



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.003.02.2023

Pan
Witold Kozłowski
Marszałek
Województwa Małopolskiego
ul. Raclawicka 56
30-017 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/060 Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków (<i>UMWM</i> lub <i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Kozłowski, Marszałek Województwa Małopolskiego, od 19 listopada 2018 r. (<i>Marszałek</i>). (akta kontroli str. 104)
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 dnia zakończenia kontroli ¹), 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Małgorzata Korusiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/19/2023 z 27 lutego 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Czynności kontrolne zakończono 12 maja 2023 r.

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

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności³

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Marszałek na ogół prawidłowo realizował zadania w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni należące do niego jako organu administracji geologicznej, w szczególności dotyczące koncesji na wydobywanie kopalni oraz związanych z nimi opłat.

Zadania administracji geologicznej, zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴, były realizowane przy udziale Geolog Wojewódzkiej podlegającej bezpośrednio Marszałkowi. Zadania związane z udzielaniem koncesji i ich monitorowaniem należały do Zespołu Geologii, którego pracownicy posiadali niezbędną wiedzę i wykształcenie.

Na stronie internetowej BIP Urzędu były opublikowane procedury dotyczące m.in. udzielania koncesji na wydobywanie kopalni, opiniowania koncesji na eksploatację złóż kopalni wydawanych przez starostę, nadzoru i ewidencji opłat eksploatacyjnych oraz ilości wydobytych kopalni, zatwierdzania projektów robót geologicznych.

Marszałek analizował i weryfikował przekazywane przez przedsiębiorców „Informacje o zmianach zasobów złoża” oraz ich obowiązek wniesienia opłaty eksploatacyjnej. W wymaganych przypadkach wzywał przedsiębiorców do złożenia korekt „Informacji (...)” oraz wydawał decyzje określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej.

Zastrzeżenia NIK budzi nieterminowe przekazanie dokumentów będących podstawą wpisu do rejestru obszarów górniczych do Państwowego Instytutu Geologicznego (w 29 na 117 badanych przypadków) oraz wydanie 12 decyzji dotyczących wygaszenia koncesji po upływie ponad 6 miesięcy od momentu kiedy one wygasły.

Zastrzeżenia NIK budzi także nieprzeprowadzanie przez pracowników Urzędu kontroli terenowych wypełniania warunków udzielonych koncesji. Uwzględnić jednak należy, że w przypadkach konieczności przeprowadzenia takich kontroli, Marszałek występował do Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie (*OUG*) jako organu nadzoru górniczego posiadającego wykwalifikowaną kadrę oraz konieczny sprzęt pomiarowy, o przeprowadzenie wskazanych kontroli i przesłanie jej wyników celem podjęcia dalszych działań. Skutkiem tych działań było m.in. wzywanie przedsiębiorców do sporządzenia korekt informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę i następnie wydawanie decyzji ustalających podstawowe opłaty eksploatacyjne oraz wzywanie przedsiębiorców do złożenia wniosków o dokonanie korekt w posiadanej koncesji.

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie nie prowadzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w obszarze wydanych koncesji na potrzeby planowania i przeprowadzania kontroli, o której mowa w art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli rozpoczęto opracowywanie procedury kontroli przedsiębiorców i przygotowanie dokumentu takiej analizy.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁴ Dz.U. 2022 r., poz. 1072 ze zm., dalej: *pgg*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym UMWM⁵ działania z zakresu prawa geologicznego i górniczego były wykonywane przez Departament Środowiska Urzędu.

1.1. Według stanu na 31 grudnia: w 2019 r. obowiązywało 197 koncesji wydobywanie kopalni wydanych przez Marszałka, w 2020 r. 193 koncesje, w 2021 r. i w 2022 r. po 190 koncesji. Według stanu na 1 marca 2023 r. obowiązywało 189 koncesji.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 1 marca 2023 r. do UMWM wpłynęło 48 wniosków o udzielenie koncesji, wydano 50 koncesji, w jednej sprawie odmówiono jej wydania. Wydano 140 decyzji w sprawie zmiany lub przeniesienia koncesji (*np. z powodu pomniejszenia obszaru górniczego lub zmiany przedsiębiorcy*). Zostało wygaszonych 38 koncesji. Żadna koncesja nie została cofnięta. We wskazanym okresie zaopiniowano 23 wnioski o udzielenie koncesji.

(akta kontroli str. 3-4, 27-28)

1.2. Obecna Geolog Wojewódzka była zatrudniona na tym stanowisku od 1 września 2018 r. W sprawach z zakresu administracji geologicznej podlegała bezpośrednio Marszałkowi i posiadała m.in.:

- upoważnienie do wykonywania zadań z zakresu administracji geologicznej należących do kompetencji marszałka województwa jako organu administracji geologicznej⁶;
- upoważnienie w ramach sprawowania nadzoru i kontroli przez organ administracji geologicznej do: 1) wstępu do miejsc wykonywania robót geologicznych, miejsc wydobywania kopalni, a jeżeli przedmiotem nadzoru i kontroli jest wykonywanie przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji, także do zakładów górniczych, żądania udostępniania niezbędnych informacji, dokumentów oraz udzielania wyjaśnień, 2) przeprowadzania kontroli nad działalnością regulowaną przez pgg, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych, przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej, a w szczególności do wstępu na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza objęta koncesją w dniach i w godzinach, w których ta działalność jest wykonywana lub powinna być wykonywana; żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępnienia danych mających związek z przedmiotem kontroli⁷;
- upoważnienie do wykonywania czynności nadzoru i kontroli⁸, w tym do przeprowadzania kontroli nad działalnością regulowaną przepisami pgg, które

⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin Organizacyjny UMWM przyjęty uchwałą Nr 444/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 24 marca 2016 r., który został zastąpiony obowiązującym od 1 maja 2019 r. Regulaminem Organizacyjnym przyjętym uchwałą Nr 628/19 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 16 kwietnia 2019 r. Obowiązujący od maja 2019 r. Regulamin był zmieniony uchwałami Zarządu Województwa Małopolskiego Nr: 1028/2020 z dnia 23 lipca 2020 r., 1090/2020 z dnia 11 sierpnia 2020 r., 1413/2020 z dnia 9 października 2020 r., 1828/20 z dnia 22 grudnia 2020 r., 91/21 z dnia 4 lutego 2021 r., 1305/21 z dnia 14 września 2021 r., 533/22 z dnia 12 kwietnia 2022 r., 758/22 z dnia 24 maja 2022 r., 2153/22 z dnia 13 grudnia 2022 r., 43/23 z dnia 17 stycznia 2023 r., 197/23 z dnia 14 lutego 2023 r.

⁶ Upoważnienie Nr 334/2018 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 3 września 2018 r.

⁷ Upoważnienie Nr 366/2018 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 22 października 2018 r.

⁸ Upoważnienie Nr 122/2022 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 22 kwietnia 2022 r.

wskazywało na możliwość podpisywania szczegółowego upoważnienia do kontroli wydanego na podstawie ustawy Prawo przedsiębiorców^{9,10}.

(akta kontroli str. 15-16, 18-22, 44-49, 107-110)

1.3. Geolog Wojewódzka posiadała kwalifikacje wymagane od osoby zatrudnionej na tym stanowisku określone w załączniku Nr 3 rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹¹. Posiadała również tytuł doktora nauk o ziemi oraz przed podjęciem pracy w UMWM była asystentem w Akademii Górniczo Hutniczej w Krakowie.

(akta kontroli str. 18-26)

1.4. Jedną z jednostek organizacyjnych Departamentu Środowiska był Zespół Geologii. W jego skład wchodziły: oddział w Krakowie¹², oddział zamiejskowy w Tarnowie¹³ i oddział zamiejskowy w Nowym Sączu¹⁴. Do zadań Zespołu Geologii w zakresie dotyczącym geologii i górnictwa należało m.in.:

- przygotowywanie wydawanych przez Marszałka decyzji w sprawie:
 - udzielania koncesji na wydobywanie kopalin z wyjątkiem tych, które zostały zastrzeżone dla ministra właściwego do spraw środowiska oraz starosty;
 - zmiany, cofnięcia, przenoszenia, stwierdzenia wygaśnięcia, ograniczenia zakresu koncesji na wydobywanie kopalin;
- przygotowywanie wydawanych przez Marszałka postanowień w sprawie opiniowania koncesji na wydobywanie kopalin udzielanych przez starostę;
- podejmowanie rozstrzygnięć oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do przestrzegania ustawy;
- kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną pgg.

(akta kontroli str. 7-14)

Zadania były realizowane przez pracowników Zespołu Geologii liczącego, w czasie prowadzenia kontroli NIK 11 osób¹⁵.

(akta kontroli str. 18-26)

1.5. Wszyscy pracownicy Zespołu Geologii posiadali wykształcenie wyższe w zakresie geologii, górnictwa lub inżynierii środowiska.

W okresie objętym kontrolą pracę zakończyło czterech długoletnich pracowników, a pracę rozpoczęło siedmiu nowych.

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli siedmioro pracowników Zespołu Geologii miało dodatkowe uprawnienia geologiczne tj. kwalifikacje geologiczne kategorii II, III, V, VII lub XIII.

(akta kontroli str. 18-26)

W latach 2019-2023 UMWM nie organizował szkoleń dotyczących wydawania koncesji, zapobiegania nielegalnemu wydobyciu kopalin. Pracownicy Zespołu Geologii korzystali z warsztatów i paneli dyskusyjnych w ramach programu Geologii Samorządowej realizowanego przez PIG oraz uczestniczyli w następujących konferencjach i szkoleniach:

1. II – Konferencja Osuwiskowa „Osuwisko” – Szczawnica (14-17 maja 2019 r.);

⁹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.), dalej: *Prawo przedsiębiorców*.

¹⁰ Takie upoważnienie do przeprowadzania kontroli w zakresie przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją wydane w kwietniu 2022 r. posiadało również siedmiu pracowników Zespołu Geologii.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. (Dz.U. poz. 936) i Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. (Dz.U. poz. 1960).

¹² Wykonujący zadania dotyczące powiatu krakowskiego (grodzkiego i ziemskiego), chrzanowskiego, miechowskiego, myślenickiego, nowotarskiego, olkuskiego, oświęcimskiego, proszowickiego, suskiego, tatrzańskiego i wielickiego, a w szczególnych przypadkach całego województwa.

¹³ Realizujący zadania dotyczące powiatu tarnowskiego (grodzkiego i ziemskiego), bocheńskiego, brzeskiego oraz dąbrowskiego. Oddział zlokalizowany w siedzibie Agencji UMWM w Tarnowie, al. Solidarności 5-9.

¹⁴ Realizujący zadania dotyczące powiatu nowosądeckiego (grodzkiego i ziemskiego), gorlickiego i limanowskiego. Oddział zlokalizowany w siedzibie Agencji UMWM w Nowym Sączu, ul. Jagiellońska 52.

¹⁵ Wg stanu na dzień 13 marca 2023 r.: 8 osób w Krakowie, 2 osoby w Tarnowie i 1 osoba w Nowym Sączu.

2. II Ogólnopolska Konferencja Wody Lecznicze i Mineralne – wczoraj i dziś – Wysowa Zdrój (12-14 grudnia 2019 r.);
3. Szkolenie online dla pracowników służby geologicznej w zakresie geologii szkolenie dla wojewódzkiej administracji geologicznej pt.: *Praktyczne aspekty projektowania prac geologicznych i wynikający z nich obowiązek przedkładania informacji geologicznej* (13-14 października 2021 r.);
4. Szkolenie w ramach Geologii Samorządowej pt. *Procedury administracyjne w postępowaniach wynikających z przepisów prawa geologicznego i górniczego*, Stary Licheń (7-8 września 2022 r.);
5. III – Konferencja Osuwiskowa Osuwisko” – Kielnarowa (18-21 października 2022 r.);
6. III Ogólnopolska Konferencja Wody Lecznicze i Mineralne – wczoraj i dziś oraz Resortowe Szkolenie Uzdrowiskowych Służba Geologicznych i Górniczych (1-2 grudnia 2022 r.);
7. I Konferencja Współczesna Geologia Samorządowa w ramach projektu: serwis informacyjno-edukacyjny PIG-PIB w zakresie geologii, górnictwa, ochrony środowiska, administracji i przepisów prawa (7-9 grudnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 43)

Pracownicy Zespołu Geologii wskazali, że dużym wsparciem dla pracowników administracji geodezyjnej jest program Geologii Samorządowej realizowany przez PIG jest to serwis informacyjno-edukacyjny w zakresie geologii, górnictwa i ochrony środowiska, administracji i przepisów prawa. W jego ramach organizowane są m.in. warsztaty, konferencje, panele dyskusyjne, gdzie następuje wymiana doświadczeń. Uczestniczą w nich pracownicy urzędów marszałkowskich z całej Polski, pracownicy urzędów górniczych, geolodzy powiatowi, przedsiębiorcy. Kompetencje są podnoszone w ramach tej współpracy i wsparcia. Sprawy skomplikowane są szerzej dyskutowane w gronie Zespołu Geologii. Pytani pracownicy nie zgłaszali do pracodawcy potrzeb szkoleniowych, ponieważ m.in. od 2022 r. PIG rozpoczął realizację szkoleń, a programy i konferencje prowadzone w ramach Geologii Samorządowej są przygotowywane na podstawie postulatów i pytań zgłoszonych przez ich uczestników, zawodowo zajmujących się geologią.

(akta kontroli str. 29-37)

1.6. W BIP UMWM, jako realizowane procedury w sprawach z zakresu środowiska, wskazano m.in. kategorię *geologia*, w ramach której znajdowały się procedury: stwierdzanie kwalifikacji w zakresie geologii; gromadzenie, archiwizowanie i udostępnianie informacji geologicznej; nadzór i ewidencja opłat eksploatacyjnych oraz ilości wydobytych kopalin; zatwierdzanie projektów robót geologicznych; udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin; opiniowanie koncesji na eksploatację złóż kopalin, wydawanej przez starostę.

(akta kontroli str. 38)

1.7. Art. 140 pgg jako uprawnionego do naliczenia opłaty podwyższonej za wykonywanie działalności bez wymaganej koncesji wskazuje właściwy organ nadzoru górniczego tj. Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego i dyrektorów okręgowych urzędów górniczych. Mając to na uwadze Geolog Wojewódzka wskazała, że Marszałek jako organ administracji geologicznej nie prowadzi kontroli miejsc nielegalnego wydobycia kopalin i tym samym nie posiada sprzętu do prowadzenia takich kontroli.

(akta kontroli str. 27)

1.8. W latach objętych kontrolą ani wewnętrzne ani zewnętrzne instytucje kontrolne i audytowe nie przeprowadzały kontroli i audytów w UMWM w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin, monitorowania warunków udzielonych koncesji, sprawowania nadzoru geologicznego oraz nielegalnej eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 15-17)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Marszałek zapewnił realizację zadań organu koncesyjnego poprzez właściwą organizację służb geologicznych. Zadania były wykonywane przy pomocy Geolog Wojewódzkiej posiadającej niezbędne kwalifikacje i podlegającej bezpośrednio Marszałkowi. Zadania związane z koncesjami na wydobywanie kopalin były przypisane Zespołowi Geologii, a opracowane i wdrożone procedury w zakresie geologii były zamieszczone w BIP Urzędu. Pracownicy Zespołu Geologii legitymowali się odpowiednimi kwalifikacjami, a kilkoro miało dodatkowe uprawnienia geologiczne. Pogłębiając swoje kompetencje pracownicy ci brali udział w warsztatach i panelach dyskusyjnych w ramach programu Geologii Samorządowej realizowanego przez PIG. W okresie objętym kontrolą miała miejsce duża rotacja pracowników Zespołu - odeszło czterech pracowników i zatrudniono siedem nowych osób.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w UMWM wydano 228 decyzji dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin, w tym: udzielenia koncesji (50), zmiany koncesji (126), przeniesienia koncesji (14) oraz wygaszenia koncesji (38).

W trzech przypadkach przy wydaniu koncesji dokumentacja stanowiąca podstawę dokonania wpisu do Rejestru Obszarów Górniczych (ROG) została przekazana w dniu wydania decyzji udzielającej koncesję. W pozostałych przypadkach dokumentacja była przekazywana do PIG w terminie od 1 do 94 dni (jeden przypadek). 14-dniowy termin na przekazanie organowi prowadzącemu rejestr dokumentów, wynikający z § 5 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2019 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla¹⁶, został przekroczony w 14 przypadkach. W 59 przypadkach decyzje zmieniające koncesję nie wiązały się ze zmianą obszaru górniczego. Dokumentacja siedmiu zmian koncesji stanowiąca podstawę dokonania wpisu do ROG została przekazana w dniu wydania decyzji zmieniającej koncesję. W pozostałych przypadkach dokumentacja była przekazywana do PIG w terminie od 1 do 54 dni (jeden przypadek). Ww. 14-dniowy termin na przekazanie organowi prowadzącemu rejestr dokumentów został przekroczony w 15 przypadkach.

Sprawy te szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Decyzje przenoszące koncesję na inny podmiot (14) nie dotyczyły zmiany obszaru górniczego. Decyzje potwierdzające wygaszenie koncesji (38) były przekazywane do PIG w dniu ich wydania lub w dniu następnym.

W przypadku 12 spośród tych 38 decyzji dotyczących wygaszenia koncesji od momentu wygaśnięcia koncesji do dnia wydania decyzji potwierdzającej to wygaśnięcie upłynęło ponad 6 miesięcy, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 58-67)

Analiza 30 decyzji dotyczących wygaszenia koncesji na wydobycie kopalin wskazała, że:

- w 17 przypadkach przedsiębiorca wystąpił do organu koncesyjnego o stwierdzenie wygaśnięcia koncesji z powodu wyczerpania zasobów złoża, w 12 przypadkach koncesje zostały wygaszone w związku z upływem terminu ważności, w jednym

¹⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 1469 dalej: *rozporządzenie w sprawie ROG*.

przypadku przedsiębiorca zrzekł się posiadanej koncesji i zwrócił się o jej wygaszenie;

- wszystkie decyzje wygaszające zostały przesłane do wiadomości m.in. PIG, OUG, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(akta kontroli str. 72-77)

2.2-2.3. W trakcie prowadzenia kontroli NIK rozpoczęto proces opracowywania procedury kontroli przedsiębiorców. Jak wyjaśniła Geolog Wojewódzka po zakończeniu ww. procesów i przyjęciu ich do realizacji w trybie Zarządzenia Marszałka Województwa Małopolskiego schemat procedur zostanie udostępniony na BIP. Geolog Wojewódzka wskazała, że kryteria wyboru przedsiębiorców do kontroli zostaną ustalone w opracowanych procedurach kontroli. Będą one jednolite dla wszystkich przedsiębiorców posiadających koncesję na wydobywanie kopalin. W przygotowaniu znajduje się również dokument *Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej*.

(akta kontroli str. 109-110)

2.4-2.5. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu nie prowadzili kontroli terenowych wypełniania warunków udzielonych koncesji. Co szczegółowo opracowano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że decyzję o niepodejmowaniu tych kontroli wpłynęły pandemia, częściowa wymiana kadr¹⁷, brak niezbędnego sprzętu do prowadzenia obmiarów terenowych. Geolog Wojewódzka wskazała również, że mając tego świadomość w przypadkach konieczności przeprowadzenia kontroli, Marszałek występuje do OUG jako organu nadzoru górniczego posiadającego wykwalifikowaną kadrę oraz konieczny sprzęt pomiarowy, o przeprowadzenie kontroli i przesłanie jej wyników celem podjęcia dalszych działań. Marszałek wystąpił do OUG:

- 1) w związku z informacją o wystąpieniu intensywnego obrywu skalnego w drugiej połowie grudnia 2022 r. na terenie złoża „Męcina” – o informację o przeprowadzonej kontroli na terenie tego złoża¹⁸;
- 2) w związku z informacją o utracie przez przedsiębiorcę prawa do terenu o przeprowadzenie kontroli na terenie złoża „Rożnów Dwory – III”¹⁹;
- 3) o przeprowadzenie kontroli w zakresie stwierdzenia poprawności sporządzenia operatów ewidencyjnych dla²⁰:
 - złoża piaskowców „Klęczany”;
 - złoża kopaliny ilastej „Biecz 1”;
 - złoża piaskowców „Barcice 2” (w toku);
- 4) o przeprowadzenie kontroli w zakresie działalności wydobywczej polegającej na eksploatacji kruszywa naturalnego „dwory-Libet III”²¹;
- 5) o przeprowadzenie kontroli w zakresie stwierdzenia poprawności sporządzenia operatów ewidencyjnych dla²²:
 - złoża piaskowców „Osielec”;
 - złoża wapienia Czatkowice,
 - złoża dolomitów „Żelatowa”;
 - złoża piasków kwarcowych „Klucze”;
- 6) o przeprowadzenie kontroli w zakresie stwierdzenia poprawności sporządzenia operatów ewidencyjnych dla²³:

¹⁷ Na emeryturę odeszło 4 pracowników, 1 pracownica przeszła na urlop macierzyński i wychowawczy, rekrutacja nowych pracowników zakończyła się w 2023 r., nadal trwa szkolenie merytoryczne.

¹⁸ Pismo do OUG z 17 stycznia 2023 r.

¹⁹ Pismo do OUG z 5 maja 2022 r.

²⁰ Pismo do OUG z 17 listopada 2022 r.

²¹ Pismo do OUG z 24 października 2022 r.

²² Pismo do OUG z 28 maja 2021 r.

²³ Pismo do OUG z 2 czerwca 2020 r.

- złoża „Barwałd”,
 - złóż: „Bór Zagórze”, „Rabusiowice”, „Stawy Monowskie”,
 - złoża „Brzeszcze Buczaki”,
 - złoża dolomitów „Dubie”,
 - złoża dolomitów „Żelatowa”;
- 7) o przeprowadzenie kontroli w zakresie kontroli działalności wydobywczej prowadzonej na złożu Maszkienice²⁴;
- 8) o przeprowadzenie kontroli w zakresie stwierdzenia poprawności sporządzenia operatów ewidencyjnych dla złoża „Dębina Łętowska”²⁵.

(akta kontroli str. 52-54 , 87-91, 125 - 141)

OUG informował Marszałka o wynikach przeprowadzonych kontroli. Skutkiem przekazanych informacji było wezwanie przedsiębiorców do złożenia wniosków o dokonanie zmiany koncesji (kontrole wskazane w poz. 1 i 4), a w przypadkach kontroli zleconych, z powodu stwierdzenia nadpłat uiszczonych przez przedsiębiorcę opłat eksploatacyjnych, wzywaniu przez Marszałka przedsiębiorców do korekt informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę i wydawanie decyzji ustalających podstawowe opłaty eksploatacyjne za wydobycie kopaliny w danym półroczu (kontrole wskazane w poz. 3,5,6,8).

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez OUG (poz. 2) potwierdzono, że wydobywanie kopaliny na terenie złoża „Rożnów Dwory – III” zostało wstrzymane przez kierownika ruchu zakładu górnictwa z dniem 4 kwietnia 2022 r. do czasu uzyskania umowy dzierżawy nieruchomości.

Przyczyną wystąpienia o przeprowadzenie kontroli dotyczącej działalności wydobywczej prowadzonej na złożu „Maszkienice” w 2020 r. była telefoniczna informacja jednego z mieszkańców o uciążliwości prowadzonej przez przedsiębiorcę eksploatacji z prośbą o interwencję. Po złożeniu przez przedsiębiorcę wyjaśnień postępowanie w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej zostało umorzone (decyzja z 26 stycznia 2021 r.). Przedsiębiorca wyjaśnił, że oberwanie skarpy, w wyniku rozmoknięcia mas ziemnych na skutek długotrwałych i obfitych opadów atmosferycznych, a realizując zalecenie pokontrolne Dyrektora OUG przedsiębiorca usunął stwierdzone nieprawidłowości odtwarzając skarpy.

(akta kontroli str. 87-91)

2.6. Geolog wojewódzka wyjaśniła, że UMWM jako *organ koncesyjny nie posiada instrumentów prawnych umożliwiających żądanie od przedsiębiorcy przedstawiania map w szczególności wyrobisk górniczych ilustrujących postęp prowadzonego wydobycia, które to mapy byłyby wiarygodnym nośnikiem danych umożliwiających stwierdzenie czy przedsiębiorca prowadzący działalność wydobywczą w oparciu o udzieloną koncesję, wydobywał kopalinę w granicach wyznaczonego obszaru górnictwa.*

(akta kontroli str. 54, 72, 86)

Odpowiadając na pytanie czy Marszałek znał *Raport z monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopaliny w powiecie brzeskim (woj. małopolskie)*, sporządzony przez PIG wg stanu na czerwiec 2020 r., Geolog Wojewódzka wskazała, że informację o istnieniu Raportu Zespół Geologii powziął w dniu 10 marca 2023 r., tj. w czasie trwania kontroli NIK, i obecnie trwa szczegółowa analiza informacji w nim zawartych.

(akta kontroli str. 115, 122-123)

Na zlecenie NIK OUG w Krakowie przeprowadził sześć kontroli związanych z koncesjami wydanymi przez UMWM, które dotyczyły następujących obszarów górniczych (OG): *Przyborów-Żwiry I, Borek Łagosz V, Charzewice Zawale, Bukowno I, Bukowno II-1* oraz zniesionego OG *Borzęcin Ropek*.

²⁴ Pismo do OUG z 27 lipca 2020 r.

²⁵ Pismo do OUG z 8 maja 2019 r.

Z informacji przekazanej przez OUG wynika, że w jednym przypadku stwierdzono wydobywanie poza obszarem górniczym (OG Charzewice Zawale), a w dwóch przypadkach stwierdzono naruszenie pasów ochronnych (OG Charzewice Zawale i OG Bukowno I).

(akta kontroli str. 116-117)

Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że OUG jako organ nadzoru górniczego prowadząc kontrolę ustala, czy ujawnione naruszenia noszą znamiona wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji (nielegalna eksploatacja). Gdy w wyniku kontroli ujawnione zostanie naruszenie warunków określonych w koncesji OUG zgodnie z art. 173 ust. 1 pgg o tym fakcie niezwłocznie zawiadamia właściwy organ administracji geologicznej. Do dnia dzisiejszego (8 maja 2023 r.) OUG nie zawiadomiło Marszałka o ewentualnym naruszeniu warunków koncesji co wskazywałoby, iż analiza ujawnionych naruszeń nadal trwa lub też, iż naruszenia te nie zostały zakwalifikowane jako naruszenia warunków określonych w udzielonych przez Marszałka koncesjach. W przypadku zgłoszenia naruszenia warunków koncesji Marszałek przeprowadzi postępowanie stosownie do obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 115-117, 123-124)

2.7. W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa nie prowadził kontroli dotyczących warunków udzielonych koncesji i w związku z tym nie stosował środków pokontrolnych, przewidzianych w przepisach.

(akta kontroli str. 54)

2.8. W okresie objętym kontrolą Marszałek nie wydawał decyzji naliczających opłaty dodatkowe.

Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że z uwagi na brak w obowiązującym ustawodawstwie definicji rażącego naruszenia warunków koncesji organ koncesyjny sam to ocenia. Geolog Wojewódzka wyjaśniła również, że w rozumieniu organu koncesyjnego podstawowymi kryteriami takiej oceny są: skala przekroczenia granic, głębokość, powierzchnia czy proceder ten jest wielokrotny, itp. Dla ustalenia powierzchni i głębokości naruszenia konieczne jest wykonanie przez osobę uprawnioną mapy sytuacyjno-wysokościowej z wykonanym obmiarem wyrobisk wraz z batymetrią. W okresie 2019-2022 organ koncesyjny nie prowadził postępowań, w wyniku których stwierdzono rażące naruszenie warunków koncesji. OUG w Krakowie w wyniku prowadzonych kontroli zawiadamiał Marszałka o naruszeniu warunków koncesji. W wyniku przeprowadzonych przez OUG postępowań Marszałek nie stwierdził rażącego naruszenia koncesji i nie wydał decyzji o naliczeniu opłaty dodatkowej. We wszystkich zgłoszonych przypadkach naruszenie warunków koncesji polegało na naruszeniu robotami górniczymi granicy koncesji, w jednym dodatkowo braku wyznaczonego i trwałego zastabilizowania w terenie punktów załamania granicy obszaru górniczego w kilku punktach. W żadnym z przypadków OUG nie stwierdził wydobywania kopaliny poza granicą koncesji:

- roboty górnicze polegały na zdjęciu nakładu (nie stwierdzono wydobywania kopaliny),
- nastąpiło oberwanie skarpy wzdłuż granicy obszaru górniczego po nawalnych letnich deszczach (nie stwierdzono wydobywania kopaliny – zgodnie z przedstawioną mapą wyrobisk górniczych z pomiarem batymetrycznym kopalina z oberwanej skarpy osunęła się do zbiornika).

W każdym z powyższych przypadków OUG wydał decyzje o usunięciu nieprawidłowości w trybie natychmiastowym.

Geolog wojewódzka dodała, że dla skutecznego naliczenia opłaty dodatkowej konieczne jest wykonanie przez osobę uprawnioną obmiaru geodezyjnego wyrobiska. (...) organ nadzoru górniczego po wykryciu naruszenia koncesji niezwłocznie

poinformował organ koncesyjny o zaistniałych naruszeniach, jednocześnie wydając decyzję o usunięciu nieprawidłowości z klauzulą natychmiastowej wykonalności. Wydanie takiej decyzji każdorazowo powoduje odtworzenie warunków sprzed naruszenia poprzez zasypanie powstałego wyrobiska. Sytuacja ta uniemożliwia dokonanie obmiaru geodezyjnego a tym samym naliczenie opłaty dodatkowej. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawodawca nie określił kto i na czyj koszt ma wykonać profesjonalny obmiar geodezyjny. Geolog Wojewódzki nie dysponuje środkami finansowymi umożliwiającymi zlecenie ww. obmiaru. (...) W każdym przypadku naruszenia warunków koncesji poprzez naruszenie granicy obszaru górniczego potrzebny jest czas na wykonanie obmiaru a więc pozostawienie naruszonego wyrobiska bez ingerencji co stoi w sprzeczności z decyzjami organu nadzoru górniczego o natychmiastowym usunięciu nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 54-55)

2.9. W okresie objętym kontrolą Marszałek nie wydawał decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności po stwierdzeniu naruszeń warunków wskazanych w koncesji.

(akta kontroli str. 56)

2.10. W latach 2019-2023 (do 1 marca) wydano 38 decyzji dotyczących wygaszenia koncesji i przesłano je drogą elektroniczną do ROG. Analiza 30 koncesji, które wygasły lub przestały obowiązywać wykazała, że w UMWM nie weryfikowano zakończenia eksploatacji złoża wskazanego w koncesji.

Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że organ koncesyjny wydając decyzję stwierdzającą wygaśnięcie koncesji potwierdza jedynie zaistnienie tego faktu. (...) Wraz z chwilą wygaśnięcia koncesji organ koncesyjny traci umocowania ustawowe do prowadzenia jakichkolwiek działań w zakresie kontrolowania terenu pozostałego po wygaszeniu koncesji. (...) Organ koncesyjny nie prowadził oględzin obszaru, dla którego koncesja wygasła. Organ koncesyjny nie prowadził działań zmierzających do potwierdzenia czy po wygaszeniu koncesji zaprzestano wydobywania kopaliny. W badanym okresie organ koncesyjny nie powziął ze źródeł zewnętrznych informacji o ewentualnym kontynuowaniu wydobywania kopaliny pomimo wygaszenia koncesji.

(akta kontroli str. 56-57, 68,72-77, 86)

W okresie objętym kontrolą Marszałek nie wydawał decyzji w sprawie zaprzestania lub wstrzymania wydobywania kopaliny i nie weryfikował w terenie stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 57)

2.11. Corocznie do 15 marca przedsiębiorcy przekazują organowi koncesyjnemu informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny. W latach 2019-2022 do Marszałka jako organu administracji geologicznej wpłynęły 733 ww. informacje, odpowiednio w: 2019 r. – 179, 2020 r. – 189, w 2021 r. – 183 i w 2022 r. – 182.

(akta kontroli str.81-82, 92-95)

Analizą objęto 28 informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny (Z-1) i dwie informacje o zmianach zasobów złóż wód leczniczych, wód termalnych i solanek (Z-4) przedłożonych Marszałkowi w latach 2019-2023 (do 15 marca). Analiza wykazała, że wszystkie informacje zostały przedłożone Marszałkowi w wymaganym terminie. Informacje zostały zweryfikowane i w czterech przypadkach przedsiębiorcy zostali wezwani do złożenia korekty opłat eksploatacyjnych, na podstawie których Marszałek wydał nowe decyzje opłatowe.

(akta kontroli str. 111-113)

2.12. Analiza dokumentacji 40 opłat eksploatacyjnych²⁶ z lat 2019-2022 wykazała, że:

²⁶ Analizą objęto opłaty wniesione za I i za II półrocze, po 10 z każdego roku 2019-2022.

- przedsiębiorcy przedkładali do UMWM *Informację dotyczącą opłaty za wydobytą kopalinę* wraz z kopiami dowodów dokonanych wpłat z tytułu opłaty eksploatacyjnej: na rachunki bankowe NFOŚiGW i gminy, na terenie której znajduje się złoża. Informacje i dowody wpłat były przekazywane za pierwsze i drugie półrocze każdego roku;
- stawki opłat, na podstawie których przedsiębiorcy obliczali opłaty eksploatacyjne były zgodne ze stawkami z Obwieszczeń Ministra Środowiska w sprawie opłat za poszczególne lata;
- opłata była ustalana jako iloczyn ww. stawki oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża w okresie rozliczeniowym.

W przypadku opłat eksploatacyjnych dotyczących wydobycia z dwóch złóż (za I i za II półrocze 2019 r. oraz za I i za II półrocze 2022 r.), z powodu nienadania organowi koncesyjnemu kopii dowodów wpłaty opłaty eksploatacyjnej, Marszałek wydał decyzje ustalające przedsiębiorcom opłaty eksploatacyjne z zastosowaniem stawki obowiązującej w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy. W przypadkach opłat za wydobycie z ośmiu złóż i złożeniu przez przedsiębiorców korekt Marszałek wydał nowe decyzje opłatowe.

(akta kontroli str. 95-103,114,118-121)

Obowiązek uiszczania opłat eksploatacyjnych był monitorowany poprzez:

- bieżące aktualizowanie prowadzonego zestawienia podmiotów posiadających koncesje na wydobywanie kopaliny,
- weryfikację obowiązku przedłożenia informacji opłatowej wraz z potwierdzeniem dokonania jej wpłaty,
- weryfikację informacji opłatowej (zastosowanie odpowiedniej stawki, prawidłowe wyliczenie wysokości opłaty, eksploatacyjnej, prawidłowe rozdzielenie opłaty na wierzycieli),
- weryfikację przedłożonych dowodów wpłat opłaty eksploatacyjnej.

(akta kontroli str. 81, 93)

W przypadku niedopełnienia obowiązków dotyczących opłat eksploatacyjnych przedsiębiorca jest wzywany do przedłożenia informacji opłatowej. Gdy przedsiębiorca nie dokonał wpłaty w terminie albo dokonał jej w wysokości innej niż należna, organ koncesyjny wydaje decyzję administracyjną, w której określa wysokość należnej opłaty. W przypadku przedłożenia przez przedsiębiorcę korekty opłaty Marszałek wdraża procedurę weryfikacji informacji opłatowej, której korekta dotyczy i każdorazowo wydaje decyzję określającą wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy.

(akta kontroli str. 93)

Jak wskazała Geolog Wojewódzka, ponieważ ustawodawca nie określił dokumentu, na podstawie którego przedsiębiorca określałby wielkość wydobycia w danym półroczu, w informacji opłatowej wskazywana jest wielkość prognozowana, określana przez przedsiębiorcę według jego szacunku. Wielkość wydobytej kopaliny jest weryfikowana corocznie poprzez wykonanie (zlecanego przez przedsiębiorcę) obmiaru wyrobiska według stanu na 31 grudnia roku rozliczeniowego, który jest z kolei podstawą do wykonania Operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża w roku kalendarzowym. Zgodnie z art. 101 ust. 8 oraz ust. 12 pgg, w przypadku złóż pozostających w kompetencjach Marszałka, przedsiębiorca sporządza, na podstawie operatu ewidencyjnego, informację o zmianach zasobów złoża kopaliny (Zestawienie zmian zasobów złoża Z-1) i corocznie, w terminie do 15 marca, przekazuje ją właściwemu organowi koncesyjnemu oraz państwowej służbie geologicznej. Marszałek, jako organ koncesyjny, sprawując nadzór nad prawidłowością ustalania przez przedsiębiorcę wysokości opłat eksploatacyjnych dokonanych w roku rozliczeniowym, zobligowany jest do skonfrontowania zadeklarowanych przez

przedsiębiorcę ilości wydobytej kopaliny stanowiących podstawę naliczenia opłat eksploatacyjnych, z rzeczywistą wielkością wydobycia kopaliny ustaloną na podstawie obmiaru geodezyjnego wykazanego w operacie ewidencji zmiana zasobów z Zestawieniem zmian zasobów złoża Z-1. W przypadku stwierdzenia różnicy pomiędzy ilością wydobytej kopaliny wskazaną w Z-1 a ilością kopaliny przedstawioną w półrocznych Informacjach, a co za tym idzie wpłaty opłaty eksploatacyjnej innej niż należna, organ koncesyjny:

- wzywa przedsiębiorcę do skorygowania informacji o ilości wydobytej kopaliny oraz zweryfikowania wysokości opłat eksploatacyjnych należnych wierzycielom,
- weryfikuje prawidłowość sporządzenia żądanej korekty,
- wydaje decyzje administracyjną określającą wysokość należnej opłaty.

W przypadku zadeklarowania w Informacji opłatowej zawyżonej wielkości wydobycia w stosunku do rzeczywistej wielkości ustalonej obmiarem geodezyjnym, ujawniana jest nadpłata dokonanej opłaty eksploatacyjnej nad rzeczywiście należną. W takim przypadku po przedłożeniu korekty Informacji opłatowej organ koncesyjny zobowiązany jest ustalić wysokość opłaty eksploatacyjnej, w drodze decyzji, która stanowić będzie podstawę zwrotu lub zaliczenia na poczet przyszłych wpłat ujawnionej nadpłaty. Organ koncesyjny w ramach nadzoru nad prawidłowością uiszczania opłat eksploatacyjnych zwraca się wówczas do OUG z prośbą o przeprowadzenie kontroli operatu ewidencyjnego dotyczącego badanego okresu. Zgodnie z art. 102 ust. 3 pgg nadzór nad sporządzeniem operatu ewidencyjnego sprawuje organ nadzoru górniczego. Zapis ten wyklucza dokonywanie oceny prawidłowości sporządzania operatów ewidencyjnych przez organ koncesyjny. Wyniki przeprowadzonej kontroli stanowią podstawę ustalenia ilości wydobytej kopaliny oraz ustalenia wysokości należnej opłaty.

(akta kontroli str. 92-94)

2.13. Zgodnie z art. 138 pgg, tj. w przypadku niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w terminie lub w odpowiedniej wysokości, w okresie objętym kontrolą Marszałek wydał:

- w 2019 r. – 95 decyzji określających wysokość należnych opłat na łączną kwotę 8 403 263 zł;
- w 2020 r. – 73 decyzje określające wysokość należnych opłat na łączną kwotę 5 892 990 zł;
- w 2021 r. – 60 decyzji określających wysokość należnych opłat na łączną kwotę 3 761 946 zł;
- w 2022 r. – 9 decyzji określających wysokość należnych opłat na łączną kwotę 140 182 zł;
- w 2023 r. (do 11 kwietnia) – 16 decyzji określających wysokość należnych opłat na łączną kwotę 321 574 zł;

(akta kontroli str. 95-103)

2.14. W okresie objętym kontrolą do UMWM nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące eksploatacji kopalini.

(akta kontroli str. 81-82, 92-95)

2.15. *Marszałek nie podejmował z własnej inicjatywy żadnych działań zmierzających do ujawnienia przypadków nielegalnej eksploatacji kopalini, gdyż, jak wyjaśniła Geolog Wojewódzka, zadania te pozostają poza jego ustawowymi kompetencjami.*

Zgodnie z art. 140 ust. 1 i ust. 2 pgg organem właściwym w sprawach o naliczenie opłaty podwyższonej za wykonywanie działalności bez wymaganej koncesji pozostaje właściwy organ nadzoru górniczego, z wyłączeniem spraw zastrzeżonych dla właściwego ministra do spraw środowiska. Katalog zamieszczonych kompetencji w sprawach wydobywania kopalini bez wymaganej koncesji jest zamknięty i nie

ceduje w tym zakresie żadnych kompetencji na marszałka. W związku z powyższym podejmowanie przez marszałka jakichkolwiek czynności w tym zakresie stanowiłoby naruszenie ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Marszałek Województwa Małopolskiego działając w myśl zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego odpowiadając na ewentualne zapytania zainteresowanych informuje o stanie prawnym w zakresie ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w tym w zakresie czynów zagrożonych sankcjami karnymi takimi jak np. wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji.

(akta kontroli str. 5-6, 39-42)

2.16. W badanym okresie bezpośrednio do Urzędu nie wpływały informacje o nielegalnej eksploatacji, poza jednym przypadkiem zgłoszonym drogą mailową przez służby PIG. Sprawę przekazano do OUG w Krakowie. OUG jako organ właściwy do prowadzenia postępowań w zakresie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji w trakcie postępowania wyjaśniającego kierował zapytania czy dla obszaru, którego dotyczy postępowanie organ koncesyjny wydał koncesję bądź prowadzi postępowanie zmierzające do jej wydania. Zapytania kierowane przez OUG były jedynym źródłem wiedzy na temat incydentów nielegalnej eksploatacji złóż.

(akta kontroli str. 39-40)

2.17-2.19 Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że z uwagi na to, że w ocenie Marszałka nielegalna eksploatacja leży poza jego kompetencjami jako organu administracji geologicznej, Marszałek:

- nie podejmował żadnych działań mających na celu ich likwidację i przywrócenie tych miejsc do stanu pierwotnego;
- podejmował żadnych działań informacyjnych i edukacyjnych w celu przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopaliny;
- nie podpisywał żadnych porozumień bądź umów w tym zakresie z innymi podmiotami. Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że z racji przenikających się zakresów działania Marszałek jako organ koncesyjny współpracuje z OUG oraz PIG m.in. w zakresie przepływu informacji o nielegalnej eksploatacji.

(akta kontroli str. 40)

2.20. Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że Marszałek nie posiadając kompetencji w zakresie nielegalnej eksploatacji kopaliny nie odnotowuje problemów w tej dziedzinie. Ponadto Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że ze względu na dużą liczbę wykonywanych zadań oraz wzajemne przenikanie się posiadanych kompetencji w zakresie nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny UMWM nawiązał współpracę z OUG w Krakowie w zakresie kontroli zakładów górniczych. *Organ nadzoru górniczego posiada konieczny sprzęt oraz wykwalifikowaną kadrę do prowadzenia kontroli zakładów górniczych, w tym sprzęt pozwalający na dokładne i bezsporne ustalenie czy podmiot prowadzi swe działania w geodezyjnych granicach obszaru górniczego, ustalonych projektem zagospodarowania złoża w granicach pasów ochronnych.*

(akta kontroli str. 40-42)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 29 na 117 badanych przypadków decyzje dotyczące wydania lub zmiany koncesji zostały przekazane państwowej służbie geologicznej z przekroczeniem terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG. Zgodnie z art. 152a ust. 4 pgg, organ koncesyjny przekazuje państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, w tym mapy obszarów górniczych. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG dokumenty określone w § 4 ust. 2 (w tym kopie decyzji o udzieleniu koncesji, mapy) organ

koncesyjny przekazuje prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne.

W 14 przypadkach wydania koncesji (na 50 wydanych koncesji):

- 1) SR-IX.7422.35.2022.WW z 12 lipca 2022 r. – dokumenty przekazano po 16 dniach;
- 2) SR-IX.7422.32.2022.MR z 14 listopada 2022 r. – dokumenty przekazano po 19 dniach;
- 3) SR-IX.7422.35.2021.BB z 12 lipca 2022 r. – dokumenty przekazano po 16 dniach;
- 4) SR-IX.7422.63.2021.WW z 29 grudnia 2021 r. – dokumenty przekazano po 47 dniach;
- 5) SR-IX.7422.59.2021.BB z 9 grudnia 2021 r. – dokumenty przekazano po 94 dniach;
- 6) SR-IX.7422.43.2021.BB z 23 sierpnia 2021 r. – dokumenty przekazano po 56 dniach;
- 7) SR-IX.7422.36.2021.BB z 23 sierpnia 2021 r. – dokumenty przekazano po 23 dniach;
- 8) SR-IX.7422.33.2021.LS z 3 sierpnia 2021 r. – dokumenty przekazano po 19 dniach;
- 9) SR-IX.7422.35.2021.MR z 26 lipca 2021 r. – dokumenty przekazano po 53 dniach;
- 10) SR-IX.7422.23.2021.BB z 24 maja 2021 r. – dokumenty przekazano po 20 dniach;
- 11) SR-IX.7422.74.2020.BB z 21 stycznia 2020 r. – dokumenty przekazano po 23 dniach;
- 12) SR-IX.7422.69.2020.MS z 12 stycznia 2021 r. – dokumenty przekazano po 19 dniach;
- 13) SR-IX.7422.62.2020.MR z 21 grudnia 2020 r. – dokumenty przekazano po 26 dniach;
- 14) SR-IX.7422.37.2019.MR z 29 października 2019 r. – dokumenty przekazano po 16 dniach;

W 15 przypadkach zmiany koncesji związanej ze zmianą obszaru górniczego (na 67 decyzji):

- 1) SR-IX.7422.49.2022.WW z 17 stycznia 2023 r. – dokumenty przekazano po 50 dniach;
- 2) SR-IX.7422.31.2022.MŻ/MS z 5 września 2022 r. – dokumenty przekazano po 20 dniach;
- 3) SR-IX.7422.27.2022. MŻ/MS z 28 lipca 2022 r. – dokumenty przekazano po 17 dniach;
- 4) SR-IX.7422.23.2022. EM z 12 lipca 2022 r. – dokumenty przekazano po 54 dniach;
- 5) SR-IX.7422.22.2022. MŻ/MS z 3 sierpnia 2022 r. – dokumenty przekazano po 21 dniach;
- 6) SR-IX.7422.78.2021. WW z 23 lutego 2022 r. – dokumenty przekazano po 21 dniach;
- 7) SR-IX.7422.57.2021. EM z 8 grudnia 2021 r. – dokumenty przekazano po 32 dniach;
- 8) SR-IX.7422.39.2021. WW z 15 lipca 2021 r. – dokumenty przekazano po 24 dniach;
- 9) SR-IX.7422.34.2021. EM z 12 lipca 2022 r. – dokumenty przekazano po 16 dniach;
- 10) SR-IX.7422.68.2020. MS z 28 grudnia 2020 r. – dokumenty przekazano po 28 dniach;

- 11) SR-IX.7422.57.2020. MR z 27 listopada 2020 r. – dokumenty przekazano po 22 dniach;
- 12) SR-IX.7422.47.2020. PS z 25 sierpnia 2020 r. – dokumenty przekazano po 18 dniach;
- 13) SR-IX.7422.37.2020. MR z 3 września 2020 r. – dokumenty przekazano po 20 dniach;
- 14) SR-IX.7422.23.2020. EM z 14 lipca 2020 r. – dokumenty przekazano po 15 dniach;
- 15) SR-IX.7422.63.2018. BK z 4 stycznia 2019 r. – dokumenty przekazano po 16 dniach.

(akta kontroli str. 58-67, 78-80)

Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że wskazane przypadki przekroczenia terminu przekazania dokumentów do PIG wynikają ze zdarzeń losowych związanych przede wszystkim z koniecznością weryfikacji daty doręczenia adresatowi decyzji koncesyjnej ujawnianej na zwrotnym poświadczeniu odbioru (ZPO). Decyzja administracyjna wchodzi do obrotu prawnego z dniem jej skutecznego doręczenia ostatecznej ze stron postępowania. (...) Potwierdzenia doręczenia odbioru korespondencji wpływają do UMWM z różną częstotliwością sięgająca nawet 2 miesiące od daty wysłania (urząd nie prowadzi rejestru z datą wpływu ZPO z Poczty Polskiej). Na podstawie potwierdzeń doręczeń organ określa kiedy decyzja stała się ostateczna. Dopiero po tym ustaleniu dokumenty, o których mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla przekazywane są do rejestru Obszarów Górniczych (ROG). Znaczne przekroczenia terminu wpływu do urzędu ZPO zdarzały się szczególnie w dobie pandemii COVID-19 ze względu na wprowadzone obostrzenia. Również atak hakerski na Urząd, który miał miejsce w lutym 2021 r. mocno utrudnił obieg korespondencji w jednostce. Dodatkowo natłok spraw pilnych przy niewielkiej liczbie pracowników prowadzących postępowania w zakresie geologii złożowej oraz dłuższa nieobecność pracownika prowadzącego sprawę (absencja chorobowa) powoduje przekroczenia terminu przekazania dokumentów do PIG.

(akta kontroli str. 78-80, 83-86)

2. W 12 niżej wskazanych przypadkach (na 38 decyzji) od momentu wygaśnięcia koncesji do dnia wydania przez UMWM decyzji potwierdzającej to wygaśnięcie upłynęło ponad 6 miesięcy:

- 1) koncesja wygasła 31 grudnia 2021 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 5 grudnia 2022 r. (SR-IX.7422.46.2022.EM);
- 2) koncesja wygasła 31 grudnia 2021 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 6 grudnia 2022 r. (SR-IX.7422.45.2022.EM);
- 3) koncesja wygasła 31 grudnia 2003 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 6 czerwca 2022 r. (SR-IX.7422.19.2022.LS);
- 4) koncesja wygasła 31 grudnia 2006 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 5 kwietnia 2022 r. (SR-IX.7422.9.2022.EM);
- 5) koncesja wygasła 31 grudnia 2020 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 17 stycznia 2022 r. (SR-IX.7422.71.2021.MR);
- 6) koncesja wygasła 31 grudnia 2020 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 18 listopada 2021 r. (SR-IX.7422.62.2021.EM);
- 7) koncesja wygasła 31 grudnia 2020 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 3 listopada 2021 r. (SR-IX.7422.55.2021.LS);
- 8) koncesja wygasła 31 grudnia 2019 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 2 września 2021 r. (SR-IX.7422.40.2021.BB);
- 9) koncesja wygasła 31 grudnia 2020 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 18 sierpnia 2021 r. (SR-IX.7422.31.2021.MR);

- 10) koncesja wygasła 31 grudnia 2019 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 18 grudnia 2020 r. (SR-IX.7422.71.2020.EM);
- 11) koncesja wygasła 31 grudnia 2019 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 18 grudnia 2020 r. (SR-IX.7422.70.2020.EM);
- 12) koncesja wygasła 31 grudnia 2015 r. a decyzja wygaszająca została wydana dopiero 7 lipca 2020 r. (SR-IX.7422.41.2020.LS).

Wyjaśniając długi okres pomiędzy wygaśnięciem koncesji a dniem wydania przez UMWM decyzji potwierdzającej to wygaśnięcie Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że większość koncesji udzielanych jest na okres do 31 grudnia danego roku. Ustawodawca nie określił terminu, w którym organ koncesyjny zobligowany jest do wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji. Art. 38 pgg wyszczególnia w jakim przypadku koncesja wygasa oraz nakłada na organ koncesyjny obowiązek stwierdzenia tego faktu w drodze decyzji. Organ koncesyjny podejmując decyzję o wszczęciu postępowania (na wniosek przedsiębiorcy lub z urzędu) każdorazowo ustala czy dokonane zostało rozliczenie eksploatacji w zakresie opłat eksploatacyjnych oraz sprawozdawczości Z-1 informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny dotyczącej roku poprzedzającego wygaszenie koncesji. (...) Przyjęta metodyka powoduje przesunięcie w czasie momentu stwierdzenia w drodze decyzji wygaśnięcia koncesji.

Zdarzają się również przypadki gdzie przedsiębiorca zakończył eksploatację bądź jej nie podjął, przy czym nie wystąpił o wygaszenie koncesji udzielonej zgodnie z jego wnioskiem na długi okres. Sytuacja ta dotyczy koncesji udzielonych przez Wojewodę Tarnowskiego oraz Wojewodę Krakowskiego i dotyczy:

- koncesja znak: OŚ.IV.2.7512/K/14/97 udzielona w 1997 r. – termin ważności do 31.12.2015 r.
- koncesja znak: OŚ.VI.7514/4/3/97 udzielona w 1997 r. – termin ważności do 31.12.2006 r.
- koncesja znak: OŚ.VI.2.7512/K/13/97 udzielona w 1997 r. – termin ważności do 31.12.2003 r.

Sprawy te stanowią zaszłości wynikające ze zmian strukturalnych (reforma administracyjna oraz reforma samorządowa), a po ich ujawnieniu są regulowane zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 38 ust. 2 pgg.

(akta kontroli str. 78-80, 83-86)

3. Nieudostępnienie schematu procedury kontroli przedsiębiorców w BIP, co było niezgodne z wymogiem art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców.

Geolog Wojewódzka wyjaśniła, że trwa proces opracowywania procedury kontroli przedsiębiorców, a po jego zakończeniu i przyjęciu ich do realizacji w trybie Zarządzenia Marszałka schemat procedur zostanie udostępniony w BIP.

(akta kontroli str. 109-110)

4. Nieprzeprowadzenie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w obszarze wydanych koncesji na potrzeby planowania i przeprowadzania kontroli. Było to niezgodne z wymogami art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, który stanowił, że kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, a analiza powinna objąć identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe.

Ponadto nie przeprowadzano kontroli wypełniania warunków udzielonych koncesji pomimo, że zgodnie z art. 158 ust. 2 pgg do zakresu działania organów administracji geologicznej należy m.in. kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą.

Geolog Wojewódzka wskazała, że na decyzję o niepodejmowaniu kontroli dotyczących warunków udzielonych koncesji wpłynęły; pandemia, częściowa

wymiana kadr, brak niezbędnego sprzętu do prowadzenia obmiarów terenowych, ale mając tego świadomość w przypadkach konieczności przeprowadzenia kontroli Marszałek występował do OUG jako organu nadzoru górnictwa posiadającego wykwalifikowaną kadrę oraz konieczny sprzęt pomiarowy, o przeprowadzenie kontroli i przesłanie jej wyników celem podjęcia dalszych działań.

W latach 2019-2022 Marszałek skierował do OUG osiem pism dotyczących przeprowadzenia kontroli 18 złóż.

Uwzględniając powyższe, NIK zwraca uwagę, że zlecenie kontroli nie jest okolicznością zwalniającą Marszałka z obowiązku dokonywania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w obszarze wydanych koncesji na potrzeby planowania i prowadzenia kontroli.

(akta kontroli str. 109-110, 125 - 141)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2023 Marszałek nie prowadził kontroli terenowych wypełniania warunków udzielonych koncesji, co wyjaśnił pandemią, częściową wymianą kadr oraz brakiem niezbędnego sprzętu do prowadzenia obmiarów terenowych. Jednak w przypadkach konieczności przeprowadzenia tych kontroli Marszałek występował do OUG o przeprowadzenie wskazanych kontroli i przesłanie jej wyników. Skutkiem tych działań było m.in. wzywianie przez Marszałka przedsiębiorców do sporządzenia korekt informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę, wydawanie decyzji opłatowych oraz wzywianie przedsiębiorców do złożenia wniosków o dokonanie korekt w posiadanej koncesji. W trakcie prowadzenia kontroli NIK w Urzędzie rozpoczęto proces opracowywania procedury kontroli przedsiębiorców. W przygotowaniu znajdowała się również *Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej*.

Marszałek realizował obowiązek przekazywania do PIG dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do ROG, ale w 29 przypadkach (na 117) odbyło się to z przekroczeniem wymaganego terminu. Ponadto, w 12 przypadkach decyzje dotyczące wygaszenia koncesji (na 38) zostały wydane po upływie ponad 6 miesięcy od momentu wygaśnięcia koncesji.

Marszałek egzekwował wywiązywanie się przedsiębiorców z obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz monitorował obowiązek uiszczenia opłaty eksploatacyjnej. Po wezwaniu do sporządzenia korekt Marszałek wydawał decyzje określające wysokość należnej opłaty.

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. Przekazywanie państwowej służbie geologicznej dokumentów będących podstawą dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych w terminie wskazanym w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ROG.
2. Podejmowanie bez zbędnej zwłoki postępowań w sprawie wydania decyzji o wygaszeniu koncesji na eksploatację kopalin ze złóż, dla których upłynął termin obowiązywania.
3. Udostępnienie schematu procedur kontroli przedsiębiorców w BIP Urzędu, zgodnie z art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców.

Dokonywanie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, którym wydana była koncesja na wydobywanie kopaliny i wykorzystanie jej do planowania kontroli.

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 Prezesa NIK. 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 21 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.

Kontroler:

Małgorzata Korusiewicz
główny specjalista kontroli państwowej