



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.005.03.2023

Pan
Sławomir Strzelecki
Starosta Milicki

Starostwo Powiatowe w Miliczu
ul. Wojska Polskiego 38
56-300 Milicz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Miliczu ¹ , ul. Wojska Polskiego 38, 56-300 Milicz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Strzelecki, Starosta Milicki ² od 25 czerwca 2019 r. Upřednio stanowisko to zajmował Grzegorz Duda w okresie od 21 listopada 2018 r. do 25 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Radosław Chodziński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/30/2023 z 20 lutego 2023 r.

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

¹ Dalej również: Starostwo.

² Dalej również: Starosta.

³ 21 kwietnia 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starostwo Powiatowe w Miliczu realizowało w latach 2019-2023 (do 21 kwietnia) zadania dotyczące wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni, przy czym działania w tym zakresie nie były w pełni prawidłowe.

Przyjęte w Starostwie uwarunkowania organizacyjne umożliwiały co do zasady wykonywanie przez Starostę Milickiego zadań organu administracji geologicznej. Niezależnie od powyższego Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na fakt niewyposażenia pracowników Starostwa w sprzęt (w tym urządzenia pomiarowe), skutkujący niemożnością prowadzenia w pełni kompleksowej weryfikacji prawidłowości wykonywania przez przedsiębiorców uprawnień i obowiązków wynikających z koncesji na wydobywanie kopalni. W tym samym obszarze stwierdzono również nieprawidłowości, które polegały na: [1] nieutworzeniu stanowiska geologa powiatowego; [2] nie w pełni rzetelnym odniesieniu się w uregulowaniach organizacyjnych Starostwa do realizacji zadań z zakresu administracji geologicznej, gdyż w Regulaminie Organizacyjnym Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, jak również w zakresach obowiązków pracowników tego Wydziału, nie uwzględniono zadań dotyczących kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁶, w tym także w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu wydobywaniu kopalni.

Starostwo podejmowało działania ukierunkowane na realizację zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji. Współpracowano w tym celu z Okręgowym Urzędem Górniczym we Wrocławiu⁷ i Policją. Przeprowadzono także wizje terenowe celem oceny miejsc potencjalnie nielegalnego wydobywania kopalni oraz konieczności ich likwidacji i przywrócenia do stanu pierwotnego. Niemniej prowadzone w Starostwie działania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni nie były podejmowane w pełnym możliwym zakresie, gdyż m.in. nie korzystano z uprawnienia do przeprowadzania kontroli wypełnienia przez przedsiębiorców warunków koncesji. W związku z realizacją zadań należących do obszaru identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem koncesji stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: [1] nieterminowym przekazaniu do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego⁸, dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych; [2] przytoczeniu niewłaściwych przepisów prawa materialnego w decyzji w sprawie wygaszenia koncesji; [3] niedokumentowaniu analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej; [4] niezapewnieniu wystarczającego nadzoru nad realizacją przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z pgg.

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

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 633. Dalej: pgg.

⁷ Dalej: OUG.

⁸ Dalej: PIG-PIB.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie powiatu milickiego, według stanu na 1 marca 2023 r., obowiązywały cztery, wydane przez Starostę, koncesje dotyczące wydobywania kopalni. W latach 2019-2023 wpłynęły do Starostwa dwa wnioski o udzielenie koncesji w tym zakresie (jeden w 2021 r. i jeden w 2022 r.). Wydano jedną koncesję (2021 r.). Postępowanie administracyjne w sprawie jednego wniosku według stanu na 1 marca 2023 r. nie zostało zakończone¹⁰. Nie było przypadku odmowy udzielenia koncesji. Wydano jedną decyzję przeniesienia koncesji na inny podmiot (w 2020 r.) i jedną decyzję w sprawie uchylenia przeniesienia koncesji (w 2021 r.). Jedna koncesja uległa wygaszeniu w 2021 r. Nie wystąpiły przypadki cofnięcia koncesji.

(akta kontroli: str. 62, 226)

1.2. Stanowisko geologa powiatowego nie zostało utworzone w strukturze organizacyjnej Starostwa, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 10-37, 63)

W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu prawa geologicznego i górniczego w Starostwie, były przypisane do Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (o czym szerzej w punkcie 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Zadania te realizowały osoby zatrudnione na stanowisku kierownika tego Wydziału. Ponadto, od 20 maja 2022 r. część zadań z tego zakresu wykonywana była na podstawie umowy cywilnoprawnej (umowa zlecenie) zawartej z osobą legitymującą się m.in. dyplomem ukończenia studiów wyższych na kierunku geologia. W okresie od 20 maja 2022 r. do 1 marca 2023 r. zawarto siedem takich umów zleceń, na łączną kwotę 9936 zł brutto. Czas obowiązywania umów obejmował od 11 do 21 dni. Zleczone w ww. umowach czynności dotyczyły: przygotowania opinii m.in. w sprawie zatwierdzenia zgłoszeń robót geologicznych; zatwierdzenia dokumentacji geologicznej; przygotowania dokumentacji geologicznej niezbędnej do wydania koncesji na wydobywanie kopaliny. Wśród powyższych zleceń nie stwierdzono zadań związanych z monitorowaniem koncesji i innymi działaniami, mającymi na celu przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalni.

(akta kontroli: str. 15, 27-28, 35, 63, 131-153)

1.3. Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa¹¹ wykonujący zadania z zakresu prawa geologicznego i górniczego, posiadał wykształcenie wyższe (magister inżynier melioracji wodnych, oraz ukończone studia podyplomowe w zakresie „woda i środowisko”) i nie mniej niż pięć lat stażu pracy (w komórce organizacyjnej w zakresie działania której znajdowały się sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego). Natomiast osoba wykonująca od 20 maja 2022 r. zadania z zakresu prawa geologicznego i górniczego na podstawie umów zleceń, była z wykształcenia geologiem (magistrem) z uprawnieniami

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ 6 lutego 2023 r. postanowiono zawiesić je na wniosek strony, do czasu przedłożenia Staroście decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia i uzupełnienia wniosku.

¹¹ W okresie od 1 sierpnia 1999 r. do 25 sierpnia 2021 r.

(posiadającym m.in. świadectwo kwalifikacji kategorii XI w zakresie czynności dozoru geologicznego nad pracami geologicznymi, z wyjątkiem badań geofizycznych). Z kolei aktualna Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa¹², która od 17 czerwca 2022 r. miała wpisane do zakresu obowiązków zadania z zakresu prawa geologicznego i górniczego, legitymowała się dyplomem ukończenia studiów wyższych drugiego stopnia na kierunku Ochrona Środowiska¹³.

(akta kontroli: str. 66-68, 73-86, 102-103, 117-123, 125-130)

1.4. Zadania z zakresu prawa geologicznego i górniczego zostały przypisane w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa¹⁴, do zakresu działania Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa¹⁵. Zadania te uszczegółowiono w Regulaminie Organizacyjnym ww. Wydziału¹⁶. W Regulaminie tym, wśród szczegółowych zadań, w zakresie prawa geologicznego i górniczego wymieniono m.in. wydawanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych na powierzchni nie przekraczającej 2 ha i przewidywanym rocznym wydobywaniu nie przekraczającym 20 000 m³; zatwierdzanie projektów prac geologicznych, które nie wymagają uzyskania koncesji; nakazywanie dodatkowych prac pomiarowych podmiotom wykonującym prace geologiczne; przyjmowanie dokumentacji geologicznej oraz gromadzenie informacji uzyskiwanych w wyniku prowadzenia prac geologicznych; przyjmowanie informacji o ilości wydobytej kopaliny. Powyższe zadania ujęto też w zakresach obowiązków dwóch pracowników Starostwa zajmujących się w okresie objętym kontrolą tymi sprawami¹⁷. Nie uwzględniono jednak w tym wykazie i w zakresach obowiązków pracowników, zadań dotyczących kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną pgg, o czym stanowi art. 158 pkt 2 tej ustawy, w tym także w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu wydobywaniu kopalin, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 15, 22, 27-28, 31, 35, 85, 122, 228)

1.5. Żaden z pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa, zajmujący się zadaniami wynikającymi z pgg, nie legitymował się dyplomem ukończenia studiów wyższych na kierunku geologia¹⁸. Pracownicy zajmujący się tymi zadaniami¹⁹, posiadali kwalifikacje przedstawione w punkcie 1.3 wystąpienia pokontrolnego. Pracownicy Ci podnosili swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach dotyczących geologii. W latach 2019-2023 (do 21 kwietnia) przeprowadzono łącznie trzy szkolenia z powyższego zakresu (jedno w 2019 r. i dwa w 2022 r.)²⁰, w których brały udział wszystkie osoby zajmujące się w Starostwie w tym czasie zadaniami wynikającymi z pgg. Tematyka szkoleń dotyczyła m.in. stosowania prawa geologicznego i górniczego z punktu widzenia geologa powiatowego, ochrony złóż kopalin w zadaniach powiatowej administracji geologicznej, ruchu zakładu górniczego na podstawie koncesji udzielanej przez starostę, aspektów administracyjno-prawnych i środowiskowych z zakresu hydrogeologii i ciepła ziemi.

¹² Zajmująca to stanowisko od 25 kwietnia 2022 r.

¹³ W programie studiów na tym kierunku znajdowały się przedmioty m.in. z zakresu geologii i geomorfologii.

¹⁴ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 218/2016 Zarządu Powiatu Milickiego z 27 grudnia 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Miliczu, ze zm. Dalej: Regulamin Organizacyjny Starostwa.

¹⁵ Do zadań tego Wydziału należały również zadania dotyczące m.in. gospodarki wodnej, rybactwa śródlądowego, gospodarki leśnej, prawa łowieckiego, gospodarki odpadami, ochrony środowiska, ochrony przyrody.

¹⁶ Stanowiącym załącznik nr 4 do zarządzenia Starosty nr 22/16 z 29 grudnia 2016 r. w sprawie organizacji wewnętrznej wydziałów Starostwa, ze zm. Dalej: Regulamin Organizacyjny Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa.

¹⁷ Tj. osób zatrudnionych na stanowisku Kierownika Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa.

¹⁸ Od 20 maja 2022 r. zawierano jednakże umowy zlecenia na wykonywanie prac wymagających wykształcenia geologicznego, z osobą posiadającą wykształcenie wyższe w zakresie geologii, o czym szerzej w punkcie 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Na pełny etat.

²⁰ W tym czasie w Starostwie zrealizowano łącznie 126 tematów szkoleniowych.

Szkolenia te były organizowane przez PIG-PIB. Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa: *istnieje potrzeba uczestnictwa w szkoleniach dotyczących monitorowania przestrzegania warunków koncesji oraz wykrywania nielegalnego wydobycia kopalin. Jak znajdują oferty szkoleń, to zgłaszam Staroście chęć uczestnictwa w nich. Starosta godzi się na takie szkolenia. Jednakże w szkoleniach z zakresu nielegalnego wydobywania kopalin, nie brałam udziału, ponieważ nie znalazłam ofert takich szkoleń.*

(akta kontroli: str. 65, 69, 71, 73-74, 102)

1.6. W Starostwie obowiązywały dwie procedury – karty usług z zakresu prawa geologicznego i górniczego, dotyczące: (1) uzyskania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin pospolitych i (2) uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych. Procedury te określały m.in. wymagane dokumenty, miejsce załatwienia sprawy, termin i sposób jej załatwienia, opłaty, tryb odwoławczy, podstawę prawną, wzór wniosku. Karty te były zamieszczone²¹ na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa²² (według stanu na 24 lutego 2023 r.). Nie opracowano natomiast procedur dotyczących monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego. Starosta wyjaśnił, iż *istnieje schemat działań w takich przypadkach*. Schemat taki nie został udokumentowany w formie podobnej do powyższych. Ponadto w Starostwie nie wypracowano praktyk dotyczących sposobu realizacji zadań w zakresie wydawania koncesji, monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego.

(akta kontroli: str. 42-61, 229, 436)

1.7. Starostwo nie posiadało odpowiedniego wyposażenia (sprzętu) wykorzystywanego do kontroli miejsc wydobycia kopalin. W związku z tym w latach 2019-2023 (do 21 kwietnia), nie ponosiło wydatków w tym zakresie. Starosta wyjaśnił m.in., że: *w przypadku zgłoszenia o nielegalnym wydobyciu kopaliny pojechałby w teren, żeby zweryfikować zgłoszenie i potwierdzić czy takie wydobycie miało miejsce. Jeśli na daną działkę nie została udzielona koncesja, to zwróciłby się do właściwego Okręgowego Urzędu Górniczego o przeprowadzenie kontroli we wskazanym miejscu. Brak jest zatem zasadności zakupu takiego sprzętu.*

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, dostrzegając realia funkcjonowania administracji powiatowej, że niezapewnienie wykorzystania specjalistycznego sprzętu technicznego (narzędzi technicznych, informatycznych oraz instrumentów pomiarowych) może niekorzystnie wpływać na sferę realizacji obowiązków w zakresie związanym z eksploatacją kopalin, w szczególności na prawidłową realizacją zadań kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną pgg, o czym stanowi art. 158 pkt 2 pgg.

Istotnym z punktu widzenia dokonywanych ustaleń w toku kontroli realizowanych przez Starostwo jest wykorzystywanie przede wszystkim sprzętu umożliwiającego dokonywanie precyzyjnych pomiarów powierzchni i objętości oraz lokalizowanie obszaru wydobycia kopaliny w przestrzeni.

(akta kontroli: str. 183-184)

1.8. W Starostwie nie przeprowadzano dotychczas kontroli i audytów (zewnętrznych i wewnętrznych), dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin, monitorowania przestrzegania warunków udzielonych koncesji, nielegalnej eksploatacji kopalin i nadzoru geologicznego.

(akta kontroli: str. 154, 184)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²¹ Od 29 maja 2019 r.

²² Dalej: BIP.

1. W strukturze organizacyjnej Starostwa nie utworzono stanowiska geologa powiatowego, co było niezgodne z art. 156 ust. 2 pkt 3 pgg, stosownie do którego zadania administracji geologicznej wykonuje Starosta – przy pomocy geologa powiatowego.

Starosta wyjaśnił, że powodem tego były m.in. *niewystarczające środki w budżecie na realizację zadań administracji rządowej w zakresie geologii. Po rozeznaniu rynkowym widziałem, iż wymagania finansowe, jakie stawiają geolodzy są zbyt wygórowane w stosunku do stawek wynagrodzenia obowiązujących w naszym Starostwie. Ponadto znalezienie geologa (na tutejszym rynku pracy jest to zawód deficytowy) i to takiego, który chciałby pracować na część etatu i za niewielkie wynagrodzenie było i jest niemożliwe. Pragnę zaznaczyć również, że Powiat Milicki jest małym Powiatem, a zadań realizowanych w zakresie geologii nie było aż tak dużo, aby zatrudnić geologa powiatowego na cały etat. Od maja 2022 r. bieżące zadania z zakresu geologii realizuje geolog, z którym podpisujemy umowę zlecenie na realizację konkretnego zadania.*

NIK wskazuje, że pomimo realizacji zadań z zakresu administracji geologicznej przez Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, nieutworzenie w strukturze organizacyjnej Starostwa stanowiska Geologa powiatowego nie wypełnia wymogów prawa.

(akta kontroli: str. 10-37, 70)

2. W § 2 ust. 9 Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, stanowiącym o szczegółowym zakresie zadań dotyczących prawa geologicznego i górniczego, nie uwzględniono zadań dotyczących kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną pgg, o czym stanowi jej art. 158 pkt 2²³, w tym również odnośnie przeciwdziałania nielegalnemu wydobywaniu kopalin. Zadań tych nie odnotowano także w zakresach obowiązków pracowników ww. Wydziału.

Starosta wyjaśnił, że: *opracowując Regulamin Organizacyjny w części dotyczącej szczegółowych zadań Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa w zakresie prawa geologicznego i górniczego, przygotowany wówczas katalog zadań uznano za wyczerpujący. Zaś zakresy obowiązków pracowników ujmują zadania wskazane w ww. Regulaminie Organizacyjnym.*

(akta kontroli: str. 21-22, 27-28, 31, 35, 190)

NIK wskazuje, że zadania dotyczące kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną pgg, w tym również dotyczące przeciwdziałania nielegalnemu wydobywaniu kopalin, należy uwzględnić w ww. Regulaminie Organizacyjnym, aby mogły zostać także ujęte w zakresach obowiązków pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Pozwoli to ograniczyć ryzyko ewentualnego zaniechania wykonywania tych zadań.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w Starostwie uwarunkowania organizacyjne umożliwiały co do zasady wykonywanie przez Starostę Milickiego zadań organu administracji geologicznej. Niezależnie od powyższego Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na fakt niewyposażenia pracowników Starostwa w sprzęt (w tym urządzenia pomiarowe), skutkujący niemożnością prowadzenia w pełni kompleksowej weryfikacji prawidłowości wykonywania przez przedsiębiorców uprawnień i obowiązków wynikających z koncesji na wydobywanie kopalin. W tym samym obszarze stwierdzono również nieprawidłowości, które polegały na: [1] nieutworzeniu stanowiska geologa powiatowego; [2] nie w pełni rzetelnym odniesieniu się w uregulowaniach organizacyjnych Starostwa do realizacji zadań z zakresu administracji geologicznej.

²³ W art. 158 pkt 2 pgg zawarto otwarty katalog zadań objętych kontrolą i nadzorem.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Starosta wywiązywał się z obowiązku przekazania do PIG-PIB dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych. W okresie objętym kontrolą przekazano do PIG-PIB łącznie cztery decyzje dotyczące: (1) przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu²⁴, (2) uchylecia przeniesienia koncesji²⁵, (3) wygaszenia koncesji²⁶ i (4) udzielenia koncesji²⁷. Tym niemniej przekazanie dotyczące trzech pierwszych decyzji nie nastąpiło w terminach przewidzianych przepisami prawa, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Natomiast przekazanie decyzji o udzieleniu koncesji nastąpiło w dniu jej wydania, a zatem nie czekając do momentu aż stanie się ona ostateczna.

(akta kontroli: str. 191)

W decyzji Nr OŚ.6522.3.2021 z 3 sierpnia 2021 r. w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie piasku, przytoczono niewłaściwe przepisy prawa materialnego w jej podstawie prawnej, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 208)

2.2. Nie udostępniono na stronie podmiotowej BIP²⁸ ogólnego schematu procedury kontroli określonej w pgg, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 186, 190)

2.3. Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej, o której stanowi art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁹, zgodnie z wyjaśnieniem Starosty w latach 2019-2023 była prowadzona w Starostwie na bieżąco i nie wzbudzała podejrzeń. Nie została jednak dokumentowana, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 192)

2.4. Starostwo w latach 2019-2023³⁰ nie przeprowadzało u przedsiębiorców kontroli dotyczących prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji w zakresie wydobycia kopalni.

Starosta wyjaśnił, że: *jako organ uprawniony do kontroli, może ją przeprowadzić w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę. Jednocześnie ustawodawca nie narzuca organowi koncesyjnemu częstotliwości i ilości przeprowadzonych kontroli, ale daje taką możliwość, jeżeli są ku temu przesłanki. W związku z brakiem skarg i wniosków w latach 2019-2022, w tym zakresie, nie były podejmowane działania kontrole podmiotów gospodarczych, które na podstawie koncesji udzielonej przez organ koncesyjny jakim jest Starosta, wykonują działalność gospodarczą regulowaną pgg. Natomiast odnosząc się do roku 2023 jest dopiero początek marca, więc nie można z góry założyć, iż nie zostaną przeprowadzone żadne kontrole.*

(akta kontroli: str. 191-192, 194)

²⁴ Nr OŚ.6522.3.2020 z 22 października 2020 r.

²⁵ Nr OŚ.6522.2.2021 z 25 maja 2021 r.

²⁶ Nr OŚ.6522.3.2021 z 3 sierpnia 2021 r. Koncesję tą wydano 10 sierpnia 2016 r. na okres do 31 grudnia 2031 r. Koncesję wygaszono z powodu zrzeczenia się jej w związku z kosztami niezbędnych prac archeologicznych – nieopłacalność ekonomiczna wydobycia piasku (wniosek z 18 czerwca 2021 r.).

²⁷ Nr OŚ.6522.4.2021 z 21 grudnia 2021 r.

²⁸ Według stanu na dzień 28 lutego 2023 r.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm. Dalej: ustawa Prawo przedsiębiorców.

³⁰ Według stanu na 1 marca 2023 r.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły inne przypadki (takie jak np. skargi, wnioski), uzasadniające przeprowadzenie kontroli w zakresie nielegalnego wydobywania kopalin.

(akta kontroli: str. 155, 192)

2.5. Z uwagi na nierealizowanie przez Starostwo kontroli warunków udzielonych koncesji dotyczących wydobywania kopalin, nie badano w niniejszej kontroli NIK prawidłowości postępowania Starostwa w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 192)

2.6. Starostwo przy ocenie realizowanego wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w udzielonej koncesji weryfikowało składane co pół roku przez przedsiębiorców informacje, dotyczące opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę, oraz składaną przez przedsiębiorców informację roczną – uproszczone zestawienie zmian zasobów złoża (Z-2). Na podstawie ww. informacji Starostwo sprawdzało czy nie zostały przekroczone określone koncesją ilości kopaliny, możliwe do wydobycia. Dotychczasowe weryfikacje w tym zakresie nie wykazały nieprawidłowości (tzn. naruszenia warunków udzielonych koncesji, w zakresie możliwym do zbadania w opisany wyżej sposób). Starosta wyjaśnił, że dodatkowo, *w oparciu o posiadane dane weryfikował miejsca wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę korzystając z map Geoportalu, nie dokumentował jednak tych weryfikacji. Ponieważ nie zauważono nieprawidłowości, nie podejmowano dalszych czynności.*

W wyniku przeprowadzonych w pierwszym kwartale 2023 r. na terenie powiatu milickiego kontroli doraźnych przez OUG na zlecenie NIK³¹, w zakresie nielegalnej eksploatacji kopalin, nie stwierdzono przypadków wydobycia przez przedsiębiorców³² kopaliny poza obszarem górniczym. Tym nie mniej na terenie Gminy Cieszków, w bezpośrednim sąsiedztwie kontrolowanych obszarów górniczych, stwierdzono:

- w odległości 30 m na północ od granic obszaru górniczego „Trzebicko I”, podłużne wyrobisko wglębne. Orientacyjne wymiary wyrobiska wynosiły: długość 250 m, szerokość 30 m i głębokość 5 m. Skarpy na większej długości wkopu były zasypane i/lub obsypane nadkładem (humusem i gliną) oraz odpadami budowlanymi (odłamkami cegieł, płytkami ceramicznymi itp.), a także hutniczymi (spiekami hutniczymi, odpadami pokrytymi rdzawym nalotem, prętami, itp.);
- trzy wkopy poza granicami obszaru górniczego „Pakoślawsko AK”: a) wkop pierwszy, wglębny, w odległości ok. 20 m na południe od granic obszaru górniczego (całkowicie poza granicami terenu górniczego i obszaru górniczego), o wymiarach: długość ok. 45 m, szerokość ok. 30 m, wysokość skarp 2-4 m; b) wkop drugi, wglębny, w odległości ok. 180 m na południowy wschód od wkopu pierwszego, o kształcie zbliżonym od odwróconej litery „L” o wymiarach ok.: długość 40 m, szerokość 5-20 m, głębokość do 3 m; c) wkop trzeci w odległości ok. 18 m na wschód od granic obszaru górniczego o wymiarach: długość 15 m, szerokość 10 m, głębokość 1-1,7 m. W wykopach stwierdzono lokowanie odpadów.

W związku z powyższymi ustaleniami w OUG przeprowadzał weryfikację³³, czy dla stwierdzonych wykopów istnieją inne tytuły prawne do przekształcenia terenu. Według stanu na 6 kwietnia 2023 r. powyższe weryfikacje nie zostały zakończone.

Jak wyjaśnił Starosta: *z uwagi na fakt, iż nie dysponowałem informacjami o podejrzeniu nielegalnego wydobycia kopalin na powyższych nieruchomościach gruntowych, nie podejmowałem działań w tym przedmiocie.*

³¹ W trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

³² Posiadających koncesję.

³³ Według stanu na 22 marca 2023 r.

(akta kontroli: str. 192, 286, 396-397, 403-404, 414-418)

2.7. W związku z nieprzeprowadzaniem przez Starostwo kontroli dotyczących przestrzegania warunków udzielonych koncesji, nie było podstaw do stosowania środków pokontrolnych oraz egzekwowania i weryfikacji usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa. W latach 2019-2023 (do 21 kwietnia) w Starostwie nie było przypadków cofnięcia ani ograniczenia koncesji na wydobywanie kopalin.

(akta kontroli: str. 192-193)

2.8. Starosta w latach 2019-2023³⁴ nie stwierdził przypadków rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji na wydobywanie kopalin, w związku z czym nie naliczał opłaty dodatkowej, o której stanowi art. 139 pgg.

(akta kontroli: str. 233-236)

2.9. W związku z niestwierdzeniem w latach 2019-2023³⁵ przypadków naruszeń warunków określonych w koncesji na wydobywanie kopalin, Starosta nie wydawał decyzji administracyjnych z rygiorem natychmiastowej wykonalności, o których stanowi art. 159 pgg.

(akta kontroli: str. 233)

2.10. Starosta w latach 2019-2023 (do 21 kwietnia) wydał jedną decyzję³⁶ o wygaszeniu koncesji na wydobycie kopaliny. Ponieważ w tym przypadku nie doszło do faktycznego rozpoczęcia eksploatacji złoża, a osoba uprawniona zrzekła się koncesji³⁷, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i wizji terenowej postanowiono wygasić koncesję Nr OŚ.6522.4.2016 z 10 sierpnia 2016 r. Decyzję o wygaszeniu tej koncesji przekazano do OUG. Starostwo otrzymało w tym zakresie informację zwrotną, w której stwierdzono m.in., że OUG przeprowadził wizję terenu objętego ww. koncesją, w wyniku której ustalił, iż nie istnieje zakład górniczy na terenie objętym wygaszoną koncesją (brak wyrobiska górniczego, zwałowisk, składowisk, teren nie był przekształcony robotami górniczymi).

(akta kontroli: str. 208-210, 220-225, 237-241)

2.11. Starostwo egzekwowało od przedsiębiorców wywiązywanie się z obowiązku przedłożenia uproszczonego zestawienia zmian zasobów złoża (Z-2) oraz analizowało zawarte w nim informacje. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 14 takich zestawień³⁸. W przypadkach opóźnień w przekazaniu Staroście ww. zestawienia, Starostwo dokonywało tzw. wezwań telefonicznych, celem ich niezwłocznego przedłożenia. W latach 2019-2023 (do 21 kwietnia) odnotowano cztery takie wezwania. Analizowano ilości z rozliczenia rocznego przedłożonego przez przedsiębiorcę z ilościami określonymi w koncesji. Analizy nie wykazały przekroczeń.

(akta kontroli: str. 233-234, 242-274)

2.12. Do Starostwa w okresie objętym kontrolą wpłynęło od przedsiębiorców łącznie 28 informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę, za półroczne okresy rozliczeniowe (tj. od 1 stycznia do 30 czerwca i od 1 lipca do 31 lipca każdego roku)³⁹. Do informacji tych dołączono łącznie 26 kopii dowodów dokonanej wpłaty z tytułu opłaty eksploatacyjnej. W 11 przypadkach na informacjach podano zerowe wydobyte. W trzech przypadkach kwota wynosiła poniżej 300 zł (obowiązek zapłaty wówczas nie powstawał). W jednym przypadku w aktach nie stwierdzono dowodów wpłaty⁴⁰. Analiza danych zawartych w ww. informacjach (obejmujących m.in. rodzaj

³⁴ Do 1 marca 2023 r.

³⁵ Do 1 marca 2023 r.

³⁶ Nr OŚ.6522.3.2021 z 3 sierpnia 2021 r.

³⁷ W związku z kosztami niezbędnych prac archeologicznych – nieopłacalność ekonomiczna wydobycia piasku.

³⁸ Nie wliczając trzech zestawień za 2018 r.

³⁹ W Starostwie weryfikowano ilości wydobytej kopaliny w oparciu o wydane koncesje.

⁴⁰ Dowód wpłaty do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) został przedłożony kontrolującemu 28 marca 2023 r. (data jego wydruku).

kopaliny, jej wydobytą ilość, stawkę eksploatacyjną, wysokość opłaty eksploatacyjnej, wysokość opłaty eksploatacyjnej przypadającej NFOŚiGW⁴¹, wysokość opłaty przypadającej gminie⁴²), nie wykazała nieprawidłowości. Z powyższych informacji wynikało, że w latach 2019-2023 (do 21 kwietnia) na podstawie koncesji wydobyto 74 277 ton kopaliny (z tego 25 570 ton w 2019 r.; 32 036 ton w 2020 r.; 10 336 ton w 2021 r. i 6335 ton w 2022 r.) o łącznej wartości opłaty eksploatacyjnej wynoszącej 47 549,35 zł (z tego 15 853,40 zł w 2019 r.; 20 503,04 zł z 2020 r.; 6821,76 zł w 2021 r. i 4371,15 zł w 2022 r.). Analiza ww. informacji i dowodów wpłaty wykazała niedotrzymywanie przez przedsiębiorców terminów przekazania tych dokumentów do Starostwa oraz terminów wniesienia wpłat na konto gminy i NFOŚiGW, a także brak w tym zakresie w pełni skutecznych mechanizmów monitoringu po stronie Starostwa, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 361-395, 401-402)

2.13. W latach 2019-2023 (do 21 kwietnia) wystąpiło pięć przypadków opóźnień w dokonywaniu wpłat opłaty eksploatacyjnej na rachunek bankowy gminy i NFOŚiGW sięgających od sześciu do 37 dni, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie stwierdzono natomiast wnoszenia tych opłat w nieodpowiedniej wysokości. Starostwo nie wydawało decyzji określających wysokość należnej opłaty, o których mowa w art. 138 pgg. Starosta wyjaśnił, że *zgodnie z art. 138 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. Art. 142 ust. 1 pgg wskazuje natomiast, że do opłat, o których mowa w niniejszym dziale, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁴³, dotyczące zobowiązań podatkowych. Zgodnie z art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, odsetek za zwłokę nie nalicza się, jeżeli ich wysokość nie przekraczałyby trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe⁴⁴, za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej. We wszystkich pięciu przypadkach kwoty odsetek nie przekroczyły trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ww. ustawy. Jednocześnie z uwagi na wpłacenie opłaty we właściwej wysokości, bezprzedmiotowe było wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 pgg.*

(akta kontroli: str. 235, 401-402, 408)

2.14. Do Starostwa nie wpłynęły w latach 2019-2023⁴⁵ skargi i wnioski, o których mowa w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁶, dotyczące eksploatacji kopaliny.

(akta kontroli: str. 155, 286)

2.15. Starostwo z własnej inicjatywy nie podejmowało działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji kopaliny, poza deklaratywnymi weryfikacjami w Geoportalu, które nie wykazały miejsc nielegalnego wydobycia kopaliny. Jak wyjaśnił Starosta: *na przestrzeni lat do Starostwa nie wpływały informacje od osób trzecich sygnalizujące, że na terenie Powiatu odbywa się nielegalne wydobycie kopaliny. Kontrola terenowa bez uprzednio wskazanych konkretnych miejsc nielegalnego wydobycia jest nieuzasadniona z uwagi na wielkość powierzchni*

⁴¹ 40%.

⁴² 60%.

⁴³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 896, ze zm.

⁴⁵ Do 1 marca 2023 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: kpa.

Powiatu (715 km²). Weryfikacje każdej działki w Powiecie należałoby prowadzić cyklicznie, czy nie zachodzi na niej proceder nielegalnego wydobycia, co jest niewspółmierne do kosztów jakie Starostwo musiałyby ponieść na wykonanie tych czynności.

(akta kontroli: str. 286-287)

2.16. Starostwo nie przekazywało informacji do organów nadzoru górniczego i właściwych organów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań w sprawie o wykroczenia lub ściganie przestępstw, o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalin, ponieważ w okresie objętym kontrolą nie wykryło takich miejsc. Tym nie mniej 14 kwietnia 2022 r. Starostwo udzielało informacji Komendzie Powiatowej Policji w Miliczu⁴⁷ w związku z jej zapytaniami dotyczącymi wydobycia w Gminie Cieszków⁴⁸ bez wymaganej koncesji m.in. kopalin ze złóż piasku. W tym przypadku to KPP poinformowała OUG o tej sprawie. Ponadto o domniemanym nielegalnym wydobyciu kopaliny pięciokrotnie zawiadamiał Starostwo OUG (o czym szerzej w punkcie 2.17. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli: str. 287, 306-334)

2.17. Starostwo było w posiadaniu sześciu informacji od podmiotów zewnętrznych o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalin. W sprawie przedstawionej w zawiadomieniu KPP (patrz punkt 2.16 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), nie podejmowało działań mających na celu zlikwidowanie miejsca nielegalnej eksploatacji kopalin i przywrócenie go do stanu pierwotnego, ponieważ wyrobisko zostało zasypane. W pozostałych pięciu sprawach z zawiadomienia OUG⁴⁹ o domniemanym nielegalnym wydobyciu kopaliny, Starostwo podjęło⁵⁰ działania (m.in. wizje terenowe), celem ustalenia czy konieczne będzie w tych przypadkach zlikwidowanie wskazanych miejsc i przywrócenie ich do stanu pierwotnego⁵¹.

(akta kontroli: str. 306-334, 431)

2.18. Starostwo nie podejmowało działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin. Starosta wyjaśnił m.in., że: *przepisy pgg nie nakładają na organ koncesyjny obowiązku informowania o powyższych kwestiach. Obowiązek informowania lokalnej społeczności, leżący po stronie władz lokalnych, jest wykonywany przez Starostwo poprzez publikacje w BIP-ie, w przypadkach wymagających udostępnienia zgodnie z art. 21 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵².*

(akta kontroli: str. 287-288)

2.19. W zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin, Starostwo współpracowało z OUG i KPP, w związku ze zgłaszanym przez te instytucje podejrzeniem nielegalnego wydobywania kopalin. Starostwo udzielało w każdym przypadku odpowiedzi na zapytania ww. instytucji⁵³, m.in. czy zostało w danym przypadku wydane pozwolenie na budowę, czy otrzymało zgłoszenie wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokajania potrzeb własnych osoby fizycznej. Starosta ponadto wyjaśnił, że *potencjalną, ale ważną rolę we współpracy w ramach wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin, mogą pełnić Dolnośląskie Parki Krajobrazowe, posiadając umocowania do*

⁴⁷ Dalej: KPP.

⁴⁸ 1 października 2021 r., na działce nr 254/2 obręb Góry.

⁴⁹ Tj. pismami z: 12 lutego 2021 r.; 28 lutego 2023 r. i 10 marca 2023 r.

⁵⁰ Według stanu na 6 kwietnia 2023 r.

⁵¹ Według stanu na 21 kwietnia 2023 r. nadal trwały czynności wyjaśniające w tym zakresie.

⁵² Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

⁵³ Starostwo udzieliło odpowiedzi tym instytucjom w łącznie sześciu sprawach.

terenowych obserwacji, w celu ochrony krajobrazu. W związku z powyższym mogą sygnalizować stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie. Starostwo nie zawierało porozumień ani umów z innymi podmiotami w celu przeciwdziałania nielegalnemu wydobyciu kopalin. Nie zawierało też porozumień ani umów dotyczących wykrywania nielegalnego wydobycia kopalin.

(akta kontroli: str. 288-289, 306-334)

2.20. Starostwo zidentyfikowało utrudnienia związane ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny oraz dotyczące przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin. Starosta wyjaśnił m.in., że pgg nie nakłada na OUG obowiązku informowania Starosty o postępach prowadzonych działań i ich wynikach na terenie Powiatu. Należałoby to więc uregulować w przepisach, aby uściślić tą współpracę. Brakuje także wspólnych kontroli (Starostwa z OUG) na terenach, na których koncesji udzielił Starosta i w ewentualnych miejscach nielegalnego wydobycia kopaliny.

(akta kontroli: str. 290)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starostwo przekazywało do PIG-PIB dokumenty (decyzje) stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, w terminach niezgodnych z określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁵⁴. Zgodnie z tym przepisem przekazanie to powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne. W okresie objętym kontrolą przekazano do PIG-PIB decyzje dotyczące: (1) przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu⁵⁵ – w 325 dniu od upływu terminu na przekazanie, (2) uchylenia przeniesienia koncesji⁵⁶ – w ósmym dniu od upływu terminu na przekazanie, (3) wygaszenia koncesji⁵⁷ – w 35 dniu od upływu terminu na przekazanie.

Starosta wyjaśnił, że *pracownik odpowiedzialny za powyższe z niewiadomych przyczyn nie wysłał ww. decyzji w terminie. Po telefonicznym wezwaniu przez PIG-PIB, dokumenty te zostały dostane.*

(akta kontroli: str. 191, 195-219, 279)

2. W decyzji Nr OŚ.6522.3.2021 z 3 sierpnia 2021 r. w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie piasku, wskazano niewłaściwe przepisy prawa materialnego w jej podstawie prawnej, tj. art. 38 ust. 1 pkt 1 pgg, który stanowi o wygaśnięciu koncesji z upływem czasu, na jaki została udzielona. W tym przypadku należało wskazać art. 38 ust. 1 pkt 5 pgg, który stanowi o wygaśnięciu koncesji w przypadku jej zrzeczenia się. Ponadto przywołano art. 39 ust. 1 pkt 3 pgg, tzn. jednostkę redakcyjną, która nie występuje w tym akcie prawnym.

Jak wyjaśnił Starosta: *przyczyną powyższej nieprawidłowości była oczywista omyłka. Błędne zapisy zostaną sprostowane zgodnie z art. 113 kpa.*

(akta kontroli: str. 208-209, 290)

3. W Starostwie nie udostępniono⁵⁸ na stronie podmiotowej BIP ogólnego schematu procedury kontroli określonej w pgg, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z tym przepisem organ kontroli zamieszcza w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ ogólny schemat tych

⁵⁴ Dz. U. poz. 1469.

⁵⁵ Nr OŚ.6522.3.2020 z 22 października 2020 r.

⁵⁶ Nr OŚ.6522.2.2021 z 25 maja 2021 r.

⁵⁷ Nr OŚ.6522.3.2021 z 3 sierpnia 2021 r.

⁵⁸ Według stanu na 28 lutego 2023 r.

procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Starosta wyjaśnił, że *Starostwo jest⁵⁹ w trakcie przygotowywania procedur kontroli przedsiębiorców, których ogólny schemat, niezwłocznie po opracowaniu, zostanie opublikowany w BIP Starostwa.*

Schemat procedur kontroli przedsiębiorców zamieszczony został na stronie BIP 5 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli: str. 186, 190, 432-435, 437-438)

4. Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej, tj. analiza o której stanowi art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, nie była w okresie objętym kontrolą dokumentowana.

Starosta wyjaśnił, że *analiza ta w latach 2019-2023 była prowadzona w Starostwie na bieżąco i nie wzbudzała podejrzeń. Wskazując na brak zasadności jej dokumentowania Starosta podniósł m.in., że przedsiębiorca ma obowiązek sporządzania operatu ewidencyjnego, który w sposób szacunkowy określa zmiany w zasobach złóż. Wyniki te każdy przedsiębiorca ma obowiązek przedstawić w zestawieniu Z-2 oraz przekazać do właściwych organów w terminie określonym przez ustawodawcę. Ustawodawca nałożył również obowiązek przedstawienia potwierdzenia odprowadzenia opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę, jednakże prawo do kontroli wielkości odprowadzonej kopaliny mają jej bezpośredni beneficjenci oraz urząd skarbowy, który w oparciu o wielkość opłaty eksploatacyjnej sprawdza wielkość odprowadzonego podatku. Tylko szczegółowe rozpoznanie daje możliwość właściwego zakwalifikowania zasobów, a takie rozpoznanie odbywa się tylko i wyłącznie podczas eksploatacji. Nie ma innej możliwości niż naoczne stwierdzenie co kryje się w górotworze, co daje możliwość jego odpowiedniego zakwalifikowania. W chwili gdy zmiany zasobów złoża przekraczają 50% przedsiębiorca jest zobowiązany do wykonania dodatku do przedmiotowej dokumentacji geologicznej, w którym kwalifikuje odpowiednio zasoby. Przeprowadzanie analiz cząstkowych, czyli do pół roku nie ma uzasadnienia, ponieważ wielkości wydobywania na podstawie koncesji Starosty są ograniczone przez ustawodawcę, a przedsiębiorcy najczęściej nie mają zaplecza technicznego aby gromadzić urobiony materiał. W związku z powyższym prowadzą oni wydobywanie w miarę potrzeb rynkowych. I właśnie te wartości ujmowane są m.in. w zestawieniu druk Z-2. Nie ma więc zasadności dokumentowania przeprowadzanych analiz.*

NIK zauważyła, że zgodnie z art. 47 ust. 1 zdanie trzecie ustawy Prawo przedsiębiorców, sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli. Zatem to do zadań Starostwa należało określenie metodyki i czasu prowadzenia wzmiankowanych analiz. NIK wskazuje również, że zgodnie z art. 47 ust. 1 zdanie drugie ustawy Prawo przedsiębiorców, analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania przez przedsiębiorców działalności gospodarczej winna obejmować identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Takie postępowanie ma zatem charakter analizy ryzyka. Zgodnie zaś ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (rozdział B. „Cele i zarządzanie ryzykiem”)⁶⁰, proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany.

(akta kontroli: str. 192, 279-280)

⁵⁹ Według stanu na 6 marca 2023 r.

⁶⁰ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

5. Starostwo nie zapewniło dostatecznego nadzoru nad realizacją przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z pgg, w tym w pełni skutecznych mechanizmów monitoringu w tym zakresie, co skutkowało:

- pięcioma (38,46%)⁶¹ przypadkami opóźnień w dokonywaniu wpłat na rachunek bankowy gminy i NFOŚiGW⁶² od sześciu do 37 dni, co było niezgodne z art. 137 ust. 2 pgg, stosownie do którego przedsiębiorca 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. Przypadki opóźnień w dokonywaniu wpłat na rachunek bankowy gminy i NFOŚiGW dotyczyły łącznej kwoty: 25 443,70 zł (w tym 15 266,22 zł na rzecz gminy i 10 177,48 zł na rzecz NFOŚiGW);
- jednym przypadkiem (7,14%)⁶³ braku w aktach sprawy dowodu dokonania wpłaty na rachunek bankowy gminy i NFOŚiGW⁶⁴;
- 12 przypadkami (42,86%)⁶⁵ przekroczenia terminu przedstawienia Starości kopii dowodów dokonywanych wpłat i informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę⁶⁶, sięgającymi od dwóch do 80 dni, co było niezgodne z art. 137 ust. 3 pgg, w myśl którego m.in. przedsiębiorca przed upływem miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym, przedstawia organowi koncesyjnemu, kopie dowodów dokonanych wpłat i ww. informację;
- ośmioma przypadkami (28,57%)⁶⁷ przedłożenia Starości informacji dotyczącej opłaty za wydobytą kopalinę na nieaktualnym wzorze⁶⁸. Aktualny wzór zawarty jest w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie wzorów druków informacji dotyczących opłat z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego⁶⁹.

Jak wyjaśnił Starosta, w przypadku pierwszego terminu czeka do 31 lipca, w przypadku drugiego terminu do 31 stycznia na informację dotyczącą opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę ze złoża. W przypadku braku powyższej informacji, telefonicznie przypomina przedsiębiorcy o obowiązku jej przedłożenia. Starosta poucza także przedsiębiorcę, że jeżeli nie przekroczy kwoty 300 zł lub nie będzie wydobycia i w związku z tym opłaty eksploatacyjnej, to nie powoduje to zwolnienia z obowiązku przedłożenia takiego rozliczenia. Starosta nie dokumentuje takich sytuacji. Dodał ponadto m.in., że nie ma podstawy prawnej w pgg do wzywania przedsiębiorcy do przedłożenia innego druku, gdyż wszystkie niezbędne dane zostały dostarczone.

⁶¹ Łącznie w 13 przypadkach stwierdzono wymagane dowody wpłaty. W jednym przypadku nie było dowodów wpłaty.

⁶² Dotyczy koncesji: nr OŚ.6522.6.2018, okres rozliczeniowy - II półrocze 2019 r. (19 dni opóźnienia – w przypadku wpłaty na rachunek gminy i 11 dni opóźnienia – w przypadku wpłaty na rachunek NFOŚiGW), I półrocze 2020 r. (sześć dni opóźnienia), I półrocze 2021 r. (10 dni opóźnienia), II półrocze 2021 r. (25 dni opóźnienia); nr OŚ.6522.1.2018, okres rozliczeniowy - I półrocze 2022 r. (37 dni opóźnienia).

⁶³ Na 14 wymaganych.

⁶⁴ Dotyczy koncesji nr OŚ.6522.6.2018, okres rozliczeniowy za II półrocze 2020 r. Dowód wpłaty do NFOŚiGW został przedłożony kontrolującemu 28 marca 2023 r. (data jego wydruku).

⁶⁵ Na ogólną liczbę 28 badanych informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę.

⁶⁶ Dotyczy koncesji: nr OŚ.6522.2.2016, okres rozliczeniowy - II półrocze 2019 r. (11 dni przekroczenia terminu), I półrocze 2020 r. (sześć dni przekroczenia terminu), II półrocze 2020 r. (osiem dni przekroczenia terminu), II półrocze 2021 r. (25 dni przekroczenia terminu); nr OŚ.6522.6.2018, okres rozliczeniowy - II półrocze 2019 r. (11 dni przekroczenia terminu), I półrocze 2020 r. (sześć dni przekroczenia terminu), II półrocze 2020 r. (osiem dni przekroczenia terminu), II półrocze 2021 r. (25 dni przekroczenia terminu); nr OŚ.6522.1.2018, okres rozliczeniowy - I półrocze 2021 r. (dwa dni przekroczenia terminu), I półrocze 2022 r. (39 dni przekroczenia terminu), II półrocze 2022 r. (dwa dni przekroczenia terminu); nr OŚ.6522.4.2021, okres rozliczeniowy - I półrocze 2022 r. (80 dni przekroczenia terminu).

⁶⁷ Na ogólną liczbę 28 badanych informacji dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę.

⁶⁸ Dotyczy koncesji nr OŚ.6522.1.2018.

⁶⁹ Dz. U. poz. 406, ze zm.

NIK zauważa, że w ramach nadzoru sprawowanego przez Starostwo wskazane powyżej mechanizmy monitoringu były niewystarczające. Aby zapobiec przypadkom niewywiązywania się przedsiębiorców ze swoich obowiązków, Starostwo winno wzmocnić nadzór w tym zakresie, w tym poprzez wypracowanie skutecznych mechanizmów monitoringu. NIK wskazuje jednocześnie, że wymóg sprawowania przez Starostę nadzoru wynika z art. 158 pkt 2 pgg, gdzie określono otwarty katalog zadań objętych nadzorem. Wobec powyższego nie ogranicza się tylko do zadań w nim wskazanych wprost.

(akta kontroli: str. 234, 361-395, 401-402, 405)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo podejmowało działania w celu realizacji zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji na wydobywanie kopalni. Współpracowało w tym celu z OUG i Policją. Realizowano także działania (wizje terenowe), których celem była ocena miejsc potencjalnie nielegalnego wydobywania kopalni oraz konieczności ich zlikwidowania i przywrócenia do stanu pierwotnego. Niemniej działania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni nie były podejmowane w pełnym możliwym zakresie, gdyż nie korzystano z uprawnienia do przeprowadzania kontroli wypełnienia przez przedsiębiorców warunków koncesji. Ponadto w skontrolowanym obszarze działalność Starostwa nie zawsze podejmowana była w prawie przewidzianym zakresie, gdyż nie ustrzeżono się nieprawidłowości polegających na: [1] nieterminowym przekazaniu do PIG-PIB dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych; [2] przytoczeniu niewłaściwych przepisów prawa materialnego w decyzji w sprawie wygaszenia koncesji; [3] niedostępności ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców na stronie BIP (nieprawidłowość usunięta 5 kwietnia 2023 r.); [4] niedokumentowaniu analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej; [5] niezapewnieniu wystarczającego nadzoru nad realizacją przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z pgg.

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. Podjęcie działań zmierzających do utworzenia i obsadzenia stanowiska geologa powiatowego.
2. Uwzględnienie w uregulowaniach organizacyjnych Starostwa oraz w zakresach obowiązków jego pracowników zadań dotyczących kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną pgg, w tym związanych z przeciwdziałaniem nielegalnemu wydobyciu kopalni.
3. Zapewnienie terminowego przekazywania do PIG-PIB dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych.
4. Zapewnienie przytaczania właściwych przepisów pgg w podstawach prawnych wydawanych decyzji administracyjnych z zakresu prawa geologicznego i górniczego.
5. Dokumentowanie analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej dotyczącej wydobywania kopalni.
6. Wzmocnienie nadzoru Starostwa nad realizacją przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny obowiązków wynikających z 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 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:
Radosław Chodziński
Starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis