



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.003.01.2023

P/23/060

Pan
Krzysztof Paraszczuk
Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego
w Krakowie
ul. I. Łukasiewicza 3
31-429 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowy Urząd Górniczy w Krakowie, ul. I. Łukasiewicza 3, 31-429 Kraków, dalej: <i>Urząd</i> lub <i>OUG</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Paraszczuk – Dyrektor Urzędu, od 12 stycznia 2015 r., dalej: <i>Dyrektor</i> (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków 2. Realizacja zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (19 maja 2023 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Monika Różańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/21/2023 z 28 lutego 2023 r. 2. Marta Pankowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKR/30/2023 z 12 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Dyrektor Urzędu, jako organ nadzoru górniczego zapewnił prawidłowe warunki organizacyjne do działań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków, a sama realizacja zadań przebiegała na ogół prawidłowo.

Urząd posiadał wykwalifikowanych pracowników oraz sprawny sprzęt umożliwiający skuteczne działania kontrolne. Pracownicy odpowiedzialni za działania mające na celu wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnemu wydobywaniu kopalni w okresie objętym kontrolą podnosili swoje kompetencje poprzez udział w szkoleniach.

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. Każdorazowo w przypadku wpływu informacji o nielegalnej eksploatacji podejmował czynności wyjaśniające. Przeprowadzał postępowania w sprawach naliczenia opłaty podwyższonej, z nielicznymi odstępstwami zawiadamiał organy o zidentyfikowanych eksploatacjach w celu podjęcia działań chroniących grunty, lasy, parki krajobrazowe oraz w celu ukarania osób odpowiedzialnych za nielegalną eksploatację. W 2022 r. wpłynęło do Urzędu dwukrotnie więcej zgłoszeń nielegalnej eksploatacji (37) niż we wcześniejszych latach 2019-2021 (po 15-17 rocznie), co mogło wynikać zarówno ze wzrostu aktywności organów i osób w zgłaszaniu spraw (wzrost świadomości społecznej), jak i zwiększenia skali procederu nielegalnej eksploatacji.

Urząd w okresie objętym kontrolą nie podejmował intensywnych działań informacyjnych/edukacyjnych w celu przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji, jak również nie zawierał formalnych porozumień o współpracy z organami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niezamieszczenia w BIP procedur kontroli przedsiębiorców, 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 niezawiadomiania właściwych organów administracji geologicznej, o tym że przedsiębiorca prowadzi działalność z naruszeniem warunków koncesji. Powyższe nieprawidłowości nie miały charakteru systemowego, lecz incydentalny. Dyrektor OUG w toku kontroli NIK wystąpił o zgodę na zatrudnienie drugiego pracownika ds. miernictwa.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja zadań w Urzędzie została oparta na Regulaminie organizacyjnym okręgowych urzędów górniczych, wprowadzonym zarządzeniem Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego³. Regulamin nie definiował podziału struktury urzędów na komórki organizacyjne. Pracownicy byli zobowiązani, zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu, realizować zadania określone w przepisach prawa w oparciu o ustalenia planu pracy urzędu, opis stanowisk pracy, zakresy czynności. Regulamin nie wyszczególniał odrębnego zadania zdefiniowanego wprost jako wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin. Wśród zadań wymienionych w szczególności do realizacji (§ 6 ust. 2) znalazły się m.in.: zadania przeprowadzania kontroli w zakładach górniczych; wykonywanie czynności związanych z kierowaniem wniosków o ukaranie obwinionych, w odniesieniu do wykroczeń określonych w Pgg⁴.

Zadania związane z kontrolami zakładów górniczych obejmujące gospodarkę złożami kopalin i przekroczenia granic obszaru górniczego, a także zadania z zakresu wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji realizowało w okresie objętym kontrolą głównie pięciu pracowników oraz wspomagająco/okresowo pozostałych sześciu⁵, Dyrektor wraz z zastępcą oraz dwóch prawników i jeden pracownik ds. administracyjnych.

Pracownicy zaangażowani w realizację zadań posiadali wykształcenie wyższe kierunkowe i kwalifikacje odpowiednie do zajmowanego stanowiska, tj. kierunki: górnictwo i geologia, geodezja i kartografia, inżynieria środowiska, inżynieria środowiska, mechanika; prawo.

(akta kontroli str. 45-69)

2. Pracownicy⁶ realizujący zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnemu wydobyciu kopalin oraz kontrole w zakładach górniczych w swoich zakresach obowiązków wśród katalogu zadań mieli przypisane m.in.:

- dokonywanie analizy i kontroli gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobycia;
- dokonywanie rozpoznawania spraw dotyczących działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego lub podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych, przygotowanie projektów decyzji i rozstrzygnięć;
- prowadzenie postępowań wyjaśniających w sprawach dotyczących skarg i wniosków na działalność górnictw przedsiębiorców, przygotowywanie powiadomień do organów koncesyjnych o stwierdzonych przypadkach

³ Załącznik do zarządzenia nr 32 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 7 listopada 2022 r. (Dz. Urz. WUG poz. 68), w sprawie regulaminu organizacyjnego okręgowych urzędów górniczych. Wcześniej odpowiednio – zarządzenie nr 21 Prezesa WUG z dnia 13 lutego 2012 r.

⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2023 r., poz. 633); dalej: Pgg.

⁵ Dwoch pracowników odeszło z Urzędu w marcu 2019 r. i lipcu 2021, jeden pracownik został zatrudniony od maja 2022 r.

⁶ Badaniem objęto pięciu pracowników realizujących zadania związane z tematem kontroli, tj. nadinspektor zakładów górniczych ds. geologii (B.C), starszy inspektor zakładów górniczych ds. geologii (B.S), nadinspektor zakładów górniczych ds. miernictwa (T.S), nadinspektor zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego (M.S), nadinspektor zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego (M.S).

naruszenia warunków koncesji lub prowadzenia nielegalnej eksploatacji kopalin.

Pracownicy, z wyjątkiem jednego, w okresie objętym kontrolą uczestniczyli w szkoleniach związanych z tematyką nielegalnego wydobywania kopalin lub wydobywania z naruszeniem warunków koncesji. Dotyczyły one metodyki postępowania przy ustalaniu opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez koncesji, obsługi przyrządów pomiarowych, technik prowadzenia dochodzeń, wykorzystania informacji geologicznych. Pracownicy nie wskazywali na braki szkoleń w tym zakresie, natomiast dostrzegali potrzebę podnoszenia kompetencji w zakresie praktycznego stosowania przepisów Kpa⁷ w prowadzonych postępowaniach, m.in. z uwagi, że strony często w prowadzonych postępowaniach i odwołaniach od decyzji OUG korzystają z pomocy kancelarii prawnych.

(akta kontroli str. 45-54, 70-82)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że poza szkoleniami organizowanymi przez WUG⁸ w zakresie postępowania przy naliczaniu opłaty podwyższonej nie organizował dodatkowych szkoleń w tym zakresie. OUG nie posiada własnego budżetu. Wydatkowanie środków na szkolenia pracowników realizowane były przez WUG⁹. Propozycje tematów szkoleń były przekazywane do WUG. Dyrektor wskazał, że prowadzone szkolenia w wystarczającym stopniu przygotowywały pracowników do realizacji zadań w tym obszarze. Dotyczyły one zarówno metodyki postępowania przy ustalaniu opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez koncesji, w tym procedur administracyjno-prawnych. Poziom szkoleń prowadzonych przez WUG, w ocenie Dyrektora, był bardzo dobry i wyczerpujący w zupełności potrzeby uzupełnienia wiedzy przez pracowników w tym obszarze. Potrzeby szkoleniowe na poziomie OUG były rozpoznawane m.in. przy sporządzaniu indywidualnych programów rozwoju zawodowego i ocen okresowych pracowników.

Na szkolenia zewnętrzne dla pracowników OUG wydatki wyniosły w okresie 2019-2023 odpowiednio: 5,9 tys. zł; 4,9 tys. zł; 7,7 tys. zł; 6,1 tys. zł; 2,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 208, 212, 221-229)

3. Urząd był wyposażony w sprawny technicznie sprzęt pozwalający na realizację zadań związanych z wykrywaniem nielegalnej eksploatacji, m.in.: odbiornik i kontroler GPS, dalmierze laserowe, oprogramowanie geodezyjne. W okresie objętym kontrolą, zakupiono dalmierz laserowy i świstawkę elektroniczną (łącznie 5,5 tys. zł w 2022 r.). Urząd korzystał również z możliwości wypożyczania sprzętu z WUG (hydrologiczna platforma pomiarowa, tachimetr). W trakcie kontroli NIK Prezes WUG w kwietniu 2023 r., wprowadził Harmonogram wykonywania przeglądów urządzeń kontrolno-pomiarowych. Dla odbiornika GPS wykonano przegląd serwisowy i kalibrację w kwietniu 2023 r. Pracownik OUG ds. miernictwa wyjaśnił, że wypracowano zasady weryfikacji poprawności działania sprzętu pomiarowego GPS. Dokonywał dwukrotnego pomiaru punktu kontrolnego, był założony punkt kontrolny na placu przy siedzibie OUG, na którym dokonywano pomiaru sprawdzającego co jakiś czas.

(akta kontroli str. 73-79, 83, 231, 394-395)

4. W OUG nie były prowadzone kontrole przez inne podmioty zewnętrzne oraz wewnętrzne komórki kontrolne WUG dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin. Podczas kontroli działalności OUG, przeprowadzanych przez WUG w 2019 r., 2021 r., 2023 r., oceniane było m.in. przyjmowanie i załatwianie przez OUG skarg, wniosków, petycji oraz interwencji i listów, wśród których znajdowały się wnoszone interwencje na działalność zakładów górniczych i innych podmiotów m.in. w zakresie eksploatacji

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), dalej: *Kpa*.

⁸ Wyższy Urząd Górniczy, dalej *WUG*.

⁹ Zgodnie z art. 167 ust. 5a ustawy Pgg.

kopalin. Kontrole WUG nie stwierdziły nieprawidłowości przy rozpatrywaniu spraw przez OUG.

(akta kontroli str. 84-147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia warunki organizacyjne realizacji zadań. Urząd posiadał wykwalifikowanych pracowników oraz sprzęt umożliwiający skuteczne działania kontrolne. Nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze.

OBSZAR

2. Realizacja zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków

Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny

1. Urząd do 27 marca 2023 r. nie posiadał zamieszczonego na stronie BIP ogólnego schematu procedur kontroli, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Od 27 marca 2023 r. na stronie BIP został udostępniony schemat tych procedur. Przed zaktualizowaniem, na stronie Urzędu była dostępna tylko informacja o częstotliwości przeprowadzania kontroli (miesięczne, roczne) zakładów górniczych podziemnych/odkrywkowych/otworowych.

(akta kontroli str. 173-182)

2. Wybór przedsiębiorców do kontroli w OUG był poprzedzony analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, zgodnie z art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców¹⁰.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że analiza, o której mowa w art. 47 Prawo przedsiębiorców była wykonywana, a jej przedmiotem było ustalenie występujących w zakładzie górniczym zagrożeń naturalnych i technicznych oraz ich natężenia lub współwystępowania, sposobu urabiania kopalin z użyciem materiałów wybuchowych lub bez ich używania, określenie ilości osób zatrudnionych oraz miejsc i stanowisk pracy. Dyrektor z udziałem zastępcy ustalał cotygodniowy plan kontroli i wyjazdów służbowych pracowników inspekcyjno-technicznych przeprowadzających m.in. kontrole w zakładach górniczych i zakładach, do których mają zastosowanie przepisy Prawa przedsiębiorców. Przy sporządzaniu tygodniowego planu kontroli dokonywano weryfikacji zgłoszonych przez pracowników analiz oraz ustalano priorytety wyjazdów, kierując się omówionymi wcześniej zasadami częstotliwości kontroli oraz zadaniami ustalonymi w planach pracy. W ustaleniach planu pracy Urzędu sporządzanego na każdy rok kalendarzowy określano częstotliwość kontroli w zakładach górniczych i innych zakładach na podstawie wskazanych analiz. Sposób przeprowadzania analizy był ustalony przez Dyrektora werbalnie i nie został sformalizowany pisemnie. Ustawa nie nakłada obowiązku wskazania formy w jakiej sposób przeprowadzania analizy ma być wykonany, pozostawiając to do swobodnej decyzji organu lub organu nadrzędnego. Organ nadrzędny nie określał sposobu przeprowadzania analiz dla organów podległych, pozostawiając to w ich gestii.

(akta kontroli str. 25-28, 33-36)

W planie pracy OUG na 2023 r. jako kryteria kontroli u przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania kopalin przyjęto występujące zagrożenia, wielkość wydobycia i liczbę zatrudnionych

¹⁰ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.), dalej: Prawo przedsiębiorców.

pracowników. Biorąc pod uwagę powyższe przyjęto dla odkrywkowych zakładów górniczych pozostałych¹¹ – kontrola raz na dwa lata.

(akta kontroli str. 11-24)

3. OUG przeprowadzał kontrole dotyczące gospodarki złożami kopalin u przedsiębiorców. W kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie 123 kontrole, tj. w 2019 r. – 22 kontrole (21 planowane i 1 sprawdzająca), w 2020 r. – 20 (19 planowanych i 1 doraźna), w 2021 r. – 44 (42 planowanych i 2 doraźne), w 2022 r. – 33 (29 planowanych i 4 doraźne) i 2023 r. – 4 planowane.

(akta kontroli str. 29-32)

Analizie poddano 21 kontroli dotyczących gospodarki złożami kopalin w zakładach górniczych w latach 2019-2023, tj. wszystkie w których stwierdzono przekroczenie zakresu eksploatacji oraz eksploatację poza obszarem górniczym. 14 kontroli miało charakter planowany, a 7 – doraźny¹².

W dokumentacji 6 kontroli (29%) znajdowały się dokumenty pn.: *Uzasadnienie konieczności przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy*, sporządzone po dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia obowiązujących przepisów w związku z prowadzeniem ruchu zakładu górniczego w zakresie niezbędnym dla zachowania bezpieczeństwa prowadzenia robót górniczych, w tym bezpieczeństwa załogi, a także bezpieczeństwa powszechnego w różnych zakresach¹³.

(akta kontroli str. 29-36)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że polecił pracownikom przeprowadzać analizę i z uzasadnieniem przeprowadzenia kontroli zgłaszać propozycje planowanych kontroli. W związku z brakiem potrzeby określenia formy analizy, część pracowników przedkładała ją Dyrektorowi w formie papierowej, pozostali omawiali konieczność przeprowadzenia kontroli ustnie. Z biegiem czasu, Dyrektor zalecił, aby wszystkie analizy były omawiane ustnie bez konieczności ich drukowania.

(akta kontroli str. 25-28)

4. Na podstawie badania próby 21 kontroli stwierdzono, że kontrole przedsiębiorców w zakresie gospodarki złożami kopalin zostały przeprowadzone prawidłowo. We wszystkich kontrolach:

- a) wystawiono upoważnienia do kontroli, które zawierały wszystkie elementy, wskazane w art. 49 ust. 7 Prawa przedsiębiorców;
- b) sporządzono protokoły kontroli, które zawierały co najmniej elementy, o których mowa w art. 154b ust. 2 Pgg;
- c) przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej doręczono protokół kontroli.

Ponadto, w żadnej kontroli przedsiębiorca nie wniósł zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

(akta kontroli str. 33-36)

5. Po przeprowadzonych kontrolach, w których stwierdzono naruszenia przepisów, OUG stosował środki pokontrolne. Po 20 zbadanych kontrolach wydano decyzje na podstawie art. 171 ust. 1 Pgg. Decyzje wydane na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 1 i 2 Pgg podlegały rygorowi natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 171 ust. 3 Pgg. W jednej kontroli decyzję wydano na podstawie art. 129 ust. 6 i 7 w związku z art. 132 Pgg, tj. nakazano likwidację odkrywkowego zakładu górniczego w terminie do 31 grudnia 2022 r.

¹¹ Bez robót strzałowych.

¹² W związku z doniesieniami osób z zewnątrz, z pismami z gminy i Policji.

¹³ W zakresie górniczym, mechanicznym, geologicznym, mierniczym, elektrycznym, ochrony środowiska.

Najczęściej stwierdzane naruszenia przepisów prawa dotyczyły:

- a) naruszenia warunków określonych w koncesji (w szczególności przekroczenie robotami górnictwymi granicy obszaru górnictwa),
- b) naruszenia ustaleń planu ruchu zakładu górnictwa, tj. art. 105 ust. 1 Pgg (np. prowadzenie prac związanych ze zdejmowaniem nadkładu i eksploatacją złoża w granicach obszaru i terenu górnictwa wyznaczonego przez punkty załamania obszaru i terenu górnictwa poza granicami wyznaczonymi w planie ruchu zakresów zdejmowania nadkładu i eksploatacji oraz poza granicami zakładu górnictwa);
- c) naruszenia przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górnictwa¹⁴ (przykładowo: przesiewacz posadowiono na nasypie skalnym z rumoszu skalnego na poziomie 2, dla którego nie opracowano dokumentacji posadowienia na podłożu usypanym z rumoszu skalnego – naruszenie § 54 oraz § 57 ust. 1, dopuszczenie do pracy w ruchu zakładu górnictwa pracowników przez pracowników, którzy nie posiadali ważnego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na określonym stanowisku – § 11 pkt 3).

W każdym przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, OUG wydawał decyzję. Sprawdzenie wykonania decyzji następowało poprzez: przeprowadzenie następnej kontroli w tym samym zakresie, zatwierdzenie dodatku do planu ruchu zakładu górnictwa lub pisemne informacje kierowane przez przedsiębiorców. Urząd nie wysyłał monitów do przedsiębiorców.

Na podstawie badania 21 kontroli stwierdzono, że:

- a) po dziesięciu kontrolach przedsiębiorcy wykonali decyzje, co zostało sprawdzone przez UOG w trakcie kolejnych kontroli lub w wyniku zatwierdzenia dodatku do planu ruchu zakładu górnictwa¹⁵;
- b) po dwóch kontrolach przedsiębiorcy wykonali decyzję częściowo¹⁶ bądź wykonali część decyzji¹⁷, co zostało zweryfikowane w trakcie kolejnej kontroli przedsiębiorcy, poprzez zatwierdzenie dodatku do planu ruchu zakładu górnictwa i w oparciu o pismo przedsiębiorcy; kontrole u tych przedsiębiorców zaplanowano na maj i czerwiec 2023 r.;
- c) w odniesieniu do decyzji wydanych po czterech kontrolach, OUG nie posiadał informacji czy zostały wykonane; kontrole weryfikujące wykonanie decyzji zostały zaplanowane w maju i czerwcu 2023 r.¹⁸;
- d) po trzech kontrolach, wykonanie decyzji nie zostało zweryfikowane z uwagi na wygaśnięcie koncesji¹⁹;
- e) dwie kontrole zostały przeprowadzone u tego samego przedsiębiorcy; po pierwszej kontroli w 2021 r. wydano decyzję, w której nakazano usunąć nieprawidłowość powstałą wskutek naruszenia warunków określonych w planie ruchu odkrywkowego zakładu górnictwa; decyzja ta nie została wykonana przez

¹⁴ Dz. U. poz. 1008, ze zm.

¹⁵ W jednym przypadku kontrola została przeprowadzona w dniach 17-18 maja 2023 r. W drugim przypadku rozliczenie decyzji nastąpiło jeszcze w trakcie tej samej kontroli, która została przedłużona.

¹⁶ Decyzja wykonana w zakresie punktów 2, 4 i 6, a punkty 1, 3 i 5 pozostawały w trakcie realizacji.

¹⁷ Wobec przedsiębiorcy wydano trzy decyzje, z czego dwie zostały wykonane.

¹⁸ 1) Zakład górnictwa M. – decyzje zostały wydane po kontroli w 2021 r. Nie skierowano zawiadomienia do właściwego organu administracji geologicznej (organu koncesyjnego). Skierowano wniosek o ukaranie do sądu.

2) Zakład górnictwa W.R.G. – decyzja została wydana po kontroli w 2021 r. Nie zaistniała potrzeba informowania właściwego organu administracji geologicznej (organu koncesyjnego). Nie kierowano wniosku o ukaranie do sądu.

3) Zakład górnictwa B. – decyzje zostały wydane po kontroli w 2020 r. Skierowano zawiadomienie do właściwego organu administracji geologicznej (organu koncesyjnego) oraz wniosek do sądu o ukaranie.

4) Zakład górnictwa Ł.R. – decyzja została wydana po kontroli w 2022 r. Nie zaistniała potrzeba informowania właściwego organu administracji geologicznej (organu koncesyjnego). Skierowano wniosek do sądu o ukaranie.

¹⁹ Zaplanowano jedną kontrolę u przedsiębiorcy w czerwcu 2023 r. w związku z rekultywacją.

przedsiębiorcę i nastąpiło powiększenie przekroczenia, co zostało stwierdzone w trakcie kolejnej kontroli w 2022 r.; w wyniku kontroli w 2022 r. wydano wobec przedsiębiorcy decyzje na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 1 i 2 Pgg oraz zawiadomiono o wynikach kontroli organ koncesyjny, a także Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie (WIOŚ), Wójta Gminy Dębno, Starostę Brzeskiego oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie; sprawdzenie wykonania decyzji zostało zaplanowane w czerwcu 2023 r.

Zastępca Dyrektora OUG wskazał, że w związku z wynikami kontroli u przedsiębiorcy opisanego w pkt e) nałożono grzywnę w drodze mandatu karnego, zastosowano środek oddziaływania określony w art. 41 Kodeksu wykroczeń²⁰, skierowano do sądu dwa wnioski o ukaranie osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ruchu zakładu górnictwa. W dniach 17 marca 2023 r. i 25 kwietnia 2023 r. do Urzędu wpłynęły dwa wyroki nakazowe. W związku z zakończonym postępowaniem, dokumentacja zostanie przekazana Prezesowi WUG na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 2 Pgg.

Ponadto wskazał on, że decyzje wydane na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 Pgg w związku z zaistniałymi wypadkami lub zdarzeniami, są kontrolowane po zakończeniu postępowań lub nawet w czasie postępowań. W przypadku decyzji wstrzymujących ruch zakładu górnictwa wydanych w związku ze stwierdzeniem bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górnictwa, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 Pgg, wydawane są polecenia mające na celu skontrolowanie podjętych działań przez przedsiębiorcę przed wznowieniem ruchu.

(akta kontroli str. 37-43, 386-387)

W latach poprzedzających okres kontroli, w zarządzeniu nr 33 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego²¹ przewidziano prowadzenie kontroli powtórnych.

6. UOG niezwłocznie zawiadamiał właściwe organy administracji geologicznej o stwierdzonych nieprawidłowościach polegających na naruszeniu koncesji. W wyniku badania 21 kontroli stwierdzono, że:

- a) po dziesięciu kontrolach OUG zawiadomił organy koncesyjne o wynikach kontroli; w dziewięciu przypadkach pismo przekazano w terminie nie przekraczającym 30 dni od zakończenia kontroli, w jednym przypadku – przed upływem dwóch miesięcy;
- b) po siedmiu kontrolach nie zaistniała potrzeba informowania organu koncesyjnego;
- c) po trzech kontrolach zawiadomiono inne organy, takie jak: WIOŚ, Wójtów, Starostę, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne, z wnioskiem o podjęcie działań zgodnie z właściwością;
- d) po dwóch kontrolach nie zawiadomiono właściwych organów administracji geologicznej²², pomimo stwierdzenia naruszenia warunków koncesji, co zostało przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 37-43, 386)

7. W badanych kontrolach UOG nie naliczał opłat podwyższonych (art. 140 Pgg). Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych, wydobycie kopaliny spoza obszaru górnictwa objętego koncesją udzieloną przedsiębiorcy jest wykonywaniem

²⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.), dalej: Kodeks wykroczeń.

²¹ Dz. Urz. WUG z 2018 r. poz. 177.

²² Skierowano wnioski do sądu o ukaranie.

koncesji w sposób rażąco niezgodny z jej warunkami, podlegającym sankcji w postaci opłaty dodatkowej (art. 139 Pgg).

(akta kontroli str. 37-43)

Podejmowanie działań mających na celu wykrywanie i przeciwdziałanie eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków

8. W okresie 2019-2023²³ do Urzędu wpłynęło 18 zawiadomień od osób fizycznych o zamiarze wydobywania piasków, żwirów do zaspokojenia potrzeb własnych. Składane zawiadomienia określały m.in.: lokalizację, termin wydobywania, oświadczenie o wykorzystaniu na potrzeby własne, udokumentowanie tytułu własności do nieruchomości, oświadczenie o zachowaniu warunków określonych w art. 4 ust. 1 Pgg. Z dokumentacji wynikało, iż OUG weryfikował prawo zgłaszającego do dysponowania nieruchomością; udzielał informacji o przysługującej masie wydobywania, w przypadku braków formalnych wzywał do uzupełnienia; w 2020 r. OUG wysłał do osób, które złożyły zawiadomienia, pismo informujące, że wydobywanie winno następować zgodnie z art. 4 ust. 1 Pgg, a w przypadku naruszenia ww. wymagań organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji ustali prowadzącemu opłatę podwyższoną na podstawie art. 140 ust 3, pkt 3 Pgg.

(akta kontroli str. 349-352)

Dyrektor OUG w sprawie, w jaki sposób jeszcze weryfikowano zgłoszenia i za pomocą jakich narzędzi wyjaśnił, że zgłaszane miejsca były weryfikowane przy pomocy zdjęć satelitarnych dostępnych na portalu www.geoportal.gov.pl lub w GoogleEarth.

Z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe (jeden pracownik posiadający uprawnienia w zakresie miernictwa górniczego), znaczną ilość postępowań związanych z naliczaniem opłaty podwyższonej oraz ich dużą pracochłonność, a także pozostałe zadania pracowników zajmujących się tematyką nielegalnej eksploatacji brak było możliwości kontroli na miejscu warunków prowadzenia wydobywania na własne potrzeby. Wskazał, że nakłady, które należałoby ponieść na czynności sprawdzające, wyjazdy w teren pracowników, koszty przejazdu i czasu pracy byłyby niewspółmierne do możliwych efektów. Z tego względu prowadzone rozpoznanie ograniczono do wglądu zdjęć satelitarnych. Dyrektor poinformował, że w związku z potrzebą uzupełnienia obsady kadrowej w zakresie miernictwa, zwrócił się do Dyrektora Generalnego WUG pismem z 27 kwietnia 2023 r. o wyrażenie zgody na nabór pracownika na stanowisko starszego inspektora ds. miernictwa w zakładach górniczych. W dniu 12 maja 2023 r. otrzymał zgodę na rozpoczęcie naboru.

(akta kontroli str. 353-356)

W przypadku jednej lokalizacji, zawiadomienia o zamiarze wydobywania na potrzeby własne były składane corocznie w okresie 2019-2022.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że w odniesieniu do przedmiotowej działki nie przeprowadzono oględzin w terenie z uwagi na mnogość obowiązków pracowników związanych m.in. z prowadzeniem postępowań dotyczących zgłoszeń nielegalnej eksploatacji. Coroczne zgłoszenia zamiaru wydobywania piasku lub żwiru z tej działki wzbudziło zainteresowanie OUG, jednakże w wyniku analizy zdjęć satelitarnych na www.geoportal.gov.pl stwierdzono, że działka była użytkowana prawdopodobnie rolniczo, brak było śladów wyrobisk. Fakt zgłoszenia zamiaru wydobywania piasku lub żwiru nie jest jednoznaczny z obowiązkiem jego wydobywania.

(akta kontroli str. 343, 353-356)

²³ Dane według stanu na 9 marca 2023 r.

9. W Urzędzie prowadzona była ewidencja interwencji i listów²⁴, w której rejestrowano wpływające sprawy i zgłoszenia na działalność przedsiębiorców (zakładów górniczych) podlegająca nadzorowi i kontroli dyrektora OUG. W 2019 r. na 19 zewidencjonowanych spraw, dwie dotyczyły potencjalnego naruszenia warunków koncesji, z czego w wyniku podjętych czynności OUG potwierdziła się jedna sprawa (eksploatacja poza granicami koncesji). Analogicznie w kolejnych latach: w 2020 r. na 31 spraw, pięć dotyczyło przedmiotowego zakresu, z czego w wyniku podjętych czynności potwierdziły się trzy sprawy; w 2021 r. na 15 spraw, jedna dotyczyła przedmiotowego zakresu i została potwierdzona; w 2022 r. na 20 spraw, trzy dotyczyły przedmiotowego zakresu i zostały potwierdzone (eksploatacja poza granicami koncesji).

Rozpatrywanie przez OUG wpływających interwencji i listów było kontrolowane przez WUG w ramach kontroli kompleksowych prowadzonych co dwa lata. WUG nie stwierdził nieprawidłowości w tym zakresie (co opisano w I obszarze Wystąpienia).

(akta kontroli str. 85-165)

Zgłoszenia dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni wpływające do Urzędu były odrębnie ewidencjonowane, tj. pod symbolem akt²⁵ – 5432 *Ustalenie opłaty podwyższonej*. W poszczególnych latach 2019-2022 zostało zewidencjonowanych odpowiednio: 17, 16, 15, 37 spraw²⁶. Badanie rozpatrywania przez OUG zgłoszonych spraw przeprowadzono w ramach badania postępowań dotyczących ujawnionych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni (opisane w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego w pkt 10-14).

(akta kontroli str. 85-165)

10. Urząd każdorazowo w odpowiedzi na wpływające informacje dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni podejmował działania kwalifikujące sprawę do dalszego rozpatrzenia lub też przekazywał sprawy innym organom/innym OUG zgodnie z właściwością. Zgłoszenia wpływały głównie z policji, z instytucji publicznych (w tym dwukrotnie z PIG²⁷), organów samorządowych, a także od osób prywatnych; w ewidencji rejestrowano także złożone sprawy własne (siedem spraw).

W wyniku analizy ewidencji spraw oraz zestawienia prowadzonych spraw nie stwierdzono przypadku, aby Urząd nie podjął żadnych czynności i pozostawił sprawę bez reakcji. Analizując stan realizacji spraw stwierdzono, że wszystkie sprawy z 2019 r., 2020 r., 2021 r. zostały załatwione (tylko jedna sprawa z 2019 r. była nadal w toku z 2019 r.²⁸, dwie z 2020 r. były ponownie procedowane po skierowaniu ich do ponownego rozpatrzenia przez WUG); z 37 spraw z 2022 r. w toku były 24 sprawy.

Szczegółowym badaniem objęto 17 z 23 postępowań zakończonych wydaniem decyzji ustalającej opłatę podwyższoną; 24 postępowania w toku (100%); 11 spraw z 32 spraw, gdzie nie stwierdzono lub nie ustalono sprawców nielegalnej eksploatacji lub też z określonych przyczyn umorzono postępowanie. Łącznie zbadano 52 sprawy. Wyniki poszczególnych analiz opisano poniżej w pkt 10 – 14 niniejszego Wystąpienia.

(akta kontroli str. 279-283, 285-292)

Urząd korzystał z informacji o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalni, zidentyfikowanych przez PIG. Dyrektor PIG pismem z 26 marca 2021 r. poinformował o uruchomieniu programu Monitoring Odkrywkowej Eksploatacji Kopalni (MOEK). Wytyczne w zakresie wykorzystania informacji PIG zostały przekazane przez WUG dyrektorom OUG, na naradzie 16 czerwca 2021 r.

²⁴ „Ewidencja interwencji i listów podlegających nadzorowi i kontroli Dyrektora OUG w Krakowie”

²⁵ Jednolity rzeczowy wykaz akt urzędów górniczych (Dz. Urz. WUG z 2020 r., poz. 18).

²⁶ W 2019 r. pod symbolem akt 543, od 2020 r. – 5432.

²⁷ Państwowy Instytut Geologiczny Państwowy Instytut Badawczy, dalej: PIG.

²⁸ KRA.543.10.2019.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że rozpoznanie przeprowadzone przez pracowników OUG wskazało na rozbieżności udostępnianych danych ze stanem faktycznym. Na 17 skonfrontowanych punktów w terenie w żadnym przypadku nie stwierdzono procederu pozyskiwania kopalin na miejscu. W części kontrolowanych punktów ustalono na podstawie sukcesji roślinnej oraz erozji odsłoniętych skał, ślady tzw. „dawnej” eksploatacji. Po weryfikacji udostępnionej bazy danych MOEK stwierdzono, iż zakres przekazywanej na tym etapie informacji przez PIG był niewystarczający dla wszczęcia na ich podstawie postępowania administracyjnego w sprawach opłaty podwyższonej. Tylko w jednym przypadku stwierdzono świeże ślady podcięcia stoku oraz możliwość pozyskiwania kopaliny bezpośrednio w czasie przed wizją lokalną. Powyższy materiał dowodowy stał się podstawą do naliczenia opłaty podwyższonej²⁹.

Dруга informacja, w której PIG przekazał zestawienie wytypowanych wyrobisk wpłynęła do Urzędu 30 grudnia 2021 r. PIG wytypował 11 miejsc nielegalnej eksploatacji. Pracownicy OUG podczas weryfikacji i oględzin potwierdzili dziewięć przypadków nielegalnej eksploatacji, w dwóch przypadkach nie stwierdzono prowadzenia nielegalnej eksploatacji. Wszczęto dziewięć postępowań administracyjnych związanych z nielegalną eksploatacją. Według stanu na 24 marca 2023 r. zakończono trzy z nich naliczając opłatę podwyższoną, a sześć kolejnych było w toku.

Podczas prac w terenie przy weryfikacji danych PIG pracownicy OUG ujawnili cztery kolejne lokalizacje znajdujące się w sąsiedztwie miejsc wskazanych przez PIG (sprawy własne). 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 i były na etapie procedowania.

(akta kontroli str. 183-207, 289-292)

11. W okresie objętym kontrolą nie wymierzano kary grzywny na podstawie art. 188 pkt 3 Pgg. Dyrektor OUG wyjaśnił, że od 1 stycznia 2015 r. na mocy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie Pgg³⁰ organ nadzoru górniczego nie posiadał podstaw prawnych do wydawania decyzji nakazujących wstrzymanie prowadzenia działalności bez wymaganej koncesji, ponieważ nie istniała już podstawa prawna do ich wydawania (art. 173 ust 1 Pgg został uchylony). Po 1 stycznia 2015 r. nie stwierdzono przypadków niewykonania decyzji wydanych do 31 grudnia 2014 r., tak więc nie miał zastosowania art. 188 pkt 3 Pgg.

(akta kontroli str. 353-355)

12. W okresie 2019-2023³¹ wydano łącznie 23 decyzje (odpowiednio w poszczególnych latach: jedna, siedem, cztery, osiem, trzy decyzje) ustalające opłatę podwyższoną, o której mowa w art. 140 ust. 3 pkt 3 Pgg za wydobycie kopalin bez wymaganej koncesji. Łączna kwota opłaty podwyższonej stanowiła 7 123 765,68 zł; łączna ilość wydobytej kopaliny 3 597 881,18 (Mg)³².

(akta kontroli str. 307)

W wyniku analizy 17 spraw zakończonych wydaniem decyzji ustalającej stwierdzono, że opłata podwyższona została naliczona zgodnie z art. 140 ust. 3 pkt 3 Pgg. Do obliczeń stosowano stawki opłaty podwyższonej obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania zgodnie z art. 140 ust. 5 Pgg. W jednej sprawie, w zawiadomieniu strony błędnie podano datę wszczęcia postępowania urzędu, co szerzej opisano

²⁹ Sprawa znak KRA.5432.12.2021.

³⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 1133.

³¹ Dane według stanu na 5 maja 2023 r.

³² Dane z decyzji pierwotnych wydanych przez OUG, przed zmianami wynikającymi z decyzji organu II instancji po postępowaniach odwoławczych.

w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, natomiast nie skutkowało to błędnym naliczeniem opłaty podwyższonej w decyzji.

(akta kontroli str. 289-295)

W wyniku analizy 24 spraw, będących w toku, nie stwierdzono przypadków długotrwałych przerw w prowadzonych czynnościach OUG (powyżej sześciu miesięcy), przy czym w jednej sprawie³³ od końca września 2022 r., tj. po otrzymaniu odpowiedzi ze Starostwa i Marszałka o wydanych pozwoleń, decyzjach i koncesjach, nie wykonano dalszych czynności wyjaśniających; nie przeprowadzono oględzin z pomiarem batymetrycznym, które nie odbyły się dwukrotnie z uwagi na złe warunki pogodowe (były zaplanowane na 8 grudnia 2022 r., potem przesunięte na 3 lutego 2023 r.); nie wezwano też właściciela nieruchomości do udzielenia wyjaśnień.

(akta kontroli str. 296-300)

Dyrektor OUG wyjaśnił, m.in. że: do prowadzenia pomiarów geodezyjnych (w tym batymetrycznych) uprawniony był jeden pracownik i z uwagi na dużą liczbę nowych wpływających spraw wymagających przeprowadzenia oględzin z jego udziałem oraz inne zadania służbowe wymagające specjalności mierniczej brak było możliwości przeprowadzenia pomiarów batymetrycznych. Dyrektor ponadto wskazał, że w lutym 2023 r. w OUG w Krakowie rozpoczęła się kontrola NIK „Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni”. Wykonywano pomiary we wskazanych przez NIK lokalizacjach (12 miejsc) podejrzanych o prowadzenie działalności bez koncesji. Z uwagi na konieczność zaangażowania pracownika z uprawnieniami w zakresie miernictwa górniczego w te zadania, jak również kontynuację innych wcześniej rozpoczętych spraw, dalsze czynności w powyższej sprawie przełożono na termin późniejszy. Dyrektor wyjaśnił, odnośnie niewzwania właściciela, że zgodnie z zasadą określoną w art. 86 Kpa organ może przesłuchać stronę w przypadku, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Na potwierdzenie, że czynności kolejnych oględzin i pomiary były zaplanowane przedłożył protokół wypożyczenia sprzętu pomiarowego z WUG z 21 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 328, 336, 359)

W wyniku analizy 11 spraw, w których nie potwierdzono nielegalnej eksploatacji (dziewięć spraw) lub umorzono postępowanie (2 sprawy) stwierdzono, iż Urząd każdorazowo dokonywał oględzin zgłoszonych miejsc. Na ich podstawie albo odstępował od dalszych czynności nie stwierdzając nielegalnej eksploatacji, albo kontynuował dalsze czynności wyjaśniające. W dwóch sprawach umorzył wszczęte z urzędu postępowania ws. naliczenia opłaty podwyższonej, w jednej w związku ze śmiercią jednej ze stron, w drugiej w związku z potwierdzeniem robót na podstawie pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 301-302, 327, 334-336)

W jednej z ww. analizowanych dziewięciu spraw, w których nie potwierdzono nielegalnej eksploatacji, w dokumentacji sprawy³⁴ wskazano, że na podstawie dokonanych oględzin nie stwierdzono znamion prowadzenia wydobycia kopaliny bez wymaganej koncesji, a co za tym idzie podjęcia czynności na podstawie art.140 Pgg. W protokole oględzin OUG podano, iż skarpa i poziom, na którym prowadzone były roboty ziemne zbudowane były z rumoszu skalnego i glin zwietrzelinowych stanowiących tzw. zwietrzelinę karpacką.

(akta kontroli str. 312-323)

³³ KRA.5432.24.2022.KJ.

³⁴ KRA.543.9.2019.SK

Pracownik OUG (starszy inspektor zakładów górniczych ds. geologii), biorący udział w oględzinach, w sprawie dławczego rumoszu skalny i glina zwietrzelinowa stanowiące tzw. zwietrzelinę karpacką nie zostały uznane za kopaliny wyjaśnił m.in., że roboty prowadzono w strefie wietrzeniowej, która występuje w nadkładzie złoża. W przypadku eksploatacji złoża piaskowca karpackiego taka warstwa nie stanowi serii złożowej. Zaliczana jest do nadkładu, który w ramach robót udostępniających gromadzi się na zwalówiskach. Nadkład złoża nie stanowi kopaliny oraz nie odprowadza się od niego opłaty eksploatacyjnej. Powstająca zwietrzelina to substancją powszechnie występującą na terenie Karpat o składzie mineralnym nie spełniającym wymagań surowca użytkowego. Aby mogła zostać uznana za kopalinę musi posiadać znamiona wytwarzania surowca mineralnego kwalifikującego się do wykorzystania gospodarczego.

(akta kontroli str. 308-311)

Dyrektor OUG w sprawie dlaczego nie prowadzono dalszego postępowania wyjaśniającego, w celu kwalifikacji sprawy do wszczęcia postępowania ws. naliczenia opłaty podwyższonej, tj. nie podjęto działań w celu ustalenia osób kopiących, celu eksploatacji i zakresu robót, ich legalności, ustalenia dalszego wykorzystania materiału z wykonanego podcięcia stoku (np. w celach gospodarczych) wyjaśnił, że: pracownik posiadający uprawnienia geologa górniczego stwierdził, że wydobyty materiał nie jest kopaliną, a zwietrzeliną piaskowców i łupków, która jest substancją powszechnie występującą na terenie Karpat o składzie mineralnym nie spełniającym wymagań surowca użytkowego. Dyrektor powołał się na wyrok NSA sygn. akt. II GSK 298/20, gdzie podano m.in. *Dla wymierzenia opłaty podwyższonej, a tym samym zastosowania art. 140 ust. 3 pkt 3 Pgg konieczne jest ustalenie, czy nastąpiło wydobywanie określonej rodzajowo kopaliny, czy wydobywanie to miało miejsce bez koncesji oraz jaka była wielkość wydobytej kopaliny.* W związku z brakiem wydobywania kopaliny postępowanie nie zostało wszczęte. Dyrektor wskazał, że prowadzenie dalszego postępowania wyjaśniającego byłoby działaniem bezprzedmiotowym, narażającym urząd na absorbowanie czasu i środków, które nie skutkowałyby naliczeniem opłaty podwyższonej. Dodał, że o dokonanych ustaleniach powiadomiono właściwe organy tj. Starostę, Parki Krajobrazowe, Wójta z podaniem informacji o możliwości podjęcia działań w ramach ich właściwości.

(akta kontroli str. 339, 342)

Parki Krajobrazowe, w odpowiedzi, przesłały do wiadomości OUG skierowany do policji wniosek o wszczęcie postępowania ws. o wykroczenie, o ustalenie osób winnych z uwagi na naruszenie ustawy o ochronie przyrody (art. 127 pkt 1 lit. d). Podano m.in., że stwierdzono wykonanie podcięcia stoku na pow. 20 arów, wykopanie i zniwelowanie terenu prawdopodobnie jako przygotowanie placu pod budowę domu/pensjonatu, powodując przy tym zjawisko osuwiskowe.

(akta kontroli str. 312-314)

13. W wyniku analizy 17 spraw zakończonych decyzją ustalającą opłatę podwyższoną stwierdzono, że w siedmiu sprawach nie wysłano zawiadomienia do organów właściwych do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia lub ścigania przestępstw w związku z art. 176 ust. 1 pkt 2 Pgg lub z art. 177 pkt 2 Pgg.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że:

a) w sprawach:

- KRA.5432.36.2022 (lp.77), decyzja z 29 marca 2023 r., kwota opłaty 1 482 782,40 zł, (odwołanie od decyzji w toku w WUG) – zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 176 Pgg wysłano w trakcie kontroli NIK, 9 maja 2023 r.

- KRA.5432.15.2022 (lp.56), decyzja z 21 grudnia 2022 r., kwota opłaty 17 342,21zł;
- KRA 5432.12.2021 (lp.38), decyzja z 12 października 2022 r., kwota opłaty 509,60 zł;

zawiadomienia o możliwości popełnienia wykroczenia z art. 177 Pgg wysłano w trakcie kontroli NIK, 9 maja 2023 r.

- b) w sprawie KRA 5432.1.2021 (lp.31), decyzja z 27 stycznia 2022 r., kwota opłaty 88 421,21 zł – nie zawiadamiano o możliwości popełnienia przestępstwa, bo postępowanie dotyczyło kontynuacji wydobycia objętego sprawą KRA.543.12.2019.TS, w którym Policja prowadziła czynności wyjaśniające w sprawie o wykroczenie z art. 177 Pgg. Dlatego nie dokonano kolejnego zgłoszenia. Policja była jednak informowana o prowadzeniu przez Urząd kolejnego postępowania przy okazji prośby o asystę funkcjonariuszy przy dokonywaniu oględzin.
- c) w sprawie KRA.543.1.2019 (lp.0), decyzja z 3 grudnia 2019 r., kwota opłaty 2 245,69 zł – decyzja została uchylona i postępowanie umorzone w całości przez WUG, w związku z czym zawiadomienie stało się bezprzedmiotowe.
- d) w sprawie KRA 5432.8.2020 (lp.23), decyzja z 19 marca 2021 r., kwota opłaty 41 761,28 zł, została 10 maja 2021 r. w wyniku rozpatrzenia uchylona przez WUG i skierowana do ponownego rozpatrzenia (jednym z zarzutów było wadliwe ustalenie osoby odpowiedzialnej); w związku z tym pominięto skierowanie zawiadomienia. Zawiadomienie wysłano w toku kontroli NIK, 17 maja 2023 r. - podczas ponownego rozpatrywania sprawy ustalono innego sprawcę, nowa decyzja naliczająca opłatę podwyższoną w toku procedowania;
- e) w sprawie KRA.543.6.2019 (lp.4), decyzja z 10 stycznia 2020 r., kwota opłaty 55 661,62 zł – pominięto skierowanie zawiadomienia.

Dyrektor OUG wskazał na zapis, że zgodnie z „Metodyką prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących ustalania opłaty podwyższonej”³⁵, należało rozważyć zasadność skierowania wniosku z art. 177 Pgg [tj. *Metodyka - pkt 10 w sekcji 5. Przeprowadzenie postępowania – przypis kontrolera*]. Sprawa KRA.543.1.2019 została umorzona przez organ II instancji w związku z czym zawiadomienie stało się bezprzedmiotowe, w sprawach KRA.5432.8.2020 (lp.23), KRA.543.6.2019 (lp.4) pominięto skierowanie zawiadomienia.

(akta kontroli str. 293-295, 338, 340, 343, 345, 357-358)

Urząd w przypadku ww. sprawy KRA.543.6.2019 (lp.4) nie dokonał skierowania zawiadomienia o możliwości popełnienia wykroczenia z art. 177 Pgg, co skutkowało tym, że na przełomie kwiecień/maj 2022 r. karalność wykroczenia uległa przedawnieniu. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W wyniku analizy 24 spraw, będących w toku, stwierdzono, że w części spraw zawiadomienia na policję w związku z art. 177 Pgg kierowano jeszcze na etapie przed wszczęciem postępowania z urzędu; w części spraw nie wszczęto jeszcze postępowania z urzędu i nie skierowano zawiadomienia o wykroczeniu, w czterech sprawach³⁶, w których zostało już wszczęte postępowanie z urzędu w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej, nie wysłano takiego zawiadomienia.

(akta kontroli str. 296-300)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że przed wszczęciem postępowania zawiadomienia kierowane były wraz z prośbą o ustalenie sprawców (np. gdy brak było ujęcia sprawcy

³⁵ Procedura wewnętrzna ustanowiona przez WUG.

³⁶ KRA. 5432/13/2022; KRA. 5432/19/2022; KRA. 5432/20/2022; KRA. 5432/29/2022.

na gorącym uczynku lub było kilku właścicieli działki i nie wiadomo, który z nich prowadził nielegalne wydobycie kopaliny, albo działka jest własnością skarbu państwa). W pozostałych przypadkach (znany sprawca, jeden właściciel) zostaje wszczęte postępowanie, a zawiadomienie z art. 177 wysyłane jest na późniejszym etapie postępowania, po określeniu ilości nielegalnie wydobytej kopaliny. W związku z faktem, że przedawnienie wykroczenia upływa po dwóch latach od jego popełnienia nie ma konieczności wysyłania zawiadomienia na początku postępowania. W toku kontroli NIK, 9 maja 2023 r., we wskazanych czterech sprawach przesłano zawiadomienia do policji o podejrzeniu możliwości popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

(akta kontroli str. 328-329, 336-337)

14. Urząd po zidentyfikowaniu przypadku nielegalnej eksploatacji kopaliny (17 spraw zakończonych ustaleniem opłaty podwyższonej) informował inne organy w celu podjęcia przez nie działań, tj.:

- każdorazowo w toku postępowania wyjaśniającego informował o przeprowadzonych oględzinach w terenie, wskazywał lokalizację, zakres robót, i zwracał się do właściwego miejscowo Starosty, Marszałka lub też do Wód Polskich, o informację o wydanych dla tych lokalizacji: koncesjach, pozwoleniach i decyzjach (m.in. w sprawie rekultywacji gruntów); przedmiotowe dane były pozyskiwane w celu ustalenia, czy zachodzą przesłanki do wszczęcia postępowania administracyjnego ws. naliczenia opłaty podwyższonej;
- w 11 sprawach dodatkowo poinformował odpowiednio organy o zidentyfikowanych robotach (tj.: Starostę, Wójta, Lasy Państwowe, Parki Krajobrazowe, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, RDOŚ³⁷). W związku z ochroną gruntów, ochroną środowiska, informował te organy o możliwości podjęcia stosownych działań zgodnie z właściwością (m.in. na podstawie art. 5 ustawy o ochronie gruntów³⁸; art. 363 Prawa ochrony środowiska³⁹). W pozostałych sześciu sprawach, Dyrektor OUG wyjaśnił, że odstąpiono od powiadamiania organów ponieważ w sprawie KRA.5432.36.2022 (lp.77) grunty objęte przedmiotową eksploatacją były przeznaczone do prowadzenia działalności związanej z eksploatacją złóż na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy (teren oznaczony 2.PE/US), w czterech sprawach⁴⁰ wydobywanie było prowadzone na innych użytkach niż wymienione w art.11 ustawy o ochronie gruntów, w jednej sprawie⁴¹ nie wysłano odrębnego zawiadomienia do właściwego organu o możliwości naruszenia ustawy o ochronie gruntów z uwagi na przeoczenie; niemniej jednak zakres i rozmiar dokonanych robót ziemnych ze wskazaniem numeru działki opisano w decyzji, którą doręczono do wiadomości Wójtowi.

(akta kontroli str. 303-306, 338, 341)

Również w 21 z 24 spraw niezakończonych (w toku) w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej Urząd skierował już informacje do właściwych organów w związku z ochroną gruntów, ochroną środowiska.

(akta kontroli str. 303-306)

Analiza 52 spraw potwierdziła, że OUG współpracował z właściwymi organami (tj. nadzorem budowlanym, Wodami Polskimi) w przypadku podejrzenia prowadzenia

³⁷ Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.

³⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409).

³⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).

⁴⁰ KRA.543.11.2019 (lp.9), KRA 5432.12.2021 (lp.38), KRA..5432.11.2020 (lp.25), KRA.5432.4.2020 (lp.19).

⁴¹ KRA.543.6.2019 (lp.4).

nielegalnej eksploatacji i wątpliwych inwestycji budowlanych (np. wydobywanie żwiru pod pozorem budowy stawu).

Dyrektor OUG wyjaśnił, że w przypadkach wykonywania robót w oparciu o pozwolenie na budowę albo pozwolenie lub zgłoszenie wodno-prawne organ nadzoru górniczego nie był uprawniony do kontroli i nadzoru nad realizacją inwestycji⁴². W sytuacjach budzących uzasadnione wątpliwości co do zakresu prowadzonych robót, zwracał się do odpowiednich organów o przeprowadzenie rozpoznania bądź kontroli.

(akta kontroli str. 293-306)

15. Dyrektor OUG, w sprawie prowadzonych przez Urząd działań informacyjnych i edukacyjnych wyjaśnił, że opublikował w 2015 r. jako współautor artykuł pt. *Wybrane aspekty nielegalnego wydobywania kopalin*⁴³. Artykuł był poświęcony skutecznemu przeciwdziałaniu i powstrzymaniu nielegalnego wydobycia kopalin oraz współpracy z innymi organami w tym zakresie.

(akta kontroli str. 208-210, 213-214)

16. Dyrektor OUG nie zawierał porozumień i umów z innymi organami dotyczących przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji. Dyrektor wyjaśnił, że 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. Dyrektor przedłożył, na potwierdzenie powyższego, informacje z powyższych spotkań, opublikowane w okresie 2019-2013 na stronie internetowej WUG.

(akta kontroli str. 208-210)

17. Dyrektor OUG wskazał na podstawowe problemy związane z naliczaniem opłaty podwyższonej, do których zaliczył:

- konieczność stosowania procedur wynikających z Kpa do wydania decyzji naliczającej opłatę za działalność określoną jako przestępstwo w art. 176 lub wykroczenie w art. 177 Pgg. Obowiązek zapewnienia sprawcom przestępstw lub wykroczeń, określonych w artykułach 176 i 177 ustawy Pgg, czynnego udziału w każdym stadium postępowania wynikający z art. 10 Kpa, obowiązek udostępniania akt określony w art. 73 Kpa oraz obowiązek zawiadomienia strony postępowania o miejscu terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na 7 dni przed terminem art. 79 Kpa, pozwala sprawcom przestępstw na zacieranie śladów prowadzonej działalności, wywieranie presji na świadków;
- brak bezpośredniego dostępu do danych z Powiatowych Zasobów Geodezyjnych i Kartograficznych prowadzonych przez Starostów w zakresie ewidencji gruntów i budynków, opracowań kartograficznych, współrzędnych osnów geodezyjnych;

⁴² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 sierpnia 2020 r. sygn.. akt III SA/GI 1020/19).

⁴³ Artykuł ukazał się w miesięczniku WUG *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie*, nr 7(251)/2015. Miesięcznik ma zasięg ogólnopolski i jest prenumerowany m.in. przez przedsiębiorców i podmioty działające w obszarze górnictwa (nakład wynosił 700 egzemplarzy czasopismo było indeksowane w: BazTech i Index Copernicus (ICV 2013:6,43)).

- brak uregulowań w ustawach i przepisach wykonawczych do Prawa budowlanego i Prawa wodnego ujmujących obowiązek określenia, w pozwoleniach na budowę lub zgłoszeniach dokonywanych na podstawie ww. ustaw, sposobu zagospodarowania i bilansowania mas ziemnych, skalnych, a także kopalin pozyskanych w wyniku robót budowlanych;
- niewystarczająca obsada kadrowa pracowników o specjalistycznych kwalifikacjach i uprawnieniach zawodowych, w zakresie miernictwa górniczego, którzy posiadają przygotowanie zawodowe i uprawnienia niezbędne do wykonania pomiarów terenowych dla obliczenia kubatury wydobytej kopaliny oraz w zakresie geologii górniczej. Pracownicy obecnie zatrudnieni oprócz zadań związanych z nielegalną eksploatacją, tj. prowadzeniem czynności i pomiarów w terenie, sporządzaniem operatów pomiarowych, przesłuchań świadków wykonują też inne zadania m.in. w zakresie nadzoru nad ruchem zakładów górniczych w swoich specjalnościach, prowadzą kontrole i weryfikacje wniosków przedsiębiorców o zatwierdzenie planów ruchu i dodatków do tych planów, dokonują uzgodnień i opinii decyzji o warunkach zabudowy, spraw związanych planowaniem przestrzennym na terenach górniczych. Pracochłonność czynności związanych z prowadzeniem spraw dotyczących nielegalnej eksploatacji oraz zwiększająca się liczba wykrytych przypadków wymaga zatrudnienia dodatkowych pracowników. W sytuacji dalszego narastania procedury nielegalnej eksploatacji, prowadzenie czynności w sprawach naliczania opłaty podwyższonej przy obecnym stanie etatowym może spowodować wydłużenie czasu procedowania decyzji.

(akta kontroli str. 208, 211)

18. Urząd nie miał możliwości bezpośredniego wyliczenia kosztów wprost związanych z przeciwdziałaniem i wykrywaniem nielegalnej eksploatacji kopalin. Koszty wynagrodzenia pracowników, których zakresy obowiązków i realizowane zadania obejmowały m.in. sprawy związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji wyniosły łącznie odpowiednio w latach 2019-2022: 997,4 tys. zł, 1189,5 tys. zł; 1273,9 tys. zł; 1389 tys. zł. Koszty prowadzenia kontroli (delegacje, paliwo, odzież ochronna, eksploatacja samochodów służbowych): 76,2 tys. zł; 48,4 tys. zł; 84,6 tys. zł; 118,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 230-231)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie BIP Urzędu nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli, co było niezgodne z wymogiem art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców. OUG realizując obowiązek wynikający z ww. przepisu ograniczył się do zamieszczenia informacji o częstotliwości przeprowadzania kontroli zakładów górniczych podziemnych/odkrywkowych/otworowych⁴⁴. Schemat procedur kontroli zamieszczono w BIP, w toku kontroli NIK, 27 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 178-182)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że: schemat kontroli zamieszczono w BIP, w zakładce *Działalność kontrolna*, 27 marca 2023 r. Poprzednio na stronie BIP był zamieszczony i aktualizowany załącznik „Zasady kontroli”. W załączniku tym podawano w formie opisowej kryteria częstotliwości kontroli uznając, iż wypełnienia to przepis art. 47 ust. 3 ustawy.

(akta kontroli str. 174-177)

⁴⁴ Okręgowy Urząd Górniczy w Krakowie > Działalność kontrolna okręgowych urzędów górniczych; dostęp 20 marca 2023 r.

2. W zawiadomieniu strony z 3 lutego 2020 r.⁴⁵, o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej, błędnie podano datę wszczęcia postępowania, tj. 30 stycznia 2020 r. zamiast 5 grudnia 2019 r.

W decyzji ustalającej opłatę podwyższoną z 28 lipca 2020 r., do naliczenia opłaty zastosowano stawkę obowiązującą na rok 2019 r.⁴⁶, tj. stosowaną dla postępowań wszczętych w 2019 r.⁴⁷ Z akt sprawy wynikało również, iż wszczęcie postępowania w stosunku do dwóch innych osób w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte 5 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 293, 364-374)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że: postępowanie zostało wszczęte faktycznie 5 grudnia 2019 r. O wszczęciu zostały powiadomione dwie właścicielki działek, na których stwierdzono wydobywanie. W toku postępowania administracyjnego ustalono, że sprawcą był (A.Cz.), a co za tym idzie to on był stroną toczącego się postępowania. W związku z powyższym pismem z 3 lutego 2020 r. powiadomiono go o toczącym się postępowaniu. W piśmie tym omyłkowo wpisano datę 30 stycznia 2020 jako datę wszczęcia postępowania, które de facto toczyło się już od 5 grudnia 2019 r. W związku z powyższym do naliczenia opłaty podwyższonej zastosowano stawkę na 2019 r., tj. faktycznego wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 327, 333)

3. W jednej ze spraw, w piśmie do Burmistrza, z 28 września 2020 r. zawiadamiającym o wynikach oględzin, podano imię i nazwisko osoby, która zgłosiła nielegalną eksploatację. Stanowiło to naruszenie zasad ochrony tych danych wynikających z Metodyki WUG⁴⁸ wskazującej, że dane osobowe osób fizycznych, zgłaszających nielegalną eksploatację podlegają szczególnej ochronie i nie mogą być ujawniane. Ponadto, w czterech protokołach oględzin i w piśmie do organu zawiadamiającego⁴⁹, pracownicy OUG podali dane osobowe osób fizycznych (imię i nazwisko), które zgłosiły do Urzędu informację o nielegalnej eksploatacji, w sytuacji gdy dane takie powinny być chronione.

Protokół oględzin stanowi dowód w prowadzonym postępowaniu i strony postępowania mają prawo wglądu do akt sprawy, nawet po jego zakończeniu zgodnie z art. 73 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 375- 385)

Dyrektor OUG odnosząc się do poszczególnych spraw:

- KRA.5432.16.2020.SK – protokół oględzin z 21 września 2020 r.; pisma do Starosty, Burmistrza z 28 września 2020 r.
- wyjaśnił: pismo od osoby zawiadamiającej zostało przekazane do OUG przez Starostę, który w swoim piśmie również podał dane osoby zgłaszającej. W protokole w wyniku dokonanych oględzin odnotowano, że *Nie stwierdzono znamion prowadzenia eksploatacji kopalni wobec czego nie było podstaw do wszczęcia postępowania. Dane zgłaszającego nie wymagały utajnienia.*

⁴⁵ KRA.543.12.2019.TS.

⁴⁶ Obwieszczenie ministra Środowiska z 16 lipca 2018 r. w sprawie stawek opłat na 2019 r. (M.P. poz.725).

⁴⁷ Art. 140 ust. 5 Pgg - opłaty podwyższone ustala się stosując stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania.

⁴⁸ *Metodyka prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących ustalania opłaty podwyższonej*, wprowadzona przez WUG (wersja obowiązująca od grudnia 2019 r.), dalej: *Metodyka WUG*.

⁴⁹ Sprawy: KRA. 5432.16.2020.SK – protokół oględzin z 21 września 2020 r. (lp. 30 – brak nielegalnej), dodatkowo w pismach do Starosty, Burmistrza z 28 września 2020 r. podano imię i nazwisko osoby, która zgłosiła nielegalną eksploatację;

- KRA.5342.7.2021.SK - protokół oględzin z 6.07.2021 (lp.34 – dec. opłata podwyższona)

- KRA.5432.8.2021.SK - protokół oględzin z 6.07.2021 (lp. 35 – brak sprawców)

- KRA.5432.24.2022 KJ. - protokół oględzin z 12.08.2022 (lp. 65 – sprawa w toku)

W związku z ustaleniami oględzin zawiadomiono Burmistrza o możliwości podjęcia działań na mocy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o ochronie gruntów. Dane zgłaszającego były niezbędne do procedowania postępowania przez inne organy.

- KRA.5342.7.2021.SK – protokół oględzin z 6 lipca 2021 r.
- pismo od osoby zawiadamiającej zostało przekazane przez Geologa Powiatowego. W zgłoszeniu poza imieniem i nazwiskiem nie podano żadnych innych danych np. teleadresowych pozwalających na identyfikację osoby zgłaszającej. W wyniku próby ustalenia danych adresowych zgłaszającego uzyskano informację od Geologa, że anonim został podpisany tylko imieniem i nazwiskiem. Starostwo nie ustaliło danych teleadresowych i przekazało informację, że należy domniemywać, iż jest to fikcyjne imię i nazwisko. Ponadto podczas wizyty w Urzędzie Gminy pracownicy OUG podjęli próbę ustalenia, czy jest mieszkańcem gminy. Uzyskano informację, że taka osoba nie zamieszkuje na terenie Gminy.
- KRA.5432.8.2021.SK – protokół oględzin z 6 lipca 2021 r.
- sprawa dotyczyła zgłoszenia osoby jw. przekazanego przez Geologa lecz innej lokalizacji (nr. działek), wyjaśnienia analogiczne, jak w sprawie KRA.5342.7.2021.SK
- KRA.5432.24.2022 KJ. – protokół oględzin z 12 sierpnia 2022
- dane zgłaszającego zostały przekazane do OUG w formie e-mail i nie spełniały wymagań art. 63 i 64 Kpa. Zgłaszający nie uzupełnił wniosku pomimo wezwania.

Dyrektor OUG podał na koniec wyjaśnień, że przywołanie danych zgłaszającego w protokole z oględzin nie jest jednoznaczne z ujawnieniem jego danych osobowych. Podkreślił, że akta sprawy są anonimizowane przed ich udostępnieniem stronom do wglądu. W powyższych przypadkach akta nie były udostępniane stronom i nie nastąpiło ujawnienie danych osób zgłaszających.

(akta kontroli str. 327, 333-334)

NIK nie podziela stanowiska OUG, aby dane zgłaszającego były niezbędne do formalnego zawiadomienia Burmistrza o przesłankach podjęcia działań na mocy ustawy o ochronie gruntów i warunkowały podjęcie czynności przez ten organ.

W ocenie NIK, zamieszczanie danych osobowych w protokołach oględzin i w piśmie do organu zawiadamiającego (Starosta) nie było niezbędne i mogło rodzić ryzyko ich ujawnienia w toku dalszego postępowania.

Odnosząc się do argumentu, że dane osób zgłaszających były niepełne lub nieprawdziwe, zaznaczyć należy, że OUG zdecydował się na podjęcie zgłoszonych spraw i nie pozostawił ich bez rozpoznania. Zatem OUG powinien i w tych przypadkach chronić dane osób zgłaszających.

4. Urząd w sprawie KRA.543.6.2019, zakończonej 10 stycznia 2021 r. wydaniem decyzji ustalającej dla strony opłatę podwyższoną, w kwocie 55 661,62 zł, nie skierował zawiadomienia z art. 177 Pgg, pomimo iż strona postępowania przyznała się do prowadzenia wydobywania. Było ono prowadzone na przełomie kwiecień/maj 2019 r., co wynika z zapisów zawartych w wydanej decyzji OUG.

Niepowiadomienie organu w związku z art. 177 Pgg należy uznać za działanie nierzetelne. Skutkiem powyższego karalność wykroczenia uległa przedawnieniu w 2022 r. Zgodnie bowiem z art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu. W przedmiotowej sprawie okres prowadzonego wydobywania bez wymaganej

koncesji, do którego przyznała się strona, to przełom kwiecień/maj 2019 r., postępowanie z urzędu ws. naliczenia opłaty podwyższonej wszczęto 2 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 293, 360-363)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że zgodnie z Metodologią WUG *należało rozważyć zasadność skierowania wniosku z art. 177 Pgg.* W sprawie KRA.543.6.2019 pominięto skierowanie zawiadomienia.

(akta kontroli str. 338, 340)

5. Po dwóch kontrolach, przeprowadzonych w 2021 r., nie zawiadomiono właściwego organu administracji geologicznej (organu koncesyjnego) o naruszeniu warunków koncesji pomimo, że art. 173 ust. 2 Pgg stanowi m.in., iż organ nadzoru górniczego niezwłocznie zawiadamia właściwy organ administracji geologicznej w przypadku stwierdzenia, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana z naruszeniem warunków określonych w koncesji.

(akta kontroli str. 37-43)

Zastępca Dyrektora OUG wyjaśnił, że organ koncesyjny nie został zawiadomiony z uwagi na przeoczenie oraz wykonywanie pracy w trybie zdalnym i naprzemiennym. Ponadto, wskazał, że osoba, która przeprowadza kontrolę zgłasza konieczność zawiadomienia organu koncesyjnego do Dyrektora i ostateczną decyzję w tym zakresie podejmuje Dyrektor.

(akta kontroli str. 44)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo sprawował nadzór nad podmiotami wydobywającymi kopaliny, podejmował działania mające na celu wykrywanie i przeciwdziałanie eksploatacji bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków. Każdorazowo w przypadku wpływu informacji o nielegalnej eksploatacji podejmował czynności wyjaśniające. Przeprowadzał postępowania ws. naliczenia opłaty podwyższonej, z nielicznymi odstępstwami zawiadamiał organy o zidentyfikowanych eksploatacjach w celu podjęcia działań chroniących grunty, lasy, parki krajobrazowe oraz w celu ukarania osób odpowiedzialnych za nielegalną eksploatację. Zauważyć należy, że w 2022 r. wpłynęło do Urzędu dwukrotnie więcej spraw niż w poszczególnych latach w okresie 2019-2021. W kwietniu 2023 r. Dyrektor wystąpił do WUG o zatrudnienie drugiego mierniczego. Urząd w okresie objętym kontrolą nie podejmował intensywnych działań informacyjnych/edukacyjnych w celu przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji, jak również nie zawierał formalnych porozumień o współpracy. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały charakteru systemowego i nie wpłynęły negatywnie na ocenianą działalność.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

1. Prawidłowe wskazywanie terminów wszczęcia postępowania z urzędu w zawiadomieniach kierowanych do stron postępowania.
2. Zwrócenie uwagi pracownikom na każdorazowe weryfikowanie zasadności zamieszczania danych osobowych osób fizycznych zawiadamiających o nielegalnej eksploatacji, w dokumentacji prowadzonych postępowań, pod kątem ochrony tych danych.

3. Powiadomianie organów w związku z art. 176 i 177 Pgg, z uwzględnieniem terminów wynikających z art. 45 Kodeksu wykroczeń.
4. Niezwłoczne zawiadomianie właściwych organów administracji geologicznej w przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana z naruszeniem warunków określonych w koncesji.

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 Krakowie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni 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.

Kraków, maja 2023 r.

Kontrolerzy
Monika Różańska
Główny specjalista kontroli
państwowej

Marta Pankowska
Doradca prawny

