



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.005.01.2023

Pan
Władysław Ortyl
Marszałek Województwa Podkarpackiego
al. Łukasza Cieplińskiego 4
35-010 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie (dalej: Urząd), al. Łukasza Cieplińskiego 4, 35-010 Rzeszów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego od 28 listopada 2014 r. (dalej: Marszałek).
Zakres przedmiotowy kontroli	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 ¹
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 Rzeszowie
Kontroler	1. Karol Łęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/59/2023 z 17 lutego 2023 r. (akta kontroli: Tom I str. 2 - 3)

¹ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Marszałek prawidłowo realizował zadania należące do niego jako organu administracji geologicznej w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni.

Marszałek zgodnie z art. 156 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴ zadania te wykonywał przy pomocy Geologa Wojewódzkiego, który posiadał do tego odpowiednie kwalifikacje. Zadania związane z udzielaniem koncesji, ich monitorowaniem zostały przypisane Oddziałowi geologii (dalej: Oddział), którego pracownicy mieli właściwe przygotowanie.

Marszałek opracował procedury kontroli przedsiębiorców według których typowano podmioty do kontroli oraz prowadzono kontrole. Schemat procedur kontroli nie został jednak opublikowany na stronie BIP Urzędu, co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵. Wskazanie zakładów do kontroli prowadzone było po dokonanej analizie, poza rokiem 2021 r., kiedy to z powodu pandemii nie wykonano takich analiz oraz nie opracowano planu kontroli.

Kontrole prowadzono po uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorców i były one realizowane zgodnie z wymogami ustawy prawo przedsiębiorców. W przypadku wykazania w czasie kontroli naruszeń warunków udzielonych koncesji, przedsiębiorcy byli wzywani do usunięcia stwierdzonych uchybień. W okresie objętym kontrolą liczba przeprowadzonych przez Marszałka kontroli wynosiła od 1,7% do 6% w stosunku do liczby obowiązujących koncesji, a w roku 2021 nie przeprowadzono żadnej tego typu kontroli.

Marszałek realizował obowiązek przekazywania do Państwowego Instytutu Geologicznego (dalej: PIG) dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, ale w 16% spraw odbywało się to z przekroczeniem wymaganego terminu. Ponad 30% postępowań w sprawie wydania decyzji o wygaszeniu koncesji na eksploatację kopalni ze złóż, dla których upłynął termin obowiązywania, zakończonych zostało po upływie 180 dni od wygaśnięcia koncesji. W trzech przypadkach nie wydano decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności, pomimo stwierdzenia naruszeń warunków określonych w koncesji.

Informacje o zmianach zasobu złoża były analizowane. W razie braku ich wpływu do Urzędu, przedsiębiorców skutecznie wzywano do ich złożenia. Rzetelne było postępowanie organu koncesyjnego w zakresie opłaty za wydobytą kopalinę. W sytuacji braku płatności lub niewłaściwej wysokości wpłaty wydawane były decyzje, o których mowa w art. 138 ustawy prawo geologiczne. Prawidłowo naliczana była opłata dodatkowa.

Marszałek nie podejmował z własnej inicjatywy działań zmierzających do ujawniania przypadków nielegalnej eksploatacji złóż, jednak przekazywał właściwym organom informacje w tym zakresie.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2023, poz. 633, dalej: prawo geologiczne.

⁵ Dalej: prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023, poz. 221).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Liczba obowiązujących koncesji wynosiła:

- 160 na 31 grudnia 2019 r.,
- 176 na 31 grudnia 2020 r.,
- 174 na 31 grudnia 2021 r.,
- 177 na 31 grudnia 2022 r.
- 179 na 1 marca 2023 r.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 72 wnioski o udzielenie koncesji (15 w 2019 r., 22 w 2020 r., 13 w 2021 r., 21 w 2022 r. i jeden do dnia 1 marca 2023 r.). W latach 2019-2023 (do 1 marca) wydano 64 decyzje o udzielenie koncesji (13 w 2019 r., 18 w 2020 r., 13 w 2021 r., 16 w 2022 r., 4 w 2023 r.), nie było przypadków odmowy wydania koncesji. Wygasło 32 koncesje (2 w 2019 r., 16 w 2020 r., 6 w 2021 r., 7 w 2022 r. i 1 w 2023 r.), w dwóch przypadkach wydano decyzję o ich cofnięciu (po jednej w latach 2019-2020). W okresie objętym kontrolą wydanych było 65 decyzji w sprawie zmiany lub przeniesienia koncesji.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy prawo geologiczne Marszałek wydał 82 opinie do wniosków o udzielenie koncesji przez starostów (23 w 2019 r., 18 w 2020 r., 24 w 2021 r. 15 w 2022 r. i 2 w 2023 r.). Do 18 z nich wydane zostały postanowienia (pozytywne opinie), 64 załatwiono poprzez milczącą aprobatę, co było zgodne z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy prawo geologiczne. Badanie dziesięciu losowo wybranych spraw wykazało, że na wnioskach kierowanych przez starostów zamieszczona była adnotacja pracownika o jego przeanalizowaniu i akceptacji⁷.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że przepisy prawa geologicznego dają możliwość aprobaty projektu rozstrzygnięcia w formie tzw. milczącej zgody. Sposób rozstrzygnięcia uzależniony był od nakładu pracy w Oddziale.

(akta kontroli: Tom nr I str. 172-174, 214-218)

2. Zadania administracji geologicznej Marszałek wykonywał przy pomocy Geologa Wojewódzkiego – zatrudnionego na tym stanowisku na podstawie umowy o pracę na pełny etat od 2006r.⁸

(akta kontroli: Tom I str. 175, 201-205)

3. Osoba zatrudniona na stanowisku Geologa Wojewódzkiego posiadała wykształcenie kierunkowe oraz uprawnienia do wykonywania prac geologicznych – ukończyła studia wyższe na Akademii Górniczo-Hutniczej na kierunku Górnictwo i Geologia. Geolog Wojewódzki posiadał kwalifikacje do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi kategorii⁹ III, V i VII, o których mowa w art. 50 ust. 2 ustawy prawo geologiczne.

(akta kontroli: Tom I str. 175, 201-205)

4. Zadania związane z udzielaniem koncesji ich monitorowaniem oraz inne działania mające na celu przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalni zostały przypisane Oddziałowi Geologii umiejscowionemu w strukturze Departamentu Ochrony

⁶ 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.

⁷ RO.IV.6522.01.2021, OS-IV.7423.48.2020.AR, OS-IV.7423.44.2021.AR, OS-IV.7423.46.2021.56, OS-IV.7423.65.2021.AR, OS-IV.7423.69.2022.56, OS-IV.7423.42.2022.56, OS-IV.7423.64.2022.AR, OS-IV.7423.70.2022.56, OS-IV.7423.15.2023.AR.

⁸ Od 1 lipca 1998 r. pełnił funkcję Głównego Geologa Wojewódzkiego w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie, w wyniku zmiany przepisów z dniem 1 stycznia 2006 r. został pracownikiem Urzędu.

⁹ Nr III-0452, nr V-1237, nr VII-1274.

Środowiska¹⁰ (dalej: Departament). Pracą tego Oddziału kierował Geolog Wojewódzki, który wykonując zadania organu administracji geologicznej podlegał bezpośrednio Marszałkowi. W Oddziale zatrudnionych było pięciu pracowników (bez Geologa Wojewódzkiego). Do ich obowiązków należało wydawanie koncesji i monitorowanie ich przestrzegania. Przypisane im zadania uwzględnione zostały w zakresach czynności. Zadania związane z udzielaniem koncesji (m.in. sporządzanie projektów decyzji dotyczących udzielenia i przenoszenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż i ich zmiany, cofanie lub stwierdzenie wygaszenia koncesji, odmowy przyznania koncesji) oraz sprawowaniem nadzoru i kontroli nad wykonywaniem przez przedsiębiorców warunków wynikających z koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, wykonywane były przez te same osoby. W zakresach czynności pracowników nie wymieniono zadań dotyczących ograniczania i eliminowania eksploatacji złóż bez wymaganej koncesji. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, iż nie było to zadanie organu koncesyjnego wynikające z ustawy prawo geologiczne. Właściwym w zakresie wykrywania nielegalnego wydobycia kopalin był organ nadzoru górniczego.

(akta kontroli: 6-132, 175-179, 201-205)

5. Wszyscy pracownicy Oddziału posiadali wykształcenie wyższe, w tym czterech ukończyło studia na kierunku górnictwo i geologia, jeden administrację. Ponadto dwóch pracowników posiadało kwalifikacje i uprawnienia geologiczne¹¹, jedna osoba ukończyła studia podyplomowe w zakresie zarządzania w przedsiębiorstwie - Studia Menedżerskie typu MBA.

Pracownicy Oddziału w latach 2019-2023 (I kwartał) nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że szkolenia merytoryczne dla pracowników Oddziału praktycznie nie występują na rynku szkoleń i nie są dostępne w ofertach firm szkoleniowych.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że pracownicy Oddziału nie brali udziału w tego typu szkoleniach z powodu braku oferty szkoleniowej zgodnej z planem szkoleń. Ponadto udział w szkoleniach utrudniały obostrzenia wynikające z pandemii Covid. Wyjaśnił, że pracownicy podnosili swoje kwalifikacje na bieżąco we własnym zakresie oraz otrzymywali w urzędzie informacje o zmianach przepisów. Pracownicy nie brali udziału w szkoleniach z tematyki wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin, ponieważ nie były to zadania przypisane ustawą do kompetencji Marszałka.

W planach szkoleń Oddziału za lata 2019-2023 ujęto m. in. szkolenia w zakresie poszerzenia wiedzy z zakresu postępowania koncesyjnego, zatwierdzania projektów robót geologicznych, zatwierdzania dokumentacji geologicznej. Pracownicy uczestniczyli w szkoleniach m. in. z zakresu: wydawania decyzji, problemów w rozpoznawaniu i dokumentowaniu złóż, zmian w kodeksie postępowania administracyjnego, w tym wydawania decyzji, poszerzenia wiedzy z zakresu postępowania koncesyjnego.

¹⁰ Uchwała nr 262/6420/13 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego UM, ze zm.; <https://bip.podkarpackie.pl/index.php/urząd-marszałkowski-2/regulamin-y-organizacja/regulamin-organizacyjny>; Zarządzenie nr 9/2018 Marszałka Województwa Podkarpackiego z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Ochrony Środowiska; Zarządzenie nr 37/2018 Marszałka z dnia 12 kwietnia 2018 r. Zmieniające ww. Zarządzenie; Zarządzenie nr 45/2019 Marszałka z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Ochrony Środowiska; Zarządzenie nr 37/2020 Marszałka z dnia 8 września 2020 w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Ochrony Środowiska; Zarządzenie nr 1/2021 Marszałka z dnia 13 stycznia 2021 r. w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Ochrony Środowiska; Zarządzenie nr 53/2021 Marszałka z dnia 10 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Ochrony Środowiska; Zarządzenie nr 1/2022 Marszałka z dnia 4 stycznia 2022 r. w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Ochrony Środowiska; Zarządzenie nr 78/2022 Marszałka z dnia 28 października 2022 r. w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Ochrony Środowiska.

¹¹ Jeden pracownik kategorii III, drugi V i VII.

(akta kontroli: Tom I str. 175-179, 201-205, 211-213, Tom II str. 209-243)

6. W okresie objętym kontrolą opracowano i wdrożono procedury¹² na uzyskanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, dla których organem koncesyjnym był Marszałek. Procedury określały czas realizacji tych spraw (do jednego miesiąca, sprawy szczególnie skomplikowane do dwóch), wysokość opłaty, termin i miejsce jej wniesienia, a także warunki niezbędne do wydania koncesji. Procedury te opisywały rezultat (wydanie decyzji o udzieleniu koncesji lub o jej odmowie), przedstawiały przebieg procedury wskazując co musi zawierać wniosek o udzielenie koncesji oraz wymagane przy złożeniu wniosku załączniki (w szczególności decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzja zatwierdzająca dokumentację geologiczną, dowód wniesienia opłaty). W procedurze tej określono obowiązki Marszałka w zakresie przekazania decyzji o udzieleniu koncesji (14 dni na przesłanie do PIG od dnia, którym decyzja stała się ostateczna) oraz o umieszczeniu informacji o wydaniu koncesji w publicznie dostępnym wykazie (sprecyzowano jakie dane podlegają ujawnieniu)¹³. Zawarto także informacje o sposobie i terminie wniesienia odwołania. Istotne dla podmiotów ubiegających się o koncesje informacje wynikające z wdrożonych procedur zamieszczone były na stronie BIP Urzędu¹⁴ (np. wymagania dotyczące wniosku, opłaty, miejsca składania dokumentów, tryb odwoławczy).

(akta kontroli: Tom I str. 133-169, 201-205)

7. W Urzędzie w latach 2019-2023, poza kompasem geologicznym nie było wyposażenia technicznego oraz pomiarowego (np. tachimetr, odbiornik GPS), które mogło wspomóc realizację zadań Oddziału w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin. W czterech przypadkach¹⁵ podczas kontroli przeprowadzanych przez pracowników Oddziału uczestniczyli przedstawiciele służby geologicznej, którzy m. in. mogli wykonać potrzebne pomiary.

Na miejsce kontroli, pracownicy udawali się środkami komunikacji publicznej lub samochodami służbowymi Marszałka.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że pracownicy nie zostali wyposażeni w urządzenia techniczne i pomiarowe np. GPS, ponieważ wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin nie należało do kompetencji Marszałka. Ponadto w Oddziale nie było pracowników np. z uprawnieniami geodezyjnymi, a tylko wykonanie pomiarów przez osoby uprawnione mogłoby stanowić niepodważalny dowód w sprawie.

W ocenie Geologa Wojewódzkiego pracowników Oddziału należało wyposażyć w samochód typu SUV (z napędem 4x4), przystosowany do jazdy w trudnych, grząskich warunkach. Ułatwiłoby to poruszanie się kontrolującym w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych, bowiem zakłady takie często obejmują powierzchnie kilkudziesięciu hektarów np. żwirownie, kamieniołomy.

(akta kontroli: Tom I str. 180-187, 211-213)

8. W okresie objętym kontrolą problematyka udzielania koncesji na wydobywanie kopalin, monitorowania warunków udzielanych koncesji, sprawowania nadzoru geologicznego i nielegalnej eksploatacji kopalin nie była przedmiotem kontroli zewnętrznej oraz audytu wewnętrznego.

(akta kontroli: Tom I str. 201-205)

¹² Nr OS-IV.7461.2.2016.RK z dnia 16 maja 2016 r. oraz nr OS-IV.7461.10.2020.RK z dnia 25 maja 2020 r.

¹³ Obowiązek ten realizowano zamieszczając decyzje na stronie: <https://bip.podkarpackie.pl/index.php/71-wojewodztwo/informacja-o-srodowisku>.

¹⁴ <https://bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie/geologia/434-udzielanie-koncesji-na-wydobywanie-kopalin>.

¹⁵ Protokoły kontroli nr: OS-IV.7461.11.2019.AR z dnia 7 listopada 2019 r., OS-IV.7461.15.2019.AR z dnia 12 listopada 2019 r., OS-IV.7461.10.2022.RK z dnia 6 października 2022 r., OS-IV.7461.5.2022.RK z dnia 29 czerwca 2022 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Marszałek zadania organu koncesyjnego wykonywał przy pomocy Geologa Wojewódzkiego, który posiadał do tego odpowiednie kwalifikacje. Udzielanie koncesji oraz ich monitorowanie przypisane zostały Oddziałowi geologii, którego pracownicy mieli właściwe przygotowanie. W Urzędzie rzetelnie opracowano i wdrożono procedury dotyczące wydawania koncesji.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. Marszałek każdorazowo przekazywał PIG dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, czego wymagał przepis art. 152a ust. 4 ustawy prawo geologiczne.

W 141 (na 167) sprawach przekazanie decyzji (o udzieleniu koncesji, wygaśnięciu, cofnięciu, zmianie lub jej przeniesieniu) nastąpiło zgodnie z wymogami § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla¹⁶, tj. w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne. W 26 sprawach (16%) przekazanie to nastąpiło z naruszeniem ww. przepisu. Szczegółowy opis w tym zakresie przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: Tom I str. 214-218, 235-439, Tom II str. 3-12)

2. W Urzędzie opracowano procedurę¹⁷ kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną przepisami ustawy prawo geologiczne. Określała ona m.in. zasady przeprowadzania kontroli oraz opisywała przebieg tego procesu. Załącznikiem do procedury był wzór protokołu kontroli. Zarządzeniem¹⁸ z dnia 16 lutego 2018 r. Marszałek ustanowił wymóg przeprowadzania kontroli według schematu procedury kontroli¹⁹ (regulował także procedurę sporządzania planów kontroli, której opis zawarto w kolejnym punkcie tego obszaru wystąpienia). Schemat kontroli nie został udostępniony na stronie internetowej BIP Urzędu - wymóg wynikający z art. 47 ust. 3 prawo przedsiębiorców. Zarówno procedura kontroli, jak i zarządzenie do którego załącznikiem był schemat kontroli zawierały nieaktualne podstawy prawne, tj. nie uwzględniały wejścia w życie ustawy prawo przedsiębiorców (odnosiły się do uchylonej z dniem 30 kwietnia 2018 r. ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej). Szczegółowy opis w tym zakresie przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: str. Tom I str. 133-169, 206-210, 214-218, 224-234)

3. W Departamencie (w tym dla Oddziału geologii) zagadnienie sporządzania planów kontroli uregulowano w zarządzeniu nr 14/2018 z dnia 16 lutego 2018 r. Zgodnie z § 1 ust. 3 tego zarządzenia w oparciu o przeprowadzone analizy należało opracować plan kontroli do dnia 28 kwietnia danego roku za II, III IV kwartał tego roku kalendarzowego i na I kwartał następnego roku kalendarzowego. W Oddziale analizy

¹⁶ Dz. U. poz. 1469

¹⁷ OS-IV.7461.2.2016.RK z dnia 16 maja 2016 r.

¹⁸ Nr 14/2018 z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przez pracowników Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie analizy prawdopodobieństwa prawa.

¹⁹ Załącznik nr 7 do zarządzenia nr 14/2018.

należało przeprowadzić zgodnie z załącznikiem nr 5 do zarządzenia, tj. według trzech kryteriów²⁰:

- wstępnego - nieprawidłowości w sprawozdawczości;
- bezwzględne - ryzyko nieprawidłowej ilości wydobytej kopaliny, naruszenia warunków koncesji, nieracjonalne gospodarowanie zasobami kopalin;
- dodatkowe np. zerowe wydobycie kopalin, brak danych - zaniechanie działalności, niezgodności w drukach.

Kryteria te były jednolite dla wszystkich przedsiębiorców posiadających koncesję. Przeprowadzone analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej zachowały się tylko dla koncesji, które uwzględniono w planie kontroli.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że analizy takie zostały wykonane dla wszystkich przedsiębiorców posiadających koncesję na wydobywanie kopalin. W aktach zachowały się tylko analizy do koncesji, które zostały wytypowane do kontroli.

Departament sporządził plany kontroli za lata 2019, 2020, 2022. Podmioty, które trafiły do planów, były objęte analizami. Wyniki tych analiz wskazywały na prawdopodobieństwo wystawienia zagrożeń, spełnione były kryteria zakwalifikowania przedsiębiorców do kontroli.

Nie został sporządzony plan kontroli dla Departamentu za 2021 r. Szczegółowy opis w tym zakresie przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: Tom I str. 206-210, 214-218, Tom II str. 40-86)

4. W planach kontroli ujęto 22 podmioty (dziesięć w 2019 r., cztery w 2020 r., osiem w 2022 r.), wobec których był zamiar przeprowadzenia czynności kontrolnych odnośnie wydobywanych kopalin. W okresie objętym kontrolą przeprowadzonych zostało 17 kontroli z planu (dziesięć w 2019 r., dwie w 2020 r. pięć w 2022 r.) oraz trzy doraźne (jedna w 2020 r. i dwie w 2022 r.). Kontrole doraźne były reakcją na informacje od innych organów, np. o pokryciu drogi pyłem skalnym z pojazdów wywożących kruszywo z kamieniołomu, a także o naruszeniu w wyniku robót górniczych pasa ochronnego lub granic obszaru terenu górniczego²¹.

Z powodu trwającej epidemii Covid-19 nie odbyły się dwie kontrole z planu za 2020 r.²². Ponadto nie przeprowadzono trzech kontroli z planu za 2022 r. – szczegółowy opis w tym zakresie zawarto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Odsetek liczby przedsiębiorców mających koncesje, u których przeprowadzono kontrole w stosunku do liczby obowiązujących koncesji na koniec 2019 r. wynosił 6% (160/10), 2020 r. 1,7% (176/3), 2021 r. 0%, 2022 r. 4% (177/7).

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że ilość kontroli wynikała z przeprowadzonych analiz naruszenia prawa. W przeprowadzeniu większej ilości kontroli podmiotów z koncesją ograniczeniem było obciążenie pracowników Oddziału innymi obowiązkami oraz obostrzenia związane z Covid-19.

(akta kontroli: Tom I str. 188-191, 206-210, Tom II str. 40-44, 276-277)

²⁰ Podmiot trafiał do planu kontroli jeżeli kryterium I i II zawierały prawdopodobieństwo 1 x tak lub kryterium III: 2 x tak.

²¹ Pismo Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie nr WSI.500.4.4.2020.MD.7 z sierpnia 2020 r. informujące o pokryciu drogi pyłem skalnym z pojazdów wywożących kruszywo z kamieniołomu; pisma Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Krośnie nr L.dz.17088/06/2022 z dnia 14 czerwca 2022 r. informujące o naruszeniu w wyniku robót górniczych pasa ochronnego oraz granic obszaru i terenu górniczego i nr KRO.910.69.2022.GK z dnia 25 marca 2022 r. informujące o naruszeniu warunków koncesji polegające na prowadzeniu robót górniczych związanych z eksploatacją kopaliny z naruszeniem pasów ochronnych.

²² Notatka służbowa z 14 grudnia 2020 r. oraz z 4 grudnia 2020 r.

5. Przed wszczęciem kontroli, w każdym przypadku przedsiębiorcy byli informowani o zamiarze ich przeprowadzenia, z tym, że w czterech przypadkach kontrole wszczęto przed upływem siedmiu dni od daty doręczenia zawiadomienia – na wniosek przedsiębiorcy²³. Kontrole były przeprowadzane po doręczeniu upoważnienia. Czas trwania kontroli nie przekraczał okresu przewidzianego w art. 55 ustawy prawo przedsiębiorców. Po zakończeniu czynności kontrolnych każdorazowo sporządzony był protokół kontroli, który po jego doręczeniu kończył kontrolę. Protokoły kontroli zawierały niezbędne składowe wynikające z art. 154b ust. 1 ustawy prawo geologiczne, tj. zakres przedmiotowy kontroli, dzień w którym przeprowadzono kontrolę, miejsce, osoby uczestniczące w czynności (i ich charakter), a także ustalenia kontroli oraz pouczenie co do prawa wniesienia zastrzeżeń. Dokumenty związane z kontrolami, m.in. zawiadomienia o wszczęciu kontroli, upoważnienia, protokoły sporządzane były według obowiązujących przepisów – ustawa prawo przedsiębiorców.

(akta kontroli: Tom I str. 192-194, Tom II str. 276-277)

6. W toku prowadzonych przez pracowników Oddziału czynności kontrolnych weryfikowano wydobywanie kopalin, tj. czy odbywało się w wyznaczonych granicach obszaru górniczego.

W ich wyniku stwierdzono jeden przypadek przekroczenia granicy wyznaczonego w koncesji obszaru górniczego (złoże Munina Nadsan)²⁴. Przedsiębiorcę zobowiązano²⁵ do dokonania obmiaru wyrobiska, w tym do ustalenia wielkości powstałego ubytku. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy prawo geologiczne podmiot wezwano do usunięcia naruszenia warunków koncesji, wskazano sposób usunięcia naruszenia²⁶ oraz wyznaczono termin do jego realizacji (do dnia 30 maja 2023 r.). W myśl art. 139 ww. ustawy wobec przedsiębiorcy w decyzji orzeczona została opłata dodatkowa.

W drugiej ze spraw stwierdzono naruszenie wyznaczonego pasa ochronnego (złoże Wólka Podleśna)²⁷. Stosownie do postanowień art. 37 ust. 1 ustawy prawo geologiczne podmiot wezwano do usunięcia naruszenia warunków koncesji, wskazano sposób usunięcia naruszenia²⁸ oraz wyznaczono termin do jego realizacji (do dnia 30 sierpnia 2022 r.).

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że wybór przedsiębiorców do kontroli poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia norm. W tym celu wykorzystywane były m. in. informacje zawarte w zestawieniach zmian zasobów złóż (Z-1) i informacje dotyczące opłaty za wydobyta kopalinę.

(akta kontroli: Tom I str. 206-210, Tom II str. 130-162, 276-277)

7. Po przeprowadzonych kontrolach, które w dwóch przypadkach wykazały naruszenie warunków udzielonych koncesji²⁹ (naruszenie granic wyznaczonego obszaru górniczego złoża Munina Nadsan i naruszenie wyznaczonego pasa ochronnego złoża Wólka Podleśna), przedsiębiorców wezwano do usunięcia uchybień w wyznaczonym terminie³⁰. Podmioty eksploatujące ww. złoża poinformowały o wykonaniu prac ziemnych likwidujących skutki tych zagrożeń.

Marszałek wydał dwie decyzje o cofnięciu koncesji bez odszkodowania (po jednej w roku 2019 i 2020)³¹. Powodem ich wydania było niewnoszenie opłat

²³ OS-IV.7461.21.2020.AR, OS-IV.7461.12.2020.AR, OS-IV.7461.12.2022.AR, OS-IV.7461.9.2022.AR.

²⁴ Protokół kontroli nr OS-IV.7461.7.2022.RK z dnia 8 sierpnia 2022 r. – przekroczenie na długości około 65 m.

²⁵ Postanowienie nr OS-IV.7461.7.2022.RK z dnia 17 października 2022 r.

²⁶ Postanowienie nr OS-IV.7422.7.2022.RK z dnia 15 grudnia 2022 r.

²⁷ Protokół kontroli nr OS-IV.7461.3.2022. RK z dnia 21 czerwca 2022 r.

²⁸ Postanowienie nr OS-IV.7461.3.2022.RK z dnia 4 lipca 2022 r.

²⁹ Protokoły kontroli nr OS-IV.7461.7.2022.RK z dnia 8 sierpnia 2022 r., nr OS-IV.7461.3.2022.RK z dnia 21 czerwca 2022 r.

³⁰ Postanowienia nr OS-IV.7461.7.2022.RK z dnia 15 grudnia 2022 r., nr OS-IV.7461.3.2022.RK z dnia 4 lipca 2022 r.

³¹ OS-IV.7422.35.2019.RK z dnia 7 stycznia 2019 r., OS-IV.7422.32.2019.RK z dnia 3 grudnia 2019 r.

eksploatacyjnych. Przed cofnięciem koncesji na mocy art. 37 ust. 1 prawo geologiczne, organ koncesyjny wyznaczył termin do usunięcia stwierdzonych naruszeń. Wydane w tym zakresie postanowienia nie wywołały zamierzonej reakcji. Ponadto w jednym przypadku wydana została decyzja umarzająca takie postępowanie (cofnięcia koncesji). W tym przypadku po wezwaniu do wniesienia opłaty, przedsiębiorca w wyznaczonym terminie dokonał wpłaty zaległej opłaty eksploatacyjnej³².

(akta kontroli: Tom I str. 235-245, Tom II str. 130-135, 177-181, 189-208)

8. W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał jedną decyzję³³ stwierdzającą rażące naruszenie warunków określonych w koncesji. Za takie uznano prowadzenie robót górniczych poza granicami obszaru górniczego, w ten sposób ze złoża wydobyte zostało 5.010,77 ton (2.444,28 m³) kopaliny towarzyszącej (gliny pylastej). Opłata dodatkowa w kwocie 8.644 zł była prawidłowo wyliczona (zastosowano odpowiednią stawkę obowiązującą w dniu wszczęcia postępowania³⁴ i we właściwej wysokości). Przed upływem wymaganego terminu określonego w art. 139 ust. 5 prawo geologiczne, przedsiębiorca dokonał wpłaty opłaty dodatkowej, a dowód jej wniesienia przedstawił w Urzędzie.

(akta kontroli: Tom I str. 195, Tom II str. 154-162)

9. W okresie objętym kontrolą, Marszałek wydawał jedną decyzję³⁵ stwierdzającą naruszenie warunków określonych w koncesji, której nadany został rygor natychmiastowej wykonalności. Powodem jej wydania było naruszenie robotami górniczymi granic pasa ochronnego o szerokości 50m od wód płynących (rzeki). W trzech przypadkach pomimo stwierdzenia wykonywania działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji (dotyczy eksploatacji złóż Munina Nadsan, Wólka Podleśna, Wietlin I) nie zostały wydane decyzje o których mowa w art. 159 ust. 1 pkt. 1 ustawy prawo geologiczne - podlegają rygorowi natychmiastowej wykonalności.

W dwóch ww. sprawach wydane zostały postanowienia³⁶ (na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy prawo geologiczne) wzywające do usunięcia naruszeń warunków koncesji. Określony w nich został termin i sposób działania dla przedsiębiorców. W uzasadnieniach wskazano, że niewykonanie obowiązków z postanowień może skutkować cofnięciem koncesji. Odnośnie eksploatacji złoża Wietlin I, pomimo posiadania informacji o naruszeniu warunków określonych dla tej koncesji (pismo Dyrektora UOG w Krośnie z dnia 31 maja 2022 r.) nie podjęto działań w tym zakresie. Szczegółowy opis zawarto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: Tom I str. 219-223, Tom II str. 87-153, 163-188,)

10. Decyzje o cofnięciu koncesji oraz ich wygaszeniu były przekazywane do organów nadzoru górniczego o których mowa w art. 164 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo geologiczne. W Urzędzie nie gromadzono informacji na temat kontynuowania działalności przez podmioty, którym cofnięto lub wygaszono koncesje. Nie podejmowano także weryfikacji zaprzestania wydobywania kopaliny przez te podmioty.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że decyzje wygaszające lub cofające koncesje przekazywane były do organów nadzoru górniczego (w Krośnie i Kielcach). To one sprawowały nadzór i kontrole nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie likwidacji zakładów górniczych, w tym rekultywacji gruntów po takiej działalności. Zakres i sposób wykonania obowiązków m. in. dotyczący ochrony

³² OS-IV.7422.33.2019.RK z dnia 18 grudnia 2019 r. – złożo Sieniawa.

³³ Nr OS-IV.7461.7.2022.RK z dnia 16 stycznia 2023 r.: opłata dodatkowa w wysokości 8.644,00 zł (5*50%*0,69 (zł/t)*5010,77 (ton).

³⁴ Pismo nr OS-IV.7461.2022.RK z dnia 23 czerwca 2022 r.

³⁵ Nr OS-IV.7461.8.2019.RK z dnia 26 marca 2019 r. – dotyczy złoża Wilcza Wola.

³⁶ OS-IV.7422.7.2022.RK z dnia 15 grudnia 2022 r., OS-IV.7461.3.2022.RK z dnia 4 lipca 2022 r.

środowiska i likwidacji zakładu ustalany był w planach ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Nadzór nad tymi działaniami sprawowały właściwe organy nadzoru górniczego.

(akta kontroli: Tom I str. 196-200, 219-223, 235-245)

11. Spośród 30 badanych spraw w zakresie obowiązku wynikającego z art. 101 ust. 8 ustawy prawo geologiczne, ustalono, że przedsiębiorcy składali informacje o zmianach zasobu złoża (Z-1). W trzech przypadkach informacje te złożone zostały po wymaganym terminie (do 15 marca) i były następstwem wezwań organu koncesyjnego³⁷. Wezwania zawierały pouczenie o skutkach niedopełnienia obowiązku w zakresie braku tej informacji tj. o karze grzywny przewidzianej w art. 183 ustawy prawo geologiczne.

Przekazywane w zestawieniach Z-1 dane pracownicy Oddziału wprowadzali do arkuszy kalkulacyjnych, a następnie analizowali. Ww. umożliwiała m.in. roczne porównanie stanu zasobów złoża oraz ilości wydobytej kopaliny. W trzech przypadkach przedsiębiorcy złożyli wyjaśnienia do składanych informacji, które dotyczyły ubytków powstałych przy eksploatacji złóż³⁸.

(akta kontroli: Tom I str. 219-223, Tom II str. 18-39, 275)

12. W Departamencie opracowana została procedura kontroli poprawności sporządzania informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę³⁹. Określała ona m. in. zasady sprawdzenia kwoty opłaty ustalonej przez przedsiębiorcę z wielkością wyliczoną przez program kalkulacyjny, weryfikację wielkości wpłaconych kwot, ustalenie czy wpłata nastąpiła w ustawowym terminie. Ponadto regulowała przebieg procesu w przypadku braku wniesienia opłaty eksploatacyjnej, np. sporządzenie wykazu koncesji dla których nie wpłynęła informacja o wpłacie. Określała czynności, które należało podjąć wobec takiego przedsiębiorcy.

Procedura zawierała wymóg przygotowania wykazu koncesji, dla których nie wpłynęła informacja dotycząca opłaty. Wykazy takie były sporządzane, zawierały m. in. informację o wystosowaniu wezwań do tych podmiotów. W 2019 r. uwzględniono w nich 35 podmiotów, w 2020 r. 43, w 2021 r. 28, a w 2022 r. 39. Ilość wydobytej kopaliny była weryfikowana w trakcie prowadzonych kontroli, którą obejmowano podmioty poddane analizie, np. z zerowym wydobywaniem, wykazujące rok do roku duże różnice w wydobywaniu lub wysokie straty.

W wyniku analizy 40 informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę, ustalono, że cztery z nich wpłynęły do Urzędu po wymaganym terminie - określonym w art. 137 ust. 3 ustawy prawo geologiczne. Z tym, że w trzech przypadkach opóźnienie to wynosiło zaledwie kilka dni⁴⁰. W ostatniej ze spraw wobec braku złożenia wymaganej informacji, w dniu 24 marca 2022 r. (termin do 31 stycznia 2022 r.) organ koncesyjny wystosował wezwanie do jej złożenia (opłata wniesiona w wymaganym terminie w dniu 26 stycznia 2022 r.)⁴¹. W odpowiedzi podmiot złożył informację w dniu 24 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli: Tom nr I str. 170-171, 219-223, Tom II str. 22-23, 87-93)

13. W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał 133 decyzje określające wysokość należnej wpłaty na łączną kwotę 3.553.318 zł (25 decyzji w 2019 r. na kwotę 791.115 zł; 29 w 2020 r. na kwotę 1.280.684 zł, 33 w 2021 r. na kwotę 520.331 zł i 46 w 2022 r. na kwotę 961.188 zł).

³⁷ Dotyczy złóż: Huczvice, Zapalów-Polanka I, Dąbrówka I.

³⁸ Złóża: Jaworze Górne, Lipowica II, Pustków.

³⁹ OS-IV.7461.2.2016.RK z dnia 16 maja 2016 r.

⁴⁰ Data złożenia 4 i 7 lutego 2022 r. (termin do złożenia 31 stycznia 2022 r.), 6 lutego 2023 r. (termin 31 stycznia 2023 r.).

⁴¹ Wezwanie OS-IV.7463.1.172.2022.RK.

Spośród 40 badanych spraw (po 5 z każdego półrocza lat 2019-2022) w pięciu⁴² przypadkach stwierdzono, że opłata eksploatacyjna nie została wpłacona w wymaganym terminie, a w dwóch wykazano (i wpłacono) opłatę w niewłaściwej wysokości⁴³. W każdej z tych spraw organ koncesyjny wydał zgodnie z art. 138 ustawy prawo geologiczne decyzje określającą wysokość należnej opłaty, stosując odpowiednią stawkę.

(akta kontroli: Tom II str. 13-17, 22-23)

14. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące eksploatacji kopalin. Wpłynęło jedno zawiadomienie o prowadzeniu eksploatacji piasków i żwirów bez koncesji, szczegółowy opis w tym zakresie przedstawiony został w pkt 16 niniejszego obszaru wystąpienia.

(akta kontroli: Tom I str. 206-210)

15. W Urzędzie nie podejmowano z własnej inicjatywy działań zmierzających do ujawniania przypadków nielegalnej eksploatacji złóż.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że takie działania nie wynikają z zakresu właściwości rzeczowej administracji geologicznej.

(akta kontroli: Tom I str. 206-210)

16. W latach 2019-2023 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło jedno zawiadomienie o prowadzeniu eksploatacji piasków i żwirów bez koncesji⁴⁴. W dniu 29 września 2020 r. (po siedmiu dniach od jej uzyskania) informacja ta została przekazana do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Krośnie⁴⁵, tj. właściwego organu nadzoru górniczego dla działalności bez wymaganej koncesji, uprawnionego do nałożenia sankcji w postaci opłaty podwyższonej – zgodnie z art. 140 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy prawa geologicznego.

(akta kontroli: Tom I str. 206-210, Tom II str. 270-274)

17. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków w których Marszałek posiadał informacje o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin i o których nie powiadamiał właściwych organów.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że działania mające na celu likwidację miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin i przywrócenie ich do stanu pierwotnego nie są we własności rzeczowej administracji geologicznej.

(akta kontroli: Tom I str. 206-210)

18. Urząd nie podejmował działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że działania takie nie wynikają z zakresu właściwości rzeczowej administracji geologicznej.

(akta kontroli: Tom I str. 219-223)

19. Marszałek nie zawierał porozumień, umów z innymi podmiotami w celu przeciwdziałaniu i wykrywaniu nielegalnemu wydobyciu kopalin.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że nie współpracowano z innymi organami i instytucjami w tym zakresie, ponieważ nie należy to do kompetencji Marszałka. Wyjaśnił, że uprawnienia do nakładania opłaty podwyższonej w przypadku działalności wykonywanej np. bez wymaganej koncesji leżą w gestii organu nadzoru górniczego.

⁴² Złoża: Nisko za II półrocze 2019, Nisko I za I półrocze 2020 r., Nisko za I półrocze 2020 r., Nisko I za II półrocze 2020 r., Kończyce za II półrocze 2020 r.

⁴³ Złoża: Gniewczyzna Tryniecka (za II półrocze 2019 r. wykazano 109.219 zamiast 123.948 zł), Pustków (za I półrocze 2022 r. wykazano 126.322 zł zamiast 128.180 zł).

⁴⁴ Pismo Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie nr WOOŚ.4221.17.5.2020.AT.14 z dnia 18 września 2020 r.

⁴⁵ Pismo nr OS-IV.7461.13.2020.RK z dnia 29 września 2020 r.

(akta kontroli: Tom I str. 26-210)

20. Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że do okresu pandemii spowodowanej Covid-19 nie było problemów związanych ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny. Praca zdalna pracowników oraz obawy ich i przedsiębiorców przed zachorowaniem na Covid-19 utrudniał prace w terenie, w tym prowadzenie kontroli.

(akta kontroli str. Tom I str. 206-210)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 26 sprawach (ze 167) przekazanie decyzji o:

- udzieleniu koncesji⁴⁶ – 13 szt.,
- wygaśnięciu koncesji⁴⁷ – 2 szt.,
- zmianie lub jej przeniesieniu⁴⁸ - 10 szt.,
- cofnięciu koncesji⁴⁹- 1 szt.,

nastąpiło z przekroczeniem terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Organ koncesyjny zobowiązany był przekazać prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne. W siedemnastu sprawach przekroczenie to wynosiło do 50 dni, w sześciu pomiędzy 51 a 180 dni, a w trzech wyniosło odpowiednio 521 dni, 6225 i 382 dni. Z tym że w ostatnich dwóch sprawach przekazanie do PIG decyzji o wygaszeniu koncesji nastąpiło w dniu 21 marca 2023 r., tj. w trakcie przedmiotowej kontroli.

Skutkiem powyższego państwa służba geologiczna prowadziła rejestr – obowiązek ustawowy wynikający z art. 162 ust. 1 pkt 8 ustawa prawo geologiczne, który zawierał nieaktualne dane.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że przekazywanie decyzji po wymaganym terminie było skutkiem przeoczenia, a także znacznego obciążenia pracowników Oddziału innymi obowiązkami w prowadzonych postępowaniach. Wyjaśnił, że w celu wyeliminowania tego typu przypadków polecił zmianę procedury udzielania koncesji.

(akta kontroli: Tom I str. 214-218, 235-388, Tom II str. 3-12, Wyjaśnienia nr 4)

2. W jedenastu sprawach⁵⁰ (na 36) decyzje o stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji były wydawane po 180 dniach od upływu terminu wygaśnięcia koncesji, działanie takie należało uznać za nierzetelne. W trzech sprawach⁵¹ decyzje takie zostały wydane w trakcie prowadzonej kontroli, od wygaśnięcia koncesji do czasu ich wydania upłynęło odpowiednio 434, 138, 434 dni. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy prawo geologiczne koncesja wygasa z upływem czasu, na jaki została udzielona. W myśl ust. 2 ww. przepisu organ koncesyjny stwierdza wygaśnięcie koncesji w drodze decyzji. Przepis ten nie zawierał wprawdzie terminu w którym organ koncesyjny

⁴⁶ Nr OS-IV.7422.10.2021.AR – złożo Zalesie Gorzyckie – Wryk, OS-IV.7422.34.2022.AR – złożo Jaworze górne I, OS-IV.7422.15.2022.AR – złożo Łodzina San, OS-IV.7422.43.2022.AR – złożo Rudawka Rymanowska IG-1, OS-IV.7422.23.2021.AR – złożo Bielowy, OS-IV.7422.48.2020.AR – złożo Błażkowa I, OS-IV.7422.12.2020.AR – złożo Milcza Zachód, OS-IV.7422.40.2019.AR – złożo Hurko I, OS-IV.7422.38.2021.RK – złożo Mrowla-Gieroń, OS-IV.7422.41.2019.RK – złożo Szufnarowa, OS-IV.7422.38.2029.RK – złożo Nowe Śierakośce, OS-IV.7422.30.2019.RK – złożo Gniewczyzna, OS-IV.7422.33.2020.WZ – złożo Strzegocice Zalew.

⁴⁷ Nr OS-IV.7422.40.2021.RK – złożo Nisko, OS-IV.7422.41.2021.RK – złożo Nisko I.

⁴⁸ Nr OS-IV.7422.46.2018.AR – złożo Komańcza-Jawornik, OS-IV.7422.11.2019.AR – złożo Gniewczyzna Łąćcucka I, OS-IV.7422.42.2020.TG – złożo, Hurko I, OS-IV.7422.27.2020.RK – złożo Leżajsk, OS-IV.7422.43.2022.RK – złożo Gniewczyzna Tryniecka, OS-IV.7422.17.2022.RK – złożo Huczvice, OS-IV.7422.16.2019.AR – złożo Gniewczyzna Łąćcucka, OS-IV.7422.49.2019.AR – złożo Łodzina San, OS-IV.7422.43.2020.AR – złożo Wróblowa I, OS-IV.7422.43.2021.AR – złożo Jaworze Górne.

⁴⁹ Nr OS-IV.7422.32.2019.RK złożo Hadykówka.

⁵⁰ Nr: OS-IV.7422.32.2022.AR, OS-IV.7422.24.2022.RK, OS-IV.7422.32.2021.TG, OS-IV.7422.50.2022.TG, OS-IV.7422.37.2021.TG, OS-IV.7422.36.2021.TG, OS-IV.7422.35.2021.TG, OS-IV.7422.33.2021.TG, OS-IV.7422.34.2021.TG, OS-IV.7422.13.2023.TG, OS-IV.7422.14.2023.TG.

⁵¹ OS-IV.7422.13.2023.TG, OS-IV.7422.14.2023.TG, OS-IV.7422.12.2023.TG.

powinien był to zrobić, jednakże koncesja to uprawnienie terminowe, które po upływie czasu wygasa. Do wyeliminowania koncesji z porządku prawnego wymagana była decyzja - podstawa dokonania wpisu do księgi rejestrowej prowadzonej przez PIG (§3 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia).

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że przepis art. 38 ust. 2 ustawy prawo geologiczne nie wskazuje terminu w jakim decyzja ta ma być wydana. Wyjaśnił, że do Urzędu nie wpływały monity od PIG odnośnie nieprzekazywania takich decyzji.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ww. ustawy kopie decyzji powinny być niezwłocznie przekazywane do PIG. Rozwiązanie to zdaniem NIK ma na celu stworzenie systemu informowania się organów, a także zapewniać aktualną informację o udzielonych koncesjach. Ponadto wygaśnięcie koncesji nie powoduje automatycznego wygaśnięcia obowiązku zabezpieczenia, termin wygaśnięcia zabezpieczenia wyznacza decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji. Zatem przedłużanie w czasie wydania takiej decyzji wydłuża termin zwrotu wpłaconego zabezpieczenia.

(akta kontroli: Tom I str. 214-218, 381-439, Tom II str. 11-12)

3. Ogólny schemat procedur kontroli nie został zamieszczony na stronie internetowej BIP Urzędu, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy prawo przedsiębiorców. Ponadto obowiązujący w urzędzie schemat nie został zaktualizowany po wprowadzeniu ustawy prawo przedsiębiorców – zawierał nieobowiązujące przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności art. 78a ust. 1, art. 79 ust. 2 tej ustawy. Także zarządzenie nr 14/2018 Marszałka, do którego załącznikiem był ww. schemat oraz procedura kontroli wskazywały na już nieobowiązujące przepisy.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że schemat kontroli przez przeoczenie nie został zamieszczony na stronie BIP Urzędu. Wynikało to z faktu, że schemat ten był załącznikiem do wewnętrznych procedur (zarządzenie nr 14/2018), do których nie było wymogu publikacji. Wyjaśnił, że Departament podjął działania mające na celu zamieszczenie go na stronie BIP Urzędu. Podjęte zostały także działania w zakresie aktualizacji przepisów prawa.

Zarządzeniem⁵² nr 36/2023 z dnia 29 marca 2023 Marszałek określił sposób przeprowadzenia analizy podmiotów do kontroli (uchylono zarządzenie nr 14/2018), w którym uwzględniano obowiązujące przepisy wynikające z prawa przedsiębiorców. Schemat kontroli został opublikowany na stronie BIP Urzędu w trakcie prowadzonej kontroli NIK, tj. w dniu 30 marca 2023 r.

(akta kontroli: Tom I str. 133-169, 206-210, 214-218, 224-234)

4. Urząd nie przeprowadził analiz naruszenia prawa w zakresie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin oraz nie opracował na tej podstawie planu kontroli za 2021 r. dla Departamentu. Zgodnie z § 1 ust. 3 zarządzenia Marszałka nr 14/2018 z dnia 16 lutego 2018 r. należało w oparciu o przeprowadzone analizy opracować projekt planu kontroli (według załącznika nr 6), w terminie do dnia 28 kwietnia 2021 r. Następnie plan ten do 30 kwietnia 2021 r. wymagał zatwierdzenia przez Dyrektora Departamentu (lub jego Zastępcę) - § 1 ust. 4 ww. zarządzenia. Brak analiz skutkowało niewytypowaniem jednostek do planu kontroli. Skutkiem tego w 2021 r. pracownicy Oddziału nie przeprowadzili żadnej planowej kontroli.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że plan taki nie został opracowany, nie były przeprowadzane także analizy do jego opracowania. Powodem tego była trwająca

⁵² W sprawie planowania i przeprowadzania kontroli w Departamencie Ochrony Środowiska.

epidemia Covid-19 i świadczenie pracy przez pracowników Oddziału w formie zdalnej. Wyjaśnił, że w tym czasie w Departamencie nie były prowadzone żadne kontrole.

Zdaniem NIK, pomimo trwającej epidemii należało przeprowadzić analizy i na ich podstawie opracować plan kontroli. Plan taki opracowywany był na przyszłość - najbliższe 12 m-cy. Nie było wiadomym kiedy epidemia i obostrzenia z nią związane ustąpią. Brak przeprowadzenia analiz pozbawił organ koncesyjny informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w działalności podmiotów posiadających koncesje, a tym samym podjęcie wobec nich innych czynności kontrolnych.

(akta kontroli: Tom I str. 133-169, 206-210, 214-218, Tom II str. 40-44)

5. Nie przeprowadzono trzech kontroli (z ośmiu zaplanowanych) ujętych w planie kontroli za 2022 r. dla Oddziału, tj. poz. 25 w planie na II kwartał 2022 r., poz. 28 i 30 w planie na III kwartał 2022 r.⁵³ W oparciu o analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa sporządzony został projekt planu kontroli o którym mowa w § 1 pkt 3 zarządzenia Marszałka nr 14/2018 z dnia 16 lutego 2018 r. Plan został zatwierdzony do realizacji przez Dyrektora Departamentu. Pomimo to nie został on w pełni zrealizowany przez pracowników Oddziału. Kontrola planowana na II kwartał 2022 r. nie odbyła się z uwagi na prywatne okoliczności kontrolującego⁵⁴ (pomimo, że do kontroli upoważnienia otrzymało dwóch pracowników). Pozostałych kontroli nie przeprowadzono w III kwartale 2022 r. z powodu nieobecności przedsiębiorcy w czasie kiedy dostępny był samochód służbowy oraz z uwagi na brak kontaktu z przedsiębiorcą (po doręczeniu zawiadomienia o planowanej kontroli)⁵⁵.

Skutkiem tego nie zweryfikowano w kontroli czy ryzyka zagrożeń, które wykazano w analizie faktycznie wystąpiły, np. nieprawidłowa ilość wydobytej kopaliny, nieracjonalne gospodarowanie złożem.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że kontrole wobec tych podmiotów nie odbyły się i zostaną wykonane w bieżącym roku.

W ocenie NIK, wskazane powody nieprzeprowadzenia kontroli były przejściowe, po ich ustąpieniu należało podjąć czynności kontrolne. Tym bardziej, że organ nadzoru górniczego stwierdził naruszenie warunków koncesji przy eksploatacji złoża Wietlin I.

(akta kontroli: Tom I str. 214-218, Tom II str. 40-44, 94-114)

6. W trzech przypadkach nie zostały wydane decyzje o których mowa w art. 159 ustawy prawo geologiczne, pomimo stwierdzenia, że działalność określona tą ustawą wykonywana była z naruszeniem warunków określonych w koncesji. Zgodnie z ust. 1 ww. przepisu organ koncesyjny wstrzymuje działalność, nakazuje niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień lub nakazuje doprowadzenie środowiska do należytego stanu (w razie potrzeby). Decyzje takie podlegają rygorowi natychmiastowej wykonalności (art. 159 ust. 2 ustawy prawo geologiczne). W dwóch przypadkach (dotyczy złóż „Munina Nadsan”, „Wólka Podleśna”) po stwierdzeniu naruszenia pasa ochronnego Marszałek wydał postanowienia wzywające do usunięcia tych naruszeń, informując jednocześnie o perspektywie cofnięcia udzielonych koncesji⁵⁶. W przypadku złoża „Wietlin I” nie wydano takiego postanowienia.

⁵³ Złóża: Wietlin I, Markowizna-Szot, Mielec-Szydłowiec.

⁵⁴ Notatka służbowa z dnia 4 lipca 2022 r.

⁵⁵ Notatki służbowe z dnia 10 listopada 2022 r. oraz z dnia 4 listopada 2022 r.

⁵⁶ Nr OS-IV.7461.3.2022.RK z dnia 4 lipca 2022 r., nr OS-IV.7422.7.2022.RK z dnia 15 grudnia 2022 r. - wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy prawo geologiczne,

W decyzji udzielającej koncesji⁵⁷ na wydobycie piasku ze złoża „Wietlin I” ustalono, że zasoby kruszywa do wydobycia określono w *Projekcie zagospodarowania złoża*. Dokument ten konkretyzował, że eksploatacja prowadzona będzie w granicach złoża z wyłączeniem pasów ochronnych. Wobec podmiotu prowadzącego eksploatację tego złoża, organ nadzoru górnictwa wydał decyzje nakazującą wstrzymanie prowadzenia robót górnictwa oraz decyzje nakazującą odbudowę naruszonego pasa ochronnego⁵⁸.

Geolog Wojewódzki wyjaśnił, że odtworzenie pasów ochronnych jest czynnością wymagająca czasu i zaangażowania środków technicznych, z tego powodu na podstawie art. 37 ustawy prawo geologiczne wzywano przedsiębiorców do usunięcia naruszeń. Ponadto odnośnie złoża „Munina Nadsan” decyzje wydał organ nadzoru górnictwa o wstrzymaniu ruchu zakładu oraz decyzję nakazującą odbudować naruszone robotami górnictwa pasy ochronne. Do złoża „Wólka Podleśna” wydana została decyzja nakazująca odbudowę naruszonego robotami górnictwa pasa ochronnego. Wyjaśnił, że odnośnie złoża Wietlin I planowana była kontrola, która nie doszła do skutku. Przy eksploatacji tego złoża działania podjął już organ nadzoru górnictwa, tym samym uznał, że zostały podjęte środki prawne w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

W ocenie NIK organ koncesyjny winien używać wszelkich dostępnych środków prawnych nakazujących przedsiębiorcy ograniczenie, zaprzestanie lub usunięcie stwierdzonych naruszeń, w tym np. decyzji nakazujących niezwłoczne usunięcie stwierdzonych naruszeń, które mają rygor natychmiastowej wykonalności. Ustawodawca przewidział w tym zakresie obowiązki zarówno dla organów koncesyjnych jak i nadzoru górnictwa. Zdaniem NIK cofnięcie koncesji przewidziane w art. 37 ust. 2 ustawy prawo geologiczne powinno być traktowane jako środek ostateczny.

(akta kontroli: Tom I str. 219-223, Tom II str. 94-153, 163-188, 209-214)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek realizował zadania przypisane organom administracji geologicznej, w tym celu opracował procedury kontroli przedsiębiorców oraz opłat eksploatacyjnych. Schemat tych procedur kontroli nie został opublikowany na stronie BIP Urzędu, co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 3 ustawy prawo przedsiębiorców. Typowanie zakładów do kontroli prowadzone było po dokonanej analizie, poza rokiem 2021 r., kiedy to z powodu pandemii nie wykonano takich analiz oraz nie opracowano planu kontroli. Zdaniem NIK nieduża była także ilość przeprowadzonych kontroli, która w okresie objętym kontrolą wynosiła od 1,7% do 6% w stosunku do liczby obowiązujących koncesji, a w roku 2021 nie przeprowadzono żadnej tego typu kontroli.

Marszałek realizował obowiązek przekazywania do PIG dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górnictwa, ale w 16% spraw odbywało się to z przekroczeniem wymaganego terminu. Ponad 30% postępowań w sprawie wydania decyzji o wygaszeniu koncesji na eksploatację kopalni ze złóż, dla których upłynął termin obowiązywania zakończonych zostało po upływie 180 dni od wygaśnięcia koncesji.

Marszałek nie podejmował z własnej inicjatywy działań zmierzających do ujawniania przypadków nielegalnej eksploatacji złóż, jednak przekazywał właściwym organom informacje w tym zakresie. Marszałek współpracował z właściwym organem nadzoru górnictwa.

⁵⁷ OS-IV.7422.26.2017.WZ z dnia 31 lipca 2017 r.

⁵⁸ Nr 6/2022/TZ z dnia 18 maja 2022 r. i nr 8/2022/TZ z dnia 31 maja 2022 r.

IV. Uwagi i wnioski

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

1. Podjęcie działań mających na celu terminowe przekazywanie ostatecznych decyzji do rejestru obszarów górniczych.
2. Podejmowanie bez zbędnej zwłoki postępowań w sprawie wydania decyzji o wygaszeniu koncesji na eksploatację kopalni ze złóż, dla których upłynął termin obowiązywania.
3. Podjęcie działań w przypadku stwierdzenia, że podmioty prowadziły eksploatację złóż z naruszeniem warunków określonych w koncesji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. 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.

Rzeszów, dnia 28 kwietnia 2023 r.

Kontroler

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Karol Łęcki
Główny specjalista k. p.

Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/