 362 ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia albo przywrócenia środowiska do stanu właściwego. W części skontrolowanych starostw nie dysponowano informacjami o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin wymagających podejmowania stosownych działań. Wynikało to m.in. z nieprzekazywania tych informacji przez OUG.

#### Przypadki nieinformowania starostw o potrzebie przywrócenia miejsc eksploatacji do stanu właściwego

Przypadki nieinformowania starostw o potrzebie podjęcia działań mających na celu przywrócenie miejsc eksploatacji kopalin do stanu właściwego stwierdzono w dwóch OUG objętych kontrolą<sup>162</sup>. W ocenie NIK powyższe było działaniem nierzetelnym, bowiem zgodnie z wymogami wynikającymi ze standardów kontroli zarządczej, stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>163</sup>: *należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań. (obszar D Informacja i komunikacja, standard 3 Komunikacja zewnętrzna)*. Zdaniem NIK, przekazanie informacji o stwierdzeniu w terenie wyrobisk poeksploatacyjnych powstałych w wyniku wykonywania działalności bez wymaganej koncesji jest warunkiem niezbędnym do podjęcia działań w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów rolnych i leśnych lub nałożenia przez organy ochrony środowiska obowiązku wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

#### Przykłady

Dyrektor **OUG w Kielcach** nie informowała organów właściwych w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organów ochrony środowiska właściwych w sprawie wydania decyzji lub wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego, pomimo stwierdzenia w terenie wyrobisk górniczych powstałych w związku z prowadzoną nielegalną eksploatacją. Dotyczyło to 51 spraw dotyczących naliczenia opłaty podwyższonej prowadzonych w latach 2019-2021.

W **OUG we Wrocławiu** w żadnym z 33 przypadków uzyskania informacji o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin nie zawiadamiano innych organów w celu podjęcia przez nie działań prowadzących do zlikwidowania tych miejsc i przywrócenia ich do stanu pierwotnego.

W czterech starostwach<sup>164</sup> stwierdzono nieprawidłowości związane z niepodejmowaniem stosownych działań mających na celu weryfikację wpływu nielegalnego wydobycia na środowisko lub zmierzających do przywrócenia tego

<sup>162</sup> OUG w Kielcach i Wrocławiu.

<sup>163</sup> Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

<sup>164</sup> Starostwa Powiatowe w: Staszowie, Kartuzach, Nowym Sączu, Sztumie.

miejsca do stanu pierwotnego, pomimo że dysponowały one takimi informacjami.

**Problemy ze  
sprawowaniem nadzoru  
nad podmiotami  
wydobyciami  
kopaliny oraz z  
przeciwdziałaniem  
nielegalnej eksploatacji**

**Przykład**

W **Starostwie Powiatowym w Staszowie** w jednej sprawie, w której Starosta dysponował informacją o prowadzeniu na terenie powiatu wydobycia kopaliny bez wymaganej koncesji oraz dokumentacją fotograficzną potwierdzającą zdegradowanie terenu przylegającego do lasu, nie podjęto żadnych działań mających na celu potwierdzenie tych informacji w terenie, weryfikację wpływu nielegalnego wydobycia na środowisko, a także zlikwidowanie miejsca nielegalnej eksploatacji i przywrócenie tego miejsca do stanu pierwotnego, co było działaniem nierzetelnym. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa wyjaśnił, że od 2010 r. stanowisko ds. geologii zostało wyłączone ze struktury Wydziału, a każda korespondencja dotycząca m.in. nielegalnego wydobywania kopalin wpływa bezpośrednio do geologa powiatowego, z pominięciem Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Ponadto wyjaśnił, że z uwagi na powyższe, w okresie objętym kontrolą nie były rozpatrywane sprawy i nie były wydawane decyzje na podstawie art. 362 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zdaniem NIK wyjaśnienia dotyczące braku informacji w przedmiotowej sprawie nie zasługują na uwzględnienie. Pismo w tej sprawie, Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa otrzymał w dniu 18 maja 2021 r. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 378 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska organem ochrony środowiska właściwym w sprawach, o których mowa w art. 362 ust. 1-3, jest starosta. Wprawdzie ten ostatni przepis ten nie zobowiązuje starosty do bezwzględnego wydania decyzji, jednak nie podjęto w tej sprawie żadnych działań zmierzających do przywrócenia tego terenu do stanu właściwego.

W **Starostwie w Sztumie**, pomimo informacji otrzymanych z PIG oraz z OUG dotyczących nielegalnego składowania odpadów w niszach eksploatacyjnych/poeksploatacyjnych na terenie gminy Stary Dzierzgoń, nie podejmowano żadnych działań mających na celu przywrócenia tego miejsca do stanu pierwotnego. Dopiero w trakcie kontroli NIK wystosowano pismo do Wójta Gminy Stary Dzierzgoń dotyczące wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania.

W większości skontrolowanych starostw i urzędów marszałkowskich<sup>165</sup> zidentyfikowano szereg problemów i trudności związanych ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny oraz dotyczącymi przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin. Wśród najistotniejszych problemów w sprawowaniu nadzoru wskazywano:

- problemy z interpretacją przepisów prawa (np. stosowanie pgg w praktyce, nieprecyzyjne regulacje dotyczące sprawowania nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny i rekultywacji gruntów po działalności górniczej);
- brak współpracy ze strony przedsiębiorców posiadających koncesje na wydobycie kopalin;
- trudności z zatrudnieniem wykwalifikowanych pracowników na stanowiska geologów;
- brak specjalistycznego sprzętu do przeprowadzania kontroli podmiotów wydobywających kopaliny.

Dyrektorzy objętych kontrolą OUG najczęściej wskazywali na następujące problemy związane ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalin:

- problemy ze stosowaniem obowiązujących przepisów prawa (np. trudności z ustaleniem sprawcy nielegalnego wydobycia, trudności dotyczące ustalenia ilości kopaliny wydobytej, prowadzenie postępowań wobec przedsiębiorców nieprowadzących działalności, pięcioletni okres przedawnienia wykroczeń polegających na nielegalnym wydobyciu kopaliny);

<sup>165</sup> Problemów takich nie zidentyfikowano w UM Województwa Małopolskiego oraz w Starostwie Powiatowym w Tarnowie.

- braki kadrowe (trudności z zatrudnieniem nowych pracowników, przeciążenie pracą dotychczasowych pracowników, ograniczone środki na szkolenia);
- brak dostępu do danych niezbędnych w prowadzonych postępowaniach (np. do baz danych dotyczących właścicieli działek, pojazdów, danych kartograficznych, geodezyjnych);
- niewystarczające uprawnienia pracowników nadzoru górniczego (brak możliwości wejścia na teren, brak uprawnień do ustalenia tożsamości osób obecnych w miejscu wydobywania kopaliny);
- niewystarczające zasoby sprzętowe.

#### Przykład

Zdaniem **Dyrektora OUG w Kielcach**, podczas prowadzenia postępowań administracyjnych związanych ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny występuje szereg problemów wynikających ze stosowania obowiązujących przepisów prawa. Dyrektor OUG wyjaśniła: *Przykładowo w mojej ocenie do takich uciążliwości można zaliczyć: (1) trudności z ustaleniem sprawcy prowadzenia działalności (urzędy górnicze nie posiadają „policyjnych” uprawnień); (2) niestawienie się wezwanych świadków na przesłuchanie/złożenie wyjaśnień, nieodbieranie korespondencji, co rodzi problemy ze wszczęciem postępowania; (3) brak możliwości wejścia na teren, posesję ogrodzoną, nawet po wezwaniu policji; (4) odmowę wylegitymowania się osób i opuszczenie przez nich miejsca prowadzenia działalności, pomimo ich zastania na działce.*

W opinii Dyrektora OUG, istotnym utrudnieniem jest brak uregulowań prawnych dotyczących: *(1) łatwiejszego dostępu do baz danych obywateli (właścicieli działek, świadków), baz pojazdów/maszyn (numery rejestracyjne pojazdów zastanych na miejscu i utrwalonych na zdjęciach); (2) łatwiejszego dostępu do bazy danych kartograficznych (wypisy, wyrisy z rejestru gruntów oraz dostępu do numerów ksiąg wieczystych dla nieruchomości); (3) ujednolicenia formatu danych geodezyjnych otrzymywanych z zasobów PODGiK i dostosowania ich do potrzeb prowadzenia spraw nielegalnej eksploatacji; (4) brak danych geodezyjnych do ustalenia stanu wyjściowego do obliczeń z okresu, za który nalicza się opłatę podwyższoną.*

Dyrektor OUG wskazała również, że utrudnieniem w wykrywaniu i przeciwdziałaniu nielegalnej eksploatacji kopaliny są niewystarczające zasoby kadrowe Urzędu. Wyjaśniła: *(...)liczba ustawowych zadań kontrolno-nadzorczych przerasta możliwości kadrowe dla sprawnej ich realizacji, a próby poprawy sytuacji nie przynoszą pozytywnych rezultatów (brak chętnych do pracy głównie z powodów ekonomicznych – nieudane nabory).* Zdaniem Dyrektora OUG problem stanowi także współpraca z niektórymi starostwami: *(...) zdarzają się przypadki żądania przez Starostwo Powiatowe Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru opłaty za udostępnienie danych zgromadzonych w rejestrze publicznym dotyczących wypisu z rejestru gruntów.*

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy wybrane organy administracji geologicznej i nadzoru górniczego prawidłowo realizowały działania w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin?
<b>Cele szczegółowe</b>	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy prawidłowo i rzetelnie zorganizowano realizację zadań administracji geologicznej i nadzoru górniczego związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków?</li> <li>2. Czy prawidłowo i rzetelnie PIG realizował zadania dotyczące identyfikacji i określania skali pozyskiwania kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków?</li> <li>3. Czy organy nadzoru górniczego prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków?</li> <li>4. Czy organy administracji geologicznej prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto 26 jednostek, w tym: Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, pięć okręgowych urzędów górniczych (w: Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Krośnie i Wrocławiu), pięć urzędów marszałkowskich (w: Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Rzeszowie i Wrocławiu), 15 starostw powiatowych (w: Brzesku, Dębicy, Jarosławiu, Jędrzejowie, Kartuzach, Kielcach, Kościerzynie, Miliczu, Nowym Sączu, Staszowie, Sztumie, Środzie Śląskiej, Tarnowie, Tarnobrzegu i Wołowie).
<b>Kryteria kontroli</b>	<p>Kontrolę przeprowadzono w:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PIG oraz okręgowych urzędach górniczych, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i rzetelności;</li> <li>- urzędach marszałkowskich oraz starostwach powiatowych, na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i rzetelności.</li> </ul>
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2019-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięmano informacji od Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, w sprawie występujących problemów i barier w wykonywaniu przez organy nadzoru górniczego zadań dotyczących wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin oraz współpracy z innymi instytucjami i organami administracji publicznej w związku z wykonywaniem ww. zadań;
<b>Pozostałe informacje</b>	<p>Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była ona realizowana w okresie od 17 lutego 2023 r. do 19 maja 2023 r. Kierownicy trzech skontrolowanych jednostek (PIG, OUG we Wrocławiu oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w Gdańsku) zgłosili zastrzeżenia do przekazanych wystąpień pokontrolnych.</p> <p>Kierownicy trzech skontrolowanych jednostek, tj. PIG, UM Województwa Pomorskiego oraz OUG we Wrocławiu zgłosili łącznie sześć zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Zastrzeżenia złożone przez Dyrektora PIG zostały uznane za niedopuszczalne z mocy ustawy. Zastrzeżenia złożone przez</p>

Marszałka Województwa Pomorskiego dotyczyły dwóch wniosków pokontrolnych i nieprawidłowości. Komisja rozstrzygająca uwzględniła zastrzeżenia w części. Zastrzeżenie złożone przez Dyrektora OUG we Wrocławiu dotyczyło ustaleń faktycznych i opartych na nich dwóch nieprawidłowości. Zastrzeżenia zostały oddalone przez Komisję Rozstrzygającą.

W ramach kontroli zlecono, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, pięciu okręgowym urzędów górniczym przeprowadzenie kontroli prawidłowości prowadzenia działalności wydobywczej przez zakłady posiadające odpowiednią koncesję, wydaną przez marszałka lub starostę.

W wyniku kontroli skierowano 26 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano 112 wniosków – 78 z nich zrealizowano, 20 jest w trakcie realizacji, a 14 pozostaje niezrealizowane.

**Stan realizacji wniosków pokontrolnych**

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Kielcach	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Rakowiecka 4, 00-975 Warszawa	Mateusz Damrat
2.		Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach, ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce	Marzena Rabiasz
3.		Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, al. IX Wieków Kielc 3, 25-955 Kielce	Andrzej Bętkowski
4.		Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie, ul. 11 Listopada 83, 28-300 Jędrzejów	Paweł Faryna
5.		Starostwo Powiatowe w Kielcach, ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce	Mirosław Gębski
6.		Starostwo Powiatowe w Staszowie, ul. Józefa Piłsudskiego 7, 28-200 Staszów	Józef Żółciak
7.	Delegatura NIK w Gdańsku	Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku, ul. Biała 1, 80-435 Gdańsk	Włodzimierz Madoń
8.		Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, ul. Okopowa 21/27, 81-810 Gdańsk	Mieczysław Struk
9.		Starostwo Powiatowe w Kartuzach, ul. Dworcowa 1, 83-300 Kartuzy	Bogdan Łapa
10.		Starostwo Powiatowe w Kościerzynie, ul. 3 Maja 9 C, 83-400 Kościerzyna	Alicja Żurawska
11.		Starostwo Powiatowe w Sztumie, ul. Mickiewicza 31, 82-400 Sztum	Leszek Sarnowski
12.	Delegatura NIK w Krakowie	Okręgowy Urząd Górniczy w Krakowie, ul. I. Łukasiewicza 3, 31-429 Kraków	Krzysztof Paraszczuk
13.		Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków	Witold Kozłowski
14.		Starostwo Powiatowe w Brzesku, ul. B. Głowackiego 51, 32-800 Brzesko	Andrzej Potępa
15.		Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu, ul. Jagiellońska 33, 33-300 Nowy Sącz	Marek Kwiatkowski
16.		Starostwo Powiatowe w Tarnowie, ul. G. Narutowicza 38, 30-100 Tarnów	Roman Łucarz

17.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Okręgowy Urząd Górniczy w Krośnie, ul Armii Krajowej 3, 38-402 Krosno	Wiesław Pisula
18.		Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie, al. Łukasza Cieplińskiego 4, 35-010 Rzeszów	Władysław Ortyl
19.		Starostwo Powiatowe w Dębicy, ul. Parkowa 28, 39 – 200 Dębica	Piotr Chęćek
20.		Starostwo Powiatowe w Jarosławiu, ul. Jana Pawła II 17, 35-500 Jarosław	Stanisław Kłopot
21.		Starostwo Powiatowe w Tarnobrzegu, 39 – 400 Tarnobrzeg ul. 1 Maja 4	Jerzy Zbigniew Sudoł
22.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu, ul. Kotlarska 41, 50-151 Wrocław	Grzegorz Wowczuk
23.		Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wybrzeże J. Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław	Cezary Przybylski
24.		Starostwo Powiatowe w Miliczu, ul. Wojska Polskiego 38, 56-300 Milicz	Sławomir Strzelecki
25.		Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej, ul. Wrocławska 2, 55-300 Środa Śląska	Krzysztof Szałankiewicz
26.		Starostwo Powiatowe w Wołowie, Plac Piastowski 2, 56-100 Wołów	Janusz Dziarski

## WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy	w formie opisowej	<p>Podejmowano prawidłowe działania w zakresie identyfikacji i określenia skali pozyskiwania kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków na obszarze kraju. Jednym z efektów realizowanego w latach 2019-2022 zadania pod nazwą <i>Monitoring odkrywkowej eksploatacji kopalin</i>, było zidentyfikowanie około 13 700 miejsc niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin. Podejmowano również działania edukacyjno-informacyjne dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin. Problematyka ta poruszana była przez pracowników PIG w wystąpieniach konferencyjnych, w trakcie szkoleń m.in. dla przedstawicieli organów administracji geologicznej, jak również w artykułach naukowych</p>	Stwierdzono przypadki prowadzenia rejestru obszarów górniczych w sposób nierzetelny
2.	Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku	w formie opisowej	<p>Zapewniono warunki organizacyjne do realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalin. Ww. zadania wykonywali pracownicy posiadający kierunkowe wykształcenie i podnoszący swoje kwalifikacje przez udział w szkoleniach, którym zapewniono niezbędny sprzęt pomiarowy. W OUG podejmowano</p>	<p>Organ nadzoru górniczego w 34 sprawach nie podejmował działań dotyczących sprawdzenia, czy kontrolowani przedsiębiorcy usunęli nieprawidłowości wskazane w wydanych decyzjach. W przypadkach, w których podczas kontroli stwierdzono prowadzenie robót wydobywczych z naruszeniem granic obszaru górniczego, Dyrektor zawiadomił o tym fakcie (w 28 przypadkach)</p>



			<p>działania w zakresie wykrywania nielegalnej eksploatacji kopalin zarówno z własnej inicjatywy, jaki i w odpowiedzi na wpływające zawiadomienia (łącznie 238), których zasadność potwierdzono przeprowadzeniem 224 wizji w terenie.</p>	<p>właściwe organy administracji geologicznej, z tego w 12 po upływie 33 do 153 dni od przeprowadzenia kontroli. W dwóch przypadkach stwierdzenia prowadzenia robót wydobywczych z naruszeniem granic obszaru górniczego, Dyrektor nie zawiadomił właściwych organów, co było niezgodne z art. 173 ust. 2 pgg.</p> <p>Dyrektor OUG nie zawiadomił właściwych organów m.in. o: uzasadnionym podejrzeniu popełnienia czynów z art. 177 pgg (w 23 sprawach), z art. 176 ust. 1 (w 21 sprawach) oraz zidentyfikowaniu miejsca nielegalnej eksploatacji kopalin, w celu podjęcia działań zmierzających do jego likwidacji i przywróceniu terenu do stanu pierwotnego (w 29 sprawach). W OUG nie weryfikowano, czy podmioty, które zawiadomiły o wydobywaniu piasku i żwiru na potrzeby własne, spełniały zadeklarowane w zawiadomieniu warunki, o których mowa w art. 4 ust. 1 pgg.</p>
3.	Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach	w formie opisowej	<p>W OUG zapewniono odpowiednie warunki organizacyjne do rzetelnej realizacji zadań związanych z nielegalną eksploatacją kopalin: wdrożono stosowne zasady postępowania, dysponowano sprzętem pomiarowym, a zadania były wykonywane przez pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Zapewniono im</p>	<p>W postanowieniach o dopuszczeniu dowodów ujawniono dane osobowe osoby zgłaszającej do OUG informację o podejrzeniu wydobycia kopalin bez wymaganej koncesji. Nie informowano również, w każdym przypadku, strony postępowania o niezakończonym sprawie w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa.</p>

			<p>możliwość udziału w szkoleniach i warsztatach związanych z wykonywaniem obowiązków. W każdym przypadku otrzymania informacji o podejrzeniu prowadzenia wydobycia kopalin bez wymaganej koncesji, podejmowano działania mające na celu zweryfikowanie jej zasadności, a po potwierdzeniu nielegalnego wydobycia prowadzono postępowania dotyczące ustalenia opłaty podwyższonej. Kontrole w zakładach górniczych dotyczące gospodarowania złożami kopalin realizowano w oparciu o ustanawiany corocznie plan kontroli, którego sporządzenie poprzedzone było analizami z uwzględnieniem prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności oraz zidentyfikowania obszarów, w których naruszenie przepisów jest największe. Z przeprowadzonych kontroli każdorazowo sporządzano protokół zawierający elementy, o których mowa w art. 152b ust. 2 pgg.</p>	<p>W OUG nie zawsze rzetelnie weryfikowano otrzymywane zawiadomienia o zamiarze wydobycia piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia własnych potrzeb, o których mowa w art. 4 ust. 2 pgg. W niektórych przypadkach pracownicy OUG nie zweryfikowali oraz nie wyegzekwowali wykonania nałożonych na przedsiębiorców obowiązków oraz nie informowali właściwego organu koncesyjnego o naruszeniu przez nich warunków koncesji. Dyrektor OUG nie w każdym przypadku potwierdzenia przez Urząd wykonywania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż z naruszeniem warunków udzielonej koncesji, informowała organy właściwe w sprawach o wykroczenie. Dyrektor OUG również nie zawsze informowała organy właściwe w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organów ochrony środowiska właściwych w sprawie wydania decyzji lub wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego, pomimo stwierdzenia w terenie wyrobisk górniczych powstałych w związku z prowadzoną nielegalną eksploatacją.</p>
4.	Okręgowy Urząd Górniczy w Krakowie	w formie opisowej	Urząd posiadał wykwalifikowanych pracowników oraz sprawny sprzęt umożliwiający skuteczne działania	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niezamieszczenia w BIP procedur kontroli przedsiębiorców,

			<p>kontrolne. Pracownicy odpowiedzialni za działania mające na celu wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalin w okresie objętym kontrolą podnosili swoje kompetencje poprzez udział w szkoleniach.</p> <p>Urząd sprawował nadzór nad koncesjonowanymi podmiotami wydobywającymi kopaliny, podejmował działania mające na celu wykrywanie i przeciwdziałanie eksploatacji bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków.</p> <p>Każdorazowo w przypadku wpływu informacji o nielegalnej eksploatacji podejmował czynności wyjaśniające.</p>	<p>nieprawidłowego zawiadomienia strony o terminie wszczęcia postępowania, niedostatecznego chronienia informacji o pochodzeniu zgłoszeń, niepoinformowania właściwego organu o możliwości popełnienia wykroczenia w związku ze stwierdzeniem nielegalnej eksploatacji oraz niezawiadomienia właściwych organów administracji geologicznej, o tym że przedsiębiorca prowadzi działalność z naruszeniem warunków koncesji.</p>
5.	Okręgowy Urząd Górniczy w Krośnie	w formie opisowej	<p>Wdrożono odpowiednie rozwiązania organizacyjne, a wykonywanie tych zadań powierzono pracownikom Urzędu posiadającym właściwe kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Również zapewniono odpowiedni i sprawny technicznie sprzęt, umożliwiający wykonywanie zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalin.</p> <p>Kontrole w odkrywkowych zakładach górniczych przeprowadzono według częstotliwości określonej w <i>Planie Pracy Urzędu z uwzględnieniem analizy prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości w wykonywanej</i></p>	<p>Brak odpowiedniej współpracy z organami ścigania w zakresie ich zawiadomień o możliwości popełnienia wykroczenia przez osoby wydobywające kopaliny bez wymaganej koncesji, co w niektórych przypadkach mogło powodować przedawnienie karalności tych czynów. Również nieprawidłowym działaniem było nieopracowanie i niezamieszczenie w BIP Urzędu w terminie do 26 marca 2023 r., ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, co było wymagane przepisami art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców. Dyrektor OUG także nie zawiadamiał stron postępowań dotyczących opłat</p>

			<p>działalności. Dyrektor OUG każdorazowo w odpowiedzi na wpływające informacje podejmował odpowiednie działania w celu zidentyfikowania przypadków nielegalnej eksploatacji kopalnin. W przypadku stwierdzenia wydobywania kopalnin bez wymaganej koncesji, w drodze decyzji administracyjnej ustalana była opłata podwyższona, której wartość obliczano w sposób określony w art. 140 ust. 3 pkt 3 pgg.</p>	<p>podwyższonych, o nowym terminie załatwienia sprawy z jednoczesnym pouczeniem ich o prawie do wniesienia ponaglenia, stosownie do wymagań art. 36 kpa.</p>
6.	Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu	w formie opisowej	<p>Pracownicy Urzędu odpowiedzialni za przedmiotowe zadania posiadali kwalifikacje zapewniające rzetelne wykonywanie obowiązków. Osoby przypisane do realizacji działań mających na celu wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnemu wydobywaniu kopalnin miały dostęp do specjalistycznego sprzętu pomiarowego. Urząd przeprowadzał u przedsiębiorców kontrole w zakresie dotyczącym gospodarowania złożami kopalnin z częstotliwością wynikającą z przyjętych kryteriów kontroli oraz w uzasadnionych przypadkach. Kontrole te wykonywane były prawidłowo, a w przypadku ujawniania nieprawidłowości Urząd weryfikował ich usunięcie przez przedsiębiorców.</p>	<p>W związku z realizacją zadań OUG należących do obszaru identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalnin z naruszeniem koncesji stwierdzono nieprawidłowości polegające na:</p> <p>[1] nieudostępnieniu ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu;</p> <p>[2] nieweryfikowaniu przez Urząd wykonania decyzji Dyrektora OUG o naliczeniu opłaty podwyższonej, tj. wniesienia stosownej opłaty przez stronę decyzji;</p> <p>[3] niezawiadomianiu właściwych organów o zidentyfikowanych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalnin w celu podjęcia przez nie działań prowadzących do zlikwidowania tych miejsc i przywrócenia ich do stanu pierwotnego;</p> <p>[4] braku w jednym przypadku niezwłocznego poinformowania organu koncesyjnego</p>

				o naruszeniu warunków udzielonej koncesji.
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	w formie opisowej	W Urzędzie zatrudniano osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje do wykonywania zadań organu administracji geologicznej w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin. Opracowano i wdrożono procedury dotyczące wydawania koncesji, a także zasady i wytyczne w zakresie monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego. Wybór przedsiębiorców do kontroli każdorazowo poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: [1] nieterminowego przekazania kopii 65 decyzji do PIG; [2] błędnego wskazania w trzech decyzjach stwierdzających wygaśnięcie koncesji podstawy prawnej ich wydania; [3] braku wydania w czterech przypadkach decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji, pomimo upływu terminu ich ważności; [4] wydania w trzech przypadkach decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji po upływie sześciu miesięcy od ich wygaśnięcia.
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	w formie opisowej	Zadania organu koncesyjnego były wykonywane przy pomocy Geolog Wojewódzkiej posiadającej niezbędne kwalifikacje. Marszałek egzekwował wywiązywanie się przedsiębiorców z obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz monitorował obowiązek uiszczenia opłaty eksploatacyjnej. Po wezwaniu do sporządzenia korekt Marszałek wydawał decyzje określające wysokość należnej opłaty.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nieudostępnienia schematu procedury kontroli przedsiębiorców w BIP, co było niezgodne z wymogiem art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców; nieprzeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w obszarze wydanych koncesji na potrzeby planowania i przeprowadzania kontroli; przekazania (w 29 przypadkach) państwowej służbie geologicznej kopii decyzji dotyczących wydania lub zmiany koncesji z przekroczeniem terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG; wydania decyzji potwierdzającej

				wygaśnięcie koncesji (12 spośród 38 przypadków) po upływie ponad sześciu miesięcy od dnia, w którym decyzja stała się nieważna.
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	w formie opisowej	Kontrole przedsiębiorców prowadzono po uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorców i były one realizowane zgodnie z wymogami ustawy Prawo przedsiębiorców. W przypadku wykazania w czasie kontroli naruszeń warunków udzielonych koncesji, przedsiębiorcy byli wzywani do usunięcia stwierdzonych uchybień. Informacje o zmianach zasobu złoża były analizowane. W razie braku ich wpływu do Urzędu, przedsiębiorców skutecznie wzywano do ich złożenia.	Schemat procedur kontroli przedsiębiorców nie został opublikowany na stronie BIP Urzędu. Marszałek wprowadził obowiązek przekazywania do PIG dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, ale w 16% spraw odbywało się to z przekroczeniem wymaganego terminu. Ponad 30% postępowań w sprawie wydania decyzji o wygaszeniu koncesji na eksploatację kopalin ze złóż, dla których upłynął termin obowiązywania, zakończonych zostało po upływie 180 dni od wygaśnięcia koncesji. W trzech przypadkach nie wydano decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności, pomimo stwierdzenia naruszeń warunków określonych w koncesji.
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	w formie opisowej	W Urzędzie stworzono warunki organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację zadań dotyczących wykrywania i przeciwdziałania eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji. Zadania w tym zakresie przypisano wyodrębnionej komórce organizacyjnej, a pracownicy realizujący te zadania, posiadali odpowiednie uprawnienia, kwalifikacje i	Spośród pięciu przypadków naruszeń warunków koncesji kwalifikowanych jako rażące, w dwóch przypadkach Geolog Wojewódzki nie ustalił opłat dodatkowych w łącznej wysokości 640,58 tys. zł. Pomimo rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji w pięciu przypadkach zaniechano przeprowadzania czynności wyjaśniających w sprawie możliwości

			doświadczenie zawodowe. Zapewniono im możliwość korzystania z odpowiedniego, sprawnego technicznie sprzętu do kontroli miejsc wydobywania kopaliny. W Urzędzie wprowadzono procedury dotyczące realizacji zadań z zakresu geologii. W Urzędzie rzetelnie zweryfikowano informacje o należnych opłatach eksploatacyjnych przedkładane przez przedsiębiorców.	popęnienia wykroczenia ani nie składano zawiadomień do Policji lub prokuratora. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, nie zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Urzędu ogólnego schematu procedur kontroli działalności gospodarczej wymaganych art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców. Przekazanie dwóch spośród siedmiu decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji do PIG ze zwłoką wynoszącą 276 i 352 dni od upływu daty ich wygaśnięcia.
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	w formie opisowej	Pracownicy Urzędu prawidłowo przeprowadzali kontrole u przedsiębiorców posiadających koncesje na wydobywanie kopaliny ze złoża. Większość tych przedsiębiorców, w związku ze stwierdzonymi uchybieniami lub nieprawidłowościami, została zobowiązana do ich usunięcia lub zaniechania naruszeń.	Marszałek nie zawiadomił połowy badanych przedsiębiorców, którym wydał decyzje ustalające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej, o wszczęciu postępowań. Ponadto nie zawsze rzetelnie wywiązywał się z obowiązku przekazywania do PIG dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla.
12.	Starostwo Powiatowe w Kartuzach	w formie opisowej	Zapewniono warunki organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację zadań dotyczących wykrywania i przeciwdziałania eksploatacji kopaliny z naruszeniem warunków koncesji. Zadania w tym zakresie przypisano wyodrębnionym komórkom organizacyjnym oraz jednemu pracownikowi,	W Starostwie nie utworzono stanowiska geologa powiatowego. W połowie przypadków, przekazanie do PIG decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą nastąpiło po wymaganym terminie. Nie zawsze wywiązywano się z zadań, ponieważ w jedynej decyzji wydanej w okresie objętym kontrolą w

			posiadającemu odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe.	sprawie z ustalenia wymaganej opłaty dodatkowej, do wyliczenia tej opłaty przyjęto stawkę w nieprawidłowej wysokości. W drugim przypadku postępowanie mające na celu wydanie decyzji o ustaleniu opłaty dodatkowej wszczęto dopiero w wyniku kontroli NIK. Po uzyskaniu informacji o trzech przypadkach wykonywania przez przedsiębiorców działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji, w Starostwie nie podjęto działań w kierunku ograniczenia lub usunięcia stwierdzonych uchybień, w tym doprowadzenia środowiska do należytego stanu.
13.	Starostwo Powiatowe w Kościerzynie	w formie opisowej	W Starostwie zapewniono warunki umożliwiające prawidłową realizację zadań dotyczących wykrywania i przeciwdziałania eksploatacji kopalnin z naruszeniem warunków koncesji. Osoby odpowiedzialne za udzielanie koncesji, ich monitorowanie oraz inne działania mające na celu przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalnin miały odpowiednie kwalifikacje i zapewnioną możliwość korzystania z polowego urzędzenia przenośnego umożliwiającego wykonanie wszystkich niezbędnych pomiarów geodezyjnych.	W dokumentach organizacyjnych Starostwa wśród zadań przypisanych Wydziałowi Ochrony Środowiska, wymieniono dwa zadania nienależące do kompetencji Starosty. Starosta nie określiła sposobu przeprowadzania analiz prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywanej przez nich działalności w zakresie wydobywania kopalnin. W Starostwie nie przeprowadzano takich analiz, wbrew obowiązującym przepisom prawa. Nie w pełni skutecznie i nie zawsze prawidłowo identyfikowano i przeciwdziałano eksploatacji kopalnin z naruszeniem warunków koncesji.



		w formie opisowej		W Starostwie nie utworzono stanowiska geologa powiatowego. W połowie przypadków, przekazanie do PIG decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą nastąpiło po wymaganym terminie. Nie przekazywano do PIG w 20 % dokumentów dot. wpisu do rejestru obszarów górniczych, a w 68% przekazywano je nieterminowo (najdłużej po około 6 latach). Nie typowano zakładów do kontroli oraz nie przeprowadzano analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Nie przeprowadzano również kontroli dot. prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji, pomimo informacji otrzymanych z PIG oraz z OUG o podejrzeniu prowadzenia eksploatacji bez koncesji oraz rażącego naruszenia warunków koncesji. Pomimo stwierdzenia naruszenia warunków udzielonych koncesji, nie ustalano opłaty dodatkowej. W połowie badanych przypadków nie egzekwowano od przedsiębiorców obowiązku przedkładania informacji o zmianach zasobów złóż kopaliny.
14.	Starostwo Powiatowe w Sztumie		W Starostwie zapewniono możliwość korzystania ze szkoleń w celu podniesienia kwalifikacji zawodowych. W Starostwie opracowano ogólny schemat kontroli przedsiębiorców, który udostępniono na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa.	
15.	Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie	w formie opisowej	W Starostwie zatrudniono geologa powiatowego posiadającego wykształcenie wyższe geologiczne. Przed wydaniem decyzji	W trakcie długotrwałej nieobecności geologa powiatowego Starosta nie powierzył pisemnie jego obowiązków żadnemu

			o wygaśnięciu koncesji weryfikowano faktyczne zaprzestanie wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę.	pracownikowi. W ramach sprawowanego nadzoru nie podejmowano wystarczających czynności wobec przedsiębiorców, którzy prowadzili działalność z naruszeniem warunków koncesji, gdyż nie wykorzystywano określonych przepisami prawa, instrumentów kontroli i nadzoru. Skutkowało to brakiem informacji o wykonywaniu przez dwóch przedsiębiorców działalności w sposób rażąco naruszający warunki udzielone w koncesji
16.	Starostwo Powiatowe w Kielcach	w formie opisowej	<p>W Urzędzie zapewniono niezbędne warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopaliny. W okresie objętym kontrolą zatrudniono geologa powiatowego, dysponującego niezbędnymi kwalifikacjami. W Urzędzie egzekwowano od przedsiębiorców wywiązywanie się z obowiązku przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny. Informacje te, wraz z informacjami dotyczącymi wysokości opłaty za wydobycie były rzetelnie weryfikowane przez geologa powiatowego, a w przypadku niedopełnienia obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej wydawano decyzje określające wysokość należnej opłaty.</p>	<p>Geolog powiatowy nie prowadził w latach 2019 – 2020 analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności przez podmioty eksploatujące kopaliny. W konsekwencji takiej sytuacji nie przekazywano propozycji do planu kontroli zewnętrznych Starostwa lub informacji, że nie zgłasza się takich propozycji.</p>

17.	Starostwo Powiatowe w Staszowie	w formie opisowej	<p>Po przeprowadzonej kontroli wywiązywania się z warunków udzielonej koncesji, wyegzekwowano i zweryfikowano usunięcie stwierdzonych naruszeń, a Starosta prawidłowo naliczył opłatę dodatkową za rażące naruszenie jej warunków. Geolog egzekwowała od przedsiębiorców wywiązywanie się z obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz poddawała je analizie. W Urzędzie weryfikowano także złożone przez przedsiębiorców informacje o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej, a w uzasadnionych przypadkach wydawano decyzje określające jej wysokość.</p>	<p>W Urzędzie nie weryfikowano w trybie kontroli, czy przedsiębiorca wydobywał kopaliny w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w udzielonej koncesji. Po wydaniu decyzji administracyjnej o wygaszeniu koncesji nie weryfikowano także, czy przedsiębiorca faktycznie zaprzestał tej działalności. Starosta rzetelnie załatwiał skargi dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin oraz wydobycia kopaliny z naruszeniem warunków koncesji. W jednej sprawie, w której wydobycie kopaliny odbywało się bez koncesji, a Starosta dysponował potwierdzającą ten fakt dokumentacją fotograficzną, nie podjęto żadnych działań mających na celu potwierdzenie tych informacji w terenie, weryfikację wpływu nielegalnego wydobycia na środowisko, a także zlikwidowanie miejsca nielegalnej eksploatacji i przywrócenie tego miejsca do stanu pierwotnego. Starosta nie zapewnił także dokonywania w Urzędzie udokumentowanej identyfikacji celów i zadań oraz ryzyk w ramach funkcjonującego systemu kontroli zarządczej.</p>
18.	Starostwo Powiatowe w Brzesku	w formie opisowej	<p>Starosta wykonywał zadania organu koncesyjnego przy pomocy geologa powiatowego.</p>	<p>W Starostwie nie przeprowadzano analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w obszarze wydanych koncesji na potrzeby planowania i przeprowadzania</p>

				kontroli. Ogólny schemat procedur kontroli nie został zamieszczony na stronie BIP Urzędu. Przekroczono 14-dniowy termin na przekazanie PIG dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych. Nie zawiadomiono PIG o wygaśnięciu dwóch koncesji, co spowodowało, że obszary objęte tymi wygaszonymi koncesjami były aktywne w części mapowej ROG jeszcze w marcu 2023 r.
19.	Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu	w formie opisowej	W starostwie realizowano nadzór nad warunkami wydanych koncesji, prawidłowo weryfikując wysokość opłat eksploatacyjnych oraz terminowość składanych do organu koncesyjnego informacji. Ponadto, terminowo przekazywano do PIG dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisów do rejestru obszarów górniczych. Zadania te realizował zatrudniony w starostwie geolog powiatowy. W Starostwie opracowano schemat procedury kontroli przedsiębiorców.	Opracowany w starostwie schemat procedury kontroli przedsiębiorców, nie został opublikowany na stronie BIP Urzędu. W starostwie nie planowano i nie przeprowadzano kontroli w oparciu o analizę prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców.
20.	Starostwo Powiatowe w Tarnowie	w formie opisowej	Udzielanie koncesji i ich monitorowanie przypisane zostało do zakresu czynności geologa powiatowego posiadającego odpowiednie kwalifikacje. W starostwie opracowano procedury wewnętrzne dotyczące kontroli przedsiębiorców, a schemat tych procedur zamieszczono na stronie BIP Urzędu.	W jednym z dwóch przypadków uzyskania informacji wskazującej na nielegalną eksploatację, starosta nie przekazał informacji do właściwego organu nadzoru górniczego. Starosta jako organ koncesyjny nie wydał trzech decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej wobec dwóch

			Corocznie realizowano kontrole przedsiębiorców posiadających koncesje na eksploatację kopalini na podstawie zatwierdzonego planu kontroli.	przedsiębiorców, którzy wraz ze złożonymi informacjami o wysokości opłat za wydobytą kopalinę nie załączyli dowodów dokonania wpłaty. Geolog Powiatowy w ośmiu przypadkach po wydaniu decyzji stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, przekazywał do PIG wymagane dokumenty z przekroczeniem 14-dniowego terminu od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne. Opóźnienie w przekazywaniu dokumentacji wyniosło nawet 1173 dni.
21.	Starostwo Powiatowe w Dębicy	w formie opisowej	Geolog powiatowy weryfikował informacje składane przez przedsiębiorców o opłatach za wydobytą kopalinę. Po zaprzestaniu lub wstrzymaniu wydobywania kopalini przeprowadzano oględziny obszaru objętego eksploatacją, komisyjnie odbierano tereny zrehabilitowane.	Na stronie BIP starostwa nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców. W starostwie nie określono sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców w ramach działalności gospodarczej. Kopie decyzji koncesyjnych przekazywano do PIG z naruszeniem terminu określonego w rozporządzeniu w sprawie ROG
22.	Starostwo Powiatowe w Jarosławiu	w formie opisowej	W starostwie weryfikowano i egzekwowano sprawozdania i opłaty eksploatacyjne oraz przeprowadzano kontrole przedsiębiorstw eksploatujących kopaliny. Decyzje związane ze zmianami w koncesjach wydawane były z zachowaniem obowiązujących terminów.	W starostwie nie zatrudniono geologa powiatowego, a zadaniami związanymi z wydobyciem kopalini zajmował się jeden pracownik w Referacie Środowiska i Rolnictwa. Decyzje dotyczące zmian w obowiązujących koncesjach w żadnym przypadku nie zostały terminowo przekazane do PIG. Największe opóźnienia w tym zakresie wynosiły 401, 412 a nawet 1271 dni.

				Upoważnienia do przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców wydobywających kopaliny nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami elementami.
23.	Starostwo Powiatowe w Tarnobrzegu	w formie opisowej	W okresie objętym kontrolą zatrudniono geologa powiatowego, dysponującego niezbędnymi kwalifikacjami. Prawidłowo egzekwowano wywiązywanie się przedsiębiorców z obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny i weryfikowano poprawność wyliczonych w nich wysokości opłat eksploatacyjnych.	W uregulowaniach wewnętrznych starostwa nie uwzględniono zadań związanych z monitorowaniem warunków udzielonych koncesji oraz wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnemu wydobyciu kopaliny. Zadań takich nie powierzono również żadnemu z pracowników starostwa. Nie opracowano i nie udostępniano na stronie BIP urzędu procedur kontroli przedsiębiorców oraz nie przeprowadzano kontroli dotyczących prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji. Skutkiem tego m.in. nie dokonywano weryfikacji faktycznego wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w udzielonej koncesji, nie weryfikowano danych przedstawionych przez przedsiębiorców w przedkładanych informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny, a także nie weryfikowano faktycznego zaprzestania wydobycia kopaliny np. po wygaśnięciu koncesji.
24.	Starostwo Powiatowe w Miliczu	w formie opisowej	Starostwo podejmowało działania	W starostwie nie utworzono stanowiska geologa powiatowego.

			<p>ukierunkowane na realizację zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji. Współpracowano w tym celu z OUG we Wrocławiu i Policją. Przeprowadzano także wizje terenowe celem oceny miejsc potencjalnie nielegalnego wydobywania kopalin oraz konieczności ich likwidacji i przywrócenia do stanu pierwotnego.</p>	<p>W Regulaminie Organizacyjnym Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, jak również w zakresach obowiązków pracowników tego Wydziału, nie uwzględniono zadań dotyczących kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną pgg, w tym także w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu wydobyciu kopalin. Prowadzone w starostwie działania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin nie były podejmowane w pełnym możliwym zakresie, gdyż m.in. nie korzystano z uprawnienia do przeprowadzania kontroli wypełnienia przez przedsiębiorców warunków koncesji. Nieterminowo przekazywano do PIG dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych.</p>
25.	Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej	w formie opisowej	<p>Przyjęte w Starostwie uwarunkowania organizacyjne umożliwiły co do zasady wykonywanie przez Starostę Średzkiego zadań organu administracji geologicznej. W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa odniesiono się do wymogów wykonywania zadań Starosty jako organu administracji geologicznej, powierzając ich realizację jednej z komórek organizacyjnych starostwa. Każdorazowo, w przypadku uzyskania przez starostwo od podmiotów zewnętrznych</p>	<p>Nieobsadzenie w całym okresie objętym kontrolą stanowiska geologa powiatowego, a także niepodejmowanie działań w celu jego zatrudnienia. Prowadzone w starostwie działania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin nie były podejmowane w pełnym możliwym zakresie, gdyż m.in. nie korzystano z uprawnienia do przeprowadzania kontroli wypełnienia przez przedsiębiorców warunków koncesji. Brak podjęcia rzetelnych działań mających na celu wydanie decyzji</p>

			<p>informacji, z których wynikało prawdopodobieństwo prowadzenia nielegalnej eksploatacji kopalni, podejmowano działania mające na celu ich potwierdzenie.</p>	<p>w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia dwóch koncesji na wydobywanie kopalni ze złóż. Nierzetelne prowadzenie weryfikacji wywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązku określonego w art. 101 ust. 8 pgg, polegającego na składaniu do organu koncesyjnego informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny. Nierzetelne prowadzenie weryfikacji wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązku określonego w art. 137 ust. 2 i ust. 3 pgg, związanego z przedkładaniem do organu koncesyjnego dokumentacji dotyczącej informacji o opłacie za wydobytą kopalinę. Nieudostępnienie na stronie podmiotowej BIP starostwa ogólnego schematu procedury kontroli określonej w pgg.</p>
26.	Starostwo Powiatowe w Wołowie	w formie opisowej	<p>Przyjęte w Starostwie uwarunkowania organizacyjne umożliwiły co do zasady wykonywanie przez Starostę zadań administracji geologicznej i nadzoru górniczego. Starostwo podejmowało działania w celu realizacji zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji na wydobywanie kopalni. Egzekwowano od przedsiębiorców obowiązek przedłożenia uproszczonego zestawienia zmian zasobów złoża oraz analizowano zawarte w nim informacje.</p>	<p>Geologowi Powiatowemu, nie przypisano zadań związanych z działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalni, a także nie wskazano ich w zakresie jego czynności. Działania Starostwa w zakresie ukierunkowanym na identyfikację i przeciwdziałanie eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji nie zawsze były jednak podejmowane w pełnym, prawnie przewidzianym zakresie. W obszarze tym stwierdzono bowiem nieprawidłowości polegające na:</p>



			<p>Analizowano także informacje przedsiębiorców dotyczące opłat za wydobytą kopalinę. Ponadto przeprowadzono kontrole przedsiębiorców dotyczące wypełniania warunków udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin.</p>	<p>[1] niedostępności ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa;  [2] nieprzewodzeniu analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej;  [3] prowadzeniu kontroli przedsiębiorców w przedmiocie wypełniania warunków udzielonych koncesji z naruszeniem przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców i pgg; [4] zaniechaniu wydania decyzji administracyjnej w sytuacji nieterminowego wniesienia przez przedsiębiorcę opłaty eksploatacyjnej.</p>
--	--	--	---	--

\*pozytywna / negatywna / w formie opisowej

## 6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

### Zasady, warunki wydobywania oraz ochrona kopalin

Zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a także prac geologicznych zostały określone pgg. Ustawa ta określa także (art. 1 ust. 2) wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem ww. działalności oraz zasady wykonywania nadzoru i kontroli nad tą działalnością.

Regulacje dotyczące ochrony zasobów środowiska, w tym również w zakresie ochrony złóż kopalin zawarte są również w ustawie Prawo ochrony środowiska. Wytaczają one jedynie podstawowe kierunki w zakresie gospodarki kopaliniami i określają wymagania, przy zachowaniu których powinna być ona prowadzona, gdyż zasadnicze rozwiązania w tym zakresie znajdują się w pgg. W art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazano, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. 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 ustawy Prawo ochrony środowiska). 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 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Złoża kopalin ze względu na podmiot własności dzielą się na złoża objęte własnością górnictw przysługującą Skarbowi Państwa (art. 10 ust. 1, 2 i 5 pgg) oraz własnością nieruchomości gruntowej (należą do jej właściciela/przysługują jej właścicielowi) (art. 10 ust. 3).

### Organy administracji geologicznej

Organami administracji geologicznej są: minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw, starostowie. Zadania administracji geologicznej wykonują organy tego pionu administracji przy pomocy geologów odpowiedniego szczebla (art. 156 ust. 1 i 2 pgg). Zadania marszałków województw oraz starostów są zadaniami z zakresu administracji rządowej (art. 156 ust. 3 pgg).

Organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa (art. 161 ust. 1 pgg) z wyjątkiem spraw przypisanych staroście lub ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Do starosty, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczące:

- złóż kopalin nieobjętych własnością górnictw, poszukiwanych lub rozpoznawanych na obszarze do 2 ha w celu wydobycia metodą odkrywkową w ilości do 20 000 m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym i bez użycia środków strzałowych;
- ujęć wód podziemnych, których przewidywane lub ustalone zasoby nie przekraczają 50 m<sup>3</sup>/h;
- badań geologiczno-inżynierskich wykonywanych na potrzeby zagospodarowania przestrzennego gminy oraz warunków posadawiania obiektów budowlanych, z wyłączeniem ponadwojewódzkich inwestycji liniowych;
- odwodnień budowlanych o wydajności nieprzekraczającej 50 m<sup>3</sup>/h;
- robót geologicznych wykonywanych w celu wykorzystywania ciepła ziemi;
- warunków hydrogeologicznych w związku z zamierzonym wykonywaniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody podziemne, w tym powodować ich zanieczyszczenie, dotyczących

inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko może być wymagany, z wyłączeniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody lecznicze oraz ponadwojewódzkich inwestycji liniowych (art. 161 ust. 2 pgg).

Do ministra właściwego do spraw środowiska, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczące m.in.:

- złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 pgg;
- określania warunków hydrogeologicznych w związku z projektowaniem odwodnień złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 pgg;
- obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej;
- określania warunków hydrogeologicznych w związku z ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych;
- określania warunków hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich dla potrzeb podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów;
- określania warunków hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich na potrzeby poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- regionalnych badań hydrogeologicznych, badań budowy geologicznej kraju oraz prac kartografii geologicznej (art. 161 ust. 3 pgg).

**Państwowa Służba  
Geologiczna**

Państwową służbę geologiczną pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (art. 163 ust. 1 pgg). Instytut wykonuje zadania państwowej służby geologicznej określone w pgg (art. 162), w tym m.in.:

- inicjuje, koordynuje i wykonuje zadania zmierzające do rozpoznania budowy geologicznej kraju, w tym prac o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności dla odnowienia bazy surowcowej kraju, ustalania zasobów złóż kopalin, a także dla ochrony środowiska;
- prowadzi centralne archiwum geologiczne;
- gromadzi, udostępnia, przetwarza i archiwizuje informację geologiczną;
- prowadzi bazy danych geologicznych;
- sporządza krajowy bilans zasobów kopalin;
- koordynuje i wykonuje prace z zakresu kartografii geologicznej oraz wykonuje prace pilotażowe z tego zakresu;
- prowadzi rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla;
- koordynuje zadania z zakresu ochrony georóżnorodności oraz geologii środowiskowej;
- rozpoznaje i monitoruje zagrożenia geologiczne.

Nadzór nad wykonywaniem zadań państwowej służby geologicznej sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju (art. 163 ust. 3 pgg).

**Organy nadzoru  
górniczego**

Zgodnie z art. 164 ust. 1 pgg, organami nadzoru górniczego są:

- Prezes Wyższego Urzędu Górniczego;
- dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych;

Organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie m.in: gospodarki złożami kopalin

w procesie ich wydobywania; ochrony środowiska i gospodarki złożem, w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie; zapobiegania szkodom; budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej (art. 168 ust. 1 pkt 4-7 pgg). W odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych na terenie zakładu górniczego organy nadzoru górniczego wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (art. 168 ust. 2 pgg).

Przy wykonywaniu nadzoru i kontroli właściwy organ nadzoru górniczego:

- nakazuje usunięcie nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów stosowanych w ruchu zakładu górniczego lub warunków określonych w planie ruchu takiego zakładu, a w przypadku działalności prowadzonej na podstawie koncesji udzielonej przez starostę – warunków dotyczących ruchu zakładu górniczego, określonych w tej koncesji (art. 171 ust. 1 pkt 1 pgg);
- 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 (art. 171 ust. 1 pkt 2 pgg).

Powyższe decyzje podlegają rygorowi natychmiastowej wykonalności (art. 171 ust. 3 pgg).

Zgodnie z art. 172 pgg przy wykonywaniu nadzoru i kontroli właściwy organ nadzoru górniczego 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 (ust. 1 pkt 2). Właściwy organ nadzoru górniczego może również, w drodze decyzji, nakazać przedsiębiorcy dokonanie tych pomiarów, w tym w sposób określony przez ten organ; decyzja ta może zostać wydana także przez Prezesa WUG (ust. 2).

Organ nadzoru górniczego jest zobligowany do niezwłocznego zawiadomienia właściwego organu administracji geologicznej w przypadku stwierdzenia, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu, lub z naruszeniem warunków określonych w koncesji lub projekcie robót geologicznych (art. 173 ust. 2 pgg).

#### **Prowadzenie nadzoru i kontroli**

Stosownie do art. 153 ust. 1 pgg, upoważnionym pracownikom organów administracji geologicznej oraz pracownikom organów nadzoru górniczego przysługuje, przy wykonywaniu nadzoru i kontroli oraz po okazaniu legitymacji służbowej, w granicach ich właściwości rzeczowej i miejscowej, prawo:

- całodobowego wstępu, wraz z pracownikami pomocniczymi, rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem do:
  - miejsc wykonywania robót geologicznych,
  - miejsc wydobywania kopalin,
  - zakładów górniczych,
  - siedzib, obiektów i urządzeń podmiotów zawodowo trudniących się ratownictwem górniczym,
  - siedzib, obiektów i urządzeń przedsiębiorców produkujących, importujących lub wprowadzających do obrotu wyroby przeznaczone do stosowania w ruchu zakładu górniczego;
- dostępu do niezbędnych informacji, urządzeń i dokumentów;
- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób;

- żądania udzielania wyjaśnień w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru i kontroli;
- legitymowania osób w celu stwierdzenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli;
- żądania okazania dokumentów i udostępniania niezbędnych danych;
- pobierania próbek, przeprowadzania niezbędnych badań lub wykonywania innych czynności kontrolnych.

Upoważnieni przez dyrektora okręgowego urzędu górniczego pracownicy tego urzędu mają możliwość nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>166</sup> za wykroczenia określone w art. 178, art. 179, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 pgg.

Do kontroli działalności prowadzonej na podstawie przepisów pgg stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>167</sup> (art. 154 ust. 1 pgg).

Stosowanie do art. 154 ust. 3 pgg, w przypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż, czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników właściwych organów administracji geologicznej albo pracowników właściwych organów nadzoru górniczego po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nie później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli, jeżeli:

- czynności te są niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia;
- przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.

Czynności kontrolne wykonywane przez organy nadzoru górniczego są wykonywane w miejscu wykonywania działalności podlegającej kontroli lub ww. miejscu związanym z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, w tym w miejscach, w których mogą się znajdować urządzenia oraz dokumenty dotyczące tych urządzeń, a także dokumenty dotyczące czynności podlegających kontroli (art. 154a ust. 1 pgg). Po zakończeniu czynności kontrolnych sporządza się protokół kontroli (art. 154b ust. 1 pgg). Doręczenie protokołu kontroli przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej kończy kontrolę (ust. 3). Przedsiębiorca może wnieść zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli w terminie 7 dni od dnia doręczenia protokołu kontroli (ust. 4). W przypadku wniesienia zastrzeżeń, organ nadzoru górniczego sporządza aneks do protokołu kontroli, w którym wskazuje, które zastrzeżenia uznał za uzasadnione, lub wyjaśnia, dlaczego nie uznał zastrzeżeń za uzasadnione. Organ nadzoru górniczego podpisuje aneks do protokołu kontroli i doręcza go przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej (ust. 5).

W przypadku uzasadnionej potrzeby, w szczególności w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom organów administracji geologicznej oraz pracownikom organów nadzoru górniczego, organy te mogą żądać udzielenia stosownej pomocy przez Policję (art. 155 ust. 1 pgg). Kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej oraz kontrolowany są obowiązani umożliwić przeprowadzenie czynności kontrolnych (ust. 3).

Stosownie do art. 35 ust. 1 pgg obszar górniczy podlega wpisowi do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla.

#### Rejestr obszarów górniczych

<sup>166</sup> Uprawnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego przez pracowników zatrudnionych w urzędach górniczych zostało określone w rozporządzeniu 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. poz. 520, ze zm.).

<sup>167</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

Zgodnie z art. 152a ust. 2-4 pgg rejestr ten prowadzi państwowa służba geologiczna (PIG). Wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla dokonuje się z urzędu na podstawie decyzji w sprawach określonych w dziale III (koncesji). Organ koncesyjny przekazuje państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru, w tym mapy obszarów górniczych.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, rejestr ten obejmuje: księgę rejestrową; zbiór dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu i przechowywanych w rejestrze; zbiór danych, w tym danych przestrzennych, przechowywanych na informatycznych nośnikach danych.

**Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż**

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pgg działalność w zakresie m.in. wydobywania kopalin ze złóż może być wykonywana po uzyskaniu koncesji. Jest ona udzielana 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 (ust. 4). Koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni (ust. 5).

We wniosku o udzielenie koncesji, zgodnie z art. 24 ust. 1 pgg, określa się:

- właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków; wymóg ten nie dotyczy poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów;
- 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;
- wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody; wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach;
- sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko;
- firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej;
- numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- rodzaj i zakres wykonywania zamierzonej działalności.

Jeżeli dla przestrzeni objętej wnioskiem została już sporządzona dokumentacja geologiczna, organ koncesyjny może żądać jej przedłożenia (ust. 5). Natomiast do wniosku o udzielenie koncesji, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, dołącza się również załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, o ile dołączenie tego załącznika było wymagane przez przepisy obowiązujące w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (ust. 6).

Udzielona przedsiębiorcy koncesja, stosownie do art. 30 ust. 1 pgg, określa:

- rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności;
- przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność;
- czas jej obowiązywania;
- termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby - przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności.

Koncesja może określać również inne wymagania dotyczące wykonywania działalności nią objętej, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska (ust. 2). Ponadto koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża może dodatkowo określać minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem (art. 32 ust. 4 pkt 1 pgg).

Dodatkowo, stosownie do art. 32 ust. 1 pgg, koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla wyznacza granice obszaru i terenu górniczego. Podstawą wyznaczenia granic obszaru górniczego jest dokumentacja geologiczna i odpowiednio projekt zagospodarowania złoża albo plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla (ust. 2). W przypadku koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, udzielonej przez starostę (ust. 5), określa ona również sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego, uwzględniający wymagania określone w art. 108 ust. 2 pgg, oraz sposób likwidacji zakładu górniczego, uwzględniający obowiązki określone w art. 129 ust. 1 tej ustawy.

**Opłata eksploatacyjna,  
podwyższona i  
dodatkowa**

Zgodnie z art. 134 ust. 1 pgg, przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża - uzyskał decyzję inwestycyjną, wnosi opłatę eksploatacyjną ustaloną jako iloczyn jej stawki oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego i pozabilansowego, w okresie rozliczeniowym. Wysokość opłaty należnej za dany okres rozliczeniowy, stosownie do art. 137 ust. 2 pgg, jest przez przedsiębiorcę, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, z wyłączeniem złoża węglowodorów, ustalana samodzielnie i wnoszona przed upływem miesiąca następującego po tym okresie na rachunki bankowe gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, oraz NFOŚiGW, bez wezwania. Okresem rozliczeniowym z tytułu opłaty eksploatacyjnej jest półrocze liczone odpowiednio od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca i od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia (art. 137 ust. 1 pgg). Stosownie do art. 138 pgg, w przypadku stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał wpłaty opłaty w terminie albo dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, organ koncesyjny określa, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy.

Opłata podwyższona (art. 140 pgg) ponoszona jest zasadniczo z tytułu nielegalnego korzystania ze środowiska, wynikającego z naruszenia obowiązku uzyskania uprzedniej koncesji na wykonywanie działalności (funkcja prewencyjna) ze strony właściwego organu. Opłata jest ustalana przez organ nadzoru górniczego. W przypadku stwierdzenia wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji, wynosi ona czterdziestokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny.

Natomiast opłata dodatkowa, o której mowa w art. 139 pgg i administracyjna kara pieniężna z art. 175 pgg sankcjonują naruszenie obowiązków innego rodzaju, nałożonych z mocy samego prawa oraz w drodze decyzji administracyjnej. Opłata dodatkowa jest, podobnie jak kara, wymierzana w drodze decyzji administracyjnej, a nie na zasadzie samonaliczenia. Jest ona naliczana w przypadku stwierdzenia, że prowadzona działalność jest wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji (art. 139 ust. 1 pgg) i jest niezależna od pozostałych opłat wskazanych w art. 134 i 140 pgg. Opłata jest ustalana przez organ koncesyjny w wysokości

pięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny (w przypadku wydobywania kopaliny), pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny.

Stosownie do art. 143 ust. 1 pgg, decyzje w sprawach dotyczących opłat nie mogą zostać wydane po upływie 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające ich wydanie.

#### Odpowiedzialność karna i administracyjna

Stosownie do art. 176 ust. 1 pkt 2 pgg wyrządzenie znacznej szkody w mieniu lub poważnej szkody w środowisku, w związku z wydobywaniem kopaliny ze złóż bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków, stanowi przestępstwo i zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3. Natomiast jeżeli sprawca tego czynu spowoduje bezpośrednio niebezpieczeństwo znacznej szkody w mieniu lub poważnej szkody w środowisku, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2 (ust. 2). W przypadku gdy sprawca działa nieumyślnie podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do roku (ust. 3).

Natomiast, zgodnie z art. 177 pkt 2 pgg, wykonywanie działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny ze złóż bez wymaganej koncesji, zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub naruszenia określonych w nim warunków stanowi wykroczenie i zagrożone jest karą aresztu lub grzywny.

Sankcje z tytułu nieprzestrzegania warunków określonych w koncesji (37 ust. 1 pgg) obejmują przypadki, w których 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 działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania. Organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa go do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń. Jeżeli przedsiębiorca nie wykonał postanowienia, organ koncesyjny może cofnąć koncesję, bez odszkodowania (art. 37 ust. 2 pkt 1 pgg).

Stosownie do art. 159 ust. 1 i 2 pgg, w przypadku stwierdzenia, że działalność określona ustawą jest wykonywana z naruszeniem warunków określonych w koncesji, właściwy organ administracji geologicznej, w drodze decyzji, odpowiednio wstrzymuje działalność, nakazuje niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby nakazuje podjęcie czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu. Decyzje te podlegają rygorowi natychmiastowej wykonalności.

Cofnięcie koncesji, jej wygaśnięcie lub utrata jej mocy, bez względu na przyczynę, nie zwalnia dotychczasowego przedsiębiorcy z wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego (art. 39 ust. 1 pgg). Zakres i sposób wykonania tych obowiązków ustalony jest w planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego. W przypadku gdy nie stosuje się przepisów o planach ruchu zakładu górniczego, zakres i sposób wykonania obowiązków ustala organ koncesyjny w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji, po uzgodnieniu z wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta (ust. 2).

#### Likwidacja zakładu górnego

Stosownie do art. 129 ust. 1 pgg, w przypadku likwidacji zakładu górniczego, w całości lub w części, przedsiębiorca jest obowiązany:

- zabezpieczyć lub zlikwidować wyrobiska górnicze oraz urządzenia, instalacje i obiekty zakładu górniczego (pkt 1);
- przedsięwziąć niezbędne środki chroniące sąsiednie złoża kopaliny (pkt 1a);
- przedsięwziąć niezbędne środki chroniące wyrobiska sąsiednich zakładów górniczych (pkt 4);
- przedsięwziąć niezbędne środki w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej (pkt 5).

Do rekultywacji gruntów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (ust. 2).



W uzasadnionych przypadkach właściwy organ nadzoru górniczego może, w drodze decyzji, nakazać przedsiębiorcy wykonanie obowiązku likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części (art. 129 ust. 6 pgg). Decyzja ta określa termin i sposób wykonania obowiązku likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części (ust. 7). W przypadku bezskutecznego upływu tego terminu właściwy organ nadzoru górniczego wszczyna postępowanie egzekucyjne (ust. 8).

#### Rekultywacja gruntów

Stosownie do art. 4 pkt 18 ustawy ogrl przez rekultywację gruntów rozumie się nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg.

Właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych jest starosta, a gruntów leśnych – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku (art. 5 ust. 1). Zadania starosty są w tym wypadku zadaniami z zakresu administracji rządowej (ust. 2).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy ogrl osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. Rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych, w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, dokonuje właściwy organ, tj. starosta lub dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, przy wykorzystaniu środków budżetu województwa, pochodzących z opłat pobieranych w związku z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych, a rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia – przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu państwa, na zasadach określonych w przepisach o lasach (ust. 2).

Rekultywacji na cele inne niż rolnicze i leśne, pozostałych gruntów zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, dokonuje właściwy organ, tj. starosta lub dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu państwa lub środków osób zainteresowanych prowadzeniem działalności na zrehabilitowanych gruntach (ust. 2a).

Rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej (ust. 3). Jest ona prowadzona się w miarę jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia działalności przemysłowej oraz kończy się w terminie do 5 lat od zaprzestania tej działalności (ust. 4).

Stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy ogrl decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają:

- stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów;
- osobę obowiązana do rekultywacji gruntów;
- kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów;
- uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.

Decyzje w tym zakresie wydaje starosta (ust. 2), po zasięgnięciu opinii:

- dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego - w odniesieniu do działalności górniczej;
- dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji;
- wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Osoby obowiązane do rekultywacji gruntów zawiadamiają organ, w terminie do dnia 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji (ust. 3).

Kontrolę stosowania przepisów ustawy, zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy ogrl, sprawują minister właściwy do spraw rozwoju wsi oraz minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw, starostowie, dyrektorzy regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, dyrektorzy parków narodowych, oraz wójtowie w zakresie swoich właściwości.

Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji gruntów polega na sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej (art. 27 ust. 3 ustawy ogrl). W przypadku niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w okresie, o którym mowa w art. 20 ust. 4, stosuje się opłatę roczną podwyższoną o 200% od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona (art. 28 ust. 3 ustawy ogrl). Ponadto, w razie niewykonania obowiązku rekultywacji gruntów zdegradowanych, ustala się, w drodze decyzji, obowiązek corocznego wpłacania na wyodrębniony rachunek bankowy zarządu województwa, o którym mowa w art. 22b ust. 2, lub na Fundusz Leśny, przez osobę powodującą ograniczenie wartości użytkowej gruntów, równowartości opłaty rocznej w takiej części, w jakiej nastąpiło ograniczenie wartości użytkowej gruntów (ust. 4).

#### **Organy ochrony środowiska**

Stosownie do art. 376 ustawy Prawo ochrony środowiska organami ochrony środowiska są m.in.:

- wójt, burmistrz lub prezydent miasta;
- starosta;
- marszałek województwa;
- regionalny dyrektor ochrony środowiska.

#### **Ograniczenie oddziaływania na środowisko oraz przywrócenie środowiska do stanu właściwego**

Zgodnie z art. 362 ust. 1 i 2 w zw. z art. 378 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, starosta może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek:

- ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia;
- przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

W decyzji tej może określić:

- zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko;
- czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego;
- termin wykonania obowiązku.

W przypadku braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia ww. działań, starosta może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska (ust. 3).

Stosownie do art. 363 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do:

- ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia;
- przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

#### **Postępowanie w przypadku bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub wystąpienia szkody w środowisku**

Zgodnie z art. 6 pkt 11 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie jako szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych środowiska, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym

że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy o ochronie przyrody lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,

- w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,
- w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

Organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 7 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie).

W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze (art. 9 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie). Natomiast w przypadkach, gdy szkoda wystąpi, podmiot korzystający ze środowiska jest zobowiązany:

- do podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego skontrolowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czynników;
- do podjęcia działań naprawczych (art. 9 ust. 2 ww. ustawy).

Ustalając kolejność podejmowania działań naprawczych, organ ochrony środowiska kieruje się charakterem, zasięgiem i rozmiarem poszczególnych szkód w środowisku oraz zagrożeniem dla zdrowia ludzi, a także możliwością naturalnej naprawy elementów przyrodniczych na obszarze, na którym szkoda w środowisku wystąpiła (art. 13 ust. 5 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie).

Kryteria oceny wystąpienia szkody w środowisku zostały określone w rozporządzeniu ministra środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku<sup>168</sup>.

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmie działań zapobiegawczych i naprawczych, organ ochrony środowiska wzywa do przedłożenia w określonym terminie wniosku o uzgodnienie warunków przeprowadzenia odpowiednio działań zapobiegawczych lub naprawczych. Jeśli wniosek nie zostanie przedłożony zgodnie z wezwaniem – organ, w drodze decyzji, nakłada obowiązek przeprowadzenia tych działań (art. 15 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie). W przypadku gdy podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna, a zagrożenie ma istotne znaczenie dla życia lub zdrowia ludzi lub występuje możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku, to konieczne jest natychmiastowe podjęcie tych działań. W takim przypadku organ ochrony środowiska zobowiązany jest podjąć działania zapobiegawcze lub naprawcze (art. 16 ww. ustawy).

---

<sup>168</sup> Dz. U. poz. 1383.

### 6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
6. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.).
9. 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 grzywnien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 520, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 1469).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
12. Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie określenia nazw, siedzib i właściwości miejscowej okręgowych urzędów górniczych oraz zniesienia Okręgowego Urzędu Górniczego w Gliwicach (Dz. U. poz. 525).

#### 6.4. 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. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Środowiska Senatu RP
11. Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu RP
12. Minister Aktywów Państwowych
13. Minister Klimatu i Środowiska
14. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego
15. Dyrektor Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego

## 6.5. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI

---

## 6.6. OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA

---