



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.005.03.2023

Pan
Jerzy Zbigniew Sudół
Starosta
Powiatu Tarnobrzeskiego
ul. 1 Maja 4
39 – 400 Tarnobrzeg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Tarnobrzegu, 39 – 400 Tarnobrzeg ul. 1 Maja 4 (dalej Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jerzy Zbigniew Sudoł – Starosta Powiatu Tarnobrzieskiego od 19.11.2018 r. (dalej Starosta) (akta kontroli, str. 1-2)
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 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/70/2023 z 06.03.2023 r. (akta kontroli, str. 3-4)

¹Ustawa z dnia 23.12.1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), dalej ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kontrola wykazała, że w Starostwie nie został uwzględniony w uregulowaniach wewnętrznych zespół zadań związanych z monitorowaniem warunków udzielonych koncesji, czy wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnemu wydobyciu kopalin, również takich zadań nie powierzono żadnemu z pracowników Starostwa. Przejawem pozytywnym w działalności Starostwa w tym zakresie pozostaje fakt zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanego pracownika na stanowisku geologa powiatowego.

W kontroli stwierdzono, że w Starostwie – w okresie objętym kontrolą - nieopracowano i nieudostępniano na stronie BIP urzędu procedur kontroli przedsiębiorców oraz nieprzeprowadzono kontroli dotyczących prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji. Skutkiem tego m.in. nie dokonywano weryfikacji faktycznego wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w udzielonej koncesji, nie weryfikowano danych przedstawionych przez przedsiębiorców w przedkładanych informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny, a także nie weryfikowano faktycznego zaprzestania wydobycia kopalin np. po wygaśnięciu koncesji.

Starostwo prawidłowo egzekwowało od przedsiębiorców wywiązywania się z obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny i weryfikowało poprawność wyliczonych w nich wysokości opłat eksploatacyjnych.

Na uwagę zasługują stwierdzone przypadki: niewydania decyzji administracyjnych stwierdzających wygaśnięcie koncesji będących dokumentami stanowiącymi podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, nieterminowego przekazywania do PIG dokumentów dotyczących wpisu do rejestru obszarów górniczych, bądź przekazywanie tych dokumentów przed upływem terminu, w którym decyzje stały się ostateczne.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, w Starostwie ogółem:
 - obowiązywało 135 koncesji (w tym w poszczególnych latach 2019 – 2023 (1 marca): 28, 28, 28, 26 i 25),
 - przyjęto wpływ 13 wniosków o udzielenie koncesji (w poszczególnych latach: 2, 2, 8, 1 i 0),
 - wydano 8 koncesji (w poszczególnych latach: 2, 1, 4, 1 i 0),
 - trzykrotnie odmówiono wydania koncesji (w poszczególnych latach: 0, 0, 3, 0 i 0),
 - wydano 11 decyzji w sprawach zmiany lub przeniesienia koncesji (w poszczególnych latach: 6, 0, 4, 1 i 0),
 - 14 koncesji uległo wygaszeniu (w poszczególnych latach: 5, 0, 7, 2 i 0),
 - nie wystąpił przypadek cofnięcia koncesji.

(akta kontroli, str. 5)

2-3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie była zatrudniona³ geolog, na podstawie umowy o pracę na czas nie określony, w wymiarze pełnego etatu. Osoba zajmująca stanowisko geologa:

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

- a) posiadała następujące kwalifikacje:
- dyplom mgr inż. na kierunku inżynieria środowiska w zakresie ochrony środowiska w przemyśle,
 - dyplom mgr inż. na kierunku górnictwo i geologia w zakresie geodezji górniczej, oraz
 - studia podyplomowe w zakresie geologii górniczej,
- b) nie posiadała uprawnień do wykonywania prac geologicznych,
- c) według stanu w dniu, w którym rozpoczęła pełnienie funkcji geologa powiatowego (tj. 01.07.2012 r.) miała 4 lata, 11 m-cy i 21 dni stażu pracy w administracji publicznej oraz 1 rok i 11 m-cy stażu pracy w przedsiębiorstwie budowlano-geodezyjnym na stanowisku geodety.

(akta kontroli, str. 6-15)

4-5. W Starostwie, zadania związane z udzielaniem koncesji na wydobycie kopalin:

- były realizowane w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa przez jednego pracownika merytorycznego, zatrudnionego na stanowisku Geologa Powiatowego (dalej geolog), który podlegał bezpośrednio pod Starostę. Organizacja tych zadań przewidywała, że wszelkie dokumenty sporządzone przez geologa (decyzje administracyjne, pisma) zatwierdzał działający z upoważnienia Starosty – Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa,
- wykazane zarówno w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa, jak i w zakresie zadań i czynności określonych dla geologa, nie wyrażały wprost (werbalnie): monitorowania przestrzegania warunków koncesji oraz działań (czynności) mających na celu przeciwdziałanie wydobyciu kopalin z naruszeniem warunków koncesji.

W wyjaśnieniu Starosta podał m.in., że pracownik Starostwa zatrudniony na stanowisku geologa był odpowiedzialny za monitorowanie przestrzegania warunków koncesji, ponieważ jego zakres czynności i obowiązków przywoływał realizację wszystkich zadań przewidzianych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Wymieniony w tym dokumencie jego zakres obowiązków jest katalogiem otwartym, co oznacza, że pozostałe zadania określone w cytowanej ustawie, również go dotyczą.

(akta kontroli, str. 5, 8-74, 167-172)

W latach 2019 – 2022, geolog w Starostwie czterokrotnie⁴ uczestniczyła w trzech formach spotkań edukacyjnych: dwukrotnie w szkoleniach, jeden raz w formie warsztatu i jeden raz w konferencji, które tematycznie dotyczyły procedur administracyjnych w postępowaniach wynikających z przepisów prawa geologicznego i górniczego.

Starosta nadmienił, że lata 2020-2022 to lata pandemiczne, gdzie wiele instytucji szkoleniowych zawiesiło swą działalność.

Geolog w złożonym wyjaśnieniu podała m.in., że dostrzega potrzebę podniesienia kompetencji dotyczących monitorowania przestrzegania warunków koncesji oraz wykrywania nielegalnego wydobycia kopalin, wobec czego zgłasza takie potrzeby pracodawcy.

(akta kontroli, str. 6, 21-43)

6. W Starostwie nie opracowano i nie wdrażano procedury dotyczącej wydawania koncesji, monitorowania przestrzegania warunków udzielonych koncesji, czy też nadzoru geologicznego.

³ Od dnia 01.07.2012 r.

⁴ Gdzie organizatorem trzech form (warsztatu, szkolenia i konferencji) był Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy.

Starosta wyjaśnił, że w realizacji powyższych zadań stosowano m.in. ustawę prawo geologiczne i górnictwo⁵ i Kodeks postępowania administracyjnego⁶ oraz, że *innych procedur (zasad) nie wypracowano.*

(akta kontroli, str. 21-28)

7. W okresie objętym kontrolą, Starostwo nie było wyposażone w narzędzia techniczne⁷, informatyczne oraz instrumenty pomiarowe wspomagające realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobycie kopalin, ich monitorowaniem oraz innymi działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalin.

Starosta podał m.in., że skoro nadzór geologiczny jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, to właściwym było by wyposażenie stanowiska geologa, ze środków dotacji w podstawowy sprzęt do kontroli powierzchni obszaru górnictwa.

(akta kontroli, str. 21-28, 127)

8. W okresie objętym kontrolą podmioty zewnętrzne oraz wewnętrzne komórki kontrolne/audytowe nie przeprowadzały kontroli dotyczącej udzielania koncesji na wydobywanie kopalin, monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz sprawowania nadzoru geologicznego, czy też nielegalnej eksploatacji kopalin.

(akta kontroli, str. 75-116)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Art. 158 pkt 1-2 ustawy z dnia 09.06.2011 r. *Prawo geologiczne i górnictwo*⁸ określał m.in., że do zakresu działania organów administracji geologicznej należy m.in. kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą.

W organizacji Starostwa nie było określonych zadań (ani personelu) z zakresu monitorowania przestrzegania warunków koncesji oraz innych działań mających na celu przeciwdziałanie wydobyciu kopalin z ich naruszeniem.

Starosta, odnosząc się do powyższego podał m.in., że:

- sprawy związane z nielegalnym wydobyciem kopalin nie są w Wydziale prowadzone, ponieważ organem uprawnionym jest właściwy organ górniczy, zgodnie z ustawą *Prawo geologiczne i górnictwo*,
- zadania z zakresu monitorowania przestrzegania warunków koncesji nie są aktualnie realizowane z powodu braku specjalistycznego sprzętu. Starostwo jest w fazie przygotowawczej do podjęcia takich działań (m.in. złożony został wniosek o dotację o wartości 47 200 zł, do Marszałka Województwa Podkarpackiego pn. „Zakup sprzętu pomiarowego i informatycznego oraz oprogramowania dla powiatów”⁹).

(akta kontroli, str. 5, 8-28, 44-74)

⁵ Ustawa z dnia 09.06.2011 r. *Prawo geologiczne i górnictwo* (Dz. U. z 2022 r., poz. 1072).

⁶ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000).

⁷ W szczególności, w sprzęt umożliwiający dokonywanie precyzyjnych pomiarów powierzchni i objętości oraz lokalizowanie obszaru wydobycia kopaliny w przestrzeni.

⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 1072 ze zm.

⁹ Wniosek obejmował m.in. zakup:

a) drona z: kamerą szerokokątną, kamerą z teleobiektywem, możliwością transmisji wideo, urządzeniem Real-Time Kinematic (które zapewnia dokładność pozycjonowania),

b) oprogramowania RealityCapture (aplikacji fotogrametrycznej, niezbędnej do przetworzenia zebranych danych ze zdjęć podczas nalogu, umożliwiającej generowanie obrazu terenu w formie chmury punktów, a na ich podstawie trójwymiarowego modelu (tzw. Mesh) i/lub bitampa (mapy bitowej).

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niedoborem organizacyjnym Starostwa był brak określenia zadań z zakresu monitorowania przestrzegania warunków koncesji oraz innych działań mających na celu przeciwdziałanie wydobywaniu kopalin z ich naruszeniem. Należy nadmienić, że zdolność realnego wykonywania powyższych zadań warunkowana jest przyszłym nabyciem przez Starostwo odpowiedniego wyposażenia technicznego, informatycznego i instrumentów pomiarowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W kontrolowanym okresie w Starostwie wydano 33 decyzje administracyjne¹⁰ będące dokumentami stanowiącymi podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, w tym mapy obszarów górniczych (dalej rejestr). W wyniku analizy terminów, w których dokumenty te zostały przekazane prowadzącemu rejestr¹¹, stwierdzono, że:

- w 18 przypadkach przekazanie nastąpiło przed terminem uprawomocnienia się decyzji,
- w 12 przypadkach przekazanie nastąpiło z zachowaniem terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia¹² Ministra Środowiska (tj. 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne),
- w pozostałych trzech niżej wymienionych przypadkach (określonych według numeru decyzji), przekazanie nastąpiło w terminie przekraczającym 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne:
 - RO.IV.6522.03.2019 – po upływie 20 dni,
 - RO.IV.6522.06.2019 – po upływie 20 dni oraz
 - RO.IV.6522.08.2019 – po upływie 35 dni.

Wśród powyższych 33 decyzji administracyjnych, 14 decyzji dotyczyło przypadków wygaszenia koncesji, w których:

- a) sześć koncesji wygasło na wnioski przedsiębiorców, przed upływem terminów ich ważności, gdzie Starosta wydał decyzje stwierdzające ich wygaśnięcie bez zbędnej zwłoki (w rozumieniu art. 35 § 1-2 Kpa¹³), oraz
- b) osiem koncesji wygasło wskutek upływu terminu ich ważności, a Starosta wydał decyzje stwierdzające ich nieważność po upływie:
 - pięciokrotnie - 6 miesięcy i kilku dni (od 5 do 9 dni) oraz
 - trzykrotnie - powyżej 15, 13 i 17 miesięcy.

W toku analizy ogólnodostępnych zasobów PIG dotyczących prowadzonego przez tę jednostkę Rejestru Obszarów Górniczych zidentyfikowane zostały m.in. cztery następujące obszary koncesyjne (na podstawie koncesji wydanych przez Starostę), dla których koncesje już wygasły, a decyzje o ich wygaśnięciu nie zostały przekazane do PIG przez organ koncesyjny:

¹⁰ Dotyczące udzielenia/zmiany/przeniesienia na rzecz innego podmiotu/ wygaśnięcia koncesji.

¹¹ Tj. Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu.

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16.10.2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (Dz. U. z 2014 r., poz. 1469).

¹³ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000).

- 1) nazwa: Gorzyce-Grzegorzek II, nr w rejestrze obszarów górniczych: 10-9/7/591, ID 7151, ID złoża 14862, data wydania koncesji: 07.03.2011 r. (decyzja RO.IV.6522.02.2011), data ważności koncesji: 28.02.2017 r.,
- 2) nazwa: Trześń I, nr w rejestrze obszarów górniczych: 10-9/6/508, ID 3727, ID złoża 14022, data wydania koncesji: 19.03.2010 r. (decyzja RO.IV.7511.03.2010), data ważności koncesji: 31.12.2018 r.,
- 3) nazwa: Zalesie Gorzyckie – Grzegorzek II, nr w rejestrze obszarów górniczych: 10-9/1/54, ID 2857, ID złoża 8320, data wydania koncesji 25.07.2000 r. (decyzja RO.IV-7512.3/2000), data ważności koncesji: 31.12.2019 r.,
- 4) nazwa: Trześń – Kułaga VII, nr w rejestrze obszarów górniczych: 10-9/7/606, ID 7492, ID złoża 15002, data wydania koncesji: 05.05.2011 r. (decyzja RO.IV.6522.03.2011), data ważności koncesji: 28.03.2021 r.

Ustalono, że w przypadku oznaczonym wyżej lp. 2 (Trześń I), Starosta działając na wniosek koncesjonariusza, wydał decyzję stwierdzającą wygaśnięcie koncesji w dniu 28.08.2018 r. „z uwagi na zakończenie eksploatacji”. W „Pocztowej książce nadawczej za zwrotnym potwierdzeniem odbioru” zawarty jest wpis w dacie 30.08.2018 r., potwierdzający nadanie przesyłki poleconej do PIG. W aktach sprawy nie było tzw. „zwrotki” potwierdzającej odbiór przesyłki przez adresata.

W pozostałych trzech przypadkach oznaczonych powyżej liczbą porządkową 1), 3) i 4) – decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji nie zostały wydane.

(akta kontroli, str. 128-164, 167-199, 202)

2-5. W okresie od 01.01.2019 r. do 16.02.2023 r., w Starostwie nie było opracowanych procedur kontroli przedsiębiorców.

Procedury takie zostały opracowane w dniu 17.02.2023 r. w formie zarządzenia¹⁴ Starosty i opublikowane na stronie BIP¹⁵ Starostwa w dniu 20.03.2023 r.

Procedury odrębnie określały sposób realizacji kontroli planowej, która winna być poprzedzona analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej (art. 47 ust. 1 ustawy prawo przedsiębiorców¹⁶) oraz kontroli doraźnej, prowadzonej m.in. w przypadku, gdy organ poweźmie uzasadnione podejrzenie np. o zagrożeniu życia lub zdrowia, popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku w wyniku wykonywania działalności gospodarczej objętej kontrolą (art. 47 ust. 2 tejże ustawy).

W badanym okresie, w Starostwie:

- nie było określonych kryteriów wyboru przedsiębiorców do kontroli oraz nie przeprowadzano analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej,
- geolog (oraz inni pracownicy) nie posiadali legitymacji służbowych upoważniających do wykonywania czynności kontrolnych, ani też nie wystąpił przypadek wydania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,
- nie przeprowadzano kontroli wypełnienia warunków udzielonej koncesji.

Starosta podał, że z uwagi na brak kontroli terenowych, nie wydano upoważnień do przeprowadzania kontroli wypełnienia warunków udzielonej koncesji, w związku z czym nie sporządzano protokołów kontrolnych.

(akta kontroli, str. 75-126, 165, 166)

¹⁴ Zarządzenie Starosty nr 7.2023, z dnia 17.02.2023 r. w sprawie wprowadzenia schematu ogólnego procedury kontroli przedsiębiorców w Starostwie Powiatowym w Tarnobrzegu.

¹⁵ Biuletyn Informacji Publicznej.

¹⁶ Ustawa z dnia 06.03.2018 r. *Prawo przedsiębiorców* (Dz.U. z 2023 r., poz. 221).

6. W Starostwie nie weryfikowano realizowania wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego, wyznaczonego w udzielonej koncesji.

W wyjaśnieniu udzielonym w tej sprawie, Starosta podał m.in.:

- Starosta z uwagi na brak zgłoszeń ze strony mieszkańców, władz gmin, policji, czy właściwego organu górniczego o nieprawidłowościach związanych z eksploatacją kopaliny i kierując się zasadą określoną w art. 10¹⁷ ustawy Prawo przedsiębiorców, nie miał podstaw do weryfikowania realizowanego wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego,

- Starosta nie weryfikował realizowanego wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego przy wykorzystaniu ortofotomapy udostępnionej na stronach internetowych (np. geoportal), z uwagi na małą częstotliwość aktualizacji poszczególnych jej sekcji. Brak jest również szczegółowej informacji czasowej na temat daty pozyskania określonego fragmentu ortofotomapy, a roczna częstotliwość aktualizacji przy intensywności eksploatacji, jest czasem zbyt ogólnym. Ponadto, ortofotomapa stanowi formę mozaikową fotografii lotniczej, złożona jest często z sekcji wykonywanych lub aktualizowanych w różnym okresie czasu, zatem jakość/rozdzielczość zdjęć sąsiadujących może być różna.

W wyniku kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach na obszarze górniczym oznaczonym jako złożo „Siedleszczany-Barbara”, stwierdzono m.in. przypadek wydobycia kopaliny poza obszarem górniczym na powierzchni około 890 m².

(akta kontroli, str. 75-80, 288-297)

7. W badanym okresie w Starostwie nie stwierdzono przypadku rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji.

Starosta podał m.in., że oprócz przypadków naruszenia terminowości składania przez przedsiębiorców (w myśl art. 101 ust. 8 ustawy Prawo geologiczne i górnicze) uproszczonego zestawienia zmian zasobów złoża na formularzu „Z-2” (tj. informacji rocznej) i informacji o wielkości wydobycia kopaliny za I i II półrocze (zgodnie z art. 137 cyt. ustawy) – nie było innych rodzajowo przypadków naruszeń warunków udzielonej koncesji. Stąd też, nie wystąpiły przesłanki do podejmowania działań w zakresie cofnięcia koncesji, bądź jej ograniczenia bez odszkodowania.

(akta kontroli, str. 165, 201)

8-9. W kontrolowanym okresie, w Starostwie nie stwierdzono przypadku rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, w związku z czym (formalnie) nie wystąpiły przesłanki naliczenia opłaty dodatkowej.

Na stronie internetowej Państwowego Instytutu Geologicznego (PIG) <https://geolog.pgi.gov.pl/#name=4f6wjin1e87> znajdują się raporty opracowane dla poszczególnych powiatów, pochodzące z realizowanego przez PIG projektu *Monitoring Odkrywkowej Eksploatacji Kopaliny*. W raportach tych znajdują się informacje o zidentyfikowanych miejscach niekoncesjonowanej eksploatacji kopaliny, jak również o problemach środowiskowych związanych z nielegalną eksploatacją, ale także o stanie rekultywacji wyrobisk poeksploatacyjnych.

W zestawieniu prac wykonanych w ramach zadania pn. „Monitoring odkrywkowej eksploatacji kopaliny” obejmującym m.in. powiat tarnobrzeski, według stanu na październik 2021 r., stwierdzono m.in.:

¹⁷ Który stanowi, że organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów.

- a) dwa wyrobiska wymagające podjęcia działań interwencyjnych (w tym jeden przypadek w wyrobisku zlokalizowanym na obszarze złoża i jeden przypadek w wyrobisku zlokalizowanym poza obszarem złoża),
- b) w wyrobiskach zlokalizowanych w obrębie złóż:
- pięć wyrobisk, gdzie eksploatacja rażąco narusza warunki koncesji lub prowadzona jest bez koncesji,
 - jeden przypadek składowania odpadów w wyrobisku,
- c) w wyrobiskach zlokalizowanych poza złożami:
- eksploatację poza złożami (bez koncesji) – 30 przypadków,
 - składowanie odpadów w wyrobisku – 17 przypadków,
 - zagrożenia dla obiektów infrastruktury – 2 przypadki.

W wyjaśnieniu będącym odpowiedzią na pytanie: czy Starostwo zapoznaje się z tego rodzaju informacjami (danymi) publikowanymi na stronie internetowej PIG (jeżeli tak – czy Starostwo je analizuje oraz czy w wyniku takiej analizy podejmuje ewentualne działania) ? - Starosta podał m.in., że Starostwo nie zapoznało się z informacjami (danymi) publikowanymi na stronie internetowej PIG, dotyczącymi raportów opracowanych dla poszczególnych powiatów pochodzących z realizowanego przez PIG projektu pn. Monitoring Odkrywkowej Eksploatacji Kopalni, ponieważ nie było informowane o powyższej publikacji, ani też o realizowanym zadaniu (projekcie).

Starosta podał, że w związku z tym, że w badanym okresie nie wystąpił przypadek rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, Starostwo nie wydało decyzji (w trybie art. 159 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze) z rygiem natychmiastowej wykonalności.

(akta kontroli, str. 160-164, 173-176, 187-199-200)

10. W badanym okresie, w Starostwie nie wystąpił przypadek wydania decyzji administracyjnej powodującej zaprzestanie lub wstrzymanie wydobywania kopalni.

W wyniku analizy 14 przypadków wygaśnięcia koncesji stwierdzono, że w Starostwie nie weryfikowano, czy w miejscu wyrobiska faktycznie zaprzestano prowadzenia eksploatacji.

Odnosząc się do powyższej kwestii, Starosta podał m.in., że w Starostwie nie gromadzono informacji na temat kontynuowania przez podmioty, którym wygasła koncesja, dalszej działalności górniczej, ponieważ nie wynikają one z zapisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

(akta kontroli, str. 160-164, 202)

11. W Starostwie, egzekwowano od przedsiębiorców wywiązywanie się z obowiązku przedłożenia rocznych informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny (na formularzu „Z-2”) i dokonywano analiz danych przedstawionych w tych informacjach.

W kontrolowanym okresie, w ośmiu stwierdzonych przypadkach (na 30 badanych przypadków objętych próbą kontrolną), w których koncesjonariusze przekazywali do organu koncesyjnego informacje na formularzu Z-2 po upływie terminu (tj. po upływie od 13 do 38 dni liczonych od dnia 15 marca), Starostwo zwracało się na piśmie do przedsiębiorcy o uzupełnienie tychże informacji. W pozostałych 22 przypadkach informacje na formularzu Z-2 przedsiębiorcy przekazali do Starostwa z zachowaniem terminu.

(akta kontroli, str. 167-172, 203-267)

12-13. W Starostwie rzetelnie weryfikowano złożone przez przedsiębiorców informacje o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej.

Starosta podał, że półroczne informacje o ilości wydobytej kopaliny, podlegają weryfikacji w zakresie:

- poprawności wypełnienia przez przedsiębiorcę formularza,
- prawidłowości wyliczonej kwoty opłaty eksploatacyjnej i terminu jej wniesienia,
- zgodności ilości wydobytej kopaliny za I-sze i II-gie półrocze ze stanem na formularzu Z-2 – uproszczonego zestawienia zmian zasobów złożą w danym roku kalendarzowym.

W ocenie Starosty, przedstawiony wyżej mechanizm weryfikacyjny jest wystarczający, aby zapewnić bieżącą weryfikację wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych i wypełniania obowiązku informacyjnego. Starosta podał również, że Starostwo nie prowadzi weryfikacji poprzez kontrole w terenie i sprawdzanie dowodów sprzedaży, ponieważ w świetle obowiązujących przepisów prawa Starosta nie jest właściwy do przeprowadzania takich kontroli.

W Starostwie, w przypadkach, w których przedsiębiorca nie złożył w wymaganym terminie informacji i nie przedstawił kopii uiszczenia opłaty eksploatacyjnej, Starosta wysyłał pismo do przedsiębiorcy o przedłożenie wymaganych dokumentów. Po ich otrzymaniu, Starosta wszczynał postępowanie administracyjne (także w przypadku, gdy kwota opłaty eksploatacyjnej nie była prawidłowo wyliczona), w celu ustalenia należnej opłaty eksploatacyjnej wraz z odsetkami za zwłokę. Decyzję otrzymywali oprócz przedsiębiorcy także wierzyciele¹⁸ (tj. właściwa miejscowo gmina oraz NFOŚiGW).

W wyniku badania 40 dokumentacji dotyczących ustalenia wysokości wyliczonej opłaty eksploatacyjnej i terminowości składanych przez przedsiębiorców informacji, stwierdzono m.in., że:

a) przedsiębiorcy:

- dwukrotnie błędnie naliczyli opłatę eksploatacyjną, oraz
- 21rotnie przekazali informację po upływie terminu (od 4 dni do 158 dni po terminie),

b) Starostwo wydało decyzje administracyjne określające wysokość należnej opłaty, z zastosowaniem stawki obowiązującej w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczyła wraz z należnymi odsetkami za zwłokę.

Starosta w kontrolowanym okresie wydał w sumie 39 decyzji ustalających należną opłatę eksploatacyjną, na kwotę ogółem 255 035 zł, w tym w poszczególnych latach:

- w roku 2019: siedem decyzji na kwotę 62 000 zł,
- w roku 2020: siedem decyzji na kwotę 65 240 zł,
- w roku 2021: dziewięć decyzji na kwotę 25 119 zł, oraz
- w roku 2022: 16 decyzji na kwotę 102 676 zł.

(akta kontroli, str. 160-164, 167-172, 268-286)

14. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące eksploatacji kopaliny, w tym: udzielanych koncesji na wydobywanie kopaliny, monitorowania warunków udzielonych koncesji, sprawowania nadzoru geologicznego, nielegalnej eksploatacji kopaliny, naruszenia bądź sposobu wypełniania przez przedsiębiorców warunków udzielonej koncesji.

(akta kontroli, str. 75-80, 119-123)

15. W Starostwie z własnej inicjatywy nie podejmowano działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji kopaliny. Starosta wyraził pogląd,

¹⁸ Do opłat o których mowa, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29.08.1997 r. *Ordynacja podatkowa*, gdzie określone tymi przepisami uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom.

że w świetle obowiązujących przepisów prawa, Starosta nie ma uprawnień do podejmowania powyższych działań.

(akta kontroli, str. 280-286)

16-17. W badanym okresie, Starostwo nie posiadało informacji o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalni.

Starosta podał, że w związku z tym nie podejmowano żadnych działań w tym zakresie i nie przekazywano informacji właściwym organom, odpowiedzialnym za prowadzenie postępowań w sprawach o wykroczenie lub ściganie przestępstw.

(akta kontroli, str. 280-286)

18. W Starostwie nie podejmowano działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji.

Starosta podał, że z zewnątrz nie było żadnych sygnałów o potrzebie prowadzenia tego typu działań.

(akta kontroli, str. 280-286)

19. W Starostwie nie współpracowano z innymi organami i instytucjami w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni.

Starosta podał, że dotychczasowy brak takiej współpracy wynika stąd, że w powiecie tarnobrzesckim nie stwierdzono przypadku nielegalnej eksploatacji. Starostwo jest otwarte na takie współdziałanie, ale dotychczas żaden z właściwych organów nie wystąpił z propozycją podjęcia takiej współpracy.

(akta kontroli, str. 280-287)

20. Zidentyfikowanym utrudnieniem związanym ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny oraz przeciwdziałaniem nielegalnemu eksploataowaniu kopalni, w Starostwie jest brak odpowiedniego sprzętu. Starosta wymienił, że brak jest narzędzi technicznych, informatycznych oraz podstawowego sprzętu mierniczego.

(akta kontroli, str. 280-286)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W kontroli ustalono, że w trzech następujących przypadkach (określonych według numeru decyzji), przekazanie dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, nastąpiło w terminie przekraczającym 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne, tj.:

- RO.IV.6522.03.2019 – po upływie 20 dni,
- RO.IV.6522.06.2019 – po upływie 20 dni oraz
- RO.IV.6522.08.2019 – po upływie 35 dni.

Zgodnie z art. 152a ust. 4 ustawy *prawo geologiczne i górnicze*, organ koncesyjny przekazuje państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, w tym mapy obszarów górniczych.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, dokumenty określone w § 4 ust. 2 (w tym kopie decyzji o udzieleniu koncesji, mapy) organ koncesyjny przekazuje prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne.

Odnosząc się do powyższego, Starosta podał m.in., że *spowodowane to było przeoczeniem w natłoku bieżących spraw.*

2. W kontroli ustalono, że w trzech następujących przypadkach koncesji (określonych według nr decyzji przyznającej koncesję): RO.IV.6522.02.2011 (z terminem ważności 28.02.2017 r.), RO.IV-7512.3/2000 (z terminem ważności 31.12.2019 r.) i RO.IV.6522.03.2011 (z terminem ważności 28.03.2021 r.) - Starosta nie wydał decyzji stwierdzających ich wygaśnięcie.

Wyjaśniając powyższy stan rzeczy, Starosta podał m.in., że zostały wszczęte postępowania administracyjne dotyczące wydania decyzji administracyjnych stwierdzających wygaśnięcie trzech przedmiotowych koncesji¹⁹. Jednocześnie nadmienił, że przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie określają terminu wydania przedmiotowych decyzji.

Osiem koncesji wygasło wskutek upływu terminu ich ważności, a Starosta wydał decyzje stwierdzające ich nieważność po upływie sześciu miesięcy.

Wyjaśniając, osiem przypadków, w których od terminu wygaśnięcia koncesji do wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie upłynęło powyżej 6 miesięcy, Starosta podał m.in., że przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie określają terminu wydania przedmiotowych decyzji.

(akta kontroli, str. 128-164, 173-199)

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

3. Starosta do dnia 16.02.2023 r. nie zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, organ kontroli zamieszcza w BIP na swej stronie internetowej ogólny schemat procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Starosta, w wyjaśnieniu podał m.in., że procedury takie opracowano i wdrożono zarządzeniem nr 7.2023 Starosty oraz, że *dotychczas (czyli do dnia 16.02.2023 r. – uwaga kontrolera) w tym zakresie stosowano procedury określone w zarządzeniu Starosty nr 3/2010 z dnia 09.08.2010 r. w sprawie Regulaminu kontroli zarządczej.*

(akta kontroli, str. 75-80, 117, 124-126)

4. W okresie objętym kontrolą, w Starostwie nie było określonych kryteriów wyboru przedsiębiorców do kontroli, również nie przeprowadzano analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej.

Było to niezgodne z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców. Przepis ten stanowi, że kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy

¹⁹ Do wyjaśnienia załączono trzy „Zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego” w trybie art. 49 Kpa, z dnia 05.04.2023 r.

prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadzzędny.

Przyczyną braku ww. analiz było nieokreślenie sposobu jej przeprowadzenia. W konsekwencji braku analiz, nie typowano podmiotów do planowych kontroli w zakresie prawidłowości wywiązywania się z warunków udzielonych koncesji. Na potrzebę przeprowadzania takich kontroli wskazują wyniki kontroli OUG zleconej przez NIK w obszarze górnictwa oznaczonym jako złoża „Siedleszczany-Barbara”.

W wyjaśnieniu, Starosta podał: *Dotychczas nie przeprowadzono analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa, ponieważ nie zaistniały przesłanki o naruszeniu warunków koncesji, wynikające z przepisów obowiązującego prawa, a w szczególności nie było żadnych sygnałów ze strony mieszkańców, władz gmin, policji, czy właściwego organu górnictwa.*

(akta kontroli, str. 75-126)

5. W Starostwie, dotychczas nie wydano żadnemu pracownikowi legitymacji służbowej, o której mowa w cyt. przepisach. Przepisy art. 154 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnictwo oraz art. 49 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców stanowią m.in., że czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników właściwych organów administracji geologicznej m.in. po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności.

Odnosząc się do powyższego, Starosta podał m.in., że nie wydano żadnej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania kontroli wypełniania warunków określonych w koncesji, ponieważ jak dotychczas geolog nie był delegowany do przeprowadzania takich kontroli.

(akta kontroli, str. 75-126, 165, 166)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie rzetelnie weryfikowano złożone przez przedsiębiorców informacje o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej. Kontrola wykazała, że Starostwo nie realizowało w pełni prawidłowo zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad przedsiębiorcami wydobywającymi kopaliny, a w szczególności nie przeprowadzało kontroli dotyczących prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji. W kontroli ustalono przypadki nieterminowego przekazywania do PIG dokumentów dotyczących wpisu do rejestru obszarów górniczych oraz stwierdzono, że do 16.03.2023 r. Starostwo nie udostępniało na stronie BIP urzędu schematu procedur kontroli przedsiębiorców.

III. Wnioski

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

1. Określenie (uwzględnienie) w uregulowaniach wewnętrznych oraz zakresach czynności pracowników zadań dotyczących monitorowania przestrzegania warunków koncesji oraz innych działań mających na celu przeciwdziałanie wydobyciu kopalin z ich naruszeniem.
2. Przekazywanie prowadzącemu rejestr, dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, z zachowaniem ustawowego terminu.

3. Wydawanie decyzji administracyjnych stwierdzających wygaśnięcie koncesji, w każdym przypadku ich faktycznego wygaśnięcia.

4. Przeprowadzanie analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez koncesjonariuszy oraz przeprowadzanie na ich podstawie kontroli wypełnienia warunków udzielonej koncesji.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 19 maja 2023 r.

Kontroler
Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/