



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.005.02.2023

Pan
Cezary Przybylski
Marszałek Województwa Dolnośląskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Dolnośląskiego
Wybrzeże J. Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego ¹ , Wybrzeże J. Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Cezary Przybylski, Marszałek Województwa Dolnośląskiego ² od 19 listopada 2018 r. |
| 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 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu |
| Kontroler | Katarzyna Marczyńska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/45/2023 z 7 marca 2023 r. |

(akta kontroli: tom I, str. 1-2, 4)

¹ Dalej również: Urząd lub UMWD.

² Dalej: Marszałek Województwa lub organ koncesyjny.

³ Czynności kontrolne zostały zakończone 10 maja 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego w latach 2019-2023 (do 10 maja) prawidłowo realizował zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków. Prowadził również zadania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji, przy czym działania w tym zakresie nie były w pełni prawidłowe.

W Urzędzie zatrudniano osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje do wykonywania zadań organu administracji geologicznej w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni. Opracowano i wdrożono procedury dotyczące wydawania koncesji, a także zasady i wytyczne w zakresie monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego. Wybór przedsiębiorców do kontroli każdorazowo poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa, a także po uzyskaniu informacji od innych organów lub osób trzecich. Kontrole warunków udzielonych koncesji były prawidłowo przeprowadzane, choć nie ustrzeżono się nieprawidłowości w zakresie dokumentowania tych czynności w protokołach kontroli. Organ koncesyjny w każdym przypadku stwierdzenia naruszenia warunków udzielonych koncesji wzywał do ich usunięcia. Rzetelnie weryfikowano wydobywanie kopalni przez przedsiębiorców w granicach wyznaczonego obszaru górniczego, jak również składane przez nich informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny⁶ i o opłatach eksploatacyjnych. Prawidłowo naliczono opłaty dodatkowe, a decyzje określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej wydawano z zastosowaniem odpowiedniej stawki. W przypadku powzięcia informacji o możliwości prowadzenia wydobywania bez koncesji lub naruszenia warunków koncesji były one przekazywane według właściwości odpowiednim organom, zaś w przypadku otrzymania informacji o nieprawidłowościach związanych z realizacją koncesji przez przedsiębiorcę, organ koncesyjny przeprowadzał kontrolę lub wzywał przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień.

W skontrolowanym obszarze działalności UMWD dotyczącej identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji stwierdzono jednakże nieprawidłowości, które polegały m.in. na: [1] nieterminowym przekazaniu kopii 65 decyzji do Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego⁷; [2] błędnym wskazaniu w trzech decyzjach stwierdzających wygaśnięcie koncesji podstawy prawnej ich wydania; [3] braku wydania w czterech przypadkach decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji, pomimo upływu terminu ich ważności; [4] wydaniu w trzech przypadkach decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji po upływie sześciu miesięcy od ich wygaśnięcia.

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

⁶ Dalej: zestawienie Z-1.

⁷ Dalej: PIG.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019-2023⁹ w UMWD obowiązywało łącznie 1469 koncesji na wydobywanie kopalni¹⁰. W tym okresie wpłynęło 37 wniosków o udzielenie koncesji¹¹, z czego w 35 sprawach wydano koncesje¹², a w jednej odmówiono jej wydania¹³. Ponadto wydano 119 decyzji w sprawie zmiany lub przeniesienia koncesji na inny podmiot¹⁴, dwie decyzje w sprawie cofnięcia koncesji¹⁵, 53 koncesji uległo wygaszeniu¹⁶, a w stosunku do 55 wydano decyzje stwierdzające ich wygaśnięcie¹⁷. Zaopiniowano łącznie 29 wniosków o udzielenie koncesji¹⁸.

(akta kontroli: tom I, str. 154)

1.2. W UMWD w strukturze Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych¹⁹, w Wydziale Geologii, wyodrębniono stanowisko Geologa Województwa²⁰. Sprawy związane z kompetencjami Geologa Województwa realizował Dyrektor Wydziału Geologii²¹, zatrudniony w ramach umowy o pracę, w pełnym wymiarze czasu pracy, który zgodnie z art. 156 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze²², wykonywał zadania powierzone ustawowo Marszałkowi Województwa, jako organowi administracji geologicznej.

(akta kontroli: tom I, str. 5-32, 33-71, 74-79, 81-83, 110-113, 145-151)

1.3. Geolog Województwa posiadał wyższe wykształcenie geologiczne i górnicze oraz uprawnienia do wykonywania prac geologicznych w zakresie czynności polegających na wykonywaniu, dozorowaniu i kierowaniu pracami geologicznymi w kategorii III - poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

(akta kontroli: tom I, str. 74-79, 84-87, 145-151)

1.4. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym UMWD do zadań DOW należało m.in. prowadzenie spraw związanych z kompetencjami Geologa Województwa²³. Szczegółowy zakres zadań ww. Departamentu i wchodzących w jego skład wydziałów

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 Według stanu na dzień 31 grudnia 2019, 2020, 2021 i 2022 r. oraz na dzień 1 marca 2023 r.

¹⁰ W poszczególnych latach objętych kontrolą liczbą obowiązujących koncesji wynosiła odpowiednio: 302 w 2019 r. i 2020 r., 293 w 2021 r., 287 w 2022 r. i 285 w 2023 r.

¹¹ Dziesięć w 2019 r., 12 w 2020 r., osiem w 2021 r., sześć w 2022 r. i jeden w 2023 r.

¹² Sześć w 2019 r., 11 w 2020 r., osiem w 2021 r. i 2022 r. i dwie w 2023 r.

¹³ W 2020 r.

¹⁴ W tym 30 w 2019 r., 24 w 2020 r., 27 w 2021 r., 31 w 2022 r. i siedem w 2023 r.

¹⁵ Oba przypadki dotyczyły 2019 r. W jednym przypadku decyzja o cofnięciu koncesji została uchylona przez Ministra Klimatu i Środowiska.

¹⁶ W tym 11 w 2019 r., 16 w 2020 r., 12 w 2021 r., 13 w 2022 r. i jedna w 2023 r.

¹⁷ W tym 15 w 2019 r. i 2021 r., dziewięć w 2020 r., 13 w 2022 r. i trzy w 2023 r.

¹⁸ W tym dziewięć w 2019 r., sześć w 2020 r. i po siedem w 2021 i 2022 r.

¹⁹ Dalej: DOW.

²⁰ Zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (dalej: Regulamin organizacyjny UMWD), stanowiącego załącznik do uchwały nr 1/VI/18 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu, ze zm.

²¹ Od 19 stycznia 2011 r. Dalej także: Geolog Województwa.

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 633. Dalej: ustawa pgg.

²³ Zgodnie z § 21 ust. 2 pkt 8 Regulaminu organizacyjnego UMWD.

został określony w wydanym przez Marszałka Województwa zarządzeniu²⁴. Zgodnie z § 5 ust. 1 tego zarządzenia do zadań Geologa Województwa (Wydziału Geologii – Działu Koncesji Geologicznych i Hydrogeologii) należało w szczególności:

- prowadzenie spraw związanych z wydawaniem/zmianą/przeniesieniem koncesji na wydobywanie kopalin objętych i nieobjętych własnością górnictw, w tym przesyłanie dokumentów do rejestru obszarów górniczych;
- wydawanie decyzji o wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin wydanych do 31 grudnia 2011 r. oraz koncesji na wydobywanie kopalin;
- opiniowanie koncesji wydawanych przez starostę;
- prowadzenie spraw związanych z określeniem wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał wpłaty w terminie albo dokonał jej w wysokości innej niż należna;
- sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji, w tym m.in.: kontrole złóż eksploatowanych, wydawanie postanowień wzywających do usunięcia naruszeń wymagań określonych w koncesji oraz w ustawie pgg, wydawanie decyzji ustalającej opłatę dodatkową za wydobywanie kopalin z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji.

W Urzędzie opracowano pisemne procedury dotyczące: wydawania koncesji na eksploatację złóż kopalin nieobjętych własnością górnictw²⁵, zatwierdzania projektów robót geologicznych z zakresu hydrogeologii, geologii inżynierskiej i złożowej²⁶ oraz wydawania koncesji na eksploatację złóż kopalin objętych własnością górnictw (wody lecznicze i termalne, solanki)²⁷, określające sposób postępowania z wnioskami klientów zewnętrznych starających się o uzyskanie koncesji, a także zasady postępowania z wnioskami o zatwierdzenie projektów robót geologicznych. W dokumentach tych w formie schematu przedstawiono przebieg danej procedury od momentu złożenia wniosku do jego załatwienia, osoby odpowiedzialne za poszczególne etapy ich realizacji oraz formę przechowywania dokumentacji.

Na podstawie analizy zakresów obowiązków ustalono, że za realizację ww. zadań odpowiadało sześciu pracowników Wydziału Geologii²⁸, w tym Dyrektor Wydziału.

(akta kontroli: tom I, str. 5-71, 89-144)

1.5. W kontrolowanym okresie w Wydziale Geologii Urzędu zatrudnionych było 15 osób, z czego dwie osoby zakończyły pracę w 2019 r., a jedna w 2021 r. Wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie wyższe, w tym w dziedzinie: geologii – 13 osób, architektury i urbanistyki – jedna osoba, górnictwa w zakresie technik eksploatacji złóż – jedna osoba. Według stanu na dzień 10 marca 2023 r. na 12 zatrudnionych pracowników w ww. Wydziale wszyscy posiadali wykształcenie wyższe w dziedzinie geologii, a dodatkowo osiem osób posiadało uprawnienia geologiczne²⁹.

²⁴ W kontrolowanym okresie obowiązywały dwa zarządzenia: nr 86/2018 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych oraz zmieniające je zarządzenie nr 22/2022 z 1 kwietnia 2022 r. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego aktu wewnętrznego Departament ten składał się z Sekretariatu Członka Zarządu i Departamentu, Wydziału Obszarów Wiejskich (w tym czterech działów), Wydziału Zasobów Przyrody (w tym dwóch działów) oraz Wydziału Geologii (w tym: Działu Koncesji Geologicznych i Hydrogeologii oraz Działu Geologii Złożowej).

²⁵ Procedura OG-01 Wydawanie koncesji na eksploatację złóż kopalin nieobjętych własnością górnictw z 30 marca 2012 r.

²⁶ Procedura OG-02 Zatwierdzania projektów robót geologicznych z zakresu hydrogeologii, geologii inżynierskiej i złożowej z 30 marca 2012 r.

²⁷ Procedura OG-03 Wydawania koncesji na eksploatację złóż kopalin objętych własnością górnictw (wody lecznicze, wody termalne, solanki) z 4 kwietnia 2012 r.

²⁸ Spośród 12 pracowników zatrudnionych w Wydziale Geologii według stanu na dzień 10 marca 2023 r.

²⁹ M.in. w kategorii: II - poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin objętych własnością górnictw, z wyjątkiem złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, wód leczniczych, wód termalnych i solanek, a także poszukiwanie i rozpoznawanie

W latach 2019-2023³⁰ w UMWD zrealizowano łącznie 81 tematów szkoleń zamkniętych³¹. W ramach realizowanych obowiązków związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych w przedmiocie koncesji, w 2019 r. dziesięciu pracowników Wydziału Geologii odbyło szkolenie dotyczące postępowania administracyjnego. Natomiast w 2022 r. przeprowadzono jedno szkolenie z zakresu prawa geologicznego i górniczego, w którym wzięło udział 11 pracowników tego Wydziału.

Na podstawie wyjaśnień pięciu pracowników Wydziału Geologii ustalono, że nie zgłaszali oni pracodawcy potrzeby podniesienia swoich kompetencji w zakresie realizowanych zadań, z uwagi na cykliczne uczestnictwo w szkoleniach z prawa geologicznego i górniczego³², wskazując przy tym jednocześnie na bardzo wąski dostęp do szkoleń w tej dziedzinie, związanych zwłaszcza z interpretacją przepisów prawa geologicznego i górniczego.

(akta kontroli: tom I, str. 74-80, 88, 110-151, 186-190; tom III, str. 370-374)

1.6. W pkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego wskazano jakie opracowano pisemne procedury w Urzędzie dotyczące wydawania koncesji oraz zatwierdzania projektów robót geologicznych. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego w ramach analizowanych zagadnień omówiono obowiązujące w UMWD zasady i wytyczne związane z przeprowadzaniem kontroli przedsiębiorców (pkt 2.2.-2.3.), weryfikacją wydobywania kopaliny w granicach obszaru górniczego (pkt 2.6.), analizą informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny (pkt 2.11.) oraz mechanizmy monitorowania obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej (pkt 2.12.).

1.7. Urząd nie dysponował narzędziami pozwalającymi na realizację zadań związanych z kontrolą miejsc wydobywania kopaliny, za wyjątkiem aparatu fotograficznego. Sekretarz Województwa oświadczył, że w związku ze zmianą art. 140 ust. 2 ustawy pgg – od 1 stycznia 2015 r. – właściwym w sprawach ustalania opłaty podwyższonej za wykonywanie działalności bez wymaganej koncesji był organ nadzoru górniczego. Sekretarz Województwa zaznaczył, że – jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy – organ nadzoru górniczego był najlepiej przygotowany pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji tego zadania, dysponowały profesjonalnym sprzętem pomiarowym, umożliwiającym dokumentowanie na terenie całego kraju faktu wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji.

(akta kontroli: tom I, str. 89-91)

złóż kopaliny objętych prawem własności nieruchomości gruntowej; III - poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopaliny objętych prawem własności nieruchomości gruntowej; IV - poszukiwanie i rozpoznawanie zasobów wód podziemnych, w tym wód leczniczych, wód termalnych i solanek, określanie warunków hydrogeologicznych związanych z: wykonywaniem odwodnień w celu wydobywania kopaliny, włączaniem wód do górotworu, wykonywaniem odwodnień budowlanych otworami wiertniczymi, wykonywaniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody podziemne, w tym powodować ich zanieczyszczenie, podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniem substancji lub podziemnym składowaniem odpadów, składowaniem odpadów na powierzchni, poszukiwaniem i rozpoznawaniem kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, podziemnym składowaniem dwutlenku węgla, ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, zakończeniem lub zmianą poziomu odwadniania likwidowanych zakładów górniczych oraz wykonywanie i dokumentowanie prac geologicznych w celu wykorzystania ciepła Ziemi, a także projektowanie i wykonywanie otworów obserwacyjnych; V - poszukiwanie i rozpoznawanie zasobów wód podziemnych, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek, określanie warunków hydrogeologicznych związanych z wykonywaniem odwodnień budowlanych otworami wiertniczymi, wykonywaniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody podziemne, w tym powodować ich zanieczyszczenie, podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniem substancji lub podziemnym składowaniem odpadów, składowaniem odpadów na powierzchni, ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, oraz wykonywanie i dokumentowanie prac geologicznych w celu wykorzystania ciepła Ziemi, a także projektowanie i wykonywanie otworów obserwacyjnych.

³⁰ Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. oraz na dzień 1 marca 2023 r.

³¹ Liczba tematów szkoleń zamkniętych (tylko dla pracowników UMWD) w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła: 23 w 2019 r., 10 w 2020 r., 22 w 2021 r., 25 w 2022 r., jeden w 2023 r.

³² Szkolenia w tym przedmiocie odbywały się również w 2015 r. i 2018 r.

1.8. Problematyka związana z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin, monitorowaniem warunków udzielonych koncesji oraz sprawowaniem nadzoru geologicznego, a także nielegalną eksploatacją kopalin nie była przedmiotem kontroli oraz audytów prowadzonych w latach 2019-2023 (do 10 maja) w UMWD.

(akta kontroli: tom I, str. 74-75, 170)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UMWD w zakresie związanym z zapewnieniem warunków do realizacji zadań administracji geologicznej związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków. W Urzędzie zatrudniano osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje do wykonywania tego rodzaju zadań. Opracowano i wdrożono procedury dotyczące wydawania koncesji na wydobywanie kopalin, a także zasady i wytyczne w zakresie monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 206 decyzji³³ w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia, wygaśnięcia lub cofnięcia koncesji, w tym: 52 w 2019 r., 44 w 2020 r., 50 w 2021 r., 53 w 2022 r. i siedem w 2023 r. Marszałek Województwa był zobowiązany do przekazania państwowej służbie geologicznej³⁴ dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, w tym mapy obszarów górniczych³⁵. Ustalono, że organ koncesyjny w latach 2019-2023 (do 10 maja) przekazał do PIG łącznie 65 decyzji z przekroczeniem terminu 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne³⁶.

(akta kontroli: tom I, str. 152-169, 246-259, 280-382; tom II, str. 1-496)

W latach 2019-2023³⁷ wygasły 53 koncesje, w tym 30 z powodu upływu czasu na jaki zostały wydane³⁸, 22 z powodu zrzeczenia się ich przez przedsiębiorcę³⁹ oraz jedna z uwagi na bezprzedmiotowość⁴⁰. W ww. okresie wydanych zostało łącznie 55 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji, z czego dziewięć⁴¹ dotyczyło koncesji, które wygasły przed 2019 r. Decyzje te były wydawane w terminie od 26 dni od upływu ważności koncesji do ponad 15 lat. W przypadku trzech decyzji wskazano błędną

³³ Dotyczy decyzji ostatecznych w rozumieniu art. 16 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).

³⁴ Zgodnie z art. 162 ust. 1 pkt 8 ustawy pgg, państwowa służba geologiczna prowadzi rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, zaś zgodnie z art. 163 ust. 1 tej ustawy, państwową służbę geologiczną pełni Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy.

³⁵ Zgodnie z art. 152a ust. 4 ustawy pgg. Natomiast stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 1469, dalej: rozporządzenie w sprawie rejestru obszarów górniczych), dokumenty określone w § 4 ust. 2 tego aktu prawnego, tj. kopie decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu, cofnięciu albo stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji, organ koncesyjny miał obowiązek przekazać prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne.

³⁶ Kopie decyzji były przekazywane po upływie od 15 do 432 dni od dnia, w którym stały się ostateczne.

³⁷ Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. oraz na dzień 1 marca 2023 r.

³⁸ W tym osiem w 2019 r., dziewięć w 2020 r., siedem w 2021 r., pięć w 2022 r. i jedna w 2023 r.

³⁹ W tym trzy w 2019 r., siedem w 2020 r. i 2022 r. oraz pięć w 2021 r.

⁴⁰ W 2021 r.

⁴¹ Sześć koncesji wygasło w 2018 r. i po jednej w 2007 r., 2008 r. i 2017 r.

podstawę prawną ich wygaśnięcia. Z kolei w odniesieniu do ośmiu⁴² koncesji nie wydano decyzji o stwierdzeniu ich wygaśnięcia.

(akta kontroli: tom I, str. 152-169, 246-264, 280-382; tom II, str. 1-496)

W zakresie wydanych decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji po upływie sześciu miesięcy od ich wygaśnięcia Geolog Województwa wyjaśnił, że:

- 1) decyzja nr 6/WE/2022 została wydana po upływie 15 lat, trzech miesięcy i 19 dni⁴³ z powodu nieprzekazania przez Wojewodę Jeleniogórskiego materiałów jej dotyczących Wojewodzie Dolnośląskiemu po reformie administracyjnej w 1999 r. O konieczności wydania decyzji wygaszającej ww. koncesję Urząd został poinformowany w styczniu 2022 r. przez PIG. Następnie w kwietniu tego samego roku otrzymano od PIG dokumentację związaną z przedmiotową koncesją, zaś pierwsze czynności zmierzające do wydania decyzji stwierdzającej jej wygaśnięcie podjęto miesiąc później;
- 2) decyzja nr 1/WE/2020 została wydana po upływie 11 lat, pięciu miesięcy i dziewięciu dni⁴⁴ z powodu długotrwałego postępowania odwoławczego w sprawie zmiany terminu ważności koncesji, które toczyło się w latach 2008-2016. W czerwcu 2019 r. Ministerstwo Środowiska zwróciło akta sprawy, a w grudniu 2019 r. organ koncesyjny zawiadomił strony o wszczęciu postępowania i zebraniu materiału dowodowego w sprawie wygaszenia koncesji;
- 3) decyzja 1/WE/2019 została wydana po upływie jednego roku, dziewięciu miesięcy i czterech dni⁴⁵, przy czym pierwotnie termin ważności koncesji przypadał na 30 kwietnia 2020 r. W 2017 r. Marszałek Województwa zatwierdził dodatek do dokumentacji geologicznej złoża kruszywa naturalnego, stanowiący rozliczenie zasobów złoża po zakończeniu eksploatacji. Po dokonaniu analizy materiałów archiwalnych stwierdzono, że należało wygasić przedmiotową koncesję w związku z wyczerpaniem zasobów złoża, ponieważ koncesja stała się bezprzedmiotowa. Wobec tego w listopadzie 2018 r. zawiadomiono o wszczęciu postępowania i zebraniu materiału dowodowego;
- 4) decyzja nr 3/WE/2019 została wydana po upływie sześciu miesięcy i 27 dni⁴⁶, natomiast pierwsze czynności zmierzające do jej wydania zostały podjęte w grudniu 2018 r.;
- 5) decyzja nr 4/WE/2019 została wydana po upływie siedmiu miesięcy i 14 dni⁴⁷, natomiast pierwsze czynności zmierzające do jej wydania zostały podjęte w grudniu 2018 r.;
- 6) decyzja nr 13/WE/2019 została wydana po upływie ośmiu miesięcy i dwóch dni⁴⁸, natomiast pierwsze czynności zmierzające do jej wydania zostały podjęte w maju 2019 r.;
- 7) decyzja nr 5/WE/2020 została wydana po upływie sześciu miesięcy i 29 dni⁴⁹, natomiast pierwsze czynności zmierzające do jej wydania zostały podjęte w styczniu 2020 r.;

⁴² Trzy koncesje wygasły w 2022 r., dwie w 2021 r. i po jednej w 2000 r., 2020 r. i 2023 r.

⁴³ Koncesja wygasła 21 maja 2007 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 9 września 2022 r.

⁴⁴ Koncesja wygasła 26 sierpnia 2008 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 4 lutego 2020 r.

⁴⁵ Koncesja wygasła 11 kwietnia 2017 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 15 stycznia 2019 r.

⁴⁶ Koncesja wygasła 8 lipca 2018 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 4 lutego 2019 r.

⁴⁷ Koncesja wygasła 29 lipca 2018 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 12 marca 2019 r.

⁴⁸ Koncesja wygasła 31 grudnia 2018 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 2 września 2019 r.

⁴⁹ Koncesja wygasła 31 grudnia 2019 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 29 lipca 2020 r.

- 8) decyzja nr 8/WE/2021 została wydana po upływie siedmiu miesięcy i 11 dni⁵⁰, natomiast pierwsze czynności zmierzające do jej wydania zostały podjęte w lutym 2021 r.;
- 9) decyzja nr 15/WE/2021 została wydana po upływie ośmiu miesięcy i 20 dni⁵¹, natomiast pierwsze czynności zmierzające do jej wydania zostały podjęte w maju 2021 r.;
- 10) decyzja nr 3/WE/2022 została wydana po upływie dziewięciu miesięcy i 9 dni⁵², natomiast pierwsze czynności zmierzające do jej wydania zostały podjęte w czerwcu 2021 r.

Ponadto Geolog Województwa w odniesieniu do dwóch koncesji, które wygasły 31 grudnia 2022 r. wyjaśnił, że zostały wszczęte postępowania w sprawie stwierdzenia ich wygaśnięcia, przy czym w jednym przypadku decyzja taka zostanie wydana po upływie terminu wskazanego stronom na zapoznanie się z materiałem dowodowym, zaś w drugim – po ustatecznieniu postanowienia odmawiającego zawieszenie postępowania. Z kolei w przypadku koncesji, która wygasła 31 grudnia 2000 r. wyjaśnił, że została ona wydana przez Wojewodę Jeleniogórskiego, który po reformie administracyjnej nie przekazał materiałów jej dotyczących Wojewodzie Dolnośląskiemu. Po otrzymaniu informacji z PIG o konieczności wygaszenia ww. koncesji, ustalono że jej adresatem jest spółka, która zakończyła swoją działalność w 2016 r. W związku z koniecznością ustalenia stron postępowania wystąpiono 21 kwietnia 2023 r. do właściwych starostów o udostępnienie danych adresowych właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości znajdujących się na terenie górniczym. Natomiast w odniesieniu do koncesji, która wygasła 27 lutego 2023 r. Geolog Województwa wyjaśnił, że przygotowywane jest pismo w sprawie wszczęcia postępowania.

(akta kontroli: tom III, str. 447-456; tom IV, str. 1-134)

Szczegółowy opis powyższych naruszeń ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.2. W Urzędzie opracowano zasady (wytyczne) kontroli przedsiębiorców, których ogólny schemat udostępniono w Biuletynie Informacji Publicznej⁵³ stosownie do art. 47 ust. 3⁵⁴ ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵⁵, choć uczyniono to dopiero 9 marca 2023 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wyżej wymienione wytyczne miały charakter ogólny i określały trzy przypadki inicjujące kontrolę, tj.: realizacja planu kontroli, zgłoszenia przez inne organy naruszenia warunków koncesji, a także skargi na prowadzoną działalność. Wśród zasad prowadzenia kontroli wskazano następujące elementy:

- zawiadomienie przedsiębiorcy o planowanej kontroli zgodnie z ustawą Prawo przedsiębiorców;
- rezerwacja środka transportu;
- poinformowanie przedsiębiorcy o terminie kontroli;

⁵⁰ Koncesja wygasła 9 września 2020 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 20 kwietnia 2021 r.

⁵¹ Koncesja wygasła 8 kwietnia 2021 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 28 grudnia 2021 r.

⁵² Koncesja wygasła 24 maja 2021 r., a decyzja stwierdzająca jej wygaśnięcie została wydana 2 marca 2022 r.

⁵³ Ogólny schemat procedury kontroli przedsiębiorców udostępniono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) Urzędu pod adresem: <https://bip.dolnyslask.pl/urzad/Article/get/id.95960.html> (dostęp 27 marca 2023 r.).

⁵⁴ Zgodnie z tym przepisem organ kontroli zamieszcza w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ ogólny schemat tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm. Dalej: ustawa Prawo przedsiębiorców.

- analiza materiałów dotyczących kontrolowanej koncesji, będących w dyspozycji organu koncesyjnego (koncesja, projekt zagospodarowania złoża⁵⁶, decyzja środowiskowa, informacje o wydobyciu, zestawienia zmian zasobów, itp.);
- kontrola w miejscu prowadzenia działalności lub siedzibie – okazanie legitymacji służbowej i upoważnienia; wizja terenowa w granicach obszaru górniczego (w szczególności wyrobiska górniczego); sprawdzenie posiadanych przez przedsiębiorcę wymaganych dokumentów (plan ruchu, operaty ewidencyjne, dokumentacja mierniczo-geologiczna); sprawdzenie czy działalność jest prowadzona zgodnie z koncesją i PZZ; sprawdzenie czy przedsiębiorca utworzył fundusz likwidacji zakładu górniczego⁵⁷ oraz czy ma na nim zgromadzoną odpowiednią ilość środków, wynikającą z należnej opłaty eksploatacyjnej;
- sporządzenie protokołu kontroli.

W ogólnym schemacie kontroli przedsiębiorców, opublikowanym na stronie BIP, zawarto skrótowy opis takich elementów jak: podstawa prawna kontroli⁵⁸, podział na kontrolę planowaną⁵⁹ i nieplanowaną⁶⁰, zawiadomienie o kontroli, upoważnienie do kontroli, czynności kontrolne, protokół z kontroli oraz czynności pokontrolne⁶¹.

(akta kontroli: tom III, str. 63, 305-311)

2.3. Określone w Urzędzie kryteria wyboru przedsiębiorców do kontroli były jednolite dla wszystkich przedsiębiorców posiadających koncesje na wydobywanie kopalin. Opierały się na analizie trzech grup zagadnień, w tym zagrożeń, wynikających z prowadzonej działalności⁶², tj.:

- na analizie porównawczej przesyłanych corocznie zestawień Z-1 i podanych w nich wielkości ubytku w zasobach z wielkością wydobycia zadeklarowaną w półrocznych informacjach dotyczących wielkości wydobycia – stwierdzenie różnicy w wielkości ubytku pomiędzy zestawieniem Z-1 a informacjami o wydobyciu; stwierdzenie naruszenia granic eksploatacji w przypadku wezwania o przedłożenie operatu wraz z mapą zmian, które zaszły w danym roku;
- na przestrzeganiu warunków koncesji oraz przepisów prawa – nieterminowe przedkładanie informacji o wydobyciu i zestawień Z-1; zaległości z tytułu opłat eksploatacyjnych; przekroczenie wielkości wydobycia określonej w koncesji lub PZZ; prowadzenie wydobycia niezgodnie z PZZ;
- na częstotliwości kontroli – ustalenie czy kontrola była przeprowadzana w ciągu ostatnich siedmiu lat.

W pierwszej kolejności do kontroli byli wytypowani przedsiębiorcy, którzy w trzech ww. kryteriach otrzymali co najmniej jedną odpowiedź „tak” („tak” oznacza jeden punkt), a następnie zgodnie z liczbą przyznanych punktów. W przypadku takiej samej liczby punktów, do kontroli jako pierwsi byli typowani przedsiębiorcy, którzy otrzymali większą liczbę punktów w dwóch pierwszych kryteriach.

⁵⁶ Dalej: PZZ.

⁵⁷ Dalej: FLZG.

⁵⁸ Ustawa Prawo przedsiębiorców oraz ustawa pgg.

⁵⁹ Poprzedzona analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców.

⁶⁰ Przeprowadzana w przypadkach określonych w art. 47 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców.

⁶¹ W zależności od stwierdzonych naruszeń czynności pokontrolne mogły polegać na opracowaniu zaleceń pokontrolnych, wszczęciu postępowania administracyjnego lub zawiadomieniu innych organów.

⁶² Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy 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 nadrzędny. Przepisu tego nie stosuje się w przypadku gdy organ kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie m.in.: zagrożenia życia lub zdrowia; popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego; innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku w wyniku wykonywania działalności gospodarczej objętej kontrolą (ust. 2 pkt 1).

(akta kontroli: tom III, str. 305-320)

2.4. W okresie objętym kontrolą pracownicy UMWD przeprowadzili 12 kontroli wypełniania przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji, w tym dziesięć w 2019 r.⁶³ (3,3% obowiązujących w tym czasie koncesji), z czego pięć planowych i pięć doraźnych, oraz dwie doraźne w 2020 r. (0,6% obowiązujących w tym czasie koncesji⁶⁴). Natomiast w pozostałych latach objętych kontrolą nie przeprowadzono kontroli. W 2019 r. z zaplanowanych 18 kontroli przeprowadzono tylko pięć, które były poprzedzone analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa. Dyrektor Wydziału Geologii wyjaśnił, że było to wynikiem przeprowadzonych siedmiu kontroli doraźnych po uzyskaniu informacji od innych organów lub osób trzecich oraz ograniczonych zasobów kadrowych. Ponadto wyjaśnił, że w latach 2020 i 2021 ze względu na stan zagrożenia epidemicznego nie zaplanowano do przeprowadzenia żadnej kontroli, podobnie jak w 2022 r., przy czym wynikało to z konieczności uporządkowania spraw i materiałów archiwalnych po wykonywaniu pracy zdalnej oraz z bardzo dużej liczby prowadzonych spraw dotyczących realizacji inwestycji liniowych (drogowych, kolejowych, gazowych, energetycznych), mających znaczenie dla rozwoju Dolnego Śląska.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184; tom III, str. 158-301, 305-310)

2.5. Badanie dotyczące prawidłowości prowadzenia przez pracowników UMWD kontroli wypełniania przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji, przeprowadzone na próbie 12 kontroli wykazało, że we wszystkich przypadkach pracownicy posiadali ważne upoważnienie, a czas prowadzonych kontroli nie przekraczał czasu określonego w art. 55 ustawy Prawo przedsiębiorców⁶⁵. Przy czym w jednym przypadku po rozpoczęciu kontroli odstąpiono od jej przeprowadzenia z uwagi na zbycie zorganizowanej części przedsiębiorstwa. W dziewięciu przypadkach kontrola została wszczęta zgodnie z art. 48 ust. 2 ww. ustawy, tj. po upływie siedmiu dni od daty doręczenia zawiadomienia. W trzech przypadkach kontrola została wszczęta bez zawiadomienia, przy czym w jednym przypadku, stosownie do treści art. 48 ust. 10 tejże ustawy, wskazano w protokole kontroli jako uzasadnienie braku zawiadomienia ust. 11 pkt 4 tego artykułu (bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub środowiska) w związku z pismem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu, natomiast w dwóch przypadkach takiego uzasadnienia w protokole kontroli nie wskazano. W dziesięciu przypadkach protokół kontroli zawierał wszystkie elementy wymagane art. 154b ust. 1 ustawy pgg, w jednym przypadku nie sporządzono wykazu dowodów zebranych w trakcie kontroli, zaś w drugim przypadku – z uwagi na odstępianie od przeprowadzenia kontroli – protokół ograniczał się do określenia zakresu przedmiotowego kontroli, dnia i miejsca, w którym ją przeprowadzono oraz osób biorących w niej udział ze strony kontrolującego.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184; tom III, str. 158-301, 326-369)

Szczegółowy opis powyższych naruszeń ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.6. W Urzędzie prowadzono weryfikację wydobywania przez przedsiębiorców kopaliny w granicach wyznaczonego obszaru górniczego. W tym celu analizowano

⁶³ W przypadku jednej kontroli po jej rozpoczęciu odstąpiono od jej dalszego prowadzenia z uwagi na zbycie zorganizowanej części przedsiębiorstwa innemu podmiotowi.

⁶⁴ Zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r. liczba obowiązujących koncesji wynosiła 302.

⁶⁵ Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców - 12 dni roboczych; małych przedsiębiorców - 18 dni roboczych; średnich przedsiębiorców - 24 dni roboczych; pozostałych przedsiębiorców - 48 dni roboczych. Ustęp 2 tego artykułu zawiera wyłączenia, do których nie ma zastosowania przepis ust. 1.

złożone przez przedsiębiorców zestawienia Z-1 w zakresie zgodności z przesyłanymi informacjami o wydobywaniu, jak również w zakresie określonej w nich wielkości przyrostów. Dyrektor Wydziału Geologii wyjaśnił, że w przypadku stwierdzenia przyrostów w zasobach przedsiębiorcy był wzywany do przedłożenia operatu wraz z kopią mapy wyrobiska górniczego z obliczeniem zasobów złoża kopaliny, z naniesionymi zmianami stwierdzonymi w danym roku. Analiza mapy opracowanej przez uprawnionego geodetę pozwalała na zidentyfikowanie miejsc, w których nastąpił przyrost zasobów, w tym czasami poza granicami obszaru górniczego. W okresie objętym kontrolą stwierdzono dwa przypadki wydobywania kopaliny poza obszarem górniczym i naliczono z tego tytułu opłaty dodatkowe, przy czym jedna z nich została uchylona przez organ odwoławczy, o czym szerzej w pkt 2.8. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, została przeprowadzona przez Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu⁶⁶ kontrola wybranego przedsiębiorcy⁶⁷, w wyniku której stwierdzono następujące uchybienia: [1] prowadzenie ruchu zakładu górniczego⁶⁸ bez planu ruchu likwidowanego ZG; [2] brak dokumentowania przez osoby nadzorujące prowadzenie ruchu na danej zmianie wykonanych prac oraz niepotwierdzanie opuszczenia przez pracowników stanowisk pracy; [3] przekroczenie granic wyznaczonego obszaru górniczego; [4] brak mapy wyrobisk górniczych według stanu na 31 grudnia 2022 r.; [5] brak książki uwag służby mierniczo-geologicznej; [6] brak operatu ewidencyjnego złoża według stanu na 31 grudnia 2022 r.; [7] składowanie odpadów. Działalność tego przedsiębiorcy nie była przedmiotem kontroli ze strony pracowników UMWD. Dyrektor Wydziału Geologii wyjaśnił, że pismem z 3 listopada 2022 r. (data wpływu 9 listopada 2022 r.) ww. przedsiębiorca, działając przez pełnomocnika, wniósł o wygaszenie koncesji, której data ważności przypadała na 31 grudnia 2022 r., w związku z czym wygasła ona z mocy ustawy pgg. Zgodnie zaś z definicją zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 9 tejże ustawy – jak wyjaśnił – przedsiębiorcą jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą, a zatem po wygaszeniu koncesji organ administracji geologicznej nie ma możliwości kontroli przedsiębiorcy i prowadzonej przez niego działalności. Ponadto wskazał, że zwrócono się do OUG z prośbą o przekazanie informacji o wynikach prowadzonego przez ten organ postępowania w sprawie nakazania ww. przedsiębiorcy poprawy operatu ewidencyjnego za 2022 r. oraz kopii tego operatu, z uwagi na konieczność weryfikacji informacji o wydobywaniu kopaliny za 2022 r., tj. w okresie obowiązywania koncesji, oraz ewentualnego naliczenia opłaty eksploatacyjnej.

(akta kontroli: tom III, str. 64-157, 305-309, 399-405, 481)

2.7. W wyniku przeprowadzonych przez organ koncesyjny kontroli wypełniania przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji ustalono, że w ich toku ww. organ stwierdził dwa przypadki przekroczenia granic obszaru górniczego. W pierwszym z nich przedsiębiorca wyjaśnił, że w wyniku robót strzałowych doszło do osłabienia tektonicznego wyrobiska, wymagającego przeprowadzenia ramowania mechanicznego. W związku z koniecznością usunięcia zagrożenia mającego wpływ na bezpieczeństwo ruchu zakładu i osób tam pracujących oraz ze względu na usytuowanie skarpy doszło do odcinkowego przekroczenia granic tego obszaru. Dyrektor Wydziału Geologii wyjaśnił przy tym, że organ koncesyjny nie podjął kroków zmierzających do cofnięcia koncesji lub wstrzymania działalności mając na uwadze, że „zagrożenia związane z obrywaniem się skał ze ścian eksploatacyjnych należą do typowych zagrożeń występujących w kopalniach odkrywkowych surowców skalnych.

⁶⁶ Dalej: OUG.

⁶⁷ Kontrola została przeprowadzona 6-7 marca 2023 r.

⁶⁸ Dalej: ZG.

Zagrożenia te związane są z powstawaniem nawisów skalnych, spękań czy szczelin w wyniku stosowania do urabiania złoże techniki strzelniczej”. Z kolei w drugim przypadku organ koncesyjny stwierdził, że – obok przekroczenia granic obszaru górniczego – doszło również do przekroczenia pasów ochronnych, wobec czego wezwał przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień. Wynikało z nich, że w związku z wydobyciem kopaliny spod lustra wody doszło do obrywu zbocza wyrobiska eksploatacyjnego. Dyrektor Wydziału Geologii wyjaśnił, że „niekontrolowana utrata stateczności skarp i zboczy stanowi naturalne zagrożenie w odkrywkowych zakładach górniczych”. Ponadto wskazał, że przedsiębiorca podjął wszelkie kroki zmierzające do przywrócenia stanu właściwego (odtworzenia do granic obszaru górniczego). W związku z tym organ koncesyjny nie wstrzymał działalności przedsiębiorcy i nie wszczął postępowania w przedmiocie cofnięcia koncesji.

Organ koncesyjny w toku pozostałych kontroli działalności przedsiębiorców stwierdził m.in.: eksploatację niezgodnie z PZZ⁶⁹, naruszenie decyzji środowiskowej⁷⁰, składowanie odpadów w obrębie obszaru górniczego, odstępowanie od realizacji programu restrukturyzacji, brak książki kontroli, rozbieżność pomiędzy zestawieniem Z-1 a przedłożonymi informacjami o wydobyciu. Każdorazowo przedsiębiorcy byli wzywani do złożenia wyjaśnień i przedstawienia stosownych dokumentów. Z obowiązków tych wywiązali się.

W wyniku przeprowadzonych kontroli organ koncesyjny nie stwierdził finalnie uchybień, skutkujących wydaniem decyzji w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia zakresu koncesji.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184; tom III, str. 158-301, 399-405)

Niezależnie od powyższego, Marszałek Województwa w 2019 r. wydał dwie decyzje o cofnięciu koncesji bez odszkodowania. Podstawą wydania pierwszej z nich był brak reakcji przedsiębiorcy na wezwanie do niezwłocznego zaniechania naruszeń przepisów ustawy pgg w zakresie gromadzenia środków na koncie FLZG, nieuiszczenia opłat eksploatacyjnych oraz nieprzedstawienia zestawienia Z-1. W wyniku wniesionego odwołania przez stronę, organ odwoławczy uchylił zaskarżoną decyzję w całości i umorzył postępowanie pierwszej instancji w całości⁷¹, wskazując w uzasadnieniu, że w dniu wydania decyzji przez organ koncesyjny była ona w pełni zasadna, ponieważ przedsiębiorca nie usunął stwierdzonych naruszeń, natomiast w trakcie prowadzenia postępowania odwoławczego stan ten uległ zmianie, albowiem przedsiębiorca uregulował zaległe opłaty eksploatacyjne i przedłożył zestawienie Z-1. Zdaniem ww. organu brak środków w wymaganej wysokości na koncie FLZG, będący jedynym nieusuniętym naruszeniem przepisów ustawy pgg, nie powinien skutkować cofnięciem koncesji, które jest rozwiązaniem ostatecznym. W konsekwencji uznał, że usunięcie dwóch z trzech uchybień wskazanych w postanowieniu, stanowiącym podstawę cofnięcia koncesji, przemawiało za dalszym funkcjonowaniem koncesji w obrocie prawnym. Podstawą natomiast wydania drugiej decyzji orzekającej cofnięcie koncesji było naruszenie przez przedsiębiorcę w sposób ciągły przepisów ustawy pgg w zakresie braku przedłożenia zestawienia zmian zasobów Z-4 oraz informacji dotyczących opłat eksploatacyjnych, a także naruszenie warunków określonych w umowie o ustanowieniu użytkowania górniczego w postaci zadłużenia z tytułu wynagrodzenia za użytkowanie górnicze.

(akta kontroli: tom III, str. 3-53, 158-301, 399-405)

2.8. Organ koncesyjny, w okresie objętym kontrolą, stwierdził dwa przypadki rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, polegające na eksploatacji

⁶⁹ O fakcie tym poinformowano OUG.

⁷⁰ O fakcie tym poinformowano organ, który wydał decyzję środowiskową.

⁷¹ Decyzja Ministra Środowiska z 29 sierpnia 2019 r., sygn. DGK-I.4771.6.11.2019.MB.

kopaliny poza granicami obszaru górniczego⁷², w wyniku których wydał decyzje nakładające na przedsiębiorców opłaty dodatkowe. W pierwszym przypadku prawidłowo naliczono opłatę dodatkową w wysokości 43 981,00 zł⁷³, tj. z zastosowaniem pięciokrotności stawki opłaty eksploatacyjnej, obowiązującej w dniu wszczęcia postępowania, pomnożonej przez ilość wydobytej kopaliny⁷⁴. Przedsiębiorca nie przedstawił jednak dowodu wniesienia ww. opłaty, o którym mowa w art. 139 ust. 5 ustawy pgg⁷⁵. W drugim przypadku opłata dodatkowa określona w wysokości 64 911,00 zł⁷⁶ została również prawidłowo naliczona, jednakże w wyniku wniesionego odwołania Minister Klimatu i Środowiska uchylił w całości decyzję⁷⁷ nakładającą tę opłatę i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia Marszałkowi Województwa. Powodem uchylecia decyzji było naruszenie przepisów postępowania administracyjnego⁷⁸, polegające na nieprawidłowym oznaczeniu strony, na rzecz której została ona wydana.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184; tom III, str. 388-392, 457-480)

2.9. Organ koncesyjny w okresie objętym kontrolą nie wydał – w stosunku do przedsiębiorców, których działalność skontrolował – na podstawie art. 159 ust. 1 ustawy pgg decyzji: wstrzymujących działalność, nakazujących niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień lub podjęcie czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono, aby działalność była wykonywana przez nich: z naruszeniem warunków określonych w koncesji; bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nim warunków; bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu, lub z naruszeniem określonych w nim warunków.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184; tom III, str. 158-301, 399-405)

2.10. W ramach przeprowadzonego badania na próbie 29 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji⁷⁹ i jednej w przedmiocie cofnięcia koncesji⁸⁰ ustalono, że Urząd nie weryfikował zakończenia/zaprzestania eksploatacji przez podmioty, których decyzje te dotyczyły. Dyrektor Wydziału Geologii wyjaśnił, że każdorazowo przedmiotowe decyzje były przekazywane do OUG. Jednocześnie wskazał, że zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy pgg, wygaśnięcie koncesji nie zwalnia dotychczasowego przedsiębiorcy z wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego. Zakres i sposób wykonania tych obowiązków ustala się w planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Organem właściwym w sprawie zatwierdzenia planu ruchu jest dyrektor okręgowego urzędu górniczego, który prowadzi nadzór i kontrolę w tym zakresie. Po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego okręgowy urząd górniczy informuje organ koncesyjny o zakończeniu nadzoru i kontroli. Powyższe znalazło potwierdzenie w przedstawionych przez Urząd dokumentach. W odniesieniu do trzech podmiotów,

⁷² Po jednym przypadku w 2021 r. i 2022 r.

⁷³ Decyzja nr 48/2021 z 17 czerwca 2021 r., sygn. DOW-G-I.7463.853.2020.JB.

⁷⁴ Zgodnie z art. 139 ust. 3 pkt 3 ustawy pgg, opłatę dodatkową za wydobywanie kopaliny ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny, stosując stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania.

⁷⁵ Zgodnie z tym przepisem opłatę wnosi się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Dowód wniesienia opłaty niezwłocznie przedstawia się właściwemu organowi oraz podmiotom określonym w art. 141 ust. 1-3 tejże ustawy.

⁷⁶ Decyzja nr 75/2022 z 21 października 2022 r., sygn. DOW-G-I.7463.7.2022.AP.

⁷⁷ Decyzja Ministra Klimatu i Środowiska z 22 lutego 2023 r., sygn. DGK-WP.771.7.3.2023.MH.

⁷⁸ Organ koncesyjny w uchylonej decyzji nałożył opłatę dodatkową na zarządcę masy sanacyjnej przedsiębiorstwa (stronę w znaczeniu formalnym) zamiast na przedsiębiorcę (stronę w znaczeniu materialnym).

⁷⁹ Po osiem decyzji w 2019 r. i 2021 r., sześć w 2020 r. i siedem w 2022 r.

⁸⁰ W 2019 r.

objętych niniejszym badaniem, OUG poinformował⁸¹ o zakończeniu nadzoru i kontroli nad nieistniejącymi już zakładami górnictwami, w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 18 ustawy pgg⁸². W odniesieniu do pozostałych podmiotów takich informacji organ ten jeszcze nie przekazał.

(akta kontroli: tom I, str. 265-399; tom II, str. 1-496; tom III, str. 1-7, 54-62, 399-405)

2.11. W UMWD analiza składanych przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny⁸³, opracowanych według stanu na dzień 31 grudnia, była różnicowana w zależności od wykazanych w nich informacji. I tak:

- weryfikowano czy dane wyjściowe (stan zasobów w każdym dziale) były zgodne z danymi w zestawieniu Z-1 za rok poprzedni;
- w przypadku zatwierdzenia w danym roku dodatku do dokumentacji lub przyjęcia bez zastrzeżeń dodatku do PZZ lub nowego PZZ przy zmianie koncesji weryfikowano czy dokumenty te zostały ujęte w zestawieniu Z-1 i czy stan zasobów w nim wykazany był zgodny z zatwierdzonymi zasobami bilansowymi i pozabilansowymi, a także zasobami przemysłowymi i nieprzemysłowymi;
- weryfikowano zgodność wykazanego ubytku ogółem z ubytkiem z tytułu eksploatacji w dziale 1 i wykazanim ubytkiem w dziale 2;
- w przypadku niewystarczającego wyjaśnienia przez przedsiębiorcę z czego wynikały ubytki (za wyjątkiem eksploatacji) był on wzywany do przedłożenia operatu ewidencyjnego, a także w przypadku wykazania przyrostów i przyrostu zasobów z tytułu przybierek, celem weryfikacji czy przyrosty zasobów nie wynikały z eksploatacji poza granicami złoża, a przybierki były zgodne z tymi zaprojektowanymi w PZZ;
- porównywano dane dotyczące ilości wydobytej kopaliny przedstawione w zestawieniu Z-1 i półrocznych informacjach w zakresie opłaty eksploatacyjnej, co opisano szczegółowo w pkt. 2.12. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Badanie w zakresie wywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązku przedłożenia zestawienia Z-1 i dokonywania przez UMWD analiz przedstawionych w nich danych przeprowadzono na próbie 30 spraw z lat 2019-2021⁸⁴. Ustalono, że:

- w 16 przypadkach zestawienie Z-1 zostało złożone w ustawowym terminie;
- w 14 przypadkach zestawienie Z-1 zostało złożone po upływie ustawowego terminu, w tym w pięciu przypadkach na wezwanie organu koncesyjnego; przekroczenie terminu wynosiło od jednego do 113 dni;
- w siedmiu przypadkach organ koncesyjny wzywał przedsiębiorców do uzupełnienia informacji poprzez przedłożenie operatu ewidencyjnego zasobów złoża wraz z kopią mapy wyrobiska górnictwa, z obliczeniem zasobów złoża kopaliny, z naniesionymi zmianami stwierdzonymi w danym roku, z czego w trzech przypadkach dodatkowo do przedłożenia dokumentów potwierdzających zasadność obniżenia stropowej granicy złoża.

(akta kontroli: tom III, str. 384-387, 399-405)

⁸¹ Pisma Dyrektora OUG we Wrocławiu z: 3 stycznia 2020 r., sygn. WRO.0612.1.2020.ME; 30 listopada 2022 r., sygn. WRO.0612.65.2022.HB; 18 stycznia 2023 r., sygn. WRO.0612.6.2023.ME.

⁸² Zgodnie z tym przepisem zakładem górnictwami jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górnictwami wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostałym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnictwa, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje.

⁸³ Zgodnie z art. 101 ust. 8 ustawy pgg, przedsiębiorca sporządza, na podstawie operatu ewidencyjnego, informację o zmianach zasobów złoża kopaliny i corocznie, w terminie do 15 marca, przekazuje ją właściwemu organowi koncesyjnemu oraz państwowej służbie geologicznej.

⁸⁴ Po dziesięć informacji za rok 2019, 2020 i 2021.

2.12. W UMWD weryfikacja składanych przez przedsiębiorców informacji w zakresie opłaty eksploatacyjnej odbywała się w dwóch etapach. W pierwszej kolejności weryfikowano je pod kątem kompletności przedłożonych dokumentów, prawidłowości zastosowanej stawki opłaty eksploatacyjnej⁸⁵ i wyliczonej na tej podstawie wysokości opłaty, terminowości i wielkości dokonywanych wpłat na rachunki bankowe właściwych organów, a w przypadku złożenia korekty informacji – zasadności jej złożenia⁸⁶. W przypadku niedopełnienia obowiązku przedłożenia ww. informacji organ koncesyjny wzywał przedsiębiorców do jej złożenia⁸⁷. Następnie na podstawie przedłożonych przez przedsiębiorców zestawień Z-1, weryfikowano wielkość wydobycia deklarowanego w informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej (po zsumowaniu informacji z I i II półrocza) w danym roku kalendarzowym⁸⁸. W przypadku niezłożenia zestawienia Z-1 w ustawowym terminie, organ wzywał do jego przedłożenia. W przypadku stwierdzenia różnicy w wydobyciu z zestawieniem Z-1 i przesłaniu przez przedsiębiorcę korekty informacji dotyczącej opłaty po upływie ustawowego terminu organ koncesyjny wydawał decyzję na podstawie art. 138 ustawy pgg, określając opłatę eksploatacyjną w korygowanym półroczu⁸⁹. Natomiast w wypadku stwierdzenia różnicy pomiędzy ilością wydobytej kopaliny wykazanej w zestawieniu Z-1 i ilością wydobytej kopaliny przedstawioną w półrocznych informacjach, a co za tym idzie wpłaty przez przedsiębiorcę opłaty eksploatacyjnej w wysokości innej niż należna, każdy przypadek rozpatrywany był indywidualnie i w zależności od czynników takich jak m.in.: wielkość wydobycia, uwagi zawarte w zestawieniu, historia wydobycia, organ ten wzywał przedsiębiorcę do: wyjaśnienia, którego półrocza dotyczy różnica w wydobyciu, złożenia wyjaśnień z czego wynika różnica lub do złożenia operatu ewidencyjnego. Po uzyskaniu stosownych wyjaśnień organ wydawał, również na podstawie art. 138 ustawy pgg, decyzję określającą opłatę eksploatacyjną dotyczącą półrocza wskazanego przez przedsiębiorcę, uwzględniając różnicę powstałą w wyniku weryfikacji wielkości wydobycia wykazaną w zestawieniu Z-1 z wydobyciem z zsumowanych informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę. Ponadto w przypadku stwierdzenia przyrostów/ubytków z tytułu przeklasyfikowania organ ten wzywał do złożenia operatu ewidencyjnego w celu weryfikacji danych przedstawionych w zestawieniu Z-1 lub dokumentów potwierdzających zasadność przeklasyfikowania.

Badanie w zakresie prawidłowości i terminowości składanych przez przedsiębiorców informacji przeprowadzono na próbie 40 losowo wybranych opłat eksploatacyjnych z lat 2019-2021⁹⁰. Ustalono, że:

⁸⁵ Minister Klimatu i Środowiska (a wcześniej Minister Środowiska) co roku ogłasza w formie obwieszczenia wysokość stawek opłat z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego.

⁸⁶ Zgodnie z art. 137 ust. 2 ustawy pgg, przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, z wyłączeniem złoża węglowodorów, samodzielnie ustala wysokość opłaty eksploatacyjnej należnej za okres rozliczeniowy i przed upływem miesiąca następującego po tym okresie wnosi ją na rachunki bankowe gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, oraz NFOŚiGW, bez wezwania. Okresem rozliczeniowym z tytułu opłaty eksploatacyjnej jest półrocze liczone odpowiednio od 1 stycznia do 30 czerwca i od 1 lipca do 31 grudnia (ust. 1).

⁸⁷ Zgodnie z art. 137 ust. 3 ustawy pgg, w terminie określonym w ust. 2 przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, przedstawia organowi koncesyjnemu, gminie, na terenie której jest prowadzona działalność, oraz NFOŚiGW kopie dowodów dokonanych wpłat, a także informację zawierającą dane identyfikujące przedsiębiorcę, nazwę złoża, numer koncesji na wydobywanie kopaliny z tego złoża, rodzaj i ilość kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym, przyjętą stawkę oraz wysokość ustalonej opłaty, w tym przypadającej gminie, na terenie której jest prowadzona działalność, oraz NFOŚiGW.

⁸⁸ Różnica w wielkości wydobycia może wynosić do 10 ton, co wynika z zaokrąglenia, ponieważ w zestawieniu Z-1 podaje się wartości w tysiącach ton lub tysiącach m³, z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

⁸⁹ Zgodnie z art. 138 ustawy pgg, w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał wpłaty opłaty w terminie albo dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, organ koncesyjny określa, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy.

⁹⁰ Po 14 opłat z 2019 r. i 2021 r. i 12 opłat z 2020 r.

- w 15 przypadkach przedsiębiorcy złożyli informacje w ustawowym terminie, w 23 przypadkach z przekroczeniem ustawowego terminu wynoszącym od jednego do 52 dni, a w dwóch przypadkach złożyli je dopiero po wezwaniu przez organ koncesyjny;
- w sześciu przypadkach przedsiębiorcy prawidłowo określili wysokość stawki i opłaty eksploatacyjnej oraz dokonali jej terminowej wpłaty na rachunki bankowe właściwych organów, przy czym po przeprowadzonej przez organ koncesyjny weryfikacji przedłożonych przez nich informacji z zestawieniem Z-1 stwierdzono, że w trzech przypadkach wniesiona opłata była zawyżona, a w pozostałych trzech zaniżona;
- w 17 przypadkach przedsiębiorcy dokonali nieterminowej wpłaty opłaty eksploatacyjnej na rachunki bankowe właściwych organów;
- w 14 przypadkach przedsiębiorcy dokonali wpłaty opłaty eksploatacyjnej w niewłaściwej wysokości⁹¹;
- w trzech przypadkach przedsiębiorcy dokonali nieterminowej i w nieodpowiedniej wysokości wpłaty opłaty eksploatacyjnej na rachunki bankowe właściwych organów.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184, 191-242; tom III, str. 375-383)

2.13. W latach 2019-2023⁹² wydano 474 decyzje, określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej, na łączną kwotę 49 121 344,00 zł, w tym:

- 12 w 2019 r.⁹³, z czego jedna została uchylona przez organ koncesyjny, w łącznej kwocie 252 808,00 zł;
- 155 w 2020 r. w łącznej kwocie 15 519 886,00 zł;
- 147 w 2021 r. w łącznej kwocie 14 253 129,00 zł;
- 96 w 2022 r. w łącznej kwocie 9 575 031,00 zł;
- 64 w 2023 r. (według stanu na 23 marca) w łącznej kwocie 9 520 490,00 zł.

Na podstawie przeprowadzonego badania 40 opłat eksploatacyjnych, o którym mowa w pkt 2.12. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, ustalono, że organ koncesyjny wydał 40 decyzji, określających wysokość należnej opłaty, z czego 17 z powodu nieuiszczenia opłaty w wymaganym terminie, 20 z powodu uiszczenia opłaty w nieodpowiedniej wysokości oraz trzy z powodu jednocześnie uiszczenia opłaty w nieodpowiedniej wysokości i nieterminowo. W każdym z badanych przypadków organ ten wydał decyzję z zastosowaniem stawki obowiązującej w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczyła.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184, 191-242; tom III, str. 375-383)

2.14. W okresie objętym kontrolą do UMWD nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące eksploatacji kopalni.

(akta kontroli: tom I, str. 243-245)

2.15. W Urzędzie nie podejmowano z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni. Sekretarz Województwa oświadczył, że od 1 stycznia 2015 r. właściwym w tym zakresie był organ nadzoru górniczego.

W zakresie korzystania z udostępnianych przez PIG raportów⁹⁴ obejmujących informacje o monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopalni, Dyrektor Wydziału

⁹¹ W tym: w pięciu przypadkach zastosowano niewłaściwą wysokość stawki; w dwóch przypadkach w wyniku błędu rachunkowego niewłaściwie obliczono wysokość opłaty; w pięciu przypadkach błędnie określono ilość wydobytej kopaliny; w dwóch przypadkach przelano wyższą kwotę na rzecz NFOŚiGW niż należna.

⁹² Według stanu na 23 marca 2023 r.

⁹³ W odniesieniu do opłat eksploatacyjnych za I półrocze 2019 r.

⁹⁴ Raporty opracowane dla wszystkich powiatów dostępne są pod adresem: <http://geoportal.pgi.gov.pl/srodowiskowa>.

Geologii UMWD wyjaśnił, że przedstawione w nich dane dotyczyły Marszałka Województwa, jako organu koncesyjnego, tylko w zakresie eksploatacji poza granicami obszaru górniczego. Przy czym obejmowały one tylko dane dotyczące przekroczenia granic poziomych i to w przypadkach znacznego przekroczenia granic obszaru górniczego. Jednocześnie wskazał, że zgodnie z opracowaną przez PIG metodyką⁹⁵ wykonania ww. monitoringu, jednym z założeń tego zadania była stała współpraca z organami administracji górniczej i geologicznej oraz bieżące ich informowanie o zaewidencjonowanych miejscach niekoncesjonowanego pozyskiwania kopalin, a także innych nieprawidłowościach. Tym samym w przypadku stwierdzenia przez PIG naruszeń koncesji, organ koncesyjny zostałby o tym fakcie poinformowany. W okresie objętym kontrolą tego typu zawiadomienia nie wpłynęły do Wydziału Geologii. Ponadto wyjaśnił, że Marszałek Województwa prowadzi corocznie szczegółową analizę przedkładanych zestawień Z-1 i w przypadku jakichkolwiek wątpliwości analizuje operaty, na podstawie których zostały one opracowane. Analiza załączonych do nich map pozwala na weryfikację czy eksploatacja wykracza nie tylko poza granice poziome, ale także pionowe.

(akta kontroli: tom I, str. 173-177; tom IV, str. 136-137)

2.16. W okresie objętym kontrolą wpłynęło do Urzędu łącznie 13 pism⁹⁶, z czego dwa w zakresie tego samego złoża, pochodzących od podmiotów zewnętrznych (w tym 12 od innych organów i jedno pismo od osoby fizycznej), dotyczących podejrzenia naruszenia warunków koncesji lub prowadzenia eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji, w wyniku których: w sześciu przypadkach pisma te zostały niezwłocznie przekazane według kompetencji do OUG; w czterech przypadkach organ koncesyjny przeprowadził kontrole przedsiębiorców; w jednym przypadku wezwano przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień; w jednym przypadku została wydana decyzja nakazująca obmiar wyrobiska.

Ponadto UMWD w dwóch przypadkach, w związku z otrzymaniem od przedsiębiorcy, nieposiadającego koncesji na eksploatację złoża, informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej w I i II półroczu 2021 r., poinformował OUG o możliwości prowadzenia działalności bez wymaganej koncesji. Z kolei w jednym przypadku, w wyniku otrzymanej informacji o możliwości przekroczenia wielkości wydobycia określonego koncesją, zwrócono się z wnioskiem do ww. organu o przeprowadzenie kontroli złoża.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184; tom III, str. 161-166, 193-196, 197-225, 289-298, 407-446, 457-460)

2.17. W 2019 r. organ koncesyjny w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdził brak przestrzegania przez przedsiębiorcę decyzji, określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji związanej z eksploatacją złoża kruszywa naturalnego, które polegało na zasypaniu na działce zakrzaczenia róż i głogów. O fakcie tym poinformowano⁹⁷ Burmistrza Miasta i Gminy Strzelin oraz Regionalną Dyрекję Ochrony Środowiska we Wrocławiu⁹⁸. Ponadto w związku z otrzymaniem w 2021 r. informacji z RDOŚ oraz OUG o możliwości prowadzenia eksploatacji z naruszeniem warunków decyzji środowiskowej, organ koncesyjny wezwał przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień.

(akta kontroli: tom I, str. 184; tom III, str. 181-192, 418-428)

2.18. W Urzędzie nie prowadzono działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin. Sekretarz Województwa oświadczył, że właściwym w kwestiach dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin

⁹⁵ „Metodyka wykonania monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopalin” dostępna jest pod adresem: http://geoportal.pgi.gov.pl/css/srodowiskowa/images/moek/metodyka_moek.pdf.

⁹⁶ Siedem pism w 2019 r., dwa pisma w 2020 r., trzy pisma w 2021 r. i jedno pismo w 2022 r.

⁹⁷ Pismo z 7 sierpnia 2019 r., sygn. DOW-G.I.7461.5.2019.TJT.

⁹⁸ Dalej: RDOŚ.

był od 1 stycznia 2015 r. organ nadzoru górniczego, a co za tym idzie, nie było konieczności prowadzenia przez UMWD działań w tym zakresie.

(akta kontroli: tom I, str. 173-177)

2.19. W latach 2019-2023 (10 maja) UMWD nie zawierał z innymi podmiotami porozumień ani umów w zakresie przeciwdziałania i wykrywania nielegalnemu wydobywaniu kopaliny. Sekretarz Województwa oświadczył, że w przypadku stwierdzenia wydobywania kopaliny przez podmiot nieuprawniony, powzięcia informacji o możliwości prowadzenia wydobywania bez koncesji lub naruszenia warunków koncesji, Marszałek Województwa współpracował z OUG, przekazując stosowne informacje według kompetencji, w tym o stwierdzonych nieprawidłowościach, jak również zwracał się z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w zakresie kompetencji tego organu. W przypadku otrzymania informacji z OUG o nieprawidłowościach związanych z realizacją koncesji przez przedsiębiorcę, organ koncesyjny przeprowadzał kontrolę lub wzywał przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień. Natomiast w przypadku informacji pochodzących od innych organów podejmowano kroki zgodne z przepisami prawa i kompetencjami.

(akta kontroli: tom I, str. 173-177)

2.20. W zakresie utrudnień związanych ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny Dyrektor Wydziału Geologii wyjaśnił, że przepisy ustawy pgg w wielu miejscach są skomplikowane i niejasne, przez co pozostawiają zbyt wiele obszarów do dowolnej interpretacji. Koniecznym byłoby więc – w jego ocenie – przygotowanie zupełnie nowej ustawy, a nie ciągłe jej nowelizowanie. Natomiast w zakresie przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopaliny Sekretarz Województwa oświadczył, że zagadnienia te nie dotyczą administracji geologicznej szczebla wojewódzkiego.

(akta kontroli: tom I, str. 173-177; tom III, str. 447-456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Marszałek Województwa nieterminowo przekazał kopie 65 decyzji⁹⁹ do PIG, tj. po upływie od 15 do 432 dni od ich ustatecznienia się, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych, zgodnie z którym dokumenty określone w § 4 ust. 2 tego rozporządzenia, tj. kopie decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu, cofnięciu albo stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji, organ koncesyjny miał obowiązek przekazać prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne.

Geolog Województwa wyjaśnił, że największe przekroczenia terminów dotyczyły decyzji stwierdzających wygaśnięcie lub przeniesienie koncesji. Jako jedną z przyczyn powstałej nieprawidłowości wskazał niespójność terminów wskazanych w ustawie i rozporządzeniu, tj. zgodnie z art. 40 ustawy pgg kopie decyzji do PIG przekazuje się niezwłocznie, natomiast w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych termin ten wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Kolejnym powodem – jak wyjaśnił – była liczba spraw prowadzonych w dziale koncesji geologicznych i hydrogeologii, która wynosiła średnio 1300 rocznie (ponad 180 spraw rocznie na jednego pracownika), co miało również przełożenie na liczbę wysłanej korespondencji,

⁹⁹ Decyzje nr: 4/2019, 5/2019, 8/2019, 25/2019, 3/E/2019, 28/2019, 4/E/2019, 38/2019, 3/WE/2019, 5/WE/2019, 7/WE/2019, 10/WE/2019, 15/WE/2019, 4/2020, 13/2020, 5/E/2020, 24/2020, 10/E/2020, 11/E/2020, 1/WE/2020, 2/WE/2020, 3/WE/2020, 8/WE/2020, 9/WE/2020, 3/2021, 9/2021, 11/2021, 18/2021, 19/2021, 22/2021, 23/2021, 7/E/2021, 28/2021, 29/2021, 31/2021, 33/2021, 1/WE/2021, 4/WE/2021, 7/WE/2021, 11/WE/2021, 4/2022, 8/2022, 4/E/2022, 5/E/2022, 12/2022, 15/2022, 17/2022, 18/2022, 19/2022, 23/2022, 24/2022, 8/E/2022, 9/E/2022, 27/2022, 31/2022, 35/2022, 37/2022, 3/WE/2022, 4/WE/2022, 5/WE/2022, 6/WE/2022, 10/WE/2022, 11/WE/2022, 1/E/2023, 6/2023.

która w latach 2019-2022 wyniosła ponad 13 000 pism (ponad 3200 pism rocznie). W związku z tak dużą liczbą prowadzonych spraw, priorytetowo traktowane są sprawy dotyczące udzielenia, zmiany koncesji oraz zatwierdzania projektów robót geologicznych i dokumentacji geologicznych, ponieważ często uzależnione są od nich dalsze procesy inwestycyjne.

(akta kontroli: tom I str. 152-169, 246-259, 280-382; tom II str. 1-496; tom III str. 399-405)

NIK nie podziela argumentacji wynikającej z wyjaśnień Geologa Województwa, albowiem podstawą przekazania dokumentów państwowej służbie geologicznej w celu dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych nie jest art. 40 ustawy pgg, lecz art. 152a ust. 4 wymienionej ustawy, zgodnie z którym 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. Zaś ust. 5 tego artykułu zawiera normę kompetencyjną, upoważniającą ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu do określenia w drodze rozporządzenia danych podlegających wpisowi do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, terminu i trybu przekazywania dokumentów stanowiących podstawę wpisu, sposobu prowadzenia rejestru, rodzajów dokumentów przechowywanych w rejestrze, a także terminu przekazywania map obszarów górniczych przedsiębiorcy oraz właściwemu organowi koncesyjnemu, organowi nadzoru górniczego oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W związku z powyższym termin na przekazanie kopii decyzji do PIG został określony w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych i wynosi on 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne. Odnosząc się natomiast do kwestii związanych z liczbą spraw przypadających na jednego pracownika działu, NIK zwraca uwagę, że zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰⁰, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

2. W trzech decyzjach stwierdzających wygaśnięcie koncesji z powodu zrzeczenia się jej przez przedsiębiorcę błędnie wskazano jako podstawę prawną ich wydania art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy pgg (upływ czasu na jaki zostały wydane). W tym przypadku należało wskazać art. 38 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, zgodnie z którym koncesja wygasa w przypadku jej zrzeczenia się. Dotyczyło to następujących przypadków:

- a) decyzji nr 12/WE/2021 z 20 września 2021 r.;
- b) decyzji nr 7/WE/2022 z 3 listopada 2022 r.;
- c) decyzji nr 1/WE/2022 z 25 stycznia 2022 r.

Geolog Województwa w swoich wyjaśnieniach potwierdził, że w ww. decyzjach wskazano błędną podstawę prawną.

(akta kontroli: tom I str. 265-279; tom III str. 399-405)

3. Marszałek Województwa:

- a) w czterech przypadkach nie wydał decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji, co było niezgodne z art. 38 ust. 2 ustawy pgg. Dotyczyło to:
 - koncesji nr 5/E/2015, która wygasła 1 lipca 2020 r.;
 - koncesji nr 3/E/2001, która wygasła 31 grudnia 2021 r.;
 - koncesji nr 1/E/2016, która wygasła 31 grudnia 2021 r.;
 - koncesji nr Oś 7516/91/92, która wygasła 30 czerwca 2022 r.;

¹⁰⁰ Obszar A Środowisko wewnętrzne, standard 3 Struktura organizacyjna (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

b) w trzech przypadkach wydał decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji po upływie sześciu miesięcy od ich wygaśnięcia, co było działaniem nierzetelnym. Dotyczyło to:

- decyzji nr 12/WE/2019 z 30 sierpnia 2019 r. wydanej po upływie jednego roku, dziewięciu miesięcy i trzech dni od wygaśnięcia koncesji¹⁰¹;
- decyzji nr 3/WE/2020 z 5 marca 2020 r. wydanej po upływie sześciu miesięcy i 26 dni od wygaśnięcia koncesji¹⁰²;
- decyzji nr 6/WE/2020 z 18 września 2020 r. wydanej po upływie ośmiu miesięcy i 18 dni od wygaśnięcia koncesji¹⁰³.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy pgg, organ koncesyjny w przypadkach określonych w ust. 1 stwierdza wygaśnięcie koncesji w drodze decyzji. W odniesieniu do koncesji, o których mowa w pkt a, pierwsze czynności zmierzające do ich wygaszenia zostały podjęte w toku prowadzonej kontroli przez NIK, tj. odpowiednio 21 kwietnia 2023 r. oraz w pozostałych trzech przypadkach 29 marca 2023 r. Natomiast w zakresie decyzji, o których mowa w pkt b, pierwsze czynności zmierzające do ich wydania zostały podjęte: [1] 25 lipca 2019 r., tj. po upływie ponad roku od wygaśnięcia koncesji; [2] 23 grudnia 2019 r., tj. po upływie ponad ośmiu miesięcy od wygaśnięcia koncesji; [3] 19 sierpnia 2020 r., tj. po upływie ponad siedmiu miesięcy od wygaśnięcia koncesji.

Geolog Województwa wyjaśnił, że po unormowaniu sytuacji epidemicznej w kraju i powrocie do pracy stacjonarnej, kolejność terminów realizacji zadań ustalono według ich ważności. Wyjaśniając dalej wskazał, że postępowania w sprawach wygaszenia koncesji, gdzie decyzja ma charakter deklaratoryjny, tj. nie tworzy nowej sytuacji prawnej, nie znosi i nie zmienia istniejącego stosunku prawnego, nie są zadaniami priorytetowymi, dlatego prowadzone są w miarę możliwości czasowych. W 2023 r. przystąpiono do wygaszania koncesji według terminów ich wygaśnięcia.

(akta kontroli: tom III, str. 447-455; tom IV, str. 1-14, 67-71, 83-84, 96)

4. Do 8 marca 2023 r. na stronie BIP nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym organ kontroli zamieszcza w BIP, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ, ogólny schemat tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Geolog Województwa wyjaśnił, że po konsultacjach z innymi organami administracji geologicznej, prawnikami oraz po spotkaniu geologów wojewódzkich, potwierdzono konieczność zamieszczenia procedury kontroli na stronie BIP UMWD, co nastąpiło w marcu 2023 r.

(akta kontroli: tom III, str. 63, 305-310)

5. W protokołach kontroli z 8 października 2019 r. i 7 maja 2020 r. nie uzasadniono przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, co było niezgodne z art. 48 ust. 10 ustawy Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym uzasadnienie przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli umieszcza się w protokole kontroli.

Geolog Województwa wyjaśnił, że podstawą wszczęcia obu kontroli były przekazane telefonicznie informacje o możliwości, w pierwszym przypadku – prowadzenia wydobycia przed podmiot do tego nieuprawniony (art. 48 ust. 11 pkt 2 ww. ustawy), zaś w drugim przypadku – składowania piasku drobnych frakcji po

¹⁰¹ Koncesja wygasła 27 maja 2018 r.

¹⁰² Koncesja wygasła 24 marca 2019 r.

¹⁰³ Koncesja wygasła 31 grudnia 2019 r.

procesie płukania poza granicami określonymi w koncesji, wobec czego istniało prawdopodobieństwo zagrożenia środowiska, poprzez nieracjonalne wykorzystanie zasobów złoża (art. 48 ust. 11 pkt 4 ww. ustawy). Ponadto wyjaśnił, że podstawa prawna upoważnienia do przeprowadzenia kontroli 7 maja 2020 r. zawierała przyczynę braku zawiadomienia. Jednocześnie wskazał, że mając na uwadze stwierdzone przypadki braku odnotowania w protokole przyczyn braku zawiadomienia, podjęte zostały kroki w celu opracowania szczegółowej procedury przeprowadzania kontroli oraz sporządzania protokołu z kontroli.

(akta kontroli: tom III, str. 263-265, 299-301, 305-309, 399-405)

NIK wskazuje, że protokół kontroli jest odrębnym od upoważnienia do przeprowadzenia kontroli dokumentem, w związku z czym wskazanie podstawy prawnej w upoważnieniu, uzasadniające brak zawiadomienia o jej przeprowadzeniu, nie jest tożsame z realizacją wymogów określonych dla sporządzenia protokołu kontroli. Zwłaszcza w sytuacji, gdy wymóg taki wynika wprost z przepisów prawa.

6. W protokole kontroli z 17 maja 2019 r. nie sporządzono wykazu dowodów zebranych w trakcie kontroli, co było niezgodne z art. 154b ust. 2 pkt 6 ustawy pgg, zgodnie z którym w protokole kontroli określa się w szczególności wykaz dowodów zebranych w trakcie kontroli. Do akt kontroli dołączono 36 zdjęć datowanych na 17 maja 2019 r., o których sporządzeniu nie było wzmianki w treści protokołu i co do których nie sporządzono stosownego wykazu.

Geolog Województwa wyjaśnił, że zdjęcia wykonywane w czasie kontroli są zgrywane na dysk sieciowy „Geologia” i tam przechowywane.

(akta kontroli: tom III, str. 167-178, 305-309)

NIK nie uwzględnia argumentacji wynikającej z wyjaśnień Geologa Województwa, albowiem nie wskazuje ona przyczyn, z powodu których nie sporządzono wykazu dowodów zebranych w trakcie kontroli, zaś dokumentacja fotograficzna z przeprowadzonej kontroli złoża niewątpliwie jest takim dowodem.

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek Województwa jako organ administracji geologicznej co do zasady prawidłowo realizował zadania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji. Decyzje, będące podstawą wpisu do rejestru obszarów górniczych, były przekazywane terminowo do PiG, choć nie we wszystkich przypadkach. Opracowano wytyczne kontroli przedsiębiorców i udostępniono ich schemat na stronie BIP, jednakże jego publikacja nastąpiła dopiero 9 marca 2023 r. Wybór przedsiębiorców do kontroli każdorazowo poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez nich działalności, a także po uzyskaniu informacji od innych organów lub osób trzecich. Kontrole warunków udzielonych koncesji były prawidłowo przeprowadzane, choć nie ustrzeżono się nieprawidłowości w zakresie sporządzania protokołów kontroli. Organ koncesyjny w każdym przypadku stwierdzenia naruszenia warunków udzielonych koncesji wzywał do ich usunięcia, a w sytuacji braku reakcji ze strony przedsiębiorcy stosował środki przewidziane w przepisach prawa w postaci cofnięcia koncesji bez odszkodowania. Rzetelnie weryfikowano wydobywanie przez przedsiębiorców kopaliny w granicach wyznaczonego obszaru górniczego, jak również składane przez nich informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz w zakresie opłat eksploatacyjnych. Ponadto prawidłowo naliczono opłaty dodatkowe, a decyzje określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej wydawano z zastosowaniem odpowiedniej stawki. W przypadku powzięcia informacji o możliwości prowadzenia wydobywania bez koncesji lub naruszenia warunków koncesji były one przekazywane według właściwości odpowiednim organom, zaś w przypadku otrzymania informacji

o nieprawidłowościach związanych z realizacją koncesji przez przedsiębiorcę, organ koncesyjny przeprowadzał kontrolę lub wzywał przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień. Nieprawidłowości w tym obszarze polegały m.in. na: [1] nieterminowym przekazaniu kopii 65 decyzji do PIG; [2] błędnym wskazaniu w trzech decyzjach stwierdzających wygaśnięcie koncesji podstawy prawnej ich wydania; [3] braku wydania w czterech przypadkach decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji, pomimo upływu terminu ich ważności; [4] wydaniu w trzech przypadkach decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji po upływie sześciu miesięcy od ich wygaśnięcia.

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) Zapewnienie terminowego przekazywania PIG kopii decyzji stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.
- 2) Wskazywanie w decyzjach stwierdzających wygaśnięcie koncesji właściwej podstawy prawnej.
- 3) Wszczywanie bez zbędnej zwłoki postępowań w sprawie wydania decyzji o wygaszeniu koncesji na eksploatację złóż.
- 4) Sporządzanie protokołów kontroli zgodnie z wymogami przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców oraz ustawy pgg.

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 dni 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, 18 maja 2023 r.

Kontroler:
Katarzyna Marczyńska
Inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

