



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie

LKR.410.003.04.2023

Pan  
Marek Kwiatkowski  
Starosta Nowosądecki  
Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu  
ul. Jagiellońska 33  
33-300 Nowy Sącz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu, ul. Jagiellońska 33, 33-300 Nowy Sącz (Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kwiatkowski, Starosta Nowosądecki od 22 listopada 2018 r. (Starosta)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.</li><li>2. Realizacja zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do 28 kwietnia 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wioletta Zając, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr LKR/27/2023 z 17 marca 2023 r.  (akta kontroli str. 1-2)

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

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania Starosty dotyczące wykrywania i przeciwdziałania wydobywaniu kopalin z naruszeniem warunków udzielonych koncesji nie były w pełni prawidłowe, pomimo zapewnienia organizacyjnego i kadrowego przygotowania Urzędu do realizacji tych zadań.

Zadania te Starosta wykonywał przy pomocy geologa powiatowego, który posiadał odpowiednie kwalifikacje. Udzielanie koncesji i ich monitorowanie przypisane zostało do funkcjonującego w ramach Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, wieloosobowego stanowiska ds. geologii. W latach 2019-2023 Starostwo realizowało nadzór nad warunkami wydanych koncesji, prawidłowo weryfikując wysokość opłat eksploatacyjnych oraz terminowość składanych do organu koncesyjnego informacji. Ponadto, terminowo przekazywano do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (*PIG*) dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisów do rejestru obszarów górniczych.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli budzi natomiast działalność kontrolna Starostwa dotycząca wykrywania i przeciwdziałania wydobywaniu kopalin z naruszeniem warunków udzielonych koncesji. W Starostwie opracowano wprawdzie schemat procedury kontroli przedsiębiorców, jednakże nie opublikowano go w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, co było niegodne z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>3</sup>. Ponadto, nie planowano i nie przeprowadzano kontroli w oparciu o analizę prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, którym udzielono koncesji na wydobywanie kopalin, czym naruszono art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. W latach 2019-2022 nie zrealizowano żadnej z ujętych w planach kontroli. W 2019 r. i 2013 r. przeprowadzono tylko dwie kontrole, z czego jedna miała charakter doraźny, a druga nastąpiła już po wygaszeniu koncesji. W szczególności NIK zwraca uwagę, że nie przeprowadzono kontroli u przedsiębiorcy, co do którego organ nadzoru górniczego wydał decyzję zaopatrzoną w rygor natychmiastowej wykonalności z uwagi na zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego. Organ koncesyjny poprzestał jedynie na przyjęciu oświadczenia przedsiębiorcy.

---

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm., dalej: *Prawo przedsiębiorców*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Na koniec lat 2019-2021 obowiązywało 11 koncesji, w 2022 r. zostały wygaszone dwie koncesje i według stanu na 30 marca 2023 r. w Starostwie obowiązywało 9 koncesji. W latach 2019-2023 do Starostwa nie wpłynęły wnioski o udzielenie nowych koncesji. W tym czasie wydano siedem decyzji w sprawie zmiany lub przeniesienia koncesji, w tym po jednej w roku 2019 i 2021 oraz pięć w roku 2020.

(akta kontroli str. 5-16)

1.2.-1.3. W okresie objętym kontrolą Starostwo zatrudniało na pełny etat na podstawie umowy o pracę geologa powiatowego, który miał wyższe wykształcenie o kierunku górnictwo i geologia w zakresie geologii i prospekcji złóż oraz miał dodatkowe kwalifikacje do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi kategorii III i VII, określonymi w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>5</sup>.

(akta kontroli str. 19-37)

1.4. Zadania związane z udzielaniem koncesji oraz sprawowaniem nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu udzielonych koncesji zostały przypisane, uchwałami Zarządu Powiatu Nowosądeckiego nr 1360/2022 oraz nr 983/2021<sup>6</sup>, Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, w strukturach którego funkcjonowało wieloosobowe stanowisko ds. geologii. W skład stanowiska wchodziły dwie osoby, tj. geolog powiatowy oraz samodzielny referent. Podczas długotrwałej nieobecności samodzielnego referenta, Starostwo zatrudniło odpowiednio po jednej osobie na jego zastępstwo (w okresie od 4 października 2018 r. do 30 września 2019 r. oraz od 24 marca 2022 r. do dnia zakończenia kontroli).

W zakresach obowiązków geologa powiatowego (z 5 marca 2019 r., 12 maja 2020 r. i 17 sierpnia 2022 r.) oraz samodzielnego referenta (z 11 czerwca 2016 r. i 1 października 2019 r.) wskazano następujące zadania związane z działalnością koncesyjną organu:

- przygotowanie projektów decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych, w tym przenoszenie, cofanie i wygaszanie koncesji;
- sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu udzielonych koncesji;
- przygotowanie projektów decyzji wstrzymujących działalność wykonywaną z naruszeniem warunków określonych w koncesji, projektów postanowień wzywających przedsiębiorców do usunięcia naruszeń wymogów wynikających

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 633, dalej: Prawo geologiczne i górnicze.

<sup>6</sup> Uchwała nr 1360/2022 Zarządu Powiatu nowosądeckiego z 8 czerwca 2022 r. zmieniająca uchwałę z 2 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji i struktury Starostwa Powiatowego w Nowym Sączu z wykazem poszczególnych komórek organizacyjnych oraz wykazem ich zadań. Uchwała nr 983/2021 Zarządu Powiatu nowosądeckiego z 2 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji i struktury Starostwa Powiatowego w Nowym Sączu z wykazem poszczególnych komórek organizacyjnych oraz wykazem ich zadań.

z Prawa geologicznego i górniczego, projektów decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej w przypadku stwierdzonych uchybień przedsiębiorcy w zakresie warunków jej wnoszenia.

(akta kontroli str. 38-53, 55-58, 65, 75)

1.5. Osoby zatrudnione w strukturze wieloosobowego stanowiska posiadały wykształcenie w kierunku geologii i górnictwa. Geolog powiatowy uczestniczył w szkoleniach w zakresie związanym z geologią oraz działalnością w jednostce samorządowej<sup>7</sup>. W kontrolowanym okresie wziął udział w 2. Ogólnopolskiej Konferencji Osuwiskowej O!SUWISKO 2019 i 3. Ogólnopolskiej Konferencji Osuwiskowej O!SUWISKO 2022<sup>8</sup>.

Dwie osoby zatrudnione na zastępstwo posiadały wykształcenie na kierunku górnictwo i geologia<sup>9</sup>, natomiast nie miały doświadczenia w obszarze związanym z przedmiotem zastępstwa.

(akta kontroli str. 10, 18, 23-37, 63-64, 71, 76, 187-189)

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że w okresach, w których zaistniała konieczność zatrudnienia na zastępstwo za samodzielnego referenta prowadzone były intensywne poszukiwania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach jednak znalezienie pracowników, którzy mieliby doświadczenie oraz odpowiednie kwalifikacje w dziedzinie geologii było w praktyce niemożliwe, stąd podjęta została decyzja o zatrudnieniu osób, które przebywały na stażu w Starostwie.

(akta kontroli str. 179-181)

W Starostwie nie określono pisemnie zakresów obowiązków dla osób zastępujących samodzielnego referenta zatrudnionego na wieloosobowym stanowisku ds. geologii w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Na podstawie art. 29 § 3 Kodeksu pracy<sup>10</sup> pracownicy zatrudnieni na zastępstwo otrzymali informację o warunkach zatrudnienia.

(akta kontroli str. 64, 67-68, 73, 77-78)

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że było to niedopatrzenie, które wynikało z przeświadczenia, że skoro zastępstwo dotyczy obowiązków osoby zastępowanej, wystarczające są uregulowania zawarte w umowie o pracę zawartej z osobą zastępującą. Ponadto wyjaśnił, że zakres obowiązków dla obecnie zatrudnionego na zastępstwo pracownika zostanie opracowany.

(akta kontroli str. 179-181)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>11</sup> obszar A *Środowisko wewnętrzne*, standard 3 *Struktura organizacyjna*, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

(akta kontroli str. 18, 38-80)

<sup>7</sup> W latach poprzedzających okres objęty kontrolą geolog powiatowy uczestniczył w szkoleniach, przykładowo: w 2018 r. w szkoleniu pn. Prawo geologiczne i górnicze – zadania gmin i powiatów wynikające z przepisów prawa; w 2017 r. – w warsztatach pn. Aspekty administracyjno-prawne i środowiskowe terenów objętych ruchami masowymi ziemi.

<sup>8</sup> Program konferencji dostępny na stronach: <https://konferencje.pgi.gov.pl/osuwiska-2019-program.html> i <https://konferencje.pgi.gov.pl/osuwiska-2022-program.html> (dostęp: 4 maja 2023 r.).

<sup>9</sup> W Akademii Górniczo-Hutniczej im. S. Staszica w Krakowie.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.).

<sup>11</sup> Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

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

(akta kontroli str. 565)

Wicestarosta Nowosądecki wyjaśnił, że organ administracji geologicznej działa w myśl Prawa geologicznego i górniczego oraz dopełniających rozporządzeń Ministra Środowiska i Klimatu.

Ponadto Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że nie było procedury, która opisywałaby zasady nadzoru nad wydanymi koncesjami, a praktyką było to, że nie wykonywało się tych kontroli.

(akta kontroli str. 5-8, 329-330)

1.7. Starostwo nie dysponowało sprzętem kontrolno-pomiarowym oraz innym wyposażeniem technicznym, pozwalającym na realizację zadań związanych z nadzorem nad wydanymi przez organ koncesjami.

(akta kontroli str. 205-206, 565)

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że dotychczas przyjęte standardy kontroli nie wymagały posiadania sprzętu kontrolno-pomiarowego.

(akta kontroli str. 329-330)

1.8. W latach 2019-2023 w Starostwie podmioty zewnętrzne nie prowadziły kontroli i audytów dotyczących nadzoru nad wydanymi koncesjami oraz nielegalnej eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 6-8)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa w zbadanym obszarze. Starosta wykonywał zadania organu koncesyjnego przy pomocy geologa powiatowego, który posiadał do tego odpowiednie kwalifikacje. Udzielanie koncesji i ich monitorowanie przypisane zostało do funkcjonującego w ramach Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, wieloosobowego stanowiska ds. geologii. NIK zwraca uwagę na zasadność sformalizowania zakresów obowiązków osób zatrudnionych na zastępstwo.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Organ koncesyjny terminowo przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisów do rejestru obszarów górniczych, w tym dokumenty dotyczące zmian w wydanych koncesjach, przeniesienia koncesji na rzecz innego przedsiębiorcy oraz wygaśnięcia koncesji. W latach 2019-2023 organ siedmiokrotnie przekazał dokumenty do PIG. Dokumenty przekazywano w terminie od jednego do dziewięciu dni od daty ich uprawomocnienia.

(akta kontroli str. 81-111)

2.2. W Starostwie opracowano schemat procedury kontroli u przedsiębiorców, nie zamieszczono go jednak w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Nowosądeckiego, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 112, 116, 182-186)

2.3. i 2.4. W Starostwie typowano przedsiębiorców do kontroli w sposób losowy oraz na podstawie wnoszonych do Starostwa opłat eksploatacyjnych (kontrola zgodności wpłat). Nie dokonywano analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, którym wydana była koncesja na wydobywanie kopalin, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 182-186)

2.5. W Starostwie w latach 2019-2023 opracowano roczne plany kontroli na kolejne lata. Każdy plan uwzględniał po jednej kontroli rocznie w zakresie wykonywania przez przedsiębiorców uprawnień z tytułu udzielonej koncesji na podstawie art. 158 pkt 2 Prawa geologicznego i górnictwa. Zarówno plany, jak i wniesione do nich zmiany zatwierdzane były zarządzeniami Starosty Nowosądeckiego.

(akta kontroli str. 433-504)

Kontrole ujęte w planach na lata 2019-2022 nie odbyły się.

Starosta wyjaśnił, że powodem nieprzeprowadzenia kontroli w 2019 r. była długotrwała nieobecność pracownika, zatrudnienie nowego pracownika, który wymagał przeszkolenia merytorycznego oraz natłok pilnych spraw. W pozostałych latach kontrole nie zostały przeprowadzone z powodu epidemii Covid 19, a także z powodu trudnych warunków atmosferycznych.

(akta kontroli str. 9, 182-186)

W Starostwie w 2019 r. i 2023 r. przeprowadzono po jednej kontroli w związku z wydanymi koncesjami<sup>12</sup>. Kontrola w 2019 r. miała charakter doraźny i została przeprowadzona w związku ze zgłoszeniem możliwości naruszenia koncesji, natomiast kontrola w 2023 r. miała charakter planowy (sprawdzający) i dotyczyła weryfikacji zaprzestania eksploatacji w oparciu o wnioski o wygaszenie koncesji<sup>13</sup>. Obie kontrole przeprowadzone były przez geologa powiatowego i trwały jeden dzień. Protokoły kontroli, sporządzone po obu kontrolach, zawierały wszystkie elementy wymagane w art. 154b Prawa geologicznego i górnictwa<sup>14</sup>.

Kontrola w 2019 r. przeprowadzona została w asyście Policji, w wyniku której stwierdzono, że wydobywanie kopaliny realizowane było poza obrębem działek ujętych w wydanej koncesji. Z uwagi na fakt, że wydobywanie było nielegalne, protokół z kontroli przekazano do Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie (OUG). Kontrola przeprowadzona była na podstawie bezterminowego upoważnienia Starosty, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kontrola w 2023 r. została przeprowadzona po wygaszeniu koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego, a przed rozliczeniem złoża. W trakcie kontroli stwierdzono, że rozpoczęto rekultywację (pokrycie sadzonkami wierzby), a przedsiębiorca podjął również działania w celu zabezpieczenia wyrobiska przed dostępem osób trzecich, umieszczając tablice informacyjne i ostrzegawcze. Po kontroli, w dniu 3 lutego 2023 r. geolog powiatowy wydał decyzję, w której zatwierdził dodatek nr 1 do dokumentacji

<sup>12</sup> Dotyczyły one decyzji ORL.6528.5.2016 z 7 lipca 2016 r. ze zm. oraz decyzji ORL.IV.6522.9.2016 z 30 sierpnia 2016 r. ze zm.

<sup>13</sup> Kontrola w 2023 r. pierwotnie została zaplanowana na grudzień 2022 r., jednakże została anulowana. Kontrolę przeprowadzono w styczniu 2023 r. W dniu 29 lipca 2022 r. wydano decyzję ORL-IV.6522.12.2021 o wygaśnięciu koncesji.

<sup>14</sup> Protokoły kontroli zawierały: zakres przedmiotowy kontroli, datę przeprowadzenia kontroli, miejsce kontroli, osoby biorące udział w kontroli ze strony kontrolującego i kontrolowanego, ustalenia kontroli oraz wykaz dowodów zebranych w trakcie kontroli.

geologicznej złoża kruszywa naturalnego w związku z wyeksploatowaniem całości zasobów bilansowych.

(akta kontroli str. 9, 14, 177, 205-222, 257-268)

2.6. W ramach nadzoru nad wydanymi koncesjami w Starostwie weryfikowano prawidłowość wniesienia przez przedsiębiorców opłaty eksploatacyjnej zestawiając ilość wydobytej kopaliny z odpowiednią na dany rok opłatą eksploatacyjną. Poza jednym przypadkiem kontroli doraźnej w 2019 r. opisanej w pkt 2.5. wystąpienia pokontrolnego, organ koncesyjny nie weryfikował, czy przedsiębiorca realizował wydobywanie kopaliny w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w udzielonej koncesji.

OUG, na zlecenie NIK<sup>15</sup>, przeprowadził kontrole dwóch miejsc wydobywania kopaliny na terenie powiatu nowosądeckiego, w których wydobywanie odbywało się na podstawie koncesji wydanych przez Starostę. W trakcie jednej kontroli OUG stwierdził, że wydobywanie nastąpiło poza granicami obszaru górniczego. W latach 2019-2023 organ koncesyjny nie prowadził kontroli w powyższych lokalizacjach.

Geolog powiatowy wyjaśnił, że aby przeprowadzić kontrole granic wydobywania organ musiałby dysponować odpowiednim sprzętem kontrolno-pomiarowym.

(akta kontroli str. 5-9, 177, 182-186, 205-225, 257-268, 433-504, 568-569)

2.7. W kontrolowanym okresie w jednym przypadku zastosowano środki określone w art. 37 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego. W lipcu 2021 r. wpłynęło do Starostwa pismo z OUG w sprawie naruszenia warunków koncesji<sup>16</sup>, do którego dołączono protokół kontroli oraz decyzję wydaną przez OUG, wzywającą koncesjonariusza do usunięcia naruszeń, z rygorem natychmiastowej wykonalności<sup>17</sup> na podstawie art. 171 Prawa geologicznego i górniczego. Opierając się na decyzji wydanej przez OUG, Starosta wydał postanowienie w dniu 30 września 2021 r. wzywające przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń i wypełnienia warunków koncesji w terminie do sześciu miesięcy, tj. do 30 marca 2022 r. Następnie wydłużył ten okres o kolejne sześć miesięcy, tj. do 30 września 2022 r. w postanowieniu z 30 marca 2022 r. W czerwcu 2022 r. przedsiębiorca złożył wniosek o wygaśnięcie koncesji, oświadczając jednocześnie, że wszystkie naruszenia koncesji zostały usunięte. Wygaśnięcie koncesji zostało orzeczone decyzją z dnia 29 lipca 2022 r. Pracownicy Starostwa nie przeprowadzili kontroli u przedsiębiorcy polegającej na sprawdzeniu usunięcia naruszeń koncesji, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 226-256)

2.8. W latach 2019-2023 nie występowały sytuacje, w których stwierdzono obowiązek naliczenia opłaty dodatkowej.

(akta kontroli str. 112-115)

2.9. W latach 2019-2023 w Starostwie nie wydano decyzji z natychmiastowym rygorem wykonalności. W tym okresie wydano dwa postanowienia<sup>18</sup> wzywające do usunięcia naruszeń polegających na:

- przekroczeniu robotami eksploatacyjnymi granicy północnej oraz wschodniej obszaru górniczego Maszkowice III w rejonie punktów załamania granicy o numerach 1, 2 i 3;

<sup>15</sup> Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

<sup>16</sup> Decyzja ORL-IV.6522.23.2017.

<sup>17</sup> Decyzja nr 11/06/2021/Odkr/SK\_N z 1 lipca 2021 r.

<sup>18</sup> Postanowienia: ORL-IV.6522.9.2021 z 30 września 2021 r. oraz ORL-IV.6522.9.2021 z 30 marca 2022 r.



- braku zachowania dopuszczalnego kąta nachylenia skarp docelowych (stałych) od strony zachodniej, północnej i wschodniej w rejonie punktów załamania granicy obszaru górniczego Maszkowice III o numerach 1, 2 i 3;
- braku wyznaczenia i trwałego oznakowania w terenie punktów załamania granicy obszaru górniczego Maszkowice III o numerach 2 i 3 – w ramach wydanej przez organ koncesji ORL-IV.6522.23.2017.

W postanowieniach nałożono na przedsiębiorcę obowiązek usunięcia naruszeń w terminie do sześciu miesięcy, a następnie przedłużono termin o kolejne sześć miesięcy, w sytuacji, gdy OUG wydał przedsiębiorcy decyzję z rygorem natychmiastowej wykonalności, co zostało opisane w pkt 2.7 niniejszego wystąpienia. Zdaniem OUG, wyrażonym w powyższej decyzji załatwienie sprawy nie cierpiało zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego w związku z brakiem zachowania dopuszczalnych kątów nachylenia skarp docelowych, co mogło prowadzić do utraty stateczności skarp.

(akta kontroli str. 226-256, 197-198, 205-206)

2.10. W latach 2019-2023 organ koncesyjny nie wydawał decyzji administracyjnych powodujących zaprzestanie lub wstrzymanie wydobywania kopaliny.

(akta kontroli str. 112-115)

2.11. W Starostwie egzekwowano od przedsiębiorców wywiązywanie się z obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz analizowano złożone informacje pod kątem zgodności naliczonych kwot. W przypadku wystąpienia rozbieżności, organ koncesyjny wzywał przedsiębiorcę do poprawy złożonej informacji. W Starostwie wystąpiły dwa przypadki, w których ten sam przedsiębiorca zastosował nieprawidłową stawkę za 1 tonę wydobytej kopaliny. Wpłata została przez niego skorygowana. W latach 2019-2021 przedsiębiorcy terminowo przedłożyli do Starostwa 42 informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny. W 2022 r. wygaszono dwie koncesje i do organu wpłynęło 40 informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny.

(akta kontroli str. 112-119, 566)

2.12. i 2.13. W latach 2019-2023 w Starostwie dokonywano weryfikacji wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej.

Wysokość uiszczonej opłaty weryfikowana była przez Starostwo poprzez sprawdzenie zadeklarowanej przez przedsiębiorcę ilości wydobytej kopaliny i zastosowanej przez niego stawki za tonę kopaliny. Starosta w przypadku niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w terminie lub w nieodpowiedniej wysokości (łącznie cztery przypadki) nie wydawał decyzji określającej wysokość należnej opłaty.

Geolog powiatowy wyjaśniła, że w przypadku stwierdzenia nieuiszczenia opłaty eksploatacyjnej z przekroczeniem 14 dni, organ wzywał przedsiębiorcę do zapłaty opłaty w prawidłowej stawce.

W latach 2019-2023 wystąpiły cztery przypadki (na 83 dokonane opłaty eksploatacyjne), w których przedsiębiorcy dokonali opłaty po terminie wynikającym z Prawa geologicznego i górniczego, tj. po 31 lipca oraz 31 stycznia. W jednym przypadku opóźnienie złożenia informacji o opłacie eksploatacyjnej wyniosło 30 dni i Starostwo wezwało przedsiębiorcę do przedłożenia informacji. W pozostałych trzech przypadkach opóźnienie wyniosło poniżej 14 dni.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że organ nie widział celu ani przesłanki, dla którego miałby wydać decyzję skoro wezwani do wniesienia opłaty przedsiębiorcy wnosili ją niezwłocznie po otrzymaniu informacji

telefonicznej o nieprzedłożeniu w terminie informacji, a wysokość należnych odsetek z tytułu opóźnienia dla każdego z przypadków nie przekraczała trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe.

Odstąpienie od sporządzenia decyzji dla przedsiębiorców, którzy nieterminowo uiszczali opłatę eksploatacyjną lub w innej niż to było wymagane wysokości wynikało z zastosowanej przez Starostwo interpretacji odnośnie do wymogów art. 138 Prawa geologicznego i górniczego, zgodnie z którą w sytuacji, gdy opłata została wniesiona po terminie, brak jest podstaw do wszczęcia postępowania<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 120-131)

2.14. W 2019 r. do Starostwa wpłynęła jedna skarga od osoby fizycznej dotycząca naruszenia granic wydobycia kopaliny oraz granic nieruchomości tej osoby. Składający skargę na koncesjonariusza wniósł o jego skontrolowanie. W wyniku skargi geolog powiatowy przeprowadził kontrolę doraźną przedsiębiorcy, opisaną w pkt 2.5. wystąpienia pokontrolnego i stwierdził, że organ nie udzielił koncesji na prowadzone w obrębie wskazanej w skardze nieruchomości. Dokumentację zgromadzoną w toku postępowania, Starosta przekazał do OUG. Do dnia zakończenia kontroli, postępowanie w sprawie nie zostało zakończone.

(akta kontroli str. 257-307)

2.15. Starostwo nie podejmowało z własnej inicjatywy działań związanych z wykrywaniem nielegalnych kopalni. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że zadania te nie były Starostwu przypisane ustawą Prawo geologiczne i górniczne, a ponadto Wydział nie posiadał zasobów do prowadzenia dodatkowych kontroli. Dwukrotnie przy realizowaniu obowiązków związanych z nadzorem geologicznym, geolog powiatowy stwierdził możliwą nielegalną eksploatację złóż i przeprowadził ich oględziny. W trakcie oględzin miejsca wydobycia, potwierdzono, że wydobywanie kopalni odbywa się nielegalnie. Zgromadzoną z oględzin dokumentację organ przekazał do OUG.

Starosta wyjaśnił, że w sprawach tych postępowanie w zakresie rekultywacji i zagospodarowania terenu zostanie wszczęte po uzyskaniu informacji o zakończeniu toczących się w OUG postępowań o naliczeniu opłat dodatkowych za wydobycie kopalni bez wymaganej koncesji. Wtedy zostaną przeprowadzone kontrole w formie wizji terenowych i przy stwierdzeniu naruszenia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych na osoby wskazane w postępowaniu przeprowadzonym przez OUG zostanie nałożony obowiązek przywrócenia zdegradowanych lub zdewastowanych terenów do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str.112-115, 132-138, 313-318)

2.16. W przypadku otrzymania informacji o nielegalnym wydobyciu kopalni, Starostwo przekazywało informacje do organów nadzoru górniczego i właściwych organów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań w sprawie o wykroczenia lub ściganie przestępstw. W latach 2019-2023 do Starosty wpłynęły cztery zgłoszenia dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni, w tym w 2019 r. dwa zgłoszenia i po jednym w 2021 r. i 2022 r. Ponadto w ramach nadzoru nad wydaną koncesją organ koncesyjny przeprowadził kontrolę doraźną opisaną w pkt 2.5. wystąpienia pokontrolnego i po stwierdzeniu wydobycia w miejscu, dla którego nie wydano koncesji poinformował OUG o nielegalnym wydobyciu kopaliny.

(akta kontroli str. 113-115, 139-171, 257)

<sup>19</sup> H. Schwarz, Prawo geologiczne i górniczne. Komentarz. Tom II. Art. 104-227, wyd. II, Legalis 2022.

2.17. W latach 2019-2023 do Starostwa wpłynęło pięć informacji z OUG w Krakowie o prowadzonych przez OUG postępowaniach dotyczących nielegalnego wydobycia kopalin w pięciu obrębach.

Starosta wyjaśnił, że postępowania w zakresie rekultywacji i zagospodarowania terenu w tych sprawach zostaną wszczęte po uzyskaniu informacji o zakończeniu toczących się w OUG postępowaniach. Ponadto Starosta wyjaśnił, że po przeprowadzeniu postępowaniach w zakresie nielegalnego wydobycia kopalin będzie możliwe powiadomienie innych organów, o ile będzie to konieczne.

(akta kontroli str. 313-318, 561-563)

2.18. W Starostwie nie podejmowano działań informacyjnych i edukacyjnych, które miały na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że zgodnie z wymogami Prawa geologicznego i górniczego Starostwa nie są odpowiedzialne za przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji.

(akta kontroli str. 313-318)

2.19. W Starostwie w latach 2019-2023 oprócz współpracy z OUG w Krakowie, nie współpracowano z innymi organami i instytucjami w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 313-318)

Geolog powiatowy wyjaśniła, że znana jest jej strona<sup>20</sup> i korzysta z niej w codziennej pracy. Na tej mapie znajdują też punkty nielegalnej eksploatacji kopalin naniesione przez OUG, a Starostwo nie ma zgodnie z ustawą obowiązku wykrywania nielegalnej eksploatacji.

(akta kontroli str. 205-206)

2.20. W Starostwie wskazano, że największym utrudnieniem związanym ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny była bardzo duża liczba spraw wymagająca zaangażowania geologa powiatowego. Starostwo w obszarze działania ma kilka tysięcy osuwisk, prowadzi działalność dla 16 gmin. Dodatkowo geolog udziela informacji w zakresie kart osuwiskowych, analizuje sprawy związane z uzgodnieniem dokumentów planistycznych w gminach oraz projekty prac geologicznych. Ponadto sytuacja związana z urlopami macierzyńskimi pracownika geologii, jak również problemy ze znalezieniem doświadczonego pracownika na zastępstwo również utrudniły działalność w zakresie sprawowania nadzoru nad wydanymi przez Starostwo koncesjami.

(akta kontroli str. 329-330)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W BIP nie opublikowano schematu procedur kontroli przedsiębiorców, co było niezgodne z wymogiem art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców, który stanowił, że organ kontroli zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ, ogólny schemat tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

(akta kontroli str. 567)

<sup>20</sup> <https://geolog.pgi.gov.pl/#name=4f6wjn1e87> (dostęp 19 kwietnia 2023 r.).

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że schemat procedur kontroli nie został zamieszczony na stronie BIP Starostwa z powodu niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 182-186)

2. W Starostwie nie przeprowadzano 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.

(akta kontroli str. 182-186)

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że analizy nie były przeprowadzane przez organ koncesyjny, gdyż zgodnie z wymogami Prawa geologicznego i górniczego organami właściwymi w sprawie działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji albo zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu robót geologicznych podlegających naliczaniu opłaty podwyższonej są w określonych przypadkach minister właściwy do spraw środowiska, a w pozostałych właściwy organ nadzoru górniczego.

(akta kontroli str. 182-186)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 158 Prawa geologicznego i górniczego do zakresu działania organów administracji geologicznej należy m.in. kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym nad działalnością objętą koncesjami na wydobywanie kopalin.

3. Kontrola doraźna w 2019 r. dotycząca wydanej decyzją ORL-IV.6522.9.2016 koncesji przeprowadzona została na podstawie ogólnego upoważnienia do kontroli. Upoważnienie to nie zawierało elementów określonych w art. 49 ust. 7 Prawa przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 177)

Geolog powiatowy wyjaśniła, że posiadała ogólne upoważnienie, na podstawie którego prowadziła kontrolę, jednak nie miała upoważnienia do przeprowadzenia kontroli u tego przedsiębiorcy, co było wynikiem niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 205-206)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 49 ust. 8 Prawo przedsiębiorców, dokument, który nie spełnia wymagań, o których mowa w ust. 7, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

4. Organ koncesyjny nie przeprowadził kontroli u przedsiębiorcy, w odniesieniu do którego OUG wydał decyzję wzywającą koncesjonariusza do usunięcia naruszeń, z rygorem natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 171 Prawa geologicznego i górniczego, nie sprawdzając tym samym czy naruszenia zostały usunięte. Jedno z naruszeń dotyczyło braku zachowania dopuszczalnych kątów nachylenia skarp docelowych, co mogło prowadzić do utraty stateczności skarp. Powyższe naruszenie stanowiło uzasadnienie dla nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. Natomiast, w następstwie decyzji OUG, geolog powiatowy wydał postanowienie, w którym wezwał koncesjonariusza do usunięcia naruszeń w terminie sześciu miesięcy, a następnie termin ten przedłużył o kolejne sześć miesięcy.

(akta kontroli str. 197-198, 205-206, 226-256)

Zgodnie z art. 158 Prawa geologicznego i górniczego do zakresu działania organów administracji geologicznej należy m.in. kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, jak również wykonywanie innych czynności niezbędnych do przestrzegania i stosowania ustawy.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że w trakcie kontaktów z przedsiębiorcą ustalono, że usunie braki w terminie sześciu miesięcy od daty wydania postanowienia, tj. od 30 września 2021 r., jednak przed upływem tego terminu przedsiębiorca zwrócił się na piśmie do organu o kolejne przedłużenie terminu usunięcia naruszeń, motywując to faktem braku pracowników do wykonania robót gdyż przebywali na kwarantannie. Organ przychylił się do prośby przedsiębiorcy i wydał drugie postanowienie z terminem sześciu miesięcy od 30 marca 2022 r. Ponadto, wyjaśnił on, że z uwagi na ograniczony kontakt spowodowany sytuacją pandemiczną, organ kontaktował się z przedsiębiorcą telefonicznie, aby ustalić czy naruszenia wskazane w decyzji OUG zostały zgodnie z rygorem natychmiastowej wykonalności usunięte i nie podjął innych działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 182-186)

NIK zwraca uwagę, że decyzja Dyrektora OUG została wydana z rygorem natychmiastowej wykonalności, co oznaczało, że sprawa nie cierpiała zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego w związku z brakiem zachowania dopuszczalnych kątów nachylenia skarp docelowych, co mogło prowadzić do utraty stateczności skarp. Tymczasem Starosta wyznaczył rok na usunięcie naruszeń, nie przeprowadził kontroli i poprzestał na przyjęciu oświadczenia od przedsiębiorcy o usunięciu naruszeń.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta podejmował działania w celu prawidłowej realizacji zadań przypisanych organom administracji geologicznej, jednakże w trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości. Opracowano wprawdzie schemat procedury kontroli przedsiębiorców, jednakże nie opublikowano go w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, co było niegodne z art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców. Ponadto, w Starostwie nie planowano i nie przeprowadzono kontroli w oparciu o analizę prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, którym udzielono koncesji na wydobywanie kopalin, czym naruszono art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Kontrole ujęte w planach kontroli w latach 2019-2022 nie odbyły się. W 2019 r. i 2023 r. przeprowadzono tylko dwie kontrole, z czego jedna miała charakter doraźny, a druga nastąpiła już po wygaszeniu koncesji. Nie przeprowadzono natomiast kontroli u przedsiębiorcy, co do którego OUG wydał decyzję zaopatrzoną rygorem natychmiastowej wykonalności z uwagi na zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego. Organ koncesyjny poprzestał jedynie na przyjęciu oświadczenia przedsiębiorcy.

W latach 2019-2023 Starostwo realizowało nadzór nad warunkami wydanych koncesji. W oparciu o przedkładane przez przedsiębiorców informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny prawidłowo weryfikowano wysokości opłat eksploatacyjnych oraz terminowość składanych do organu koncesyjnego informacji. Ponadto, terminowo przekazywano do PIG dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisów do rejestru obszarów górniczych.

Starosta nie podejmował z własnej inicjatywy działań zmierzających do ujawniania przypadków nielegalnej eksploatacji złóż. W przypadku otrzymania informacji o nielegalnej eksploatacji przekazywał je do właściwego organu nadzoru górniczego.

## 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. Opublikowanie schematu procedury kontroli u przedsiębiorców na stronie BIP Starostwa Nowosądeckiego.
  2. Dokonywanie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, którym wydana była koncesja na wydobywanie kopalin i uwzględnienie wyników tej analizy w planach kontroli.
  3. Prowadzenie kontroli na podstawie upoważnień wystawionych zgodnie z wymogami określonymi art. 49 ust. 7 Prawa przedsiębiorców.
  4. Podejmowanie kontroli przedsiębiorców, w odniesieniu do których właściwy organ nadzoru górniczego wydał decyzję z rygorem natychmiastowej wykonalności.

## 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 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, 12 maja 2023 r.

Kontroler  
Wioletta Zajac  
Starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Krakowie

wz.

Marcin Kopeć  
Wicedyrektor