



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.05.2023

Pan
Paweł Faryna
Starosta Powiatowy
w Jędrzejowie
ul. 11 Listopada 83
28-300 Jędrzejów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/060 – Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie, ul. 11 Listopada 83, 28-300 Jędrzejów (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Faryna, Starosta Jędrzejowski (dalej: Starosta) od 21 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.2. Realizacja zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.
Okres objęty kontrolą	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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Anna Jakubowska-Pióro, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/29/2023 z 20 lutego 2023 r. oraz LKI/61/2023 z 17 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-2, 553-554)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Starosty dotyczące wykrywania i przeciwdziałania wydobywaniu kopalin z naruszeniem warunków udzielonych koncesji nie były w pełni prawidłowe.

W Starostwie zatrudniono geologa powiatowego posiadającego wykształcenie wyższe geologiczne, kwalifikacje geologiczne kategorii V i VII. Geolog uczestniczyła w szkoleniach branżowych oraz korzystała z możliwości samokształcenia. W trakcie długotrwałej nieobecności geologa powiatowego Starosta nie powierzył pisemnie jego obowiązków żadnemu pracownikowi. Geolog nie został wyposażony w narzędzia techniczne, informatyczne bądź oprogramowanie wykorzystywane do kontroli miejsc wydobywania kopalin.

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.

Starosta nie podejmował działań mających na celu ujawnianie przypadków eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji, natomiast powziętą w takiej sprawie informację³ niezwłocznie przekazał do dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego (dalej: OUG) w Kielcach. Po otrzymaniu zgłoszenia dotyczącego rekultywacji miejsc po zakończonej eksploatacji kopaliny bez koncesji, przeprowadził postępowania w sprawie ustalenia kierunków rekultywacji oraz uznania przeprowadzonej rekultywacji za zakończoną i wydał stosowne decyzje.

W kontrolowanej jednostce, w terminie do 14 dni, tj. zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk węgla⁴ przekazywano do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: PIG lub instytut), informacje o wydanych oraz wygaszonych koncesjach. Jedną z decyzji o wygaśnięciu koncesji została wydana dopiero po 23 miesiącach od upływu czasu, na jaki koncesja została udzielona. Przed wydaniem decyzji o wygaśnięciu koncesji weryfikowano faktyczne zaprzestanie wydobywania kopalin przez przedsiębiorcę.

W jednej sprawie, w której przedsiębiorca nie wniósł opłaty eksploatacyjnej, a złożona informacja o zmianie zasobów złoża wskazała na taką konieczność, niezwłocznie wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę i wydano decyzję w tym zakresie. Schemat kontroli przedsiębiorców został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Starostwa dopiero w trakcie kontroli NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W okresie objętym kontrolą Starosta otrzymał jedną informację dotyczącą wydobywania piasku bez koncesji.

⁴ Dz.U. poz. 1469.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji

Opis stanu faktycznego

W Starostwie w okresie objętym kontrolą obowiązywało po pięć koncesji na wydobywanie kopalni (według stanu na 31 grudnia 2019 r., 2020 r. i 2022 r. oraz na 1 marca 2023 r.) oraz cztery koncesje na 31 grudnia 2021 r. Do Starosty zostało złożone po jednym wniosku o wydanie koncesji w 2019 r. i 2022 r. i dwa wnioski w 2020 r.⁶ Starosta wydał po jednej koncesji w 2019 r., 2020 r. i 2022 r. oraz jeden raz odmówił wydania koncesji – w 2020 r. W 2019 r. wygasły dwie koncesje, a w 2020 r. – jedna. W latach 2019-2023 nie wydano żadnej decyzji w sprawie zmiany lub przeniesienia koncesji na inny podmiot, nie cofnięto również żadnej udzielonej koncesji.

(akta kontroli str. 21, 232-281, 473-486)

Geolog powiatowy zatrudniony był w Starostwie od 18 kwietnia 2016 r. W okresie od 6 kwietnia 2021 r. do 2 września 2022 r. osoba ta była nieobecna w pracy. W tym czasie, tj. przez niemal 17 miesięcy, w Starostwie nie zatrudniono żadnej osoby na zastępstwo i nikomu nie powierzono pisemnie obowiązków geologa powiatowego. Starosta wskazał, że zadania wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁷ (dalej: pgg) wykonywał naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (dalej: Naczelnik OŚRL) pod jego nadzorem, zgodnie z zakresem obowiązków służbowych. Naczelnik OŚRL posiadał wykształcenie wyższe i zawód wyuczony: leśnik. Wyjaśnień Starosty nie potwierdza załączony zakres obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności Naczelnika OŚRL, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 22, 26-29, 98, 100-104)

Geolog powiatowy posiadała wykształcenie wyższe inżynierskie na kierunku górnictwo i geologia w specjalności hydrogeologia i geologia inżynierska⁸ oraz sześćioletni staż pracy⁹. W 2017 r. uzyskała kwalifikacje geologiczne do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi¹⁰ kategorii VII w zakresie określania warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby: zagospodarowania przestrzennego, posadawiania obiektów budowlanych, z wyjątkiem posadawiania obiektów budowlanych zakładów górniczych oraz budownictwa wodnego i kategorii V w zakresie poszukiwania i rozpoznawania zasobów wód podziemnych, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek, określania warunków hydrogeologicznych związanych z zamierzonymi: wykonywaniem odwodnień budowlanych otworami wiertniczymi, wykonywaniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody podziemne, w tym powodować ich zanieczyszczenie, podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniem substancji lub podziemnym składowaniem odpadów, składowaniem odpadów na

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ W 2021 r. do Starosty nie złożono żadnego wniosku o wydanie koncesji.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 633.

⁸ Dodatkowo, w 2011 r. ukończył studia podyplomowe w zakresie projektowania konstrukcji geotechnicznych.

⁹ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 1960) geolog powiatowy powinien mieć wykształcenie wyższe i minimum pięć lat stażu pracy.

¹⁰ Potwierdzone świadectwami Ministra Środowiska Nr VII-1792 z dnia 25 kwietnia 2017 r. i Nr V-1909 z dnia 7 lipca 2017 r.

powierzchni, ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, oraz wykonywania i dokumentowania prac geologicznych w celu wykorzystania ciepła Ziemi, a także projektowania i wykonywania otworów obserwacyjnych.

(akta kontroli str. 23-24)

W latach 2019-2023 zadania dotyczące m.in. udzielania koncesji i ich monitorowania zostały przypisane pracownikowi zatrudnionemu na samodzielny stanowisku geologa powiatowego. Na stanowisku tym, w okresie objętym kontrolą, zatrudniona była jedna osoba¹¹.

Z regulaminów organizacyjnych Starostwa¹² wynika, że zakres zadań przypisanych geologowi powiatowemu do 25 lutego 2019 r. obejmował m.in.: [4] przyjmowanie dokumentacji geologicznej, [5] podejmowanie decyzji niezbędnych dla przestrzegania i stosowania ustawy pgg, w tym udzielanie koncesji, [6] wydawanie decyzji nakazującej wstrzymanie działalności lub podjęcie określonych czynności w celu doprowadzenia środowiska do właściwego stanu, [7] ochronę złóż kopalin pospolitych, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny oraz sukcesywnego prowadzenia rekultywacji terenów poeksploatacyjnych, [8] udzielanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych oraz wydawanie decyzji: o zmianie koncesji i przeniesieniu koncesji, [9] wydawanie decyzji zobowiązującej przedsiębiorcę do wykonania obmiaru wyrobisk w innym terminie w przypadku zrzeczenia się koncesji, wyczerpania zasobów złoża, naruszenia przepisów o ochronie środowiska, [10] wydawanie decyzji: określającej wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej, podwyższonej opłaty eksploatacyjnej w razie wydobywania kopaliny, prowadzenia działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin, bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków.

W regulaminie organizacyjnym obowiązującym od 26 lutego 2019 r. wskazano, że do podstawowych zadań geologa powiatowego należy m.in. wykonywanie zadań organu koncesyjnego w odniesieniu do złóż kopalin nieobjętych własnością górnictwem, jeżeli obszar udokumentowanego złoża nie przekracza 2 ha, wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³ i działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych tj.:

- a) udzielenie lub odmowa udzielenia w drodze koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, w tym uzgadnianie z marszałkiem województwa i opiniowanie z wójtem/burmistrzem,
- b) wydawanie decyzji o zmianie lub przeniesieniu koncesji,
- c) prowadzenie spraw związanych z cofnięciem lub stwierdzeniem wygaśnięcia koncesji, w tym uzgadnianie z wójtem/burmistrzem zakresu i sposobu wykonywania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego,
- e) przyjmowanie i analiza informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, corocznie przedkładanej przez przedsiębiorców,
- f) wydawanie decyzji w sprawie nakazania dokonania obmiaru wyrobiska i przedłożenie operatu ewidencyjnego w innym terminie niż ustawowy,
- g) analiza informacji o naliczeniu opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę ze złoża oraz gromadzenie kopii dowodów jej uiszczenia przez przedsiębiorców posiadających koncesję, a w przypadku niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej określonej w przepisach w ustawowym terminie albo dokonania wpłaty w wysokości innej niż należna, wydawanie decyzji określających wysokość należnej opłaty,

¹¹ Nieobecna w okresie od 6 kwietnia 2021 r. do 2 września 2022 r.

¹² Wprowadzonych zarządzeniami Zarządu Powiatu w Jędrzejowie: Uchwała Nr 56/148/2016 z 23 maja 2016 r.; Uchwała Nr 17/33/2019 z 26 lutego 2019 r. zmieniona Uchwałą Nr 24/57/2019 z 29 kwietnia 2019 r. oraz Nr 48/146/2019 z 20 listopada 2019 r.

h) sprawowanie kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji,
i) przekazywanie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej danych i informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach dotyczących uzyskania, cofnięcia, utraty i wygaśnięcia uprawnień wynikających z koncesji udzielanych na podstawie ustawy pgg,
j) współpraca i współdziałanie z Okręgowym Urzędem Górniczym w Kielcach w zakresie nadzoru nad eksploatacją kopalni oraz z Prezesem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska w zakresie opłat eksploatacyjnych, a także przekazywanie kopii decyzji (w niektórych przypadkach wraz z dokumentacją) wydanych na podstawie ustawy pgg odpowiednim organom administracji geologicznej oraz organom administracji publicznej; wydawanie decyzji ustalających wysokość opłaty dodatkowej w przypadku działalności wykonywanej z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym albo w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych; współpraca i współdziałanie z państwową służbą geologiczną w zakresie rejestru obszarów górniczych; wydawanie decyzji w sprawie wstrzymania działalności, niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień lub nakazującej podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu w przypadku stwierdzenia że działalność regulowana ustawą jest wykonywana z naruszeniem warunków określonych w koncesji, bez zatwierzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nim warunków lub bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu lub z naruszeniem określonych w nim warunków.

(akta kontroli str. 4-20)

Geologowi powiatowemu obowiązki w brzmieniu jak w regulaminie z 26 lutego 2019 r. przydzielono pisemnie 4 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 10-12, 26-29)

W latach 2019 – 2023 w szkoleniach o tematyce geologicznej spośród pracowników Starostwa uczestniczyła tylko osoba zatrudniona na stanowisku geolog powiatowy. W 2019 r. uczestniczyła w dwudniowych warsztatach *Aspekty administracyjno-prawne i środowiskowe z zakresu hydrogeologii i ciepła ziemi* oraz w 2022 r. – w trzydniowej konferencji *Współczesna geologia samorządowa*.

(akta kontroli str. 22)

Geolog powiatowy wyjaśniła, że dostrzega potrzebę podniesienia kompetencji dotyczących monitorowania przestrzegania warunków koncesji. W związku z tym uczestniczyła w szkoleniach, konferencjach organizowanych przez instytut w bezpłatnych webinarach w formule on-line. Oceniała, że udział w szkoleniach, konferencjach, warsztatach poszerza wiedzę i umiejętności zawodowe, a także umożliwia przedyskutowanie problematycznych zagadnień, z jakimi spotykają się geolodzy pracujący w administracji geologicznej, wymianę poglądów i doświadczeń, a w konsekwencji wypracowanie dobrych praktyk stosowania obowiązującego prawa. Wskazała ponadto na aspekt samokształcenia poprzez korzystanie z informacji i publikacji zamieszczanych na stronie internetowej prowadzonej przez PIG, udostępnianych tam szkoleń, konferencji i warsztatów organizowanych przez instytut, forum dyskusyjnego stanowiącego platformę wymiany doświadczeń zawodowych oraz aktywnej dyskusji dotyczącej zagadnień z zakresu geologii, przeznaczonego dla pracowników samorządowej administracji geologicznej, a także dostęp do prasy branżowej, np. czasopisma *Przegląd geologiczny* (w wersji elektronicznej). Geolog powiatowy wyjaśniła: *Ponadto posiadam dostęp do serwisu prawnego LEX Ochrona Środowiska. Z serwisu tego korzystam na bieżąco w trakcie wykonywanych zadań. W pakiecie, który posiada moja jednostka, jest opcja zadawania pytań, więc*

w przypadku pojawienia się problemów, mogę liczyć na wsparcie ze strony specjalistów z dziedziny prawa. Jeżeli jest tylko możliwość, to podnoszę kompetencje i staram się czerpać wiedzę z wszystkich możliwych i dostępnych mi źródeł. W okresie pandemii COVID – 19, pomimo zaplanowanych szkoleń zgodnie z planem szkoleń, nie uczestniczyłam w nich, gdyż w okresie tym nie przychodziły do naszego urzędu oferty na szkolenia, a tym samym dostęp do nich był ograniczony. W tym czasie na bieżąco swoją wiedzę poszerzałam o inne dostępne mi źródła. (...) Chciałabym również dodać (...), że szkoleń ukierunkowanych na zakres wyłącznie eksploatacji kopalin jest niewiele.

Geolog powiatowy zaznaczyła, że nie widzi potrzeby szkolenia w zakresie prowadzenia działań ukierunkowanych na wykrywanie nielegalnej eksploatacji z uwagi na fakt, iż właściwym w przypadku stwierdzenia wydobywania kopalin bez koncesji jest organ nadzoru górniczego, a nie starosta.

Składając wyjaśnienia geolog powiatowy wskazała, że informowała pracodawcę o potrzebie szkoleń dotyczących monitorowania przestrzegania warunków udzielonych koncesji, a pracodawca nie widzi przeszkód do ich odbywania.

(akta kontroli str. 166-167)

W planach szkoleń na lata 2019-2023 zabezpieczano kwoty w wysokości 300 – 500 zł na jedno do dwóch szkoleń w każdym roku z zakresu ustawy pgg.

(akta kontroli str. 430, 437, 449, 454, 460)

W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur lub wytycznych dotyczących wydawania koncesji, monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego.

Starosta wyjaśnił: *Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa organ nie ma obowiązku opracowania i wdrożenia procedur dotyczących wydawania koncesji, monitorowania warunków udzielania koncesji oraz nadzoru geologicznego. (...) nie było potrzeby tworzenia ww. procedur, ponieważ sposób postępowania przy wydawaniu koncesji, monitorowaniu warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego szczegółowo zostały określone w przepisach prawa.*

W Starostwie, na podstawie art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹³, opracowano natomiast szczegółową informację o warunkach uzyskania koncesji, którą zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP).

(akta kontroli str. 100, 168-172)

Geolog powiatowy nie został wyposażony w narzędzia techniczne, informatyczne bądź oprogramowanie służące do kontroli miejsc wydobywania kopaliny. Pracownik, od 31 grudnia 2018 r. miał w dyspozycji taśmę mierniczą. Z wyjaśnień geolog powiatowej wynikało, że do zadań Starosty nie należy ujawnianie lub kontrola miejsc wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji i w związku z tym w latach objętych kontrolą geolog takich działań nie prowadziła.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że stosowne narzędzia techniczne i sprzęt mogą być wykorzystywane także podczas pełnienia nadzoru nad miejscami wydobywania kopaliny na podstawie koncesji wydanych przez Starostę.

(akta kontroli str. 97, 310)

W Starostwie w latach 2019-2022 nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych dotyczących eksploatacji kopaliny, w tym prowadzonej bez koncesji i z naruszeniem jej warunków oraz sprawowania nadzoru geologicznego.

(akta kontroli str. 43-49)

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

Audytem wewnętrznym w latach 2019-2022 nie objęto zagadnień związanych z eksploatacją kopalin bez koncesji i nadzorem geologicznym. Nie ujęto ich również w planach audytu wewnętrznego na rok 2023. Ww. zadania nie były również przedmiotem kontroli wewnętrznych.

(akta kontroli str. 62-78)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w okresie długotrwałej nieobecności osoby zatrudnionej na stanowisku geologa, od 6 kwietnia 2021 r. do 2 września 2022 r., tj. przez niemal 17 miesięcy, Starosta żadnemu pracownikowi nie powierzył pisemnie wykonywania obowiązków i czynności przypisanych do ww. stanowiska, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 22, 98, 100, 102-104)

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej nr 3 i 4 (części A *Środowisko wewnętrzne*)¹⁴ zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom, a przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

Starosta wskazał, że podczas nieobecności geologa *podejmowano działania zmierzające do zatrudnienia innej osoby na zastępstwo. Poszukiwano osoby posiadającej kwalifikacje i uprawnienia do zajmowania stanowiska geologa powiatowego. Przeprowadzono rozmowy z osobami spełniającymi niezbędne wymagania do zatrudnienia na zastępstwo za nieobecnego pracownika. Ponadto Starosta wyjaśnił: Zadania wynikające z ustawy prawo geologiczne i górnictwo wykonywał naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Rolnictwa i Leśnictwa pod nadzorem Starosty Jędrzejowskiego zgodnie z zakresem obowiązków służbowych. W załączeniu przedkładam uwierzytelniony zakres obowiązków służbowych Naczelnika Wydziału. (...) Do wykonywania zadań za geologa powiatowego w okresie jego nieobecności wyznaczono Naczelnika OŚRL biorąc pod uwagę jego doświadczenie i wiedzę merytoryczną w zakresie spraw realizowanych przez Wydział.*

(akta kontroli str. 100-104, 558)

Naczelnik OŚRL wyjaśnił: *Obowiązki realizacji spraw geologicznych i górnictwa, a także nadzór nad bieżącą działalnością Starosta powierzył mi jako Naczelnikowi Wydziału OŚRL, sprawującemu nadzór nad wydziałem, gdzie w ramach samodzielnego stanowiska funkcjonuje Geolog Powiatowy, przy pomocy którego Starosta dotychczas realizował te właśnie zadania. W opisywanym okresie Starosta przy mojej pomocy realizował zadania wynikające z przepisów powołanych powyżej, załatwiając bieżące sprawy, które wymagały załatwienia. Do zadań tych należało przygotowanie i analiza dokumentów do zatwierdzania projektów robót geologicznych, dokumentacji hydrogeologicznych i geologiczno-inżynierskich, przyjmowanie zgłoszeń projektów robót geologicznych w celu wykorzystania ciepła ziemi oraz przyjmowanie innych dokumentacji geologicznych.*

W okresie nieobecności w pracy geologa powiatowego zadania z zakresu monitorowania warunków udzielonych koncesji wykonywane były tak, jak w okresie wcześniejszym, tj. weryfikowano przedkładane przez przedsiębiorców informacje o zmianie zasobów kopaliny oraz o opłatach eksploatacyjnych składanych co pół roku, a następnie weryfikowano te informacje z danymi zawartymi w uproszczonym zestawieniu zmian zasobów złoża (druk Z-2). W tym samym okresie nie wpłynęło do

¹⁴ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

tut. urzędu żadne zawiadomienie o eksploatacji, czy też wydobyciu kopalin bez koncesji lub też w inny nielegalny sposób.

(akta kontroli, str. 471-472)

Wyjaśnień Starosty i Naczelnika OŚRL nie potwierdza załączony zakres obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności ww. Naczelnika, nie wskazano w nim bowiem, aby Naczelnikowi OŚRL powierzono – nawet czasowo – wykonywanie zadań realizowanych na stanowisku geologa powiatowego. Wyjaśnień Starosty w sprawie prób zatrudnienia pracownika na zastępstwo nie poparto żadnymi dokumentami, np. informacjami o zamieszczeniu ogłoszenia o przeprowadzeniu naboru za nieobecnego pracownika. NIK wskazuje, że powierzenie zadań w nierzetelny sposób może powodować brak odpowiedzialności za ich realizację.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie na samodzielnym stanowisku zatrudniono geologa powiatowego posiadającego wykształcenie wyższe geologiczne, kwalifikacje geologiczne w dwóch kategoriach i wymagany staż pracy. Geolog uczestniczył w szkoleniach branżowych oraz korzystał z możliwości samokształcenia. Geologowi w zakresie obowiązków przypisano zadania związane m.in. z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem określonych w nich warunków. Pracownik ten nie został wyposażony w narzędzia techniczne, informatyczne bądź oprogramowanie wykorzystywane do prowadzonych czynności kontrolnych miejsc wydobywania kopalin.

W trakcie nieobecności geologa powiatowego Starosta nie powierzył pisemnie jego obowiązków żadnemu pracownikowi.

OBSZAR

2. Realizacja zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji

Opis stanu faktycznego

Starosta, przed upływem 14-dniowego terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, przekazał do PIG informacje o trzech wydanych oraz o trzech wygaszonych koncesjach. W każdym przypadku załączono dokumenty wskazane w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia: odpowiednio kopię decyzji o udzieleniu koncesji, kopię decyzji o zatwierdzeniu lub kopię zawiadomienia o przyjęciu dokumentacji geologicznej złoża kopaliny oraz mapy obszaru i terenu górniczego lub kopię decyzji o wygaszeniu koncesji.

(akta kontroli str. 79-96)

W jednej sprawie, dotyczącej kopalni Przyłęczek, decyzję o wygaśnięciu koncesji na wydobycie kopaliny z ww. złoża Starosta wydał oraz informację w tym zakresie przekazał do PIG dopiero 5 grudnia 2022 r., to jest po 23 miesiącach od upływu czasu, na jaki została udzielona, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 86, 94-96, 259-263)

Schemat procedury kontroli przedsiębiorców w kontrolowanej jednostce został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Starostwa dopiero w trakcie kontroli NIK, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 101)

W planach kontroli na lata 2019-2023 nie uwzględniono przedsiębiorców posiadających koncesję na wydobywanie kopalin.

(akta kontroli str. 105-165)

W Starostwie przeprowadzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej oraz w zakresie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin. W latach 2019 – 2020 oraz w 2022 r. analizy te wykonał geolog powiatowy, a w 2021 r. Naczelnik OŚRL.

Powyższe dokonywane było raz w roku dla każdego z przedsiębiorców, którym Starosta udzielił koncesji na wydobycie kopalin, w oparciu o takie same kryteria oceny, np. wystąpienie uzasadnionego podejrzenia zagrożenia życia lub zdrowia, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego, nieprawidłowość w sprawozdawczości, nieracjonalna gospodarka złożem. Z przeprowadzonych analiz nie wynikała konieczność zaplanowania kontroli działalności zakładów górniczych¹⁵.

(akta kontroli str. 309, 313-338, 488, 542-549)

W latach 2019-2023 w Starostwie nie przeprowadzano kontroli (w tym miejsc wydobycia kopaliny) dotyczących prawidłowego wypełniania warunków określonych w koncesji, a tym samym nie weryfikowano, czy przedsiębiorcy prowadzą wydobycie kopaliny w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w koncesji.

(akta kontroli str. 287-288, 313-338)

Z wyjaśnień udzielonych przez geologa powiatowego wynika, że *nie dokonywano ww. czynności, gdyż na podstawie analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców wykonujących działalność w ww. zakresie nie zaszła konieczność do ich przeprowadzenia, a analizę warunków przestrzegania koncesji wykonywałam m.in. na podstawie weryfikacji przedkładanych przez przedsiębiorców informacji o wielkości wydobycia kopalin (I i II półrocze) i o uiszczonych opłatach eksploatacyjnych, w tym wysokości i terminowości tych wpłat. Ponadto w okresie do dnia 20.03.2023 r. nie wpłynęły żadne sygnały zewnętrzne od innych organów, instytucji, a także od osób trzecich w sprawie naruszenia warunków koncesji udzielonej przez Starostę Jędrzejowskiego, których skutkiem byłoby zaplanowanie i przeprowadzenie kontroli w terenie.*

Geolog wskazała, że przepisy ustawy pgg nie nakładają obowiązku przeprowadzenia regularnych kontroli. *Działając zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów, nie znalazłam podstaw do weryfikacji w terenie, czy przedsiębiorca prowadzi wydobycie kopaliny w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w udzielonej koncesji. W art. 158 p.g.g. zostały wymienione zadania administracji geologicznej, do których należy m.in. kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą. Zgodnie z dyspozycją tego artykułu starosta jest uprawniony, nie obowiązany do kontroli działalności gospodarczej tym bardziej, że ustawa Prawo geologiczne i górnicze dokonuje podziału organów wykonujących zadania z jej zakresu na organy administracji geologicznej i organy nadzoru górniczego. Organy nadzoru górniczego są to organy posiadające specjalistyczne przyrządy kontrolno-pomiarowe. Niemniej jednak, działając zgodnie z przepisami prawa sprawowałam nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem warunków udzielonych w koncesji w miarę posiadanych możliwości.*

Wyjaśnienia złożone przez Naczelnika OŚRL przedstawiają tożsame stanowisko dotyczące ww. zagadnień.

(akta kontroli str. 309-310, 562)

Na zlecenie NIK OUG przeprowadził kontrolę w zakładzie górniczym Szczery Bór¹⁶, a 14 marca 2023 r. przekazał do Starosty zawiadomienie na podstawie art. 173 ust. 2 ustawy pgg o stwierdzeniu wykonywania działalności regulowanej koncesją z naruszeniem jej warunków przez przedsiębiorcę. Kolejne zawiadomienie na podstawie art. 173 ust. 2 ustawy pgg wpłynęło do Starosty w dniu 24 marca 2023 r.

¹⁵ W analizach prawdopodobieństwa przyjęto kryterium planowania kontroli w przypadku wystąpienia jednej z pięciu rozpatrywanych przesłanek, a w zakresie działalności - jednej w przypadku kryterium wstępnego lub jednej z trzech kryteriów bezwzględnych, oraz dwóch z pięciu kryteriów dodatkowych.

¹⁶ Kontrola przeprowadzona w lutym 2023 r.

i dotyczyło wyników kontroli przeprowadzonej przez OUG w zakładzie górnictwa Stawy I.¹⁷

(akta kontroli str. 490-491, 519-521)

OUG stwierdził w trakcie kontroli, że w obrębie obszaru górnictwa Szczery Bór A przedsiębiorca dokonał wydobycia nieustalonej ilości kopaliny z powierzchni około 32 m² zlokalizowanej poza wyznaczonym obszarem górnictwa, oraz że sporządził operat ewidencyjny zasobów piasku według stanu na 31 grudnia 2022 r. na podstawie raportów wydobycia zamiast na podstawie obmiaru wyrobiska.

(akta kontroli str. 298-300)

Geolog powiatowy w dniu 21 marca 2023 r. wszczęła postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty dodatkowej za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji oraz zwróciła się do OUG o przesłanie potwierdzonych na zgodność z oryginałem dokumentów związanych z przeprowadzoną kontrolą, tj. protokołu z kontroli, decyzji nakazującej przedsiębiorcy usunięcie nieprawidłowości polegającej na prowadzeniu ruchu odkrywkowego zakładu górnictwa niezgodnie z warunkami określonymi w koncesji, dokumentów dotyczących operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża. Dokumenty te OUG przekazał 24 marca 2023 r., a 30 marca 2023 r. geolog powiatowy zawiadomiła przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli działalności gospodarczej, wskazując termin jej przeprowadzenia 20 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 495-517)

W przypadku obszaru górnictwa 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.

(akta kontroli str. 519-520)

W dniu 28 marca 2023 r. przedsiębiorca złożył pisemne wyjaśnienia sporządzone przez geologa górnictwa. Wskazał on, że łączny przyrost zasobów złoża stanowiło 481 ton kopaliny pozyskanej poprzez podcięcie urabianej ściany eksploatacyjnej przez operatora maszyny oraz 1697 ton powstałe w wyniku optymalnego wykorzystania zasobów piasków w sąsiedztwie starego wyrobiska, wzdłuż południowo-wschodniej granicy złoża.

(akta kontroli str. 523-524)

Również w tym przypadku geolog powiatowy wszczął postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty dodatkowej za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji oraz 30 marca 2023 r. zwrócił się do OUG o przesłanie potwierdzonych na zgodność z oryginałem dokumentów związanych z przeprowadzoną kontrolą. 6 kwietnia 2023 r. Starosta zawiadomił przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli działalności gospodarczej w dniu 27 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 525-528, 539)

W latach 2019-2023 (do 14 marca) w odniesieniu do dwóch przedsiębiorców, w działalności których OUG stwierdził naruszenie warunków określonych w koncesji, w Urzędzie nie dysponowano informacjami o ich działalności. W okresie tym nie występowało do ww. przedsiębiorców o udostępnianie operatów ewidencyjnych

¹⁷ Kontrola przeprowadzona we wrześniu 2022 r.

i prowadzono kontroli tych przedsiębiorców, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 105-165, 525-528, 530-532)

W okresie objętym kontrolą¹⁸ nie wystąpił przypadek naliczenia opłaty dodatkowej za eksploatację kopaliny.

(akta kontroli str. 286)

Starosta nie wydawał również postanowień wzywających przedsiębiorcę naruszającego wymagania ustawy pgg do usunięcia tych naruszeń lub decyzji administracyjnych z rygiem natychmiastowej wykonalności (w związku z naruszeniami warunków określonych w udzielonych koncesjach), dotyczących wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień lub podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należącego stanu.

(akta kontroli str. 288)

Starosta w okresie objętym kontrolą wydał trzy decyzje o wygaśnięciu koncesji poprzedzone wizją lokalną w terenie. Weryfikowano m.in.: zaprzestanie wydobywania z wyrobiska, stopień wydobywania złoża, obecność odpadów w wyrobisku i sąsiedztwie, usunięcie maszyn i urządzeń rozumianych jako likwidacja zakładu górniczego, oznaczenie miejsca prowadzonej działalności objętej koncesją w sposób widoczny i trwałe tablicami informacyjnymi, stan skarp wyrobiska oraz ich stateczność, stan wyrobiska – jego wyrównanie, wypełnienie wodą, zagospodarowanie roślinnością.

(akta kontroli str. 87-96)

Szczegółowa analiza 22 informacji o zmianie zasobów złoża kopaliny¹⁹ przedkładanych przez przedsiębiorców (po cztery informacje za 2018 r., 2019 r. i 2022 r. oraz po pięć informacji za lata 2020-2021) wykazała, że:

- 17 informacji wpłynęło w terminie do 15 marca, pięć – po tym terminie, przy czym opóźnienie w złożeniu czterech informacji wynosiło od jednego do trzech dni, a jednej, złożonej w dniu 19 maja 2020 r. - 65 dni.

(akta kontroli str. 199-231)

Geolog powiatowy wskazała, że przypominała o obowiązku złożenia informacji o zmianie zasobów złoża ww. przedsiębiorcy drogą telefoniczną. *We wskazanym przypadku, w trakcie rozmowy telefonicznej uzyskałam informacje, że ze względu na sytuację panującą w kraju, tj. stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID - 19, wywiązanie się z tego obowiązku było utrudnione. Ponadto przedsiębiorca zapewnił mnie i zobowiązał się do jej przedłożenia niezwłocznie, w chwili, gdy ustaną okoliczności niezależne od niego. Jednocześnie należy podkreślić, iż organ koncesyjny zgodnie z przepisami prawa nie posiada instrumentów opresyjnych w powyższym zakresie, a art. 101 ust. 8 p.g.g. obowiązek przekazywania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny nakłada na przedsiębiorcę.*

(akta kontroli str. 308)

- wszystkie informacje o zmianach zasobów złóż zostały sporządzone na formularzu *Z-2 Uproszczone zestawienie zmian zasobów złoża - wydobywanej ze złoża na podstawie koncesji udzielonej przez starostę*, określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny²⁰

¹⁸ Do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. 21 lutego 2023 r.

¹⁹ Były to wszystkie informacje złożone do Starosty w okresie objętym kontrolą.

²⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 998.

i zawierały dane dotyczące stanu zasobów złoża kopaliny, przyrostów oraz ubytków w tych zasobach;

(akta kontroli str. 179-180, 199-231)

Geolog powiatowy wyjaśniła, że weryfikacja informacji o zmianie stanu zasobów kopaliny opierała się na sprawdzeniu Uproszczonego zestawienia zmian zasobów złoża Z-2 przedkładanego przez przedsiębiorców i polegała na analizie m.in. następujących danych, tj. czy stan zasobów za rok poprzedni zgadza się z danymi podanymi w sprawozdaniu złożonym w poprzednim roku, a także, czy wartości podane w tabeli zostały prawidłowo obliczone.

(akta kontroli str. 308)

NIK zauważa, że niedochowanie pisemnej formy dokumentowania przeprowadzonych czynności uniemożliwia potwierdzenie ich wykonywania z należytą starannością.

Analizą szczegółową objęto 40 złożonych przez przedsiębiorców informacji o wysokości opłaty eksploatacyjnej w latach 2019-2023. Analiza wykazała, że:

- informację o wysokości opłaty eksploatacyjnej złożyli wszyscy przedsiębiorcy, którzy posiadali ważną koncesję, w tym również ci, którzy nie dokonali w danym okresie rozliczeniowym wydobycia kopaliny w ogóle (19 przypadków) lub dokonali go w ilości niepowodującej powstania obowiązku zapłaty ww. opłaty (sześć przypadków);
- w każdej informacji znajdowały się dane identyfikujące przedsiębiorcę, nazwa złoża, numer koncesji na wydobywanie kopaliny z tego złoża, rodzaj i ilość kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym, przyjęta stawka oraz wysokość ustalonej opłaty, w tym przypadającej gminie, na terenie której jest prowadzona działalność, oraz NFOŚiGW; przedsiębiorcy, których dotyczył obowiązek zapłaty opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę załączyli kopie dowodów dokonanych wpłat dla właściwej gminy oraz NFOŚiGW;

(akta kontroli str. 174-198)

- jeden z ww. 19 przedsiębiorców, który zadeklarował brak wydobycia kopaliny w drugim półroczu 2018 r.²¹, przedłożył następnie informację o zmianach zasobów złoża, z której wynikało, że w 2018 r. ze złoża wydobyto 2560 ton kopaliny. Po weryfikacji powyższego Starosta wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego;

(akta kontroli str. 177-188)

- 38 informacji o opłatach eksploatacyjnych zostało złożonych przez przedsiębiorców w terminie wynikającym z art. 137 ust. 2 ustawy pgg, tj. przed upływem miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym²², a w 2019 r. jeden z przedsiębiorców dwukrotnie przedłożył ww. informację po terminie wskazanym w ww. ustawie: za okres rozliczeniowy od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r. - w dniu 26 lutego 2019 r., a za okres rozliczeniowy od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r. - w dniu 16 sierpnia 2019 r.,
- spośród 15 analizowanych szczegółowo informacji, w których przedsiębiorcy wykazali wydobycie kopaliny w ilości powodującej powstanie obowiązku zapłaty opłaty eksploatacyjnej, dwukrotnie opłaty należne właściwej gminie oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie zostały przez przedsiębiorcę wniesione w terminie - opóźnienie wyniosło 26 i 16 dni;

(akta kontroli str. 174-198)

²¹ Informacja przedłożona 15 stycznia 2019 r.

²² Za okres rozliczeniowy od 1 lipca do 31 grudnia do 31 stycznia następnego roku, a za okres od 1 stycznia do 30 czerwca - do 31 lipca.

Geolog wyjaśniła: *W przypadku, gdy w terminie określonym w ustawie (...) p.g.g., przedsiębiorca nie przedstawił organowi koncesyjnemu informacji o opłacie eksploatacyjnej, wzywany był przeze mnie telefonicznie do przedłożenia niezwłocznie takich informacji. W trakcie przeprowadzonych rozmów telefonicznych z przedsiębiorcą za każdym razem uzyskiwałam informację, że takie dokumenty już zostały wysłane do urzędu. Mając taką informację od przedsiębiorcy odstępowałam od wysłania pisemnego wezwania do przedłożenia tych dokumentów.*

(akta kontroli str. 308)

- w 39 informacjach przedsiębiorcy przyjęli prawidłową wysokość stawki eksploatacyjnej; w jednym przypadku stawka była niewłaściwie przyjęta, a przedsiębiorca złożył korektę informacji;

(akta kontroli str. 174-176, 189-198)

Geolog wskazała, że weryfikacja informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę przedkładanej przez przedsiębiorców polegała na: sprawdzeniu, czy stawka podana w informacji jest zgodna z obowiązującą stawką opłaty eksploatacyjnej określonej w załączniku do ustawy, czy ilość wydobytej kopaliny jest zgodna z ilością podaną w Z-2, czy dobrze została obliczona wysokość opłaty eksploatacyjnej oraz wysokość opłaty przypadającej Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz gminie, na terenie której prowadzono wydobycie, a także, czy przedsiębiorcy należycie wywiązywali się z ciężących na nich zobowiązaniach finansowych wobec beneficjentów tej opłaty (dowody uiszczenia opłaty). Do weryfikowania ww. informacji wykorzystywałam stworzony dla własnych potrzeb arkusz kalkulacyjny Excel. W załączeniu przedkładam przykładowy wydruk z ww. programu. Sprawdzenie, czy ilość wydobytej kopaliny przez przedsiębiorców w danym roku nie przekracza ilości określonej w udzielonej koncesji (podanej w m^3) obliczam według następującego wzoru: ilość wydobytej kopaliny [t] x gęstość nasypowa piasków [t/m^3]. Gęstość nasypowa dla piasków w danym złożu jest określana w „Dokumentacji geologicznej...” i wynosi ona średnio od 1,64 do 1,74 [t/m^3].

(akta kontroli str. 308-309, 312, 552)

Wśród analizowanych szczegółowo spraw dotyczących wniesienia opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę wystąpił jeden przypadek, w którym przedsiębiorca zadeklarował, że w drugim półroczu 2018 r. nie wydobywał kopaliny ze złoża, a zatem nie powstał obowiązek zapłaty opłaty eksploatacyjnej. W przedłożonej 28 lutego 2019 r. informacji o zmianach zasobów tego złoża przedsiębiorca wskazał natomiast, że wydobycie wyniosło 2560 ton²³. 7 marca 2019 r. Starosta wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę z przedmiotowego złoża, a 19 marca 2019 r. wydał decyzję ustalającą opłatę eksploatacyjną w wysokości 1536 zł²⁴ za wydobycie w 2018 r. 2560 t piasków. Wskazał, że wymieniona kwota powinna zostać uiszczona na rachunki Urzędu Gminy w Imielnie i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości odpowiednio 921,60 zł (60 % kwoty) i 614,40 zł (40 % kwoty).

Korektę informacji o wysokości opłaty eksploatacyjnej wraz z kopiami dowodów wpłat ww. kwot przedsiębiorca przedłożył Staroście 12 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 174, 177-188)

²³ Wskazano zasoby złoża na dzień 31 grudnia 2017 r. - 128970 ton, a na 31 grudnia 2018 r. (na podstawie obmiaru geodezyjnego) 126410 ton.

²⁴ Kwota obliczona jako iloczyn ilości wydobytej kopaliny i obowiązującej w 2019 r. stawki opłaty eksploatacyjnej 0,60 zł/t.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpływały skargi, wnioski i petycje dotyczące eksploatacji kopalni. W 2019 roku wpłynęło jedno pismo dotyczące prowadzenia eksploatacji piasku bez wymaganej koncesji, które zostało przekazane do dyrektora OUG, co zostało omówione w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 31-42, 50-62, 282-283)

Starosta, w okresie objętym kontrolą, nie podejmował z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnienie przypadków eksploatacji kopalni bez koncesji. Geolog wskazała, że wynikało to z przepisów ustawy pgg: *Ustawa (...) jasno i precyzyjnie określa, jakie konsekwencje spoczywają na podmiocie wydobywającym kopalinę bez koncesji, jak również wskazuje organ właściwy do załatwienia tego typu sprawy. Zgodnie z art. 140 ust. 1 p.g.g. działalność wykonywana bez wymaganej koncesji podlega opłacie podwyższonej, a stosownie do art. 140 ust. 2 pkt 2 p.g.g. organami właściwymi do prowadzenia tego typu sprawy są właściwe organy nadzoru górniczego.*

(akta kontroli str. 310)

Geolog wskazała, że: *czynności związane z ujawnieniem przypadków eksploatacji kopalni bez koncesji podejmowałam jedynie w związku z sygnałem zewnętrznym od innych organów. W okresie objętym kontrolą wystąpił 1 taki przypadek. Działając na podstawie art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego taką informację niezwłocznie przekazałam do organu właściwego, tj. właściwego organu nadzoru górniczego. Ponadto prowadziłam współpracę z Okręgowym Urzędem Górniczym w Kielcach w celu ujawnienia przypadków eksploatacji kopalni bez koncesji. Współpraca ta polegała na udostępnianiu danych dotyczących nieruchomości objętej podejrzeniami wydobycia kopalni bez koncesji.*

(akta kontroli str. 310, 343-418)

W okresie objętym kontrolą Starosta otrzymał od Burmistrza Miasta Sędziszowa zgłoszenie w sprawie wydobywania piasku na jednej działce w obrębie 02 Białowieża, gmina Sędziszów. Przedmiotowe pismo z prośbą o podjęcie działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami wpłynęło 5 czerwca 2019 r. Starosta, po ustaleniu, że nie udzielał koncesji na wydobycie kopaliny na ww. działce, 7 czerwca 2019 r. przekazał ww. zgłoszenie do Dyrektora OUG w Kielcach. Zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy pgg działalność wykonywana bez wymaganej koncesji podlega opłacie podwyższonej, a stosownie do art. 140 ust. 2 organem właściwym w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej jest właściwy organ nadzoru górniczego.

(akta kontroli str. 282-283)

Do Starosty wpłynęły dwa wnioski²⁵ z Prokuratury Rejonowej w Jędrzejowie o podjęcie działań w sprawie rekultywacji miejsc po eksploatacji prowadzonej bez wymaganej koncesji²⁶.

(akta kontroli str. 289-296)

Pierwszy wniosek dotyczył wyrobiska po eksploatacji piasków na dwóch działkach w Chwałcicach, gm. Jędrzejów. Starosta wszczął z urzędu postępowanie w sprawie ustalenia zadrzewieniowo-zakrzewieniowego kierunku rekultywacji dla wyrobiska. W toku postępowania administracyjnego ustalono właścicieli działek, przeprowadzono oględziny terenu i rozprawę administracyjną, na której właściciele działek zobowiązali się do przeprowadzenia rekultywacji wyrobiska, uzyskano pozytywne opinie w sprawie przyjętego kierunku rekultywacji od dyrektora OUG oraz Burmistrza Miasta Jędrzejowa. Decyzja o ustaleniu zadrzewieniowo-

²⁵ Po jednym w 2020 r. i 2021 r.

²⁶ Zgodnie z § 33 Regulaminu organizacyjnego Starostwa prowadzenie spraw związanych z rekultywacją gruntów i przeprowadzanie kontroli gruntów zrehabilitowanych należało do Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Gruntów.

zakrzewieniowego kierunku rekultywacji dla wyrobiska zobowiązująca do wykonania tych prac właściciele przedmiotowych działek została wydana 4 stycznia 2021 r. na podstawie art. 5 ust. 1, art. 22 ust. 1 pkt 2, 3, ust. 2 pkt 1, 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁷ (dalej: ustawa o ochronie gruntów) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego²⁸ (dalej: KPA).

(akta kontroli str. 292-293)

Wykonanie prac zweryfikowano w trakcie oględzin w terenie²⁹. Po uzyskaniu pozytywnych opinii w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną dyrektora OUG oraz ww. burmistrza, Starosta w decyzji z 30 maja 2022 r. na podstawie art. 20 ust. 1, 4, art. 22 ust. 1 pkt 4, ust. 2 pkt 1, 3 ustawy o ochronie gruntów oraz art. 104 KPA uznał rekultywację za zakończoną.

(akta kontroli str. 294-295)

Drugi z przekazanych wniosków dotyczył wyrobiska po eksploatacji piasków na dwóch działkach położonych w obrębie Helenówka, gm. Imielno, w którym zdeponowano odpady inne niż niebezpieczne³⁰. Pracownicy Starostwa dokonali oględzin terenu i potwierdzili, iż odpady zostały usunięte, teren wyrównany i obsiany zbożem. Po uzyskaniu pozytywnych opinii dyrektora OUG oraz Wójta Gminy Imielno w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną, Starosta w decyzji z 20 października 2021 r. na podstawie art. 20 ust. 1, 4, art. 22 ust. 1 pkt 4, ust. 2 pkt 1, 3 ustawy o ochronie gruntów oraz art. 104 KPA uznał rekultywację za zakończoną.

(akta kontroli str. 290-291)

W latach 2019-2023 nie wystąpiły przypadki otrzymania informacji o eksploatacji kopalin bez koncesji, w wyniku których Starosta: informował inne właściwe organy ochrony środowiska o negatywnym oddziaływaniu na środowisko lub podejrzeniu wystąpienia szkody w środowisku w miejscu eksploatacji kopalin bez koncesji, wszczynał postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 362 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³¹, przekazywał informację do właściwej miejscowo dyrekcji Lasów Państwowych w celu wszczęcia postępowania w sprawie przeprowadzenia rekultywacji gruntów leśnych.

(akta kontroli str. 342)

W Starostwie nie podejmowano z własnej inicjatywy działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie wydobyciu kopalin bez koncesji. Geolog powiatowy wyjaśniła: *starosta jako organ administracji geologicznej nie jest organem, który posiada zadania i kompetencje związane z przestrzeganiem prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu bez koncesji kopalin ze złóż, a zgodnie z art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej. W myśl art. 140 ust. 2 pkt 2 p.g.g. organem właściwym w sprawach dotyczących m.in. działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji jest właściwy organ nadzoru górniczego.*

Na tablicy ogłoszeń zlokalizowanej w budynku Starostwa Powiatowego w Jędrzejowie przy ul. Armii Krajowej 9 zamieszczona została informacja przesłana przez dyrektora OUG w Kielcach dotycząca prowadzenia działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Geolog powiatowy wyjaśniła: *Ponadto, w przypadku gdy podmiot był zainteresowany wydobyciem kopalin ze złóż na własne potrzeby lub w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej informowałam ustnie i telefonicznie o konieczności prowadzenia takiej działalności zgodnie z przepisami prawa. (...)*

²⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2409.

²⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

²⁹ Oględziny przeprowadzili pracownicy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Gruntów.

³⁰ Klasyfikacja odpadów została dokonana przez biegłego sądowego w czerwcu 2019 r.

³¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2256, ze zm.

podczas przeprowadzonych rozmów udzielałam również informacji o konsekwencjach prowadzenia takich działalności bez dokonania czynności przewidzianych w przepisach prawa.

(akta kontroli str. 310, 340)

Starosta wskazał, że współpracował z innymi organami w celu przeciwdziałania i wykrywania wydobywaniu kopaliny bez koncesji. W przypadku, gdy do tut. organu wpłynęło pismo o podejrzeniu wydobywania kopaliny ze złoża, po weryfikacji, czy dana nieruchomość została objęta koncesją na wydobywanie kopaliny ze złóż, podejmowano działania przewidziane przepisami prawa. Zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawa z dnia 9 czerwca 2011 Prawo geologiczne i górnicze, działalność wykonywana bez wymaganej koncesji podlega opłacie podwyższonej a stosownie do art. 140 ust. 2 organem właściwym do załatwienia tej sprawy jest organ nadzoru górniczego. W myśl art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Wobec powyższego, kierując się tą zasadą, działając na podstawie art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Starosta Jędrzejowski przekazywał niezwłocznie taką informację do organu właściwego wskazanego w ustawie merytorycznej celem załatwienia stosownie do posiadanych kompetencji. W okresie objętym kontrolą wystąpił 1 taki przypadek. (...) Dla potrzeb wykrywania wydobywania kopaliny bez koncesji Starosta Jędrzejowski ściśle współpracował z Dyrektorem Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach. Współpraca ta polegała na udostępnianiu danych dotyczących nieruchomości objętych podejrzeniem wydobywania kopaliny bez koncesji (...).

W okresie objętym kontrolą przekazanie informacji nastąpiło dwukrotnie w 2019 r. oraz 2022 r. i raz w 2020 r. na wniosek dyrektora OUG i dotyczyło działek zlokalizowanych w gminie Imielno, Małogoszcz, Jędrzejów i Sędziszów. W każdym z ww. przypadków Starosta udostępnił dane opisowe (w tym dane o właścicielach) i graficzne dotyczące działek ewidencyjnych w wersji cyfrowej oraz poinformował, że właścicielom działek na ich wniosek bądź z urzędu Starosta nie wydawał decyzji zezwalających na działalność w granicach działek na podstawie przepisów ustaw: z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w sprawach rekultywacji i zagospodarowania, z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

(akta kontroli str. 342-418)

Geolog powiatowy wskazała, że współpraca z dyrektorem OUG w Kielcach była realizowana poprzez bieżącą wymianę informacji niezbędnych w toku prowadzonych na podstawie pgg postępowań. W zakresie współpracy z innymi organami nie zawierano umów i porozumień. Działając na podstawie art. 173 ust. 2 p.g.g. Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach powiadamiał dwukrotnie Starostę Jędrzejowskiego o przypadkach stwierdzających, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana z naruszeniem warunków określonych w koncesji. W pierwszym przypadku było to 18 dni po przeprowadzonej kontroli natomiast w drugim po ponad 6 miesiącach od przeprowadzonej kontroli. Ponadto, w trakcie postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie p.g.g. tut. organ dwa razy występował z prośbą o udzielenie informacji o wyniki przeprowadzonych kontroli przez Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach w zakładach górniczych, w których stwierdzono naruszenie warunków określonych w koncesji. Na powyższe pisma na dzień udzielenia niniejszej odpowiedzi na ww. pismo uzyskałam jedną z nich w terminie 3 dni od dnia wysłania, a na drugą obecnie czekam.

(akta kontroli str. 532)

Geolog powiatowy wskazał, że ewentualne utrudnienia w kwestiach dotyczących sprawowania nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny generowane mogą

być przez m.in. *nieprecyzyjne zapisy dotyczące jak ma szczegółowo wyglądać nadzór nad przedsiębiorcami wykonującymi wydobywanie na podstawie koncesji, w tym jak często ma być przeprowadzana kontrola w terenie, a także braku dyspozycji dla przedsiębiorców np. co do obowiązku przekładania operatu ewidencyjnego, dzięki któremu organ koncesyjny miałby większe możliwości weryfikacji informacji o zmianie zasobów złoża a tym samym nad sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny. Art. 158 p.g.g. co prawda wskazuje, że do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, ale jest to zapis zbyt ogólny, co może przyczynić się do dowolnej jego interpretacji. W zakresie dotyczącym przeciwdziałaniu nielegalnej eksploatacji kopaliny, nie dostrzegam barier, gdyż starosta nie zajmuje się nielegalną eksploatacją kopalini tylko właściwy organ nadzoru górniczego w myśl art. 140 ust. 2 pkt. 2 p.g.g.*

(akta kontroli str. 310-311)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednej sprawie (spośród sześciu analizowanych), dotyczącej kopalni Przylęczek, decyzję o wygaśnięciu koncesji na wydobywanie kopaliny z ww. złoża Geolog wydała i przekazała informację w tym zakresie do PIG dopiero 5 grudnia 2022 r., tj. po 23 miesiącach od upływu czasu, na jaki koncesja została udzielona³². Działanie takie uniemożliwiało wykreślenie obszaru górniczego z rejestru prowadzonego przez PIG.

(akta kontroli str. 86, 94-96, 259-263)

Geolog wyjaśniła, że: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze nie nakłada obowiązku niezwłocznego wydania decyzji po upływie terminu ważności koncesji. Art. 38 ust 2 tej ustawy jedynie wskazuje, iż organ koncesyjny w drodze decyzji stwierdza wygaśnięcie koncesji, a nie określa, w jakim terminie należy te dyspozycje wykonać. Jednocześnie należy tutaj wyjaśnić, iż w trakcie prowadzonych postępowań w sprawie wygaszenia koncesji, praktyką przyjętą w tut. urzędzie jest przeprowadzenie oględzin. Oględziny nieruchomości miejsca wykonywanej działalności są niezbędne do ustalenia ewentualnego zakresu i sposobu wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego zgodnie z art. 39 p.g.g. Przeprowadzenie oględzin w miejscu wykonywanej działalności przez przedsiębiorcę zaraz po upływie terminu obowiązywania koncesji, tj. po 31.12.2020 r. było utrudnione ze względu na panującą sytuację epidemiologiczną w kraju. Powyższe wyjaśnienia podtrzymał i powtórzył Naczelnik OŚRL.*

(akta kontroli str. 309, 562-563)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK również zauważa, że przepisy ustawy pgg nie precyzują terminu wydania decyzji o wygaśnięciu koncesji. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż informację o wydaniu takiej decyzji Starosta jako organ administracji geologicznej ma obowiązek przekazać do PIG w ciągu 14 dni, niewydanie takiej decyzji uniemożliwiło wykreślenie obszaru geologicznego z prowadzonego przez PIG rejestru, co miało bezpośredni wpływ na aktualność zawartych w nim danych.

NIK wskazuje, że decyzja o wygaśnięciu koncesji ma charakter deklaratoryjny, zatem w sytuacji epidemii SARS-CoV-2, zasadnym było odstępianie od wizji lokalnej w terenie przed jej wydaniem, tym bardziej, że zgodnie z art. 39 ust. 1 pgg 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. Na powyższą nieprawidłowość mogła mieć wpływ długotrwała nieobecność geolog.

³² Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża Przylęczek została wydana na okres 5 lat, tj. do dnia 31 grudnia 2020 r.

2. Starosta do dnia 20 marca 2023 r. nie zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 101)

Starosta wyjaśnił, że procedur takich nie opracowano³³ i zobowiązał się do ich niezwłocznego opracowania i zamieszczenia w BIP. Zarządzenie Nr 17/2023 Starosty Jędrzejowskiego z 20.03.2023 r. w sprawie wprowadzenia ogólnego schematu procedury kontroli przedsiębiorców do stosowania w Starostwie Powiatowym w Jędrzejowie zostało przekazane kontrolerowi w dniu 24 marca 2023 r. Ogólny schemat procedury kontroli przedsiębiorców wraz z jego wersją graficzną zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ 23 marca 2023 r.

W związku z powyższym NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 101, 419-429)

3. W Starostwie nie podejmowano wystarczających czynności mających na celu uzyskanie informacji o działalności dwóch przedsiębiorców, u których OUG stwierdził naruszenie warunków określonych w koncesji. W okresie objętym kontrolą³⁴ nie występowało do ww. przedsiębiorców o udostępnianie operatów ewidencyjnych i nie prowadzono kontroli tych przedsiębiorców, nie występowało także do OUG o udostępnienie informacji o działalności zakładów górniczych prowadzonej z naruszeniem warunków określonych w udzielonych koncesjach. W przypadku tych koncesjonariuszy nadzór Starosty był nierzetelny. W konsekwencji Starosta, jako organ koncesyjny nie miał informacji o wykonywaniu działalności z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesjach polegającej na:

- wydobywaniu w 2020 r. kopaliny poza granicami wyznaczonego obszaru górniczego Szczery Bór A oraz sporządzeniu za 2022 r. operatu ewidencyjnego zasobów złoża na podstawie ewidencji wielkości wydobycia prowadzonej przez przedsiębiorcę, zamiast na podstawie obmiaru wyrobiska,
- przekroczeniu zakresu eksploatacji w zachodniej części wyrobiska po udokumentowanym w 2019 r. osunięciu skarpy wyrobiska obszaru górniczego Stawy I poza zakresem eksploatacji objętym koncesją.

Informacje o powyższych naruszeniach Starosta otrzymał w trakcie kontroli NIK, w marcu 2023 r. od dyrektora OUG w Kielcach.

(akta kontroli str. 287-288, 309-310, 313-338, 488, 490-491, 519-520)

Geolog, której w zakresie obowiązków powierzono sprawowanie kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji, wyjaśniła, że *na podstawie analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, nie zaszła konieczność przeprowadzania kontroli w terenie u przedsiębiorców wykonujących działalność w ww. obszarze. Jednocześnie, do dnia 14.03.2023 r. nie dostałam żadnych sygnałów zewnętrznych od innych organów, instytucji, a także od osób trzecich w sprawie naruszenia warunków koncesji udzielonych przez Starostę Jędrzejowskiego, w wyniku których byłaby konieczność zaplanowania i przeprowadzenia kontroli w terenie w ww. zakresie. (...) w przepisach prawa brak jest wskazania, jak często winny być dokonywane kontrole wykonywania koncesji na*

³³ Na dzień udzielenia wyjaśnień tj. 13 marca 2023 r.

³⁴ Do 14 marca 2023 r.

wydobycie kopalin. Praktyka wskazuje, iż kontrola powinna być przeprowadzona, zawsze w sytuacji, w której organ poweźmie wiadomości o możliwych nieprawidłowościach w wykonywaniu obowiązku wynikającego ze stosowania p.p.g. W ostatnim czasie do tut. organu wpłynęły takie informacje, w związku z powyższym w najbliższym czasie zostaną przeprowadzone kontrole u dwóch przedsiębiorców (...) prowadzących eksploatację kopaliny ze złoża na podstawie koncesji udzielonych przez Starostę Jędrzejowskiego.

Geolog wskazała ponadto, że z ustawy pgg nie wynika obowiązek występowania przez organ koncesyjny do przedsiębiorców o udostępnienie operatów ewidencyjnych, ani przekazania ich przez przedsiębiorcę do tegoż organu. Niemniej jednak 3 kwietnia 2023 r., w trakcie kontroli NIK, geolog wystąpiła o udostępnienie operatów ewidencyjnych złóż kopalin Motkowice I oraz Imielnica za lata 2020-2022 w celu weryfikacji ilości wydobytej kopaliny oraz działalności prowadzonej w granicach wyznaczonego obszaru górniczego³⁵.

Wyjaśniając brak przeprowadzenia kontroli w odkrywkowych zakładach górniczych Stawy I i Szczery Bór A w latach 2019-2023 geolog podkreśliła, że nie posiadała informacji o naruszeniu warunków koncesji, przekazanych np. przez OUG, jak również, że kontrolę i nadzór prowadziła na podstawie przekazywanych przez przedsiębiorców dokumentów. Weryfikowała informacje o wielkości wydobywania kopaliny, o wysokości i terminowości uiszczonych opłat eksploatacyjnych. Po otrzymaniu informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych przez organ nadzoru górniczego zaplanowano kontrole przestrzegania warunków określonych w koncesji. Geolog wyjaśniła również, że obowiązek niezwłocznego informowania o działalności zakładów górniczych prowadzonych z naruszeniem warunków określonych w koncesjach spoczywa na organie nadzoru górniczego, co wynika z art. 173 ust. 2 prawa geologicznego i górniczego. *Wobec powyższego uznałam, że skoro organ nadzoru górniczego jako organ kontroli w ramach wykonywania swoich ustawowych zadań w przypadku przeprowadzenia kontroli w odkrywkowych zakładach górniczych działających na podstawie koncesji udzielonych przez Starostę Jędrzejowskiego nie przysyłał wcześniej takich informacji, to takich naruszeń nie było.*

Wyjaśnienia geolog podtrzymał Naczelnik OŚRL oraz Starosta.

(akta kontroli str. 530-532, 558-562)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Starosta jako organ administracji geologicznej nie wykorzystywał w wystarczający sposób, określonych przepisami prawa, instrumentów kontroli i nadzoru, co skutkowało brakiem informacji o wykonywaniu przez dwóch przedsiębiorców działalności w sposób rażąco naruszający warunki udzielone w koncesji.

Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem działalności przez przedsiębiorców w ramach udzielonych koncesji wyłącznie na podstawie weryfikacji przedkładanych przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złoża i sprawozdań o wysokości opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę, polegającej m.in. na analizie zgodności stanu zasobów za rok poprzedni i wykazanej w poprzednim sprawozdaniu i sprawdzeniu rachunkowej poprawności obliczeń również nie gwarantowało rzetelności tych działań. Wykazane w sprawozdaniu za 2019 r. przyrosty złoża Stawy I w ilości 2,18 tys. ton nie zostały w 2020 r. zweryfikowane, a wyjaśnienia w tej sprawie geolog pozyskała dopiero w 2023 r., podczas kontroli NIK. Odrębną kwestią pozostaje również niewystępowanie do OUG o udostępnienie informacji o działalności zakładów górniczych prowadzonej z naruszeniem warunków określonych w koncesjach, pomimo braku nawet jednego takiego sygnału od OUG

³⁵ Operaty ewidencyjne złóż Szczery Bór oraz Stawy I zostaną zweryfikowane w trakcie kontroli u przedsiębiorców. Przedsiębiorca, któremu udzielono koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża Gozna rozpoczął eksploatację w marcu 2023 r.

w całym okresie objętym kontrolą. Geolog wyjaśnił, że obowiązek taki spoczywa na organie nadzoru górniczego, zauważyć należy jednak, że art. 7b ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, dotyczący współdziałania organów administracji publicznej stanowi: *W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.*

Uzyskanie takich informacji mogło stanowić jeden z elementów nadzoru i kontroli przedsiębiorców, do których zobowiązany jest Starosta. Na powyższą nieprawidłowość mogła mieć wpływ długotrwała nieobecność geolog.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nie w pełni prawidłowo podejmowano działania mające na celu wykrywanie i przeciwdziałanie eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji. W ramach sprawowanego nadzoru nie podejmowano wystarczających czynności wobec przedsiębiorców, którzy prowadzili działalność z naruszeniem warunków koncesji.

Składane przez przedsiębiorców informacje o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej były weryfikowane przede wszystkim pod względem rachunkowym, podobnie jak informacje o zmianie zasobów złoża kopaliny. W jednej sprawie, w której przedsiębiorca nie wniósł opłaty eksploatacyjnej, a złożona informacja o zmianie zasobów złoża wskazała na taką konieczność, niezwłocznie wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę i wydano decyzję w przedmiotowym zakresie. W kontrolowanej jednostce terminowo przekazano do PIG informacje o wydanych i wygaszonych koncesjach. Jedną z decyzji o wygaśnięciu koncesji została wydana oraz informacja w tym zakresie przekazana do Instytutu dopiero po 23 miesiącach od upływu czasu, na jaki została udzielona. Przed wydaniem decyzji o wygaśnięciu koncesji weryfikowano faktyczne zaprzestanie wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę.

W okresie objętym kontrolą Starosta otrzymał jedną informację w sprawie wydobycia piasku bez koncesji i przekazał sprawę do dyrektora OUG w Kielcach.

Schemat kontroli przedsiębiorców został opracowany i zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa w trakcie kontroli NIK.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Wydawanie decyzji o wygaśnięciu koncesji bez zbędnej zwłoki.
2. Zwiększenie nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi wydobycie kopaliny w ramach udzielonych koncesji.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, maja 2023 r.

Kontroler
Anna Jakubowska-Pióro
inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

.....
podpis