



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.005.01.2023

Pan
Grzegorz Wowczuk
Dyrektor
Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu
Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu
ul. Kotlarska 41
50-151 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/060 – „Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu ¹ , ul. Kotlarska 41, 50-151 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Wowczuk, Dyrektor OUG od 15 stycznia 2019 r. ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków.2. Realizacja zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/43/2023 z 6 marca 2023 r.2. Bernard Sosulski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/44/2023 z 7 marca 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-6)

¹ Dalej również: OUG lub Urząd.

² Od 1 do 14 stycznia 2019 r. pełniący obowiązki Dyrektora OUG.

³ Do 11 kwietnia 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu w latach 2019-2023⁶ na ogół prawidłowo zorganizował realizację zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków. Prawidłowo – co do zasady – realizowano także zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalni.

Pracownicy Urzędu odpowiedzialni za przedmiotowe zadania posiadali kwalifikacje zapewniające rzetelne wykonywanie obowiązków, chociaż nie wszyscy z nich uczestniczyli w szkoleniach z zakresu wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni. Osoby przypisane do realizacji działań mających na celu wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalni miały dostęp do specjalistycznego sprzętu pomiarowego.

Urząd przeprowadzał u przedsiębiorców kontrole w zakresie dotyczącym gospodarowania złożami kopalni z częstotliwością wynikającą z przyjętych kryteriów kontroli oraz w uzasadnionych przypadkach. Kontrole te wykonywane były prawidłowo, a w przypadku ujawniania nieprawidłowości Urząd weryfikował ich usunięcie przez przedsiębiorców. OUG na ogół terminowo zawiadamiał właściwe organy administracji geologicznej o stwierdzonych naruszeniach warunków koncesji. Urząd rzetelnie rozpoznawał zawiadomienia o potencjalnych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalni oraz niezwłocznie weryfikował powzięte informacje na podstawie wizji terenowej i podejmował stosowne czynności wyjaśniające. W przypadku ustalenia sprawcy nielegalnego wydobycia kopaliny wszczynano postępowanie administracyjne w sprawie naliczenia odpowiedniej opłaty podwyższonej.

W związku z realizacją zadań OUG należących do obszaru identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem koncesji stwierdzono nieprawidłowości polegające na: [1] nieudostępnieniu ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej⁷ Urzędu; [2] nieweryfikowaniu przez Urząd wykonania decyzji Dyrektora OUG o naliczeniu opłaty podwyższonej, tj. wniesienia stosownej opłaty przez stronę decyzji; [3] niezawiadomianiu właściwych organów o zidentyfikowanych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalni w celu podjęcia przez nie działań prowadzących do zlikwidowania tych miejsc i przywrócenia ich do stanu pierwotnego; [4] braku w jednym przypadku niezwłocznego poinformowania organu koncesyjnego o naruszeniu warunków udzielonej koncesji.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Do 11 kwietnia 2023 r.

⁷ Dalej: BIP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w OUG obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne ustalone zarządzeniami Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, tj.: [1] nr 21 z 13 lutego 2012 r.⁹, [2] nr 32 z 7 listopada 2022 r.¹⁰. OUG, jako jednostka organizacyjna Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach¹¹ nie posiadała odrębnego statutu. Procedury dotyczące przeciwdziałania nielegalnemu wydobyciu kopalni zostały zawarte w „*Metodyce prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących naliczania opłaty podwyższonej*”, przyjętej przez WUG w 2015 r. i przesłanej OUG do stosowania. Metodyka ta została zaktualizowana w 2020 r. i 2022 r. Innych procedur dotyczących obszaru objętego tematem kontroli Urząd nie otrzymał do stosowania oraz nie przyjął.

(akta kontroli: tom I, str. 7, 10-25, 31-54)

W strukturze organizacyjnej OUG nie funkcjonował podział na komórki organizacyjne. Pracownicy inspekcyjno-techniczni przydzieleni byli do jednego z trzech pionów: [1] Górniczego¹²; [2] Geologii, Miernictwa, Ochrony Środowiska i Budownictwa¹³; [3] Energomechanicznego¹⁴. Po otrzymaniu zawiadomienia o podejrzeniu prowadzenia wydobycia bez koncesji oraz uzyskaniu potwierdzenia, że nie istnieje podstawa prawna dla przekształcania powierzchni terenu, Zastępca Dyrektora OUG ds. geologii, miernictwa, ochrony środowiska i budownictwa każdorazowo wyznaczała zespół¹⁵ do przeprowadzenia wizji terenowej. W okresie objętym kontrolą zadania związane z tematem kontroli były realizowane przez 14 pracowników OUG. Były to osoby zatrudnione na stanowiskach: inspektora ds. geologii, inspektora zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego i geologii, inspektora ds. ochrony środowiska, dwóch starszych inspektorów ds. geologii, starszego inspektora zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego, nadinspektora ds. geologii, dwóch nadinspektorów zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego i podziemnego, nadinspektora zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego, nadinspektora zakładów górniczych ds. górnictwa otworowego i wiertnictwa, nadinspektora ds. ochrony środowiska i bhp, dwóch nadinspektorów ds. miernictwa górniczego. W trakcie jednego roku kalendarzowego każdy z tych pracowników uczestniczył w pracach od jednego do 22 zespołów do przeprowadzania wizji terenowej¹⁶. Zadania dotyczące wykrywania i przeciwdziałania nielegalnemu wydobyciu kopalni zostały zapisane w zakresach obowiązków oraz opisach stanowisk pracy powyższych pracowników.

(akta kontroli: tom I, str. 55-57)

⁸ 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.

⁹ Dz. Urz. WUG z 2021 r. poz. 122.

¹⁰ Dz. Urz. WUG z 2022 r. poz. 68.

¹¹ Dalej: WUG.

¹² Oznaczonego skrótem DG-1.

¹³ Oznaczonego skrótem DG-2.

¹⁴ Oznaczonego skrótem DEM.

¹⁵ W skład zespołu wchodził mierniczy wyposażony w zestaw pomiarowy GNSS, zwykle zespół liczył trzy osoby.

¹⁶ Najczęściej w pracach tych zespołów uczestniczyli mierniczy, najrzadziej pracownicy odpowiedzialni za ochronę środowiska oraz górnictwo.

1.2. W okresie objętym kontrolą wszyscy pracownicy OUG wykonujący zadania związane z tematem kontroli (14 osób) posiadali wykształcenie wyższe, w tym 10 osób z zakresu górnictwa i geologii¹⁷, jedna osoba z zakresu ochrony środowiska¹⁸, jedna osoba z zakresu geologii ze specjalnością hydrogeologii¹⁹, jedna osoba z zakresu geodezji i kartografii²⁰, a jedna osoba z zakresu geodezji górniczej²¹. Wszyscy ci pracownicy świadczyli pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, przy czym 13 z nich było zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a jedna – zastępca dyrektora – na podstawie powołania. Sześciu z 14 pracowników ukończyło studia podyplomowe²², 11 posiadało uprawnienia geologiczne lub miernicze²³, a 13 dysponowało (przed rozpoczęciem pracy w Urzędzie) doświadczeniem zawodowym związanym z przedmiotem działalności OUG²⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 59-272)

Pracownicy Urzędu uczestniczyli w szkoleniach: [a] wewnętrznych – organizowanych przez WUG, oraz [b] zewnętrznych – w formie konferencji lub szkoleń specjalistycznych. OUG otrzymywał od WUG środki finansowe z przeznaczeniem na szkolenia zewnętrzne: [1] w 2019 r. – 3303 zł; [2] w 2020 r. – 840 zł; [3] w 2021 r. – 3048 zł; [4] w 2022 r. – 3543 zł; [5] na 2023 r. – 3450 zł. W przypadku wykorzystania całości środków przeznaczonych na szkolenia w danych roku kalendarzowym Dyrektor OUG zwracał się z wnioskiem do Dyrektora Biura Budżetowo-Finansowego, Kadr i Szkolenia WUG o zgłoszenie pracownika OUG na dodatkową konferencję lub szkolenie.

W 2019 r. pracownicy OUG uczestniczyli w siedmiu szkoleniach wewnętrznych, a dwa z tych szkoleń były bezpośrednio związane z tematem kontroli. W szkoleniach udział wzięło 17 pracowników, w tym siedmiu pracowników wzięło udział w szkoleniach związanych z tematem kontroli. Dwóch pracowników Urzędu uczestniczyło w szkoleniach zewnętrznych. Łączny koszt tych szkoleń wyniósł 3718 zł, przekraczając pierwotnie przyznany limit środków na ten cel o 415 zł. Prezes WUG wyraził zgodę na uczestnictwo pracowników OUG w tych szkoleniach i przyznał dodatkowe środki na szkolenia.

W 2020 r. pracownicy OUG uczestniczyli w jednym szkoleniu organizowanym przez WUG. Nie odbyły się szkolenia związane bezpośrednio z tematem kontroli. Ze względu na sytuację epidemiologiczną nie zrealizowano szkoleń zewnętrznych.

¹⁷ Na poziomie magister inżynier lub inżynier.

¹⁸ Na poziomie magister inżynier.

¹⁹ Na poziomie magister.

²⁰ Na poziomie magister inżynier.

²¹ Na poziomie magister inżynier.

²² M.in. z zakresu: bezpieczeństwa i higieny pracy, controlingu, górnictwa odkrywkowego, ochrony terenów górniczych, systemów informacji geograficznej, geoinżynierii w ochronie środowiska, prawa ochrony środowiska, udostępniania i ochrony wód podziemnych.

²³ M.in.: stwierdzenie kwalifikacji jako: wyższy dozór ruchu specjalności geologicznej w odkrywkowych zakładach górniczych wydobywających kopaliny z użyciem środków strzałowych, kierownik ruchu zakładu górniczego w zakładach górniczych wydobywających otworami wiertniczymi solanki, wody lecznicze i termalne, osoba wyższego dozoru ruchu specjalności technicznej geologicznej w zakładach górniczych wydobywających otworami wiertniczymi solanki, wody lecznicze i termalne, wykonywanie dozoru i kierowania pracami geologicznymi kat. IV, geolog górniczy w zakładach górniczych oraz zakładach prowadzących działalność określoną w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633; dalej: ustawa PGG), osoba niższego dozoru ruchu specjalności technicznej mierniczej w odkrywkowych zakładach górniczych, kierownik ruchu w odkrywkowych zakładach górniczych wydobywających węgiel brunatny lub wydobywających kopaliny z użyciem środków strzałowych, mierniczy górniczy w zakładach górniczych innych niż podziemne zakłady górnicze, osoba wyższego dozoru ruchu specjalności górniczej w odkrywkowych zakładach górniczych wydobywających kopaliny z użyciem środków strzałowych, osoba wyższego dozoru ruchu specjalności górniczej w odkrywkowych zakładach górniczych wydobywających kopaliny bez użycia środków strzałowych, kwalifikacje geologiczne kat. XIII.

²⁴ Jedyna osoba bez doświadczenia zawodowego została przyjęta na stanowisko młodszego inspektora. Na stanowisko to wymagano wyższego wykształcenia w zakresie: ochrony środowiska, inżynierii środowiskowej, kształtowania środowiska, geologii, biologii lub chemii bez wymagania w postaci doświadczenia zawodowego.

W 2021 r. pracownicy OUG uczestniczyli w sześciu szkoleniach wewnętrznych, dwa z tych szkoleń było związanych bezpośrednio z tematem kontroli. W szkoleniach wzięło udział 25 pracowników, w tym 10 pracowników wzięło udział w szkoleniach związanych z tematem kontroli. Jeden pracownik OUG podjął studia podyplomowe. Trzech pracowników Urzędu uczestniczyło w szkoleniach zewnętrznych. Łączny koszt tych szkoleń wyniósł 3929 zł, przekraczając pierwotnie przyznany limit środków na ten cel o 881 zł, na co zgodę wyraził Prezes WUG.

W 2022 r. pracownicy OUG uczestniczyli w czterech szkoleniach wewnętrznych, dwa z tych szkoleń było związanych bezpośrednio z tematem kontroli. W szkoleniach tych wzięło udział 10 pracowników, w tym trzech pracowników wzięło udział w szkoleniach związanych z tematem kontroli. Trzech pracowników Urzędu uczestniczyło w szkoleniach zewnętrznych. Łączny koszt tych szkoleń wyniósł 3198 zł i nie przekroczył przyznanego OUG limitu.

(akta kontroli: tom I, str. 58, 278-383)

Z wyjaśnień pięciu pracowników Urzędu²⁵ w sprawie podnoszenia kompetencji w zakresie wykrywania nielegalnego wydobycia kopalin oraz zgłaszania potrzeb uczestnictwa w takich szkoleniach – wynikało, że:

- a) dwoje z nich uczestniczyło w szkoleniach związanych z tematem kontroli, przy czym w przypadku jednej z tych osób szkolenie odbyło się na etapie służby przygotowawczej;
- b) każdy z tych pracowników dostrzegał potrzebę podniesienia kompetencji w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin oraz wyraził chęć uczestnictwa w szkoleniach, w szczególności w zakresie związanym z procedurą dotyczącą naliczania opłat podwyższonych;
- c) dwóch pracowników wyraziło chęć uczestniczenia w szkoleniach lub kursach ze względu na możliwość wymiany doświadczeń praktycznych związanych z tematem wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin.

(akta kontroli: tom I, str. 273-277)

1.3. Urząd w ramach wykonywania zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalin dysponował:

- zestawem GNSS, składającym się z odbiornika Spectra SP85 oraz kontrolera Mobile Mapper 60 (zestaw służący do pomiarów sytuacyjno-wysokościowych);
- zestawem GNSS, składającym się z odbiornika Trimble R8S oraz kontrolera Trimble TSC3 (zestaw służący do pomiarów sytuacyjno-wysokościowych);
- dalmierzem laserowym LEICA DISTO D8, służącym do precyzyjnego pomiaru odległości;
- dwoma programami geodezyjnymi (WinKalk+Mikromap oraz C-Geo), służącymi do tworzenia map, obliczania powierzchni oraz objętości wydobytych kopalin.

W dniu 22 marca 2023 r. przeprowadzono oględziny powyższego sprzętu i oprogramowania. Wykazały one, że posiadany przez OUG sprzęt był kompletny i sprawny, a oprogramowanie zostało zainstalowane i było gotowe do użytkowania.

(akta kontroli: tom I, str. 383-387)

Poza wyżej wymienionym sprzętem i oprogramowaniem OUG dysponował możliwością korzystania z dwóch hydrologicznych platform pomiarowych (wraz z sondami pomiarowymi i oprogramowaniem do obliczeń batymetrycznych z modułami obliczania objętości), będących na wyposażeniu WUG. W okresie objętym kontrolą w ramach wykonywania zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalin Urząd korzystał z tego sprzętu jeden raz. W UOG nie opracowano procedury dotyczącej korzystania ze sprzętu

²⁵ Zatrudnionych na stanowiskach ds.: geologii, górnictwa otworowego i wiertnictwa, miernictwa górniczego, ochrony środowiska i bhp, górnictwa odkrywkowego i geologii.

będącego na wyposażeniu WUG. Jak wyjaśnił Dyrektor OUG, miejsce oraz terminy odbioru i zwrotu tego sprzętu pomiarowego ustalane były telefonicznie. Przekazanie i zwrot sprzętu odbywało się za pokwitowaniem.

W okresie objętym kontrolą na zakup sprzętu i oprogramowania przeznaczonego dla OUG poniesione zostały wydatki w łącznej wysokości 44,1 tys. zł, w tym 42,3 tys. zł na odbiornik i kontroler Spectra, oraz 1,8 tys. zł na informatyczne oprogramowanie geodezyjne C-Geo. Pozostały sprzęt używany do realizacji zadań związanych z tematem kontroli został zakupiony przed okresem objętym kontrolą.

(akta kontroli: tom I, str. 388-401)

Urząd nie posiadał stosownych świadectw sprawności technicznej (świadectw wiarygodności, świadectw wzorcowania, świadectw legalizacji, itp.) wykorzystywanego sprzętu pomiarowego²⁶. OUG nie dysponował również udokumentowaną procedurą stosowanej kontroli metrologicznej użytkowanych geoinstrumentów.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że odbiorniki GPS, będące na stanie OUG, stanowią sprzęt klasy geodezyjnej, który nie podlega prawnej kontroli metrologicznej na mocy art. 8 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach²⁷. Nie zostały one bowiem ujęte w katalogu przyrządów wskazanym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli²⁸. Dyrektor OUG wyjaśnił ponadto, że na cele prowadzonej przez OUG działalności pomiary sytuacyjne wykonywane są metodą RTN²⁹ lub RTK³⁰ z wykorzystaniem poprawek sieci ASG-EUPOS. Natomiast odnośnie procedur związanych z kontrolą poprawności działania odbiorników GPS stwierdził, że w OUG korzysta się z:

[1] rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego³¹;

[2] wytycznych technicznych G-1.12 Pomiary satelitarne oparte na systemie precyzyjnego pozycjonowania ASG-EUPOS (projekt z 1 marca 2008 r., z poprawkami).

Dyrektor OUG nie przedstawił dokumentów potwierdzających praktyczną realizację kontroli metrologicznej posiadanych geoinstrumentów.

(akta kontroli: tom III, str. 248-274)

W trakcie kontroli NIK, tj. 11 kwietnia 2023 r., Prezes WUG wprowadził „Harmonogram przeglądów urządzeń kontrolno-pomiarowych”. Celem tego dokumentu było zapewnienie wysokiego poziomu wiarygodności pomiarów wykonywanych przy użyciu zestawów GPS/GNSS RTK, będących na wyposażeniu organów nadzoru górniczego³². Określono w nim m.in. zakres kontroli okresowych, częstotliwość

²⁶ Posiadano jedynie świadectwo instrumentu dla odbiornika Spectra Precision SP85, będącego częścią geodezyjnego systemu pomiarowego Spectra. Świadectwo wydane przez autoryzowanego dystrybutora sprzętu marki Spectra Precision w Polsce. Wystawca dokumentu zaświadcza, że parametry instrumentu są zgodne ze specyfikacją techniczną dokumentu, a także, że testy laboratoryjne i terenowe wykonano w autoryzowanym centrum serwisowym firmy Trimble. Data sprawdzenia instrumentu: 5 sierpnia 2022 r., sugerowany termin następnego przeglądu: 5 sierpnia 2023 r.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2063.

²⁸ Dz. U. poz. 885.

²⁹ Metoda RTN (z ang. Real Time Network) jest jedną z geodezyjnych metod pomiaru w czasie rzeczywistym. Pomiar opiera się o systemy satelitarne oraz sieć stacji referencyjnych.

³⁰ Metoda RTK (z ang. Real Time Kinematic) jest metodą pomiaru bardzo podobną do pomiaru RTN, jednak do obliczania poprawek wykorzystującą jedną stację referencyjną.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1670.

³² W tym OUG.

wykonywania przeglądów, a także wzór dokumentu potwierdzającego wykonanie przeglądu serwisowego (tzw. „Świadeństwo instrumentu”).

(akta kontroli: tom III, str. 325-330)

Do głównych utrudnień realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalin Dyrektor OUG zaliczył m.in. brak niezawodnego i skutecznego sprzętu pomiarowego. Wskazał jednocześnie na ograniczenia funkcjonalne używanego do pomiarów terenowych zestawu GNSS³³, korzystającego z sygnału GPS³⁴, gdyż wydłużające się czasy pomiarów terenowych generowane są problemami spowodowanymi zanikaniem sygnału w terenie zadrzewionym oraz zanikami zasięgu Internetu niezbędnego do ściągania poprawek zwiększających dokładność pomiaru.

(akta kontroli: tom III, str. 209-227)

Według Grupy Roboczej WG6³⁵ (działającej przy Głównym Urzędzie Miar), instrumenty pomiarowe używane w geodezji (górnictwie) powinny podlegać badaniom, które będą zapewniały spójność pomiarową oraz umożliwiały ocenę wiarygodności pomiarów. Wyniki badań i urządzenia objęte nadzorem metrologicznym powinny być ewidencjonowane. Każdy instrument używany do określonych prac pomiarowych powinien posiadać certyfikat, potwierdzający zgodność określonych parametrów ze zdefiniowanymi wymaganiami, lub zatwierdzenie typu i ewentualne świadectwo legalizacji (potwierdzające spełnienie zdefiniowanych wymagań) lub świadectwo wzorcowania (umożliwiające weryfikację spełnienia zdefiniowanych wymagań). Instrumenty przeznaczone do pomiarów geodezyjnych w określonych zadaniach/dziedzinach, zgodnie z właściwymi ustawami i rozporządzeniami, powinny podlegać certyfikacji, zatwierdzeniu typu, legalizacji lub wzorcowaniu. Przyrządy geodezyjne (głównie odbiorniki GNSS, tachimetrie, niwelatory) stosowane w projektach i inwestycjach mających wpływ na bezpieczeństwo społeczeństwa powinny podlegać nadzorowi metrologicznemu.

(akta kontroli: tom III, str. 292-324)

1.4. W okresie objętym kontrolą w OUG nie były przeprowadzane kontrole wewnętrzne dotyczące sprawowania nadzoru górniczego. Jak wyjaśnił Dyrektor OUG, bieżący nadzór nad sposobem załatwiania spraw z zakresu wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin sprawował za pośrednictwem zastępczyni ds. geologii, miernictwa, ochrony środowiska i budownictwa.

(akta kontroli: tom I, str. 402-404)

W latach 2019-2023 (do 11 kwietnia) w OUG przeprowadzone zostały trzy kontrole zewnętrzne dotyczące działalności Urzędu. I tak:

- a) w 2020 r. WUG przeprowadził kontrolę planową w zakresie wykonania zaleceń i wniosków pokontrolnych, realizacji poleceń wydanych przez Prezesa WUG, przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, oraz działalności OUG w czterech wybranych obszarach;
- b) w 2022 r. WUG przeprowadził kontrolę planową dotyczącą wykonania zaleceń pokontrolnych, realizacji poleceń stałych Prezesa WUG, przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, petycji oraz interwencji i listów, prowadzenia

³³ GNSS (z ang. Global Navigation Satellite System) - globalny system nawigacji satelitarnej, pozwalający na pozycjonowanie w każdym miejscu na świecie. GNSS to ogólna nazwa dla rodziny systemów nawigacji satelitarnej, w tym np. GPS.

³⁴ GPS (z ang. Global Positioning System) – amerykański system nawigacji satelitarnej, zaprojektowany w latach 70. ubiegłego wieku na potrzeby wojska USA. Obejmuje on swoim zasięgiem całą kulę ziemską.

³⁵ Grupa Robocza WG6 ds. pomiarów przestrzennych, geodezyjnych, geofizycznych i zastosowań technik satelitarnych, działającej w ramach Konsultacyjnego Komitetu Metrologicznego ds. Infrastruktury i Zastosowań Specjalnych (KZM4). Przywołana opinia pochodzi z Raportu Końcowego Grupy Roboczej WG6 z 26 lutego 2019 r.

dochodów i wydatków budżetowych, gospodarowania środkami trwałymi i wyposażeniem Urzędu, oraz działalności OUG w sześciu wybranych obszarach. Po otrzymaniu zaleceń pokontrolnych Dyrektor OUG informował WUG o sposobie wykonania zaleceń oraz o podjętych działaniach;

- c) w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pn. „Działania PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Turów w zakresie zapobiegania katastrofom górniczym i wyjaśnienia katastrofy górniczej w 2016 r. oraz nadzór górniczy sprawowany przez Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu”³⁶.

W okresie objętym kontrolą przedmiotem przeprowadzonych przez OUG lub w OUG kontroli nie była prawidłowość wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni. Działalność Urzędu nie była także przedmiotem badań audytorskich.

(akta kontroli: tom I, str. 405-485)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności OUG w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo zorganizowano realizację zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków. Realizacja rzeczonych zadań została powierzona określonym pracownikom OUG, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje, chociaż nie wszyscy z nich uczestniczyli w szkoleniach z zakresu wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni. OUG dysponował sprzętem kontrolno-pomiarowym pozwalającym na prawidłową realizację zadań związanych z wykrywaniem nielegalnej eksploatacji kopalni.

OBSZAR

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

2.1. Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Dyrektor OUG wyjaśnił, że zagadnienia dotyczące kontroli przedsiębiorstw zostały uregulowane w drodze zarządzenia Prezesa WUG w sprawie trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych oraz przeprowadzania czynności wyjaśniających w ramach zadań należących do właściwości Prezesa WUG³⁷. Urząd we własnym zakresie nie opracował i nie przyjął innych procedur związanych z kontrolą przedsiębiorców.

(akta kontroli: tom I, str. 7-9, 486-533)

Zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców³⁸, organ kontroli zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ ogólny schemat tych procedur kontroli, które wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Według stanu na 14 marca 2023 r. na stronie BIP Urzędu nie udostępniono ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców.

³⁶ Wyniki tej kontroli zostały opublikowane 26 stycznia 2023 r. na stronie BIP NIK.

³⁷ Zgodnie z treścią tego zarządzenia, przez czynności inspekcyjno-techniczne rozumie się przeprowadzanie kontroli: w siedzibie przedsiębiorcy, zakładzie górniczym, miejscu wydobywania kopalni, zakładzie oraz innymi miejscu wykonywania działalności podlegającej kontroli lub w miejscu związanym z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, w tym w miejscach, w których mogą się znajdować urządzenia oraz dokumenty dotyczące tych urządzeń, a także dokumenty dotyczące czynności podlegających kontroli.

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm. Dalej: ustawa Prawo przedsiębiorców.

Zamieszczone w BIP Urzędu informacje odnosiły się wyłącznie do częstotliwości kontroli przedsiębiorców, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 534-537)

2.1.2. OUG corocznie³⁹ umieszczał na stronie BIP kryteria częstotliwości kontroli przedsiębiorców wydobywających kopaliny. Liczba tych kontroli w nadzorowanych zakładach górniczych planowana była przez WUG zgodnie z kryterium ustalonym w rocznym Planie działalności urzędów górniczych, określającym na 60 robocznodni średnią liczbę robocznodniówek do wykonania przez pracownika inspekcyjno-technicznego w ramach planowanej działalności kontrolnej. Kryteria częstotliwości kontroli stanowiły część planów pracy OUG. W odniesieniu do przedsiębiorców wydobywających kopaliny (objęte własnością nieruchomości gruntowej) częstotliwość kontroli uwzględniała wielkość zakładu górniczego oraz zagrożenia występujące w jego ruchu. Jako zasadę przyjęto kontrolowanie: [1] każdego zakładu górniczego prowadzącego ruch na podstawie planu ruchu nie rzadziej niż raz na dwa lata⁴⁰; [2] zakładów górniczych wykonujących roboty górnicze z użyciem materiałów wybuchowych nie rzadziej niż raz w roku; [3] pozostałych zakładów górniczych nie rzadziej niż raz na trzy lata.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że w Urzędzie były dokonywane analizy stanu bezpieczeństwa w nadzorowanych kopalniach, w tym prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny, w szczególności w zakresie przestrzegania przepisów stosowanych w zakładach górniczych. Analiza taka odbywała się w okresach rocznych i kwartalnych.

(akta kontroli: tom I, str. 26-28, 538-540; tom III, str. 330)

2.1.3. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził łącznie 385 kontroli dotyczących gospodarowania złożami kopalin, z tego:

[1] w 2019 r. przeprowadzono 78 kontroli planowych, z czego w ramach 15 z nich stwierdzono nieprawidłowości, w tym w dwóch naruszenie koncesji; nie przeprowadzono kontroli doraźnych lub sprawdzających; w związku z kontrolami zakładów górniczych nie stwierdzono przypadków nieprawidłowości dotyczących nielegalnego wydobycia kopalin;

[2] w 2020 r. przeprowadzono 73 kontrole planowe i dwie kontrole sprawdzające, z czego w przypadku siedmiu kontroli stwierdzono nieprawidłowości, w tym w jednym przypadku naruszenie warunków koncesji; nie przeprowadzono kontroli doraźnych; w związku z kontrolami zakładów górniczych nie stwierdzono przypadków nielegalnego wydobycia kopalin;

[3] w 2021 r. przeprowadzono 96 kontroli planowych i siedem kontroli doraźnych (w tym dwie w związku z otrzymaną skargą), z czego w ramach 13 z nich stwierdzono nieprawidłowości, w tym w dwóch przypadkach naruszenie warunków koncesji; nie przeprowadzono kontroli sprawdzających; w związku z kontrolami zakładów górniczych nie stwierdzono przypadków nielegalnego wydobycia kopalin;

[4] w 2022 r. przeprowadzono 104 kontrole planowe, jedną kontrolę doraźną, oraz dwie kontrole związane z rekultywacją terenu⁴¹, z czego nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 11 kontroli (nie stwierdzono przypadków naruszenia warunków koncesji), w tym w trakcie jednej z nich ujawniono nielegalną eksploatację kopalin; nie przeprowadzono kontroli sprawdzających;

³⁹ W okresie objętym kontrolą odbywało się to na przełomie grudnia i stycznia.

⁴⁰ Natomiast w latach 2019-2020 nie rzadziej niż raz w roku.

⁴¹ Tego rodzaju kontrole OUG przeprowadza po wygaśnięciu koncesji na wydobywanie kopalin oraz związku z otrzymaną przez przedsiębiorcę decyzją w sprawie rekultywacji i zagospodarowania terenu.

[5] w 2023 r.⁴² przeprowadzono 19 kontroli planowych i trzy kontrole doraźne, z czego nieprawidłowości stwierdzono w przypadku czterech kontroli, w tym w trzech przypadkach ujawniono naruszenie warunków koncesji; nie przeprowadzono kontroli sprawdzających; nie stwierdzono przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni.

(akta kontroli: tom II, str. 1-18)

2.1.4. Zgodnie z art. 154 ust. 1 ustawy PGG, do kontroli działalności prowadzonej na podstawie przepisów tej ustawy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy Prawo przedsiębiorców. Badaniem prawidłowości przeprowadzonych przez Urząd kontroli przedsiębiorców objęto 40 spraw z okresu objętego niniejszą kontrolą. We wszystkich zbadanych kontrolach:

- pracownicy realizujący kontrolę posiadali stosowne, zawierające wymagane elementy, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli;
- po zakończeniu czynności kontrolnych sporządzono protokół, obejmujący wymagane zapisy;
- nastąpiło doręczenie protokołu przedsiębiorcy lub upoważnionej przez niego osobie.

Nie zidentyfikowano przypadków rozpoczęcia kontroli wyłącznie na podstawie legitymacji służbowej⁴³. W 10 z 40 zbadanych przypadków kontroli przedsiębiorca wniósł zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole. W sześciu przypadkach zostały one uznane przez Dyrektora OUG w całości, w jednym przypadku w części, a w trzech przypadkach zastrzeżenia zostały oddalone. W każdym z 10 przypadków wniesienia zastrzeżeń Urząd sporządził aneks do protokołu, w którym wskazano, które zastrzeżenia zostały uznane za uzasadnione, a których nie uznano. Aneks do protokołu został każdorazowo podpisany i doręczony przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej.

(akta kontroli: tom II, str. 19-20, 134-747)

2.1.5. W okresie objętym kontrolą w wyniku przeprowadzenia kontroli dotyczących gospodarki złożami kopalni, OUG stwierdził osiem przypadków naruszenia obowiązujących w tym zakresie przepisów, nakazując ich usunięcie na podstawie art. 171 ustawy PGG. Stwierdzone naruszenia prawa obejmowały:

a) w trzech przypadkach: niezapewnienie obsadzenia stanowiska kierownika ruchu zakładu górniczego;

b) w jednym przypadku:

- nieustalenie zasad poruszania się pojazdów po wyrobisku zakładu górniczego oraz brak przeszkolenia osób z zasad bezpiecznego przemieszczania się pojazdami po wyrobisku;
- prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu ruchu;
- zniszczenie pasa ruchu ochronnego⁴⁴;
- niezapewnienie obsadzenia stanowiska kierownika ruchu zakładu górniczego oraz osoby dozoru ruchu specjalności górniczej;
- prowadzenie likwidacji zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu ruchu, niedokumentowanie wykonanych prac oraz prowadzenie rekultywacji na podstawie dokumentacji niespełniającej wymogów.

⁴² Do 13 marca.

⁴³ Możliwość taka została dopuszczona w art. 154 ust. 3 ustawy PGG, jeżeli przeprowadzenie czynności jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, bądź przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem.

⁴⁴ Jednocześnie w decyzji zobowiązano zakład górniczy do odtworzenia pasa ochronnego oraz zobowiązano kierownika ruchu zakładu górniczego do określenia parametrów geotechnicznych odbudowanego zbocza wyrobiska górniczego po stronie wschodniej w celu zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i geotechnicznego.

W związku z powyższymi naruszeniami prawa Dyrektor OUG wydawał decyzje, w których nakazywał przedsiębiorcy usunięcie nieprawidłowości (w sześciu przypadkach) lub wstrzymywał ruch zakładu górniczego (w dwóch przypadkach). W pięciu z ośmiu przypadków naruszeń przedsiębiorca zastosował się do wezwania i usunął nieprawidłowości, a Urząd pozyskał informację o ich usunięciu. W pozostałych trzech przypadkach przedsiębiorcy nie zastosowali się do wezwania, w związku z czym OUG poinformował organy koncesyjne o naruszeniu warunków udzielonej koncesji. W powyższych sprawach nie korzystano z możliwości wynikających z art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy PGG, natomiast zaplanowano przeprowadzenie w 2023 r. kontroli sprawdzających.

(akta kontroli: tom II, str. 21-108)

2.1.6. W okresie objętym kontrolą OUG skierował do organów administracji geologicznej⁴⁵ łącznie osiem zawiadomień o naruszeniu warunków określonych w koncesji. W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba takich zawiadomień kształtowała się następująco: [1] w 2019 r. – dwa zawiadomienia; [2] w 2020 r. – jedno zawiadomienie; [3] w 2021 r. – dwa zawiadomienia; [4] w 2022 r. – brak zawiadomień; [5] w 2023 r.⁴⁶ – trzy zawiadomienia. Powyższe zawiadomienia wysyłane były w związku z przeprowadzonymi przez OUG kontrolami podmiotów wydobywających kopaliny, oraz stwierdzonymi w toku tych kontroli nieprawidłowościami dotyczącymi naruszenia warunków koncesji. W siedmiu przypadkach nastąpiło to w ciągu miesiąca od dnia zakończenia kontroli⁴⁷. W jednym przypadku stosowne pismo zostało wysłane po upływie 56 dni od dnia zakończenia kontroli⁴⁸, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 121-132)

2.1.7. W okresie objętym kontrolą OUG po przeprowadzonych kontrolach przedsiębiorców nie wydawał decyzji ustalającej opłatę podwyższoną w przypadku eksploatacji kopaliny poza obszarem górnicznym bez zachowania jego integralności, tj. w przypadku stwierdzenia nielegalnego wydobycia kopaliny. Jedno postępowanie administracyjne w takiej sprawie, prowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹, zostało wszczęte pismem Dyrektora OUG z 10 lutego 2023 r. Było ono prowadzone zgodnie z wytycznymi WUG określonymi w „Metodyce prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących naliczania opłaty podwyższonej”. Jak wyjaśnił Dyrektor OUG w sprawie tej przewiduje się zakończenie postępowania w trzecim kwartale bieżącego roku i ustalenie opłaty podwyższonej w kwocie 36,0 tys. zł.

(akta kontroli: tom II, str. 111-114, 117-118)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że w przypadku rozszerzenia wyrobiska poza granice obszaru górniczego, lecz z zachowaniem jego integralności, takie działanie uznawane było za rażące naruszenie warunków określonych w koncesji podlegające opłacie dodatkowej. Dodał, że stosownie do art. 173 ust. 2 ustawy PGG, organ nadzoru górniczego zawiadamia o takiej okoliczności właściwy organ administracji geologicznej, który jednocześnie jest organem koncesyjnym. W przypadku poboru kopaliny poza granicami obszaru górniczego w odrębnym, niepowiązanym przestrzennie wyrobisku, takie działania uznawano za wydobywanie kopaliny bez

⁴⁵ Tj. Marszałka Województwa, Starosty, Wójta/Burmistrza/Prezydenta Miasta.

⁴⁶ Do 7 kwietnia 2023 r.

⁴⁷ W sześciu przypadkach nastąpiło to w ciągu do ośmiu dni od dnia zakończenia kontroli, jednokrotnie w przeciągu miesiąca od dnia zakończenia kontroli.

⁴⁸ Zgodnie z art. 154b ust. 3 ustawy PGG, doręczenie protokołu kontroli przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej kończy kontrolę.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: KPA.

wymaganej koncesji, podlegające opłacie podwyższonej, naliczanej przez organ nadzoru górniczego.

(akta kontroli: tom II, str. 109-110)

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

Opis stanu faktycznego

2.2.1. W okresie objętym kontrolą OUG otrzymał jedno zawiadomienie⁵⁰ od osoby fizycznej o zamiarze podjęcia wydobycia piasku i żwiru z przeznaczeniem na potrzeby własne z nieruchomości stanowiącej przedmiot jej własności. Zamierzony czas wykonywania robót związanych z wydobywaniem piasku i żwiru określony został na okres od 1 do 31 sierpnia 2020 r. Ilość kopaliny do wydobycia zadeklarowano na mniej niż 10 m³. Nie przewidziano użycia środków strzałowych.

(akta kontroli: tom III, str. 1-2)

W sprawie weryfikacji powyższego zgłoszenia, pod kątem spełnienia wymogów określonych w art. 4 ust. 1 ustawy PGG, oraz odpowiedzi na pytanie czy dotyczy zadeklarowanego rodzaju kopaliny, Dyrektor OUG wyjaśnił, że zostało ono zaewidencjonowane w rejestrze zawiadomień, a następnie zweryfikowane przez pracowników inspekcyjno-technicznych Urzędu. Zgłoszenie spełniało wszystkie wymogi formalne. Dyrektor OUG wyjaśnił również, że na podstawie posiadanej wiedzy oraz dostępu do ortofotomapy i zdjęć satelitarnych pracownicy nie zgłosili uwag co do możliwości wydobywania piasków i żwirów ze wskazanej nieruchomości. Dodał, iż wątpliwości w zakresie możliwości wykorzystania nieruchomości (grunt rolny) nie wzbudzało także jej sprawdzenie na podstawie ogólnodostępnych serwisów użytkowania terenu – w ewidencji gruntów, a ponadto, że nie odnotowano zgłoszeń o nielegalnym poborze kopalni z tego rejonu.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że z uwagi na nikłą ilość zgłoszeń poboru kruszyw na własne potrzeby⁵¹ nie było konieczności opracowywania dedykowanej pisemnej procedury postępowania w sprawie weryfikacji takich zawiadomień.

(akta kontroli: tom III, str. 13-15)

2.2.2. W myśl § 5 ust. 2 pkt 29-31 Regulaminu organizacyjnego OUG⁵², do obowiązków i uprawnień dyrektora okręgowego urzędu górniczego należało:

- rozpatrywanie skarg na pracowników, w przypadku przekazania ich do rozpatrzenia przez Prezesa WUG, oraz wniosków dotyczących własnych zadań lub własnej działalności, a także prowadzenie rejestru tych skarg i wniosków oraz sporządzanie rocznych sprawozdań z ich rozpatrywania;
- rozpatrywanie spraw wynikających z interwencji i listów, których przedmiotem jest działalność przedsiębiorców oraz innych podmiotów lub jednostek, podlegająca nadzorowi i kontroli dyrektora okręgowego urzędu górniczego, oraz prowadzenie ewidencji tych interwencji i listów;
- rozpatrywanie petycji, a także wykonywanie, w zakresie określonym w przepisach o petycjach, czynności o charakterze ewidencyjnym oraz informacyjnym.

W badanym okresie do OUG nie wpłynęły żadne skargi ani wnioski dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni. Wpłynęły natomiast 33 zawiadomienia (zgłoszenia)

⁵⁰ Pismo z 22 czerwca 2020 r. (Gmina Milicz).

⁵¹ Jedno zgłoszenie w okresie objętym kontrolą.

⁵² Wprowadzonego zarządzeniem nr 32 Prezesa WUG z 7 listopada 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego okręgowych urzędów górniczych (Dz. Urz. WUG poz. 68). Takie same regulacje zawarte były w § 7 ust. 2 pkt 27-28a Regulaminu organizacyjnego okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego, wprowadzonego zarządzeniem nr 21 Prezesa WUG z 13 lutego 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego (Dz. Urz. WUG z 2021 r. poz. 38).

o potencjalnych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalini⁵³, z czego: pięć w 2019 r., pięć w 2020 r., 10 w 2021 r., 10 w 2022 r., oraz trzy w 2023 r.⁵⁴. Przekazane informacje były podstawą prowadzenia czynności wyjaśniających ukierunkowanych m.in. na ustalenie sprawców.

Dyrektor OUG wyjaśnił, iż po otrzymaniu informacji w przedmiocie niedozwolonego wydobywania kopalini Urząd podejmuje stosowne czynności wyjaśniające, które zwykle obejmują:

- pozyskanie informacji od innych organów (starosta, Policja, inspekcje kontrolne);
- przeprowadzenie wizji w terenie;
- przesłuchanie w charakterze świadków osób mogących mieć wiedzę w przedmiocie wydobywania kopalini w określonej lokalizacji.

Dyrektor OUG dodał, że w toku postępowania wyjaśniającego uwzględnia się, biorąc pod uwagę zasady prawidłowego rozumowania oraz wskazania wiedzy i doświadczenia życiowego, potencjalną możliwość ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za wydobywanie kopalini bez wymaganej koncesji i nałożenia z tego tytułu opłaty podwyższonej, oraz będące w dyspozycji organu środki materialne i techniczne. Z wyjaśnień Dyrektora OUG wynikało, że przedmiotowe działania realizowane są w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵⁵, regulujące prowadzenie czynności wyjaśniających, na podstawie art. 56 § 2 KPW. Postępowanie jest prowadzone z podejrzeniem popełnienia wykroczenia określonego w art. 177 pkt 2 ustawy PGG⁵⁶, w celu ustalenia sprawcy czynu i skierowania przeciwko niemu wniosku o ukaranie oraz późniejszego popierania tego wniosku przed sądem. Dyrektor OUG dodał, że w latach 2019-2023 (11 kwietnia) nie skierował wniosku o ukaranie za czyn z art. 177 pkt 2 ustawy PGG, ponieważ jedynym dowodem sprawstwa określonej osoby były zeznania złożone przez nią w charakterze świadka i nie było możliwe potwierdzenie tej okoliczności innymi dowodami, zaś przepis art. 74 KPW nie pozwala na odczytanie zeznań złożonych przez obwinionego w charakterze świadka. Osoby przesłuchiwane w toku czynności wyjaśniających w charakterze świadków poucza się, przed rozpoczęciem przesłuchania, o prawie do odmowy składania zeznań i do uchylania się od udzielenia odpowiedzi na pytanie, stosownie do art. 182 i art. 183 § 1 ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁵⁷ w związku z art. 41 § 1 KPW. Dyrektor OUG nadmienił, że jeśli czynności wyjaśniające doprowadziły do ustalenia podmiotu, który w okresie ostatnich pięciu lat wydobywał na określonej nieruchomości kopalini bez wymaganej koncesji, organ wszczywał z urzędu wobec tego podmiotu postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej i w przypadku możliwości przypisania stronie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, wydobywania określonej ilości kopalini ze złoża – wydawał decyzję ustalającą opłatę podwyższoną. W przypadku braku możliwości przypisania stronie postępowania wydobywania określonej ilości kopalini bez wymaganej koncesji, wszczęte postępowanie było umarzone.

Spośród 33 przypadków rozpatrywania w OUG zawiadomień (zgłoszeń, informacji) o potencjalnych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalini, w ośmiu przypadkach ustalono sprawcę takiego czynu, wszczynając postępowanie administracyjne w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej, z czego w trzech przypadkach wydano decyzje o naliczeniu tychże opłat.

⁵³ Źródła tych informacji/zgłoszeń podano w punkcie 2.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁴ Do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. do 8 marca 2023 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1124, ze zm. Dalej: KPW.

⁵⁶ Zgodnie z tym przepisem karze aresztu albo grzywny podlega ten, kto bez wymaganej koncesji lub bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nich warunków wykonuje działalność w zakresie wydobywania kopalini ze złóż.

⁵⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.

(akta kontroli: tom I, str. 41-54; tom III, str. 6-7, 16-44)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono 33 sprawy dotyczące nielegalnego wydobycia kopalin. Wszystkie te przypadki zostały potwierdzone w wyniku przeprowadzenia wizji w terenie. W rezultacie potwierdzenia informacji o nielegalnej eksploatacji kopalin, a także zidentyfikowania miejsca oraz rodzaju kopaliny, OUG podejmował dalsze działania. I tak:

1) w 24 przypadkach prowadzono czynności wyjaśniające w sprawie o wykroczenie⁵⁸ z art. 177 pkt 2 ustawy PGG, przy czym głównymi przyczynami niezakończenia takich czynności były:

- niejednoznaczny charakter zdarzenia odnośnie wielkości odspojenia kopaliny;
- problemy z ustaleniem sprawcy czynu;
- skomplikowany charakter sprawy;
- ograniczenia w pracy urzędów wynikłe z regulacji w czasie epidemii koronawirusa;
- oczekiwanie na pisemne wyjaśnienia lub materiały właściciela nieruchomości, lokalnej gminy lub powiatu, czy też innych organów;
- oczekiwanie na wynik postępowania sądowego;
- wzgląd na hipotetyczną możliwość ustalenia opłaty podwyższonej;

2) w dziewięciu przypadkach wszczęto postępowanie administracyjne⁵⁹, z czego w trzech przypadkach postępowania zostały zakończone wydaniem decyzji o ustaleniu opłaty podwyższonej, natomiast w sześciu przypadkach postępowania nie zostały zakończone, a głównymi przyczynami ich niezakończenia były:

- skomplikowany charakter sprawy;
- oczekiwanie na wynik postępowania sądowego w sprawie karnej;
- skomplikowany i rozwojowy charakter sprawy, oraz wzgląd na możliwość ustalenia opłaty podwyższonej;
- konieczność przeprowadzenia dalszych czynności, w tym oględzin;
- oczekiwanie na informacje od innych organów;
- zawieszenie postępowania administracyjnego.

W wyniku badania w toku niniejszej kontroli spraw dotyczących nielegalnego wydobycia kopalin nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom III, str. 64-84, 245-247)

2.2.3. W okresie objętym kontrolą OUG dysponował informacjami o nielegalnej eksploatacji kopalin. W okresie tym pozyskano w sumie 33 takie informacje, przy czym ich źródłem były zgłoszenia lub zawiadomienia pochodzące od:

- a) osób fizycznych (telefon, e-mail) – dziewięć przypadków,
- b) starostów powiatowych⁶⁰ – pięć przypadków,
- c) lokalnych gmin⁶¹ – cztery przypadki,
- d) geologa powiatowego⁶² – sześć przypadków,
- e) Policji⁶³ – dwa przypadki,
- f) Marszałka Województwa Dolnośląskiego – jeden przypadek,
- g) Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska – jeden przypadek,
- h) Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – jeden przypadek,

⁵⁸ Tzn. nie wszczęto postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej naliczenia opłaty podwyższonej z powodu nie ustalenia sprawcy, a tym samym nie określenia strony postępowania administracyjnego.

⁵⁹ Czynności wyjaśniające doprowadziły do ustalenia sprawcy czynu, strony postępowania administracyjnego.

⁶⁰ Głogów, Góra Śląska, Legnica, Wołów, Wrocław.

⁶¹ Kunice, Lubin, Miękina, Oborniki Śląskie.

⁶² Geolog Powiatowy w Ząbkowicach Śląskich.

⁶³ Komenda Powiatowa Policji w Miliczu, Komenda Powiatowa Policji w Wołowie.

- i) Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu – jeden przypadek,
- j) Dolnośląskiego Zespołu Parków Krajobrazowych – jeden przypadek,
- k) Najwyższej Izby Kontroli⁶⁴ – dwa przypadki.

(akta kontroli: tom III, str. 3-5, 209-227)

Dyrektor OUG nie wskazał Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie⁶⁵ jako źródła informacji o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin. W OUG nie kontrolowano takich miejsc na podstawie danych PIG.

Odnośnie sposobu wykorzystywania informacji PIG o zidentyfikowanych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin, Dyrektor OUG wyjaśnił, że korzystano z nich, w miarę potrzeby, przy rozpoznawaniu spraw wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji. Dodał, że były i są one przydatne w sprawach dotyczących wyrobisk istniejących od wielu lat, zwłaszcza usytuowanych na nieruchomościach nieobjętych, przez okres dłuższy niż ostatnie pięć lat, koncesją uprawniającą do prowadzenia działalności górniczej. Według Dyrektora OUG w związku z tym, że:

- a) Prezes WUG pismem z 9 sierpnia 2021 r.⁶⁶ (przekazanym do wiadomości m.in. OUG) poinformował Dyrektora PIG, że udostępniane materiały nie pozwalają w sposób jednoznaczny uznawać wskazanych w nich lokalizacji za miejsca prowadzenia nielegalnej eksploatacji kopalin z uwagi na ich ujęcie w wykazie miejsc realizacji inwestycji budowlanych, wyrobisk noszących ślady prowadzenia wydobywania kopalin w czasach historycznych, oraz brak danych o sprawcach nielegalnej eksploatacji umożliwiających ich identyfikację;
- b) przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶⁷ nie wymagały pozwolenia ani zgłoszenia budowy stawów oraz zbiorników wodnych o powierzchni nieprzekraczającej 1000 m² i głębokości 3 m, położonych w całości na gruntach rolnych;
- c) ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁶⁸ pozwalała na wykonanie, na podstawie zgłoszenia wodnoprawnego, stawów oraz zbiorników wodnych o powierzchni od 500 m² do 5.000 m² i głębokości od 2 do 3 m od naturalnej powierzchni terenu, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem, lub terenu znajdującego się w zasięgu oddziaływania, gdy zakład posiada uprzednią pisemną zgodę właścicieli gruntów objętych oddziaływaniem na wykonanie stawu;

udostępnione przez PIG dane o lokalizacjach niekoncesjonowanego wydobywania kopalin mają ograniczoną przydatność do jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości stwierdzenia, że w określonym miejscu odbywa się nielegalna eksploatacja kopalin ze złóż. Nadmienił ponadto, że weryfikacja wszystkich potencjalnych lokalizacji zgłoszonych przez PIG, wobec zgłoszonych wyżej zastrzeżeń, przy równoczesnej realizacji pozostałych, ustawowych zadań nadzoru górniczego, wykracza poza możliwości kadrowe i sprzętowe OUG.

Dyrektor OUG wyjaśnił także, iż nie otrzymał z WUG odrębnych wytycznych odnośnie pozyskiwania i weryfikacji informacji (zgłoszeń) dotyczących miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin. Natomiast WUG opracował „Metodykę prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących naliczania opłaty podwyższonej”, którą wprowadzono do stosowania w 2015 r. i zmodyfikowano dwukrotnie, tj. w 2019 r. i 2022 r.

⁶⁴ Art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

⁶⁵ Dalej: PIG.

⁶⁶ Znak: PR.0612.23.2021.

⁶⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

Wykorzystując to opracowanie OUG weryfikuje pozyskane informacje o domniemanym wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji.

(akta kontroli: tom III, str. 49-64, 209-236)

W badanym objętym kontrolą na obszarze województwa dolnośląskiego doszło do stwierdzenia jednego przypadku nielegalnej eksploatacji kopaliny pod pozorem realizacji inwestycji budowlanej. W 2021 r. Dyrektor OUG powziął wiadomość⁶⁹ o wydobywaniu bez koncesji kopaliny na działce nr 82 obręb Boguszyce⁷⁰ (gmina Oleśnica, powiat oleśnicki). Związane z tym postępowanie w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej nie zakończyło się do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych⁷¹.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że po otrzymaniu od Starosty Oleśnickiego informacji i dokumentacji o udzielonym pozwoleniu wodnoprawnym i pozwoleniu na budowę zbiornika małej retencji wodnej przeprowadzono wizję w terenie. Na podstawie rozmiaru przekształcenia terenu przekraczającego zakres projektu budowlanego uznano, że zachodzi uzasadnione podejrzenie niekoncesjonowanego eksploataowania piasków i żwirów. O ustaleniach wizji terenowej powiadomiono Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Oleśnicy, występując jednocześnie o udzielenie, w ramach współdziałania, informacji o dokonanych ustaleniach. OUG oczekiwał na odpowiedź do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych.

Dyrektor OUG wyjaśnił również, że Urząd nie podejmował na podstawie doniesień medialnych i publikacji (m.in. PIG) działań zmierzających do zidentyfikowania skali zjawiska wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji pod pozorem realizacji inwestycji.

(akta kontroli: tom III, str. 233-236)

2.2.4. Dyrektor OUG w latach 2019-2023⁷² nie wymierzał kary grzywny w przypadkach niewykonania decyzji organu nadzoru górniczego, dotyczącej nakazu wstrzymania działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji.

(akta kontroli: tom III, str. 16-23)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że tekst pierwotny ustawy PGG zawierał art. 173 ust. 1, który w przypadku stwierdzenia wykonywania działalności bez wymaganej koncesji nakazywał wydanie decyzji wstrzymującej taką działalność. Ponieważ przepis ten przestał obowiązywać z dniem 1 stycznia 2015 r., to po tej dacie nie były wydawane takie decyzje, a w konsekwencji nie były naliczane grzywny za ich niewykonanie.

(akta kontroli: tom III, str. 237-240)

W sprawie praktycznego zastosowania art. 188 pkt 3 ustawy PGG, Dyrektor OUG wyjaśnił, że powołana regulacja znajduje zastosowanie tylko do osób fizycznych, a dla pociągnięcia do odpowiedzialności za czyn z tego artykułu niezbędne jest, aby działaniem sprawcy, polegającym na niestosowaniu się do decyzji nakazującej wstrzymać wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji, objęta była nieruchomość uprzednio wskazana w takiej decyzji. W tym kontekście Dyrektor OUG zwrócił także uwagę na art. 11-12, art. 14 § 1 i art. 48 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁷³, tj. przepisy dotyczące usiłowania wykroczenia oraz podżegania do jego popełnienia. Dyrektor OUG wskazał ponadto, że ustawa PGG nie przewiduje odpowiedzialności za usiłowanie wykroczeń (wskazanych w jej art. 177-188), ani za podżeganie do nich, jak również nie zawiera szczególnych regulacji

⁶⁹ Anonimowe zawiadomienie telefoniczne.

⁷⁰ Sprawa nr: WRO.5432.3.2021.

⁷¹ Tj. do 11 kwietnia 2023 r.

⁷² Do 8 marca 2023 r.

⁷³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, ze zm. Dalej: Kodeks wykroczeń.

odpowiedzialności za te wykroczenia, innych niż wynikające z części ogólnej Kodeksu wykroczeń.

(akta kontroli: tom III, str. 237-240)

2.2.5. W okresie objętym kontrolą Dyrektor OUG wydał trzy decyzje administracyjne w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej za nielegalną eksploatację kopalin. W każdym przypadku opłaty te zostały naliczone w sposób prawidłowy, a ich łączna wartość wyniosła 43 920 zł⁷⁴.

(akta kontroli: tom III, str. 3-5, 93-94)

Zgodnie z art. 140 ust. 6 ustawy PGG, opłatę podwyższoną wnosi się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Dowód wniesienia takiej opłaty niezwłocznie przedstawia się właściwemu organowi oraz podmiotom określonym w art. 141. W aktach prowadzonych postępowań nie stwierdzono dokumentów potwierdzających wniesienie opłaty podwyższonej, co wskazuje na brak weryfikacji przez Urząd faktu wniesienia przez podmiot wydobywający kopalinę bez stosownej koncesji takiej opłaty i zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą w OUG miał miejsce, zaistniały w roku 2021, jeden przypadek przedawnienia naliczania opłaty podwyższonej z tytułu wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji⁷⁵. Powodem tego była długotrwałość postępowania sądowego.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że 30 czerwca 2015 r. Urząd otrzymał zawiadomienie o domniemanym wydobywaniu piasku na nieruchomości w gminie Siechnica. Z ustaleń wizji terenowej nie wynikało, że w ostatnim czasie została stamtąd pozyskana kopalina. W odniesieniu do ww. terenu prowadzone było postępowanie pod nadzorem Prokuratury Rejonowej w Oławie w sprawie m.in. wydobywania kopaliny bez koncesji, zakończone wniesieniem w sierpniu 2018 r. do Sądu Rejonowego w Oławie aktu oskarżenia. Dyrektor OUG nadmienił, że oczekiwano na zakończenie postępowania karnego, którego wynik miał wpływ na dalsze czynności, gdyż otwierał drogę do wydania wobec skazanej osoby fizycznej bądź osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej, w imieniu której w czasie czynu działał skazany, decyzji ustalającej opłatę podwyższoną.

(akta kontroli: tom III, str. 241-244)

2.2.6. W okresie objętym kontrolą w żadnym z 33 przypadków pozyskania informacji o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin, oraz przeprowadzenia postępowań związanych z tymi informacjami, OUG nie stwierdził sytuacji polegającej na wyrządzeniu znacznej szkody w mieniu lub poważnej szkody w środowisku naturalnym.

Spośród 33 przypadków dotyczących zidentyfikowanych miejsc nielegalnej eksploatacji kopalin:

- a) w związku z jednym z nich⁷⁶ OUG przekazał do właściwego organu informację (zawiadomienie) dotyczącą wykroczenia⁷⁷ o którym mowa w art. 177 ustawy PGG; w pozostałych dwóch w sprawach w których naliczono opłatę podwyższoną zawiadomienie pochodziło od Policji;
- b) w każdym przypadku OUG kierował do Policji zapytanie w kwestii prowadzenia lub nieprowadzenia postępowania w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 176 ust. 1 ustawy PGG; w czterech z tych

⁷⁴ W tym: 2560 zł w 2020 r. (piaski i żwir / 104,0 t) oraz 41 360 zł w 2022 r. (piaski i żwir / 1566,5 t).

⁷⁵ Dotyczy działki nr 267 obręb Siechnice, gmina Siechnice, powiat wrocławski.

⁷⁶ Dotyczy miejscowości Bychowo (gmina Żmigród).

⁷⁷ Zawiadomienie dotyczyło możliwości uszkodzenia lokalnego gazociągu, które mogło spowodować zdarzenie zagrożenia życia lub zdrowia wielu osób albo szkody w mieniu wielkich rozmiarów. W odpowiedzi OUG otrzymał z Policji informację o złożeniu wniosku o ukaranie.

spraw OUG otrzymał informację zwrotną o prowadzeniu takich spraw, natomiast w przypadku pozostałych 29 spraw odpowiedzi były negatywne.

(akta kontroli: tom III, str. 6-7)

2.2.7. W latach 2019-2023 (do 11 kwietnia) w żadnym z 33 przypadków pozyskania informacji o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin OUG nie informował innych organów w celu podjęcia przez nie działań prowadzących do zlikwidowania tych miejsc i przywrócenia ich do stanu pierwotnego. Uznano bowiem, że nie było takiej potrzeby w sytuacji niewystąpienia znacznej szkody w środowisku naturalnym. Szerzej o powyższym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 6-7)

2.2.8. W okresie objętym kontrolą w ramach prowadzonych działań informacyjno-edukacyjnych, mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin, Dyrektor OUG wystąpił do Starosty Trzebnickiego⁷⁸, w związku z nielegalnym poborem kruszywa w Gminie Żmigród, o wywieszenie ogłoszeń informujących o:

- zakazie wydobywania piasku i żwiru bez wymaganej koncesji;
- sankcjach finansowych w przypadku wydobywania kopaliny bez koncesji⁷⁹;
- możliwości wydobycia piasku i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej.

Stosowne informacje zostały upublicznione na terenie Gminy Żmigród w kwietniu 2019 r.⁸⁰.

(akta kontroli: tom III, str. 209-213)

2.2.9. W okresie objętym kontrolą Urząd współpracował w zakresie przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin ze starostami powiatowymi (jako organami będącymi dysponentami informacji niezbędnych do ustalenia istnienia ewentualnej podstawy prawnej dla przekształcenia terenu zgłoszonego do OUG jako miejsce potencjalnej nielegalnej eksploatacji) i z Policją.

Do starostów powiatowych występowano o udzielenie informacji w zakresie:

- wydania pozwolenia na budowę dla zamierzenia inwestycyjnego zlokalizowanego na określonej działce;
- otrzymania zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych na określonej działce;
- otrzymania zgłoszenia zamiaru wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej;
- wydania innej decyzji wiążącej się ze zmianą ukształtowania terenu na określonej działce, w szczególności gospodarowania odpadami;
- ustalenia aktualnego charakteru działki;
- nałożenia opłaty podwyższonej z tytułu niedozwolonego wydobywania kopaliny na określonej działce, ze wskazaniem okresu wydobywania, za jaki opłata została naliczona;
- udostępnienia do wglądu projektu budowlanego, bądź innej dokumentacji, w oparciu o którą załatwiono sprawę inną niż sprawa pozwolenia na budowę lub wydania innego rozstrzygnięcia wiążącego się ze zmianą ukształtowania terenu.

Zapytania do Policji dotyczyły udzielenia informacji o otrzymaniu zawiadomienia od właściciela nieruchomości lub innych osób w sprawie wydobywania kopaliny, lokowania odpadów lub innych szkód na terenie określonej nieruchomości, a w przypadku istnienia takiego zgłoszenia lub prowadzenia takich czynności o poinformowaniu o podjętych działaniach i ich wynikach.

⁷⁸ Pismo z 26 marca 2019 r., znak: WRO.543.5.5.2018.MG.

⁷⁹ Tzw. opłata podwyższona.

⁸⁰ Ogłoszenie Starosty Trzebnickiego z 5 kwietnia 2019 r., znak: N.6853.2.12.2019.

Dyrektor OUG nie zawierał odrębnych porozumień ani umów z organami, z których współpracy korzystano.

(akta kontroli: tom III, str. 209-226)

2.2.10. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor OUG wskazał na poniższe utrudnienia przy realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalni:

1) braki kadrowe:

- a) przeciążenie pracą dwóch zatrudnionych nadinspektorów ds. miernictwa, dla których działania związane z naliczeniem opłaty podwyższonej były zajęciem dodatkowym;
- b) dwa nabory na stanowisko młodszego inspektora ds. miernictwa okazały się nieskuteczne – w przypadku pierwszego z nich nie zgłosił się żaden kandydat spełniający wymagania, w przypadku drugiego zgłosiło się czterech kandydatów, którzy przeszli pomyślnie wszystkie etapy naboru, ale żaden nie zaakceptował proponowanych warunków płacy;

2) trudności z ustaleniem sprawcy oraz czasu prowadzenia wydobywania bez koncesji – jeżeli w trakcie postępowania prowadzonego w kierunku wykroczenia określonego w art. 177 pkt 2 ustawy PGG jedynym dowodem sprawstwa określonej osoby są zeznania złożone przez nią w charakterze świadka i nie było możliwe potwierdzenie tej okoliczności innymi dowodami, to w związku z art. 74 KPW niemożliwe jest odczytanie zeznań złożonych przez obwinionego w charakterze świadka;

3) pięcioletni okres przedawnienia wykroczeń polegających na nielegalnym wydobywaniu kopaliny – przesłuchiwanie, wiedząc o pięcioletnim okresie przedawnienia wykroczenia polegającego na nielegalnym wydobywaniu kopaliny, nie ułatwiają ustalenia jego rzeczywistego czasu;

4) brak niezawodnego i skutecznego sprzętu pomiarowego – ograniczenia funkcjonalne systemu GNSS (korzystającego z sygnału GPS i używanego do pomiarów terenowych), generowane przez problemy spowodowane zanikaniem sygnału w terenie zadrzewionym oraz zanikami zasięgu Internetu niezbędnego do ściągania poprawek zwiększających dokładność pomiaru;

5) pracochłonne obliczenia suchej masy wydobytej kopaliny – wymaga to szczegółowego przeanalizowania warunków złożowych, gdyż opłata podwyższona nie może obejmować odłączonych od złoża mas niebędących kopalina, np. nadkładu;

6) brak dostępu OUG do systemu CEPiK⁸¹ – organy nadzoru górniczego nie zostały wymienione w art. 80c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁸², jako podmioty, którym udostępnia się dane zgromadzone w ewidencji, o ile są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań, co każdorazowo wymaga sporządzenia odpłatnego i szczegółowego wniosku z jednoznacznie udokumentowanym związkiem pojazdu z prowadzeniem nielegalnego wydobywania.

(akta kontroli: tom III, str. 209-227)

2.2.11. OUG nie posiadał danych dotyczących kosztów prowadzenia spraw związanych z przeciwdziałaniem i wykrywaniem przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni. Dyrektor OUG wyjaśnił, że WUG nie prowadzi odrębnej ewidencji księgowej w zakresie nielegalnej eksploatacji kopalni.

W latach 2019-2022 podstawowe rodzaje kosztów OUG ponoszonych w związku z prowadzoną działalnością kształtowały się następująco⁸³:

- a) łączne wynagrodzenie pracowników brutto⁸⁴: w 2019 r. – 910,2 tys. zł; w 2020 r. – 1030,8 tys. zł; w 2021 r. – 1117,3 tys. zł; w 2022 r. – 1170,7 tys. zł;

⁸¹ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

⁸² Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.

⁸³ Według ewidencji księgowej prowadzonej przez WUG.

⁸⁴ Wraz z dodatkowymi składnikami wynagrodzenia.

- b) koszty prowadzenia kontroli⁸⁵: w 2019 r. – 137,5 tys. zł; w 2020 r. – 105,3 tys. zł; w 2021 r. – 122,2 tys. zł; w 2022 r. – 146,4 tys. zł;
- c) koszty zakupu i eksploatacji sprzętu⁸⁶: w 2019 r. – 0,0 zł; w 2020 r. – 0,0 zł; w 2021 r. – 0,0 zł; w 2022 r. – 46,1 tys. zł;
- d) inne koszty⁸⁷: w 2019 r. – 14,7 tys. zł; w 2020 r. – 17,5 tys. zł; w 2021 r. – 18,4 tys. zł; w 2022 r. – 21,5 tys. zł.

(akta kontroli: tom III, str. 8-12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności OUG w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Na stronie podmiotowej BIP Urzędu nie udostępniono⁸⁸ ogólnego schematu procedury kontroli określonej w ustawie PGG, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców. Stosownie do tego przepisu organ kontroli zamieszcza w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ ogólny schemat tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Na stronie BIP w zakładce „*Działalność kontrolna okręgowych urzędów górniczych*” udostępniono jedynie kryteria częstotliwości kontroli przedsiębiorców. W dniu 27 marca 2023 r. opublikowano na stronie podmiotowej BIP ogólny schemat procedur kontroli w organach nadzoru górniczego, co wypełniło wymagania art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że po otrzymaniu planu pracy OUG na rok 2023 polecił on, nie później, niż do końca pierwszego kwartału bieżącego roku, zaktualizować stronę BIP w zakresie ogólnego schematu kontroli przedsiębiorców, uwzględniającego zapisy planu pracy na 2023 r. Umieszczenie ogólnych kryteriów kontroli napotkało na trudności, co zostało zgłoszone do komórki informatycznej WUG. W ramach rozwiązania problemu pracownik WUG w porozumieniu z Dyrektorem OUG opublikował ogólny schemat kontroli przedsiębiorców na stronie BIP Urzędu.

(akta kontroli: tom I, str. 534-538)

NIK zauważa, że dokument umieszczony wcześniej na stronie BIP (w zakładce „*Działalność kontrolna okręgowych urzędów górniczych*”) nie odnosił się do procedur kontroli, lecz do częstotliwości kontroli przedsiębiorców.

2) OUG w jednym przypadku nie poinformował niezwłocznie organu udzielającego koncesji, tj. Marszałka Województwa Dolnośląskiego, o naruszeniu warunków udzielonej przedsiębiorcy koncesji na wydobywanie kopalin. Chociaż protokół z przeprowadzonej przez Urząd kontroli przedsiębiorcy wydobywającego kopaliny został mu doręczony 16 października 2020 r., to organ koncesyjny został poinformowany o niedochowaniu warunków udzielonej koncesji dopiero pismem z 11 grudnia 2020 r., tj. prawie dwa miesiące później. Stanowiło to naruszenie art. 173 ust. 2 ustawy PGG, zgodnie z którym organ nadzoru górniczego niezwłocznie zawiadamia właściwy organ administracji geologicznej w przypadku stwierdzenia, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu, lub z naruszeniem warunków określonych w koncesji lub projekcie robót geologicznych.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że przy informowaniu organu koncesyjnego uwzględniono możliwość wniesienia przez przedsiębiorcę, w terminie 7 dni od daty doręczenia protokołu, zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole z kontroli, jak również

⁸⁵ Koszty delegacji, paliwo, zakupy odzieży roboczej, obuwia i środków ochrony indywidualnej.

⁸⁶ Koszty zakupu, naprawy, przeglądów, kalibracji/rektyfikacji.

⁸⁷ Koszty przesyłek pocztowych.

⁸⁸ Według stanu na 14 marca 2023 r.

kilkudniowy czas na doręczenie pisma przez operatora pocztowego. Wskazano również, że Prezes WUG polecił od 12 października 2020 r. zorganizować pracę w okręgowych urzędach górniczych tak, aby powstały niezależne zespoły pracujące na przemian w odstępach tygodniowych. System ten funkcjonował nieprzerwanie do 4 czerwca 2021 r.

(akta kontroli: tom II, str. 111-116, 121-132)

NIK wskazuje, że art. 173 ust. 2 ustawy PGG jednoznacznie określa termin zawiadomienia organu administracji geologicznej, czyli niezwłocznie. NIK zauważa jednocześnie, że w opisanym przypadku poinformowano organ administracji geologicznej po upływie 56 dni od dnia zakończenia kontroli⁸⁹.

3) OUG nie weryfikował faktu wniesienia przez podmiot wydobywający kopalinę bez stosownej koncesji opłaty podwyższonej zgodnie z wydaną wcześniej decyzją administracyjną w sprawie jej ustalenia, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że organ nadzoru górniczego nie był i nie jest organem podatkowym, natomiast wierzycielami posiadającymi równocześnie uprawnienia organu podatkowego byli i są: gmina, na terenie której była prowadzona działalność oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Tym samym przedłożenie dowodu uiszczenia kwot opłaty podwyższonej ustalonych decyzjami tutejszego organu miało znaczenie tylko informacyjne, bez wpływu na prawa i obowiązki wierzycieli dochodzenia nieuiszczonej należności w drodze egzekucji administracyjnej.

(akta kontroli: tom III, str. 65-94, 241-244)

NIK nie podziela powyższej argumentacji Dyrektora OUG. Zaniechanie przez Urząd działań w celu weryfikacji wypełnienia przez stronę obowiązku wskazanego w art. 140 ust. 6 ustawy PGG oznacza brak wiedzy organu nadzoru górniczego odnośnie do wykonania wydanej przez niego decyzji administracyjnej.

4) OUG w żadnym z 33 przypadków pozyskania informacji o miejscach nielegalnej eksploatacji kopaliny nie zawiadamiał innych organów w celu podjęcia przez nie działań prowadzących do zlikwidowania tych miejsc i przywrócenia ich do stanu pierwotnego, co należy uznać za działanie nierzetelne.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że w okresie od 2019 r. Urząd nie realizował, w odniesieniu do zidentyfikowania miejsc nielegalnej eksploatacji, czynności zmierzających bezpośrednio do przywrócenia stanu pierwotnego ani do zlikwidowania działalności, jak również nie występował do innych organów o podjęcie takich działań. Organ nadzoru górniczego nie był i nie jest umocowany do wstrzymania wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji ani do usuwania skutków takiej działalności, jak również do nakładania na inne organy obowiązków w tym zakresie. Dodał, że art. 19 KPA, nakładający na organy administracji publicznej obowiązek przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, wyklucza podejmowanie przez nie środków prawnych nieprzewidzianych przepisami prawa.

(akta kontroli: tom III, str. 331-333)

NIK wskazuje, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiącymi załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁰ (rozdział D. „Informacja i komunikacja” – standard nr 18), w jednostce należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

⁸⁹ Od dnia doręczenia protokołu z kontroli przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej, co było równoznaczne z zakończeniem kontroli.

⁹⁰ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

OCENA CZĄSTKOWA

W OUG na ogół prawidłowo realizowano zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków. W szczególności przeprowadzano u przedsiębiorców kontrole dotyczące gospodarowania złożami kopalni z częstotliwością wynikającą z przyjętych kryteriów kontroli oraz w uzasadnionych przypadkach. Kontrole te realizowano prawidłowo, a w przypadku występowania nieprawidłowości po stronie przedsiębiorcy weryfikowano ich usunięcie lub kierowano informacje o naruszeniu warunków koncesji do właściwych organów. OUG, co do zasady, terminowo zawiadamiał właściwe organy administracji geologicznej o stwierdzonych naruszeniach warunków koncesji. Urząd rzetelnie rozpoznawał zawiadomienia (zgłoszenia) o potencjalnych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalni. Otrzymane informacje były weryfikowane niezwłocznie w oparciu o wizję terenową, co było z kolei podstawą do wdrożenia postępowań (czynności) wyjaśniających. W przypadku ustalenia sprawcy nielegalnego wydobycia kopaliny wszczynano stosowne postępowanie administracyjne.

W skontrolowanym obszarze stwierdzono także nieprawidłowości polegające na: [1] niedostępności do 27 marca 2023 r. ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców na stronie BIP; [2] nieweryfikowaniu przez Urząd wykonania decyzji Dyrektora OUG o naliczeniu opłaty podwyższonej, tj. wniesienia stosownej opłaty przez stronę decyzji; [3] niezawiadomianiu właściwych organów o zidentyfikowanych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalni w celu podjęcia przez nie działań prowadzących do zlikwidowania tych miejsc i przywrócenia ich do stanu pierwotnego; [4] braku w jednym przypadku niezwłocznego poinformowania organu koncesyjnego o naruszeniu warunków udzielonej koncesji.

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 uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Niezwłoczne zawiadomianie organów administracji geologicznej w związku ze stwierdzeniem przypadków wydobywania kopalni z naruszeniem warunków określonych w koncesji.
2. Zapewnienie weryfikacji faktu wniesienia opłaty podwyższonej.
3. Zapewnienie zawiadomiania właściwych organów o zidentyfikowanych miejscach nielegalnej eksploatacji kopalni w celu podjęcia przez nie działań prowadzących do zlikwidowania tych miejsc i przywrócenia ich do stanu pierwotnego.

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 we Wrocławiu. 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 wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, dnia 19 maja 2023 r.

Kontrolerzy:

Grzegorz Niemczyk
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

Bernard Sosulski
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

